

En översyn av modellen för att fördela länsstyrelsernas förvaltningsanslag



MISSIV

DATUM
2020-09-02
ERT DATUM
2020-02-13

DIARIENR
2020/48-5
ER BETECKNING
Fi2020/00542/SFÖ

Regeringen
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag till Statskontoret att se över modellen för att fördela anslaget till länsstyrelserna

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att se över den modell som används för att fördela medel på anslaget 5:1 Länsstyrelserna m.m. under utgiftsområde 1 Rikets styrelse.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *En översyn av modellen för att fördela länsstyrelsernas förvaltningsanslag (2020:17)*.

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Erik Nyberg, utredarna Jonathan Larkeus, föredragande, och Maria Kling var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Jonathan Larkeus

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Vårt uppdrag att se över fördelningen av länsstyrelsernas förvaltningsanslag	13
1.1 Merparten av länsstyrelsernas förvaltningsanslag fördelas genom sju parametrar med olika vikter	14
1.2 Det finns ingen samlad dokumentation över förändringarna av modellen	14
1.3 Vårt uppdrag gäller fördelningen av förvaltningsanslaget	15
1.4 Det har inte ingått i vårt uppdrag att se över sakanslagen eller nivån på förvaltningsanslaget	16
1.5 Parametrarna bör spegla verksamheten i stort eller åtminstone de största verksamheterna	16
1.6 Så har vi genomfört uppdraget	17
1.7 Vår disponering av rapporten	19
2 Länsstyrelsernas verksamhet och finansiering är komplex	21
2.1 Vissa verksamhetsområden står ut bland länsstyrelsernas kostnader	22
2.2 Länsstyrelsernas ärendemängder är till stor del händelsestyrd	24
2.3 Länsstyrelserna i storstadslänen har flest ärenden att hantera	25
2.4 Länsstyrelserna i storstadslänen har större förvaltningsanslag, men mindre per invånare	27
2.5 Länsstyrelserna har flera finansieringskällor	28
3 Flera parametrar uppfyller inte kraven	29
3.1 Parametrarna bör spegla länsstyrelsernas verksamhet i stort och vara enkla att förstå	30
3.2 Vår tolkning av kraven som ställs på parametrarna i uppdraget	31
3.3 Parametern folkmängd korrelerar starkt med vissa typer av ärenden	32
3.4 Vi anser att areal fortsatt är relevant och speglar flera av länsstyrelsernas verksamheter	34
3.5 Vi anser att antal kommuner speglar skillnader i verksamheten på ett tydligt sätt	35
3.6 Vi anser att det är otydligt hur länsanslaget ska spegla skillnader i verksamheten	36
3.7 Vi bedömer att miljöskyddsavgifter till viss del speglar näringslivsstrukturen	38
3.8 Jordbruksparametrarna speglar verksamheten, men uppfyller inte flera av kraven	39

4	Vår analys av grundbeloppet och kartläggning av de riktade medlen	43
4.1	Vi beräknar de kostnader som grundbeloppet bör täcka till drygt 40 miljoner kronor 2019	43
4.2	Vi anser att grundbeloppet bör täcka vissa basfunktioner hos länsstyrelserna	44
4.3	De flesta länsstyrelser anser att grundbeloppet är lågt	45
4.4	Några riktade medel överlappar varandra eller parametrar	47
5	Statskontorets förslag	49
5.1	Jordbrukar-/landsbygdsstöd och djurskyddskontroller ersätts av antal jordbruksföretag	50
5.2	Ta bort länsanslaget och ersätt det med högre vikt för landsbygdskommuner i antalet kommuner	51
5.3	Parametrarna folkmängd och miljöskyddsavgifter bedömer vi kan behållas i nuvarande form	53
5.4	Vi föreslår små justeringar av parametern areal	53
5.5	Vi har övervägt andra parametrar men valt att inte införa dem	54
5.6	Förändra vikterna på några parametrar	54
5.7	Vi föreslår ett höjt grundbelopp	55
5.8	Uppgifterna inhämtas från offentliga källor	56
5.9	Vi föreslår att några riktade medel tas bort	57
5.10	Vi föreslår att regeringen inför våra förändringar stegvis under tre år	57
6	Konsekvenser av våra förslag	59
7	Övriga observationer om länsstyrelsernas finansiering	61
7.1	Regeringen bör överväga att se över den totala finansieringen av länsstyrelsernas verksamhet	61
7.2	Det är inte alltid tydligt vad som ska finansieras med förvaltningsanslaget respektive sakanslag	61
7.3	Stadigvarande uppgifter bör finansieras med förvaltningsanslaget	62
7.4	Det bör även finnas principer för medel som fördelas genom förvaltningsanslaget	62
7.5	Viktigt att ta hänsyn till att även de mindre länsstyrelserna får rätt förutsättningar	63
	Referenser	65

Bilagor

1.	Regeringsuppdraget	67
2.	Intervju- och enkätfrågor	69
3.	Våra överväganden av hur fördelningsmodellen kan förändras	73
4.	Figurer avseende samvariation	87
5.	Vår uppskattning av grundbeloppet	89
6.	Kartläggning av de riktade medlen	93
7.	Länens andelar av de nya parametrarna	97

Sammanfattning

Statskontoret har på regeringens uppdrag analyserat den modell som regeringen använder för att fördela förvaltningsanslaget mellan de 21 länsstyrelserna. Merparten av förvaltningsanslaget fördelas genom sju parametrar med olika vikter. Dessa parametrar har inte förändrats under de senaste tio åren. Regeringen vill därför utvärdera om nuvarande parametrar inom fördelningsmodellen fortfarande är relevanta och om de behöver revideras. Parametrarna ska enligt vårt uppdrag uppfylla ett antal krav – de ska spegla länsstyrelsernas verksamhet samt vara mätbara, transparenta, enkla att förstå och stabila över tid. Dessutom ska länsstyrelserna inte påtagligt kunna påverka värdet på parametrarna och därmed hur mycket de får i förvaltningsanslag.

Vi bedömer att parametrarna folkmängd och antal kommuner uppfyller samtliga krav

Vi bedömer att parametrarna *folkmängd* och *antal kommuner* uppfyller samtliga krav som regeringen har uttryckt i uppdraget till Statskontoret. *Folkmängd* samvarierar starkt med vissa typer av ärenden inom några av länsstyrelsernas verksamhetsområden. Länsstyrelsernas breda verksamhet riktar sig i stor utsträckning mot kommuner och statens styrning av kommunerna sker till betydande del via länsstyrelserna. *Antalet kommuner* speglar därför i viss mån länsstyrelsernas arbetsbörda.

Vi bedömer att de övriga fem parametrarna inte uppfyller alla krav

Vi bedömer att de övriga fem parametrarna inte uppfyller alla de krav som regeringen har uttryckt i uppdraget. Parametrarna *jordbrukar-/landsbygdsstöd*, *djurskyddskontroller* och *miljöskyddsavgifter* anser vi speglar stora verksamhetsområden för länsstyrelserna. Särskilt inom *jordbrukar-/landsbygdsstöd* och *djurskyddskontroller* har länsstyrelserna relativt höga kostnader och många ärenden att hantera. Men det är inte tydligt för oss exakt vilka uppgifter som de två jordbruksparametrarna bygger på och Regeringskansliet har inte uppdaterat uppgifterna på flera år.

Parametern *miljöskyddsavgifter* som gäller prövning och tillsyn av miljöfarlig verksamhet är inte heller helt transparent eller enkel att förstå. Detta eftersom avgiftsnivåerna bland annat beror på om länsstyrelsen är tillsynsmyndighet eller om den har överlåtit uppgiften till en kommun.

Parametern *länsanslag* baseras på regeringens fördelning av medel för regionala tillväxtåtgärder mellan länen, det vill säga ett annat anslag än länsstyrelsernas förvaltningsanslag. Men eftersom den fördelningen i sin tur baseras på ett flertal olika faktorer är det inte tydligt vad denna parameter egentligen ska spegla.

Vi anser att en större areal innebär större ytor för länsstyrelserna att förvalta, ha kunskap om och utöva tillsyn över. Men vi bedömer att parametern *areal* inte är helt transparent eller enkel att förstå eftersom den delvis baseras på en schablon.

Vi föreslår att de två jordbruksparameterna ersätts med antal jordbruksföretag

Vi föreslår att regeringen ersätter de två jordbruksparameterna med *antal jordbruksföretag* enligt Jordbruksverkets statistik. Skälet till det är att de två befintliga jordbruksparameterna samvarierar starkt med varandra och även med *antalet jordbruksföretag*. Genom att slå ihop dem blir modellen enklare. Vi bedömer att *antalet jordbruksföretag* tillsammans med *miljöskyddsavgifterna* beskriver hur näringslivsstrukturen skiljer sig åt mellan länen. Vi har undersökt men inte funnit någon lämplig parameter att ersätta *miljöskyddsavgifter* med.

Vi föreslår att länsanslaget ska tas bort och ersättas med högre vikt för landsbygdskommuner i antalet kommuner

Vi föreslår också att regeringen tar bort parametern *länsanslag* eftersom den inte uppfyller flera av kraven på parametrarna. Vi föreslår i stället att regeringen förändrar parametern *antal kommuner* genom att vikta upp kommuner som klassas som landsbygdskommuner enligt de kommuntyper som Tillväxtanalys har tagit fram. I modellen räknar regeringen då landsbygdskommuner som två kommuner i stället för en. På så sätt speglar modellen små och glesa kommuner som kan behöva extra stöd från länsstyrelserna. Landsbygdskommunerna finns främst i län med relativt högt värde på den nuvarande parametern *länsanslaget*. Större och växande kommuner kan också behöva mycket stöd, men vi anser att parametern *folkmängd* speglar det. Folkmängden har dessutom en hög vikt i modellen.

Vi föreslår att regeringen tar bort schablonen för strandzoner från parametern *areal*. Strandzoner beräknas i dag som 20 meter gånger längden på länets havskuster och stränder på havsöar. Schablonen medför endast marginella förändringar i fördelningen mellan länsstyrelserna och komplicerar parametern i onödan.

Parametrarnas vikter förändras i och med att vi föreslår att länsanslaget ska tas bort

Vi bedömer att det är lämpligt att fördela de 4,5 procentenheterna från den borttagna parametern *länsanslaget* jämnt mellan parametrarna *areal*, *antal kommuner* och *antal jordbruksföretag*. Dessa parametrar får således 1,5 procentenhet högre vikt vardera. Vi föreslår att vikterna för parametrarna *folkmängd* och *miljöskyddsavgifter* lämnas oförändrade eftersom de redan har relativt höga vikter. Vi har inte heller funnit några starka skäl till att öka dem. Parametrarnas vikter ser enligt vårt förslag ut på följande sätt:

Tabell 1. De nya parametrarna och deras vikter.

Parameter	Vikt (procent)
Folkmängd	57,5
Miljöskyddsavgifter	13,0
Antal jordbruksföretag	11,5
Areal	10,0
Antal kommuner, med dubbel vikt för landsbygdskommuner enligt Tillväxtsanalys kommuntyper	8,0
Totalt	100,0

Anmärkning: Att grundbeloppet höjs med 10 procent innebär att en mindre andel av förvaltningsanslaget fördelas via parametrarna.

