



DATUM
2010-08-09
ERT DATUM
2010-05-17

DIARIENR
2010/90-4
ER BETECKNING
Fi2009/6991

Regeringskansliet
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Rapport om hur länsstyrelsernas administrativa verksamheter kan organiseras

Statskontoret avstyrker förslaget att bilda en ny myndighet för att samordna länsstyrelsernas interna administration. För det första anser Statskontoret att länsstyrelsernas framtida uppgifter och organisation behöver klargöras innan det går att slå fast behovet av och formerna för administrativ samordning. För det andra anser Statskontoret att det finns bättre sätt att effektivisera länsstyrelsernas interna administration än att bilda en särskild myndighet.

Med utgångspunkt i utredningens resonemang om länsstyrelsernas samverkan i administrativa frågor tar Statskontoret också upp några principiella aspekter på förutsättningarna för samverkan mellan myndigheter.

Utredningens grundantagande

Som utredningen påpekar finns en rad förslag från olika utredningar om statens verksamhet på regional nivå, inklusive förslag om länsstyrelsernas uppgifter och organisation. Också den pågående utredningen om översyn av statlig regional förvaltning behandlar de frågorna.

De olika utredningarna kan leda till omfattande förändringar av länsstyrelserna. I rapporten om länsstyrelsernas administrativa verksamheter antas att det under alla omständigheter kommer att finnas kvar "ett antal" länsstyrelser med samordnings- och tillsynsuppgifter, och att behovet av administrativ samordning därför kommer att finnas kvar också på sikt. Enligt rapporten är de organisationsförslag som presenteras således oberoende av eventuella förändringar av länsstyrelsernas organisation.

Statskontoret delar inte den uppfattningen. Tvärtom menar vi att länsstyrelsernas antal och uppgifter har stor betydelse för nyttan av och formerna för administrativ samordning. Att drastiskt ändra administrationens organisation innan vi vet hur länsstyrelsernas kärnverksamheter ska bedrivas framöver är att börja i fel ände.

Problem med den nuvarande samordningen

Enligt rapporten har länsstyrelsernas arbete med att samordna de intern-administrativa verksamheterna i vart fall delvis varit framgångsrikt. Problemen som beskrivs är främst att arbetet har varit tungrott och tidskrävande, vilket i hög grad beror på att ansvaret, styrningen och finansieringen har varit otydlig. Genom att ändra organisationen, till exempel genom att bilda en ny myndighet, vill utredningen åstadkomma tydligt ansvar, snabba beslut och sammanhållen finansiering.

Så vitt Statskontoret kan se finns det inget som hindrar att länsstyrelserna själva löser problemen. Myndigheternas ledning har ansvaret för hela verksamheten, inklusive en kostnadseffektiv och ändamålsenlig intern administration till stöd för kärnverksamheten. I det ligger att väga av administrationens kostnader mot dess kvalitet. Om det är lättare att uppnå en bra balans med gemensamma lösningar så borde en väl fungerande samordning ligga i myndigheternas eget intresse.

Rapporten antyder att alla länsstyrelser inte har varit lika engagerade i att åstadkomma en god samordning, men diskuterar inte orsakerna. Om det begränsade intresset beror på att vissa länsstyrelser inte ser några fördelar med samordningen, eller om det finns nackdelar som väger tyngre, så lär det inte ändras för att man flyttar administrationen till en särskild myndighet. Att en sådan kan fatta snabba och tvingande beslut utan tidsödande förhandlingar behöver inte betyda att administrationen blir påtagligt bättre eller billigare för alla länsstyrelserna. Utgångspunkten måste vara att administrationen utformas på det sätt som passar länsstyrelserna, inte att länsstyrelserna ska tvingas följa administrativa rutiner som de inte har nytta av eller är nöjda med.

