

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Vanans makt

– regeringens styrning av länsstyrelserna

Riksrevisionen har granskat regeringens styrning av länsstyrelserna. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Regeringskansliet och länsstyrelserna.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsledare Daniel Bjerstedt har varit föredragande. Revisionsdirektör Emma Wallin och enhetschef Robin Travis har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Daniel Bjerstedt

För kännedom:

Regeringskansliet; Finansdepartementet

Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Östergötlands län

VANANS MAKT – REGERINGENS STYRNING AV LÄNSSTYRELSENA

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	5
1 Inledning	8
1.1 Motiv till granskning	8
1.2 Syfte och frågeställningar	9
1.3 Bedömningsgrunder	9
1.4 Genomförande och metod	13
1.5 Rapportens disposition	16
2 Regeringens styrning av länsstyrelserna	17
2.1 Kapitlets syfte och innehåll	17
2.2 De centrala styrdokumentens komposition	17
2.3 Ekonomisk styrning	21
2.4 Sammanfattande iakttagelser	26
3 Regeringskansliets arbete med styrningen av länsstyrelserna	27
3.1 Kapitels syfte och innehåll	27
3.2 Regeringskansliets interna arbetssätt	27
3.3 Kontakter och dokumentation	35
3.4 Sammanfattande iakttagelser	40
4 Länsstyrelsernas förutsättningar att utföra sitt uppdrag	41
4.1 Kapitlets syfte och innehåll	41
4.2 Samarbete och ansvar	41
4.3 Länsstyrelsernas förutsättningar att utföra sitt uppdrag	48
4.4 Sammanfattande iakttagelser	56
5 Slutsatser och rekommendationer	58
5.1 Slutsatser	58
5.2 Rekommendationer	59
Referenslista	63

VANANS MAKT – REGERINGENS STYRNING AV LÄNSSTYRELSENA

RIKSREVISIONEN

Sammanfattning och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat regeringens styrning av länsstyrelserna.

Att länsstyrelserna är 21 fristående myndigheter med ett brett uppdrag gör det till en särskild utmaning för regeringen att styra dem. Det har i olika sammanhang påtalats att länsstyrelserna inte ges förutsättningar att bedriva en långsiktig och hållbar verksamhet. Förändringar av länsstyrelsernas organisation har diskuterats under många år, men några förändringar av grundstrukturen har inte gjorts.

Syftet har därför varit att undersöka hur regeringens styrning av länsstyrelserna fungerar och om den är ändamålsenlig.

Granskningens resultat

Riksrevisionens övergripande slutsats är att regeringen inte har ett tillräckligt utvecklat helhetsperspektiv på styrningen av länsstyrelserna. Styrningen av länsstyrelserna följer i stället samma mall som för andra myndigheter, utan att tillräcklig hänsyn tas till att länsstyrelserna har ett betydligt bredare uppdrag och att de inte är en, utan tjugoen olika myndigheter. Styrningen blir därmed sektoriserad och inte tillräckligt verksamhetsanpassad. Granskningen visar att respektive departement arbetar för att länsstyrelserna ska bedriva sin verksamhet enligt de mål och prioriteringar som gäller inom departementets avgränsade område. Siktet är då i första hand inställt på en ändamålsenlig styrning inom varje område.

Eftersom styrningen är så sektoriserad blir den otydlig och det blir svårt för länsstyrelserna att avläsa regeringens intentioner. Styrningen är svår att överblicka då den är utspridd i många uppdrag och förordningar, och den är omfattande bl.a. genom ett mycket omfattande regleringsbrev. Finansieringen är dessutom svår att överblicka eftersom den består av ett förhållandevis litet förvaltningsanslag och en mängd olika och kompletterande finansieringskällor.

Regeringens sätt att styra begränsar länsstyrelsernas möjligheter att bedriva en långsiktig och hållbar verksamhet. Den detaljerade styrningen och den omfattande bidragsfinansieringen av länsstyrelsernas verksamhet leder till att länsstyrelserna har svårt att planera sin verksamhet på ett långsiktigt och effektivt sätt. Det gör det bl.a. svårt för länsstyrelserna att göra egna prioriteringar, att omfördela medel inom myndigheten och att rekrytera och behålla kompetent personal. Många av dessa problem har varit kända i snart 15 års tid. Granskningen visar dock att regeringen, genom att ge länsstyrelserna utökad dispositionsrätt på vissa sakanslag, har skapat bättre förutsättningar för länsstyrelserna att planera sin verksamhet.

Regeringen styr, i flera avseenden, länsstyrelserna som om de vore en myndighet. Detta är visserligen ett smidigt sätt för regeringen att styra tjugoen myndigheter med ett gemensamt uppdrag, men granskningen visar att den nuvarande ordningen har svagheter. Kommunikationen mellan länsstyrelserna och Regeringskansliet sker till exempel i stor utsträckning via de länsstyrelsegemensamma länsrådsgrupperna snarare än med länsledningarna. Kontaktlänsråden i länsrådsgrupperna har därmed fått en central roll i styrkedjan. Systemet är inte formellt reglerat utan bygger i stor utsträckning på tillit. Problemet är att det inte finns tillit till systemet i hela länsstyrelsekollektivet. Om regeringen vill behålla fördelarna med nuvarande ordning är det viktigt att man vidtar åtgärder för att främja att den upplevs som legitim i hela länsstyrelsekollektivet.

Rekommendationer

Riksrevisionens bedömning är att regeringens styrning av länsstyrelserna kan bli mer ändamålsenlig. Regeringen bör förbättra länsstyrelsernas förutsättningar att sköta sina åtaganden genom att utveckla sin myndighetsstyrning av länsstyrelserna, oavsett om regeringen väljer att förändra länsstyrelseorganisationen eller inte. För att styrningen av länsstyrelserna ska vara ändamålsenlig är det vår bedömning att varje styrsignal behöver sättas in i ett större sammanhang av vad regeringen vill använda länsstyrelserna till. Regeringen behöver också ta hänsyn till hur varje enskild styrsignal påverkar länsstyrelsernas möjlighet att bedriva en långsiktig och hållbar verksamhet. Granskningen visar att det sker viss samordning av styrningen av länsstyrelserna inom Regeringskansliet – vilket Riksrevisionen ser positivt på – men att den inte är tillräcklig för att åstadkomma ett helhetsperspektiv på styrningen. Riksrevisionen lämnar därför ett antal rekommendationer till regeringen, Regeringskansliet och länsstyrelserna.

Rekommendationer till regeringen

- För att skapa en bättre helhetsbild över länsstyrelsernas uppgifter och finansiering bör regeringen sträva efter att uppdragen till länsstyrelserna, i den mån det är möjligt, samlas i det gemensamma regleringsbrevet. Regleringsbrevet skulle då kompletteras med uppdrag till länsstyrelserna som idag bara framgår av andra myndigheters regleringsbrev och särskilda regeringsbeslut som berör länsstyrelserna.

Rekommendationer till Regeringskansliet

- Regeringskansliets samordning av styrningen av länsstyrelserna bör utvecklas för att stärka helhetsperspektivet i styrningen av länsstyrelserna. En möjlighet vore att i större utsträckning använda den interdepartementala

arbetsgruppen för länsstyrelsefrågor för att diskutera t.ex. mängden och sammansättningen av uppdrag samt eventuella målkonflikter.

- Regeringskansliet bör fortsätta arbeta aktivt för att minska andelen bidragsfinansiering. Som en del i arbetet med att avgöra vilken finansieringsform som är mest ändamålsenlig bör Regeringskansliet noggrant följa upp vilka konsekvenser införandet av dispositionsrätterna har fått för länsstyrelserna.
- För att tydliggöra länsstyrelsernas samlade uppdrag och roll rekommenderar Riksrevisionen att Regeringskansliet formulerar ett antal principer som blir vägledande för departementen vid en prövning av vilka uppgifter länsstyrelserna ska ansvara för. Detta skulle kunna bidra till att styrningen blir mer helhetsinriktad och strategisk.
- Ett sätt att öka legitimiteten för regeringens sätt att styra länsstyrelserna är genom ökad transparens i styrkedjan. Regeringskansliet bör därför ta fram riktlinjer för hur strategiska kontakter med länsstyrelserna ska hanteras och dokumenteras.
- De enskilda och gemensamma regelbundna myndighetsdialogerna med länsstyrelserna är centrala delar av styrkedjan och bör alltid dokumenteras inom Regeringskansliet, både för att möjliggöra ansvarsutkrävande och för att underlätta kunskapsöverföring inom Regeringskansliet.

Rekommendationer till länsstyrelserna

- För att öka och bibehålla tilliten inom länsstyrelsernas gemensamma organisation bör länsstyrelserna upprätta tydliga principer för hur länsstyrelserna ska representeras i länsrådsgrupperna och tydliggöra kontaktlänsrådets mandat.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

På regional nivå är Sverige indelat i 21 län och i varje län finns en statlig regional myndighet: länsstyrelsen. Länsstyrelserna har ett gemensamt uppdrag och bedriver verksamhet inom många olika områden. Samtidigt är länsstyrelserna 21 fristående myndigheter med varsin länsledning. På det sättet skiljer de sig från centrala förvaltningsmyndigheter som oftast är specialiserade inom ett eller några sakområden och som, även om de är lokaliserade i olika delar av landet, alltid har en myndighetsledning. Eftersom Regeringskansliet är organiserat i departement med ansvar för skilda verksamhetsgrenar är i princip samtliga departement ansvariga för någon verksamhet som utförs av länsstyrelser. Det gör att behovet av samordning blir stort och det är därför en särskild utmaning för regeringen att styra länsstyrelserna.

Mellan 2004 och 2012 genomfördes flera utredningar som lyfter fram problem som går att härleda till regeringens styrning av länsstyrelserna.¹ Enligt utredningarna har länsstyrelserna bl.a. svårt att fullgöra alla sina uppdrag och svårt att självständigt planera sin verksamhet. Det konstaterades även att det förekommer kompetensförsörjningsproblem och att det finns bristande enhetlighet i ärendehantering och tillsyn. Eventuella förändringar av länsstyrelsernas organisation har därför varit föremål för diskussion under många år. Under 2012 föreslog en statlig utredning en sammanslagning till färre och större länsstyrelser.² Förslagen genomfördes emellertid inte. Bara fyra år senare föreslog Indelningskommittén en ny indelning i sex regioner.³ Inte heller detta förslag blev verklighet. Under 2017 fråntog regeringen kommittén uppdraget att föreslå en ny indelning av länsstyrelseorganisationen och därför skulle kommittén inte heller utreda frågor om länsstyrelsernas organisation.⁴ Riksrevisionen konstaterar att regeringen, åtminstone för tillfället, skjutit frågan på framtiden.

Mot bakgrund av antagandet om att den nuvarande länsstyrelseorganisationen kommer att bestå och att förutsättningarna för myndighetsstyrning är unika bedömer Riksrevisionen att det är angeläget att granska hur regeringen styr länsstyrelserna i dagsläget.

¹ SOU 2004:14, Ds 2007:028, Statskontoret 2010, SOU 2012:48, Socialdepartementet 2012.

² SOU 2012:81.

³ SOU 2016:48.

⁴ Dir. 2017:72, s. 7.

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med granskningen är att undersöka hur regeringens styrning av länsstyrelserna fungerar och om den är ändamålsenlig.

Granskningen utgår ifrån följande frågor:

1. Hur styr regeringen länsstyrelserna?
 - a. Är mål, uppgifter och uppdrag formulerade så att det är tydligt vad länsstyrelserna ska göra och vilka aktiviteter som är prioriterade?
2. Hur arbetar Regeringskansliet med styrningen av länsstyrelserna?
 - a. Gör Regeringskansliet en aktiv prövning av vilka uppgifter som ska hanteras av länsstyrelserna respektive centrala myndigheter?
 - b. Är Regeringskansliets arbetsprocesser utformade så att Regeringskansliet och regeringen kan anlägga ett sektorsövergripande helhetsperspektiv på styrningen av länsstyrelserna?
3. Vilka förutsättningar ger regeringen länsstyrelserna att utföra sitt uppdrag?
 - a. Är regeringens styrning utformad så att den ger länsstyrelserna goda möjligheter att samarbeta och samtidigt ger varje landshövding förutsättningar att ta ansvar för sin länsstyrelse och dess verksamhet?
 - b. Är regeringens styrning utformad så att den ger alla länsstyrelser, oavsett storlek och regionala förutsättningar, rimliga möjligheter att bedriva en långsiktig och hållbar verksamhet?

Med styrning avser vi all den påverkan som regeringen och dess företrädare utövar för att påverka länsstyrelsernas agerande. Det handlar om allt från vilka uppgifter länsstyrelserna ska tilldelas till finansiering och organisationsförändringar. Styrningen formaliseras i regel genom lagar, förordningar, regleringsbrev och särskilda uppdrag. Det förekommer också att kontakter sker mer ad hoc och mindre formaliserat mellan Regeringskansliet och länsstyrelserna.⁵

Den här granskningen fokuserar på Regeringskansliet som utformar regeringens styrning och länsstyrelserna som tar emot regeringens styrningar. Styrningen kommer att bedömas mot bakgrund av nuvarande organisationsstruktur. Vi har inte granskat effektiviteten i den verksamhet som bedrivs av länsstyrelserna eller frågan om utnämningar av myndighetschefer.

1.3 Bedömningsgrunder

1.3.1 Så vill regeringen styra sina myndigheter

Regeringen har betonat att myndighetsstyrningen ska vara tillitsbaserad. Regeringen vill värna och utveckla den svenska förvaltningsmodellen, med stor

⁵ PM Styrning av de statliga myndigheterna och informella kontakter. Regeringskansliet, 2014.

tillit och långtgående delegerat ansvar till de statliga myndigheterna. Styrningen ska därför vara långsiktig, strategisk, verksamhetsanpassad och utgå från ett helhetsperspektiv, med tillit och förtroende som grund.⁶

Av den förvaltningspolitiska propositionen framgår det att styrningen bör ta hänsyn till varje verksamhets specifika karaktär och utformas så att den bäst gynnar syftet med respektive verksamhet samt regeringens styrbehov. Det innebär att styrningen kan vara detaljerad för vissa myndigheter, medan den för andra kan vara mer övergripande.⁷

Regeringskansliet har en strategiskt viktig uppgift i att ta fram underlag som bidrar till att omvandla den förda politiken till regeringsbeslut. Inom ramen för regeringens myndighetsstyrning förutsätter det att verksamheter och myndigheter analyseras i ett strategiskt och framtidsinriktat perspektiv.

Regeringen anser vidare att enskilda beslut bör fattas utifrån ett helhetsperspektiv på regeringens samlade politik och en bedömning av politiska avvägningar över sektorsgränser samt med beaktande av angivna prioriteringar och statens samlade resurser.⁸

Något mer konkret om vad god myndighetsstyrning innebär har riksdagen inte tagit ställning till. I de följande avsnitten försöker vi därför konkretisera vad en ändamålsenlig styrning av länsstyrelserna bör innehålla.

1.3.2 Länsstyrelseorganisationen

De idéer om styrning som beskrivs i den förvaltningspolitiska propositionen gäller för all myndighetsstyrning, men det betyder inte att alla myndigheter kan eller ens bör styras på samma sätt. Länsstyrelseorganisationen är en i många avseenden unik organisation inom den svenska statsförvaltningen. För att kunna säga något om vad som utgör en ändamålsenlig styrning av länsstyrelserna måste vi först förstå länsstyrelseorganisationens grundförutsättningar.

Statsmakterna har vid flera tillfällen uttalat sig om behovet av en samordnad länsförvaltning.⁹ Vi gör bedömningen att tanken med den samordnade länsförvaltningen vilar på åtminstone fyra olika förvaltningspolitiska värden:

- Det regionala: länsstyrelserna ska finnas nära och vara tillgängliga för medborgare, företag och kommuner. Länsstyrelserna ska ha kunskap om regionala förhållanden och förutsättningar.

⁶ Prop. 2017/18:1, utg.omr. 2, s. 86.

⁷ Jfr prop. 2009/10:175, s. 98.

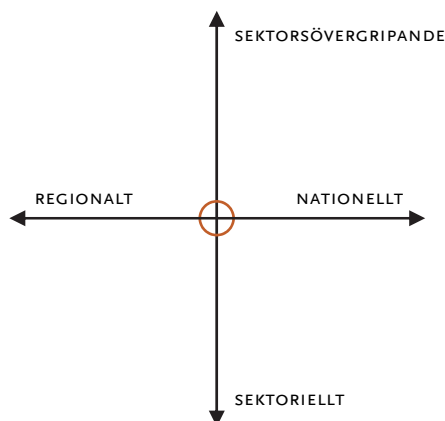
⁸ Ibid, s. 99–100.

⁹ Jfr prop. 1988/89:154, bet. 1989/90:BoU4, rskr. 1989/90:89, prop. 1996/97:36, bet. 1996/97:KU4, rskr. 1996/97:39, prop. 2001/02:7, bet. 2001/02:KU7, rskr. 2001/02:138, prop. 2009/10:175, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315.

- Det nationella: det ska finnas länsstyrelser i hela landet och de ska tillhandahålla likvärdig offentlig service.
- Det sektoriella: länsstyrelserna ska verka för att nationella politiska mål får genomslag i länet bland annat genom att utföra uppgifter inom en rad olika sektorer.
- Det sektorsövergripande: länsstyrelserna ska samordna olika sektorsintressen utifrån ett statligt helhetsperspektiv.

Vi uppfattar regeringens och riksdagens uttalanden som att inget av värdena ska betonas på bekostnad av något annat, men att länsstyrelsernas uppgifter generellt sett ska avgränsas till det egna länet. Styrningen av länsstyrelserna måste därför hitta en balans mellan dessa i många avseenden motstridiga värden. Vid en grafisk framställning, där varje värde utgör en ytterlighet, kan därför en balanserad styrning placeras in i mitten.

Figur 1 En balanserad styrning



För att kunna göra uttalanden om hur denna balans kan uppnås måste också hänsyn tas till rådande organisatoriska strukturer. Det är t.ex. ett faktum att länsstyrelserna är 21 fristående myndigheter. Det finns på så sätt redan en vikt i den regionala vågskålen. På motsvarande sätt är det väl belagt inom den förvaltningspolitiska forskningen att Regeringskansliets organisering ofta medför en betoning av det sektoriella på bekostnad av det sektorsövergripande. Detta är något vi tar hänsyn till när vi i det följande föreslår att en ändamålsenlig styrning av länsstyrelserna bör uppfylla en uppsättning kriterier, om målet är att uppnå en balanserad styrning.

1.3.3 Bedömningskriterier för en ändamålsenlig styrning av länsstyrelserna

Länsstyrelsernas uppdrag är brett och omfattar många verksamhetsområden. Så gott som alla departement ansvarar för någon verksamhet som utförs av

länsstyrelserna. Det blir därför en särskild utmaning för regeringen att vara tydliga med vad man vill att länsstyrelserna ska göra och vilken roll de ska ha i statsförvaltningen.

- Mål, uppgifter och uppdrag bör vara formulerade så att det är tydligt vad länsstyrelserna ska göra och vilka aktiviteter som är prioriterade.

För ett flertal frågor finns det någon annan myndighet som skulle kunna tilldelas länsstyrelsernas uppdrag. Länsstyrelserna har dock unika samordningsmöjligheter och kunskap om regionala förhållanden samtidigt som man kan verka över hela landet.

- För att regeringen ska kunna använda länsstyrelserna på bästa sätt och för att regeringens intentioner ska bli så tydliga som möjligt bör det göras en aktiv prövning av vilka uppdrag som ska hanteras av länsstyrelserna respektive centrala myndigheter.

Den stora mängd verksamhetsområden som länsstyrelserna ansvarar för gör att risken för målkonflikter är påtaglig, samtidigt som ansvaret för olika verksamhetsområden inom Regeringskansliet är uppdelat mellan flera olika departement. När det gäller länsstyrelserna är behovet av informationsutbyte särskilt stort eftersom styrkedjan ser ut som den gör, med många avsändare och mottagare. Det gör att behovet av samordning inom Regeringskansliet blir stort – sannolikt större än när det gäller andra statliga myndigheter.

- För att styrningen av länsstyrelserna ska vara strategisk och långsiktig bör arbetsprocesserna inom Regeringskansliet vara utformade så att Regeringskansliet och regeringen kan anlägga ett sektorsövergripande helhetsperspektiv på styrningen av länsstyrelserna.