Vi föreslår att grundbeloppet höjs med tio procent

I fördelningsmodellen ingår också ett grundbelopp som är lika stort för samtliga länsstyrelser. Vi föreslår att regeringen höjer grundbeloppet med tio procent till 42,5 miljoner kronor i 2020 års nivå. Förslaget innebär inte att förvaltningsanslaget ökar eftersom de övriga medel som fördelas via fördelningsmodellen då minskar med samma belopp. Det främsta skälet till att höja grundbeloppet är att fördelningsnyckeln inte fångar alla skillnader i strukturella förutsättningar mellan länsstyrelserna och deras alla uppdrag. De mindre länsstyrelserna får dessutom relativt lite medel från fördelningsnyckeln.

Vi föreslår att några riktade medel slås ihop eller tas bort

Inom ramen för fördelningsmodellen fördelas även medel mellan länsstyrelserna för särskilda ändamål. Vi föreslår att regeringen tar bort de riktade medlen som gäller *djurskydd* och *livsmedelsstrategi* eftersom den nya parametern *antal jordbruksföretag* får en något högre vikt jämfört med vad de nuvarande jordbruksparametrarna har. Dessutom bedömer vi att de två riktade medlen som gäller tillsyn över *gränsöverskridande transporter av avfall* kan slås samman eftersom de överlappar varandra.

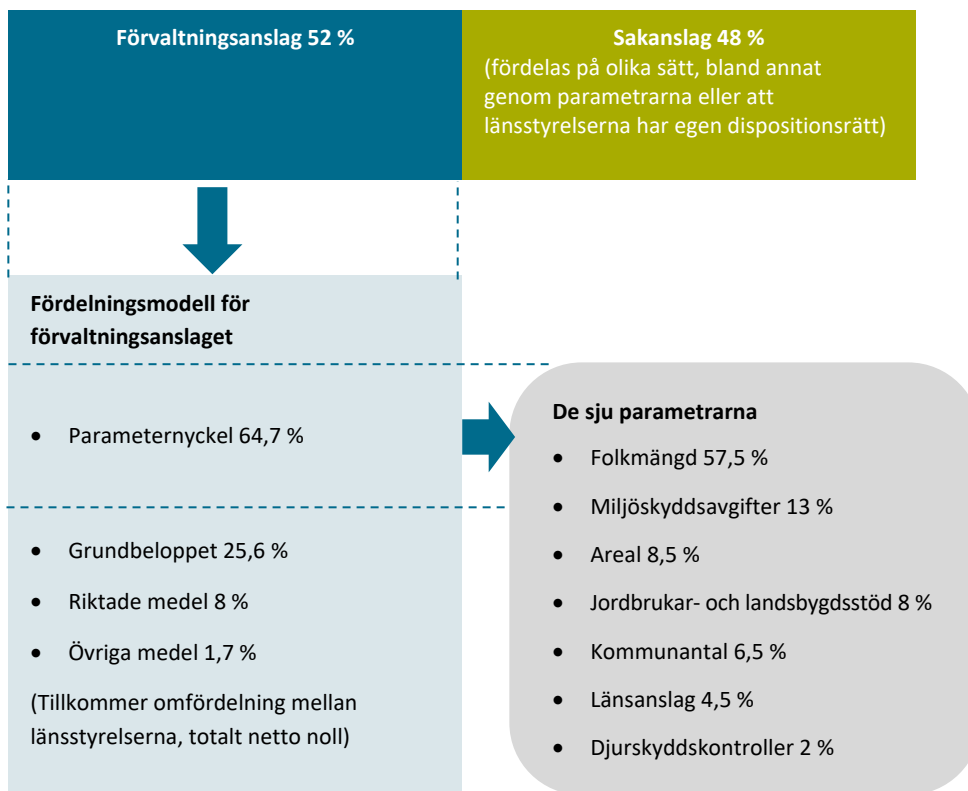
Länsstyrelsernas förvaltningsanslag förändras som mest med tre till fyra procent till följd av våra förslag

Våra förslag innebär relativt små förändringar för de flesta länsstyrelser. De länsstyrelser som påverkas mest av våra förslag får höjda eller sänkta förvaltningsanslag med mellan tre och fyra procent. Men det kan ändå gälla ganska mycket pengar. För att minska de kortsiktiga konsekvenserna av våra förslag föreslår vi att regeringen genomför förändringarna stegvis under tre år, med en tredjedel per år.

1 Vårt uppdrag att se över fördelningen av länsstyrelsernas förvaltningsanslag

Länsstyrelsernas verksamhet finansieras delvis av ett förvaltningsanslag, men också genom en mängd olika sakanslag och avgifter (figur 1). Vårt uppdrag gäller förvaltningsanslaget som fördelas mellan länsstyrelserna enligt en särskild modell. Fördelningsmodellen använder parametrar som speglar strukturella skillnader mellan länen och som påverkar länsstyrelsernas verksamhet. Modellen har förändrats över tid men det finns endast begränsad dokumentation om förändringarna. Det är därför oklart varför modellen ser ut som den gör i dag.

Figur 1. Schematisk bild över länsstyrelsernas samlade finansiering 2019 med fokus på de delar som uppdraget avser.



Anmärkning: Länsstyrelserna får dessutom avgiftsintäkter och bidrag, exempelvis från EU.

Källa: Länsstyrelserna och egen bearbetning.

1.1 Merparten av länsstyrelsernas förvaltningsanslag fördelas genom sju parametrar med olika vikter

Respektive länsstyrelses förvaltningsanslag avgörs framför allt av en fördelningsnyckel som består av sju parametrar (tabell 2). Men en del av förvaltningsanslaget är ett grundbelopp som är lika stort för samtliga länsstyrelser (38,7 miljoner kronor per länsstyrelse 2020). Grundbeloppet ska täcka vissa baskostnader.

Det finns också så kallade riktade medel inom ramen för förvaltningsanslaget. De går till en eller ett fåtal länsstyrelser eller så fördelas de enligt särskilda fördelningsnycklar. Det kan exempelvis handla om att länsstyrelserna i Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län får riktade medel för rennärlingsfrågor. Denna del av de riktade medlen består i dag av omkring 20 olika poster. Modellen omfördelar även medel mellan länsstyrelserna för att några uppgifter har koncentrerats till vissa länsstyrelser.

Tabell 2. Fördelning av länsstyrelsernas förvaltningsanslag på de olika delarna 2020 i fallande ordning, i tusentals kronor.

Del	Medel (tusentals kronor)	Andel (procent)
Parameternyckeln	2 051 793	64,7
Grundbeloppet	812 057	25,6
Riktade medel	252 652	8,0
Övriga medel	55 788	1,7
Förvaltningsanslaget totalt	3 172 290	100

Källa: Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende länsstyrelserna, bilaga 3 – Fördelning av medel.

Anmärkning: Övriga medel avser här enskilda belopp till vissa länsstyrelser samt medel för lokaler på extra orter i Västra Götalands län och Skåne län. En relativt liten del av länsstyrelsernas förvaltningsanslag betalas ut till regionerna för att finansiera förvaltningskostnader hos respektive region.

1.2 Det finns ingen samlad dokumentation över förändringarna av modellen

Det finns ingen samlad dokumentation över de förändringar som har gjorts i fördelningsmodellen. Det är därför svårt att få en helhetsbild över varför vissa parametrar ingår och hur deras vikter har bestämts. Otydligheten gäller framför allt parametrarna som speglar specifika verksamheter.

Omkring två tredjedelar av länsstyrelsernas förvaltningsanslag på drygt tre miljarder kronor fördelas mellan länsstyrelserna genom de sju parametrarna med olika vikter (tabell 3). Parametern folkmängd har den klart högsta vikten på nära 60 procent. Parametrarna folkmängd, areal, antal kommuner och deras vikter samt grundbeloppet grundar sig i en regressionsanalys som Statskontoret genomförde i mitten av 1990-talet. Den bakomliggande tanken med att använda folkmängd som en parameter är att folkmängden i hög utsträckning påverkar hur många ärenden

som en länsstyrelse har ansvar för.¹ Nuvarande modell med sju parametrar började tillämpas första gången budgetåret 2010. Sedan dess har regeringen beslutat om förändringar av riktade medel. Parametern länsanslag bygger på hur medlen inom anslag 1:1 regionala tillväxtåtgärder inom utgiftsområde 19 fördelas mellan länen (länsstyrelserna och regionerna sammantaget).

Tabell 3. Parametrar som ingår i parameternyckeln och deras vikt i fallande ordning.

Parameter	Vikt (procent)
Folkmängd	57,5
Miljöskyddsavgifter	13,0
Areal (inklusive vattendrag)	8,5
Jordbrukar- och landsbygdsstöd	8,0
Antal kommuner	6,5
Länsanslag	4,5
Djurskyddskontroller	2,0
Totalt	100,0

Källa: Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende länsstyrelserna, bilaga 3 – Fördelning av medel.

1.3 Vårt uppdrag gäller fördelningen av förvaltningsanslaget

Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att se över modellen som regeringen använder för att fördela länsstyrelsernas förvaltningsanslag mellan dem.²

Regeringen vill utvärdera om de nuvarande parametrarna inom fördelningsmodellen fortfarande är relevanta eller om de behöver revideras. Den senaste förändringen av parametrarna gjordes för cirka tio år sedan. Ytterst syftar översynen till att ge länsstyrelserna bättre förutsättningar att bedriva sin verksamhet effektivt och hållbart.

Enligt vårt uppdrag ska parametrarna spegla länsstyrelsernas verksamhet, vara mätbara, transparenta, enkla att förstå och stabila över tid. Dessutom ska länsstyrelserna inte påtagligt kunna påverka värdet på parametrarna och därmed indirekt hur mycket de får i förvaltningsanslag.

I uppdraget ingår att redovisa statistik för de parametrar som vi föreslår och hur regeringen ska hämta in uppgifterna. Vi ska även redovisa konsekvenserna av att ändra modellen och lämna förslag på hur de berörda aktörerna kan hantera dessa konsekvenser.

¹ Statskontoret. (1996:8). *Modeller för fördelning av ramanslaget till länsstyrelserna*, s. 27.

² Fi2020/00542/SFÖ gällande anslag 5:1, utgiftsområde 1 (Rikets styrelse) i statens budget.

Vi har hämtat in synpunkter från länsstyrelserna och andra berörda statliga myndigheter. Vi ska avrapportera uppdraget senast den 14 september 2020. Den nya eller reviderade fördelningsmodellen ska kunna användas när regeringen tar fram länsstyrelsernas regleringsbrev för 2021.

Hela uppdraget finns i bilaga 1.

1.4 Det har inte ingått i vårt uppdrag att se över sakanslagen eller nivån på förvaltningsanslaget

Det har inte ingått i vårt uppdrag att utvärdera nivån på förvaltningsanslaget eller att se över sakanslagen. Förvaltningsanslaget är ungefär hälften av länsstyrelsernas totala finansiering och därför kan vi inte heller se över hela finansieringen från grunden. Det har inte heller ingått att bedöma länsstyrelsernas olika uppgifter och roller, kvaliteten på deras handläggning eller hur olika målgrupper uppfattar länsstyrelsernas verksamhet.