I utredningens uppdrag betonas att samordningen bara gäller länsstyrelsernas interna administration. Merparten av myndigheternas löne-, personal- och ekonomiadministration består av standardiserade och regelstyrda rutiner. Säkert finns en del rationaliseringsvinster att göra genom att samordna och specialisera utförandet i stället för att sköta verksamheten var och en för sig. En möjlighet är i så fall att köpa tjänsterna från Kammarkollegiet eller någon privat utförare. Om länsstyrelsernas krav på de här tjänsterna skiljer sig från andra myndigheters så kan det passa bättre att anlita någon av de större länsstyrelserna som har tillräcklig kapacitet och kompetens för att utföra och utveckla de administrativa uppgifterna. Rapportens farhåga att den länsstyrelse som anlitas skulle få ett legitimitetsproblem i förhållande till övriga länsstyrelser får inte överdrivas – särskilt inte om alternativet är

att överlåta ansvaret och styrningen till en ny myndighet som inte tillhör länsstyrelsegruppen.

Rapporten tar upp rättssäkerhet som ett särskilt skäl för att organisera om administrationen, och pekar på att de mindre länsstyrelserna har svårt att hålla sig med den kompetens som behövs. Enligt Statskontoret är det ett svagt argument.

Till att börja med handlar det om länsstyrelsernas interna administration, där det är svårt att se att rättssäkerheten skulle vara ett stort problem. Vi vill också påminna om att det finns långt mer än hundra statliga myndigheter som är mindre än den minsta länsstyrelsen (mätt i årsarbetskrafter), och alla förväntas klara av att bedriva sin verksamhet på ett rättssäkert sätt. Om det i något fall skulle krävas unik specialistkompetens så borde länsstyrelserna ha sällsynt goda möjligheter att få hjälp och stöd från kollegor vid någon av de stora länsstyrelserna.

Om det finns administrativa problem som beror på att vissa länsstyrelser är för små så kan det dessutom framstå som originellt att lösa dem genom att bilda en myndighet med ett tiotal anställda som ska utföra en lång rad uppgifter – inklusive att sköta den egna administrationen effektivt och rättssäkert.

Förutsättningar för samverkan mellan myndigheter

Från olika håll och sedan länge har uttryckts starka önskemål om att de statliga myndigheterna ska samverka och samordna sina verksamheter. I den förvaltningspolitiska propositionen (Prop. 2009/10:175) markerar regeringen samma inställning på många ställen, bland annat i förslaget till nytt mål för förvaltningspolitiken ("En innovativ och samverkande statsförvaltning..."). De beskrivningar som görs i rapporten om länsstyrelsens administrativa verksamheter ger enligt Statskontoret ett intressant perspektiv på förutsättningarna för samverkan.

Det aktuella exemplet handlar om att komma överens om gemensamma rutiner och utvecklingsinsatser för interna administrativa uppgifter, det vill säga uppgifter vid sidan av myndigheternas kärnverksamhet och myndighetsutövning. De myndigheter som berörs är väl etablerade, har i stort sett samma uppgifter och liknande kulturer, är någorlunda jämnstora samt har utvecklade personliga relationer på många områden. Det är rimligt att påstå att det är svårt att peka ut ett område och en grupp myndigheter som borde ha bättre förutsättningar för en väl fungerande samverkan. Ändå är rapportens slutsats att det inte går att åstadkomma på frivillig basis. Tvärtom behövs omfattande ändringar av organisation och ansvarsförhållanden,



kanske till och med att ta ifrån myndigheterna ansvaret och befogenheterna för att utveckla sin egen administration och i stället föra över uppgiften till en fristående myndighet med uppdrag att besluta om och genomföra de förändringar som krävs.

I sken av rapportens slutsats är det frågan om det över huvud taget går att förvänta sig någon fungerande frivillig samverkan i frågor som direkt berör kärnverksamheten hos myndigheter som saknar gemensamma mål, uppgifter, kompetens, kultur och historia samt skiljer sig kraftigt när det gäller storlek och andra resurser.

T.f. generaldirektör Anna Karlgren har beslutat i detta ärende. Organisationsdirektör Michael Borchers, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Anna Karlgren

Michael Borchers