



2010:24

Myndighetsanalys av Länsstyrelsen i Västernorrlands län





STATSKONTORET

MISSIV

DATUM
2010-10-27
ERT DATUM
2009-12-21

DIARIENR
2010/37-5
ER BETECKNING
Fi 2009/6085
Fi 2009/7941
(delvis)

Regeringen
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Myndighetsanalys av Länsstyrelsen i Västernorrlands län

I regleringsbrevet för budgetåret 2010 gav regeringen Statskontoret i uppdrag att genomföra en myndighetsanalys av Länsstyrelsen i Västernorrlands län. Analysen skulle genomföras enligt den modell för myndighetsanalyser som Statskontoret redovisade till regeringen i december 2008.

Statskontoret överlämnar härmed *Myndighetsanalys av Länsstyrelsen i Västernorrlands län (2010:24)*.

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Tf. utredningschef Anna Karlgren och utredare Patrik Olofsson, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Patrik Olofsson

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Regeringens uppdrag till Statskontoret	11
1.1	Modell för myndighetsanalyser	11
1.2	Vissa bakgrundsfakta om Västernorrlands län	12
1.3	Utredningens genomförande	13
1.4	Disposition	15
2	Uppgifter, mål och resurser	17
2.1	Sammanfattande iakttagelser	17
2.2	Uppgifter och mål	18
2.3	Aktuella förändringar i länsstyrelsernas arbete	21
2.4	Länsstyrelsens ekonomiska resurser	24
3	Intern styrning och organisering	29
3.1	Sammanfattande iakttagelser	29
3.2	En förändrad och mer flexibel organisation	31
3.3	Förändrade roller för medarbetare och chefer	34
3.4	Planering och utveckling av verksamheten	38
3.5	Personal och kompetensförsörjning	40
4	Länsstyrelsens arbete, uppföljning och resultat	43
4.1	Sammanfattande iakttagelser	44
4.2	Myndighetens uppföljning och redovisning av resultat	45
4.3	Myndighetens arbete, uppföljning och resultat inom några sakområden	47
4.4	Myndighetens ärendehandläggning	53
5	Förhållanden av särskild vikt för Länsstyrelsens resultat	59
5.1	Interna faktorer	59
5.2	Externa faktorer	60

6	Framtida frågor av särskild vikt för Länsstyrelsen	63
6.1	Regional indelning och ansvarsfördelning	63
6.2	Tillkommande och bortfallande arbetsuppgifter	64
6.3	Konsekvenser av ökad bidragsfinansiering	64
6.4	Ett fortsatt behov av experter	64
6.5	Personal- och kompetensförsörjning	65
	Referenser	67
Bilaga	Intervjuförteckning	69

Sammanfattning

På uppdrag av regeringen har Statskontoret genomfört en myndighetsanalys av Länsstyrelsen i Västernorrlands län.

Länsstyrelsens uppdrag

Länsstyrelserna är statens regionala företrädare och ska bl.a. samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser. Därutöver ansvarar länsstyrelserna för en mängd konkreta uppgifter, inte minst tillsyn, inom en rad olika områden. Verksamheten vid Länsstyrelsen i Västernorrlands län är därför av mångskiftande karaktär och spänner över ett stort antal olika sakområden. Större delen av myndighetens resursförbrukning sker dock inom ett begränsat antal områden, framför allt regional utveckling och tillväxt, naturvård och miljöskydd, skydd av områden och arter samt lantbruk.

Förändrade krav och förutsättningar

Länsstyrelsens verksamhet har varit föremål för flera förändringar under senare år. Nya uppgifter har tillkommit och befintliga verksamheter har utökats eller flyttats från myndigheten. Dessutom har regeringen förändrat sin modell för resursfördelning till länsstyrelserna. Det har inneburit att förvaltningsanslaget till Länsstyrelsen i Västernorrlands län har minskat. Myndigheten finansieras också i allt högre utsträckning av bidrag från andra myndigheter, vilket försvårar intern styrning och planering.

Denna rapport pekar på att Länsstyrelsen i Västernorrlands län kommer att ställas inför ytterligare förändringskrav och utmaningar under de kommande åren. Det är sannolikt att myndigheten kommer att bli av med samordningsansvaret när det gäller de regionala utvecklings- och tillväxtfrågorna, vilket också myndigheten själv fört fram till Statskontoret. Statskontoret bedömer att Länsstyrelsens förmåga att anpassa sig till förändringar även fortsättningsvis kommer att vara den strategiskt sett viktigaste utmaningen för myndigheten.

Förändrad intern styrning och organisation

De senaste årens förändrade förutsättningar har påverkat organisationen och styrningen av arbetet vid Länsstyrelsen i Västernorrlands

län. I syfte att möta de förändrade förutsättningarna har Länsstyrelsen genomfört en större omorganisation. Denna innebär bland annat att personalen numera används som en gemensam resurs och att medarbetarna har fått vidgade arbetsuppgifter. I den nya organisationen betonas generalistkompetens starkare, samtidigt som myndigheten alltjämt avser att upprätthålla expertkompetens inom de områden där det krävs för att klara myndighetens uppdrag. Länsstyrelsen har också fått till stånd en ökad samverkan över avdelningsgränserna, en tydligare rollfördelning och en förbättrad intern styrning.

I rapporten uppmärksammar Statskontoret vissa negativa effekter av organisationsförändringen, såsom ett ökat avstånd mellan ledning och personal och en ökad belastning av administrativa arbetsuppgifter för handläggare och chefer. Vissa av länets kommuner ser också en risk i att de kan tvingas bygga upp egen kompetens inom områden där Länsstyrelsen traditionellt har kunnat tillhandahålla experthjälp.

Statskontorets övergripande bedömning är att Länsstyrelsen i Väster- norrlands län har hanterat de förändrade förutsättningarna på ett i huvudsak adekvat och effektivt sätt och att organisationen har blivit mer flexibel. Statskontoret bedömer också att organisationsförändringen totalt sett har förbättrat myndighetens möjligheter att uppfylla sitt uppdrag.

Myndighetens uppföljning och resultat

I rapporten framgår att de externa intressenterna överlag har en positiv inställning till det arbete Länsstyrelsen i Väster- norrlands län bedriver. Aktörerna anser att Länsstyrelsen har ett bra arbets- och förhållnings- sätt beträffande kommunala samrådsförfaranden och när det gäller framtagandet av ett nytt regionalt utvecklingsprogram. Myndigheten har i olika sammanhang också fått goda omdömen avseende informationsspridning, engagemang, lyhördhet, bemötande, och möjlig- heterna att nå rätt personal. Statskontorets bild är även att Länsstyrel- sen generellt sett bedriver en förhållandevis effektiv ärendehand- läggning, även om handläggningstiderna inom några områden är väl långa. Inom vissa områden är externa intressenter något kritiska till Länsstyrelsens arbete, men den övergripande bilden är ändå att de i allmänhet har ett stort förtroende för Länsstyrelsen.

Statskontoret har kunnat konstatera att det ofta saknas mål och effektmått som möjliggör en ordentlig resultatuppföljning av de olika verksamheterna och att kund- och brukarundersökningar inte genomförs på ett systematiskt sätt. Myndigheten saknar i viss mån mått för att följa upp arbetets kvalitet och rättssäkerhet. Statskontorets bedömning är att det finns utrymme för att förbättra uppföljningen av resultat och kvalitet, något som i förlängningen kan ha en positiv inverkan på myndighetens resultat. Samtidigt bör dessa möjligheter inte överdrivas eftersom effekterna av många av Länsstyrelsens arbetsuppgifter, som t.ex. att samordna olika verksamheter och aktörer, är svåra att mäta fullt ut.

Personal- och kompetensförsörjning

Rapporten visar att Länsstyrelsen har arbetat med att bredda kompetensen inom myndigheten. Fortsatta förändringar av verksamheten gör att detta arbete måste fortgå. Myndigheten behöver också kunna rekrytera ny personal med rätt kompetens i samband med pensionsavgångar. Samtidigt ska omställningar klaras i samband med att myndigheten blir av med stora arbetsuppgifter. Det är i detta sammanhang viktigt att Länsstyrelsen färdigställer en kompetensförsörjningsplan.

1 Regeringens uppdrag till Statskontoret

Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att under år 2010 genomföra sex myndighetsanalyser, varav en avser Länsstyrelsen i Västernorrlands län.¹ Analyserna ska genomföras enligt den modell som Statskontoret utvecklat och redovisat i rapporten *Modell för myndighetsanalyser* (2008:17).

1.1 Modell för myndighetsanalyser

1.1.1 Syfte och avgränsningar

En myndighetsanalys är en genomlysning av en myndighets förutsättningar, verksamhet, resultat och utmaningar. Den syftar till att ge en övergripande bild av hur myndigheten arbetar och samverkar för att säkerställa en rättssäker, effektiv och medborgar- och företagsorienterad förvaltning. Myndighetsanalysen kan utgöra underlag i regeringens myndighetsdialog. Den kan också ge underlag för regeringen att bedöma om myndigheten är rustad att möta förändringar på sitt område och om regeringens styrning är ändamålsenlig.

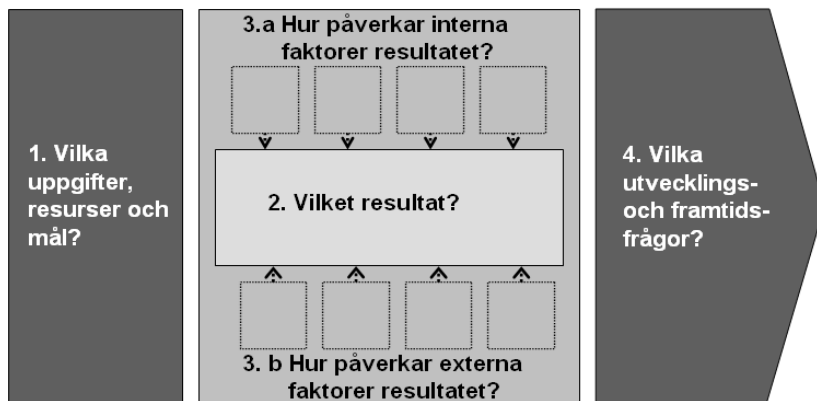
En myndighetsanalys utmynnar normalt inte i förslag till alternativa lösningar eller genomgripande förändringar. Däremot kan analysen ge underlag för vidare och mer preciserade utredningar och utvärderingar.

1.1.2 Fyra analysmoment

En myndighetsanalys är uppbyggd kring fyra analysmoment med vidhängande frågeställningar (se figur 1).

¹ De myndigheter som Statskontoret ska göra myndighetsanalyser av är Ungdomsstyrelsen, Sametinget, Skogsstyrelsen, Länsstyrelsen i Kalmar län och Länsstyrelsen i Västernorrlands län samt Fastighetsmäklarnämnden. Regeringen, *Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Statskontoret*, Fi2009/6085, Uppdrag till Statskontoret att utföra myndighetsanalys av Fastighetsmäklarnämnden, IJ2010/754/KO, 2010-04-22, Integrations- och jämställdhetsdepartementet, Statskontorets dnr 2010/75-5.

Figur 1 Analysmomenten



De fyra analysmomenten är beroende av och stödjer varandra. Analysen av myndighetens uppdrag, i det första momentet, är en förutsättning för att myndighetens resultat ska kunna förstås och analyseras i det andra momentet. De första och andra momenten ger i sin tur tillsammans en grund för att urskilja interna och externa faktorer av särskild betydelse för myndighetens resultat. Det fjärde analysmomentet är framåtblickande och bygger på vad som har framkommit i de tre föregående analysmomenten.²

1.2 Vissa bakgrundsfakta om Västernorrlands län³

Västernorrlands län består av två landskap, Medelpad i söder och Ångermanland i norr. Länet har sju kommuner: Ånge, Sundsvall, Timrå, Härnösand, Kramfors, Sollefteå och Örnsköldsvik. Härnösand är länets residensstad.

I Västernorrlands län bor 243 000 personer på en yta av 21 700 kvadratkilometer, vilket motsvarar elva invånare per kvadratkilometer. Folkmängden och befolkningstätheten skiljer sig relativt mycket åt

² För en mer utförlig redogörelse av modellen se Statskontorets rapport (2008:17).

³ Informationen i detta avsnitt kommer från skriften *Fakta om Västernorrlands län 2009*, som hämtats från Länsstyrelsens hemsida, www.y.lst.se

mellan länets olika kommuner. Störst är skillnaden mellan den stora kustkommunen Sundsvall med 95 000 invånare (drygt 110 000 om även det närbelägna Timrå räknas med i tätortsregionen) och en befolkningstäthet på 29,6 invånare per kvadratkilometer, och den förhållandevis lilla inlandskommunen Ånge, med 10 000 invånare och en befolkningstäthet på 3,4 invånare per kvadratkilometer. Beträffande befolkningen bör det också påpekas att Västernorrlands län har en högre andel äldre och en lägre andel yngre i befolkningen än riksgenomsnittet.

Näringsstrukturen i Västernorrlands län överensstämmer i stort sett med genomsnittet för riket, mätt som andel arbetsställen per bransch. De största avvikelserna i detta hänseende finns inom områdena areella näringar (år 2008 fanns 34 procent av Västernorrlands arbetsställen i denna bransch, jämfört med 20 procent i riket) respektive fastighet, försäkring, kreditinstitut (16 procent vs 24 procent). Den förstnämnda avvikelsten torde avspegla det faktum att basnäringarna skog, massa/papper och vattenkraft alltså har ett starkt fäste i Västernorrlands län.

1.3 Utredningens genomförande

1.3.1 Avgränsningar och analysens tyngdpunkt

Som framgått ovan syftar en myndighetsanalys till att ge en övergripande bild av den berörda myndighetens arbete, resultat, m.m. Analysen är tänkt att genomföras under en relativt begränsad tid. En länsstyrelses verksamhet spänner emellertid över många olika sakområden och är av mångskiftande karaktär. Med anledning av detta har det inom ramen för denna utredning inte varit möjligt att djupgående studera samtliga arbetsuppgifter som Länsstyrelsen i Västernorrlands län⁴ ansvarar för eller samtliga resultat av myndighetens verksamhet. I arbetet har Statskontoret istället tvingats göra vissa avgränsningar och lägga varierande tyngdpunkt vid olika uppgifter.

⁴ I rapporten används stor begynnelsebokstav när vi talar om den enskilda myndigheten Länsstyrelsen i Västernorrlands län, eller bara Länsstyrelsen, men däremot liten begynnelsebokstav när vi talar om länsstyrelser i allmänhet.

En omständighet som haft stor betydelse för Länsstyrelsen på senare tid, och som Statskontoret lagt särskild vikt vid, är den organisationsförändring som myndigheten nyligen har genomfört. Behovet av omorganisation har bl.a. sin grund i att Länsstyrelsens förvaltningsanslag har minskat under de senaste åren. Anslagsminskningen har också drivit fram krav på en effektivare handläggning. Statskontoret har studerat hur Länsstyrelsen har hanterat dessa förändringar. I sammanhanget bör dock påpekas att det ännu inte gjorts någon samlad utvärdering av hur den nya organisationen fungerar.