Enligt 3 § myndighetsförordningen (2017:515) ansvarar myndighetens ledning för verksamheten inför regeringen och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt. Varje länsstyrelse har ett instruktionsreglerat regionalt uppdrag och landshövdingens ansvar är kopplat till den egna myndigheten, vilket innebär att de flesta bedömningar och avvägningar behöver göras utifrån det enskilda länets perspektiv. Av regeringsformen framgår att myndigheterna är självständiga i förhållande till varandra.¹⁰ Samtidigt får länsstyrelserna ofta gemensamma uppdrag och uppdrag att samordna sig. Det innebär att länsstyrelserna ska samarbeta i gemensamma frågor men i grunden är de fristående myndigheter med uppdrag inom respektive län.

- Regeringens styrning av länsstyrelserna bör således vara utformad på ett sådant sätt att den ger länsstyrelserna goda möjligheter att samarbeta och

¹⁰ Se 12 kap. 2 § regeringsformen.

samtidigt ger varje landshövding förutsättningar att ta ansvar för sin länsstyrelse och dess verksamhet.

Länsstyrelserna är 21 myndigheter med olika förutsättningar men med ett gemensamt uppdrag.

- Regeringens styrning av länsstyrelserna bör därför utformas så att alla länsstyrelser, oavsett storlek och regionala förutsättningar, har rimliga möjligheter att bedriva en långsiktig och hållbar verksamhet.

1.4 Genomförande och metod

Denna granskning har bedrivits med utgångspunkt i den problembild som skrivits fram i tidigare utredningar. Eftersom den senaste mer ingående utredningen gjordes 2012 fanns det dock anledning att anta att regeringens styrning av länsstyrelserna förändrats.¹¹ Därför gjorde vi inledningsvis sonderande intervjuer med länsstyrelserna i Östergötland och Stockholm. I ett fall närvarade länsrådet och en senior medarbetare, i det andra fallet närvarade landshövdingen och en rad andra representanter från länsstyrelsen med olika befattningar. Landshövdingarna är myndighetschefer på länsstyrelserna och utses av regeringen.¹² Varje länsstyrelse har också ett länsråd eller en länsöverdirektör, som är en chefstjänsteman.¹³ Dessa möten indikerade att många av de gamla problemen fanns kvar, att åtgärder vidtagits på vissa områden och att nya, för oss okända, problem uppkommit. Utredningsarbetet tog sedan formen av en kartläggning och fördjupning i olika områden.

1.4.1 Styrdokument och ekonomisk styrning

I utredningen *Det ofullständiga pusslet* (SOU 2004:14) framhålls det att länsstyrelsernas regleringsbrev är otydligt och allt för omfattande, samt att det inte går att få en helhetsbild av alla delar i länsstyrelsernas verksamhet eller hur de finansieras genom regleringsbrevet.¹⁴ Orsaken till det senare problemet var att regeringen valt att styra t.ex. uppdrag där länsstyrelserna är delaktörer i genomförandet genom andra myndigheters regleringsbrev eller genom särskilda regleringsbeslut. Det har också påtalats att det är svårt att hitta motiv till varför länsstyrelsernas sammansättning av uppgifter ser ut som den gör.¹⁵

För att ta reda på om dessa problem finns kvar genomfördes en kartläggning och analys av styrningen av länsstyrelserna så som den tar sig uttryck i förordningen

¹¹ SOU 2012:81.

¹² 11 § förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

¹³ 23 § förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion. Enligt 24 § beslutar regeringen om anställningar som länsöverdirektör och länsråd efter anmälan av landshövdingen.

¹⁴ SOU 2004:14.

¹⁵ SOU 2012:81, s. 173.

(2017:868) med länsstyrelseinstruktion och länsstyrelsernas regleringsbrev. Fokus i analysen har legat på regleringsbrevets omfattning och relationen mellan de olika styrdokumenterna. Vi har också begärt in uppgifter om de uppdrag till länsstyrelserna som kommer genom andra myndigheters regleringsbrev och genom särskilda regeringsbeslut. Samtidigt har vi försökt kartlägga hur olika uppdrag finansieras genom att begära in information från Regeringskansliet. I detta arbete har också länsstyrelserna bistått oss med sina egna kartläggningar av hur uppdrag är kopplade till olika anslag och bidrag.

I tidigare utredningar har det också riktats kritik mot att länsstyrelsernas verksamheter till stor del är bidragsfinansierad och att finansieringen av länsstyrelserna inte alltid följer vedertagna principer för finansiering i staten.¹⁶ För att bilda oss en uppfattning om utvecklingen gjordes inledningsvis en genomgång av det senaste decenniets budgetpropositioner. Redan då stod det klart att finansieringen förändrats på flera sätt sedan 2004. Detta följdes sedan upp på en rad olika sätt, bl.a. i intervjuer med företrädare för länsstyrelserna och genom olika analyser av underlag från länsstyrelserna och Finansdepartementet. Särskilt fokus lades på de dispositionsrätter länsstyrelserna nu fått överta från andra myndigheter för att själva fördela sinsemellan. Vi genomförde även en särskild intervju med ekonomichefen från länsstyrelsen i Halland för att få en fördjupad bild av finansieringen sett ur ett länsstyrelseperspektiv, bl.a. vad gäller fördelningen av förvaltningsanslaget och vilken typ av verksamheter och kostnader som idag finansieras med inomstatliga bidrag.

1.4.2 Regeringskansliets arbete med styrningen av länsstyrelserna

Tidigare utredningar har kritiserat Regeringskansliets arbete med styrningen av länsstyrelserna. Det har påtalats att styrningen av länsstyrelserna är mycket sektoriserad och att det i Regeringskansliets beredningsprocess inte sker någon bevakning av att regeringens beslut ligger i linje med principen om den samordnade statliga länsförvaltningen.¹⁷ Det har också hävdats att verksamheter i de flesta fall har tillkommit eller förts från länsstyrelsen på marginalen utan att någon analys av länsstyrelsens samlade uppdrag och roll har gjorts.¹⁸

För att kartlägga hur arbetet med styrningen av länsstyrelserna går till idag har vi genomfört intervjuer med tjänstemän inom Regeringskansliet, ställt skriftliga frågor och tagit del av dokumentation som utgör underlag för styrningen. Under hela projektet har vi löpande haft kontakt med den enhet på Finansdepartementet som ansvarar för myndighetsstyrningen av länsstyrelserna. Enheten har ställt upp och svarat på frågor om deras roll i styrningen och hur de arbetar för att samordna

¹⁶ SOU 2004:14.

¹⁷ Ibid, s. 145

¹⁸ SOU 2012:81, s. 173

styrningen av länsstyrelserna, samt försett oss med dokument och underlag. Kommunikationen har huvudsakligen skett skriftligen, enligt Finansdepartementets önskemål. Eftersom nästan alla departement är inblandade i styrningen av länsstyrelserna, t.ex. genom att bereda regleringsbrevsuppdrag, har det också varit viktigt att prata med andra departement. Intervjuer med en enhetlig tematik har därför genomförts med handläggare som är involverade i styrningen av länsstyrelserna på Kulturdepartementet, Miljö- och energidepartementet och Näringsdepartementet. Justitiedepartementet har svarat på samma frågor skriftligt, eftersom vi inte lyckades hitta en tid för intervju som passade båda parter.¹⁹ Intervjuerna har givit en god inblick i skillnader i synsätt och arbetssätt mellan departementen samt i hur man bereder ärenden och följer upp länsstyrelsernas resultat.

Vidare har vi granskat dokumentation på Regeringskansliet för att kartlägga arbetet med styrningen av länsstyrelserna. Vi har bl.a. gått igenom de bedömningar de olika departementen gjort av länsstyrelsernas resultat inför den årliga gemensamma resultatdialogen och de riktlinjer Finansdepartementet tagit fram för detta arbete. Vi har också gjort en genomgång av dokumentation från olika möten mellan Regeringskansliet och länsstyrelserna, t.ex. minnesanteckningar från de enskilda myndighetsdialogerna, från länsrådsmöten och landshövdingmöte. Dels för att ta reda på vad dessa kontakter har för funktion i styrningen, dels för att se i vilken mån det går att följa dessa kontakter i efterhand.

1.4.3 Länsstyrelsernas förutsättningar att utföra sitt uppdrag

Tidigare utredningar har varit kritiska mot de förutsättningar regeringens styrning ger länsstyrelserna att utföra sina uppdrag. Styrningen har bedömts göra det svårt för länsstyrelserna att planera sin verksamhet och att göra egna prioriteringar samt leda till kvalitetsbrister och bristande likvärdighet i utförandet av olika uppgifter och uppdrag.

För att ta reda på hur styrningen påverkar länsstyrelsernas förutsättningar att utföra sitt uppdrag har vi genomfört intervjuer med landshövdingar och länsråd från länsstyrelserna i Halland, Jämtland, Jönköping, Norrbotten, Skåne, Västerbotten och Örebro. Urvalet gjordes med hänsyn till länsstyrelsernas storlek och geografiska spridning, men också för att vi på bästa sätt skulle kunna få en inblick i de olika länsrådsgruppernas arbete.²⁰ Landshövdingar och länsråd intervjuades inte tillsammans, utan enskilt. Tanken var att de skulle få möjlighet att tala utifrån sin egen roll, utan hänsyn till sin under- respektive överordnade.

¹⁹ I texten refererar vi även till dessa svar som "intervju med sakdepartement", då det för rapportens slutsatser inte är viktigt att veta vem som har sagt vad.

²⁰ För en beskrivning av länsrådsgrupperna och dess betydelse för styrningen av länsstyrelserna, se avsnitt 3.3.

Intervjuerna hade en enhetlig tematik, men gav också utrymme för intervjupersonerna att prata om saker som de ansåg viktiga. Fokus i intervjuerna låg på att stämma av om de tidigare påtalade problemen finns kvar, men också på länsstyrelsernas gemensamma organisation som under granskningens gång visat sig spela en mycket viktig roll i regeringens styrning av länsstyrelserna. Intervjuerna gav en god bild av hur länsledningarna upplever styrningen och dess konsekvenser, samt av de olika synsätt som finns inom länsstyrelsekollektivet.

Sedan 2014 finns ett litet kansli som arbetar med samordning av länsstyrelsegemensamma frågor. Vi har genomfört en intervju med två representanter för detta kansli, för att få en bild av hur länsstyrelserna arbetar tillsammans i olika frågor och hur de hanterar gemensamma medel.

1.5 Rapportens disposition

Rapporten är uppbyggd i fem kapitel. Sammantaget ska rapporten ge svar på om regeringens styrning av länsstyrelserna är ändamålsenlig. Olika frågor, t.ex. om sektorisering och tydlighet, återkommer i de olika kapitlen och svaren utvecklas i takt med att olika lager av empiri presenteras. I kapitel 2 beskrivs den formella styrningen av länsstyrelserna som den tar sig uttryck i instruktionen, regleringsbrev, regeringsuppdrag och hur länsstyrelsernas verksamhet finansieras. I kapitel 3 söker vi förklaringar till varför styrningen ser ut som den gör genom att analysera hur Regeringskansliet arbetar med styrningen av länsstyrelserna. Vi undersöker också hur kommunikationen mellan Regeringskansliet och länsstyrelserna fungerar och i vilken utsträckning den dokumenteras. I kapitel 4 görs en analys av vilka konsekvenser styrningen får för länsstyrelsernas möjligheter att utföra sitt uppdrag. I kapitel 5 gör vi våra slutliga bedömningar av styrningens ändamålsenlighet genom att väga samman de iakttagelser som gjorts av hur länsstyrelserna styrs, varför de styrs som de gör och vilka konsekvenser det får för länsstyrelserna.

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Daniel Bjerstedt (projektledare), Emma Wallin och Linda Talme. Två referenspersoner har varit knutna till projektet och gett synpunkter på såväl ett granskningsupplägg som ett utkast till granskningsrapporten: Helena Wockelberg, docent i statskunskap vid Uppsala universitet och Jenny de Fine Licht, fil.dr i statsvetenskap vid Göteborgs universitet.

Företrädare för Regeringskansliet och länsstyrelserna har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapporten.

2 Regeringens styrning av länsstyrelserna

2.1 Kapitlets syfte och innehåll

Länsstyrelserna är 21 olika myndigheter med ett gemensamt uppdrag. Verksamheten omfattar bland annat rådgivning, samordning, tillståndsprövning och tillsyn inom vitt skilda områden såsom livsmedelskontroll, miljöskydd, folkhälsa och krisberedskap. Länsstyrelserna har gemensamt förvaltningskostnader på cirka 3 miljarder kronor och har tillsammans knappt 4 700 årsarbetskrafter. Myndighetsuppgifterna spänner över 12 av statsbudgetens 27 utgiftsområden och regleras i över 500 författningar, en länsstyrelseinstruktion, ett gemensamt regleringsbrev, särskilda regeringsuppdrag samt särskilda direktiv från andra myndigheter. Det blir därför en särskild utmaning för regeringen att vara tydliga med vad man vill att länsstyrelserna ska göra och vilken roll de ska ha.

I detta kapitel beskriver vi hur regeringens styrning kommer till uttryck i instruktionen, regleringsbrev, regeringsuppdrag och hur länsstyrelsernas verksamhet finansieras. Syftet med kapitlet är att analysera vad som karaktäriserar styrningen av länsstyrelserna och bedöma om det är tydligt vad länsstyrelserna ska göra och vilka aktiviteter som är prioriterade.

2.2 De centrala styrdokumentens komposition

2.2.1 Instruktionen

Myndigheternas instruktioner är ett grundläggande instrument i regeringens styrning och gäller tills vidare. Instruktionen innehåller som regel myndighetens ansvarsområde, uppgifter, ledningsform och andra för myndigheten specifika förhållanden. Uppgifter som är tidsbegränsade eller som kan förväntas att ändras inom en närmare framtid, liksom uppgifter eller uppdrag där regeringen ser behov att vara utförlig i beskrivningen är exempel på sådant som vanligtvis inte regleras i instruktionen utan i annat beslut.²¹

De uppgifter och ansvarsområden regeringen ger länsstyrelserna varierar över tid. Uppgifter tillkommer och uppgifter tas bort. Ibland handlar det om att ansvaret för uppgifter flyttas mellan kommunen och staten och ibland om att det flyttas mellan olika statliga myndigheter. Bland annat har ansvaret för kontroll av djurskydd samt livsmedel och foder i primärproduktionen överförts från kommunerna till länsstyrelserna, uppgifter inom området körkort och yrkestrafik har flyttats från länsstyrelserna till Transportstyrelsen och uppgifter vad gäller tillsyn och tillstånd inom socialtjänsten har flyttats till Socialstyrelsen (och därefter

²¹ Prop. 2009/10:175, s. 111.

till Inspektionen för vård och omsorg). Myndigheters instruktioner är tänkta att vara relativt stabila över tiden och är normalt inte något som ändras varje år. Flytten av uppgifter till och från länsstyrelserna avspeglas dock i länsstyrelsernas instruktion som har ändrats vid 24 tillfällen under de senaste tio åren.

Under hösten 2017 fick länsstyrelserna en helt ny förordning med myndighetsinstruktion.²² I och med den nya instruktionen halverades antalet paragrafer vilket medfört att 11 nya förordningar skapats på andra departement än Finansdepartementet. Avsikten var att rensa i instruktionen vilket skulle bidra till att stärka ägarskapet för frågorna.²³

I länsstyrelseinstruktionen går att läsa att det i varje län ska finnas en länsstyrelse som ansvarar för den statliga förvaltningen i länet, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret för särskilda förvaltningsuppgifter. Länsstyrelsen ska verka för att nationella mål får genomslag i länet, samtidigt som hänsyn ska tas till regionala förhållanden och förutsättningar. Den ska utifrån ett statligt helhetsperspektiv arbeta sektorsövergripande samt inom myndighetens ansvarsområde samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser. Vidare ska länsstyrelsen främja länets utveckling och noga följa tillståndet i länet samt underrätta regeringen om dels det som är särskilt viktigt för regeringen att ha vetskap om, dels händelser som inträffat i länet. Den ska också inom sin verksamhet främja samverkan mellan kommuner, landsting, statliga myndigheter och andra relevanta aktörer i länet, och ansvara för de tillsynsuppgifter som riksdagen eller regeringen har ålagt den.²⁴

2.2.2 Länsstyrelsernas regleringsbrev och andra uppdrag

Regleringsbrevet är ett verktyg som främst är avsett för den årliga styrningen av myndigheterna. Länsstyrelsernas enskilda regleringsbrev innehåller bara uppgifter om låneram och krediter. Länsstyrelsernas gemensamma regleringsbrev anger uppdrag och återrapporteringskrav som i huvudsak är kopplade till anslaget 5:1 Länsstyrelserna m.m. under utgiftsområde 1 Rikets styrelse. Eftersom Länsstyrelserna bedriver verksamhet inom ett stort antal utgiftsområden är det också vanligt att uppdrag som riktar sig till länsstyrelserna återfinns i andra myndigheters regleringsbrev. I dessa fall sker återrapporteringen i normalfallet till respektive sakmyndighet som i sin tur rapporterar till regeringen. Enligt uppgift till Riksrevisionen kan antalet uppdrag länsstyrelserna får via andra myndigheter uppskattas till cirka femtio per år.²⁵ Oftast har de sin grund i en annan myndighets regleringsbrev men kan också komma i form av separata regleringsbeslut eller ett

²² Förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

²³ Minnesanteckningar från landshövdingemöte, 14 september 2017.

²⁴ 1–2 §§ förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

²⁵ Skriftlig information från ekonomichef vid en länsstyrelse.

särskilt beslut från en sakmyndighet. Vissa av dessa uppdrag finns också angivna i länsstyrelsernas regleringsbrev, men långt ifrån alla.

Regleringsbrevet för 2018 innehåller en del renodlade uppdrag där länsstyrelserna ska göra något, t.ex. delta i ett samverkansråd, bedriva utvecklingsarbete, bistå andra myndigheter i arbetet med en viss satsning eller ta fram lägesbilder inom ett visst område. Merparten av uppdragen består dock av att länsstyrelserna ska redovisa sina insatser eller vidtagna åtgärder inom verksamheter som de enligt instruktionen, annan författning eller lag ska bedriva. Varje år tillkommer uppdrag medan andra försvinner. Det är emellertid inte ovanligt att samma uppdrag återkommer flera år i rad.

I jämförelse med andra myndigheter har länsstyrelserna en stor mängd uppdrag och återrapporteringskrav i regleringsbrevet. I en rapport från 2008 beskrev dåvarande landshövdingen i Blekinge län, Ingegerd Wärnersson, att antalet brukar ligga mellan 75 och 100.²⁶ Regleringsbrevet för 2018 innehåller mellan 85 och 95 återrapporteringskrav, lite beroende på hur man räknar. Ett tiotal återrapporteringskrav riktar sig t.ex. bara till en eller ett fåtal länsstyrelser. En naturlig förklaring till mängden återrapporteringskrav är att länsstyrelsen bedriver verksamhet inom många olika sakområden. Eftersom Regeringskansliet är organiserat i sakdepartement med ansvar för skilda verksamhetsgrenar får länsstyrelserna uppdrag från nästan alla departement. Det framgår dock av minnesanteckningar från ett landshövdingemöte under 2017 att Regeringskansliet anser att antalet återrapporteringskrav är för många. Ansvarig enhet på Finansdepartementet framför under mötet att kurvan går åt fel håll, då antalet uppdrag och återrapporteringskrav ökat något.²⁷

Utöver de uppdrag länsstyrelserna får i regleringsbrevet kan regeringen när som helst under året, genom särskilda regeringsbeslut, ge länsstyrelsen ytterligare uppdrag. Riksrevisionen har via den enhet som ansvarar för styrningen av länsstyrelserna på Finansdepartementet försökt få uppgifter om hur många uppdrag det rör sig om per år, utan att lyckas. Företrädare för enheten uppgav att de inte för någon förteckning över sådana uppdrag och hänvisade oss till registratorerna vid respektive departement.²⁸ Vi begärde därför ut uppgifter om uppdrag som regeringen givit länsstyrelserna via respektive departements registrator. Antalet uppdrag som regeringen årligen givit till en eller flera länsstyrelser vid sidan av regleringsbrevet varierar mellan 5 och 22 under den

²⁶ Länsstyrelsen i Blekinge län, 2008, s. 33

²⁷ Minnesanteckningar landshövdingemöte, 9 november 2017.