Eftersom regeringen i uppdraget anger att vi ska utvärdera nuvarande parametrar utifrån ett antal kriterier är vår tolkning att vi inte ska ompröva modellens konstruktion utan att modellen fortsatt ska bygga på parametrar.

1.5 Parametrarna bör spegla verksamheten i stort eller åtminstone de största verksamheterna

Vi har haft några utgångspunkter för vår utredning som i sin tur har påverkat vilka förslag som vi har övervägt. Våra utgångspunkter kan sammanfattas med:

- Parametrarna ska i första hand spegla övergripande strukturella skillnader mellan länen, i andra hand spegla relativt stora verksamhetsområden för länsstyrelserna.
- Fördelningsmodellen ska vara så enkel som möjligt, med ett begränsat antal parametrar.

Våra utgångspunkter innebär att parameternyckeln inte kan fånga upp alla strukturella förhållanden och skillnader som kan leda till att länsstyrelserna får olika kostnader. Vi bedömer att det är omöjligt att föreslå en relativt enkel fördelningsnyckel som kommer att passa för alla typer av uppgifter som länsstyrelserna har. Särskilda strukturella faktorer eller uppgifter som innebär höga kostnader endast för ett fåtal län anser vi inte bör föras in i parameternyckeln. Sådana kostnader skulle i stället kunna hanteras genom nya riktade medel. Grundbeloppet anser vi ska vara tillräckligt högt för att alla länsstyrelser ska få rimliga förutsättningar att bedriva verksamhet.

Vi anser att parametrarna i fördelningsnyckeln i första hand ska spegla länsstyrelsernas verksamhet i stort oavsett verksamhetsområde och finansieringssätt. I andra hand ska parametrarna spegla de verksamhetsområden som har relativt höga

kostnader och som finansieras i hög utsträckning genom förvaltningsanslaget. Vi bedömer att varje enskild parameter ska baseras på respektive läns *andel av rikstotalen*, som i nuvarande modell. Vi vill inte basera parametrarna på *andelar inom varje enskilt län*, exempelvis andel arbetslösa av länets arbetsföra befolkning.

I avvägningen mellan enkelhet och precision har vi fokuserat på enkelhet. Fördelningsmodellen är inte tänkt att styra hur länsstyrelserna använder sina anslag internt, utan är endast ett sätt att fördela medel mellan länsstyrelserna. Vi anser att fördelningsmodellen ska bygga på så få parametrar som möjligt, men som ändå kan spegla väsentliga skillnader i strukturella förhållanden. Vi vill inte heller skapa ett system som kan orsaka mycket administration och som kan vara svårt att förstå. En modell med många parametrar behöver inte innebära att precisionen ökar påtagligt. Vi bedömer också att det finns en risk att länsstyrelserna inte kommer att uppfatta fördelningen av förvaltningsanslaget som fullständigt rättvis, oavsett vilka förändringar som vi föreslår.

Vi har inte heller haft för avsikt att skapa en modell för respektive verksamhet. Vi skapar till exempel inte separata fördelningsmodeller för miljöområdet, samhällsplanering och så vidare, i likhet med kostnadsutjämnningen i det kommunal-ekonomiska utjämningsystemet. En utpräglad verksamhetsanpassad modell kan vara mindre robust eftersom länsstyrelsernas uppgifter förändras över tiden.

1.6 Så har vi genomfört uppdraget

Syftet med vår utredning har varit att säkerställa att modellen fungerar för att fördela förvaltningsanslaget mellan länsstyrelserna. Vårt underlag till rapporten är framför allt statistik, en enkät till länsstyrelserna och fördjupade intervjuer. Från länsstyrelserna har vi också fått uppgifter om hur deras kostnader och ärendemängder fördelar sig mellan olika verksamhetsområden för åren 2012 och 2017–2019.³

Analyserat parametrar och studerat korrelationer

Vi har undersökt och bedömt i vilken utsträckning som de nuvarande parametrarna uppfyller de krav på egenskaper som regeringen har ställt i uppdraget. I avsnitt 3.2 utvecklar vi vår tolkning av regeringens krav på parametrarna. Vi har även undersökt om det finns andra relevanta och tillgängliga parametrar att föra in i modellen, bland annat efter förslag från länsstyrelserna.

³ Sakområdena följer indelningen enligt länsstyrelsernas verksamhets- och ärendestruktur (VÄS) som är utformad utifrån länsstyrelseinstruktionen, länsstyrelsernas regleringsbrev samt andra lagar, förordningar och återrapporteringskrav. I länsstyrelsernas uppgifter ingår inte ärenden som finns i Jordbruksverkets system och som gäller jordbrukar- och landsbygdsstöd. Dessa ärenden har vi i stället hämtat från länsstyrelsernas årsredovisningar.

Dessutom har vi studerat det linjära sambandet (korrelationen) mellan olika variabler, exempelvis mellan vissa parametrar och de ärendeslag som vi har identifierat och bedömt är mest relevanta att jämföra med.⁴ Därmed kan vi se i vilken utsträckning som parametrarna speglar skillnader i mängden ärenden mellan länsstyrelserna. Däremot har vi bedömt att det inte är lämpligt att undersöka variationer mellan länsstyrelsernas kostnader med hjälp av en regressionsanalys. Det beror på att variationen redan speglas av parametrarna i fördelningsmodellen. Men vi har ändå bedömt om parametrarna speglar verksamhetsområden med relativt höga kostnader eller verksamheten i stort.

Uppskattat grundbeloppet och sett över riktade medel

Vi har uppskattat hur väl grundbeloppet täcker länsstyrelsernas baskostnader utifrån kostnader för personal, lokaler och viss utrustning. Från Arbetsgivarverket har vi fått uppgifter om personalsammansättningen på länsstyrelserna inom olika arbetsområden (enligt klassificeringssystemet BESTA). Vi har även fått uppgifter om medianlönen i de olika personalkategorierna för staten som helhet och hämtat uppgifter om skatter och avgifter som arbetsgivare inom Arbetsgivarverkets kollektivavtal måste betala. Från länsstyrelsernas årsredovisningar har vi hämtat uppgifter om kostnaden för residensbostaden och extern representation samt kontorsyta och övrig yta per medarbetare. Utifrån uppgifterna i årsredovisningarna och uppgifter från Ekonomistyrningsverket om rikthyror per kvadratmeter för olika kommungrupper har vi beräknat ett medianvärde för respektive uppgift. Detta medianvärde har vi sedan använt för att uppskatta lokalkostnaden.

Vi har undersökt vad de riktade medlen gäller och bedömt om dessa medel överlappar parametrarna i fördelningsmodellen. Vi har fokuserat denna undersökning på de riktade medel som går till alla länsstyrelser.

Hämtat synpunkter från länsstyrelserna och några centrala myndigheter

Inom ramen för vår utredning har vi hämtat in synpunkter från länsstyrelserna om hur de bedömer modellen som helhet, nivån på grundbeloppet och de enskilda parametrarna. Vi har använt länsstyrelsernas synpunkter som kompletterande information i vissa delar av vår analys. Länsstyrelsernas bedömningar ger också en bild över vilka påtagliga skillnader och likheter som det finns mellan länsstyrelserna.

Vi har intervjuat och skickat ut en enkät till alla länsstyrelser. Dessutom har vi deltagit på ett länsrådsmöte, länsstyrelsernas nätverk för styrningsfrågor (styrningsforum) och ett landshövdingemöte. Från början avsåg vi att göra fördjupade intervjuer med sju länsstyrelser där vi ville täcka in länsstyrelser av

⁴ Ett samband mellan två variabler behöver inte betyda att det finns ett orsakssamband.

olika storlek och med en geografisk spridning i landet. Men efter synpunkter från landshövdingemötet beslutade Statskontoret att erbjuda intervjuer med alla länsstyrelser. Alla länsstyrelser ville också återge sina synpunkter till oss via intervjuer. Enkäten och intervjufrågorna finns i bilaga 2.

Vi har också haft kontakt med företrädare för Jordbruksverket och Naturvårdsverket, framför allt om vad de anser om parametrarna inom deras verksamhetsområde.

Vår projektgrupp

Rapporten har utarbetats av en projektgrupp som har bestått av Staffan Brantingson (projektledare), Jonathan Larkeus och Maria Kling. Rapporten har kvalitetssäkrats enligt Statskontorets interna rutiner. Företrädare för länsstyrelserna, Jordbruksverket och Naturvårdsverket samt tjänstemän på enheten för statlig förvaltning i Finansdepartementet har faktagranskat delar av ett utkast till rapporten. Ungefär hälften av länsstyrelserna lämnade synpunkter i faktagranskningen.

1.7 Vår disponering av rapporten

I kapitel 2 beskriver vi länsstyrelsernas breda verksamhet och blandade finansiering. Vi beskriver också länsstyrelsernas ärenden och till vem verksamheten riktar sig.

I kapitel 3 analyserar vi de befintliga parametrarna och om de uppfyller de krav som regeringen har angett i uppdraget. Vi återger också länsstyrelsernas uppfattning av modellen som helhet och parametrarna specifikt.

Kapitel 4 innehåller vår analys av vilka kostnader vi anser att grundbeloppet ska täcka och vilket belopp som krävs för att uppnå detta. Vi behandlar också överlappningar mellan riktade medel och parametrarna.

Våra förslag finns i kapitel 5. De gäller förändringar av vissa parametrar och förslag om nya vikter för några av parametrarna. Här finns även vårt förslag om nytt grundbelopp. Slutligen finns förslag som rör riktade medel.

Konsekvenserna av våra förslag redogör vi för i kapitel 6, med en utfallsberäkning av varje länsstyrelses förvaltningsanslag.

Den modell som regeringen använder för att fördela förvaltningsanslaget är endast en del av länsstyrelsernas totala finansiering. Länsstyrelsernas förutsättningar för att bedriva en effektiv verksamhet är därför även beroende av andra faktorer. I kapitel 7 redovisar vi därför några övriga observationer som inte direkt faller inom ramen för vårt uppdrag, men som vi tror att regeringen kan ha nytta av i sin fortsatta styrning av länsstyrelserna.

I bilaga 1 finns regeringens uppdrag till Statskontoret.

Bilaga 2 innehåller de frågor som vi har ställt till länsstyrelserna i intervjuer och i en enkät.

I bilaga 3 ger vi en mer utförlig beskrivning av de överväganden som vi har gjort under utredningen angående förändringar i fördelningsmodellen. Vi beskriver också vilka nya parametrar som vi har övervägt, men som vi har valt att inte föreslå.

Bilaga 4 innehåller figurer som visar samvariationen mellan några olika ärendetyper hos länsstyrelserna och några befintliga parametrar i modellen.

I bilaga 5 listar vi de kostnader som vi har utgått från i vår uppskattning av grundbeloppet.

I bilaga 6 finns en kort beskrivning av de riktade medel som gällde 2020.

Av bilaga 7 framgår hur stor andel de olika länsstyrelserna skulle ha fått av respektive parameter om våra förslag hade gällt 2020.