Vidare har Statskontoret, mot bakgrund av de erfarenheter som gjorts i utredningsarbetet, försökt bedöma om det inom några områden finns indikationer på problem av särskild betydelse för Länsstyrelsens resultat. De problem vi har studerat berör i första hand områdena tillsyn, regional utveckling och tillväxt samt djurskydd.

Statskontoret har inte granskat Länsstyrelsens uppdrag att, som en av fem länsstyrelser, vara vattenmyndighet. Skälet till detta är att förändringar är nära förestående på vattenområdet, i samband med att en särskild myndighet för havs- och vattenmiljö inrättas under år 2011.⁵

1.3.2 Utredningens material

I utredningen har Statskontoret tagit del av Länsstyrelsens fastställda rutiner, styrdokument och återrapporering till regeringen och berörda myndigheter. Statskontoret har också getts möjlighet att ta del av arbetsmaterial som rör Länsstyrelsens verksamhet.

Vidare har Statskontoret inhämtat synpunkter genom ett stort antal intervjuer, såväl inom Länsstyrelsen som bland myndighetens externa intressenter.

Inom Länsstyrelsen har Statskontoret intervjuat myndighetens ledning, avdelningschefer och sektionschefer samt företrädare för personalorganisationerna. Vidare har Statskontoret genomfört två gruppdiskussioner i så kallade fokusgrupper med olika personalgrupper inom Länsstyrelsen. Genom fokusgrupperna – där inga chefer har ingått – har

⁵ Dir. 2010:68, Inrättande av en myndighet för havs- och vattenmiljö.

Statskontoret framför allt försökt få fram medarbetarnas bild av hur myndigheten handskats med det minskade förvaltningsanslaget, omorganisationens motiv och hur omorganisationen främjat myndighetens arbetsformer.

Statskontorets intervjuer med externa aktörer har främst haft två syften, dels att få de intervjuades allmänna syn på Länsstyrelsen och dess resultat, dels att särskilt inhämta uppgifter om hur Länsstyrelsen sköter sitt uppdrag inom områdena regional utveckling och miljö. Statskontoret har besökt fem⁶ av länets sju kommuner, och därvid intervjuat politiker och företrädare för kommunal förvaltning inom områden som berörs av Länsstyrelsens uppgifter, t.ex. regional utveckling, miljö och hållbar utveckling. Statskontoret har också intervjuat företrädare för Kommunförbundet i Västernorrland och för Landstinget. Vidare har Statskontoret intervjuat företrädare för statliga myndigheter som Mittuniversitetet, Polisen och Arbetsförmedlingen samt intresseorganisationerna Lantbrukarnas riksförbund, Handelskammaren och Företagarna. För en fullständig förteckning över vilka externa aktörer Statskontoret har intervjuat, se bilaga 2.

1.3.3 Projektgrupp och kvalitetssäkring

Statskontorets studie har genomförts av Charlotte Andersson, Claes Elmgren och Patrik Olofsson (projektledare). Inom Statskontoret har dessutom ett internt arbete pågått under våren 2010 för att samordna de olika myndighetsanalyser som myndigheten genomför. Länsstyrelsen i Västernorrlands län har kontrollerat faktauppgifter i ett utkast till denna rapport.

1.4 Disposition

Den fortsatta framställningen har disponerats på följande sätt.

I *kapitel 2* presenteras länsstyrelsernas uppgifter, mål och ekonomiska förutsättningar. Vi redogör även för vad som utmärker Länsstyrelsen i Västernorrlands län samt redovisar hur myndighetens uppdrag har förändrats under senare år.

⁶ Härnösand, Kramfors, Sollefteå, Sundsvall och Örnsköldsvik.

I *kapitel 3* redovisas hur förändringarna av Länsstyrelsens uppdrag och ekonomiska förutsättningar har påverkat myndighetens styrning och organisering av arbetet. Vi redogör också för vilka konsekvenser det i sin tur har fått för bl.a. medarbetarna och de externa intressenterna. I kapitlets beskrivs också hur Länsstyrelsen arbetar med planering och utveckling av verksamheten.

I *kapitel 4* framgår hur Länsstyrelsen följer upp och mäter sina resultat. Vi redogör också för myndighetens arbete inom några olika sakområden samt redovisar vilka resultat som nås inom dessa områden. Kapitlet innehåller även en analys av Länsstyrelsens resultat och kvalitetsarbete avseende ärendehandläggningen.

I *kapitel 5* identifieras och analyseras interna och externa förhållanden som bedöms ha särskild betydelse för myndighetens resultat. Bedömningen görs mot bakgrund av de förhållanden som redovisats i tidigare kapitel.

I *kapitel 6* redovisar Statskontoret frågor och förhållanden som bedöms vara särskilt viktiga för att myndigheten i framtiden ska kunna fullgöra sitt uppdrag och nå sina mål.

2 Uppgifter, mål och resurser

I huvudsak har landets 21 länsstyrelser samma arbetsuppgifter och mål. På senare år har det dock skett en utveckling som innebär att vissa uppgifter koncentrerats till en mindre grupp länsstyrelser. Skillnader mellan länen beträffande demografiska förhållanden, näringsstruktur, m.m. innebär förstås också att länsstyrelsernas arbetsförutsättningar varierar.

I detta kapitel presenteras länsstyrelsernas uppgifter och mål. Vi beskriver också de förändringar i uppdraget som skett under senare år, både vad gäller generellt för länsstyrelserna och specifikt för Länsstyrelsen i Västernorrland. I kapitlet redovisas också några tänkbara förändringar som kan komma framöver. Vidare beskriver vi vad som utmärker Länsstyrelsen i Västernorrlands län med avseende på arbetsuppgifter och ekonomi.

2.1 Sammanfattande iakttagelser

Som kommer att framgå av kapitlet spänner Länsstyrelsens verksamhet över många olika sakområden och är av mångskiftande karaktär. Verksamhetens tyngdpunkt ligger dock inom ett mindre antal områden. Således dominerar Länsstyrelsens verksamhet av arbetsuppgifter som rör regional tillväxt, naturvård och miljöskydd, skydd av områden och arter samt lantbruk. Fördelningen av kostnader mellan olika verksamhetsområden – liksom myndighetens totala intäkter – kan dock variera relativt mycket mellan olika år.

Av redogörelsen i kapitlet framgår också att länsstyrelsernas verksamhet varit föremål för flera förändringar under senare år. För Länsstyrelsen i Västernorrlands län innebär förändringarna bland annat att nya verksamheter har tillkommit och att befintliga verksamheter har utökats eller flyttats från myndigheten. Dessutom har den förändrade modellen för resursfördelning inneburit att förvaltningsanslaget till Länsstyrelsen har minskat under de senaste åren.

I sammanhanget bör också poängteras att fortsatta förändringar i Länsstyrelsens verksamhet kan förutses. I vissa fall kan det få betydande

konsekvenser, t.ex. om arbetet med att samordna den regionala utvecklingen och tillväxten ges en annan huvudman inom några år, vilket är sannolikt. Slutligen visar kapitlet också att Länsstyrelsen i allt högre utsträckning finansieras av bidrag från andra myndigheter. År 2009 var anslagsdelen cirka 50 procent och bidragsdelen 44 procent. Rimligen påverkar denna utveckling förutsättningarna för Länsstyrelsens planering och interna styrning.

2.2 Uppgifter och mål

De grundläggande bestämmelserna om länsstyrelsernas arbetsuppgifter återfinns i förordningen (2007:825) med instruktion för länsstyrelserna. Länsstyrelsernas verksamhet styrs årligen genom ett gemensamt regleringsbrev. Regleringsbrevet för år 2010 omfattar 89 olika mål och återrapporteringskrav. Rapporteringen riktas mot olika departement som Jordbruks-, Närings-, Miljö-, Finans-, Kultur-, Försvars-, Social-, respektive Integrations- och jämställdhetsdepartementet. En stor del av denna rapportering sammanfattas i myndighetens årsredovisning.

2.2.1 Regional samordning utifrån ett statligt helhetsperspektiv

Länsstyrelserna är statens regionala företrädare och ska inom myndighetens ansvarsområde samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser. Enligt instruktionen svarar länsstyrelserna för den statliga förvaltningen i respektive län i den utsträckning en uppgift inte åligger någon annan myndighet att ansvara för. Det gäller framför allt tillsyn av kommunala verksamheter.⁷

Ett övergripande mål för länsstyrelserna är att länen ska utvecklas genom att de nationella målen får genomslag, samtidigt som hänsyn tas till olika regionala förhållanden och förutsättningar. Länsstyrelserna bedriver dessutom verksamhet inom 14 andra utgiftsområden. Dessa utgiftsområden har flera olika specifika mål som länsstyrelserna ska verka för.⁸

⁷ Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion, 1 §.

⁸ Prop. 2009/10:1, Uo 1, s.41.

Förutom att säkerställa ett statligt helhetsperspektiv i insatser som rör länets utveckling och fullgöra vissa myndighetsuppgifter, ska myndigheten främja länets utveckling och noga följa tillståndet i länet. Länsstyrelsen ska underrätta regeringen om händelser som inträffar i länet och om förhållanden som är särskilt viktiga för regeringen att ha vetskap om.⁹

2.2.2 Länsstyrelsens verksamhets- och ärendestruktur

Länsstyrelsernas huvudsakliga roll – att verka för en samordning av olika insatser och svara för myndighetsutövning inom olika områden – återfinns på olika sätt i myndighetens konkreta arbetsuppgifter.

Att en länsstyrelses verksamhet omfattar många olika sakområden illustreras av tabell 1 nedan. Utifrån den verksamhets- och ärendestruktur som används för länsstyrelserna (så kallade VÄS-koder) redovisas i tabellen inom vilka områden Länsstyrelsen i Västernorrlands län är verksam. För att ge en bild av olika sakområdens varierande tyngd i verksamheten visar tabellen också, för år 2009, hur Länsstyrelsens totala kostnader (207 miljoner kronor) och årsarbetskrafter (211,3 åa) fördelade sig – i absoluta tal och procentuellt – mellan olika områden detta år.

Som tabellen visar varierar omfattningen på Länsstyrelsens verksamhet relativt mycket mellan olika sakområden. Till exempel stod områdena regional tillväxt (VÄS-kod 30), naturvård och miljöskydd m.m. (VÄS-kod 50-58) samt lantbruk (VÄS-kod 60) sammantaget för över hälften av verksamhetskostnaderna för Länsstyrelsen i Västernorrland år 2009. Inom dessa områden arbetar också, av naturliga skäl, relativt många av Länsstyrelsens anställda. Omvänt finns andra områden, kanske främst jämställdhet och integration (VÄS-kod 80 och 85), som är mycket små, med endast några enstaka årsarbetskrafter per område.

⁹ Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion, 2 §.

Tabell 1 Länsstyrelsen i Västernorrlands läns verksamhet fördelad på sakområden (kostnader i tkr och procent samt antal årsarbetskrafter, åa, totalt och i procent).

VÄS-kod	Sakområden och myndighets- övergripande verksamhet	Kostnader tkr	Kostnader %	ÅA antal	ÅA %
20-21	Övrig förvaltning	5 581	2,7	8,6	4,0
24	Yrkesmässig trafik	725	0,4	1,4	0,7
25	Körkort och trafikföreskrifter m.m.	7 032	3,4	12,5	5,9
28	Livsmedelskontroll, djurskydd och allmänna veterinära frågor	3 918	1,9	6,4	3,0
30	Regional tillväxt	47 091	22,7	31,6	15,0
34	Infrastrukturplanering	8 010	3,9	6,2	2,9
40	Hållbar samhällsplanering och boende	3 639	1,7	6,1	2,9
41	Stöd till boende	856	0,4	1,2	0,6
42	Omställning av energisystemet	619	0,3	0,6	0,3
43	Kulturmiljö	5 249	2,5	5,6	2,7
45	Krishantering, skydd mot olyckor och civilt försvar	3 195	1,5	3,0	1,4
50	Övergripande och gemensamt för naturvård och miljöskydd	8 976	4,3	11,7	5,6
51	Skydd av områden och arter, förvaltning och skötsel av skyddade områden	26 795	12,9	20,6	9,7
52	Prövning och tillsyn för skydd av naturen	490	0,2	0,9	0,4
53	Vattenverksamhet	9 109	4,4	12,3	5,8
54	Mineral- och torvfyndigheter	163	0,1	0,2	0,1
55	Miljöfarlig verksamhet	4 482	2,7	7,7	3,6
56	Övrigt miljö- och hälsoskydd	418	0,2	0,8	0,4
57	Förorenade områden, efterbehandling	2 473	1,2	4,2	2,0
58	Restaurering	2 817	1,4	3,4	1,6
60	Lantbruk	12 688	6,1	22,0	10,4
61	Rennäring m.m. (enbart Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län)	-	-	-	-
62	Fiske	2 259	1,1	3,9	1,8
64	Skogsbruk (endast Gotlands län)	-	-	-	-
70	Social omvårdnad	7 591	3,7	11,1	5,2
80	Jämställdhet	1 348	0,6	1,5	0,7
85	Integration	1 150	0,5	1,8	0,9
	SUMMA PRODUKTION	166 675	80,8	185,6	87,8
10	Myndighetsövergripande verksamhet	11 014	5,3	9,0	4,3
11	Administration och intern service	29 838	14,9	16,7	7,9
	TOTALT (exkl. resurssamverkan)	207 527	101	211,3	100

Källa: Årsredovisning 2009, Länsstyrelsen i Västernorrlands län.

2.3 Aktuella förändringar i länsstyrelsernas arbete

På senare år har vissa förändringar skett i länsstyrelsernas verksamhet som inneburit dels att samtliga länsstyrelser har tilldelats eller fråntagits arbetsuppgifter, dels att vissa uppgifter har koncentrerats till en mindre grupp länsstyrelser. Nedan beskrivs dessa förändringar översiktligt – med särskilt fokus på förändringar av speciell betydelse för Länsstyrelsen i Västernorrlands län. Slutligen redogör Statskontoret också för vissa tänkbara kommande förändringar och för ett pågående utredningsarbete som är av betydelse i sammanhanget.

2.3.1 Förändrade arbetsuppgifter inom samtliga länsstyrelser

Av de arbetsuppgifter som tillkommit bör nämnas att länsstyrelserna den 1 januari 2009 tog över kommunernas ansvar för att kontrollera djurskydd och primärproduktion av foder. Vidare utfärdades i december 2009 förordningen (2009:1474) om viltförvaltningsdelegationer. Det innebär att det vid varje länsstyrelse ska finnas ett samverkansorgan för viltförvaltningen i länet i syfte att öka det regionala ansvaret och det lokala inflytandet över beslut om rovdjuren. Vidare innebar den nya strandskyddslagstiftningen att länsstyrelserna fick nya arbetsuppgifter under år 2009, bl.a. i form av en ny överprövande roll.