²⁸ Uppgift från SFÖ, Finansdepartementet 2018-01-17.

senaste tioårsperioden. Uppdragen kommer från alla departement utom Försvarsdepartementet.²⁹

2.2.3 Prioriteringar, symmetri och helhetsperspektiv

Relationen mellan de olika styrdokumenterna är teoretiskt sett tämligen okomplicerad. Vilka uppgifter länsstyrelserna ska utföra och vilka tjänster de ska tillhandahålla följer av författningar, t.ex. myndighetsinstruktioner, som reglerar länsstyrelsernas verksamhetsområde och uppgifter. Regeringen preciserar sedan inriktningen på myndighetens arbete i bl.a. regleringsbrev och särskilda uppdrag.³⁰ Vad som komplicerar bilden är den mängd uppdrag som finns i regleringsbrevet och att de ligger på så olika nivåer.

Det är naturligt att se regleringsbrevet som ett sätt för regeringen att göra prioriteringar i länsstyrelsernas uppsjö av verksamheter. Eftersom samtliga departement är inblandade i arbetet med regleringsbrevet finns här en uppenbar risk att alla vill att just deras frågor ska få prioritet genom att hamna i regleringsbrevet. Regeringskansliets interna arbete med regleringsbrevet är dock något vi återkommer till i avsnitt 3.2. För nu räcker det med att konstatera att det leder till ett mycket omfattande regleringsbrev.

Det mycket omfattande regleringsbrevet är inte oproblemiskt. Styretredningen diskuterade för drygt tio år sedan problemet med den generella trenden mot en skenande påbyggnad av regleringsbrev i termer av ”detaljeringsparadoxen”. Just mängden styr signaler kan göra att de vid någon punkt upphör att vara styrande och att det därför till syvende och sist blir myndigheterna själva som måste göra prioriteringarna.³¹

Ett annat problem som lyfts av styretredningen är att mängden krav på återrapportering kan styra bort verksamheten från det regeringen avsett. Oavsett vad som är avsikten kan t.ex. informationskrav påverka vad som faktiskt kommer att göras i myndigheterna. Detta får sägas vara en påtaglig risk när det kommer till länsstyrelserna eftersom uppdragen i regleringsbrevet ligger på så olika nivåer. I våra intervjuer med representanter för länsstyrelserna framförs synpunkter på att regleringsbrevet uppfattas som asymmetriskt. Det innehåller stora uppdrag, men också små uppdrag som fokuserar delar av verksamheten som enligt representanter för länsstyrelserna uppfattas vara av marginell betydelse.

²⁹ Riksrevisionen har efterfrågat ett diarieutdrag avseende regeringsuppdrag som tilldelats samtliga länsstyrelser respektive enskilda eller ett urval av länsstyrelser, utöver de uppdrag som givits i de årliga regleringsbrev under perioden 2007–2017. Frågan skickades till respektive departements registrator i januari 2018.

³⁰ Jfr prop. 2009/10:175, s. 54.

³¹ SOU 2007:75, s. 161–162, 246–248.

Asymmetrin gör det svårt för länsstyrelserna att avläsa regeringens intentioner och omvandla dessa till en bra verksamhetsplan som satsar på rätt saker.

Ett relaterat problem är bristen på ett synligt helhetsperspektiv, dvs. hur uppdrag och uppgifter är relaterade till länsstyrelsens övergripande uppdrag.³² Av våra intervjuer med länsråd och landshövdingar framgår att merparten anser att det i de två första paragraferna i länsstyrelseinstruktionen tydligt framgår vad regeringen vill att länsstyrelserna ska göra. Problemet är att sammansättningen av uppgifter och uppdrag inte avspeglar instruktionens intentioner. Ibland läggs uppdrag på länsstyrelserna som inte anses passa in i helheten och ibland upplevs det som att uppdrag som länsstyrelserna borde ha fått hamnar på regionerna eller hos centrala myndigheter. De intervjuade efterfrågar en tydlighet kring varför uppdrag ges till nationella myndigheter i stället för direkt till länsstyrelserna, när länsstyrelserna ändå ska utföra hela uppdraget. Flera nämner ordet "slasktratt" för att beskriva länsstyrelsen som en sista utpost, när regeringen inte vet var den ska lägga vissa uppdrag. För dessa intervjupersoner blir det närmast en existentiell fråga: vad finns länsstyrelserna till för?

2.3 Ekonomisk styrning

Länsstyrelsernas verksamhet finansieras på många olika sätt. Utmärkande för länsstyrelserna är att finansieringen i så stor omfattning kommer från annat håll än från förvaltningsanslaget. Tidigare utredningar har pekat på att principen om att förvaltningsanslag ska användas för förvaltningskostnader och sakanslag till transfereringar, investeringar i infrastruktur etc., är satt ur spel när det kommer till finansieringen av länsstyrelserna. När bidrag från sakanslag finansierar förvaltningskostnader blir det bl.a. svårt att få en helhetsbild av den totala finansieringen.³³ I detta avsnitt ges en översikt av dagens ekonomiska styrning av länsstyrelserna genom förvaltningsanslag, inomstatliga bidrag och avgifter. Vi går också igenom hur medel fördelas mellan länsstyrelserna.

2.3.1 Förvaltningsanslaget

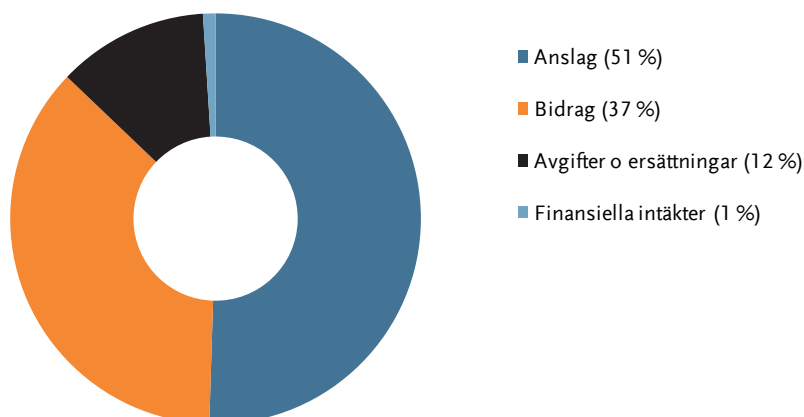
Huvuddelen av länsstyrelsernas verksamhet finansieras genom förvaltningsanslaget 5:1 Länsstyrelserna m.m. Anslaget är det årliga anslaget som beslutas av regeringen och kommer till de 21 länsstyrelserna via regleringsbrevet. Den generella principen inom statsförvaltningen är att förvaltningsanslag ska användas för förvaltningskostnader, dvs. kostnader för t.ex. löner, lokaler, kontorsutrustning och övriga driftskostnader. Utgångspunkten är att förvaltningsanslaget ska finansiera hela myndighetens verksamhet, om det inte

³² Se 1–2 §§ förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

³³ SOU 2004:14, s. 84.

finns särskilda skäl för att viss verksamhet ska finansieras på annat sätt.³⁴ År 2017 stod förvaltningsanslaget emellertid endast för drygt 50 procent eller 2 653 miljoner kronor av den totala finansieringen av länsstyrelsernas verksamhet. Den resterande halvan är finansierad genom bidrag, avgifter och finansiella intäkter. Den totala finansieringsbilden för länsstyrelserna år 2017 framgår av diagram 1.

Diagram 1 Finansieringskällor 2017



Förhållandet mellan finansieringsslagen har förändrats över åren på så sätt att förvaltningsanslaget minskat i förhållande till bidragen. Totalt minskade anslagens andel av finansieringen successivt från år 2000 till 2010. Sedan 2011 har förhållandet dock legat relativt stabilt.

Viktigt att påpeka är att förhållandet mellan anslag, avgifter och bidrag varierar stort mellan länsstyrelserna. Länsstyrelsen i Stockholms verksamhet finansieras t.ex. år 2017 till drygt 67 procent via anslag, medan motsvarande siffra bara är 43 procent för Länsstyrelsen i Jämtland och 40 procent för Länsstyrelsen i Västra Götaland.³⁵

2.3.2 Inomstatliga bidrag

Bidragen är den näst största intäktskällan och står år 2017 för 37 procent eller 1 937 miljoner kronor av den totala finansieringen. Bidragen kommer huvudsakligen från andra myndigheter som i allmänhet är anslagsfinansierade och ger bidrag till länsstyrelserna för att genomföra olika utpekade uppdrag som specificerats i respektive myndighets regleringsbrev eller i särskilda regeringsbeslut. I regleringsbreven för berörda anslag anges anslagsvillkor beträffande medelstilleddning till länsstyrelserna. Av villkoren framgår i varierande grad ändamål, utbetalnings sätt och krav på redovisning.

³⁴ ESV 2016:50, s. 22

³⁵ Länsstyrelsernas årsredovisningar för 2017.

Dessa bidrag täcker ofta förvaltningskostnader av olika slag. Flera av de uppdrag som finansieras med inomstatliga bidrag är dessutom att betrakta som stadigvarande. De återkommer i mer än tre år.

Förutom att länsstyrelserna fördelar bidrag sinsemellan erhöll de bidrag från sammanlagt 43 andra förvaltningsmyndigheter 2017. De största bidragsgivarna var Naturvårdsverket (36,2 procent), Länsstyrelsen i Örebro län (16,0 procent), Statens jordbruksverk (11,2 procent), Havs- och vattenmyndigheten (10,2 procent) och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (5,2 procent). Hur många anslag och utgiftsområden dessa bidrag kommer ifrån är mycket svårt att ta reda på.³⁶ Finansdepartementet svarar på en förfrågan från Riksrevisionen att uppgifter av detta slag inte finns sammanställda inom Regeringskansliet.³⁷

Den största förändringen av länsstyrelsernas finansiering som skett de senaste åren är att länsstyrelsen i Örebro län fick ta över hanteringen av två dispositionsrätter för landets länsstyrelser år 2016. Året därpå utvidgades det till dispositionsrätt på 15 anslagposter omfattande 432,4 miljoner kronor för vidare fördelning till samtliga länsstyrelser. Merparten av dessa medel har tidigare fördelats till länen via andra myndigheter.³⁸

Dispositionsrätterna innebär vidare att länsstyrelserna själva har fått möjlighet att styra över hur medel på vissa sakanslag ska fördelas mellan länsstyrelserna. Formellt sett är det länsstyrelsen i Örebro som fattar fördelningsbeslutet. I praktiken innebär dispositionsrätten dock att de 21 länsstyrelserna måste komma överens om hur pengarna ska fördelas mellan länsstyrelserna för att de ska göra störst nytta och åstadkomma önskade resultat. I de fall villkoren medger det sker en omfördelning mellan länsstyrelserna under året. De länsstyrelser som prognosticerar ett överskott kan överlåta medel till de länsstyrelser som bedömer att de kan åstadkomma högre resultat med hjälp av ytterligare tillskott av medel.³⁹ Vi återkommer till hanteringen av dispositionsrätterna längre fram i rapporten.

2.3.3 Avgifter och ersättningar

Länsstyrelserna bedriver också verksamhet som är avgiftsbelagd. Det handlar om verksamhet som finansieras med offentligrättsliga avgifter eller uppdragsverksamhet. Länsstyrelserna disponerar avgiftsintäkterna om det rör sig om s.k. uppdragsverksamhet. Offentligrättsliga avgifter däremot ska som huvudregel levereras till statsbudgeten på olika inkomstitlar. Sådan verksamhet är ur myndighetens perspektiv att betrakta som anslagsfinansierad eftersom

³⁶ Enligt uppgift från en länsstyrelse, 2018-12-12, har dock denna typ av sammanställningar gjorts inom länsstyrelsekollektivet.

³⁷ Uppgifter från SFÖ, Finansdepartementet, 2018-08-20.

³⁸ Länsstyrelsen i Örebro läns årsredovisning 2017, s. 163

³⁹ Ibid, s. 164

myndigheten täcker sina förvaltningskostnader för verksamheten med anslag. Avgifterna och ersättningar står för 12 procent av den totala finansieringen 2017.⁴⁰

2.3.4 Fördelning av medel mellan länsstyrelserna

Mot bakgrund av vad som nu sagts är det lätt att konstatera att den samlade finansieringen av länsstyrelsernas verksamhet är komplex och kommer från många olika håll. En ytterligare komplicerande faktor är att budgeterade medel för ett uppdrag eller en uppgift som huvudregel måste delas upp i 21 delar. Antingen fattar regeringen beslut om fördelningen av medel, eller så delegeras beslutet till en central förvaltningsmyndighet eller till länsstyrelserna själva i de fall en länsstyrelse har dispositionsrätt över medel på sakanslag.

Instruktionsenliga uppgifter finansieras via förvaltningsanslaget. Anslaget fördelas av regeringen enligt fyra principer, som tillsammans utgör regeringens generella fördelningsmodell. Knappt 1 procent går till storlänerna Stockholm, Skåne och Västra Götaland och ska täcka extra lokalkostnader. Riktade medel utgör cirka 6 procent av de medel som fördelas mellan länsstyrelserna. Med riktade medel avses sådana medel som bara går till en eller ett fåtal länsstyrelser för verksamheter som inte bedrivs av samtliga länsstyrelser, samt medel som fördelas enligt specifika fördelningsnycklar. Den näst största posten, 26 procent, utgörs av ett grundbelopp som delas i 21 lika stora delar och tillfaller samtliga länsstyrelser. Den största delen, 67 procent, fördelas enligt en 7-parametersnyckel. Fördelningsnyckeln är tänkt att ta hänsyn till de kostnadsdrivande skillnader som finns mellan länsstyrelserna och länen. Ett antagande bakom modellen är att om en länsstyrelse blir underkompenserad för en viss uppgift, så kommer den bli överkompenserad för andra, och att det på så sätt jämnar ut sig i slutändan. De olika parametrarna tillskrivs olika vikt i enlighet med tabellen nedan:

Tabell 1 Fördelning enligt 7-parametersnyckeln för 2018

Medel att fördela	Vikt	
Folkmängd	57,5 %	1 153 752
Landyta inkl. sjöar & hav	8,5 %	170 555
Kommunantal	6,5 %	130 424
Länsanslag	4,5 %	90 294
Miljöavgifter	13,0 %	260 848
Jordbr. landsb. stöd	8,0 %	160 522
Djurskyddskontroll	2,0 %	40 131
Total	100 %	2 006 526

⁴⁰ Uppgift från dokumentgranskning vid Finansdepartementet, 2018-06-11.

Detta innebär att den i dessa termer minsta länsstyrelsen, Gotland, får cirka 1 procent (21 miljoner kronor) av det totala förvaltningsanslaget och att den största, Västra Götaland, får cirka 15 procent (302 miljoner kronor).

De inomstatliga bidragen kan fördelas enligt 7-parametersnyckeln, men kan också fördelas på helt andra sätt. En modell går ut på att anslaget delas i 24 delar och att alla länsstyrelser får en del, förutom de tre storstadslänen som får två delar. En annan variant är att alla länsstyrelser får en grundplåt och att resterande medel fördelas enligt 7-parametersnyckeln. I vissa fall är dock folkmängd och landyta helt irrelevant för uppdraget. Då bygger bidragens storlek till respektive länsstyrelse på den centrala förvaltningsmyndighetens bedömning av var pengarna gör mest nytta inom det specifika området. Detta gäller även i de fall en länsstyrelse har dispositionsrätt över medel på sakanslag och i förvaltningsanslagets riktade medel.

2.3.5 En splittrad finansiering

Det stora antalet finansieringskällor gör att den ansvariga enheten på Finansdepartementet, och därmed regeringen, saknar en fullständig bild av länsstyrelsernas finansiering. Införandet av dispositionsrätterna har dock ökat möjligheterna för regeringen att få en något mer samlad bild. Vid vår genomgång av uppdrag som finansieras med dispositionsrätt på sakanslag framkommer t.ex. att uppdrag som finns i andra myndigheters regleringsbrev till stor del också återfinns i länsstyrelsernas regleringsbrev. Då framgår också finansieringskälla.

Vidare finns det ingen tydlig systematik för när verksamheter ska finansieras av länsstyrelsernas förvaltningsanslag eller i form av bidrag från anslagsposter på ramanslag som andra myndigheter disponerar. Såväl stadigvarande verksamhet som förvaltningskostnader kan finansieras med inomstatliga bidrag vilket inte följer vedertagna principer för finansiering i staten. Detta är något som också tidigare utredningar har påpekat.⁴¹ Samtidigt har det skett vissa förbättringar på området. Samtliga bidrag som nu är dispositionsrätter kan betraktas som stadigvarande. Det medför bl.a. att den brist på logik för val av finansieringskällor som påtalats i tidigare utredningar inte längre är lika påtaglig. Enheten för statlig förvaltning (SFÖ) vid Finansdepartementet framhåller också att enheten under beredningar i Regeringskansliet framför att permanenta uppgifter bör finansieras via förvaltningsanslaget.⁴²

Fördelningen av medel mellan länsstyrelserna är ett återkommande tema i våra intervjuer med länsstyrelserna. Eftersom medel kan fördelas enligt en mängd olika logiker öppnas det upp för konflikter mellan länsstyrelserna. Det blir en dragkamp om vad som ska väga tyngst vid fördelningen. Detta är särskilt tydligt

⁴¹ SOU 2004:14.

⁴² Uppgift från SFÖ, Finansdepartementet, som del av deras faktagranskning av rapporten, 2018-12-17.

när det kommer till nya uppdrag som finansieras via förvaltningsanslaget och när Länsstyrelsen i Örebro har dispositionsrätt över medel på sakanslag som ska fördelas vidare till övriga länsstyrelser. I förlängningen menar vissa länsråd också att ett system med så många olika fördelningsmodeller inte blir transparent och att spårbarheten blir lidande.

2.4 Sammanfattande iakttagelser

I detta kapitel har vi beskrivit hur regeringens styrning av länsstyrelserna kommer till uttryck i instruktionen, regleringsbrev, regeringsuppdrag och finansiering. Den övergripande bilden är att styrningen i flera avseenden är otydlig.

Styrningen är otydlig på det sätt att den är svår att överblicka. Det faktum att styrningen är utspridd i så många uppdrag och förordningar samt att verksamheter finansieras genom en mängd olika och kompletterande finansieringskällor gör att det inte går att få en helhetsbild av länsstyrelsernas verksamhet genom regleringsbrevet. För att få fram en helhetsbild krävs en genomgång av en mängd olika källor.

Det är inte heller tydligt vad som är prioriterade frågor för länsstyrelserna och vilken roll de ska ha i statsförvaltningen. Styrningen är helt enkelt så omfattande och detaljerad att det blir svårt för länsstyrelserna att avläsa regeringens intentioner. Slutligen är det svårt att hitta någon tydlig logik eller systematik i hur sammansättningen av länsstyrelsernas uppgifter och uppdrag ser ut.

3 Regeringskansliets arbete med styrningen av länsstyrelserna

3.1 Kapitels syfte och innehåll

För att regeringen ska kunna fatta väl grundade beslut om hur länsstyrelserna ska styras har Regeringskansliet en viktig uppgift i att ta fram underlag till regeringen. Det förutsätter att Regeringskansliet analyserar länsstyrelserna i ett långsiktigt perspektiv. Behovet av samordning är stort eftersom många aktörer är inblandade i styrkedjan och ansvaret är uppdelat mellan olika departement. Syftet med kapitlet är att undersöka hur Regeringskansliet arbetar med styrningen av länsstyrelserna. Vi försöker svara på om Regeringskansliet aktivt prövar vilka uppgifter som ska hanteras av länsstyrelserna respektive centrala myndigheter och om arbetsprocesserna i Regeringskansliet är utformade så att det är möjligt för regeringen att anlägga ett sektorsövergripande perspektiv i myndighetsstyrningen.

3.2 Regeringskansliets interna arbetssätt

3.2.1 Ansvaret för myndighetsstyrningen av länsstyrelserna

Vid Finansdepartementet finns en enhet som har ansvar för länsstyrelserna och dess myndighetsstyrning: enheten för statlig förvaltning (i fortsättningen SFÖ).⁴³ Detta betyder att enheten bl.a. ansvarar för de årliga myndighetsdialogerna samt för att samordna och bereda ändringar i förordningen (2017:868) med instruktion för länsstyrelserna och länsstyrelsernas regleringsbrev.