2 Länsstyrelsernas verksamhet och finansiering är komplex

I detta kapitel framgår sammanfattningsvis att:

- Länsstyrelserna har en bred verksamhet och deras kostnader fördelar sig på en mängd olika verksamhetsområden. Bredden på verksamheten gör att fördelningsmodellens parametrar inte kommer att kunna fånga in alla uppgifter och kostnader. Vissa verksamhetsområden utmärker sig genom relativt höga kostnader. Det handlar bland annat om uppgifter som gäller jordbruk och landsbygd, djurskyddskontroller, krishantering och skydd mot olyckor, miljö samt samhällsplanering.
- Länsstyrelsernas verksamhet riktar sig i stor utsträckning mot kommunerna. De har också olika roller gentemot kommunerna, exempelvis ska de utöva tillsyn och vägleda dem inom olika områden.
- Merparten av länsstyrelsernas ärenden kommer in från externa aktörer som exempelvis företag, kommuner och privatpersoner. Storstadslänen har flest ärenden. De allra flesta ärendena hos länsstyrelserna gäller jordbrukarstöd. Men även om vi exkluderar dessa ärenden har länsstyrelserna i storstadslänen flest ärenden att hantera. Det tyder på att folkmängden och antalet kommuner påverkar ärendemängderna.
- Vi bedömer att en översyn av fördelningen av förvaltningsanslaget till viss del kan ge länsstyrelserna bättre förutsättningar för att bedriva sin verksamhet. Men en annan viktig faktor är att länsstyrelserna finansieras på flera olika sätt. Förvaltningsanslaget ska i regel finansiera en myndighets förvaltningskostnader, det vill säga de stadigvarande uppgifterna. Vi bedömer dock att en betydande del av dessa uppgifter finansieras på annat sätt, främst genom olika sakanslag. Vi bedömer att det försvårar länsstyrelsernas planering och genomförande av uppgifterna.

2.1 Vissa verksamhetsområden står ut bland länsstyrelsernas kostnader

Länsstyrelserna är statens förlängda arm i länen och ansvarar för den statliga förvaltningen i länet om inte någon annan myndighet har särskilda förvaltningsuppgifter. De fungerar också som en länk mellan invånare, företag och kommuner å ena sidan och riksdagen, regeringen och centrala myndigheter å andra sidan.

Länsstyrelsernas verksamhet täcker många uppgifter inom områden som omfattar olika perspektiv, roller och aktörer. Deras uppgifter regleras i över 500 författningar.⁵ Enligt sin instruktion ska länsstyrelserna ha ett nationellt perspektiv och se till att nationella mål får genomslag inom länet samtidigt som de ska ha ett regionalt perspektiv och främja länets utveckling utifrån dess förhållanden och förutsättningar. De ska också arbeta sektorsövergripande och samordna olika intressen och aspekter samtidigt som de har många sektorsspecifika uppgifter. Uppgifterna handlar i huvudsak om att:

- ge tillstånd och utöva tillsyn över exempelvis företag och kommuner
- skydda naturområden, kulturvärden och människor
- handlägga bidragsansökningar och besluta om hur ekonomiskt stöd ska fördelas till olika aktörer som företag och kommuner
- samla och sprida kunskap samt ge vägledning, där en viktig målgrupp är kommuner.

Därutöver finns det uppgifter som bara en eller några länsstyrelser ansvarar för. Det gäller exempelvis frågor om miljöprövning, rennäring, fjäll och förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.

Att länsstyrelserna har uppgifter inom många olika områden framgår också genom att deras kostnader fördelar sig mellan en mängd olika verksamhetsområden (tabell 4). Verksamhetsområdena finansieras också i olika grad av förvaltningsanslaget och en del av områdena finansieras från många håll. Verksamhetsområdet myndighetsövergripande och administration har den högsta kostnaden och finansieras nästan helt av förvaltningsanslaget. Det näst största verksamhetsområdet är skydd av områden och arter. Det finansieras till relativt liten del av förvaltningsanslaget. De olika verksamhetsområdenas andelar av den totala kostnaden har inte ändrats särskilt mycket över tid. Den största ökningen sedan 2012 gäller krishantering och skydd mot olyckor (+2,8 procentenheter). Bland områdena som har minskat mest finns bland annat regional tillväxt (-2,3 procentenheter).

⁵ Riksrevisionen. (2019:2). *Vanans makt – regeringens styrning av länsstyrelserna*, s. 17.

Tabell 4. Andel av länsstyrelsernas totala kostnad per verksamhetsområde och andel finansiering av förvaltningsanslaget, exklusive intäkter, i fallande ordning efter andel av total kostnad.

Verksamhet	Andel av total kostnad 2019 (procent)	Andel som finansieras av förvaltningsanslag 2019 (procent)
Myndighetsövergripande och administration	25,7	98,8
Skydd av områden och arter, förvaltning och skötsel av skyddade områden	13,5	13,6
Lantbruk och landsbygd	9,2	70,3
Krishantering och skydd mot olyckor	6,1	35,9
Övergripande och gemensamt för naturvård och miljöskydd	5,2	56,5
Vattenverksamhet	4,9	28,0
Livsmedelskontroll, djurskydd och allmänna veterinära frågor	4,7	95,3
Övrig förvaltning	3,9	74,5
Hållbar samhällsplanering och boende	3,4	91,6
Kulturmiljö	2,9	60,7
Miljöfarlig verksamhet	2,8	94,8
Energi och klimat	2,1	7,0
Integration	2,1	65,5
Jämställdhet	1,9	17,7
Regional tillväxt	1,8	39,1
Folkhälsa	1,5	19,1
Restaurering	1,4	11,4
Fiske	1,3	42,8
Förorenade områden, efterbehandling	1,2	18,2
Prövning och tillsyn för skydd av naturen	1,2	95,3
Stöd till boende och energiåtgärder	0,8	2,2
Mänskliga rättigheter	0,7	23,4
Infrastrukturplanering	0,6	25,6
Rennäring och fjällförvaltning	0,3	29,3
Trafikföreskrifter	0,3	94,0
Övrigt miljö- och hälsoskydd	0,3	88,6
Nationella minoriteter	0,2	24,9
Mineralfyndigheter	0,0	88,0

Källa: Uppgifter från länsstyrelserna och egen bearbetning.

Anmärkning: Intäkter som redovisats mot förvaltningsanslaget har inte minskat kostnaderna i tabellen.

Eftersom vi anser att flera av länsstyrelsernas verksamhetsområden i tabell 4 har starka kopplingar till varandra har vi valt att gruppera vissa verksamheter. Ett exempel är verksamheter inom miljöområdet där vi bland annat grupperar förvaltning och skötsel av skyddade områden med tillsyn av miljöfarlig

verksamhet. När vi grupperat ser vi att vissa områden utmärker sig genom relativt höga kostnader. Dessa områden är:

- jordbruk och landsbygd
- krishantering och skydd mot olyckor
- miljö
- övrig förvaltning (gäller exempelvis överförmyndare, lönegarantier, stiftelser och bevakningsföretag)
- hållbar samhällsplanering och kulturmiljö.

Vi noterar att länsstyrelsernas uppgifter inom jordbrukssektorn kostar relativt mycket och att det också ingår jordbruksparametrar i fördelningsnyckeln. Länsstyrelsernas uppgifter inom jordbruk och landsbygd gäller både att kontrollera livsmedel och djurskydd samt att ge bidrag i form av jordbrukarstöd (ingår i verksamhetsområdet lantbruk och landsbygd).

Riktade medel eller omfördelningar av medel inom förvaltningsanslaget täcker redan åtminstone delar av områdena. Det gäller framför allt vissa uppgifter inom området övrig förvaltning, som har koncentrerats till några länsstyrelser. Det gäller också områdena djurskydd och civilt försvar som alla länsstyrelser får extra medel för.

Dessutom har länsstyrelserna uppgifter gentemot kommunerna inom de flesta av sina verksamhetsområden. Det gäller exempelvis områdena samhällsplanering, kulturmiljö, krishantering och skydd mot olyckor som kostar relativt mycket för länsstyrelserna. Uppgifterna kan exempelvis gälla att utöva tillsyn, att ge vägledning eller att samordna kommunerna.

2.2 Länsstyrelsernas ärendemängder är till stor del händelsestyrda

Länsstyrelsernas verksamhet är till övervägande del händelsestyrd, vilket visar sig i de ärenden som de hanterar. Länsstyrelserna har betydligt fler ärenden som kommer in från exempelvis företag, kommuner och privatpersoner än ärenden som de själva upprättar. Under 2019 hade länsstyrelserna sammantaget uppemot 500 000 ärenden som har kommit in utifrån jämfört med omkring 50 000 egeninitierade ärenden. Den stora massan av alla ärenden hör till några få verksamhetsområden.

De ärenden som kommer in utifrån gäller främst verksamhetsområdena lantbruk och landsbygd (handlar främst om jordbrukarstöd) samt övrig förvaltning. Dessa utgjorde omkring 45 respektive 20 procent av samtliga ärenden som kom in till länsstyrelserna 2019. Statskontoret har tidigare konstaterat att flera problem med Jordbruksverkets it-system för handläggning av EU-stöd har påverkat

länsstyrelsernas ärendehandläggning inom landsbygdsprogrammet negativt.⁶ Men vi bedömer att dessa problem drabbar alla länsstyrelser lika och därför inte påverkar jämförelsen mellan länsstyrelserna. De egeninitierade ärendena gäller främst verksamhetsområdena övrig förvaltning samt livsmedelskontroll, djurskydd och allmänna veterinära frågor. De utgjorde cirka 20 respektive 30 procent av samtliga egeninitierade ärenden hos länsstyrelserna 2019. Flera av de områden som har relativt många ärenden kostar också relativt mycket för länsstyrelserna, även om det inte alltid är på det sättet.

Dessutom har det totala antalet ärenden som kommer in ökat stadigt under de senaste åren, vilket bland annat gäller verksamhetsområdet stöd till boende och energiåtgärder (exempelvis bidrag till solceller). Att de externa ärendena ökar medan mängden egeninitierade ärenden ligger stabilt kan bero på att länsstyrelsernas finansiering inte har gett något utrymme för den egeninitierade verksamheten att växa.

2.3 Länsstyrelserna i storstadslänen har flest ärenden att hantera

Vi har undersökt om den totala mängden ärenden skiljer sig påtagligt på något sätt mellan länsstyrelserna. Vi anser att ärendemängden kan ge värdefull information även om länsstyrelserna kan registrera sina ärenden på olika sätt, ärendena kan variera i komplexitet och alla arbetsuppgifter inte behöver leda till att ett ärende registreras. Men för att kunna jämföra länsstyrelserna bedömer vi att vi behöver exkludera några verksamhetsområden. Därför har vi bortsett från myndighetsövergripande och interna ärenden samt ärenden inom verksamhetsområden som i stor utsträckning sköts bara av några få länsstyrelser. Då ser vi att länsstyrelserna i storstadslänen hade flest ärenden under 2019 (tabell 5). En snarlik bild framträder från ärendemängderna för 2012 och 2018. Det är framför allt Skåne och Västra Götaland som har flest ärenden. Det beror bland annat på att de har många jordbruksföretag och länsstyrelserna hanterar många ärenden inom jordbruksområdet. Men även om vi exkluderar ärenden som gäller jordbrukar- och landsbygdsstöd har storstadslänen flest ärenden. Det tyder på att även folkmängden och antalet kommuner påverkar ärendevolymerna hos länsstyrelserna.