Ett aktuellt exempel på att länsstyrelserna har fråntagits arbetsuppgifter är att tillsynen och tillståndsprövningen för vissa verksamheter inom det socialpolitiska området flyttades till Socialstyrelsen den 1 januari 2010. Vidare har Transportstyrelsen nyligen övertagit körkortsfrågor samt tillstånd och tillsyn över yrkestrafiken.¹⁰ Observera att båda dessa områden dock finns med i tabell 1 ovan, då den avser år 2009.

¹⁰ Budgetpropositionen för 2010, UO1, Rikets styrelse, (reg. Prop. 2009/10:1).

2.3.2 Koncentration av uppgifter till en mindre grupp länsstyrelser

Utvecklingen mot att vissa arbetsuppgifter på senare år har koncentrerats till en mindre grupp länsstyrelser har flera motiv. I regeringens förvaltningspolitiska proposition anger regeringen t.ex. att ett samlat ansvar för viss verksamhet på färre länsstyrelser kan möjliggöra en högre effektivitet i användningen av ekonomiska och personella resurser. Enligt regeringen kan en koncentration också ge förutsättningar att stärka en likartad behandling och ett likartat arbetssätt mellan länsstyrelserna avseende viss verksamhet. Regeringen aviserar i propositionen att flera verksamheter bör koncentreras.¹¹

Koncentrationen av länsstyrelsernas uppgifter har bl.a. berört flera verksamhetsinterna administrativa stödfunktioner. Bland annat har delar av administrationen, t.ex. löner, koncentrerats till Länsstyrelsen i Kronobergs län. Vidare har IT-verksamheten koncentrerats till en särskild enhet som ligger under Länsstyrelsen i Västra Götaland – Lst-IT – som ansvarar för IT-verksamheten i landets 21 länsstyrelser.

Bland sakfrågor som har koncentrerats till en eller flera länsstyrelser kan t.ex. nämnas tillsynen över stiftelser, vilken sju länsstyrelser fick det samlade ansvaret för år 2009. Länsstyrelsen i Västernorrlands län är en av dessa sju. Länsstyrelsens tillsynsansvar omfattar därför numera stiftelser med placeringssort i både Västernorrlands och Jämtlands län.

2.3.3 Tänkbara kommande förändringar

Ett område där länsstyrelsernas arbetsuppgifter kan komma att förändras framöver, och eventuellt även koncentreras till färre länsstyrelser, är tillsyn. Länsstyrelsernas tillsynsroll har diskuterats i flera utredningar på senare år och i budgetpropositionen för år 2010 (prop. 2009/10:1, UO1) angav också regeringen att den vill få till stånd en

¹¹ Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*. Till grund för utvecklingen mot ökad koncentration har också legat en särskild utredning, som rapporterades i Ds 2007:28, *Koncentration av länsstyrelseverksamhet*.

effektivare och tydligare tillsyn inom olika verksamhetsområden och att länsstyrelserna har en viktig roll i detta.¹²

En annan kommande förändring, av särskild betydelse för Länsstyrelsen i Västernorrlands län, avser vattenmyndigheternas verksamhet och organisation. Länsstyrelsen i Västernorrland är en av de fem länsstyrelser som är vattenmyndigheter i landet. Denna verksamhet kommer dock att påverkas av att en ny central myndighet med uppgift att verka för bevarande och hållbart utnyttjande av havs- och vattenmiljöer är under bildande.¹³ På uppdrag av regeringen arbetar en särskild utredare f.n. med att förbereda och genomföra bildandet av en ny myndighet för havs- och vattenmiljö.¹⁴ Myndigheten ska kunna inleda sin verksamhet den 1 juli 2011 och huvudkontoret ska vara lokaliserat i Göteborg.

Ytterligare ett område där förändringar kan komma att ske för Länsstyrelsen i Västernorrland, är ansvaret för att samordna det regionala utvecklingsarbetet i länet. Länsstyrelsen i Västernorrland har, i likhet med tre andra länsstyrelser, kvar detta ansvar.¹⁵ I övriga län hanteras dessa frågor inom ramen för kommunala samverkansorgan eller genom ändrad regional ansvarsfördelning. Kommunerna i Västernorrland har ännu inte kommit överens om att bilda ett samverkansorgan. I samband med Kammarkollegiets avstyrkan att bilda regionkommuner avseende bl.a. Västernorrland, har regeringen uppdragit åt Utredningen om en översyn av statlig förvaltning m.m.(Fi 2009:07) att ytterligare utreda förutsättningarna att ändra indelningen i landsting för Västernorrland och andra berörda län.¹⁶

Mot denna bakgrund, och med hänsyn till att regionala självstyrelseorgan och kommunala samverkansorgan håller på att bildas i stort sett i

¹² Ett exempel på en nyligen gjord utredning om tillsyn är ett regeringsuppdrag till Länsstyrelsen i Östergötlands län (dnr Fi 2008/3093). I rapporten från uppdraget föreslogs att länsstyrelsernas roll som tillsynsorgan bör stärkas, att fler tillsynsuppgifter bör föras till länsstyrelserna och att delar av länsstyrelsernas tillsynsverksamhet bör koncentreras till färre länsstyrelser än i dag. Länsstyrelsernas tillsynsverksamhet har också granskats av Riksrevisionen i ett flertal rapporter (RiR 2006:3, 2006:4, 2006:5, 2009:31 m.fl.).

¹³ SOU 2010:8, *En myndighet för havs- och vattenmiljö*.

¹⁴ Dir. 2010:68, Inrättande av en myndighet för havs- och vattenmiljö.

¹⁵ Övriga är länsstyrelserna i Norrbottens, Stockholms och Västmanlands län.

¹⁶ Tilläggsdirektiv till utredningen Översyn av den statliga regionala förvaltningen m.m. 2010:12

hela landet, är det sannolikt att motsvarande utveckling även kommer att ske i Västernorrland. Det är också Länsstyrelsens egen bedömning, att ansvaret för det regionala utvecklingsarbetet i Västernorrland sannolikt kommer att överföras till annan huvudman inom några år.

I sammanhanget bör nämnas att den statliga regionala förvaltningen i sin helhet ses över av den ovan nämnda utredningen.¹⁷ Utredningen, som ska vara klar senast den 15 december 2012, ska lämna förslag på hur den statliga regionala förvaltningens utformning kan bli tydligare, mer samordnad och ändamålsenlig.

2.4 Länsstyrelsens ekonomiska resurser

Verksamheten vid Länsstyrelsen i Västernorrlands län finansieras huvudsakligen av anslag och bidrag. Utöver detta tillkommer avgiftsintäkter och finansiella intäkter. Länsstyrelsens bidrag kommer i huvudsak från andra myndigheter, framför allt från Naturvårdsverket. De bidragsgivande myndigheterna, som i allmänhet är anslagsfinansierade, ger bidrag till Länsstyrelsen för att den ska genomföra olika preciserade prestationer.

År 2009 uppgick Länsstyrelsens totala intäkter till ca 210 miljoner kronor. Av detta härrörde ca 50 procent från anslag och ca 44 procent från bidrag.

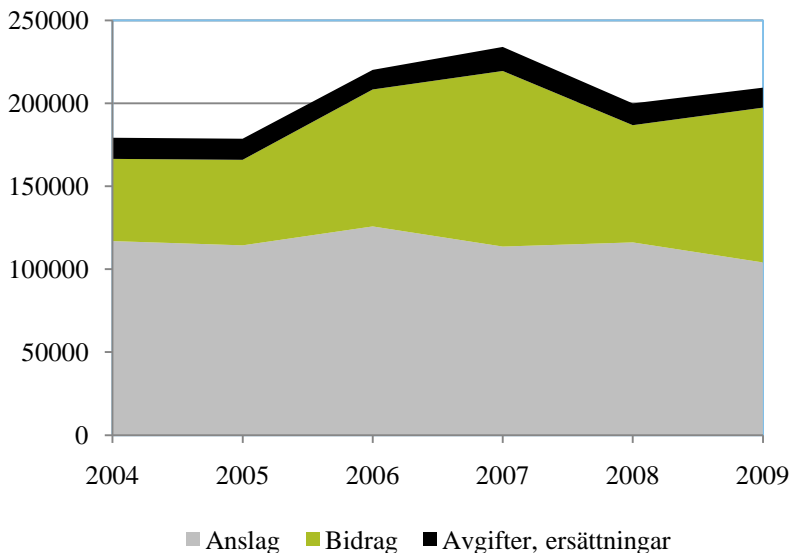
Under åren 2004–2009 har Länsstyrelsens samlade intäkter varierat mellan ca 180 miljoner kronor och ca 235 miljoner kronor. De två senaste åren, 2008 och 2009, har de samlade intäkterna ökat med totalt 8 miljoner kronor. Intäktsökningen förklaras uteslutande av en ökning i bidragsdelen. Förvaltningsanslaget (ramanslaget) har under samma år, 2008–2009, minskat med 12 miljoner kronor.

Länsstyrelsens möjlighet att fritt styra över tilldelade medel varierar mellan olika intäktsslag. Jämfört med förvaltningsanslaget innebär således bidragsintäkterna en delvis låst användning av resurserna, eftersom de är avsedda för preciserade prestationer. Bidragen är heller inte lika planerbara för Länsstyrelsen, eftersom myndigheten på för-

¹⁷ Dir 2009:62, Översyn av statlig regional förvaltning m.m.

hand varken vet resursernas storlek eller när på året de kommer in. Detta torde försvåra Länsstyrelsens långsiktiga planering. Figur 2 nedan avser att förtydliga och åskådliggöra den variation i myndighetens intäktsposter som har förekommit under senare år.

Figur 2 Länsstyrelsens intäktsutveckling åren 2004–2009, per intäktslag.



Källa: Statskontorets bearbetning av uppgifter från Länsstyrelsens årsredovisningar åren 2004–2009. Av läsvänlighets skäl redovisas inte Länsstyrelsens finansiella intäkter i diagrammet då dessa har uppgått till mindre än en procent av de totala intäkterna under periodens samtliga år.

Omräknat till procentandelar visar figuren att förvaltningsanslagets andel av Länsstyrelsens totala intäkter har minskat från knappt 65 procent år 2004 till cirka 50 procent år 2009. Bidragens andel av myndighetens intäkter ökade däremot under den studerade perioden, från 27 procent år 2004 till drygt 44 procent år 2009. Andelen avgifter och ersättningar har i stort sett varit konstant under perioden (7–8 procent).

Såvitt Statskontoret kan bedöma kan anslagsminskningen under perioden i huvudsak förklaras av att regeringen har förändrat modellen för

resursfördelning till länsstyrelserna. Som framgått av avsnitt 2.3 har dock Länsstyrelsen därtill på senare år både tillförts och frångåtits vissa arbetsuppgifter, vilket har påverkat anslaget storlek, enligt följande:

- När Länsstyrelsen år 2009 från kommunerna övertog tillsynen över djurskydd och primärproduktion, så tilldelades myndigheten samtidigt ca 4,4 miljoner kronor per år för denna verksamhet.
- När den sociala tillsynen överfördes till Socialstyrelsen den 1 januari 2010 minskades Länsstyrelsens resurser med ca 6,9 miljoner kronor per år.
- När verksamheten avseende körkort och yrkestrafik gick över till Transportstyrelsen minskades Länsstyrelsens resurser med ca 4,6 miljoner kronor per år.

I sammanhanget kan också nämnas att vattenverksamheten, som varit en del av Länsstyrelsen sedan år 2004, inte bekostas via förvaltningsanslaget, utan till stor del genom bidrag från Naturvårdsverket. Bidraget uppgick till nästan 12 miljoner kronor år 2009.

2.4.1 Länsstyrelsens kostnadsutveckling

Som framgått av avsnitt 2.2.2 stod områdena regional tillväxt, naturvård och miljöskydd m.m. samt lantbruk sammantaget för över hälften av verksamhetskostnaderna för Länsstyrelsen i Västernorrland år 2009. Kostnaderna inom olika områden kan dock variera över åren. Detta illustreras av tabell 2 nedan, som visar hur kostnaderna har utvecklats för vissa sakområden under åren 2007–2009.

Tabell 2 Kostnadsutveckling för vissa sakområden åren 2007–2009 (kostnader i tkr)

Sakområde	Kostnader exklusive OH		
	2009	2008	2007
Regional tillväxt	47 091	31 564	42 068
Infrastrukturplanering	8 010	1 770	1 904
Hållbar samhällsplanering och boende	3 639	6 719	5 672
Stöd till boende	856	1 191	1 289
Kulturmiljö	5 249	5 055	5 096
Övergripande och gemensamt för naturvård och miljöskydd	8 976	12 321	24 641
Skydd av områden och arter, förvaltning och skötsel av skyddade områden	26 795	32 634	38 735
Vattenverksamhet	9 109	6 129	4 339
Miljöfarlig verksamhet	4 482	3 801	3 514
Lantbruk	12 688	15 142	12 598
Jämställdhet	1 348	1 958	4 016
Integration	1 150	1 239	2 048

Källa: Länsstyrelsen i Västernorrlands län, *Årsredovisning 2009*.

Som framgår av tabellen har kostnaderna inom områdena regional tillväxt, infrastrukturplanering, miljöfarlig verksamhet och vattenverksamheten ökat under de senaste åren. År 2009 stod regional tillväxt för 22,7 procent av Länsstyrelsens samlade kostnader.

Samtidigt har kostnaderna för områdena hållbar samhällsplanering och boende, stöd till boende och miljöfrågorna (miljöövergripande och gemensamt för naturvård och miljöskydd samt skydd av områden och arter, förvaltning och skötsel av skyddade områden) sjunkit under den studerade perioden. Även kostnaderna för verksamheterna jämställdhet och integration har sjunkit markant.

Att kostnaderna, som tabell 2 visar, varierar mellan olika år torde till en del helt enkelt avspegla att det sker förändringar inom de olika politikområdena. En annan viktig förklaring sammanhänger med hur viss verksamhet är organiserad och bedrivs. Inom framför allt regional tillväxt – även andra exempel finns dock – är verksamheten till betydande del projektbaserad, med olika huvudmän för olika projekt.

Beroende på hur många och hur stora projekt som för tillfället bedrivs med Länsstyrelsen som huvudman, kan Länsstyrelsens kostnadsnivå variera kraftigt mellan olika år.

3 Intern styrning och organisering

I kapitel 2 redogjorde Statskontoret för ett antal förändringar under senare år vad gäller inriktningen och omfattningen av Länsstyrelsens verksamhet. I detta kapitel beskriver vi hur dessa förändringar har påverkat Länsstyrelsens organisering och styrning av arbetet samt vilka konsekvenser det i sin tur har fått för bl.a. medarbetare och externa intressenter. Vi redovisar också hur Länsstyrelsen arbetar med att planera och utveckla verksamheten. Därutöver redogör vi för hur Länsstyrelsen arbetar med personal- och kompetensförsörjning.