Antalet handläggare som arbetar med länsstyrelsefrågor har, enligt uppgift från Finansdepartementet, varierat över tid beroende på de samlade behoven i verksamheten. För närvarande arbetar fyra handläggare på SFÖ med frågor som rör länsstyrelserna. Länsstyrelserna är ett av flera ansvarsområden för SFÖ och handläggare som arbetar med länsstyrelsefrågor arbetar i regel även med enhetens övriga ansvarsområden.⁴⁴

Ansvaret för de sakfrågor som länsstyrelserna arbetar med åligger respektive sakdepartement. Det betyder att respektive departement ansvarar för det sakliga innehållet i uppdrag via regleringsbrevet och uppföljningen av dessa uppdrag.⁴⁵

⁴³ RKF 2017:17.

⁴⁴ Uppgift från SFÖ, Finansdepartementet, 2018-05-14.

⁴⁵ Se förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.

Sakdepartementen kan också ha ansvar för att processa ändringar i instruktionen, när förändringarna är knutna till det egna politikområdet.⁴⁶

Vilka departement som deltar i beredningen av beslut som rör länsstyrelserna beror på vad frågan gäller. De departement som är berörda av beslutet ska alltid delta i beredningen. Om det är fråga om regleringsbrev eller texter i budgetpropositionen ska underlaget beredas med samtliga departement. Samtliga uppdrag som berör länsstyrelserna ska dessutom beredas med SFÖ.⁴⁷

För att samordna styrningen av länsstyrelserna finns en interdepartemental samrådsgrupp som består av representanter från de departement som berörs av frågor som gäller länsstyrelserna. Det är ofta tjänstemän vid de enheter som har uppdrag i länsstyrelsernas regleringsbrev som medverkar i samrådsgruppens arbete. Samrådsgruppen bestod inför arbetet med länsstyrelsernas regleringsbrev för 2018 av representanter från tio olika departement. SFÖ bjuder generellt sett in gruppen till möte två gånger om året. Mötena äger rum i samband med att arbetet med regleringsbrevet inleds och att arbetet med den gemensamma myndighetsdialogen startar.

3.2.2 Helhetsperspektiv och målkonflikter

Med tanke på länsstyrelsernas mångsektoriella uppdrag finns det en centrifugerande kraft inbyggd i styrningen av länsstyrelserna. Respektive departement strävar helt naturligt efter att höja ambitionsnivån på länsstyrelsernas verksamhet inom sina respektive verksamhetsområden.⁴⁸ För att länsstyrelserna ska kunna utföra sitt sektorsövergripande uppdrag krävs dock att styrningen också ser till helheten. Själva tanken med den samordnade länsförvaltningen är att bidra till en uppbrytning av ett mer avgränsat sektorstänkande som statsmakten vid upprepade tillfällen bedömt vara angelägen.⁴⁹

På frågan om hur SFÖ arbetar för att försäkra sig om att principen om den samordnade länsförvaltningen får genomslag i styrningen av länsstyrelserna får vi svaret att SFÖ:s roll i arbetet är att verka för att länsstyrelserna ges tillräckliga förutsättningar att genomföra sina uppdrag. Det handlar då t.ex. om att se till att det finns tillräcklig finansiering och att uppdrag överensstämmer med den instruktionsenliga uppgiften. SFÖ gör detta i första hand genom de processer som man håller i, såsom arbetet med regleringsbrevet och genom gemensambereidningar.⁵⁰

⁴⁶ Intervju med ett sakdepartement, 2018-09-05.

⁴⁷ Se t.ex. SB PM 2012:1, rev. 2017.

⁴⁸ Statskontoret 2010, s. 67.

⁴⁹ Prop. 2001/02:7, bet. 2001/02:KU7, rskr. 2001/02:138.

⁵⁰ Skriftliga svar från SFÖ, Finansdepartementet via e-post, 2018-09-26.

På frågan om vad principen om den samlade statliga länsförvaltningen innebär för respektive departement när de planerar för att ge länsstyrelserna ett uppdrag, är svaren varierande. Ett sakdepartement menar t.ex. att de håller sig till sitt område och att principen inte är levande på departementet.⁵¹ Det övergripande perspektivet förväntar man sig att SFÖ tar hand om. Ett annat sakdepartement talar i sitt svar endast om samordningen inom den egna sektorn, varför det är oklart om de uppfattat att principen handlar om samordning av olika sektorsintressen.⁵² Vid ett tredje sakdepartement är det inte tydligt för handläggarna vad principen innebär och de tillstod således att den inte har någon betydelse i deras arbete.⁵³

Samtliga sakdepartement som Riksrevisionen varit i kontakt med är överens om att det är SFÖ som ska företräda helhetsperspektivet och att deras eget ansvar är avgränsat till det egna sakområdet. Detta gör också att sakdepartementen anser sig ha god överblick över länsstyrelsernas uppdrag inom det egna området, men att de inte har någon helhetsbild av allt länsstyrelserna gör. Regleringsbrevet ger en översiktlig bild, men eftersom länsstyrelserna får så många uppdrag via andra myndigheters regleringsbrev är det svårt att skaffa sig en helhetsbild. Intressant att notera är att SFÖ menar att de arbetar för att få övriga departement att se länsstyrelserna mer som sin egen myndighet, dvs. att ansvaret för styrningen bör vila på alla inblandade departement, inte bara på Finansdepartementet.⁵⁴

Uppgifter från samtliga departement som Riksrevisionen har intervjuat ger för handen att det i den interdepartementala samrådsgruppen inte förs diskussioner om enskilda uppdrag eller om eventuella målkonflikter mellan uppdrag från olika departement. I stället är det främst formfrågor som avhandlas vid mötena. Det är SFÖ som håller i mötena och det är SFÖ som ger information till övriga departement. Informationen avser främst vad departementen ska tänka på, t.ex. inför arbetet med regleringsbrevet. Då kan det handla om att departementen ska tänka på att uppdrag ska vara finansierade och inte innehålla för många återrapporteringskrav eller för många olika datum för återrapportering. Gruppen får också information om tidplan och vilka riktlinjer som ska följas för att förenkla sammanställningen av regleringsbrev och resultatdialog. Enligt ett sakdepartement trycker SFÖ också på för att departementen inte ska lägga för många uppdrag.⁵⁵ Följaktligen går det att konstatera att olika uppdrag inte vägs mot varandra och att det inte görs någon samlad bedömning av vilka uppdrag som är viktigast att ha med i regleringsbrevet.

⁵¹ Intervju med sakdepartement, 2018-08-22.

⁵² Intervju med sakdepartement, 2018-06-27.

⁵³ Intervju med sakdepartement, 2018-09-05.

⁵⁴ Muntlig kontakt med företrädare för SFÖ, Finansdepartementet, 2018-10-08.

⁵⁵ Intervju med sakdepartement, 2018-09-20.

Eventuella målkonflikter hanteras huvudsakligen genom processen för gemensam beredning. Berörda departement får där möjlighet att yttra sig om lämpligheten i ett uppdrag eller dess utformning. Det finns med andra ord inget speciellt forum för detta när det kommer till styrningen av länsstyrelserna. Enligt uppgifter från ett sakdepartement händer det dock att länsstyrelserna påpekar att det föreligger en konflikt mellan olika uppdrag. Då vänder sig länsstyrelserna till SFÖ. Ibland är SFÖ med i förhandlingar mellan länsstyrelserna och berörda sakdepartement för att lösa målkonflikter. I andra fall påtalar SFÖ att det finns målkonflikter för andra departement. Enheten har dock inte mandat att lösa målkonflikter som kan finnas i lagar och förordningar, eller mellan olika sakområdets prioriteringar.⁵⁶ SFÖ löser därför inte denna typ av frågor genom att göra egna avvägningar. I stället skickas ärendet vidare till berörda departement för bilaterala diskussioner. Enligt länsstyrelserna är det vanligaste dock att målkonflikter hanteras på regional nivå av länsstyrelserna själva, något de tycker ingår i uppdraget.

Enligt uppgift från Finansdepartementet får SFÖ genom Regeringskansliets beredningsrutiner en god överblick över de uppdrag som ges till länsstyrelserna via andra myndigheters regleringsbrev och regeringsuppdrag som ges vid sidan av länsstyrelsernas regleringsbrev. Det finns dock ingen sammanställning av dessa uppdrag och på en direkt fråga från Riksrevisionen kan enheten inte svara på hur många regeringsuppdrag som länsstyrelserna har vid sidan av regleringsbrevet eller plocka fram dessa uppdrag.

3.2.3 Prövning av vilka uppgifter länsstyrelserna ska ansvara för

Det finns inga tydliga gränser för vilka uppgifter och uppdrag som länsstyrelserna ska eller bör ansvara för. Som konstaterats ovan står det i instruktionen att länsstyrelserna ansvarar för den statliga förvaltningen i länet, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret för särskilda förvaltningsuppgifter. Det är därför t.ex. svårt att tänka sig ett enkelt sätt att renodla länsstyrelsernas verksamhet. Att det är just i länet länsstyrelserna ska verka är emellertid ingen slump utan är givetvis kopplat till det förvaltningspolitiska värdet vi tidigare benämnde det regionala. Alltså att länsstyrelserna ska finnas nära och vara tillgängliga för medborgare, företag och kommuner och att länsstyrelserna ska ha kunskap om regionala förhållanden och förutsättningar. Det regionala kan därför tänkas innebära en typ av begränsning där t.ex. nationella uppgifter utan koppling till länet faller utanför ”det möjligas gränser”.

Representanterna för de olika departementen som intervjuats inom ramen för denna granskning svarar ganska olika på frågan om hur de avgör vad som är en nationell uppgift och vad som är en regional uppgift och därför bör tas om hand av länsstyrelserna. SFÖ svarar att det inte finns några dokumenterade kriterier för

⁵⁶ Information från SFÖ, Finansdepartementet, 2018-12-17.

när uppdrag ska ges till länsstyrelser eller andra myndigheter. Det är en fråga som avgörs från fall till fall, med hänsyn taget till verksamhetens specifika behov och politiska avvägningar. Vid bedömningar av detta slag kan dock bl.a. beaktas om uppdraget har regional koppling, om det rör verksamhet som bedrivs i hela landet och hur det i övrigt förhåller sig till länsstyrelsernas uppgifter och uppdrag. Hur de olika faktorerna ska viktas mot varandra kommer dock att skilja sig från fall till fall och olika departement resonerar olika.

Ett sakdepartement svarar t.ex. att frågan inte alls varit föremål för diskussion inom departementet.⁵⁷ Ett annat sakdepartement säger att det inte finns någon princip som styr hur de placerar uppdrag.⁵⁸ I stället är det något som avgörs i dialog mellan olika inblandade tjänstemän på departementet. Andra myndigheter kan också signalera om de behöver länsstyrelserna som utförare eller om de klarar en ny uppgift själva. Ett tredje sakdepartement menar att det ofta faller sig naturligt inom deras område, t.ex. när det gäller att inhämta information från landets kommuner eller att få information om den regionala utvecklingen.⁵⁹ Arbetsfördelningen mellan den nationella myndigheten med sakansvar och länsstyrelserna är då reglerade i förordningar.

Det finns dock uppdrag och uppgifter som helt uppenbart avviker från det resonemang som SFÖ menar är vägledande vid beslut om vad länsstyrelserna ska ansvara för. Under 2012 genomfördes t.ex. en mer omfattande koncentration av länsstyrelsernas verksamhet med syfte att åstadkomma en högre effektivitet och en mer rationell användning av resurser samt att säkerställa en fungerande rättssäkerhet.⁶⁰ Med koncentration avsågs verksamhet där en länsstyrelse fullgör uppgifter även i andra län än det egna. De uppdrag som kom på tal för koncentration skulle uppfylla merparten av följande kriterier:

- begränsat behov av lokalkännedom
- begränsat samband med länsstyrelsens övriga kärnverksamhet
- begränsad betydelse för länsstyrelsernas uppdrag enligt 2 § länsstyrelseinstruktionen
- låg besöksfrekvens på länsstyrelsen
- behov av likformigt utförande
- få externa besök
- få årsarbetskrafter
- hög komplexitet.⁶¹

⁵⁷ Intervju med sakdepartement, 2018-06-27.

⁵⁸ Intervju med sakdepartement, 2018-08-22.

⁵⁹ Intervju med sakdepartement, 2018-09-05.

⁶⁰ Prop. 2011/12:31 *Ändring av viss länsstyrelseverksamhet*, s. 29 ff.

⁶¹ *Ibid.*, s. 28 ff.

De verksamheter som koncentrerades återfinns t.ex. inom ärendegrupperna medborgarskap, överförmyndare, begravningsfrågor, bilskrotning, lönegaranti, Allmänna arvsfonden, lotterier och bitillsyn.⁶² Uppgifter koncentrerades till länsstyrelserna i Stockholms, Östergötlands, Skåne, Västra Götalands, Dalarnas, Västernorrlands och Norrbottens län.

Intressant i detta sammanhang är att flera av de områden som blivit föremål för koncentration i utredningen Statens regionala förvaltning (SOU 2012:81) pekas ut som uppgifter som kan överföras till centrala förvaltningsmyndigheter eftersom de saknar beröringspunkter med länsstyrelsernas övergripande uppdrag. Uppgifterna anses inte heller kräva geografisk närhet eller god kunskap om lokala och regionala förhållanden.

På motsvarande sätt väljer regeringen kontinuerligt att lägga uppdrag hos en länsstyrelse eller ett fåtal länsstyrelser. Ett sakdepartement menar t.ex. att man i dessa fall har gjort bedömningen att alla länsstyrelser inte har resurser och kompetens för att genomföra uppdraget. Därför hamnar uppdraget hos någon av de större länsstyrelserna. På liknande sätt resonerar ett annat sakdepartement i sina svar till Riksrevisionen. Eftersom många av de uppdrag som kommer ifrån det departementet har en mycket begränsad budget går det inte att få verksamhet hos alla tjugoen länsstyrelser.⁶³ Då väljer man i stället att förlägga uppdraget hos en länsstyrelse. Vilken länsstyrelse det blir handlar till stor del om vilka som tidigare haft liknande uppdrag och vilka som visar intresse för sakfrågan. Det kan också vara så att uppdrag läggs på en länsstyrelse med uppdrag att samordna övriga. Då kan motivet vara att departementet vill ha en samlad återsrapportering, dvs. en rapport eller ”produkt” som är mer lätthanterlig än om alla länsstyrelser rapporterar enskilt.

3.2.4 Uppföljning av länsstyrelsernas resultat

Regeringen följer upp länsstyrelsernas verksamhet både i samband med den enskilda och den gemensamma myndighetsdialogen. Det viktigaste underlaget för regeringens uppföljning av länsstyrelsernas resultat är årsredovisningen. I årsredovisningen ska länsstyrelserna redovisa hur de löst de uppgifter som de tilldelats genom lag, instruktion och annat regeringsbeslut.

I samband med den gemensamma dialogen utför varje departement en årlig bedömning av länsstyrelsernas resultat inom sitt område, främst utifrån länsstyrelsernas årsredovisningar. Bedömningarna görs utifrån instruktioner som tagits fram av SFÖ. Instruktionerna är uppbyggda som ett slags betygssystem för att möjliggöra jämförelser mellan länsstyrelserna. Omdömena är godkänt, arbete återstår och bristfällig information. Tidigare fanns även omdömet väl godkänt,

⁶² Prop. 2011/12:31 *Ändring av viss länsstyrelseverksamhet*, s. 42.

⁶³ Intervju med sakdepartement, 2018-09-20.

som nu har tagits bort eftersom det ansågs vara en allt för svår bedömning att göra. I våra intervjuer med handläggare vid Regeringskansliet har det framkommit att inget departement läser hela årsredovisningen, utan att man tar hand om "sina delar". SFÖ samlar sedan bedömningarna i ett dokument som används som underlag till den gemensamma myndighetsdialogen med länsstyrelserna. Själva bidrar SFÖ med en beskrivning av utvecklingen på länsstyrelserna när det gäller mer ämnesövergripande frågor såsom verksamhetens utveckling, finansiering och organisation. De gör också en bedömning av hur väl länsstyrelserna samverkar med myndigheter och andra aktörer. SFÖ gör också vissa sammanfattande bedömningar av länsstyrelsernas resultat, det handlar framför allt om hur resultaten förhåller sig till föregående års resultat. Att det ska finnas länsstyrelser brukar motiveras av att vissa statliga frågor och beslut omfattar flera sakområden och därför kräver ett brett synsätt och en helhetsbedömning på regional nivå. Någon analys eller bedömning av hur länsstyrelserna sammantaget klarar av detta övergripande uppdrag har Riksrevisionen dock inte funnit.

Att ingen på Regeringskansliet läser hela årsredovisningarna är inte så konstigt. Länsstyrelsernas årsredovisningar är långa (totalt för samtliga 21 handlar det om flera tusen sidor). En viktig förklaring till textmängden är självklart att länsstyrelsernas verksamhet omfattar en mängd olika sektorer, men också att regeringen inom flera sakområden har gett länsstyrelserna en stor mängd återrapporteringskrav. En annan förklaring till det stora sidantalet är det system för bedömningar av resultaten som byggts upp av Regeringskansliet. Flera länsstyrelser uppger att de upplevt att ju mer man skriver, desto bättre betyg får man. Vissa handläggare på Regeringskansliet bekräftar denna bild och menar att eftersom man bara läser de egna delarna i årsredovisningarna tar man tacksamt emot de detaljerade redogörelserna på det egna området. Med detta sagt är alla inblandade samtidigt medvetna om att detta inte är så bra för den läsare som vill bilda sig en uppfattning om verksamhetens resultat som helhet.

I samband med dialogen får varje länsstyrelse ta del av en skriftlig återkoppling på den egna länsstyrelsens resultat. Beroende på vilka frågor som ska tas upp vid den gemensamma dialogen bjuds även statssekreterare från andra departement in. Utöver myndighetsdialogerna har Regeringskansliet även möjlighet att följa upp länsstyrelsernas arbete vid landshövdingemötena och länsrådsmötena en gång i månaden. Dessa möten är dock i första hand till för länsstyrelserna själva och är kanske snarare att betrakta som en avstämning än en uppföljning. Finansdepartementet har dock stående informationspunkter på dagordningen. Efter informationen har landshövdingarna och länsråden möjlighet att reflektera, ställa frågor och be om förtydliganden.

Länsstyrelsernas årsredovisningar innehåller inte uppgifter om resultat av uppdrag som kommer via andra myndigheters regleringsbrev. Resultat av detta

slag rapporteras huvudsakligen in till respektive bidragsgivande myndighet, som i sin tur återrapporterar till ansvarigt departement. Myndigheterna har ofta, men inte alltid, stort utrymme att själva avgöra vad de vill ha inrapporterat. Detta betyder två saker: det finns en risk för att länsstyrelsernas bidragsfinansierade verksamhet inte blir föremål för samma grad av prövning från regeringens sida som de verksamheter där länsstyrelsen själva disponerar medel. Det innebär också att en relativt sett stor del av länsstyrelsernas verksamhet inte blir föremål för någon samlad uppföljning utan hanteras utspritt på de olika sakdepartementen. Det blir således svårt för SFÖ att ha ett helhetsperspektiv på hur länsstyrelserna klarar hela sitt uppdrag.

3.2.5 Stark betoning på sektorsperspektiven

Vi har kunnat konstatera att principen om den samordnade länsförvaltningen inte är styrande vid prövningen av om länsstyrelserna är bäst lämpade för ett uppdrag. Behoven inom respektive sektor tycks i stället vara det avgörande vid beslut om vilken myndighet som ska göra vad. Avsaknaden av fasta principer, mot vilka det kan ske en aktiv prövning av vilka uppgifter länsstyrelserna ska ansvara för, bidrar sannolikt till denna sektorisering.

Vidare finns det inga processer för att väga olika regleringsbrevsuppdrag och återrapporteringskrav mot varandra över sektorsgränserna. Det görs följaktligen aldrig någon helhetsbedömning av vad som är viktigast att länsstyrelserna gör för att regeringens samlade politik ska få genomslag i länen. Detta får också tydliga konsekvenser för återrapporteringen. Mängden återrapporteringskrav i kombination med den asymmetri som finns i regleringsbrevet gör det svårt att bilda sig en uppfattning om länsstyrelsernas resultat i en mer övergripande mening. Detta problem är något Riksrevisionens årliga revision återkommer till i våra kontakter med dem.

