

## Yttrande över betänkandet "Det ofullständiga pusslet" (SOU 2004:14)

Remiss från Finansdepartementet

Remisstid 4 juni 2004

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande  
Remissen över betänkandet Det ofullständiga pusslet (SOU 2004:14)  
besvaras med vad som anförs i promemorian.

**Föredragande borgarrådet Annika Billström** anför följande.

### *Ärendet*

Regeringen har givit Länsstyrelseutredningen i uppdrag att se över och föreslå hur den ekonomiska styrningen av länsstyrelserna kan utvecklas, att pröva fördelningen av länsstyrelsernas förvaltningsanslag samt att föreslå hur samverkan och samordning mellan länsstyrelserna kan utvecklas. Stockholms stad har erhållit betänkandet "Det ofullständiga pusslet" (SOU 2004:14) för remissyttrande. Sammanfattning i *bilaga*.

### *Ärendets beredning*

Ärendet har beretts av stadsledningskontorets ekonomiavdelning.

### *Mina synpunkter*

Jag instämmer i stadsledningskontorets synpunkter på utredningen. Stadsledningskontoret framför i huvudsak att den ekonomiska styrningen av länsstyrelserna bör utvecklas, att fördelningen av länsstyrelsernas förvaltningsanslag prövas samt att samverkan och samordning mellan länsstyrelserna utvecklas. Kontoret framhåller att detta är under förutsättning att det inte medför någon negativ inverkan på stadens verksamheter, ansvarsfördelningen mellan stat och kommun eller prövningen av överklaganden av kommunala beslut.

Kontoret framhåller också att det är viktigt att möjligheten att bilda kommunala samverkansorgan kvartstår inom samtliga län och att den kommunalpolitiska representationen i länsstyrelserna inte försvagas.

Jag föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande

Remissen över betänkandet Det ofullständiga pusslet (SOU 2004:14) besvaras med vad som anförs i promemorian.

Stockholm den 29 april 2004

ANNIKA BILLSTRÖM

**Borgarrådsberedningen** tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

**Särskilt uttalande** gjordes av borgarråden *Kristina Axén Olin*, *Sten Nordin* och *Mikael Söderlund* (alla m) och *Jan Björklund* (fp) enligt följande.

Den politisering som skett av länsstyrelsen på senare tid är oroväckande. Länsstyrelsens roll måste vara myndighetsrollen, inte den opinionsbildande. Genom det ökade politiserandet av länsstyrelsen riskeras förtroendet för myndighetsutövningen att minska.

## ÄRENDET

Regeringen har givit Länsstyrelseutredningen i uppdrag att se över och föreslå hur den ekonomiska styrningen av länsstyrelserna kan utvecklas, att pröva fördelningen av länsstyrelsernas förvaltningsanslag samt att föreslå hur samverkan och samordning mellan länsstyrelserna kan utvecklas. Stockholms stad har erhållit betänkandet ”Det ofullständiga pusslet” (SOU 2004:14) för remissyttrande.

## REMISSER

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

**Stadsledningskontorets** tjänsteutlåtande av den 5 april 2004 är i huvudsak av följande lydelse.

### Ärendets beredning

Stockholms stad har erhållit betänkandet ”Det ofullständiga pusslet” (SOU 2004:14) för remissyttrande. För staden innebär detta en inbjudan att lämna svar, men ingen skyldighet att svara på remissen. Staden har emellertid ansett det vara av vikt att ta del av betänkandet och framföra sina synpunkter. Ärendet har beretts av stadsledningskontorets ekonomiavdelning.

### Betänkandet

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

Utredningens förslag kan i korthet sammanfattas enligt följande:

#### *Behov av en mer samlad styrning från Regeringskansliet*

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

#### *Behov av att utveckla länsstyrelsernas och andra myndigheters regleringsbrev*

- ? Länsstyrelsernas regleringsbrev renodlas genom att vissa uppgifter förs över till länsstyrelseinstruktionen,
- ? alla uppdrag som rör länsstyrelserna samlas i regleringsbreven,
- ? länsstyrelsernas regleringsbrev skall innehålla budget för alla typer av avgifter,
- ? regleringsbreven utformas efter länsstyrelsernas olika förutsättningar,
- ? regleringsbreven för myndigheter som utbetalar bidrag skall innehålla tydliga villkor för utbetalning till länsstyrelserna.