3.1 Sammanfattande iakttagelser

I syfte att möta de förändrade förutsättningar Länsstyrelsen ställts inför, har myndigheten genomfört en större omorganisation. Detta kapitel visar att Länsstyrelsens organisationsförändring har inneburit att myndigheten har fått till stånd en flexiblare organisation. Personalen används numera som en gemensam resurs och medarbetarna har fått vidgade arbetsuppgifter. I den nya organisationen ges generalistkompetens ökad betoning, samtidigt som Länsstyrelsen alltså avser att upprätthålla expertkompetens inom de områden där detta krävs för att klara myndighetens uppdrag på ett bra sätt, t.ex. när man är överprövande instans, rådgivande part etc.

Såvitt Statskontoret kan bedöma används de tillgängliga resurserna på ett effektivare sätt än tidigare. Länsstyrelsen har också fått till stånd en bättre samverkan över avdelningsgränserna, låt vara att delar av personalen menar att den ökade samverkan på myndigheten främst sker på chefsnivå. Statskontoret uppfattar även att den interna styrningen har förbättrats och myndigheten har en tydlig arbetsordning. Myndigheten har också klargjort vilket specifikt ansvar som åvilar medarbetarna, sektionschefer, enhetschefer respektive ledningsgruppen.

Organisationsförändringarna har dock även haft vissa negativa effekter. Exempelvis upplever medarbetarna att avståndet till länsledningen har ökat.

En större andel administrativa arbetsuppgifter utförs numera av handläggare och chefer, vilket personalen upplever som ineffektivt. Genom att undvika att ersättningsrekrytera då vakanser har uppstått, har man klarat minskade ekonomiska ramar utan att säga upp befintlig personal. Det har huvudsakligen upplevts som positivt av personalen, men det finns medarbetare som anser att det i längden blir svårt att hålla fast vid denna strategi. Statskontoret noterar också att personalen ofta känner sig tidspressad.

Bland de externa intressenterna är det framför allt kommunerna som kan påverkas av Länsstyrelsens organisationsförändring. Intervjuade kommuner bedömer själva att Länsstyrelsens ambition att få in fler generalister i organisationen kan få negativa konsekvenser för kommunerna, genom att de kan tvingas bygga upp egen kompetens inom områden där Länsstyrelsen traditionellt har tillhandahållit experthjälp. Kommunernas möjligheter att få rådgivning i specifika frågor kan därmed minska. Framför allt små kommuner ser risker med detta.

Trots de ovanstående problemen, och givet det faktum att Länsstyrelsens fått minskade resurser och förändrade uppgifter, är Statskontorets bedömning att omorganisationen har ökat Länsstyrelsens möjligheter att fullgöra sitt uppdrag.

Länsstyrelsens interna styrning är tämligen välstrukturerad. Det finns emellertid medarbetare som efterfrågar tydligare mål och en bättre uppföljning.

Länsstyrelsen planerar att färdigställa en skriftlig kompetensförsörjningsplan under år 2010. Förutsättningarna för de kommande årens personal- och kompetensförsörjning kommer rimligen att underlättas av att en sådan fastställs. Det gäller exempelvis rekryteringar i syfte att få till stånd en jämnare könsfördelning och bättre åldersstruktur bland personalen.

3.2 En förändrad och mer flexibel organisation

De minskade anslagen till Länsstyrelsen har inneburit att det blivit viktigare att de tillgängliga resurserna används så effektivt som möjligt. Detta gäller i synnerhet medarbetarna. Länsstyrelsen har bedömt att det är väsentligt att personalresurserna kan användas där behovet är som störst. Den 1 januari år 2009 påbörjades därför en organisationsförändring. Den innebär att arbetsuppgifterna framgent ska fördelas mellan avdelningarna av ledningsgruppen och att personalen ska användas som en gemensam resurs.

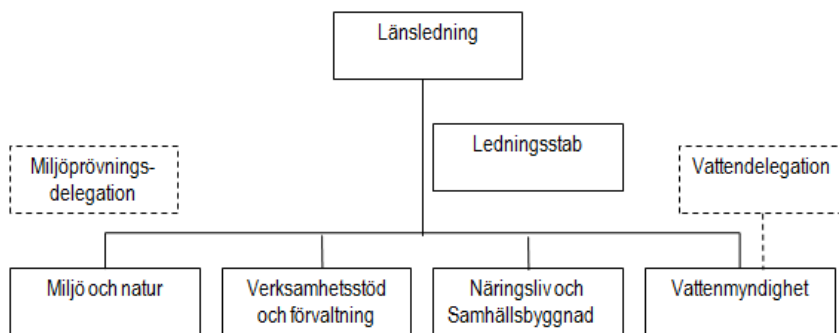
I den arbetsordning som började gälla den 1 juni 2009 framgår också att avdelningscheferna ska samarbeta över avdelningsgränserna i syfte att tillvarata Länsstyrelsens samlade kompetens. Som ett led i ambitionen att verksamheten ska bli effektivare och organisationen mer flexibel, har Länsstyrelsen minskat antalet avdelningar från sex till tre. Förutom att det nya flexibla arbetssättet ska underlätta för Länsstyrelsen att utföra sina uppgifter, anser myndigheten också att det innebär att man står bättre rustade för att möta framtida förändringar.¹⁸

3.2.1 Nuvarande organisation

Länsstyrelsen i Västernorrland är en enrådighetsmyndighet. Den leds av landshövdingen som är myndighetschef. I figur 1 återges hur Länsstyrelsen i Västernorrlands län numera är organiserad.

¹⁸ Länsstyrelsen i Västernorrlands län, *Fastställande av ny organisation för Länsstyrelsen Västernorrland*, (2009).

Figur 3 Länsstyrelsen i Västernorrlands organisation¹⁹



Källa: Länsstyrelsen Västernorrland, *Årsredovisning 2009* samt www.y.lst.se.²⁰

I **länsledningen** ingår landshövdingen och länsrådet.²¹ Länsrådet är chefstjänsteman för Länsstyrelsen och leder arbetet i **ledningsstaben** som består av sammanlagt 12 personer. Arbetsuppgifterna i ledningsstaben avser bl.a. analys, hållbar utveckling, information, internationella frågor, krisledning samt rättslig ledning. Rättschefen är direkt knuten till länsledningen men placerad i ledningsstaben. En av rättschefens arbetsuppgifter är att rådgöra med avdelningarna i strategiska frågor av juridisk karaktär.

Avdelningen för verksamhetsstöd och förvaltning ansvarar för frågor som rör djurskydd, veterinära frågor, förvaltning, juridik, centraldiarium, ekonomi, personal och intern service. Avdelningen har cirka 45 medarbetare och arbetet är uppdelat mellan två sektioner. *Sektionen för verksamhetsstöd* ansvarar för att driva utveckling av ledning och styrning. Sektionen stödjer länsledningen och övriga avdelningar när det gäller verksamhetsplanering, verksamhetsuppföljning, upp-

¹⁹ I figuren redovisas inte att Länsstyrelsen har ett insynsråd eftersom det inte är en verksamhet av operativ karaktär. Insynsrådet är ett rådgivande organ till landshövdingen som består av åtta personer som representerar näringslivet, akademien eller är politiska företrädare på nationell, regional och kommunal nivå. Rådets medlemmar utses av regeringen efter förslag från landshövdingen.

²⁰ I februari år 2010 trädde Förordningen om viltförvaltningsdelegationer (SFS 2009:1774) i kraft. Enligt denna ska varje länsstyrelse inrätta en viltförvaltningsdelegation med rätt att fatta beslut om rovdjuren. En delegation har inrättats av Länsstyrelsen i Västernorrland, se exempelvis www.y.lst.se.

²¹ Den nuvarande landshövdingen tillträdde år 2008. Länsrådet tillträdde år 2005.

handling, redovisning och personaladministration. *Sektionen för veterinär och juridik* ansvarar för prövning av överklaganden, juridiska konsultationer, administration av allmänna val, tillståndsgivning, tillsyn, kameraövervakning, bevakningsföretag, bingo och lotterier, utfärdandet av lokala trafikföreskrifter samt frågor inom det veterinära området såsom smittskydd, livsmedelskontroll och djurskyddskontroll.

Avdelningen för miljö och natur ansvarar för frågor som rör miljö, natur samt jakt- och viltvård. Avdelningen har cirka 65 medarbetare och arbetet är uppdelat på tre sektioner. Det finns flera timanställda och stora delar av avdelningen finansieras genom sakanslag eller bidrag, inte av förvaltningsanslag. *Sektionen för analys och åtgärder* ansvarar framför allt för kalkning, biologisk återställning, förorenade områden, miljöövervakning och viltförvaltning. *Sektionen för prövning och tillsyn* ansvarar för prövning och tillsyn av miljöfarlig verksamhet och verksamheter som kan påverka miljön enligt miljöbalken och anslutande lagstiftning. *Sektionen för skydd och skötsel* arbetar med skydd av värdefulla naturmiljöer enligt miljöbalken och skötsel och förvaltning av skyddade områden och åtgärder för hotade arter. Sektionen ansvarar också för Världsarvet Höga Kusten och sköter Naturum Höga Kusten.²²

Avdelningen för näringsliv och samhällsbyggnad ansvarar för frågor som rör EU-stöd, fiske, kommunikationer, kulturmiljö, landsbygd, näringsliv samt fysisk planering och boende. Vid avdelningen arbetar cirka 100 personer och arbetsuppgifterna är uppdelade på fem sektioner. *Sektionen för jordbrukarstöd* ansvarar för administrationen av EU:s jordbrukarstöd och utför kontroller av de olika stöden. *Sektionen för näringsliv* ansvarar för handläggning av företagsstöd och projektstöd inom ramen för de regionalpolitiska medlen och för handläggning av Länsstyrelsens medfinansiering av EU-projekt. *Sektionen för landsbygd* arbetar framför allt med landsbygdsutveckling och fiskefrågor. *Sektionen för kultur och välfärd* ansvarar för det regionala tillväxtprogrammet (RTP) samt frågor som rör kulturmiljö, folkhälsa, integration jämställdhet och mångfald medan *Sektionen för samhällsplanering* arbetar med fysisk planering, kommunikationer och bostadsbyggande.

²² Naturum Höga Kusten är en informationsanläggning som ligger i anslutning till Skuleskogens nationalpark och Skulebergets naturreservat.

Vattenmyndigheten handlägger och prövar vissa ärenden i enlighet med vattenkvalitetsförordningen (se kapitel 2). Vattenmyndigheten består av åtta personer. **Vattendelegationen** ger uppdrag och fattar beslut inom Vattenmyndighetens ansvarsområde.

Miljöprövningsdelegationen består av en ordförande och en miljö-sakkunnig och har till uppgift att pröva miljöfarlig verksamhet. Ärendena bereds av Avdelningen för miljö och natur.

3.2.2 En uppdelad men ändå sektorsövergripande organisation

Samtidigt som ansvaret för olika uppgifter är tydligt fördelat mellan olika enheter är alltså avsikten att de anställda ska kunna arbeta med frågor som hanteras av andra sektioner än den egna. Dessutom ska det påpekas att vissa frågor måste hanteras av flera avdelningar och sektioner på grund av sin karaktär. Frågor som avser den största utgiftsposten, Regional tillväxt, är heller inte placerade på någon särskild sektion eller avdelning eftersom det är en uppgift av övergripande karaktär som berör flera sakområden, exempelvis näringsliv, infrastrukturplanering, lantbruk, samhällsplanering. Arbetet med denna och en del andra frågor hanteras därför av flera olika sektioner.

3.3 Förändrade roller för medarbetare och chefer

De genomförda organisationsförändringarna har haft både positiva och negativa effekter. En generell erfarenhet är att en del uppgifter som tidigare sköttes av administrativa stödfunktioner har flyttats till chefer och medarbetare som arbetar med operativa myndighetsuppgifter. En synpunkt som framkommit i Statskontorets utredning är att den berörda personalen anser att detta hämmar arbetet med de ordinarie uppgifterna och att de inte har kompetens att utföra administrationen på ett tillräckligt bra sätt. Organisationsförändringen har dock haft större och viktigare betydelse än så, inte bara för medarbetarna utan även för externa intressenter. I det följande beskrivs hur medarbetarnas, chefernas och kommunernas roller har förändrats efter organisationsförändringen.

3.3.1 En strukturerad men ändå flexibel medarbetarroll

I samband med organisationsförändringarna genomförde Länsstyrelsen så kallade processkartläggningar som främst syftade till att finna olika möjligheter till effektivisering av verksamheterna. Kartläggningarna visade dock också att det fanns otydligheter om vad som ingick i rollen att vara medarbetare vid Länsstyrelsen. Denna otydlighet hade bl.a. inneburit att man arbetade på olika sätt med i grunden likadana arbetsuppgifter. I den nya organisationen har Länsstyrelsen därför försökt att få till stånd en tydligare styrning av medarbetarna vilket bland annat innefattar att utförandet av olika arbetsuppgifter ska bli mer likriktat.

Länsstyrelsens ambition att använda personalen för bredare arbetsuppgifter än tidigare innebär att medarbetarna måste vidga sina kompetensområden. Den bild Statskontoret fått i utredningen är att Länsstyrelsen har som mål att få in fler generalister i organisationen. Samtidigt ska denna ambition inte innebära att man ger avkall på behovet av expertkompetens inom de områden där detta krävs för att klara Länsstyrelsens uppdrag på ett bra sätt, exempelvis när myndigheten ska vara överprövande instans, rådgivande part etc.

Statskontorets intervjuer med sektionscheferna tyder på att sektionscheferna i verkligheten också arbetar med att bredda arbetsuppgifterna för personalen så att medarbetarna kan användas på ett mer flexibelt och behovsanpassat sätt. Intervjuerna visar också att det nya synsättet har fått genomslag i samband med att det uppstår vakanser, antingen genom att luckorna fylls med hjälp av befintlig personal eller att de som anställs behöver ha en bredare kompetens än tidigare.

Medarbetarenkäten som genomfördes år 2010 visar att 60 procent av de svarande anser att organisationsindelningen fungerar bra utifrån deras arbetssituation. En något mindre andel, 55 procent, instämde också i påståendet att den nya organisationen var mer flexibel.

Länsledningens ambition att hantera de minskade anslagen utan att behöva säga upp personal innebär att man har tvingats vara restriktiv med att rekrytera ny personal när det har uppstått vakanser. Samtidigt som de anställda i allmänhet menar att det ofta funnits utrymme att

effektivisera verksamheten när vakanser har uppstått, anser vissa medarbetare att man börjar närma sig en gräns när denna strategi inte längre är tillräddlig.

I fokusgrupperna har det framförts att samverkan mellan avdelningarna framför allt sker på chefsnivå. Det finns endast otillräckliga rutiner för hur samverkan ska komma till stånd på medarbetarnivå. Enligt flera medarbetare kan samverkan mellan avdelningar ibland uppkomma av en slump, trots att det finns många beröringspunkter mellan avdelningarna och att ett ökat utbyte därför skulle gagna både verksamheten och målgrupperna.

En följd av de förändringar som beskrivs ovan är att gränsen mellan de olika beslutsnivåerna i organisationen har blivit tydligare. Medarbetarna menar att avståndet mellan länsledningen och dem själva har ökat i den nya organisationen. Tidigare var det vanligare att medarbetarna hade egna kontakter med länsledningen.