SFÖ tycks inte utgöra en tillräckligt stark sammanhållande kraft. Detta är också något många av de intervjuade länsledningarna påtalar. SFÖ anses inte vara tillräckligt tydliga eller starka i förhandlingen med sakdepartementen. Flera av de intervjuade länsledningarna lyfter att enheten i dagsläget inte förmår driva mer principiella frågor inom Regeringskansliet, t.ex. vilka uppgifter länsstyrelserna ska ansvara för och hur uppdrag ska finansieras. Till saken hör dock att SFÖ har ett mycket svårt och komplext arbete att utföra, där delvis motstridiga förvaltningspolitiska värden ska balanseras mot varandra. Att bryta ner dessa värden till tydliga riktlinjer och förhållningsregler för övriga departement skulle kräva en hel del. Att bara ha kontroll över alla uppdrag och den komplexa finansieringsbilden är en utmaning i sig. Problemen har dock varit kända under lång tid, varför det är något förvånande att de personella resurserna som avsätts för styrningen av länsstyrelserna på Finansdepartementet är så små.

Slutligen är det svårt att se att förutsättningarna för att anlägga ett helhetsperspektiv på styrningen av länsstyrelserna finns idag. Vi har t.ex. kunnat konstatera att det är svårt att få fram grundläggande information om uppdrag och finansiering från SFÖ eftersom den typen av sammanställningar saknas. Det finns inte heller någon sammanhållande uppföljning av hela länsstyrelsernas verksamhet och det görs ingen analys av resultaten i förhållande till länsstyrelsernas övergripande uppdrag.

3.3 Kontakter och dokumentation

I detta avsnitt undersöker vi de löpande kontakter mellan Regeringskansliet och länsstyrelserna som är nödvändiga för att styrningen ska fungera. Vi undersöker och diskuterar också behovet av dokumentation av dessa kontakter.

3.3.1 Kontakter mellan Regeringskansliet och länsstyrelserna

För att styrningen av länsstyrelserna ska kunna anpassas efter myndigheternas förutsättningar och tas emot på ett bra sätt av myndigheterna är det nödvändigt med löpande informella kontakter mellan tjänstemän på Regeringskansliet och företrädare för myndigheterna.⁶⁴ Denna typ av kontakter bör syfta till informations- och kunskapsutbyte samt förtydliganden av regeringens styrning.⁶⁵ Kontakterna är ett sätt för regeringen att hålla sig uppdaterad om hur det går för myndigheterna och vilka behov som finns och ett sätt för länsstyrelserna att kunna få regeringens krav och intentioner klarlagda. Det finns en rad olika, mer eller mindre formaliserade, tillfällen för dialog mellan länsstyrelserna och Regeringskansliet.

Enskild myndighetsdialog

Som regel bör regeringen genomföra en årligt återkommande myndighetsdialog där myndighetens ledning och företrädare för regeringen pratar om respektive myndighets resultat och verksamhet med utgångspunkt i bland annat myndighetens årsredovisning.⁶⁶ Enligt uppgift från Finansdepartementet är tanken att ansvarigt statsråd eller statssekreterare på departementet samt huvudmannen för länsstyrelserna tillsammans med en av myndighetshandläggarna ska delta i samtalet. För länsstyrelsernas del sker myndighetsdialogen vart tredje år. Rent praktiskt innebär det att sju länsstyrelser har sin myndighetsdialog varje år, utifrån ett rullande schema. På så vis tar det regeringen tre år att genomföra dialogerna med länsstyrelserna.

⁶⁴ Bet. 2009/10:FiU38, s. 11.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Prop. 2009/10:175, bet. 2009/10:FiU38, s. 12.

Gemensam myndighetsdialog

Utöver den enskilda myndighetsdialogen har länsstyrelserna en gemensam myndighetsdialog varje år. Vid detta möte deltar alla landshövdingar och länsråd samt ansvarigt statsråd och statssekreterare vid Finansdepartementet, huvudmannen och samtliga myndighetshandläggare. Övriga departement bidrar med underlag i form av en årlig bedömning av länsstyrelsernas resultat som används vid den gemensamma dialogen.

Landshövdingemöten och länsrådsmöten

Utöver myndighetsdialogerna träffas samtliga landshövdingar en gång i månaden. Även länsråden träffas en gång i månaden. Här finns möjligheter för Regeringskansliet att bistå länsstyrelserna med förtydliganden av den formella styrningen. Vid dessa möten har SFÖ en stående tid för information om aktuella frågor. Denna punkt leds av huvudmannen på Regeringskansliet tillsammans med en eller flera myndighetshandläggare. På vissa landshövdingemöten deltar ansvarigt statsråd och statssekreterare från Finansdepartementet.

Löpande kontakter mellan departementen och länsstyrelserna

För att hantera gemensamma frågor har länsstyrelserna sedan början på 2000-talet organiserat sig i så kallade länsrådsgrupper. Länsrådsgrupperna är konstruerade utifrån olika politikområden och är bemannade med länsråd från olika länsstyrelser. I varje grupp finns en ordförande och gruppens ansvarsområden är fördelade mellan olika kontaktlänsråd. Länsrådsgrupperna ansvarar för den operativa verksamheten såsom bevakning, beredning och styrning av frågor inom olika sakområden, och rapporterar till länsrådsmötet. Det är länsrådsmötet som ger uppdrag och mandat samt bemannar länsrådsgrupperna. Till sin hjälp har länsrådsgrupperna nätverk med chefer och handläggare från länsstyrelserna som jobbar på deras uppdrag. Nätverken har en beredande eller analyserande funktion. Länsrådsgrupperna är indelade efter följande sakområden:

Tabell 2 Länsrådsgruppernas ansvarsområden

Grupp 1	Samhällsplanering, krisberedskap och kulturmiljö
Grupp 2	Förvaltning, juridik, ekonomi, länskoncentrerade arbetsuppgifter, informationssäkerhet, strategiska personalfrågor, informations- och kommunikationsfrågor samt miljöledning
Grupp 3	Social hållbarhet, folkhälsa, integration och jämställdhet
Grupp 4-5	Regional utveckling, konkurrens och strukturfonder samt landsbygd, skogsbruk, fiske och veterinära frågor
Grupp 6	Miljö, natur, energi och klimat
Grupp 7	Gemensamma stödprocesser

Till en början var syftet med länsstyrelsernas gemensamma organisation att ensa länsstyrelserna i gemensamma frågor. Efter hand har den gemensamma organisationen också kommit att användas som en viktig kontaktyta för Regeringskansliet. I stället för att föra dialog med tjugo olika parter kan Regeringskansliet kommunicera med en part. Länsrådsgrupperna har också en sakområdesindelning som stämmer väl med departementens olika ansvarsområden. Detta gör sammantaget kommunikationen snabbare och enklare.

Kommunikationen med länsstyrelserna på tjänstemannanivå inom Regeringskansliet sker i regel med kontaktlänsråden.⁶⁷ Kommunikationen sker huvudsakligen direkt med de ansvariga sakdepartementen, men kan också ske via SFÖ. Samtliga landshövdingar och länsråd som Riksrevisionen har intervjuat är av uppfattningen att det framför allt är länsrådsgrupperna och kontaktlänsråden som har de strategiska kontakterna med departementen, inte myndighetscheferna. Kontaktlänsråden beskriver själva att det som tas upp i kontakterna kan handla om allt från ny lagstiftning, finansiering och regleringsbrev till enskilda uppdrag. Hur mycket kontakt som kontaktlänsråden har med Regeringskansliet och hur formaliserade dessa kontakter är varierar mellan de olika länsrådsgrupperna.

Enligt uppgift från Finansdepartementet förväntar sig Regeringskansliet att länsstyrelserna samordnar sig inom ramen för länsrådsgrupperna.⁶⁸ Detta bekräftas också i våra intervjuer med företrädare för de olika sakdepartementen, där det framgår att de förutsätter att länsstyrelserna löser eventuella oenigheter inom länsstyrelsekollektivet innan de kommunicerar med Regeringskansliet, eller att de informerar om det finns eventuellt avvikande meningar hos vissa länsstyrelser. Till skillnad från kontaktlänsråden företräder landshövdingarna, i den mån landshövdingarna nu har kontakter med Regeringskansliet, generellt sett den egna länsstyrelsen.⁶⁹

3.3.2 Regeringskansliets dokumentation av informella kontakter

Informella kontakter kan vara olika institutionaliserade. Man kan beskriva kontakterna som att de befinner sig på en skala mellan informella och formella. I den informella änden av skalan kan vi placera muntliga oplanerade konversationer mellan opolitiska tjänstemän i Regeringskansliet och tjänstemän i myndigheter och i andra änden finner vi regeringsbeslut som skickas till myndigheter. Utifrån den här logiken följer att ju mer planerade, regelbundna och högre upp i hierarkin kontakterna är, desto mer institutionaliserade och så småningom formaliserade blir de.

⁶⁷ Uppgift från SFÖ, Finansdepartementet. Framgår av intervjuerna med sakdepartementen.

⁶⁸ Skriftliga svar på Riksrevisionens frågor från SFÖ, Finansdepartementet, 2018-04-27.

⁶⁹ Enligt uppgift från en länsstyrelse, 2018-12-12, förekommer det dock också att landshövdingar företräder länsstyrelsekollektivet tillsammans med kontaktlänsrådet i enstaka fall.

Ansvar för hur de informella kontakterna mellan Regeringskansliet och myndigheterna ordnas är ett ansvar för både chefer i Regeringskansliet och myndighetscheferna. I Regeringskansliet finns ett vägledande PM från 2014 om informella kontakter. Här ställs inte krav på att tjänstemännen alltid ska dokumentera informella kontakter. Behovet av dokumentation av informella kontakter beror helt enkelt på vad som diskuteras och det får avgöras i det enskilda fallet beroende på relevansen för den fråga som den informella kontakten avser. Enligt PM:et ligger det i sakens natur att en informell dialog ska vara just informell och därför är det inte möjligt att reglera eller formalisera informella kontakter.⁷⁰ Enligt PM:et är myndighetsdialogen en informell kontakt. Riksrevisionen har noterat att flera av de kontakter som Regeringskansliet betraktar som informella och som därför saknar generella interna krav på dokumentation är både formaliserade och regelbundna.

Det finns inga nedskrivna rutiner för hur de informella kontakterna med länsstyrelserna ska hanteras. Det som är en tydlig signal från SFÖ och som slagit igenom på samtliga departement som Riksrevisionen haft kontakt med i granskningen är att de strategiska kontakterna när det gäller länsstyrelserna ska ske genom kontaktlänsråden. Huruvida en sådan kontakt dokumenteras avgörs från fall till fall och sakdepartementen resonerar lite olika. Ett sakdepartement menar t.ex. att de alltid dokumenterar de på förhand bestämda mötena med den länsrådsgrupp som ansvarar för deras frågor.⁷¹ Ett annat sakdepartement menar att de normalt inte dokumenterar sina kontakter med representanter från länsrådsgrupperna.⁷²

Myndighetsdialogerna är, som redan konstaterats, regelbundna möten mellan regeringen och Regeringskansliet och länsstyrelserna. Enligt uppgift från Finansdepartementet är i regel minnesanteckningar vid de enskilda myndighetsdialogerna med länsstyrelser. Vår granskning av dokumentationen visar dock att det varierar om minnesanteckningar finns kvar och hur de ser ut. Dokumentationen varierar dessutom från år till år. Från 2017 finns tre av sju dialoger dokumenterade, från 2016 finns sex av sju dialoger dokumenterade, från 2015 finns en av sju dialoger dokumenterad och från 2014 finns två av sju dialoger dokumenterade. Vid ett återbesök vid en senare tidpunkt under granskningen har vi kunnat konstatera att samtliga myndighetsdialoger från 2018 finns dokumenterade. Variationen i dokumentationen följer ingen särskild logik. Insynen i vad som sagts i dialogen varierar därmed mellan olika länsstyrelser av oklara skäl.

⁷⁰ Regeringskansliet 2014, s. 11.

⁷¹ Intervju med sakdepartement, 2018-08-22.

⁷² Intervju med sakdepartement, 2018-06-27.

Den gemensamma dialogen med länsstyrelserna hölls första gången 2009. Enligt uppgift från SFÖ finns regeringens återkoppling på länsstyrelsernas resultat dokumenterade i ett underlag som skickas ut till respektive länsledning. Det förs dock inga minnesanteckningar vid den gemensamma myndighetsdialogen. Enligt SFÖ:s bedömning är nyttan av minnesanteckningar från den gemensamma dialogen begränsad eftersom den till stor del utgörs av presentationer, föredrag och workshoppar.⁷³ Avsaknaden av minnesanteckningar gör det dock svårt att följa upp vad som sagts vid dessa möten. Det gör det också svårt för nya handläggare vid SFÖ och handläggare vid de departement som inte deltog vid myndighetsdialogen att veta vad som eventuellt har sagts i de frågor där de har ansvar.

SFÖ för minnesanteckningar vid landshövdingemötena medan länsstyrelsernas gemensamma kansli ansvarar för minnesanteckningar vid länsrådsmötena. Dokumentationen gör det möjligt att följa vad som sagts vid dessa möten.

3.3.3 Snabbt och smidigt, men med komplikationer

Regeringens styrning av länsstyrelserna består i praktiken av många avsändare och många mottagare. Den informella organisation som vuxit fram där länsrådsgrupperna fungerar som kontaktyta gentemot Regeringskansliet erbjuder möjligheter till snabb, smidig och effektiv samordning som på många sätt underlättar regeringens styrning av en komplex myndighetsfär.

Samtidigt finns vissa risker. Den aktuella ordningen där kontaktlänsråden företräder samtliga länsstyrelser innebär att alla länsstyrelser inte har löpande kontakt med Regeringskansliet i alla frågor. Det medför att det är många som inte är närvarande vid en kontakt, men som i efterhand kan komma att beröras eller behöva veta vad som sagts. Att dokumentationen inte följer några enhetliga rutiner försvårar insynen, t.ex. vad gäller logiken bakom ett visst beslut, och kan därmed skada förtroendet för den ordning som har byggts upp. Som vi kommer att se i nästa kapitel bygger länsstyrelsernas gemensamma organisation helt på tillit, vilket ställer stora krav på öppenhet och transparens.

På motsvarande sätt finns risker med den sporadiska dokumentationen internt på Regeringskansliet. Handläggare på departement som inte närvarar vid olika kontakter får svårt att bilda sig en uppfattning om vad som eventuellt sagts i frågor där de har ansvar. Även i fall där departementet varit representerat kan det bli problem. Under granskningens gång har t.ex. samtliga myndighetshandläggare på SFÖ bytts ut. Då blir det svårt för nya medarbetare att sätta sig in i olika frågor.

Vidare kan vi konstatera att länsstyrelserna via sin gemensamma organisation kommit att "spegla" Regeringskansliets sektorsuppdelning. Den rådande

⁷³ Skriftliga svar på Riksrevisionens frågor från SFÖ, Finansdepartementet, 2018-09-26.

kommunikationsordningen riskerar därmed att bidra till en ökad sektorisering, då kommunikationen idag främst sker mellan representanter för de olika sakdepartementen och kontaktlänsråd med sakansvar snarare än med myndighetsledningarna som har ett myndighetsövergripande helhetsansvar. Denna strategiskt viktiga del av styrkedjan saknar därmed i det närmaste aktörer med uppdrag att bevaka att det anläggs ett helhetsperspektiv på styrningen.

3.4 Sammanfattande iakttagelser

I det här kapitlet har vi undersökt om Regeringskansliet gör en aktiv prövning av vilka uppgifter som ska hanteras av länsstyrelserna respektive centrala myndigheter. Det har framkommit att det inte finns några kriterier för när uppgifter och uppdrag ska ges till länsstyrelserna eller till andra myndigheter. Det är en fråga som avgörs från fall till fall, inom respektive departement. Behoven inom respektive sakområde blir därför avgörande för vilka uppgifter länsstyrelserna kommer att ansvara för. När nya uppgifter tilldelas länsstyrelserna gör Regeringskansliet ingen analys av länsstyrelsernas samlade uppdrag och roll.

Vi har vidare undersökt i vilken utsträckning arbetsprocesserna inom Regeringskansliet är utformade så att Regeringskansliet och regeringen kan anlägga ett sektorsövergripande helhetsperspektiv på styrningen. Det har framkommit att det forum som finns för samordning inom Regeringskansliet inte används för att göra helhetsbedömningar över departementsgränserna, t.ex. när det kommer till regleringsbrevsuppdrag eller att hantera eventuella målkonflikter. Vi har också kunnat konstatera att ingen inom Regeringskansliet har en samlad bild av hela regeringens styrning av länsstyrelserna i termer av uppdrag och finansieringskällor. Ett liknande mönster finns i Regeringskansliets uppföljning av länsstyrelsernas resultat. Uppdrag som kommer till länsstyrelserna via andra myndigheters regleringsbrev följs upp av respektive departement. Inför den årliga dialogen bedömer varje enskilt departement länsstyrelsernas resultat på sina respektive områden. Regeringskansliet gör därmed ingen övergripande analys av länsstyrelsernas resultat i relation till deras övergripande uppdrag.

Utöver att ge svar på de frågor som ställdes inledningsvis har vi också kunnat visa att mycket av kommunikationen mellan Regeringskansliet och länsstyrelserna sker mellan respektive departement och länsrådsgrupperna. Därför sker mycket av den strategiskt viktiga kommunikationen inom respektive "stuprör", vilket riskerar att förstärka de sektoriella perspektiven på bekostnad av ett helhetsperspektiv. Vi har också sett att dokumentationen av informella kontakter varierar. Det innebär att insynen i styrningen av länsstyrelserna är begränsad och att viktig information kan gå förlorad i styrkedjan som består av många avsändare och mottagare.

4 Länsstyrelsernas förutsättningar att utföra sitt uppdrag

4.1 Kapitlets syfte och innehåll

Så här långt har granskningen visat att de flesta av de problem med regeringens styrning som uppmärksammats i tidigare utredningar kvarstår. Syftet med detta kapitel är att redogöra för hur regeringens och Regeringskansliet vägval påverkar länsstyrelsernas möjligheter att genomföra sitt uppdrag. Först försöker vi besvara frågan om regeringens styrning är utformad på ett sådant sätt att den ger länsstyrelserna goda möjligheter att samarbeta och samtidigt ger varje landshövding förutsättningar att ta ansvar för sin länsstyrelse och dess verksamhet. Därefter behandlar vi frågan om huruvida regeringens styrning ger samtliga länsstyrelser rimliga möjligheter att bedriva en långsiktig och hållbar verksamhet.

4.2 Samarbete och ansvar

Precis som andra statliga myndigheter ska länsstyrelserna verka för att genom samarbete med andra myndigheter ta tillvara de fördelar som kan vinnas för enskilda och för staten som helhet.⁷⁴ Det som skiljer länsstyrelserna från andra statliga myndigheter i det här avseendet är det faktum att det finns 21 olika länsstyrelser som i grunden har samma uppdrag. Hanteringen och bedömningarna av ärenden ska inte skilja sig åt beroende på vilket län man bor i. Länsstyrelserna och staten som helhet har således mycket att vinna på att länsstyrelserna samarbetar med varandra. Samtidigt är länsstyrelserna i grunden fristående myndigheter med uppdrag och ansvar för respektive län, och ansvaret för länsstyrelsernas verksamhet är tydligt kopplat till varje enskild länsledning.⁷⁵ Det innebär att ingen länsstyrelse får besluta över någon annan.⁷⁶

⁷⁴ 6 § myndighetsförordningen (2007:515).

⁷⁵ Enligt 3 § myndighetsförordningen (2007:515) ansvarar myndighetens ledning inför regeringen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel. Enligt 11 § förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion leds länsstyrelsen av en myndighetschef, som är landshövding och som anställs av regeringen. Enligt samma förordning, 24 §, beslutar regeringen även om anställningar av länsöverdirektör och länsråd efter anmälan av landshövdingen.

⁷⁶ Jfr 12 kap. 2 § regeringsformen.