⁶ Statskontoret. (2016:25). *Jordbruksverkets ökade kostnader för administration av EU-stöd – konsekvenser och utmaningar.*

Tabell 5. Antal ärenden (både externt inkomna och upprättade) exklusive vissa verksamhetsområden per länsstyrelse, i fallande ordning efter antal ärenden 2019.

Länsstyrelse	Antal ärenden 2019	Varav andel ärenden inom lantbruk och landsbygd (procent)	Antal ärenden exklusive de inom lantbruk och landsbygd
Västra Götaland	72 200	59	29 600
Skåne	55 800	57	24 000
Stockholm	27 200	24	20 700
Östergötland	23 000	57	9 900
Jönköping	23 000	60	9 200
Kalmar	21 200	59	8 700
Värmland	19 500	54	9 000
Halland	18 900	57	8 100
Uppsala	17 200	55	7 700
Södermanland	15 500	49	7 900
Dalarna	15 400	48	8 000
Västerbotten	15 200	47	8 100
Kronoberg	15 100	58	6 300
Gävleborg	14 900	48	7 700
Örebro	14 500	52	7 000
Norrbottn	13 300	39	8 100
Västernorrland	13 200	46	7 100
Jämtland	12 200	46	6 600
Västmanland	11 200	48	5 800
Gotland	10 300	57	4 400
Blekinge*	5 200	3	5 000

Källa: Uppgifter från länsstyrelserna plus uppgifter från länsstyrelsernas årsredovisningar för 2019 gällande ärenden inom området lantbruk och landsbygd samt egen bearbetning. För Kalmar har vi använt uppgifter från årsredovisningen 2018 för 2019 eftersom antalet ärenden 2019 skiljde sig mycket mot tidigare år.

Anmärkning: *Länsstyrelsen i Blekinge län handlägger inte jordbrukarstöden eftersom Länsstyrelsen i Skåne län har hand om dessa för Blekinges räkning.

Anmärkning: I tabellen ingår inte ärenden inom verksamhetsområdena myndighetsövergripande verksamhet, administration och intern service, övrig förvaltning, rennärning och fjällförvaltning och nationella minoriteter. Vi har däremot inkluderat ärenden inom området miljöfarlig verksamhet. Alla länsstyrelserna har registrerade ärenden som gäller prövning av miljöfarlig verksamhet även om denna uppgift har koncentrerats till några länsstyrelser. Dessutom gäller de flesta ärendena tillsyn inom området miljöfarlig verksamhet. Antal ärenden är avrundade till närmsta hundratal.

Storstadslänen har flest ärenden totalt men inte flest per invånare. Alla invånare och företag skapar dock inte ärenden för länsstyrelserna. Vi bedömer att den totala ärendemängden snarare än ärenden per invånare är mest relevant för oss att undersöka. Fler ärenden hos en länsstyrelse bör även innebära fler komplicerade och resurskrävande ärenden. Ett större antal ärenden bör kräva mer personal för hantering även om ärendena är relativt enkla.

2.4 Länsstyrelserna i storstadslänen har större förvaltningsanslag, men mindre per invånare

Storstadslänen har klart störst förvaltningsanslag och störst tilldelning genom parametrarna (tabell 6). Västra Götaland får omkring 16 gånger större anslags-tilldelning genom parametrarna än Gotland. Men skillnaden är mindre om vi tar hänsyn till grundbeloppet på 38,7 miljoner kronor. Gotland och Blekinge får mindre anslagstilldelning genom parametrarna än vad grundbeloppet motsvarar. De nordliga länen Norrbotten, Västerbotten, Jämtland och Västernorrland får relativt stor tilldelning genom parametrarna, vilket beror på att de har hög vikt i areal och länsanslag. Det gäller i synnerhet Norrbotten och Västerbotten.

Tabell 6. Länsstyrelsernas medelstilldelning via parametrarna och andel förvaltningsanslag av total verksamhetskostnad, i fallande ordning efter medel via parametrarna.

Länsstyrelse	Medel via parametrarna 2020, tusentals kronor	Andel förvaltningsanslag av total verksamhetskostnad (procent)
Västra Götaland	314 119	52
Stockholm	308 333	64
Skåne	235 625	57
Norrbotten	103 732	50
Östergötland	93 126	49
Västerbotten	89 910	43
Jönköping	83 288	53
Värmland	77 207	54
Dalarna	75 083	46
Västernorrland	71 506	53
Gävleborg	70 928	52
Uppsala	65 235	53
Örebro	64 497	57
Kalmar	64 341	45
Halland	63 094	50
Jämtland	60 920	43
Södermanland	55 754	52
Västmanland	53 401	58
Kronoberg	46 828	51
Blekinge	35 364	51
Gotland	19 500	38
Totalt	2 051 793	52

Anmärkning: Intäkter som redovisats mot förvaltningsanslaget har inte minskat kostnaderna i tabellen.

Källa: Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende länsstyrelserna, bilaga 3 – Fördelning av medel, uppgifter från länsstyrelserna och egen bearbetning.

Om vi i stället ser till hur mycket de sju parametrarna fördelar mellan länen per invånare får vi en delvis annorlunda bild. De små och de nordliga länen har högst tilldelning per invånare medan storstadslänen och de relativt stora länen har betydligt lägre tilldelning per invånare. Uppsala, Halland och Södermanland är relativt stora län sett till befolkning och de har jämförelsevis små förvaltningsanslag per invånare.

2.5 Länsstyrelserna har flera finansieringskällor

Vi bedömer att det största hindret mot att skapa bättre förutsättningar för länsstyrelserna att bedriva och planera sin verksamhet är hur den totala finansieringen ser ut. Förutom förvaltningsanslaget finansieras länsstyrelsernas verksamhet av en mängd olika sakanslag och avgifter.⁷ Förvaltningsanslaget står endast för ungefär hälften av länsstyrelsernas totala kostnader (52 procent 2019). Vi bedömer att flera verksamhetsområden som huvudsakligen finansieras av sakanslag till stor del utgörs av stadigvarande uppgifter. Ett exempel är skydd av områden och arter där förvaltningsanslaget stod för knappt 14 procent av finansieringen 2019. Det innebär, precis som tidigare utredningar också påpekat, att den vedertagna principen om att förvaltningskostnader ska finansieras med förvaltningsanslag inte gäller för länsstyrelserna. Eftersom länsstyrelsernas förvaltningskostnader finansieras på flera olika sätt är det svårt att få en helhetsbild över finansieringen.^{8,9}

Men det varierar relativt mycket mellan länsstyrelserna hur stor del förvaltningsanslaget står för av de totala kostnaderna. Förvaltningsanslaget finansierade nästan 40 procent av kostnaderna för Länsstyrelsen i Gotlands län 2019. Motsvarande andel för Länsstyrelsen i Stockholms län var nästan 65 procent.

Förändringar av förvaltningsanslaget mellan åren kan skapa osäkerhet och oförutsägbarhet för länsstyrelserna. Men vi bedömer att det som skapar mest osäkerhet och oförutsägbarhet är att länsstyrelsernas verksamhet finansieras på så många olika sätt. Det är framför allt det som försämrar deras förutsättningar för att planera och bedriva sin verksamhet. Vi anser att de många sakanslagen försvårar länsstyrelsernas planering eftersom de är öronmärkta för vissa insatser, kan komma med kort varsel, kan gälla olika tidsperioder och för att villkoren kan fastställas i ett sent skede. Länsstyrelserna kan i högre utsträckning bestämma vad förvaltningsanslaget ska användas till utifrån deras uppdrag och behov.

⁷ Avgifterna kan omfatta både offentligrättsliga avgifter och ersättningar som gäller uppdragsverksamhet. Vem som disponerar medlen i sakanslagen varierar. Det kan vara en länsstyrelse (oftast Örebro) eller en central myndighet (till exempel Naturvårdsverket) som fördelar ut pengarna som bidrag till de olika länsstyrelserna. Även sakanslagen kan fördelas enligt parameternyckeln som används för att fördela förvaltningsanslaget.

⁸ SOU 2004:14. *Det ofullständiga pusslet. Behovet av att utveckla den ekonomiska styrningen och samordningen när det gäller länsstyrelserna*, s. 84.

⁹ Riksrevisionen. (2019:2). *Vanans makt – regeringens styrning av länsstyrelserna*, s. 21.

3 Flera parametrar uppfyller inte kraven

I det här kapitlet redovisar vi vår analys av hur modellens olika parametrar uppfyller de krav som ställs på dem (tabell 7). Där det är relevant redogör vi även för länsstyrelsernas synpunkter på modellen som helhet och parametrarna specifikt. Våra sammanfattande iakttagelser är:

- Flera länsstyrelser har uppmärksammat att fördelningsmodellen är en teoretisk anpassning och att det inte finns några bevis på att fördelningen mellan länsstyrelserna är rättvis. Men länsstyrelserna accepterar ändå den nuvarande modellen ganska väl, vilket talar för att vi inte bör föreslå för stora förändringar. Flera länsstyrelser anser också att antalet parametrar inte bör vara fler än i dag.
- Parametrarna *folkmängd*, *areal* och *antal kommuner* speglar skillnader mellan länsstyrelsernas strukturella förutsättningar för att bedriva verksamheten. Framför allt *folkmängd* korrelerar starkt med vissa typer av ärenden som är tämligen omfattande. Vi bedömer att folkmängd och antal kommuner uppfyller kraven som regeringen har uttryckt i vårt uppdrag. Men areal baseras delvis på en schablon vilket gör att den inte är helt transparent eller enkel att förstå.
- Vi bedömer att de två *jordbruksparametrarna* samt *miljöskyddsavgifter* speglar delar av länsstyrelsernas verksamhet som är stora sett till ärendemängd eller kostnader. Men de uppfyller inte alla krav som regeringen ställer på parametrarna.
- Det finns en stark korrelation mellan *jordbrukar-/landsbygdsstöd* och *djurskydd*. Vi bedömer att det är logiskt att det finns ett samband och att dessa parametrar i stor utsträckning speglar samma aspekter.
- Det är inte tydligt för oss vad *länsanslaget* ska spegla och vi har under utredningen fått ett antal olika förklaringar. Vi bedömer dessutom att parametern inte uppfyller alla krav.

Tabell 7. Vår bedömning av om parametrarna uppfyller kraven i vårt uppdrag.