3.3.2 Tydligare chefsroller

Organisationsförändringarna har medfört att antalet chefer har blivit färre vid myndigheten. I den gamla organisationen var ledningsgruppen betydligt större, vilket innebar att det kunde vara svårt att genomföra förändringar. Därutöver var det ottydligt vilket uppdrag och ansvar som åvilade sektionscheferna respektive samordnarna för olika verksamheter. Den arbetsordning som trädde i kraft den 1 juni 2009 har inneburit att avdelningscheferna fått en starkare ställning. Exempelvis så bestämmer avdelningschefen numera själv hur avdelningen ska organiseras i sektioner.

I den nya organisationen har även chefernas verksamhets- och personalansvar blivit tydligare. I den tidigare organisationen hade mellanchefernas samordnarroll olika innehåll vid olika avdelningar. Enligt den nya arbetsordningen har sektionscheferna ansvar för arbetsledning, planering, budget, utvecklingssamtal och ärenden som rör ledighet. Sektionscheferna ska även delta i rekryteringar och rehabiliterings-

ärenden. Avdelningscheferna ansvarar för lönesamtal och lönesättning.²³

De flesta avdelnings- och sektionschefer som vi har intervjuat är ganska överens om att den nya organisationen är mer flexibel och möjliggör ett bättre utnyttjande av medarbetarnas kompetens och övriga resurser. Enligt avdelningscheferna har det blivit lättare att göra omprioriteringar och hela organisationen kan användas på ett effektivare sätt. Det minskade antalet avdelningar anses också ha underlättat samverkan och samarbete över sektionsgränserna. Som exempel nämns att när det uppstår vakanser, så är det numera ledningsgruppen som diskuterar hur detta ska lösas utifrån ett helhetsperspektiv.

3.3.3 Risker som kommunerna ser med omorganisationen

Företrädare för de kommuner som Statskontoret har intervjuat har gjort bedömningen att Länsstyrelsens ambition att få in fler generalister i organisationen kan få negativa konsekvenser för kommunerna. Dessa farhågor har bl.a. handlat om att kommunerna kan tvingas bygga upp egen kompetens inom områden där Länsstyrelsen traditionellt har tillhandahållit experthjälp. En sådan utveckling ses som negativ av de intervjuade kommunföreträdarna, eftersom kommunerna generellt snarast vill ha mer råd och stöd från Länsstyrelsen. Det gäller inte minst små kommuner som anser sig ha sämre möjligheter att bygga upp egen kompetens på olika områden.

Företrädare för kommunerna menar även att det har blivit svårare att få tag på rätt person på Länsstyrelsen eftersom de gamla kontaktvägarna har försvunnit och inte ersatts med nya. Flera kommunföreträdare anser också att Länsstyrelsen har blivit mer fragmentiserad och att det inte finns samma helhetssyn inom myndigheten som tidigare.

²³ Samtidigt som denna rapport färdigställdes övervägde Länsstyrelsen att flytta ansvaret för lönesamtal från avdelningscheferna till sektionscheferna.

3.4 Planering och utveckling av verksamheten

Länsstyrelsen i Västernorrlands län upprättar årligen en verksamhetsplan som i första hand tar sin utgångspunkt i regeringens regleringsbrev men också i det regionala utvecklingsprogrammet *Vision Västernorrland 2010 – Strategi för en hållbar regional utveckling*.²⁴ Efter att regeringen har lämnat regleringsbrevet upprättas en intern ansvarsfördelning av myndigheten.

I verksamhetsplanen anger Länsstyrelsen övergripande mål för verksamhetens utveckling samt preciserar hur ansvaret för att fullgöra regeringens olika mål och uppdrag ska fördelas internt. I planen framgår vilka aktiviteter som ska genomföras och vilken avdelning eller sektion som ansvarar för dessa. Aktiviteterna relateras till de övergripande målen för verksamhetens utveckling. Dessa är:

- God kundservice och effektiv ärendehandläggning
- Effektiv tillsyn och kontroll
- Goda förutsättningar för regional utveckling
- Hållbar samhällsplanering och god livsmiljö
- Förvalta och utveckla länets resurser
- Attraktiv och väl fungerande arbetsplats
- Ekonomi i balans

I verksamhetsplanen för år 2010 skriver ledningen att det finns ett fortsatt effektiviseringsstryck på Länsstyrelsen. Enligt länsledningen har det varit en tydlig strategi att klara minskade ekonomiska ramar utan att behöva säga upp medarbetare. För att klara detta har Länsstyrelsen valt att inte ersättningsrekrytera då vakanser uppstått.

3.4.1 Olika roller och ansvar

I verksamhetsplanen fördelas också myndighetens förvaltningsanslag till de olika avdelningarna. Därutöver slår verksamhetsplanen fast den huvudsakliga inriktningen för varje avdelning. Avdelningarna har dock

²⁴ Det regionala utvecklingsprogrammet beskrivs närmare i kapitel 4.

utrymme att forma rutiner och arbetsformer utifrån vad som passar dem själva och med hänsyn till den kompetens de har. Detsamma gäller myndighetens kvalitetsarbete och uppföljning av olika verksamheter. Enligt länsledningen ska dock större beslut om inriktningen av verksamheten och beslut i ärenden där särintressen krockar, tas av länsledningen efter diskussioner i ledningsgruppen. Sådana beslut ska enligt den nya arbetsordningen föregås av en intern beredning där olika instanser får lämna synpunkter. Dessutom finns det gemensamma regler för bl.a. vilket förhållningssätt myndigheten ska ha externt. Enligt verksamhetsplanen ska Länsstyrelsens arbetssätt och bemötande utgå från myndighetens arbetsplatsvision, *Offensiv länsutveckling genom bred kompetens, samarbete och lyhörd kommunikation*. Det innebär att arbetet ska präglas av flexibla arbetsformer, dialog, helhetssyn och delaktighet, fokus på kundnytta samt ett ständigt lärande.

3.4.2 Uppföljning av verksamheten

Länsledningen följer upp verksamhetsplanen tre gånger om året. Ledningen går tillsammans med kontrollern och avdelningscheferna också igenom utfallet av mål och beslutade aktiviteter. Dessutom följs det ekonomiska utfallet vid avdelningarna upp vid dessa tertialuppföljningar.

Enligt vad Statskontoret kunnat iaktta preciserar avdelningarna och sektionerna sina mål och uppdrag på medarbetarnivå. En sektionschef uppger att inom dennes sektion har alla medarbetare en personlig handlingsplan med åtgärder. Tanken är att det ska finnas en röd tråd från regleringsbrev via verksamhetsplan ned till den enskilde medarbetaren. Att Länsstyrelsens mål och uppdrag preciseras på individnivå bekräftas också av våra intervjuer med företrädare för de fackliga organisationerna och samtal med fokusgrupperna. I Statskontorets intervjuer har dock några sektionschefer fört fram en önskan om tydligare mål för verksamheten som helhet och om ett gemensamt förhållningssätt för att nå verksamhetens mål. En del medarbetare efterfrågar också en tydligare uppföljning av dels sitt eget arbete, dels effekterna av Länsstyrelsens aktiviteter och prestationer. En del medarbetare upplever resultatet som otillräckliga samtidigt som cheferna bedömer dem som tillräckliga.

3.5 Personal och kompetensförsörjning

I december år 2009 var sammanlagt 252 personer anställda vid Länsstyrelsen i Västernorrlands län. Av dessa hade 14 procent en tidsbegränsad anställning. Sjukfrånvaron uppgick till 2,7 procent av den ordinarie arbetstiden och genomsnittsåldern bland personalen var 46 år.

3.5.1 God trivsel men pressad arbetssituation

Såväl medarbetarundersökningen som de diskussioner som förts i Statskontorets fokusgrupper tyder på att den allmänna trivseln på arbetsplatsen är god. I fokusgrupperna har det dock framkommit att delar av personalen känner en stor tidspress i det dagliga arbetet. Flera uttrycker även farhågor för att tidspressen antingen har försämrats, eller kommer att försämrats, kvaliteten i arbetet. Upplevelsen av att inte hinna utföra ett tillräckligt gott arbete skapar en känsla av otillräcklighet hos delar av personalen.

3.5.2 Ojämn könsfördelning och åldersstruktur

I årsredovisningen för år 2009 framgår att Länsstyrelsens övergripande mål för kompetensförsörjningen är att personalen ska ha adekvat kompetens utifrån myndighetens uppdrag och de krav kunderna har rätt att ställa vad gäller rättssäkerhet, service och bemötande. Personalstyrkan ska också vara rätt dimensionerad utifrån dessa krav. Länsstyrelsen anger att en stor framtida utmaning kommer att bli att bygga upp ny kompetens inom olika sakområden inför kommande pensionsavgångar. Myndigheten eftersträvar också att rekrytera yngre medarbetare i syfte att få till stånd en bättre åldersstruktur bland de anställda. Likaså vill Länsstyrelsen uppnå en jämnare könsfördelning då 64 procent av de anställda är kvinnor. När det har uppstått lediga handläggartjänster har de mest kvalificerade sökande dock ofta varit kvinnor vilket medfört att det har varit svårt att jämna ut könsfördelningen bland de anställda.

Trots problemen avseende kommande pensionsavgångar, åldersstrukturen och könsfördelningen, har myndigheten hittills inte upprättat någon skriftlig kompetensförsörjningsplan. Enligt vad Länsstyrelsen

uppgivit till Statskontoret pågår dock ett arbete med detta för närvarande, och ambitionen är att en kompetensförsörjningsplan ska kunna fastställas före 2010 års utgång.

4 Länsstyrelsens arbete, uppföljning och resultat

Inledningsvis i detta kapitel redovisar vi hur Länsstyrelsen följer upp och mäter sina resultat. Därefter redogör vi för myndighetens arbete och resultat inom några sakområden. Kapitlet avslutas med en analys av Länsstyrelsens resultat och kvalitetsarbete avseende ärendehandläggningen.

Kapitlet handlar alltså – i enlighet med myndighetsanalysmodellens olika analysmoment – i första hand om vilka resultat som uppnås i Länsstyrelsens verksamhet. Resonemangen fokuserar i detta analysmoment i hög grad på mätbara faktorer. Som framgått av kapitel 2 handlar en länsstyrelses roll till stor del om att samordna och driva på arbetet med att förbättra länets förutsättningar i olika avseenden. I vilken mån de förbättrade förutsättningarna, som länsstyrelsens arbete avsett att bidra till, faktiskt omsätts i exempelvis ökat företagande eller bättre byggande m.m., påverkas dock i första hand av hur länets företag, kommuner och medborgare m.fl. agerar. I många fall ligger de direkta resultaten av en länsstyrelses arbete således ganska tidigt i den kedja av aktiviteter som i slutändan leder fram till en effekt på samhällsutvecklingen. Att slå fast orsakssambanden i denna kedja av aktiviteter och, framför allt, att söka kvantifiera länsstyrelsens bidrag till de slutliga effekterna är naturligtvis komplicerat.

Det ovan sagda är väsentligt att ha i minnet för förståelsen av våra resonemang i detta kapitel – svårigheten att mäta effekterna av Länsstyrelsens insatser förklarar t.ex. varför redogörelsen delvis mera är en beskrivning av myndighetens prestationer, än en redovisning av uppnådda resultat. Samtidigt vill Statskontoret dock understryka att det givetvis är viktigt att mäta resultaten även av en länsstyrelses verksamhet. Att hushålla med resurserna och bedriva verksamheten så effektivt som möjligt är väsentligt i alla typer av organisationer. För en länsstyrelses del innebär detta t.ex. att handläggningstider och ärendebalanser så långt möjligt – med hänsyn taget till exempelvis rättssäkerhetsaspekter – bör nedbringas. Vad gäller just ärendehandläggning har regeringen för övrigt i länsstyrelsernas regleringsbrev angivit att de i

sina verksamhetsplaner för år 2010 ska ange mål för handläggningstider för ett urval av ärendegrupper.²⁵

4.1 Sammanfattande iakttagelser

I detta kapitel redovisas flera faktorer som påverkat Länsstyrelsens arbete under senare år. Inte minst har det tillkommit flera ganska omfattande uppgifter. I den utsträckning som Länsstyrelsens insatser går att värdera, förefaller myndigheten arbeta aktivt med de nya uppgifterna.

Det regionala tillväxt- och utvecklingsarbetet hämmas av att kommunerna är oeniga och uppfattar varandra som konkurrenter. Detta medför att det är osäkert hur länge ansvaret för dessa frågor kommer att ligga kvar hos myndigheten. Länsstyrelsens egen bedömning är att ansvaret för det regionala utvecklingsarbetet i Västernorrland sannolikt kommer att överföras till annan huvudman inom några år.

Av kapitlet framgår vidare att det ofta saknas mål och effektmått som möjliggör en ordentlig resultatuppföljning av de olika verksamheterna. Kund- och brukarundersökningar genomförs inte på ett systematiskt sätt. Myndigheten saknar också ofta mått för att följa upp arbetets kvalitet och rättssäkerhet, låt vara att antal överklagade ärenden och antal ändringar av länsstyrelsens beslut delvis ger ett sätt att följa upp dessa aspekter. Inom det regionala tillväxtarbetet finns det ännu inga indikatorer som kan användas för att mäta effekterna av insatserna. Statskontorets bedömning är att det finns utrymme att förbättra uppföljningen av resultat och kvalitet. Samtidigt bör dessa möjligheter inte överdrivas eftersom effekterna av många av Länsstyrelsens arbetsuppgifter, som t.ex. att samordna olika verksamheter och aktörer, inte går att mäta fullt ut.

Detta kapitel visar också att de externa intressenterna ofta uttrycker positiva omdömen om Länsstyrelsen i Västernorrlands län. Bland annat anser aktörerna att Länsstyrelsen har ett bra arbets- och förhållningssätt beträffande kommunala samrådsförfaranden och när det gäller framtagandet av ett nytt regionalt utvecklingsprogram. Myndig-

²⁵ Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende länsstyrelserna, punkt 88 och 90.

heten har i olika sammanhang också fått goda omdömen avseende informationsspridning, engagemang, lyhörddhet, bemötande, handläggningstider och möjligheterna att nå rätt personal. I kapitlet redovisar vi även att finns viss kritik mot Länsstyrelsens arbete inom några områden, men den övergripande bilden är ändå att de externa intressenterna i allmänhet har ett stort förtroende för Länsstyrelsen.

Vidare visar kapitlet att Länsstyrelsen generellt sett tycks bedriva en förhållandevis effektiv ärendehandläggning. Inom vissa områden förekommer det dock långa handläggningstider, vilket visar att det sannolikt finns utrymme för förbättringar avseende myndighetens ärendehandläggning. Sedan ett par år tillbaka arbetar Länsstyrelsen i Västernorrlands län också med att korta handläggningstiderna för prövningensärenden. Detta bör bl.a. ses i ljuset av de krav på mål för handläggningstider som regeringen ställt i länsstyrelsernas regleringsbrev.