4.2.1 Regeringen fokuserar på den gemensamma styrningen

Vår genomgång av regeringens styrdokument visar att styrningen av länsstyrelserna sker både enskilt gentemot varje länsstyrelse och gemensamt riktat mot länsstyrelserna som kollektiv. Fokus ligger dock på den gemensamma styrningen. Den gemensamma styrningen förmedlas i myndighetens instruktion, det gemensamma regleringsbrevet, gemensamma särskilda regeringsuppdrag och i den årliga gemensamma myndighetsdialogen. Utöver detta tillkommer även de gemensamma landshövdingemötena och länsrådsmötena en gång i månaden där Finansdepartementet deltar och har en stående punkt på dagordningen.⁷⁷ I våra kontakter med Regeringskansliet bekräftas denna bild. Finansdepartementet menar att det som utmärker styrningen av länsstyrelserna är just det faktum att styrningen vanligtvis riktar sig till alla länsstyrelser och sällan till dem som enskilda myndigheter.⁷⁸

Länsstyrelserna svarar som en myndighet

På motsvarande sätt framgår det av våra intervjuer med länsråd och landshövdingar att även de uppfattar regeringens styrning som att den i första hand riktar till länsstyrelserna som kollektiv. Länsstyrelserna uppfattar det som att Regeringskansliet uppmuntrar dem till att samordna sig och att tala med en röst. Önskemålen har uttryckts muntligen vid dialogerna och länsstyrelserna har i efterhand fått beröm när de samordnat sig. Detta har fungerat som en tydlig styrsignal och länsstyrelserna samordnar sig därför när det gäller såväl synpunkter på regleringsbrev som formuleringar i budgetunderlag och ad hoc-frågor inom olika sakområden.⁷⁹ Den här bilden bekräftas också i våra intervjuer med företrädare för de olika departementen.

Eftersom länsstyrelserna är olika myndigheter måste deras gemensamma arbete, oavsett vad det gäller, alltid ha formen av myndighetssamverkan. Det finns inte någon överordnad koncernchef som kan besluta över samtliga länsstyrelser. I stället regleras beslutsstrukturerna mellan länsstyrelserna genom överenskommelser, fullmakter, styrdokument och en nätverksorganisation uppbyggd runt länsrådsgrupper och nätverk.⁸⁰ Den gemensamma styrningen får därför också konsekvenser för länsstyrelsernas förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag och för myndighetschefernas möjligheter att ta ansvar för den egna verksamheten.

⁷⁷ PM Finansdepartementet/SFÖ, 2017-11-20.

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ Intervju med företrädare för länsstyrelsernas samordningskansli, 2018-01-18.

⁸⁰ Länsstyrelsernas gemensamma kansli 2018, s. 15.

4.2.2 Representation och mandat

I föregående kapitel redogjorde vi för den myndighetsövergripande organisation som länsstyrelserna tillskapat för att hantera gemensamma frågor. I våra intervjuer har det framkommit att länsrådsgrupperna spelar en viktig roll när det gäller länsstyrelsernas gemensamma ställningstaganden. Som konstaterats gäller detta inte minst i kommunikationen med Regeringskansliet.

Länsrådsgrupperna beskrivs genomgående som snabbfotade, aktiva och självständiga i förhållande till landshövdingarna. Modellen med starka länsrådsgrupper bygger på förtroende. Eftersom länsstyrelserna är tjugoen olika myndigheter och det endast finns sex länsrådsgrupper måste samtliga länsstyrelser lita på att länsrådsgrupperna och kontaktlänsråden representerar alla länsstyrelsernas intressen.

Det är stor samstämmighet i våra intervjuer om att länsrådsgrupperna löser många frågor själva, utan att ta dem till landshövdingarna. Någon påpekar att det är just därför det fungerar så väl.⁸¹ Huruvida detta är en bra ordning råder det emellertid delade meningar om. De flesta landshövdingar Riksrevisionen har pratat med menar att det är en nödvändig delegering av makt för att avlasta landshövdingarna, dra nytta av varandras kompetenser och kunna prata med en röst i olika sakfrågor. Några landshövdingar menar dock att den här ordningen är behäftad med vissa problem. Det finns hos dessa en osäkerhet kring huruvida den egna länsstyrelsens intressen tillvaratas i den nuvarande ordningen. Kritiken går ut på att man anser att systemet med självständiga länsrådsgrupper blivit alltför vildvuxet.

En landshövding beskriver att länsråden har fått ett stort mandat i förhållande till landshövdingekretsen och att landshövdingarna genom den omfattande delegeringen till länsrådsgrupperna i praktiken avsagt sig möjligheten till inflytande och dialog i Regeringskansliet.⁸² En annan landshövding anger att detta t.ex. sker i dialogen om regleringsbrevet. Synpunkter lämnas då till en av länsrådsgrupperna från respektive länsstyrelse. Ibland försvinner synpunkterna från den egna länsstyrelsen efter att ha filtrerats genom länsrådsgruppen. Landshövdingen frågar sig vad landshövdingarna i sin roll som myndighetschefer egentligen har för plats i detta system och menar att Regeringskansliet inte heller får information om var de olika länsstyrelserna står i olika frågor.⁸³ En annan landshövding menar att kontaktlänsrådets mandat oftast, men inte alltid, är tydligt men att landshövdingarna ibland anser att de borde fatta besluten, trots att de på förhand sagt att det är upp till länsrådsgrupperna. En tredje landshövding

⁸¹ Intervju med landshövding, 2018-02-16.

⁸² Intervju med landshövding, 2018-03-23.

⁸³ Intervju med landshövding, 2017-12-07.

uttrycker tveksamhet kring kontaktlänsrådets mandat och menar att organisationen inte är transparent. Länsrådsgrupperna anses ha utvecklats till en maktfaktor och frågor uppfattas leva ett liv utanför landshövdingarnas insyn.⁸⁴

Systemet med länsrådsgrupper bygger på att länsråden informerar sina landshövdingar och hissar frågor till landshövdingemötet när länsstyrelserna, inom ramen för länsrådsmötet, inte kan komma överens. I våra intervjuer framkommer dock att det är ovanligt att frågor hissas till landshövdingarna från länsrådsmötet. Landshövdingemötet framstår i första hand som ett möte där regeringen eller aktuella statliga utredningar ger input till landshövdingarna.

Ett oreglerat samspel

Varken länsrådsgrupperna eller kontaktlänsrådets mandat är reglerat i länsstyrelsernas skriftliga överenskommelse om samverkan.⁸⁵ Samtliga länsråd Riksrevisionen har pratat med och flera landshövdingar anser att kontaktlänsråden i praktiken företräder samtliga 21 länsstyrelser. Intervjuer med länsledningar bekräftar dock att kontaktlänsrådets mandat inte är formaliserat. Överenskommelsen ska ”vid behov revideras vart tredje år”.⁸⁶ Att det finns ett behov av att justera överenskommelsen och förtydliga mandatet är en fråga som har tagits upp på flera länsrådsmöten det senaste året. Överenskommelsen från 2014 har emellertid inte reviderats ännu.

Hur de olika länsstyrelserna representeras i länsrådsgrupperna följer ingen entydig princip utan sammansättningen av grupperna varierar. Det finns inga nedskrivna regler för hur den här representationen ska se ut utan ordningen bygger på att man kommer överens. Vilka länsråd som sitter i grupperna i praktiken avgörs av intresse och bakgrund, men det kan också handla om var det finns luckor i bemanningen eller att länsråden har behov av att lära sig ett nytt område.⁸⁷ Riksrevisionen har till exempel noterat att vissa länsråd är ordförande i flera länsrådsgrupper och att det finns en länsstyrelse som inte är representerad i någon av grupperna.

En komplicerande faktor är att det varit stor omsättning på länsråden samtidigt som arbetet handlar mycket om att komma överens, vilket kan vara svårt när personer byts ut och nya förtroenden måste byggas upp.⁸⁸ Omsättningen inom länsrådsgruppen är ett känt problem för regeringen. I en rapport om länsstyrelsernas digitalisering från 2017 beskrivs omsättningen de senaste 6–7

⁸⁴ Intervju med landshövding, 2018-02-07.

⁸⁵ Överenskommelsen är under omarbetning.

⁸⁶ Överenskommelse om samverkan mellan länsstyrelserna 2014-05-09, s. 3.

⁸⁷ Intervju med Samordningskansliet, 2018-01-18.

⁸⁸ Intervju med länsråd, 2018-02-08.

åren ha varit så hög att det har varit svårt att upprätthålla kontinuitet och framdrift i det gemensamma arbetet.⁸⁹

Tillitsproblem

Eftersom länsstyrelserna är 21 olika myndigheter och länsrådsgruppernas mandat inte är reglerat, bygger den gemensamma organisationen på tillit. I våra intervjuer har det framkommit att länsstyrelserna för tillfället kämpar med tilliten i systemet. Även de länsråd som Riksrevisionen har intervjuat som själva uttrycker stort förtroende för organisationen uppfattar att tilliten i systemet är i en svacka just nu och att den har varit mycket större tidigare.

Ett exempel på denna brist på tillit hittar vi i en skrivelse till regeringen från december 2017. Tre landshövdingar vände sig då direkt till regeringen för att ifrågasätta fördelningen av medel inom ett visst område.⁹⁰ Skrivelsen kan ses både som ett tecken på, och som en förklaring till, bristen på tillit i systemet. Att missnöjet framfördes i en särskild skrivelse, och inte via den aktuella länsrådsgruppen som fört samtal med Regeringskansliet under beredningen, tyder på att det fanns olika uppfattningar om fördelningen mellan länsstyrelserna och att författarna till skrivelsen inte kände att deras syn på saken framförts till regeringen. För de länsstyrelser som författade skrivelsen var den således ett uttryck för bristande tillit, medan skrivelsen i sig skapade misstro hos övriga länsstyrelser eftersom den kom som en överraskning och inte processades genom den myndighetsgemensamma organisationen.

4.2.3 Beslut genom konsensus

Finansdepartementet menar att de i styrningen av länsstyrelserna kan ställa krav på att länsstyrelserna samordnar sig och fattar gemensamma beslut. Detta har till exempel skett vad gäller de utökade dispositionsrätter länsstyrelserna har fått på vissa sakanslag sedan 2016. De utökade dispositionsrätterna har inneburit att länsstyrelserna som grupp fått större möjligheter att styra över medelsfördelningen mellan sig. Regeringskansliet deltar inte i diskussionen om fördelning. Formellt sett är det länsstyrelsen i Örebro som skriver under fördelningsbesluten men i praktiken behöver länsstyrelserna komma överens om hur pengarna ska fördelas mellan dem.

Egentligen bygger all samverkan och samordning mellan länsstyrelserna på att alla länsstyrelser kan komma överens. I en rapport från 2017 som gjorts på uppdrag av Finansdepartementet om länsstyrelsernas digitala mognad beskrivs t.ex. att traditionen inom länsstyrelserna är att samverkan sker genom konsensus.

⁸⁹ Ramböll 2017, s. 9.

⁹⁰ Fördelning av medel för civilt försvar mellan länsstyrelserna. Dnr 100-51637-2017. Skrivelsen riktades till Försvars-, Finans- och Justitiedepartementet.

Enligt rapporten leder det bland annat till tröghet och potentiella låsningar i beslutsfattandet. Så länge alla är överens går det bra, men när egna intressen ska stå tillbaka till förmån för kollektivet är konsensus en svår beslutsform.⁹¹ I frågan om dispositionsrätterna utgår Finansdepartementet från att länsstyrelserna löser eventuella meningsskiljaktigheter och kommer överens om hur medlen ska fördelas mellan länsstyrelserna. Att komma överens uppfattas i princip som en skyldighet, inte bara av Finansdepartementet, utan även av länsstyrelserna själva. När vi har ställt frågan till länsledningarna om vad som händer om länsstyrelserna inte skulle komma överens i gemensamma frågor framträder en stark konsensuskultur. Någon menar att om man inte kommer överens får man helt enkelt jobba vidare tills man kommer överens. Andra menar att den sista utvägen för länsstyrelserna är att vända sig till regeringen, men en sådan situation beskrivs som främmande och skulle till och med kunna uppfattas som genant för länsstyrelserna.

För många av de dispositionsrätter länsstyrelserna har fått har de övertagit fördelningsnycklarna från sektorsmyndigheterna, men för nya anslag och även i vissa andra fall har länsstyrelserna själva bestämt fördelningen av medel. I våra intervjuer har det framkommit att det finns olika perspektiv på hur fördelningen ska göras. Länsråd, landshövdingar och även andra företrädare för länsstyrelserna som Riksrevisionen har pratat med vittnar om att det finns en tydlig skiljelinje i fördelningsfrågorna mellan länsstyrelserna i storstadslänet och övriga länsstyrelser.

Av de skriftliga svar vi erhållit från Finansdepartementet framkommer att det inte finns några mekanismer för konflikthantering i det fall länsstyrelserna inte förmår komma överens i en fördelningsfråga. Man skriver att finansiering genom dispositionsrätt för en länsstyrelse bygger på att länsstyrelserna samordnar sig och kommer överens. Om det inte sker kan det finnas anledning att överväga om en sektorsmyndighet bör överta dispositionsrätten.⁹² Detta är något länsledningarna är väl medvetna om, varför det är rimligt att säga att arbetet med fördelningsbesluten bedrivs under ganska hård press att komma överens. Till detta kommer en påtaglig tidspress då det är viktigt att fördelningsbesluten kommer så snabbt som möjligt så att respektive länsstyrelse kan planera och komma igång med arbetet inom det aktuella verksamhetsområdet.

Mot bakgrund av detta är det rimligt att ställa sig frågan om denna ganska egendomliga konstruktion verkligen har förutsättningar att leda fram till optimala fördelningsbeslut. Konsensusbesluten innehåller ofrånkomligen olika typer av kompromisser, som inte nödvändigtvis är bäst för någon länsstyrelse eller för den förda politiken.

⁹¹ Ramböll 2017, s. 7.

⁹² Skriftliga svar från SFÖ, Finansdepartementet, 2018-05-14.

4.2.4 Formella hinder för gemensamt agerande

Inom ramen för länsstyrelsernas tilldelade anslag är sammanlagt 30 miljoner kronor särskilt avsatta för länsstyrelsegemensamma utvecklingsinsatser.⁹³ Regeringen skriver i budgetpropositionen att den förutsätter att länsstyrelserna också i framtiden gemensamt finansierar utvecklingsarbete som bygger på gemensamma lösningar.⁹⁴ Regeringen har till exempel ställt krav på länsstyrelserna att fatta gemensamma beslut genom att ge dem gemensamma uppdrag på it-området. Länsstyrelserna har emellertid vissa svårigheter att hantera redovisningen av medel för gemensam nytta. För den länsstyrelse som administrerar något för länsstyrelsernas gemensamma sak uppstår en del svårigheter. Problemen hänger ihop med att länsstyrelserna är flera olika myndigheter som ska bedriva verksamhet tillsammans, samtidigt som regelverket för redovisning behandlar dem som enskilda myndigheter. Till exempel gäller det de dispositionsrätter som länsstyrelsen i Örebro tilldelas som anslag. Eftersom myndigheter i regel inte ska ha något anslagssparande på sakanslag får Örebro inte spara oförbrukade medel till kommande år. Örebro har inte heller rätt att flytta pengarna och ge sig själva ett bidrag och på så sätt omfattas av de mer generösa reglerna kring sparande som gäller för inomstatliga bidrag. På så sätt riskerar den länsstyrelse som åtar sig uppdraget att fördela medel till övriga länsstyrelser att bli sittande med "svartepetter".

4.2.5 Samarbete under press

Vi har nu kunnat konstatera att en stor del av kontakterna mellan länsstyrelserna och Regeringskansliet går genom länsrådsgrupperna. Inom länsstyrelsekollektivet finns olika intressen och alla känner inte förtroende för att deras perspektiv blir tillvaratagna inom länsrådsgrupperna och i kommunikationen med Regeringskansliet. Det finns inte heller några andra forum för kontinuerlig dialog med Regeringskansliet när det kommer till strategiskt viktiga sakfrågor. Många viktiga frågor tycks därför avhandlas och få sitt avgörande utanför landshövdingarnas kontroll. Att kontakterna inte dokumenteras annat än i undantagsfall gör det dessutom svårt att följa vad som sagts och gjorts vid kontakttillfällen där den egna länsstyrelsen inte varit representerad.

Vidare har vi kunnat konstatera att styrningen i fallet med de utökade dispositionsrätterna sätter hård press på länsstyrelserna att komma överens, men att den helt överlåter innehållet i besluten till länsstyrelserna. Detta kan få negativa styreffekter då det kan tvinga fram kompromisser som varken gynnar länsstyrelserna eller genomslaget för regeringens politik i länen.

⁹³ Enligt regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende länsstyrelserna, anslag 5:1 ap 15 får Länsstyrelsen i Västmanland 30 000 000 kronor för finansiering av utveckling och därtill hörande utvecklingsnära förvaltning av projekt som bedrivs gemensamt av länsstyrelserna.

⁹⁴ Regleringsbrev, t.ex. 2009.

4.3 Länsstyrelsernas förutsättningar att utföra sitt uppdrag

Tidigare utredningar har varit kritiska mot de förutsättningar regeringens styrning ger länsstyrelserna att utföra sina uppdrag. Det går att urskilja tre huvudspår i denna kritik: För det första har det visat sig att det sätt länsstyrelsernas verksamhet finansieras på gör det svårt för länsstyrelserna att långsiktigt planera sin verksamhet och att bemanna de olika uppdragen. För det andra har kritik riktats mot att finansieringen gör det svårt för länsstyrelserna att omfördela medel inom myndigheten och på så sätt ta ansvar för att göra de prioriteringar länsledningarna bedömer lämpliga utifrån de uppdrag man har att utföra. För det tredje har det framförts kritik mot att det breda uppdraget gör att verksamhetsvolymen hos de små länsstyrelserna blir för liten, vilket i sin tur får konsekvenser, t.ex. i termer av kvalitetsbrister och bristande likvärdighet över landet.⁹⁵ I detta avsnitt undersöker vi om de åtgärder som vidtagits, t.ex. i termer av att i ökad utsträckning ge länsstyrelserna dispositionsrätt över medel på sakanslag och att koncentrera viss verksamhet, har förbättrat länsstyrelsernas förutsättningar att utföra sitt uppdrag.

4.3.1 Planeringsmöjligheter

Det har under lång tid varit ett känt faktum att den stora andelen bidragsfinansiering har gjort det svårt för länsstyrelserna att planera sin verksamhet. Regeringen skriver i budgetpropositionen 2012/13 att bidragsfinansieringen innebär betydande utmaningar för länsstyrelserna att bedriva en effektiv, ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet. De efterföljande åren finns problembeskrivningen kvar.

Under årens lopp har problembilden utvecklats i en rad olika statliga utredningar.⁹⁶ Bidragen kommer huvudsakligen från andra myndigheter. De bidragsgivande myndigheterna ger bidrag till länsstyrelserna för att genomföra olika utpekade uppdrag. Uppdragen regleras generellt i den aktuella myndighetens regleringsbrev. Denna ordning har visat sig vara problematisk på grund av att de slutliga nivåerna på inomstatliga bidrag fastställs relativt sent under budgetåret av den bidragsgivande myndigheten. Anledningen är att den bidragsgivande myndigheten får sitt regleringsbrev vid samma tidpunkt som länsstyrelserna får sitt. Den bidragsgivande myndigheten har då ofta till uppgift att ta fram riktlinjer och instruktioner för hur en viss uppgift ska utföras och att bestämma hur medel ska fördela mellan de 21 länsstyrelserna. Processen tar tid och det är därför inte ovanligt att beslut som gäller för innevarande budgetår inte

⁹⁵ SOU 2004:14, s. 82, SOU 2012:81, s. 283, S2012/2366/SFÖ.

⁹⁶ Ibid.

kommer förrän i mars/april eller ännu senare.⁹⁷ Detta innebär i sin tur en rad olika problem för länsstyrelsernas möjlighet att styra och planera verksamheten.⁹⁸ Extra besvärligt är det med bidrag som bara ges för ett år i taget eftersom länsstyrelsernas planerings- och genomförandetid då krymper till ett minimum. Innan länsstyrelsen vet hur mycket medel den kommer att tilldelas vet den inte hur många årsarbetare som kan tillsättas för uppdraget. Ändå måste arbetet påbörjas för att man ska kunna uppvisa några resultat i slutet på året. Sammantaget har det visat sig svårt för länsstyrelserna att planera sina verksamheter på ett långsiktigt och effektivt sätt. Det har i sin tur skapat osäkra förutsättningar för bland annat länsstyrelsernas personal- och kompetensförsörjning.

Dispositionsrätter för bättre planeringsmöjligheter

I budgetpropositionen 2016/17 lanseras slutligen en lösning på problemet. Regeringen skriver då att man för att väsentligen förbättra länsstyrelsernas förutsättningar att bedriva en effektiv, ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet avser att pröva möjligheten att i ökad utsträckning ge länsstyrelserna dispositionsrätt över medel på sakanslag som i dag betalas ut till länsstyrelserna som bidrag från andra myndigheter.