#### *Utvecklingsbehoven i den ekonomiska styrningen*

- ? Länsstyrelsernas finansiering skall bygga på generella principer,
- ? behovet av utökad räntekontokredit bör ses över,
- ? en översyn av länsstyrelsernas offentlighetsrättsliga avgifter bör genomföras,

- ? ansvarsförhållandena mellan länsstyrelserna och sektorsmyndigheterna bör klargöras inom ett antal områden,
- ? förvaltningsanslagets fördelning bör utgå från en verksamhetsanpassad modell.

#### *Utvecklad samordning och samverkan mellan länsstyrelserna*

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

Utredningen bedömer att förslagen inte kommer att ha någon inverkan på den kommunala självstyrelsen, brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet. Inte heller att småföretagens arbetsförutsättningar eller konkurrensförmåga påverkas. Vidare bedömer utredningen att förslagen är jämställdhetspolitiskt neutrala och att de inte har några konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

#### **Stadsledningskontorets synpunkter**

Stadsledningskontoret har tagit del av betänkandet och ser positivt på att den ekonomiska styrningen av länsstyrelserna utvecklas, att fördelningen av länsstyrelsernas förvaltningsanslag prövas samt att samverkan och samordning mellan länsstyrelserna utvecklas så länge detta inte medför någon negativ inverkan på stadens verksamheter, ansvarsfördelningen mellan stat och kommun eller prövningen av överklaganden av kommunala beslut.

Kontoret framhåller också att det är viktigt att möjligheten att bilda kommunala samverkansorgan kvartstår inom samtliga län och att den kommunalpolitiska representationen i länsstyrelserna inte försvagas.

Stadsledningskontoret anser att en ökad tydlighet i den ekonomiska styrningen och en förbättrad samordning av länsstyrelserna leder till en effektivare resursanvändning och en ökad samhällsnytta, vilket på längre sikt även bör vara till gagn för landets kommuner. Stadsledningskontoret föreslår därför att utredningens förslag lämnas utan erinran.

---

**Sammanfattning***Utredningens förslag*

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

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

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

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

- ? länsstyrelsernas regleringsbrev renodlas genom att vissa uppgifter överförs till instruktionen,
- ? alla uppdrag som rör länsstyrelserna samlas i länsstyrelsernas regleringsbrev,
- ? länsstyrelsernas regleringsbrev skall innehålla budget för alla typer av avgifter,
- ? länsstyrelsernas regleringsbrev utformas efter länsstyrelsernas olika förutsättningar,
- ? bidragsutbetalande myndigheters regleringsbrev skall innehålla tydliga villkor för utbetalning till länsstyrelserna.

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

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

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

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

*Uppdraget*

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

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

De centrala myndigheternas roll i styrningen av länsstyrelserna i förhållande till regeringens styrning skall identifieras och prövas. I uppdraget ingår också att, ur styrningshänseende, särskilt uppmärksamma försöksverksamheten vid länsstyrelsen i Gotlands län.

#### *Utgångspunkter*

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

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

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

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

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

#### *21 myndigheter på regional nivå*

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

Länsstyrelserna har en stor bredd i sin verksamhet inom många olika områden och många aktörer inom Regeringskansliet är inblandade i regeringens styrning av länsstyrelserna. På Finansdepartementet finns länsstyrelseenheten som ansvarar för länsstyrelserna när det gäller förvaltningsärenden och lagstiftningsärenden samt länsstyrelserna som myndigheter.

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

#### *Ekonomisk styrning*

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

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

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

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

Fördelningsgrunderna för länsstyrelsernas förvaltningsanslag, länsstyrelsernas största inkomstkälla, bygger på en modell som Statskontoret tog fram år 1996. Modellen bygger på tre

fördelningsgrunder; folkmängd, landyta och kommunantal. Modellen har inte använts sedan den togs i bruk år 1998. Istället har uppgifter som tillkommit efter år 1998 i huvudsak fördelats utifrån verksamhet och situation.

#### *Samordning och samverkan*

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

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

Exempel på formaliserad samverkan är Jordbruksadministrationen och den planerade Vattenadministrationen.

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

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

Utredningen behandlar också frågan om författningsmässiga hinder för samordningen.