4.2 Myndighetens uppföljning och redovisning av resultat

4.2.1 Redovisning till regeringen och myndigheter

Regeringen har i regleringsbrevet till Länsstyrelsen formulerat en betydande mängd återrapporteringskrav. Det medför att resultatredovisningen i myndighetens årsredovisning är mycket omfattande. I enlighet med regleringsbrevet lämnar Länsstyrelsen därutöver flera särskilda redovisningar till olika myndigheter och departement. Bland dessa kan nämnas återrapportering angående samhällsplanering och boende till Boverket, en särskild redovisning av det regionala tillväxtarbetet, rapportering avseende arbetet med att etablera så kallade kompetensplattformar samt redovisningar till Naturvårdsverket om så kallade Natura 2000-områden och områden av gemenskapsintresse.

4.2.2 Dokumenterade tertialuppföljningar

Länsstyrelsen genomför tertialvisa uppföljningar av verksamheten. Utgångspunkten är de mål och uppdrag som anges i myndighetens regleringsbrev och som Länsstyrelsen preciserat i den interna styrningen. Även större projekt följs upp i samband med tertialuppfölj-

ningarna. I uppföljningen bedömer Länsstyrelsen graden av måluppfyllelse för varje mål efter en särskild skala: om målet uppfyllts helt och hållet; om större delen av målet har nåtts under året; om en mindre del av målet har nåtts under året; eller om målet inte kommer att nås. Flera mål i tertialuppföljningen uttrycks emellertid snarast i termer av aktiviteter som ska genomföras, inte i form av vilka resultat som ska nås.

4.2.3 Länsgemensam brukarundersökning

Under år 2009 gjordes en gemensam brukarundersökning för nio länsstyrelser, varav en var Länsstyrelsen i Västernorrlands län.²⁶ Undersökningen fokuserade på:

- Detaljplaner och överklagande av detaljplaner.
- Företagsstöd inom landsbygdsprogrammet.
- Prövning av miljöfarlig verksamhet.

De brukare som undersökningen vände sig till var kommuner (avseende detaljplaner), lantbruksföretag (företagsstöd), övriga företag (företagsstöd och prövning av miljöfarlig verksamhet) och organisationer (prövning av miljöfarlig verksamhet).

Betygen från de tillfrågade brukarna var överlag relativt goda och utfallet för Länsstyrelsen i Västernorrlands län ligger över genomsnittet för de nio länsstyrelser som deltog i undersökningen. Länsstyrelsens personal fick goda omdömen vad gäller bemötande, engagemang och lyhördhet. När det gäller Företagsstöd inom landsbygdsprogrammet och Prövning av miljöfarlig verksamhet, fick Länsstyrelsen bra betyg för den information som lämnades till företag och organisationer. Länsstyrelsen fick dock sämre betyg av kommunerna beträffande tillhandahållandet av det planeringsunderlag som kommunerna behöver inom området Detaljplaner. Inom det senare området gavs i gengäld omdömet att det var lätt att få tag på rätt person, medan detta ansågs svårare inom de andra två områdena.

²⁶ Länsstyrelserna (2010) *Uppfattning om Länsstyrelsen – resultatet av en gemensam brukarundersökning inom tre verksamheter, Västernorrlands län*

4.2.4 Fokus på kvantitativ uppföljning

Vad vi har kunnat iaktta så genomför inte Länsstyrelsen kund- och brukarundersökningar på ett systematiskt sätt. I huvudsak saknar myndigheten också heltäckande mått för uppföljningar av kvalitet eller rättssäkerhet, låt vara att antal överklagade ärenden och antal ändringar av länsstyrelsens beslut delvis ger ett sätt att följa upp dessa aspekter. Handläggningstiderna följs upp per tertial, liksom vissa andra kvantifierbara kvalitetsindikatorer, såsom väntetid till utbetalningar. Dessa uppföljningar avser dock att i första hand mäta kvantiteter och tidsaspekter och tar inte direkt hänsyn till kvaliteten i utförandet.

4.3 Myndighetens arbete, uppföljning och resultat inom några sakområden

Som sades i kapitlets inledning är effekterna av en länsstyrelses insatser i vissa fall svåra att mäta. För att ändå illustrera vilka resultat som uppnås av Länsstyrelsen i Västernorrlands län beskriver Statskontoret i detta avsnitt myndighetens arbete och resultat inom några sakområden.

Urvalet av sakområden grundar sig på att våra intervjuer visat att det inom dessa områden finns faktorer som är särskilt viktiga att redovisa eftersom de har betydelse för myndighetens resultat. Flertalet av de utvalda områdena är dessutom förhållandevis resurskrävande.

4.3.1 Regional utveckling och tillväxt

Länsstyrelsen har i uppgift att driva på och samordna olika åtgärder för regional tillväxt och utveckling. Syftet med detta arbete är bl.a. att uppnå ökad konkurrenskraft och förnyelseförmåga samt främja en hållbar ekonomisk tillväxt och en ökad sysselsättning. Som grund för arbetet finns sedan år 2001 det regionala utvecklingsprogrammet (RUP) *Vision Västernorrland 2010 – Strategi för en hållbar regional utveckling*. Den strategiska visionen bildar i sin tur underlag för olika utvecklingsprogram, som t.ex. det regionala tillväxtprogrammet (RTP) *Tillväxtprogram Västernorrland 2008–2010 med perspektiv 2013*.

Myndighetens redovisning till regeringen

Av årsredovisningen för år 2009 framgår att Länsstyrelsen – på grund av en ökande och hög arbetslöshet i länet – har gjort omprioriteringar i användningen utvecklingsresurser, mot ett ökat fokus på att stötta företag och att samordna olika varselinsatser. Det har handlat om utbildning, förstärkta finansieringslösningar samt vägledning som ska leda till utbildning och arbete. Åtgärderna uppges dock endast ha haft en marginell effekt när det gäller att dämpa de ekonomiska och sociala konsekvenserna av lågkonjunkturen. Vidare anger Länsstyrelsen att fokus i det regionala tillväxtarbetet till stor del har lagts på energi- och miljöområdet samt satsningar på innovation.

Ändrade arbetsformer och begränsad redovisning av effekter

Det nuvarande regionala tillväxtprogrammet, *Tillväxtprogram Västernorrland 2008–2010 med perspektiv 2013*, föregicks av ett tidigare tillväxtprogram. En utvärdering av detta år 2007 visade att det fanns skäl att förbättra analysen av vilka faktorer som påverkar tillväxten i länet. Likaså borde partnerskapets roll göras tydligare och näringslivets medverkan öka.²⁷ Enligt Länsstyrelsen har utvärderingen och kritiken resulterat i ett mer lärande arbetssätt, genom att man på olika sätt följer upp aktuella projekt och hur RTP-arbetet bedrivs. Länsstyrelsen har eftersträvat en tydligare extern och intern organisation för RTP-arbetet.

Enligt det nuvarande regionala tillväxtprogrammet ska det finnas en central databas, som ska innehålla information om hur det regionala tillväxtkapitalet används samt ”vissa resultat- och effektmått”.²⁸ Databasen har numera lagts ned och ersatts av en uppföljning via Tillväxtverkets system NYPS, som enligt Länsstyrelsen kommer att ge ett mer tillförlitligt underlag.²⁹

Enligt tillväxtprogrammet finns det också en särskild analys- och utvärderingsgrupp med företrädare för berörda aktörer. Denna grupp ska svara för uppföljningar och utvärderingar samt analyser baserade på bland annat indikatorer. Vidare ska formerna för det regionala till-

²⁷ WSP (2007), *Utvärdering av RTP i Västernorrland*.

²⁸ Länsstyrelsen i Västernorrland (2008), *Tillväxtprogram Västernorrland 2008–2010*, s.67.

²⁹ Nyps är förkortning för ärendehanteringssystemet ”Ny projekt- och stödärendehantering”. Se exempelvis <http://nypscentralen.tillvaxtverket.se/>

växtarbetet inom ramen för tillväxtprogrammet utvärderas externt och internt.

Trots de ovanstående ambitionerna har redovisningen av effekter av det regionala tillväxtarbetet än så länge varit förhållandevis begränsad. Länsstyrelsen menar vidare att det skulle vara alltför tidigt att utvärdera arbetsformerna, eftersom det nya programmet antogs i slutet av år 2008 och den nya organisationen var på plats först vid halvårsskiftet 2009.

Framtagandet av ett nytt regionalt utvecklingsprogram

I årsredovisningen för år 2009 redovisar Länsstyrelsen hur arbetet med att revidera det regionala utvecklingsprogrammet *Vision Västernorrland 2010 – Strategi för en hållbar regional utveckling* har bedrivits. Revideringen initierades under år 2009 och beräknas vara slutförd år 2011. Enligt Länsstyrelsen har arbetet involverat de berörda parterna i större utsträckning än tidigare.³⁰ De representanter för de övriga intressenter som vi har intervjuat har överlag en positiv uppfattning om Länsstyrelsens arbete härvidlag. Flera av de intervjuade har påtalat att deras inflytande över programmet har ökat under senare år. Länsstyrelsen anses också ha verkat för en ökad samsyn mellan kommuner i frågor som rör regional utveckling. Samtidigt som intressenterna vill ha inflytande över utformningen av det regionala utvecklingsprogrammet, ser de dock också gärna att Länsstyrelsen tar en mer aktiv roll när det gäller att peka ut gemensamma frågor och vilka områden som bör prioriteras.

Oenighet hämmar det regionala utvecklingsarbetet

Västernorrlands län är ett av få län som inte har bildat ett kommunalt samverkansorgan som kan ta över Länsstyrelsens samordningsuppdrag i regionala utvecklings- och tillväxtfrågor. En bidragande orsak till detta är att det råder viss oenighet mellan kommunerna om hur en eventuell regionbildning bör utformas. Generellt så vill kommunerna i den norra delen av länet att det bildas en större norrlandsregion i vilken Västernorrland ingår som en del, medan kommunerna i söder vill få till stånd en regionbildning som inkluderar Jämtland. De olika delarna av länet har även tidigare haft olika meningar i strategiskt viktiga frågor, något

³⁰ Länsstyrelsen i Västernorrlands län, *Årsredovisning 2009*, s.15–22.

som i våra intervjuer har framhållits som en omständighet som försvårar det regionala utvecklingsarbetet.

Kommunerna betraktar i viss utsträckning också varandra som konkurrenter om samma resurser. Flera företrädare för länets kommuner har i intervjuer med Statskontoret uppgett att det är svårt att finna lösningar som gagnar länet som helhet. Varje kommun bevakar i stor utsträckning sina egna intressen. Enligt flera intervjupersoner är den nya länsledningen väl medveten om detta och man anpassar också arbetet till den rådande situationen. Andra företrädare för länets kommuner menar att Länsstyrelsen skulle kunna ta en mer ledande roll för att främja utvecklingen i länet.

I våra intervjuer har det framkommit att det finns ett konkurrensförhållande mellan Landstinget och Länsstyrelsen i det regionala utvecklingsarbetet och enligt flera personer som Statskontoret träffat finns det brister i samverkan mellan Länsstyrelsen, Landstinget och Kommunförbundet Västernorrland. Ett exempel som nämnts är att Länsstyrelsen och Landstinget driver parallella turismprojekt.

I sammanhanget bör också påpekas att ansvaret för att samordna det regionala tillväxtarbetet, som framgått av avsnitt 2.3, sannolikt kommer att överföras till annan huvudman inom några år.

4.3.2 Djurskydd

Den 1 januari år 2009 flyttades ansvaret för den operativa djurskyddskontrollen i länet från kommunerna till Länsstyrelsen. Det första året präglades av ett omställningsarbete och i årsredovisningen för år 2009 redovisade Länsstyrelsen att det var först i slutet av året som verksamheten började fungera tillfredsställande.

Länsstyrelsen har varit aktiv i sitt nya uppdrag

Jordbruksverket är central myndighet beträffande djurskyddsfrågor vilket bl.a. innebär ett ansvar för frågor som rör djurens miljö och

hälsa. Utifrån den statistik som verket för³¹ kan konstateras att Länsstyrelsen i Västernorrland inom några områden har vidtagit fler åtgärder än vad kommunerna tidigare gjorde. År 2009 meddelade Länsstyrelsen 91 förelägganden enligt 26 § djurskyddslagen. År 2007 meddelade kommunerna i länet 17 förelägganden och år 2008 var antalet 20. Länsstyrelsen genomförde 15 omhändertaganden under år 2009 vilket ska jämföras med att kommunerna under hela treårsperioden 2006–2008 endast genomförde 11 omhändertaganden.

Enligt uppgifter från Polismyndigheten i Västernorrland tenderar behovet av handräckning i samband med inspektioner från polisen att öka. I maj år 2010 hade det förekommit fem handräckningsärenden dittills under året. Under de närmast föregående åren var antalet handräckningsärenden mellan fyra och sju per år. Länsstyrelsen uppger att den ökade handräckningen förklaras av att myndigheten har hanterat svåra djurskyddsärenden som kommunerna tidigare inte har kommit tillrätta med.

4.3.3 Hållbar samhällsplanering och boende

Länsstyrelsen samverkar med bl.a. kommunerna när det gäller den fysiska planeringen i samhället.

Brukarnas omdömen

Den tidigare omnämnda länsgemensamma brukarundersökningen (se avsnitt 4.2.3) omfattade bland annat vissa plan- och byggfrågor. I brukarundersökningen fick Länsstyrelsen i Västernorrland bättre omdöme än genomsnittet av länsstyrelserna när det gäller bemötande, möjlighet att nå rätt personal och handläggningstider. När det gäller samordningen av mellankommunala frågor och tillhandahållande av planeringsunderlag till kommunerna, fick däremot Länsstyrelsen sämre omdöme än genomsnittet.

³¹ Jordbruksverket har en databas med uppgifter om de ansvariga myndigheternas åtgärder inom djurskyddet, vilken Statskontoret tagit del av. Det bör dock påpekas att länsstyrelserna inte redovisar åtgärder på exakt samma sätt som kommunerna gjorde, varför det i vissa frågor är svårt att jämföra Länsstyrelsens arbete med det arbete som tidigare bedrevs av kommunerna.

I Länsstyrelsens första kvartalsrapport för år 2010 anges att myndigheten på olika sätt har följt upp den länsgemensamma brukarundersökningen. Enligt vad som redovisats i våra intervjuer med Länsstyrelsen har detta bl.a. lett till att myndigheten överväger andra former för kommunsamråden och att eventuellt bättre anpassa innehållet efter vad olika kommuner efterfrågar. Det pågår även ett arbete med att ta fram ett bättre planeringsunderlag för kommunerna och göra det tillgängligt på internet.

Kommunerna vill ha mer dialog och rådgivning i plan- och byggfrågor

Enligt Länsstyrelsens årsredovisning för år 2009 har myndigheten lagt ned mycket tid på kommunsamråd avseende rådgivning enligt Plan- och bygglagen (PBL). I våra intervjuer har företrädarna för kommunerna uppgett att dessa samråd är uppskattade. Bland annat anser de intervjuade att Länsstyrelsen har byggt upp väl fungerande former för samverkan mellan kommunerna. Vissa av de intervjuade kommunföreträdarna har emellertid också framfört att de skulle vilja ha en mer informell dialog med Länsstyrelsen. Kommunerna vill i högre grad också kunna få råd i olika principiella frågor från Länsstyrelsen.