Av den dokumentation som Riksrevisionen tagit del av från Finansdepartementet framgår att syftet med ökad dispositionsrätt var att den administrativa bördan skulle minska och att effektiviteten i medelsanvändningen skulle öka genom att länsstyrelserna inte längre behöver vänta på fördelningsbeslut från en annan myndighet. Man menar därför att dispositionsrätt för länsstyrelserna förbättrar långsiktigheten i verksamheten, samtidigt som den samlade verksamhetsnyttan ökar i och med att administrationen kan minskas. Dispositionsrätt påverkar däremot inte nivån på sakanslagen eller öronmärkningen av medel i och med att länsstyrelserna är bundna vid att använda dem på det sätt som ändamålet för respektive sakanslag tillåter.⁹⁹

Huruvida länsstyrelsernas ökade dispositionsrätt fått avsedd effekt är inte en lätt fråga att ge svar på. SFÖ uppger i sina svar till Riksrevisionen att de inte planerar att följa upp utvecklingen, men att de inom ramen för den årliga styrningsprocessen löpande tar ställning till om förändringar av länsstyrelsernas finansiering behöver göras.¹⁰⁰ Vad som kan konstateras är emellertid att alla representanter från länsledningarna som intervjuats, och som haft en uppfattning i frågan, anser att ökad dispositionsrätt har förbättrat deras planeringsmöjligheter.

⁹⁷ PM Översyn av länsstyrelsernas totala finansiering av verksamhetskostnader. Socialdepartementet 2012, s. 14–15.

⁹⁸ SOU 2004:14, s. 82, SOU 2012:81, s. 283.

⁹⁹ Tjänsteanteckning från genomgång av dokumentation om dispositionsrätter på SFÖ, Finansdepartementet, 2018-06-11.

¹⁰⁰ Skriftliga svar från SFÖ, Finansdepartementet, 2018-05-14.

Många lyfter visserligen fram att beslutet om ökad dispositionsrätt kom så hastigt att länsstyrelserna fick ”lägga rälsen samtidigt som tåget måste gå”, dvs. att länsstyrelserna var tvungna att ta fram en process för hur medel skulle fördelas samtidigt som de var tvungna att göra själva fördelningen. Detta gjorde att processen var behäftad med vissa barnsjukdomar 2017, men att processen blivit smidigare 2018. Den avgörande skillnaden mot tidigare är att fördelningen av medel går snabbare när länsstyrelserna själva tar beslut om hur medlen ska fördelas och att förutsebarheten ökar.

Vissa länsråd lyfter också fram att återrapporteringen blir mindre när länsstyrelserna sköter fördelningen av medel, eftersom den tidigare bidragsgivande myndigheten kapats som mellanled. Vidare nämns att den administrativa bördan gällande fördelningsbesluten blir något större för länsstyrelserna. I den för länsstyrelserna gemensamma rapporten Hantering av dispositionsrätter beräknar författarna en tillkommande kostnad på två årsarbetskrafter.¹⁰¹ Detta är också något som Länsstyrelserna äskar två miljoner kronor för i budgetunderlaget för 2018–20.¹⁰² I övrigt beräknas kostnaderna bli i det närmaste oförändrade för länsstyrelserna, men minskade för staten i stort. Detta eftersom länsstyrelserna ändå måste medverka i diskussionerna när en central myndighet ska fördela inomstatliga bidrag till länsstyrelserna. Sammanfattningsvis tyder det mesta på att regeringens grepp att i ökad utsträckning ge länsstyrelserna dispositionsrätt över medel på sakanslag har uppnått målet om att förbättra länsstyrelsernas planeringsmöjligheter.

Mycket av planeringssvårigheterna finns kvar

Detta konstaterande innebär emellertid inte med automatik att länsstyrelserna kan sägas ha goda möjligheter att planera sin verksamhet. Dispositionsrätterna står i dagsläget enbart för ungefär en fjärdedel av den totala inomstatliga bidragsfinansieringen. Och av de nya uppdrag som tillfördes länsstyrelserna i 2018 års regleringsbrev, kom bara ett med dispositionsrätt.¹⁰³ Vissa av de intervjuade länsråden är oroliga för att det kan ske en återgång till den gamla ordningen om inte SFÖ förmår driva frågan visavi övriga departement. Riksrevisionens intervjuer med representanter på sakdepartementen tyder dock på att frågan är aktuell och att man prövar möjligheten till dispositionsrätt under beredningen av nya uppdrag. Ett sakdepartement uttrycker dock en skepsis mot dispositionsrätterna. Vad som oroar är att det nationella perspektivet försvinner när länsstyrelserna ska förhandla om fördelningen av pengar. Då kan andra, från ett nationellt perspektiv ovidkommande, faktorer komma att avgöra hur mycket

¹⁰¹ Länsstyrelserna 2017.

¹⁰² Budgetunderlag år 2018–2020, Länsstyrelsen Örebro län, s. 7.

¹⁰³ Intervju med länsråd vid en länsstyrelse.

pengar de olika länsstyrelserna får. Detta gör att man tänker till mer än en gång innan man lämnar över dispositionsrätten till länsstyrelserna. Bara saker med svag nationell koppling kan därför komma på tal.¹⁰⁴

Merparten av de intervjuade länsledningarna tycker fortfarande att den stora andelen bidragsfinansiering gör det svårt att planera verksamheten, att det leder till för många visstidsanställningar och att det blir svårt att styra olika verksamheter strategiskt. Budgeten är ettårig; därför leder sena fördelningsbeslut till att länsstyrelserna har svårt att få igång verksamhet för de öronmärkta medlen. Detta gäller särskilt nya uppdrag, såväl regeringsuppdrag som uppdrag som kommer via sakmyndigheter, som oförutsett dyker upp en bit in på året. De problem som identifierats i tidigare utredningar kvarstår med andra ord i stor utsträckning. Detta blir inte minst tydligt när specifika områden sätts under lupp. Riksrevisionens granskning av skyddet av värdefull skog visar t.ex. att arbetssättet vid flera länsstyrelser i hög grad är händelsestyrt. Ett mer strategiskt arbetssätt bedöms kunna öka effektiviteten på området, men finansieringen förhindrar i dagsläget detta. Riksrevisionens bedömning är att den bristande förutsägbarheten i Naturvårdsverkets länsfördelning av medel innebär svårigheter för länsstyrelserna att långsiktigt planera verksamheten¹⁰⁵.

4.3.2 Avvägningsmöjligheter

Regeringen skriver i budgetpropositionen 2011–2012 att den höga andelen bidragsfinansiering och den låga andelen förvaltningsanslag har resulterat i en sektorsstyrd verksamhet. Regeringen skriver vidare att en ”följd av detta är att sektorsverksamheter ges en mer fristående roll inom länsstyrelserna i förhållande till uppgiften att samordna staten. En ytterligare effekt är att länsstyrelsernas möjligheter att göra prioriteringar mellan verksamheter utifrån länens olika regionala förhållanden begränsas”.¹⁰⁶

Under årens lopp har problembilden utvecklats i en rad olika statliga utredningar.¹⁰⁷ Den stora andelen bidragsfinansiering innebär att länsstyrelserna erhåller öronmärkta medel för specifika ändamål. Finansieringen gör det svårt för länsstyrelserna att omfördela medel inom myndigheten och på så sätt ta ansvar för att göra de prioriteringar länsledningarna bedömer lämpliga utifrån de uppdrag man har att utföra. Det begränsar utrymmet för länsstyrelserna att göra egna prioriteringar inom den samlade verksamheten, vilket kan försvåra för länsstyrelserna att bedriva tvärsektoriellt arbete utifrån ett helhetsperspektiv med bibehållet fokus på det egna länet.

¹⁰⁴ Intervju med sakdepartement, 2018-08-22

¹⁰⁵ RiR 2018:17.

¹⁰⁶ Prop. 2011/12:1 Utgiftsområde 1, s. 48.

¹⁰⁷ SOU 2004:14, s. 82, SOU 2012:81, s. 283, Socialdepartementet 2012.

Vad som går att konstatera är att införandet av dispositionsrätter har givit länsstyrelserna ökade möjligheter att prioritera sin verksamhet mellan länen. Länsstyrelserna kan, i den mån uppställda villkor medger det, fördela medel mellan sig på det sätt man gemensamt bedömer att pengarna gör mest nytta. Det har också medfört att länsstyrelserna kan omfördela medel under året för de anslag där det är möjligt. Länsstyrelserna har därför infört en rutin där varje län, utifrån förbrukning till och med juli, lämnar en prognos för helåret. Samtidigt anger respektive länsstyrelse huruvida man bedömer att tilldelade medel kommer att förbrukas och lämnar en beskrivning av vilka ytterligare insatser man skulle göra vid eventuellt tillskott av medel. Efter beredning i en för länsstyrelserna gemensam arbetsgrupp kan sedan ett beslut om omfördelning av medel fattas av Länsstyrelsen i Örebro län.¹⁰⁸

Sektoriseringsproblemen finns kvar

Dispositionsrätterna har dock inte löst det sektoriseringsproblem som bidragsfinansieringen medför. Länsstyrelsernas möjligheter att göra prioriteringar mellan verksamheter har inte förbättrats. Många av de intervjuade länsledningarna efterlyser därför fortfarande en större del av finansieringen i form av förvaltningsanslag och mindre detaljstyrning så att länsstyrelserna själva får större utrymme att prioritera utifrån de olika länens behov. Av Riksrevisionens intervjuer med Regeringskansliet framgår dock att detta är något tjänstemännen på flera departement inte vill se. Där finns det en påtaglig oro för att en sådan utveckling av finansieringen skulle göra det omöjligt att säkerställa att länsstyrelserna gör det de ska göra inom det egna sakområdet.

4.3.3 Likvärdighet

Som vi konstaterade i kapitel 2 har länsstyrelserna många uppgifter och uppdrag inom en mängd olika verksamhetsområden. Merparten av verksamheterna ska alla länsstyrelser bedriva. En komplicerande faktor är att länsstyrelserna sinsemellan är mycket olika, t.ex. i termer av ekonomiska och personella resurser. Den största länsstyrelsen, Västra Götaland, hade 2017 t.ex. 707 årsarbetskrafter och den minsta länsstyrelsen, Gotland, hade samma år 114 årsarbetskrafter till sitt förfogande för att genomföra sitt uppdrag.¹⁰⁹ Denna kombination har renderat en del kritik i tidigare utredningar. I utredningen Statens regionala förvaltning (SOU 2012:81) skriver t.ex. utredaren att länsstyrelsernas mycket breda uppdrag leder till att många av dagens länsstyrelser har för liten verksamhetsvolym inom ett stort antal områden. Flera verksamhetsområden är så små att de sysselsätter betydligt färre än en årsarbetskraft på enskilda länsstyrelser. Få ärenden motverkar en

¹⁰⁸ PM hantering av dispositionsrätter. Länsstyrelserna 2017, s. 5.

¹⁰⁹ Värt att notera är att antalet årsarbetskrafter för Länsstyrelsen i Västra Götaland inkluderar personal för länsstyrelsernas gemensamma IT-funktion, som har sin hemvist där.

effektiv och rättssäker prövning. Liten omfattning innebär också svårigheter med att upprätthålla kompetens. Det faktum att antalet länsstyrelser är 21 innebär svårigheter att uppnå enhetlighet bland annat inom ärendehantering och tillsyn. Utredaren menar att variationerna i vissa fall är så stora mellan länsstyrelserna att det påverkar förutsebarhet och likabehandling inom rättstillämpningen negativt.¹¹⁰

Koncentration av verksamhet

För att råda bot på dessa problem genomfördes, som redan konstaterats, en mer omfattande koncentration av länsstyrelsernas verksamhet 2012. Att en verksamhet koncentreras betyder i klartext att en länsstyrelse fullgör uppgifter även i andra län än det egna. De uppgifter som koncentrerats handlar huvudsakligen om att utöva tillsyn samt besluta om tillstånd och sanktioner, dvs. områden där det är viktigt att alla, oavsett var i landet man befinner sig, får en likvärdig bedömning.

Det har inte kommit till Riksrevisionens kännedom att det har gjorts någon övergripande utvärdering av om koncentrationen av ärendegrupper fått avsedd effekt. Det är heller inget denna granskning kan ge ett uttömmande svar på. Däremot har Riksrevisionen under 2017 gjort en granskning av länsstyrelsernas tillsyn över överförmyndare, som är en av de ärendegrupper som var föremål för koncentration 2012.¹¹¹ Länsstyrelsernas uppgift är i detta sammanhang att se till att överförmyndarna kontrollerar att ställföreträdarnas verksamhet sköts på ett korrekt sätt. De ska med råd stödja överförmyndarna i deras verksamhet och se till att utbildningen av överförmyndarna är tillfredsställande. Till länsstyrelsernas uppgifter hör också att anmäla olämpliga överförmyndare till domstol. Enligt granskningen är tillsynen över ställföreträdarna och överförmyndarna inte av sådan kvalitet att enskildas rättssäkerhet och likabehandling fullt ut kan garanteras. Riksrevisionen rekommenderade därför ytterligare koncentration i första hand till en länsstyrelse, men i förlängningen till en central förvaltningsmyndighet för att bl.a. åstadkomma likvärdighet över i hela landet. En liknande utveckling ser vi inom ett annat verksamhetsområde som var föremål för koncentration 2012: länsstyrelserna som utbetalande myndighet av lönegaranti. Utan att beröra frågan i sak kan vi konstatera att en statlig utredning (Ds 2017:67) så sent som i fjol diskuterade lämpligheten i att länsstyrelserna ska ha kvar denna uppgift. Skälet anges vara att länsstyrelserna i övrigt inte har någon anknytning till dessa frågor och att antalet aktörer i hanteringen bör minskas. Ett samlat ansvar på nationell nivå anses ge möjligheter att bygga upp en god kompetens, minska sårbarheten i verksamheten och att förbättra effektiviteten i handläggningen.¹¹²

¹¹⁰ SOU 2012:81, s. 18.

¹¹¹ RiR 2017:33.

¹¹² Ds 2017:67, s. 14.

Även om exemplen inte ger något uttömmande svar på om koncentrationen fått avsedd effekt inom övriga ärendegrupper, pekar det på en paradox med koncentration som lösning på problemet med bristande likvärdighet. Flera av de områden som blivit föremål för koncentration pekas i utredningen Statens regionala förvaltning ut som uppgifter som inte anses kräva geografisk närhet eller god kunskap om lokala och regionala förhållanden.¹¹³ Det kan alltså sägas finnas en inbyggd begränsning i antalet uppgifter som låter sig koncentreras, om regeringen är mån om att behålla de fördelar som finns med den nuvarande länsstyrelseorganisationen i termer av tillgänglighet och närhet till avnämarna. Dessutom är det rimligt att fråga sig varför länsstyrelserna ska ansvara för uppdrag med högt ställda krav på likvärdighet och som låter sig beskrivas i termer av ”begränsat behov av lokalkännedom”, ”begränsat samband med länsstyrelsens övriga kärnverksamhet” eller ”begränsad betydelse för länsstyrelsernas uppdrag enligt 2 § länsstyrelseinstruktionen” i enlighet med de kriterier som sattes upp för att ett område skulle bli föremål för koncentration.¹¹⁴

Av intervjuerna med länsledningarna framgår också detta. Ingen har några starka invändningar mot den koncentration av uppgifter som genomförts, men merparten ser inte heller koncentration som en lösning på de problem som fortfarande finns med bristande likvärdighet i länsstyrelsernas verksamhet. De som uppfattar situationen som problematisk förespråkar i stället antingen ett minskat antal länsstyrelser för att uppnå en kritisk massa på varje länsstyrelse och/eller att finansieringen ordnas på ett sätt så att alla länsstyrelser har möjlighet att hålla sig med tillräcklig personal och kompetens inom samtliga verksamhetsområden. Åsikterna är dock inte jämt fördelade inom länsstyrelsekollektivet. De större länsstyrelserna som idag är s.k. koncentrationslän förespråkar oftare ett färre antal länsstyrelser, medan mindre länsstyrelser som riskerar att försvinna vid en sådan reform förespråkar förändringar av finansieringsmodellen.

Likvärdighet en fråga om finansiering?

Under senare tid har det förts många diskussioner mellan länsstyrelserna om hur medel ska fördelas. De större länsstyrelserna förespråkar att fördelningen i görligaste mån ska följa 7-parametersnyckeln eftersom basfinansieringen är omhändertagen i den generella fördelningsmodellens konstruktion, medan övriga ofta förespråkar att samtliga länsstyrelser bör få en grundplåt för att man åtminstone ska kunna inrätta en halvtidstjänst och att man sedan låter resterande medel fördelas enligt nyckeln. Enligt de intervjuade länsledningarna finns det åtminstone tre problem med dagens finansieringsmodell som får konsekvenser för likvärdigheten i utförandet av olika uppdrag. Då gäller det inte bara tillsyn och

¹¹³ SOU 2012:81, s. 310.

¹¹⁴ Prop. 2011/12:31, s. 28 ff.

tillståndsgivning, utan kan även handla om andra uppdrag som specificerats av regeringen eller andra myndigheter och som måste genomföras på ett likartat sätt av alla länsstyrelser.

Uppdrag som tillkommer och som saknar finansiering är något merparten av de intervjuade länsledningarna tar upp som ett stort problem. I budgetunderlaget för 2018–20 åskar länsstyrelserna gemensamt t.ex. medel inom verksamhetsområdet livsmedel, djurskydd och allmänna veterinära frågor. Här har länsstyrelserna fått en rad nya tillsyns- och kontrolluppdrag som man ser som ofinansierade. Länsstyrelserna skriver därför bl.a. att de idag är långt ifrån att kunna kvalitetssäkra livsmedelsproduktionen utan mer tillförda medel. Enligt intervjuerna med länsledningarna är det inte ovanligt att de på detta sätt får ofinansierade uppdrag. Den rådande finansieringslösningen innebär att länsstyrelserna är styrda och att prioritering mellan verksamheter inte kan ske med mer än för det som avser förvaltningsanslaget. Inom ramen för förvaltningsanslaget ska en rad regelstyrda verksamheter genomföras och ambitionsnivån läggs därmed i förhållande till ekonomiskt utrymme. Möjligheterna för omprioriteringar är därmed även minst för små länsstyrelser vilket kan påverka likvärdigheten i verksamheterna.

Många länsstyrelser får, på grund av hur finansieringen är ordnad, också problem med att utföra alla sina uppdrag på en godtagbar nivå även när det finns pengar avsatta för ändamålet. Orsakerna är delvis desamma som med ofinansierade uppdrag, dvs. att prioriteringar mellan verksamheter inte kan ske med mer än för det som avser förvaltningsanslaget. Men det handlar också om att anslagen eller bidragen ofta är små och att de mindre länsstyrelserna, efter fördelning, får mycket små summor att ordna verksamhet för. Viktigt att påpeka är att detta inte bara gäller de minsta länsstyrelserna utan också andra. Länsstyrelsen i Hallands län nämner bland annat mänskliga rättigheter, personligt ombud, funktionshinderpolitik och utsatta EU-medborgare som exempel på verksamhetsområden där medel inte räcker till en hel tjänst. I dessa fall blir det komplicerat för länsstyrelsen att rekrytera och behålla kompetens. Dagens arbetsmarknad gör att det ibland är svårt att skaffa tillfällig personal då länsstyrelserna inte kan hitta rätt kompetens för ett vikariat eller hos bemanningsföretagen. I stället försöker de plocka ihop tjänster med medel från olika bidrag och anslag. En och samma person kan alltså ensam ansvara för en rad olika uppdrag och uppgifter. I intervjuerna med länsledningarna framhålls det att ambitionsnivån i dylika fall helt styrs av finansieringens storlek. När avsatta medel endast täcker kostnaderna för t.ex. mindre än en halv årsarbetskraft blir ambitionsnivån därefter. Eftersom länsstyrelserna tilldelas olika mycket resurser för att utföra samma uppgifter kommer ambitionsnivån också att skilja sig åt.

Om länsstyrelsen själv anser att en bidragsfinansierad verksamhet är särskilt angelägen får medel från förvaltningsanslaget användas, men då finns en risk för

att ambitionsnivån för de instruktionsenliga uppgifterna blir lägre. En uppgift som ofta sägs bli nedprioriterad är länsstyrelsernas tillsynsuppdrag. Länsledningen i Stockholm berättar t.ex. att de alltid brukar klara sina mål inom tillsynsverksamheten men att detta beror på att myndigheten själv sätter målnivåerna och att detta görs i förhållande till de resurser de har. Följaktligen klarar de målen, men tycker själva att de borde göra mer för att ha en bra tillsyn. Till skillnad från annan handläggning, t.ex. tillståndsprövning, finns det ingen extern efterfrågan på tillsyn.