Parameter	Speglar verksamhet	Mätbar	Transparent	Enkel	Stabil	Inte påverkbar
Folkmängd	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Areal	Ja	Ja	I viss mån	I viss mån	Ja	Ja
Antal kommuner	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Länsanslag	I viss mån	Ja	Nej	Nej	Ja*	Ja
Miljöskyddsavgifter	Ja	Ja	Nej	Nej	Ja	Ja
Jordbrukar-/landsbygdsstöd**	Ja	Ja	Nej	Nej	Ja	Ja
Djurskydds-kontroll**	Ja	Ja	Nej	Nej	Ja	Ja

Anmärkning: *Regeringen kan besluta om att förändra fördelningen av anslag 1:1 regionala tillväxtåtgärder mellan två år men eftersom parametern baseras på ett glidande medelvärde anser vi att parametern ändå är stabil. **Dessa parametrar speglar vissa verksamheter hos länsstyrelserna, men vi bedömer att de ger en gammal bild eftersom uppgifterna som parametrarna baseras på inte har uppdaterats sedan 2012.

3.1 Parametrarna bör spegla länsstyrelsernas verksamhet i stort och vara enkla att förstå

Våra utgångspunkter i utredningen har varit att parametrarna i första hand ska spegla övergripande strukturella skillnader mellan länen, i andra hand spegla relativt stora verksamhetsområden för länsstyrelserna. Vi vill också att parametrarna så långt som möjligt ska vara utformade på liknande sätt och att modellen ska bygga på ett begränsat antal parametrar, så att modellen blir så enkel som möjligt att förstå. Vi beskriver våra utgångspunkter mer utförligt i avsnitt 1.5.

Drygt hälften av länsstyrelserna anser att modellen fungerar godtagbart eller ganska bra

Flera länsstyrelser har framhållit i sina enkätsvar och i de intervjuer vi genomfört att fördelningsmodellen bör vara så enkel som möjligt. Några länsstyrelser har beskrivit att modellen är en teoretisk anpassning som ska leda till att fördelningen av förvaltningsanslaget ska vara rimlig och godtagbar. Flera länsstyrelser har uppmärksammat oss på att det inte finns något underlag som styrker att modellen faktiskt fördelar anslaget rättvist mellan länsstyrelserna.

Enkätsvaren visar ändå att den modell som finns i dag är relativt accepterad. Det talar för att vi inte bör föreslå omfattande förändringar av modellen. Majoriteten av länsstyrelserna har svarat att den nuvarande modellen fungerar godtagbart eller ganska bra. Nio länsstyrelser anser att modellen fungerar dåligt eller ganska dåligt. För alla parametrar utom länsanslaget gäller att de flesta av länsstyrelserna anser att de i viss, ganska hög eller hög utsträckning är lämpliga för att spegla deras verksamhet.

Några länsstyrelser har i enkätsvaren föreslagit att modellen skulle kunna bestå av ett grundbelopp och de tre strukturella parametrarna folkmängd, antal kommuner och areal. Alla länsstyrelser håller inte med om det, men flera av dem har framfört

att antalet parametrar inte bör vara fler än i dag om modellen ska uppfattas som enkel och transparent. Flera parametrar som speglar särskilda områden medför också en risk för att de tappar relevans om länsstyrelsernas uppdrag förändras.

Flera länsstyrelser lämnar förslag på förändringar av modellen eller parametrarna

Några länsstyrelser har både i enkätsvaren och vid intervjuer lämnat förslag på andra typer av modeller för att fördela förvaltningsanslaget. Modellen skulle kunna utgå från länsstyrelsernas processer i stället för från verksamhetsområden. Dessa processer är bland annat prövning, tillsyn och främjande. Vi anser att det vore intressant att undersöka en sådan modell men att det inte ryms inom ramen för vårt uppdrag. Det är ett omfattande arbete som också kräver att länsstyrelserna först utvecklar sin redovisning.

Några länsstyrelser har i våra intervjuer påtalat att den modell som används för att fördela förvaltningsanslaget mellan länsstyrelserna skiljer sig från hur regeringen fördelar förvaltningsanslag till andra myndigheter. Några länsstyrelser har också föreslagit att länsstyrelserna i stället ska ha var sitt anslag och hanteras på samma sätt som övriga myndigheter.

Flera länsstyrelser har vidare i både enkätsvar och intervjuer beskrivit att det behövs nya parametrar eftersom viss verksamhet har tillkommit eller ökat i omfattning under de senaste åren. Exempel på sådana verksamheter är kris- hantering, civilt försvar, naturvård, kulturmiljö, energi och klimat, integration och mänskliga rättigheter. Flera länsstyrelser har också lämnat förslag på parametrar som bör tas bort eller bytas ut. Vi har övervägt och testat flera av länsstyrelsernas förslag, några av dem hanteras i kapitel 5 medan vi har bedömt att andra av olika skäl inte är lämpliga (se bilaga 3).

3.2 Vår tolkning av kraven som ställs på parametrarna i uppdraget

Parametrarna i fördelningsmodellen ska enligt vårt uppdrag spegla länsstyrelsernas verksamhet, vara mätbara, transparenta, enkla att förstå och stabila över tid samt inte ska kunna påverkas av länsstyrelserna.

Att *spegla länsstyrelsernas verksamhet* tolkar vi som att parametrarna ska spegla strukturella faktorer i länen som vi kan förstå påverkar länsstyrelsernas kostnader eller arbetssätt oavsett verksamhetsområde. Men kravet kan också innebära att en enskild parameter korrelerar med ärendemängden inom vissa verksamhetsområden som står för många ärenden eller stora kostnader hos länsstyrelserna.

Mätbarhet tolkar vi som att det ska finnas tillgängliga uppgifter av god kvalitet eller som enkelt kan tas fram och helst utan någon kostnad. Uppgifterna bör inte släpa efter för långt, eftersom de då inte speglar den nuvarande verksamheten. Vi

bedömer att det är acceptabelt med något eller några års eftersläpning eftersom det i de flesta fall är oundvikligt. Vi bedömer vidare att det är viktigare med kvalitet i uppgifterna än att mätningarna sker varje år.

Transparens tolkar vi som att länsstyrelserna själva bör kunna ta del av hur modellen använder uppgiften. En fördel är om uppgiften redan finns tillgänglig samlat för alla länsstyrelser i stället för att Regeringskansliet ska behöva hämta den från varje länsstyrelse. Det bör inte förekomma beräkningsmodeller där formeln inte är känd eller komplexa bearbetningar av uppgifterna. Det ska vara möjligt att förstå vilka värden som ingår i modellen och hur parametrarna är uppbyggda. Det är olämpligt med parametrar som baseras på politiska prioriteringar eller aspekter som är svåra att beskriva kvantitativt, exempelvis utvecklingsbehov eller omvandlingstryck.

Enkel att förstå tolkar vi som att den enskilda parametern ska vara självförklarande och inte bygga på komplicerade viktningar, beräkningar eller separata modeller. Vi har också tagit hänsyn till att fördelningsmodellen ska vara enkel i sin helhet. Det innebär att fördelningsmodellen bör baseras på ett begränsat antal parametrar och att de tillsammans inte ska göra modellen för komplex.

Stabil över tiden tolkar vi som att parametrarnas värde inte ska svänga allt för mycket mellan åren. Om uppgiften svänger för mycket bör modellen använda ett glidande medelvärde, så att ett enskilt år inte ger för stora förändringar i tilldelningen av medel.

Att *länsstyrelserna inte ska kunna påverka fördelningen av medel* bedömer vi innebär att länsstyrelserna inte direkt ska kunna påverka sin andel av parametern, till exempel genom att inrätta naturreservat eller utöva mer tillsyn.

3.3 Parametern folkmängd korrelerar starkt med vissa typer av ärenden

Vi bedömer att parametern *folkmängd* speglar länsstyrelsernas struktur och säger något om verksamheten och mängden ärenden för respektive länsstyrelse. Vi har observerat att folkmängd korrelerar starkt med några typer av ärenden där länsstyrelserna har haft relativt många inkomna ärenden under de senaste åren. Det gäller exempelvis tillsyn av hundar och katter (sällskapsdjur). Vi bedömer också att ju fler människor det finns i ett län, desto fler sällskapsdjur finns det också. Jordbruksverkets hundregister bekräftar delvis detta. Registret visar att det finns flest hundar i länen med högst folkmängd. Därmed bör antalet anmälningar från medborgare om att djur som far illa öka med folkmängden.

Vi har observerat samma mönster när det gäller överklaganden av kommuners beslut enligt plan- och bygglagen (se bilaga 4). Länsstyrelserna i storstadslänen har flest överklaganden att handlägga. Anmälningarna till länsstyrelserna kommer inte bara från invånare utan kan även komma från företag och andra typer av organisationer. Antalet företag och andra organisationer är också flest i storstadslänen.

Däremot är antalet överklaganden inte alltid lägst i de län som har minst befolkning, exempelvis Gotland och Jämtland. Det kan bero på att en del överklaganden kommer från fritidshusägare som inte behöver vara folkbokförda i länet, och parametern folkmängd omfattar bara de som är folkbokförda. Men även om vi skulle väga in fritidsboende i parametern skulle storstadslänen ha högst värden. Enligt statistik från Statistiska centralbyrån (SCB) är antalet fritidshusområden flest i storstadslänen. Även landarealen på fritidshusområdena är störst i storstadslänen.

Länsstyrelserna anser att folkmängd speglar deras verksamhet även om de har mer kontakt med kommuner än med medborgare

Majoriteten av länsstyrelserna håller med om att folkmängd speglar deras verksamhet. Men flera länsstyrelser anser att folkmängden har blivit mindre relevant i takt med att länsstyrelsernas uppgifter har förändrats. Det gäller bland annat tillsynen av kommunernas sociala verksamhet som först överfördes till Socialstyrelsen och i dag utförs av Inspektionen för vård och omsorg. Det gäller även körkortsfrågor som överfördes till Transportstyrelsen. Dessa verksamheter vände sig i stor utsträckning till medborgare och därmed relaterade de till parametern folkmängd. Länsstyrelsernas uppgifter innebär att de i dag har mer kontakt med kommuner, regioner, ideella sektorn och företag än med medborgare.

Vår bedömning är att folkmängd speglar flera verksamheter och är en strukturell faktor som påverkar länsstyrelserna

Även om några länsstyrelser framhåller att det finns verksamhetsområden hos dem som inte påverkas av folkmängden anser vi att parametern samvarierar åtminstone i viss mån med flera typer av ärenden som kommer in till länsstyrelserna. En större och växande befolkning bör också i viss mån öka länsstyrelserna belastning, även om verksamheten i många fall inte riktar sig direkt mot privatpersoner. En större befolkning innebär till exempel fler företag vilket ökar behovet av stöd, samordning och tillsyn och därmed i sin tur ärendemängden. Dessutom kan en större folkmängd innebära fler ärenden till kommunerna i länet, vilket då även påverkar länsstyrelsens verksamhet. Parametern avspeglar därmed i någon mån flera verksamheter som påverkar länsstyrelsens kostnader.

Parametern är mätbar och SCB publicerar varje år uppgifter för helår. Parametern baseras på uppgifter från senast tillgängliga helår. Skillnaderna i länets andelar mellan åren har varit små. Parametern är också transparent, enkel att förstå, och länsstyrelserna kan inte påverka den själva.