Flera kommuner upplever att Länsstyrelsens utåtriktade arbete har minskat i omfattning under senare år. Det beror dels på minskade resurser, dels på att vissa personer på Länsstyrelsen har slutat eller fått andra arbetsuppgifter. Följden har enligt intervjupersonerna blivit en sämre tillsynsvägledning och lägre kompetens i plan- och byggfrågor. Denna utveckling betraktas som negativ med tanke på de förändringar som sker av plan- och bygglagen. Utvecklingen går också tvärtemot regeringens ambitioner om att kompetensen i plan- och byggfrågor hos länsstyrelser och kommuner ska öka.³²

³² Plan- och bygglagen (1987:10) håller på att revideras. Syftet är att få till stånd en tydligare och enklare tillämpning av regler. Prop. 2009/10:170, *En enklare plan- och bygglag*, bet. 2009/10:CU25, rskr 2009/10:366. Samtidigt har regeringen beslutat om åtgärder i syfte att stärka kompetensen och effektiviteten hos länsstyrelser, myndigheter och kommuner när den nya lagen införs. *Kompetensinsatser gällande ny plan- och bygglag* (dir.2010:55).

4.4 Myndighetens ärendehandläggning

4.4.1 Länsstyrelsegemensamma mål

I enlighet med vad som framgår av regleringsbrevet har länsstyrelserna sedan år 2010 gemensamma mål för handläggningstiderna i sammanlagt 35 olika ärendegrupper. Enligt den andra tertialuppföljningen för år 2010, nådde Länsstyrelsen i Västernorrlands län de uppsatta målen för 20 av ärendegrupperna. I sju av de 15 ärendegrupper där målen inte nåddes, avvek handläggningstiden med minst 30 procent från det angivna målet.³³ Detta kan knappast ses som ett tillfredsställande resultat. Samtidigt är det dock viktigt att betänka att målen är under utveckling och att de kommer att justeras.³⁴ Vi har också noterat att måluppfyllelsen förbättrades avsevärt i flera ärendegrupper mellan tertialuppföljning 1 och 2. Statskontorets bedömning är därför att det behöver gå ytterligare en tid innan det går att dra några långtgående slutsatser av myndighetens resultat när det gäller de nya länsstyrelsegemensamma målen för handläggningstider.

4.4.2 Jämförelse med andra länsstyrelser

Samtliga länsstyrelser lämnar i samband med årsredovisningen in statistik om sin ärendehandläggning enligt en särskild mall. Statistiken består av ingående balanser, inkomna ärenden, initiativärenden, beslutade ärenden, utgående balanser, överklagade ärenden, överklagade ärenden som avgjorts i högre instans, antal ändrade ärenden samt antal ej beslutade ärenden som är äldre än två år.

I detta avsnitt redovisas två jämförelser över riket med utgångspunkt i statistiken över ärendehandläggningen. Jämförelserna ger en bild av hur ärendehandläggningen vid Länsstyrelsen i Västernorrlands län fungerar i förhållande till andra länsstyrelser ärendehandläggning.

³³ För 33 ärendegrupperna avser målen mediantiden för handläggningen. I de resterande två ärendegrupperna avser målen genomsnittlig handläggningstid.

³⁴ Länsstyrelsen i Jämtlands län har på uppdrag av regeringen och genom arbetsgruppen LISA, tagit fram ett förslag som syftar till att förbättra enhetlighet och kvalitet i mätningen av de länsstyrelsegemensamma målen för handläggningstiderna. Förslaget överlämnades till regeringen i juli 2010. Länsstyrelserna/Länsstyrelsen i Jämtlands län, *Lägesrapport – regleringsbrevsuppdrag 85 (2010-07-02)*.

Jämförelserna görs inom områdena Näringsliv och samhällsbyggnad respektive Miljö- och natur, och visar för landets 21 länsstyrelser hur många ärenden som beslutades år 2009, hur många icke avgjorda ärenden som var äldre än två år samt en kvot mellan ej beslutade och beslutade ärenden. Jämförelserna redovisas i de två tabellerna nedan.

Tabell 2 Beslutade och ej beslutade ärenden samtliga länsstyrelser år 2009 inom området Näringsliv och samhällbyggnad.

Länsstyrelse	Antal beslutade ärenden	Antal ej beslutade ärenden äldre än två år	Kvot, ej beslutade ärenden / beslutade ärenden
Halland	15924	2	0,0001
Gotland	9341	3	0,0003
Uppsala	20859	14	0,0007
Västerbotten	10383	8	0,0008
Kronoberg	12315	13	0,0011
Örebro	10137	12	0,0012
Västernorrland	14294	21	0,0015
Jämtland	10251	19	0,0019
Skåne	35371	84	0,0024
Västra Götaland	51827	124	0,0024
Blekinge	5972	16	0,0027
Kalmar	12116	43	0,0035
Jönköping	24429	88	0,0036
Norrbottnen	8731	32	0,0037
Värmland	12387	56	0,0045
Dalarna	16021	99	0,0062
Östergötland	14518	101	0,0070
Gävleborg	17351	168	0,0097
Västmanland	3637	52	0,0143
Stockholm	12173	209	0,0172
Södermanland	6326	186	0,0294

Källa: Statskontorets bearbetning av årsredovisningar för 2009, Länsstyrelsen i Västernorrlands län. Tabellen avser VÄS-koderna 30 (regional tillväxt), 34 (infrastrukturplanering), 40 (hållbar samhällsplanering och boende), 41 (stöd till boende), 42 (omställning av energisystemet), 60 (lantbruk) samt 62 (fiske).

Tabell 3 Beslutade och ej beslutade ärenden för samtliga länsstyrelser år 2009 inom området Miljö och natur.

Länsstyrelse	Antal beslutade ärenden	Antal ej beslutade ärenden äldre än två år	Kvot, ej beslutade ärenden / beslutade ärenden
Gotland	983	31	0,03
Halland	1848	49	0,03
Västerbotten	2890	99	0,03
Kalmar	2273	85	0,04
Kronoberg	1385	57	0,04
Uppsala	1353	60	0,04
Västernorrland	2573	115	0,04
Västmanland	1573	64	0,04
Västra Götaland	6797	262	0,04
Dalarna	2043	109	0,05
Gävleborg	2045	97	0,05
Jämtland	1807	102	0,06
Skåne	4465	250	0,06
Jönköping	2511	166	0,07
Örebro	1598	107	0,07
Värmland	1576	140	0,09
Blekinge	1124	118	0,10
Norrbotten	2639	261	0,10
Östergötland	2131	210	0,10
Stockholm	2654	342	0,13
Södermanland	1272	228	0,18

Källa: Statskontorets bearbetning av årsredovisningar för 2007–2009, Länsstyrelsen i Västernorrlands län. Tabellen avser VÄS-koderna 50 (övergripande och gemensamt för naturvård och miljöskydd), 51 (skydd av områden och arter, förvaltning och skötsel av skyddade områden), 52 (prövning och tillsyn för skydd av naturen), 53 (vattenverksamhet), 55 (miljöfarlig verksamhet), 56 (övrigt miljö- och hälsoskydd), 57 (förorenade områden, efterbehandling), 58 (restaurering).

Som framgår av tabellerna förefaller Länsstyrelsen i Västernorrlands län att vara förhållandevis framgångsrik i sin ärendehandläggning jämfört med flertalet andra länsstyrelser. Av landets 21 länsstyrelser är det således på såväl området Näringsliv och samhällsbyggnad som området Miljö- och natur endast sex stycken som år 2009 hade en lägre andel ärenden utan beslut än Länsstyrelsen i Västernorrlands län. Rangordningen i tabellerna bör dock tolkas med försiktighet, med hän-

syn till att de redovisade kvoterna skiljer sig ganska lite mellan flertalet länsstyrelser (i synnerhet på området Miljö- och natur). Sannolikt räcker det därför att en enskild länsstyrelse av någon anledning får ovanligt många ”problemärenden” ett visst år för att samma myndighet ska sjunka i den redovisade rankingen.

4.4.3 En effektivare och mer rättssäker ärendehandläggning

Även om tabellerna ovan ger en förhållandevis positiv bild, så har Länsstyrelsen också relativt långa handläggningstider inom vissa områden. Det gäller bland annat överprövningar rörande plan- och bygglag och handläggningen av företagsstöd.

En förbättrad ärendehandläggning handlar dock inte bara om att korta handläggningstider utan det är också viktigt att beakta kvalitets- och rättsäkerhetsaspekter. I årsredovisningen för 2009 framgår också att ”Länsstyrelsen sedan ett par år tillbaka arbetar med att, utan att äventyra handläggningens kvalitet, korta handläggningstiderna för prövningssärenden.”³⁵ I det följande beskrivs detta arbete närmare.

Kortare handläggningstider

I Länsstyrelsens verksamhetsplan framgår att myndigheten ska sträva efter att minska handläggningstiden för olika ärenden. Denna ambition har också framhållits i Statskontorets intervjuer med länsledningen, avdelningscheferna och sektionscheferna. Enligt sektionscheferna har länsledningen varit tydlig med att myndigheten behöver få till stånd en mer effektiv ärendehantering inom olika områden. Inom Länsstyrelsen pågår också ett arbete med processkartläggningar som syftar till att effektivisera handläggningen. Som stöd i detta arbete finns en särskild person avsatt inom Sektionen för verksamhetsstöd. Länsstyrelsernas olika sektioner har dock kommit olika långt i sitt arbete med processkartläggningar och effektivisering.

Statskontoret kan konstatera att det främst finns positiva erfarenheter av arbetet med att genomföra processkartläggningar. En del chefer har påtalat att det är verksamhetens förutsättningar som måste få styra

³⁵ Årsredovisning 2009, s. 30.

arbetet. Cheferna betonar också vikten av att detta utvecklingsarbete utförs inom respektive sektion och avdelning. Samtidigt vittnar en del sektionschefer om att möjligheterna att påverka handläggningstiderna i hög grad påverkas av EU-relaterade regelverk som utformas av olika sektorsmyndigheter. Ett exempel är EU:s lantbruksstöd som i praktiken upplevs styras av Jordbruksverket. Länsstyrelsen uppger att det under år 2009 uppstod problem med att betala ut EU:s jordbrukarstöd i tid. Orsaken var ökade krav från Jordbruksverket på efterkontroll för samtliga länsstyrelser. Länsstyrelsen uppnådde dock det nationella målet om utbetalningar för år 2009.

För att kunna minska handläggningstiderna bland överklagningsärendena har Länsstyrelsen infört särskilda avarbetningsdagar för denna grupp av ärenden. Myndigheten har också försökt rationalisera handläggningen genom att en och samma handläggare får ansvar för en viss grupp likartade ärenden. Länsstyrelsen har också avsatt särskilda resurser för arbetet med äldre ärenden.

Åtgärder för att säkerställa kvalitet och rättssäkerhet

Enligt arbetsordningen ska varje handläggare tillse att ärendena blir sakligt och objektivt bedömda samt att relevanta lagar och andra författningar följs. Avdelningscheferna diskuterar i viss mån gemensamma metoder för kvalitetsarbete och kvalitetssäkring, men det konkreta kvalitetsarbetet utformas framför allt inom avdelningarna. Länsstyrelsens rättschef och övriga jurister ska bevaka att lagar och andra författningar följs i myndighetens verksamhet samt i övrigt utgöra ett stöd till handläggarna.

Statskontoret har inte kunnat finna att man på något systematiskt sätt följer upp hur rättsäkra enmansbesluten i överklagningsärendena är. Man förlitar sig delvis på att de handläggande juristerna är erfarna och förtrogna med gällande praxis inom det berörda området. Dessutom har sektionschefen, som själv är jurist, ett uttalat ansvar för att rättspraxis följs. Även avdelningschefen är jurist och har insyn i kvalitetskontrollen.

5 Förhållanden av särskild vikt för Länsstyrelsens resultat

En myndighets förmåga att nå de avsedda resultaten för sin verksamhet beror på en rad, för myndigheten, interna och externa faktorer. I detta kapitel redovisas Statskontorets bedömning av vilka interna och externa faktorer som i detta hänseende är av särskild relevans för Länsstyrelsen i Västernorrlands län. Till grund för analysen ligger de iakttagelser som redovisats i kapitlen 2–4.

Inledningsvis bör påpekas att det i vissa fall kan vara svårt att helt entydigt klassificera en viss omständighet som en intern *eller* en extern faktor, eftersom de förhållanden som påverkar Länsstyrelsens verksamhet givetvis utvecklas genom ett kontinuerligt samspel mellan interna och externa faktorer. I detta kapitel har vi dock, i de fall klassificeringen är osäker, valt att i första hand utgå ifrån var de behandlade omständigheterna har sitt huvudsakliga ursprung; genom ett internt eller ett externt initiativ.

5.1 Interna faktorer

5.1.1 Mätning och uppföljning av resultat

Länsstyrelsen lämnar årligen en omfattande resultatredovisning i sin årsredovisning och genom särskilda redovisningar till olika myndigheter och departement. Som framgått av kapitel 4 genomför dock Länsstyrelsen inte kund- och brukarundersökningar på ett systematiskt sätt. Myndigheten saknar också mått för att följa upp vissa aspekter av arbetets kvalitet och av rättssäkerhet. Inom det regionala tillväxtarbetet finns ännu inga indikatorer som kan användas för att mäta insatsernas effekter.

En förbättrad uppföljning och utvärdering av effekter skulle enligt Statskontoret medföra att myndighetens beslutsunderlag i olika frågor förbättras. Detta förbättrar i sin tur förutsättningarna för en effektivare verksamhet. Som framgick i kapitel 4 är det dock viktigt att poängtera att karaktären på en länsstyrelses verksamhet i vissa delar gör det svårt att mäta effekterna av myndighetens insatser. Mot den bakgrunden ska

man därför inte överdriva möjligheterna att kunna utveckla ett fullständigt heltäckande system för mätning och uppföljning av Länsstyrelsens resultat.

5.1.2 Ärendehandläggning

Den bild Statskontoret fått i utredningen är att Länsstyrelsen generellt sett bedriver en förhållandevis effektiv ärendehandläggning – detta visar t.ex. gjorda jämförelser av handläggningstiderna mellan olika länsstyrelser. Inom vissa områden har dock Länsstyrelsen relativt långa handläggningstider, vilket i sig kan sägas ha påverkat myndighetens resultat negativt.

5.1.3 Kompetensförsörjning

Länsstyrelsens övergripande mål för kompetensförsörjningen är att personalen ska ha adekvat kompetens utifrån myndighetens uppdrag och de krav avnämarna har rätt att ställa vad gäller rättssäkerhet, service och bemötande. Personalstyrkan ska också vara rätt dimensionerad utifrån dessa krav.