4.3.4 Många problem kvarstår för länsstyrelserna

Vi har nu kunnat konstatera att den omfattande bidragsfinansieringen fortfarande orsakar problem för länsstyrelserna i att bedriva en effektiv, ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet. Försöket med att i ökad utsträckning ge länsstyrelserna dispositionsrätt över medel på sakanslag, som tidigare betalades ut till länsstyrelserna som bidrag från andra myndigheter, tycks dock ha fallit väl ut. Länsstyrelserna vittnar om förbättrade planeringsmöjligheter.

Vidare har vi sett att den omfattande öronmärkningen av medel för specifika ändamål fortfarande gör det svårt för länsstyrelserna att göra prioriteringar mellan verksamheter utifrån länens olika regionala behov.

Slutligen har vi kunnat konstatera att det breda uppdraget i kombination med den omfattande öronmärkningen av medel får negativa konsekvenser. Det leder till att verksamhetsvolymen inom en rad olika områden blir så liten att det blir svårt med kompetensförsörjningen och att få till stånd en meningsfull verksamhet hos alla länsstyrelser.

4.4 Sammanfattande iakttagelser

I det här kapitlet har vi undersökt om regeringens styrning gör det möjligt för länsstyrelserna att samarbeta, och om den samtidigt ger varje landshövding förutsättningar att ta ansvar för sin länsstyrelse och dess verksamhet. Vi kan konstatera att regeringen i flera avseenden styr länsstyrelserna som om de vore en myndighet. Regeringen förutsätter att länsstyrelserna arbetar som en koncern, bland annat genom att tala med en röst, fatta gemensamma beslut och hantera gemensamma medel samtidigt som det formella regelverket behandlar dem som enskilda myndigheter. Detta försvårar för de enskilda myndighetscheferna att ta ansvar för sin egen myndighet. Det försvårar också hanteringen av gemensamma medel samt möjligheterna att i efterhand utkräva ansvar.

Vi har vidare undersökt om regeringens styrning ger samtliga länsstyrelser, oavsett storlek och regionala förutsättningar, rimliga möjligheter att bedriva en långsiktig och hållbar verksamhet. Det går att konstatera att många av de problem som tidigare utredningar uppmärksammat och som kan hänföras till

finansieringen av länsstyrelsernas verksamhet kvarstår. Införandet av dispositionsrätterna tycks dock ha fått avsedd effekt vad gäller länsstyrelsernas planeringsmöjligheter. Förutsebarheten har ökat och pengarna kan betalas ut tidigare på året. Många av planeringsproblemen finns emellertid kvar eftersom en så stor del av länsstyrelsernas verksamhet fortfarande finansieras med bidrag som betalas ut av andra myndigheter.

Den stora andelen öronmärkta medel leder till att länsstyrelserna har svårt att göra egna prioriteringar. I kombination med det breda uppdraget och den detaljerade styrningen gör det att länsstyrelserna har svårt att i alla avseenden bedriva en likvärdig verksamhet över hela landet. Mindre länsstyrelser får problem med att bedriva meningsfull verksamhet när avsatta medel, efter fördelning till alla länsstyrelser, blir allt för små.

5 Slutsatser och rekommendationer

5.1 Slutsatser

Vi inledde den här rapporten med att konstatera att länsstyrelserna i många avseenden skiljer sig från andra myndigheter och att det därför är en särskild utmaning för regeringen att styra länsstyrelserna. Vi konstaterade att det mellan åren 2004 och 2012 i flera statliga utredningar påtalats att regeringens styrning ger länsstyrelserna bristfälliga förutsättningar att utföra sina uppdrag. De försök som gjorts från regeringens sida att organisera om länsorganisationen för att skapa färre och större länsstyrelser har avstannat. Riksrevisionens syfte har därför varit att – med avstamp i den rådande länsstyrelseorganisationen – granska om regeringens styrning av länsstyrelserna är ändamålsenlig.

Den här granskningen visar att många av de problem som varit kända i snart 15 års tid kvarstår. Vi har visat att styrningen av länsstyrelserna i flera avseenden är otydlig. Det handlar delvis om att den är svår att överblicka då den är utspridd i många uppdrag och förordningar, men också om att den är omfattande bl.a. genom ett mycket omfattande regleringsbrev. Finansieringen är dessutom svår att överblicka eftersom den består av ett förhållandevis litet förvaltningsanslag och en mängd olika och kompletterande finansieringskällor. I kapitel 2 gjorde vi därför bedömningen att den sammantagna styrningen på grund av dess omfattning och detaljeringsnivå gör det svårt för länsstyrelserna att avläsa regeringens intentioner.

I kapitel 4 gjorde vi bedömningen att regeringens sätt att styra, på flera sätt begränsar länsstyrelsernas möjligheter att bedriva en långsiktig och hållbar verksamhet. Den detaljerade styrningen och den omfattande bidragsfinansieringen av länsstyrelsernas verksamhet leder till att länsstyrelserna har svårt att planera sin verksamhet på ett långsiktigt och effektivt sätt. Det gör det bl.a. svårt för länsstyrelserna att göra egna prioriteringar, att omfördela medel inom myndigheten och att rekrytera och behålla kompetent personal. Genom att ge länsstyrelserna utökad dispositionsrätt på vissa sakanslag har regeringen dock skapat bättre förutsättningar för länsstyrelserna att planera sin verksamhet.

Vår slutsats är att regeringen inte har ett tillräckligt utvecklat helhetsperspektiv på styrningen av länsstyrelserna. Styrningen av länsstyrelserna följer i stället gängse normer för hur myndighetsstyrning går till inom Regeringskansliet, utan att tillräcklig hänsyn tas till att länsstyrelserna har ett betydligt bredare uppdrag än övriga myndigheter och att de inte är en myndighet, utan tjugoen olika myndigheter. Uttryckt på ett annat sätt: styrningen av länsstyrelserna är inte tillräckligt verksamhetsanpassad. Granskningen visar att respektive departement arbetar för att länsstyrelserna ska bedriva sin verksamhet enligt de nationella mål och prioriteringar som gäller inom dess avgränsade sektorsområde. Siktet är då i

första hand inställt på att åstadkomma en ändamålsenlig styrning inom varje område. Inom varje område tas därför en mängd beslut – som i sig kan vara väl motiverade – men som sammantaget inte leder till en helt ändamålsenlig styrning av länsstyrelserna.

För att styrningen av länsstyrelserna ska vara ändamålsenlig är det vår bedömning att respektive styrsignal behöver sättas in i ett större sammanhang av vad regeringen vill använda länsstyrelserna till och hur den påverkar länsstyrelsernas möjlighet att bedriva en långsiktig och hållbar verksamhet. Granskningen visar att det sker viss samordning av styrningen av länsstyrelserna inom Regeringskansliet – vilket Riksrevisionen ser positivt på – men att den inte är tillräcklig för att åstadkomma detta.

Vår övergripande bedömning är därför att regeringens styrning av länsstyrelserna kan bli mer ändamålsenlig. Regeringen kan förbättra länsstyrelsernas förutsättningar att sköta sina åtaganden genom att utveckla sin myndighetsstyrning av länsstyrelserna och att det kan och bör göras oavsett om regeringen väljer att förändra länsstyrelseorganisationen eller inte. I det följande diskuterar vi hur vi når fram till denna bedömning och lämnar en rad rekommendationer till regeringen, Regeringskansliet och länsstyrelserna i syfte att bidra till en mer ändamålsenlig styrning.

5.2 Rekommendationer

5.2.1 Stärk helhetsperspektivet

Granskningen visar att regeringen har haft svårt att minska antalet uppdrag och återrapporteringskrav i länsstyrelsernas regleringsbrev, trots uttalade ambitioner att göra det. Detta är ett tecken på att sakdepartementens intresse för att lägga uppdrag på sina respektive områden har vägt tyngre än det förvaltningspolitiska intresset av att hålla nere mängden uppdrag.

Granskningen visar vidare att de olika departementen genom den gemensamma beredningen kommer överens om innehållet i länsstyrelsernas regleringsbrev, men att inget departement kan avgöra om uppdrag inom ett område är viktigare än inom något annat område. Regeringskansliet har ett forum för samordning i länsstyrelsefrågor. Granskningen visar dock att forumet inte används för att göra helhetsbedömningar över departementsgränserna. SFÖ kan försöka förhindra att regleringsbrevet expanderar, men gör inga innehållsmässiga bedömningar av vad som bör prioriteras. SFÖ försöker också påverka övriga departement genom generella instruktioner om att t.ex. hålla nere antalet uppdrag, men det är Riksrevisionens bedömning att de har svårt att hålla emot sakdepartementens önsknings. Resultatet blir att det i praktiken inte anläggs ett sektorsövergripande helhetsperspektiv på den årliga styrningen av länsstyrelserna.

Ett mindre antal uppdrag till länsstyrelserna skulle öka tydligheten i styrningen och samtidigt ge länsstyrelserna större handlingsutrymme att bedriva tvärssektoriellt arbete utifrån ett helhetsperspektiv. För att minska antalet uppdrag krävs dock prioriteringar över departementsgränser. Regeringskansliet har en strategiskt viktig uppgift i att bidra till detta.

- Riksrevisionen rekommenderar att Regeringskansliets samordning av styrningen av länsstyrelserna bör utvecklas för att stärka helhetsperspektivet i styrningen av länsstyrelserna. En möjlighet vore att i större utsträckning använda den interdepartementala arbetsgruppen för länsstyrelsefrågor för att diskutera t.ex. mängden och sammansättningen av uppdrag samt eventuella mållkonflikter.

En liknande iakttagelse har vi gjort när det kommer till finansieringen av länsstyrelsernas verksamhet. Den förklaring vi funnit till den omfattande bidragsfinansieringen är att den ger stora möjligheter till nationell styrning av hur länsstyrelserna ska använda sina resurser inom olika avgränsade sektorsområden. Som konstaterades i kapitel 3 betraktas bidragsfinansieringen som ett sätt att försöka säkerställa att länsstyrelserna bedriver sin verksamhet enligt nationella mål och prioriteringar. Det har krävts mycket arbete från SFÖ för att få till stånd utökade dispositionsrätter. Vår bedömning är att övriga departement endast motvilligt velat släppa kontrollen över finansieringen. Ordningen med dispositionsrätterna kan förstås som en kompromiss mellan länsstyrelsernas önskemål om att få en större del av finansieringen via förvaltningsanslaget och sakdepartementens intresse av att behålla ordningen med inomstatliga bidrag.

En större direkt finansiering genom förvaltningsanslag eller dispositionsrätt på sakanslag skulle ge länsstyrelserna bättre förutsättningar att utföra sina uppgifter på ett effektivt och långsiktigt sätt. Det skulle förbättra länsstyrelsernas planeringsmöjligheter, göra medelstildelningen mer överskådlig och underlätta styrning och uppföljning av länsstyrelsernas samlade verksamhet.

- Riksrevisionen rekommenderar därför att Regeringskansliet bör fortsätta arbeta aktivt för att minska andelen bidragsfinansiering. Som en del i arbetet med att avgöra vilken finansieringsform som är mest ändamålsenlig bör Regeringskansliet noggrant följa upp vilka konsekvenser införandet av dispositionsrätterna har fått för länsstyrelserna.

Granskningen visar vidare att det inte finns någon tydlig logik i vilka uppgifter länsstyrelserna ansvarar för. Den regionala komponenten, som är en av de tydligaste idéerna bakom länsstyrelseorganisationen, är t.ex. ofta helt frånvarande i olika uppgifter. Frågan är då varför länsstyrelserna ska ansvara för verksamheten? När effektivitet och likformighet är mycket viktiga värden och det helt saknas en regional komponent är det svårt att förstå varför uppgifter läggs på länsstyrelserna.

En förklaring till otydligheten är givetvis att syftet med länsstyrelserna är att de ska kunna utföra en mängd olika uppgifter och att det därmed är svårt att uppnå en hög grad av tydlighet i styrningen. En annan förklaring kan vara att länsstyrelserna ibland används för att avlasta andra myndigheter. Uppgifter kan t.ex. flyttas från andra myndigheter till länsstyrelserna för att renodla dessa myndigheters verksamhet och uppnå ökad effektivitet. Man ska inte underskatta värdet av att länsstyrelserna kan fylla den funktionen i statsförvaltningen. Det borde emellertid inte stå i konflikt med att aktivt pröva vilka uppgifter länsstyrelserna ska ansvara för. Det breda uppdraget bör kunna kombineras med en tydligare roll för länsstyrelserna.

- För att tydliggöra länsstyrelsernas samlade uppdrag och roll rekommenderar Riksrevisionen att Regeringskansliet formulerar ett antal principer som blir vägledande för departementen vid en prövning av vilka uppgifter länsstyrelserna ska ansvara för. Detta skulle kunna bidra till att styrningen blir mer helhetsinriktad och strategisk.

Granskningen visar att Regeringskansliet inte har en komplett och sammanhållen bild av vilka uppdrag länsstyrelserna har och hur de finansieras. Regleringsbrevet ger en begränsad bild av länsstyrelsernas samlade uppdrag och hur det finansieras. I granskningen har det framkommit att Regeringskansliet anser att behovet av överblick tillgodoses via processen för gemensam beredning. Enligt vår bedömning riskerar den typ av överblick som kan erhållas genom den gemensamma beredningen att inte vara tillräcklig som underlag för en långsiktig och strategisk analys av länsstyrelserna. Det saknas t.ex. sammanställningar av de uppdrag regeringen givit länsstyrelserna på andra sätt än genom regleringsbrevet. Det gör det svårt för regeringen att få en helhetsbild av styrningen av länsstyrelserna. Med tanke på omsättningen av handläggare på Regeringskansliet försvårar det även kunskapsöverföringen mellan myndighetshandläggare.

- För att skapa en bättre helhetsbild över länsstyrelsernas uppgifter och finansiering rekommenderar Riksrevisionen att regeringen bör sträva efter att uppdragen till länsstyrelserna, i den mån det är möjligt, samlas i det gemensamma regleringsbrevet. Regleringsbrevet skulle då kompletteras med uppdrag till länsstyrelserna som idag bara framgår av andra myndigheters regleringsbrev och särskilda regeringsbeslut som berör länsstyrelserna.

5.2.2 Förbättra transparensen i styrkedjan

Det är en stor utmaning för regeringen att styra tjugo olika myndigheter med ett gemensamt uppdrag men med varierande förutsättningar. En viktig slutsats i den här granskningen är att regeringen i praktiken hanterar detta genom att i stor utsträckning styra länsstyrelserna som om de vore en myndighet. Genom sin styrning sätter regeringen press på länsstyrelserna att komma överens, trots att det

formella regelverket behandlar dem som enskilda myndigheter. Vi har konstaterat att detta i viss mån begränsar möjligheterna för varje landshövding att ta ansvar för sin länsstyrelse och dess verksamhet.

Att styra länsstyrelserna som om de vore en koncern kan samtidigt betraktas som ett smidigt sätt att ordna styrningen av länsstyrelserna. Det finns helt enkelt effektivitetsskäl för att använda en länsstyrelsegemensam organisation för att underlätta styrningen av tjugo myndigheter. Granskningen har dock visat att den nuvarande ordningen har vissa svagheter. Kontaktlänsrådets mandat är inte reglerat och det finns inga tydliga principer för representation i länsrådsgrupperna. Det innebär att ordningen idag helt bygger på att tilliten till systemet kan upprätthållas. I praktiken är detta sällan ett problem, men ibland kan länsstyrelserna inte komma överens om en gemensam hållning. Då kan det uppstå problem med tilliten. Vissa landshövdingar har påtalat att de inte litar på att länsrådsgrupperna företräder dem i kontakterna med Regeringskansliet och att Regeringskansliet inte får ta del av den egna länsstyrelsens synpunkter. Riksrevisionen har inte granskat i vilken utsträckning enskilda länsstyrelsernas synpunkter i praktiken når fram till Regeringskansliet. Granskningen visar dock att det finns landshövdingar som upplever att de inte har full kontroll över processen, samtidigt som Regeringskansliet utgår ifrån att kontaktlänsråden för alla länsstyrelser talan.

I första hand är situationen en konsekvens av att länsstyrelserna valt att organisera sig på ett sätt som i praktiken givit länsråden i länsrådsgrupperna en mycket central roll i styrkedjan. Samtidigt har Regeringskansliet gjort sig beroende av länsstyrelsernas gemensamma organisation i sitt arbete med styrningen. Om regeringen vill behålla fördelarna med att ha en länsstyrelsegemensam kontaktyta för strategiska frågor är det vår bedömning att det är viktigt att ordningen upplevs som legitim i hela länsstyrelsekollektivet.

- För att öka och bibehålla tilliten inom länsstyrelsernas gemensamma organisation rekommenderar Riksrevisionen att länsstyrelserna bör upprätta tydliga principer för hur länsstyrelserna ska representeras i länsrådsgrupperna och tydliggöra kontaktlänsrådets mandat.
- Ett sätt att öka legitimiteten för regeringens sätt att styra länsstyrelserna är genom ökad transparens i styrkedjan. Regeringskansliet bör därför ta fram riktlinjer för hur strategiska kontakter med länsstyrelserna ska hanteras och dokumenteras.
- De enskilda och gemensamma regelbundna myndighetsdialogerna med länsstyrelserna är centrala delar av styrkedjan och bör alltid dokumenteras inom Regeringskansliet, både för att möjliggöra ansvarsutkrävande och för att underlätta kunskapsöverföring inom Regeringskansliet.

Referenslista

Litteratur

- Dir. 2017:72. *Tilläggsdirektiv till Indelningskommittén*. Finansdepartementet.
- Ds 2007:28. *Koncentration av länsstyrelseverksamhet, Statens regionala företrädare – trender och scenarier*. Finansdepartementet.
- Ds 2017:67. *Lönegaranti och utbetalande myndighet*. Arbetsmarknadsdepartementet.
- Ekonomistyrningsverket. *Hur finansierar statliga myndigheter sin verksamhet?* 2016:50.
- Statskontoret. *Statens regionala företrädare – trender och scenarier*. 2010.
- Länsstyrelserna. *Överenskommelse om samverkan mellan länsstyrelserna*. 2014.
- Länsstyrelserna. *PM Hantering av dispositionsrätter*. 2017.
- Länsstyrelserna i Skåne län, Västra Götalands län och Stockholms län. *Fördelning av medel för civilt försvar mellan länsstyrelserna*. Dnr. 100-51637-2017. 2017.
- Länsstyrelsernas gemensamma kansli. *Gemensamma utvecklings- och förvaltningsmedel, slutrapport*. 2018.
- Länsstyrelsen Blekinge län. *Att styra länsstyrelsen – Rapport om regeringsuppdraget att analysera och lämna förslag till hur styrningen av länsstyrelserna kan utvecklas*. Dnr. 100-3057-08. 2008.
- Riksrevisionen. *Tillsyn av ställföreträdare och överförmyndare – Statens bristande ansvar för samhällets mest utsatta*. 2017:33.
- Riksrevisionen. *Skydd av värdefull skog*. 2018:17.
- SB PM 2012:1, rev. 2017. *Samrådsformer i Regeringskansliet och Statsrådsberedningens delningslista*. Statsrådsberedningen. 2016-06-14.
- Socialdepartementet. *PM Översyn av Länsstyrelsernas totala finansiering av verksamhetskostnader*. S2012/2366/SFÖ. 2012.
- SOU 2004:14. *Det ofullständiga pusslet – Behovet av att utveckla den ekonomiska styrningen och samordningen när det gäller länsstyrelserna*.
- SOU 2007:75. *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*.
- SOU 2012:81. *Statens regionala förvaltning, förslag till en angelägen reform*.
- SOU 2016:48. *Regional indelning – tre nya län*.

Ramböll. Förstudie av länsstyrelsernas digitalisering på uppdrag av enheten för statlig förvaltning, Finansdepartementet. 2017.

Regeringskansliet. PM Styrning av de statliga myndigheterna och informella kontakter. 2014.

RKF 2017:17. Regeringskansliets föreskrifter. Regeringskansliet.

Riksdagstryck

Proposition 1988/89:154. *En ny regional statlig förvaltning.*

Proposition 1996/97:36. *Den regionala samhällsorganisationen.*

Proposition 2001/02:7. *Regional samverkan och statlig länsförvaltning.*

Proposition 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*

Proposition 2011/12:31. *Ändring av viss länsstyrelseverksamhet.*

Proposition 2017/18:1. *Budgetpropositionen för 2018.*