3.4 Vi anser att areal fortsatt är relevant och speglar flera av länsstyrelsernas verksamheter

Vi bedömer att även parametern *areal* fortsättningsvis har betydelse för länsstyrelsernas kostnadsstruktur och verksamhet. En större areal innebär att länsstyrelserna har större ytor att förvalta, ha kunskap om och att utöva tillsyn över. Dessa uppgifter har också ökat för länsstyrelserna över tid. Storleken på arealen påverkar även länsstyrelsernas arbete med krisberedskap och skydd mot olyckor. Det kan bland annat handla om utsläpp från olika industrier eller att förebygga och avvärja naturkatastrofer som skogsbränder och översvämningar.

Den totala arealen i länen korrelerar med arealen skyddade områden. Regeringen har också ökat ambitionerna när det gäller att skydda arter och områden samt inrätta naturreservat och strandskydd. Några länsstyrelser framför att det inte är ytan i sig som är intressant utan vad den består av. De anser att andelen skogsmark, antalet markägare, antalet brukningsenheter och antalet ägarkategorier som finns på landytan påverkar deras verksamhet. Vem som äger marken påverkar också hur mycket stöd som länsstyrelsen behöver ge. Men i den frågan går åsikterna isär. Ett län anser att kostnader ökar i de län som har många små privata markägare medan ett annat län anser att det är dyrare att ha en stor andel mark som ägs av staten.

Vi bedömer inte att modellen skulle bli väsentligt bättre genom att dela upp arealen i exempelvis andel skogsmark, vatten eller åkermark. En sådan uppdelning skulle däremot göra modellen mer komplicerad. I bilaga 3 redovisar vi vår analys av markanvändning mer utförligt.

Några länsstyrelser anser att en stor areal påverkar resekostnaderna

Några länsstyrelser anger i våra intervjuer och i sina enkätsvar fram att resor i län med stora arealer ökar kostnaderna. Vi delar den bedömningen. Men vi har inte funnit något starkt samband mellan länsstyrelsernas resekostnader per årsarbetskraft och länets areal, även om sambandet varierar en del mellan olika åren.¹⁰ Det kan bero på att det i de kostnader vi tittat på inte går att särskilja resekostnader inom länet. Längre avstånd innebär också att personalen behöver lägga mer tid per ärenden eftersom restiden är längre, denna kostnad ingår inte heller i de kostnader vi har tittat på.

Det går att argumentera för att antalet resor borde ha blivit färre och därmed kostar mindre i takt med att möjligheterna till digitala möten har ökat. Men även om vissa möten kan utföras på distans måste kontrollbesök och liknande ofta genomföras fysiskt.

¹⁰ Utifrån uppgifter i Ekonomistyrningsverkets informationssystem Hermes för åren 2017 till 2019. Resekostnader är sådana som myndigheten betalar i samband med resor, exempelvis flyg- och tågbiljetter, bilhyra och färjeavgifter. Resekostnaderna omfattar alla resor och inte bara resor inom länet.

Vi bedömer inte att parametern är fullständigt transparent eftersom den baseras på en schablonberäkning

Vi bedömer att parametern *areal* uppfyller kraven på mätbarhet. Parametern består av länets landyta samt vattendrag och sjöar. Dessutom tillkommer en schablonberäkning av havsstrandzoner. De beräknas genom 20 meter gånger längden på havskusterna och stränderna på havsöar i länet. Uppgifter om landyta inklusive sjöar på länsnivå publiceras varje år av SCB. Det är även SCB som publicerar uppgifter om längd på havskuster och stränder på havsöar men de har inte uppdaterats sedan 2013. Havsstrandzonernas areal utgör endast en marginell del av den totala ytan. Men trots att uppgifterna finns tillgängliga har Regeringskansliet inte uppdaterat parametern sedan 2007 då Heby kommun bytte län.

Vi bedömer att parametern *areal* inte är fullständigt transparent eller enkel att förstå eftersom den baseras på en schablonberäkning och endast uppdateras det år då en större förändring i arealen sker. Samtidigt kan det faktum att vi beskriver hur parametern är konstruerad bidra till ökad kunskap och transparens kring den.

Länsstyrelserna kan inte heller direkt påverka parametern själva.

3.5 Vi anser att antal kommuner speglar skillnader i verksamheten på ett tydligt sätt

Vi bedömer att parametern *antal kommuner* fortfarande är relevant. En stor del av den statliga styrningen av kommunerna går via länsstyrelserna. Det innebär att en hel del av länsstyrelsernas verksamhet riktar sig mot kommunerna. Antalet kommuner i länet avspeglar därför i viss mån hur mycket länsstyrelserna behöver arbeta gentemot kommunerna.

I våra intervjuer med länsstyrelserna framför några att sambandet mellan antalet kommuner i länet och kostnaden för länsstyrelserna inte är linjärt. Det är inte säkert att tio kommuner kräver dubbelt så mycket arbete från länsstyrelsen som fem kommuner. Men vi bedömer att fler kommuner i ett län innebär mer arbete för länsstyrelsen. Fler kommuner innebär fler aktörer som länsstyrelsen ska interagera med i en mängd olika sammanhang. Det handlar bland annat om stöd, utbildning och vägledning, samordning och samverkan samt viss ärendehandläggning. Många verksamhetsområden berörs, till exempel flera tillsynsverksamheter, krishantering och skydd mot olyckor samt civilt försvar.

Antal kommuner är också den parameter som flest länsstyrelser anser är lämplig för att spegla deras verksamhet. Flera länsstyrelser anser också att parametern har blivit mer relevant i takt med att länsstyrelserna uppgifter har ändrats så att de arbetar mer mot kommuner och mindre direkt mot medborgare.

Vi har identifierat att såväl antal kommuner som folkmängd korrelerar relativt starkt med antalet ärenden som kommer in från kommunerna till länsstyrelserna om detaljplaner och områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen. Det visar

två saker. För det första innebär det att ju fler kommuner som finns inom ett län desto fler aktörer måste länsstyrelserna samråda med. För det andra visar det att länsstyrelserna i ett län där det byggs relativt mycket behöver arbeta mer.

Antal kommuner tar inte hänsyn till kommunernas olika förutsättningar

En brist med parametern är att den inte tar hänsyn till att kommunerna har olika förutsättningar och behov, vilket i sin tur påverkar länsstyrelserna. Generellt har mindre kommuner och landsbygdskommuner större problem med resurser, kapacitet och kompetensförsörjning. De behöver därför mer stöd och vägledning från länsstyrelserna, vilket kostar mer. Å andra sidan kan större kommuner eller växande kommuner ha större utmaningar inom infrastruktur, bostadsförsörjning och samhällsplanering i stort. Det genererar då fler ärenden till länsstyrelserna vilket också ökar kostnaderna. Kommuner med många invånare speglas i dag av parametern folkmängd. I enkätsvaren och i våra intervjuer med länsstyrelserna anger de flesta att de små kommunernas behov av extra stöd ökar kostnaderna på ett sätt som inte speglas i modellen i dag. Därför anser flera länsstyrelser att det kan vara lämpligt med en inbördes viktning av parametern antal kommuner.

Vi bedömer att antal kommuner uppfyller kraven

Vi bedömer att parametern uppfyller kraven på mätbarhet, transparens, enkelhet och stabilitet över tid. Antalet kommuner har inte ändrats sedan 2007 då Heby kommun bytte län. Länsstyrelserna kan inte påverka antalet kommuner direkt även om länsstyrelserna i vissa fall ska utreda ändringar av kommunindelningen.¹¹ I början av 2020 presenterade Kommunutredningen förslag som är tänkta att öka incitamenten för kommunsammanläggningar.¹² Men vi bedömer att det inte är sannolikt att länsstyrelserna skulle motverka kommunsammanläggningar utifrån att det kan leda till ett något lägre förvaltningsanslag. Kommunsammanläggningar kan också vara positivt för länsstyrelserna eftersom det skulle innebära färre aktörer för dem att interagera med. Sammanslagna kommuner skulle också få bättre möjlighet att ha tillräckliga resurser, kompetens och kapacitet.

3.6 Vi anser att det är otydligt hur länsanslaget ska spegla skillnader i verksamheten

Vi bedömer att parametern *länsanslag* endast i begränsad utsträckning speglar skillnader i strukturella förhållanden och verksamheter hos länsstyrelserna. Parametern länsanslaget baseras på hur regeringen fördelar medel inom utgiftsområde 19 anslag 1:1 regionala tillväxtåtgärder mellan länen. Medlen inom de regionala tillväxtåtgärderna gäller stöd till projekt, företag och kommersiell

¹¹ Lag (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och regioner.

¹² SOU 2020:8. *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*. Slutbetänkande av Kommunutredningen.

service.¹³ Länsstyrelserna hade tidigare ansvaret för dessa medel men det ansvaret ligger nu på regionerna.¹⁴

Grunden för hur de regionala tillväxtmedlen fördelas mellan länen är att alla delar av landet ska bidra till utveckling samt att konkurrenskraften ska stärkas.¹⁵ Principerna för fördelningen har varierat något över tiden. Fördelningen grundar sig i dag på länens strukturella och dynamiska utmaningar inom följande områden: gleshet och avstånd, demografi, kompetens, arbetsmarknad, entreprenörskap och företagande, arbetsproduktivitet samt regional dynamik.

Länsstyrelserna har olika bild av vad länsanslaget ska spegla och flera tycker att parametern ska tas bort

Bland länsstyrelserna finns det olika syn på vad länsanslaget ska spegla. En förklaring som vi har fått är att parametern infördes i modellen för att spegla bland annat länens omvandlingstryck, utvecklingsbehov och glesbygdsfaktor. Majoriteten av länsstyrelserna anser att parametern är olämplig för att spegla deras verksamhet. Ungefär hälften av länsstyrelserna anser också att parametern ska tas bort i och med att ansvaret för det regionala utvecklingsarbetet till största delen har överförts till regionerna. Några länsstyrelser framför att länsstyrelserna fortfarande är en viktig aktör i regionala utvecklingsfrågor, men att det arbetet inte speglas av parametern.

I samband med att det regionala utvecklingsansvaret överfördes till regionerna ingick respektive länsstyrelse och region en överenskommelse om hur mycket medel som länsstyrelserna skulle överföra till regionen för att finansiera förvaltningskostnader. Det belopp varje länsstyrelse ska betala ut framgår av länsstyrelsernas regleringsbrev. Den del av förvaltningsanslaget som länsstyrelserna betalar ut till regionerna ingår i den del av förvaltningsanslaget som fördelas via parametrarna.

Vi bedömer inte att länsanslaget uppfyller kraven på transparens eller enkelhet

Länsanslaget är relativt stabilt över tid eftersom parametern baseras på ett treårigt glidande medelvärde. Länsstyrelserna kan inte själva direkt påverka hur fördelningen av medel sker genom parametern. Vi anser att parametern är mätbar eftersom fördelningen speglar fördelningen mellan länen avseende anslag 1:1 regionala tillväxtåtgärder inom utgiftsområde 19.¹⁶ Men vi bedömer samtidigt att

¹³ Näringsdepartementet. (2015). *En nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020*, s. 51 f.

¹⁴ Förordning (2017:583) om regionalt tillväxtarbete.

¹⁵ Prop. 2019/20:1. *Budgetpropositionen för 2020*. Utgiftsområde 19, s. 13.