Som framgått av tidigare kapitel präglas Länsstyrelsens verksamhet av att uppgifterna och kraven varierar över tid. Enligt Statskontoret ställer detta särskilda krav på att personalens kompetens utvecklas och utnyttjas på bästa sätt. Såvitt Statskontoret kan bedöma har också Länsstyrelsen arbetat aktivt med att bredda kompetensen i myndigheten. Samtidigt ska det noteras att myndigheten ännu inte har färdigställt sin skriftliga kompetensförsörjningsplan. Med en sådan plan som stöd skulle arbetet med strategisk kompetensförsörjning rimligtvis ha underlättats.

5.2 Externa faktorer

5.2.1 En varierad intäkts- och kostnadsutveckling

Tidigare kapitel har visat att Länsstyrelsens verksamhet visserligen spänner över många olika sakområden och är av mångskiftande karaktär, men att verksamhetens tyngdpunkt ändå ligger inom ett mindre

antal områden. Fördelningen av kostnader mellan olika verksamhetsområden – liksom myndighetens totala intäkter – kan dock variera relativt mycket mellan olika år. Rimligen försvårar dessa variationer Länsstyrelsens planeringsförutsättningar och interna styrning av verksamheten.

5.2.2 Konsekvenser av ökad bidragsfinansiering

En tydlig utvecklingstendens är att Länsstyrelsens verksamhet i allt högre grad finansieras av bidrag från andra myndigheter. År 2009 var anslagsdelen cirka 50 procent och bidragsdelen 44 procent. Länsstyrelsens bidrag kommer i huvudsak från andra myndigheter, framför allt från Naturvårdsverket. De bidragsgivande myndigheterna, som i allmänhet är anslagsfinansierade, ger bidrag till Länsstyrelsen för att den ska genomföra olika preciserade prestationer. Jämfört med förvaltningsanslaget innebär bidragsintäkterna därmed en delvis låst användning av resurserna. Bidragen är heller inte lika planerbara för Länsstyrelsen, eftersom myndigheten på förhand varken vet resursernas storlek eller när på året de kommer in. Att andelen bidragsfinansiering har ökat är, enligt Statskontorets bedömning, en faktor som försämrar Länsstyrelsens planeringsförutsättningar och försvårar myndighetens interna styrning.

5.2.3 Förändrade krav och uppgifter

Som framgått av tidigare kapitel har länsstyrelsernas verksamhet varit föremål för flera förändringar under senare år. Nya verksamheter har tillkommit. Vissa befintliga verksamheter har utökats, medan andra har flyttats från myndigheterna. Till stor del är dessa förändringar generella och omfattar samtliga länsstyrelser. Men vissa förändringar gäller specifikt för Länsstyrelsen i Västernorrlands län eller för en mindre grupp av länsstyrelser där Västernorrland ingår.

Enligt vår mening visar tidigare kapitel att Länsstyrelsen i huvudsak har en väl utvecklad förmåga att anpassa sig till de förändringar myndigheten ställs inför. Det tydligaste exemplet på detta är den organisationsförändring som myndigheten nyligen genomfört, just i syfte att på ett strategiskt sätt anpassa organisationen till nya förutsättningar. Visserligen har det ännu inte gjorts någon samlad utvärdering av hur

den nya organisationen fungerar. Men den bild Statskontoret fått i utredningen är ändå att Länsstyrelsen genom organisationsförändringen har fått till stånd en flexiblare organisation. Detta yttrar sig på flera sätt, t.ex. att personalen numera används som en gemensam resurs och att medarbetarna har fått vidgade arbetsuppgifter. I den nya organisationen ges också generalistkompetens ökad betoning, samtidigt som Länsstyrelsen alltjämt avser att upprätthålla expertkompetens inom de områden där detta krävs för att klara myndighetens uppdrag. Vidare synes Länsstyrelsen ha fått till stånd en bättre samverkan över avdelningsgränserna. Statskontoret uppfattar även att den interna styrningen har förbättrats och att myndigheten har en tydlig arbetsordning. Vidare har myndigheten klargjort vilket specifikt ansvar som åvilar medarbetarna, sektionschefer, enhetschefer respektive ledningsgruppen.

Det finns i detta sammanhang även skäl att peka på vissa negativa effekter av organisationsförändringen. Som framgått av kapitel 3 handlar detta bl.a. om att medarbetarna upplever att avståndet till länsledningen har ökat efter organisationsförändringen. Numera utförs en större andel administrativa arbetsuppgifter av handläggare och chefer, vilket personalen upplever som ineffektivt. Delar av personalen menar också att den ökade samverkan på myndigheten främst sker på chefsnivå, inte mellan medarbetare på olika avdelningar. Vidare har Statskontoret noterat att personalen ofta känner sig tidspressad.

Det är visserligen svårt att uppskatta om och i vilken utsträckning de negativa effekterna av organisationsförändringarna har påverkat Länsstyrelsens resultat under de senaste åren. Men Statskontorets övergripande bedömning är ändå att dessa är begränsade och att myndigheten har hanterat de förändrade förutsättningarna på ett i huvudsak adekvat och effektivt sätt. Statskontoret bedömer också att organisationsförändringen totalt sett har förbättrat myndighetens möjligheter att uppfylla sitt uppdrag.

6 Framtida frågor av särskild vikt för Länsstyrelsen

Denna rapport har visat att Länsstyrelsen i Västernorrlands län under senare år har tvingats hantera flera nya omständigheter. Detta har bl.a. påverkat myndighetens organisering, styrning och arbetsätt. Samtidigt pekar rapporten också på att myndigheten kommer att ställas inför ytterligare förändringskrav och utmaningar under de kommande åren. Enligt Statskontorets bedömning kommer Länsstyrelsens förmåga att anpassa sig till förändringar även fortsättningsvis att vara den strategiskt sett viktigaste utmaningen för myndigheten. Denna bedömning baseras på ett antal konkreta exempel som vi redovisar i detta kapitel.

6.1 Regional indelning och ansvarsfördelning

Bland de tänkbara förändringar som kan påverka Länsstyrelsen under de kommande åren, förefaller frågorna om regional indelning och ansvarsfördelning vara särskilt viktiga. Den utredning som för närvarande ser över den statliga regionala förvaltningen³⁶ ska bl.a. lämna förslag på hur förvaltningen kan bli tydligare, mer samordnad och ändamålsenlig. Förslagen ska syfta till att skapa förbättrade förutsättningar för dels statlig samordning, dels samordning mellan statlig och kommunal nivå.

För Länsstyrelsen i Västernorrlands län är detta särskilt intressant, eftersom föreliggande rapport har visat att det råder oenighet mellan länets kommuner om hur en eventuell ny regionindelning bör se ut. Den samordning, samverkan och uppdelning av arbetsuppgifter som regeringen avser att få till stånd, är sannolikt enklare att genomföra i de län där kommunerna och övriga aktörer är relativt överens om vilka som ska samverka och om hur olika frågor och resurser ska fördelas. När – som i Västernorrland – en sådan samsyn inte föreligger, ökar rimligen kraven på Länsstyrelsen, eftersom samordningsuppgiften är central för myndigheten.

³⁶ Dir 2009:62, Översyn av statlig regional förvaltning m.m.

6.2 Tillkommande och bortfallande arbetsuppgifter

Länsstyrelsen i Västernorrlands län påverkas dock inte bara på en övergripande nivå av tänkbara, kommande förändringar i den regionala ansvarsfördelningen. Även omfattningen av de sakområden som myndigheten i dag arbetar med kan komma att förändras, i vissa fall med betydande konsekvenser. I detta sammanhang finns det anledning att särskilt uppmärksamma myndighetens ansvar när det gäller de regionala utvecklings- och tillväxtfrågorna. Om ansvaret för det regionala tillväxtarbetet flyttas från Länsstyrelsen kommer detta att påverka hela organisationen.

I övrigt har Statskontoret inte grund för alltför långtgående spekulationer om vilka arbetsuppgifter som eventuellt kan tillkomma eller tas ifrån Länsstyrelsen under de närmaste åren. Som framgick av kapitel 2 kan dock länsstyrelsernas tillsynsverksamhet komma att utökas. Därutöver kan en del frågor komma att koncentreras till vissa länsstyrelser. En annan förestående förändring som kan få särskild betydelse för Länsstyrelsen i Västernorrlands län är frågan om vattenmyndigheternas framtida verksamhet och organisation.

6.3 Konsekvenser av ökad bidragsfinansiering

Som sades i avsnitt 5.2.2 bedömer Statskontoret att den ökade andelen bidragsfinansiering redan i dag är en faktor som försämrar Länsstyrelsens planeringsförutsättningar och försvårar myndighetens interna styrning. Om andelen bidragsfinansiering fortsatt ökar framöver, så förstärks rimligen dessa komplikationer.

6.4 Ett fortsatt behov av experter

Den bild Statskontoret fått i utredningen är att Länsstyrelsen vill ha fler generalister i organisationen, utan att myndigheten samtidigt ska göra avkall på nödvändigt behov av expertkompetens. Detta förefaller inte vara en helt enkel balansgång. Inom ramen för denna utredning har Statskontoret också noterat att länets kommuner ser en risk i att de kan

tvingas bygga upp egen kompetens inom områden där Länsstyrelsen traditionellt har tillhandahållit experthjälp. En sådan utveckling ses som negativ av de intervjuade kommunföreträdarna, eftersom kommunerna generellt snarast vill ha mer råd och stöd från Länsstyrelsen. Det gäller inte minst små kommuner som anser sig ha sämre möjligheter att bygga upp egen kompetens på olika områden.

6.5 Personal- och kompetensförsörjning

Länsstyrelsen kan alltså komma att både bli av med och få nya arbetsuppgifter under de kommande åren. Detta kommer att ställa stora krav på myndighetens personal- och kompetensförsörjning – både på att den befintliga personalen kompetensutvecklas och att Länsstyrelsen kan rekrytera ny adekvat personal. En särskilt stor utmaning är också att myndigheten behöver bygga upp ny kompetens inom befintliga sakområden inför kommande pensionsavgångar. Länsstyrelsen eftersträvar att rekrytera yngre medarbetare. Frågan är dock vilket utrymme myndigheten kommer att ha för detta, om den samtidigt blir av med stora arbetsuppgifter.

Referenser

- Civilutskottets betänkande 2009/10:CU 25, *En enklare plan- och bygglag*.
- Dir 2010:68, *Inrättande av en myndighet för havs- och vattenmiljö*.
- Dir. 2009:62, *Översyn av statlig regional förvaltning m.m.*
- Ds 2007:28, *Koncentration av länsstyrelseverksamhet*.
- Förordning (2007:825) med instruktion för länsstyrelserna.
- Länsstyrelsen i Jämtlands län, (2010), *Lägesrapport – regleringsbrevsuppdrag 85*.
- Länsstyrelsen i Västernorrlands län (2008), *Tillväxtprogram Västernorrland 2008–2010*.
- Länsstyrelsen i Västernorrlands län, *Fastställande av en ny organisation för länsstyrelsen i Västernorrland* (2009).
- Länsstyrelsen i Västernorrlands län, *Uppföljning verksamhetsplan 2009, tertiäl 1–3*.
- Länsstyrelsen i Västernorrlands län, *Uppföljning verksamhetsplan 2010, tertiäl 1–2*.
- Länsstyrelsen i Västernorrlands län, *Verksamhetsplan 2009*.
- Länsstyrelsen i Västernorrlands län, *Verksamhetsplan 2010*.
- Länsstyrelsen i Västernorrlands län, *Årsredovisningar 200 –2009*.
- Länsstyrelsen i Östergötlands län, *Länsstyrelsernas tillsyn – dagsläge, möjliga förbättringar, framtidsutsikter*.
- Länsstyrelserna 2010, *Uppfattning om länsstyrelsen – resultatet av en gemensam brukarundersökning inom tre verksamheter, Västernorrlands län*.
- Plan- och bygglag (1987:10).
- Proposition 2009/10:1, *Budgetproposition för 2010, Uo 1*.
- Proposition 2009/10:170, *En enklare plan- och bygglag*.

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

Regleringsbrev för länsstyrelsen i Västernorrlands län 2007-2010.

Riksdagsskrivelse 2009/10:366.

Riksrevisionen, 2006:4, *Mer kemikalier och bristande kontroll – tillsynen av tillverkare och importörer av kemiska produkter.*

Riksrevisionen, 2006:5, *Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare.*

Riksrevisionen, 2007:1, *Statlig tillsyn av bostad med särskild service enligt LSS.*

Riksrevisionen, 2009:31, *Tillsynen av överförmyndarna – uppföljningsgranskning.*

SOU 2010:8, *En myndighet för havs- och vattenmiljö.*

Statskontoret, 2008:17, *Modell för myndighetsanalyser.*

Webbplatsen: <http://www.y.lst.se>

WSP Analys & Strategi, 2007, *Utvärdering av RTP i Västernorrland.*

Intervjuförteckning

I flertalet fall har Statskontoret genomfört enskilda intervjuer. I några fall, särskilt vad gäller kommunerna, har intervjuerna genomförts som gruppintervjuer.

Allehanda	Klas Leffler
Almi i Västernorrland	Eva Högdahl
Arbetsförmedlingen	Michael Persson
Företagarna	Peter Germer
Handelskammaren	Dick Jansson
Härnösands kommun	Gungerd Johnsson Grip Uno Jonsson Birgitta Westerlind
Kommunförbundet i Västernorrland	May Andersson
Kramfors kommun	Anita Bergström Ulf Breitholtz Peter Carlstedt Inger Edvinsson Margareta Fällström Siv Nyberg Victoria Näsström Rolf Wickström
Landstinget i Västernorrlands län	Benny Eriksson Marita Skog
Lantbrukarnas riksförbund	Stig Wiklund

Länsstyrelsen i Västernorrlands län	Sten-Olov Altin Eva Carron Emma Edfors Peter Ekström Ivar Hallin Ritha Jonsson Magnus Karlsson Bo Källstrand Britt-Marie Lindström Nina Loberg Anna Otmalm Barbro Rohdin Kristina Rudström Lena af Geijerstam Jonas Walker
Mittuniversitetet	Christer Fröjd
Polisen	Leif Hemmingsson Ulf Rohdin Per Silverliden Vuokko Väliäho Roger Wiklander Mats Åkerlund Börje Öhman
SCA	Christer Fält
Sollefteå kommun	Bengt-Åke Biller Elisabet Lassen Mikael Näsström Staffan Sjölund Ulla Ullstein

Sundsvalls kommun

Lennart Andersson
Anders Bolin
Inger Ericsson
Kristin Eriksson
Lena Hugosson
Marie Israelsson
Åsa Jadelius
Susanne Klockar-Öhrnell
Bertil Lindström
Helen Lundahl
Leif Nilsson
Monica Nyberg
Carina Sandgren
Christer Tarberg
Anneli Wikner

Örnsköldsviks kommun

Inger Edin
Sonja Eliasson
Carin Nyberg
Fredrik Holmgren
Peter Holmqvist
Gun-Britt Hägglund
Agneta Marell
Elvy Söderström
Vanja Östman