¹⁶ *Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder inom utgiftsområde 19 Regional tillväxt*.

parametern inte uppfyller kraven på transparens eller enkelhet. Vi anser att det varken är tydligt eller förutsägbart på exakt vilka grunder regeringen fördelar anslag 1:1 regionala tillväxtåtgärder mellan länen. Fördelningen av det anslaget bygger på en bredd av politiska prioriteringar som förändras över tid och som i dag bland annat rör geografiska förutsättningar, socioekonomi, arbetsmarknad och näringsliv. Det är inte enkelt att förstå hur dessa prioriteringar påverkar länsstyrelsernas ansvarsområden och hur de strukturella skillnaderna ser ut mellan länen. Vi bedömer därför att det är otydligt specifikt vad länsanslaget speglar i dag.

3.7 Vi bedömer att miljöskyddsavgifter till viss del speglar näringslivsstrukturen

Vi bedömer att parametern *miljöskyddsavgifter* speglar en specifik verksamhet hos länsstyrelserna. Den speglar också till viss del näringslivsstrukturen i länet eftersom miljöfarlig verksamhet innefattar en bredd av verksamheter som exempelvis gruvor, flygplatser, avfallsanläggningar och tillverkningsindustrier. Det överensstämmer också med vad flera länsstyrelser anser om parametern. De menar också att parametern speglar flera av deras verksamheter eftersom näringslivsstrukturen i länet påverkar antalet ärenden inom flera av länsstyrelsernas verksamhetsområden.

Parametern baseras på de miljöskyddsavgifter som länsstyrelserna tar ut av tillståndspliktiga verksamheter och som de betalar in till statskassan. Länsstyrelserna redovisar dessa uppgifter i sina årsredovisningar.

Alla tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter måste betala en avgift varje år till länsstyrelsen i det län som anläggningen ligger i. Avgiften beror bland annat på vilken typ och omfattning av verksamhet den gäller. Flygplatser, hamnar och slakterier är exempel på olika typer av miljöfarliga verksamheter. Avgiften kan också bero på vem som är tillsynsmyndighet, antingen länsstyrelsen eller kommunen. Om länsstyrelsen utövar tillsynen ingår både provningsavgiften och tillsynsavgiften i den årliga avgiften. Länsstyrelserna beslutar inte själva om avgifternas storlek utan de är förordningsstyrda.¹⁷ Om tillsynen däremot överlåtits på kommunen betalar verksamhetsutövarna fortfarande provningsavgiften till länsstyrelsen men tillsynsavgiften till kommunen.¹⁸

Några länsstyrelser anser att parametern bör ändras till antal tillsynsobjekt enligt miljöbalken. En sådan parameter som då också inkluderar tillsynsobjekt inom naturskydds- och vattenområden. I bilaga 3 beskriver vi vilka parametrar vi övervägt.

¹⁷ Bilaga till förordning (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken.

¹⁸ Kommunerna har möjlighet att sätta avgiftsnivåerna och att själva disponera avgiftsintäkterna.

Företrädare för Naturvårdsverket bedömer att parametern inte är transparent, men att den speglar viss verksamhet

De företrädare för Naturvårdsverket som vi har intervjuat anser att parametern *miljöskyddsavgifter* inte är transparent, eftersom den inte har någon tydlig koppling mellan avgiften och de resurser som behövs för att genomföra tillsynen. De anser att parametern till viss del speglar länsstyrelsernas verksamhet, men att den inte speglar all tillsynsverksamhet enligt miljöbalken.

Naturvårdsverket menar att en fördel med miljöskyddsavgifterna är att de speglar verksamhetens komplexitet. Därmed speglar de också tillsynsbehovet eftersom vissa verksamheter betalar högre avgifter än vad andra gör.

Vår bedömning liknar Naturvårdsverkets

Vi bedömer att miljöskyddsavgifterna till viss del speglar både näringslivsstrukturen och antalet tillsynsobjekt. Miljöskyddsavgifterna korrelerar nämligen starkt med det totala antalet tillsynsobjekt i länen enligt Svenska miljöprövningsportalen (SMP). Antalet tillsynsobjekt i detta fall gäller både de som länsstyrelserna har tillsyn över och de som kommunerna har tillsyn över (se bilaga 3).

Uppgifter om miljöskyddsavgifterna finns att hämta i länsstyrelsernas årsredovisningar och parametern är därmed mätbar. Parametern baseras på fyra års glidande medelvärde till skillnad från de andra parametrarna som baseras på tre år. Länsstyrelserna kan endast påverka parametern marginellt eftersom de avgifter länsstyrelserna tar ut är förordningsstyrda.¹⁹ Men parametern är trots allt inte helt transparent och enkel att förstå.

3.8 Jordbruksparameterna speglar verksamheten, men uppfyller inte flera av kraven

Vi behandlar de två jordbruksparametrarna gemensamt eftersom de är tänkta att komplettera varandra. Parametern *jordbrukar-/landsbygdsstöd* baseras på antalet utbetalningar till följd av samordnade ansökningar om jordbrukarstöd (SAM-ansökningar). Varje SAM-ansökan kan gälla flera stöd och alltså resultera i flera utbetalningar. Länsstyrelserna ansvarar för att kontrollera att ansökningarna stämmer med verkligheten. Parametern *djurskyddskontroller* bygger på det antal kontroller som länsstyrelsen har genomfört, men det är inte tydligt exakt vilka uppgifter den utgår från och vilken bearbetning som Jordbruksverket har gjort.

¹⁹ Länsstyrelserna kan i någon mån påverka avgiftsintäkterna genom att överlåta eller ta tillbaka tillsynsansvaret. Länsstyrelsen kan i vissa fall besluta om nedsättning av avgiften, till exempel om en verksamhet stadigvarande producerar mindre än de har tillstånd för.

Vi bedömer att båda parametrarna är tänkta att spegla avgränsade delar av länsstyrelsens verksamhet inom jordbruksområdet. Båda parametrarna baseras på ett glidande medelvärde över tre år. Men Regeringskansliet slutade uppdatera båda parametrarna för flera år sedan. Anledningen var att Regeringskansliet ansåg att det fanns en risk för att länsstyrelserna skulle kunna påverka parametrarna. Bakgrunden till det var att Jordbruksverket började basera uppgifterna på hur mycket resurser som länsstyrelserna använde.²⁰

Vi har observerat att båda parametrarna korrelerar starkt med varandra och med antalet jordbruksföretag i länet. Vi bedömer att det är logiskt att det finns ett samband mellan hur många jordbrukare som finns i ett län och hur många stödutbetalningar och djurskyddskontroller som länsstyrelsen gör. Vi bedömer även att dessa parametrar i stor utsträckning speglar samma typ av verksamhet.

Vi bedömer att parametrarna speglar en förlegad bild eftersom Regeringskansliet inte har hämtat uppgifter från Jordbruksverket på flera år och därför heller inte uppdaterar parametrarnas vikt. Vidare bedömer vi att parametrarna inte är transparenta eller enkla att förstå eftersom Jordbruksverket har bearbetat uppgifterna innan de låg till grund för fördelningen. Flera länsstyrelser delar den här bilden. I enkätsvar och intervjuer framför de att beräkningarna som parametrarna bygger på inte är kända för dem.

Parametern djurskyddskontroller korrelerar starkt med antalet ärenden om djurskydd som kommer in till länsstyrelsen. Parametern korrelerar även ganska starkt med antalet ärenden som länsstyrelserna själva har upprättat. Det är storstadslänen som har flest ärenden, särskilt Västra Götalands län och Skåne län.

Bland länsstyrelserna råder det delade meningar om vad parametern borde spegla. Några länsstyrelser anser att den borde viktas mer mot livsmedelsproducerande djur medan en annan länsstyrelse anser att den borde viktas mer mot sällskapsdjur. Flera länsstyrelser anger att deras uppgifter inom djurskyddet har förändrats under de senaste åren vilket parametern inte speglar. Bland annat har länsstyrelserna övertagit ansvaret från polisen när det gäller att praktiskt omhänderta djur. Vi ser även att antalet sällskapsdjur till stor del samvarierar med folkmängden (avsnitt 3.3).

²⁰ Jordbruksverket. (2009). *Fördelning av medel för länsstyrelsernas arbete med stöd på jordbruksområdet och för djurskyddskontroller*. I beräkningen av parametern jordbrukar-/landsbygdsstöd ville Jordbruksverket också inkludera stöd för landsbygdsutveckling samt inkludera en mindre fast del för varje län som syftade till att bland annat upprätthålla kompetens. För djurskyddskontrollerna ville de vikta länsstyrelsernas kontroller utifrån kontrolltypens genomsnittliga resursåtgång.

Även parametern jordbrukar-/lantbruksstöd korrelerar starkt med antalet ärenden om jordbrukar- och landsbygdsstöd som kommer in till länsstyrelserna. Det är även här framför allt länsstyrelserna i Västra Götaland och Skåne som har flest ärenden. De flesta länsstyrelserna anser att parametern jordbrukar-/landsbygdsstöd är lämplig för att spegla länsstyrelsernas verksamhet. Ungefär lika många länsstyrelser anser att den har för hög som för låg vikt i modellen. De länsstyrelser som anser att parametern har för låg vikt och att den bör höjas menar att verksamheten utgör en stor del av länsstyrelsens verksamhet och att området har en stor andel ärenden. Några länsstyrelser anser att parametern bör utformas så den tar hänsyn till komplexiteten i ärendena, exempelvis genom gårdarnas storlek.

Jordbruksverket anser att parametrarna speglar viss verksamhet hos länsstyrelserna men att de missar komplexiteten i ärendena

Jordbruksverket anser att *djurskyddskontroller* speglar en del av länsstyrelsens kontrollverksamhet, men att den inte speglar komplexitet och hur mycket tid som behövs för ärendena. Vissa kontroller är rent administrativa medan andra kräver fysiska besök. Tillsynsobjektens storlek och komplexitet varierar liksom avståndet till tillsynsobjektet och antalet kontrollanter. Djurparker, försöksanläggningar och verksamheter under utveckling är exempel på mer tidskrävande tillsynsobjekt.

Jordbruksverket bedömer parametern *jordbrukar-/landsbygdsstöd* på ett liknande sätt. De anser att den speglar viss verksamhet hos länsstyrelserna men den fångar inte upp skillnaderna i hur mycket administration som ärenden kräver.

Jordbruksverket har inga konkreta förslag på nya parametrar, men ett antal förslag om vad parametern bör ta hänsyn till, bland annat ärendenas komplexitet. Vi delar Jordbruksverkets bedömningar av parametern men vi har utifrån Jordbruksverkets förslag inte hittat någon ny parameter som samtidigt är enkel att förstå och transparent. Vår analys och bedömning av alternativa parametrar redovisas i bilaga 3.

4 Vår analys av grundbeloppet och kartläggning av de riktade medlen

I vårt uppdrag ingår att se över hela den modell som används för att fördela förvaltningsanslaget. Som en del i det har vi analyserat grundbeloppet och de riktade medlen. Här följer våra sammanfattande iakttagelser av analysen:

- Vi bedömer att grundbeloppet även fortsättningsvis ska vara lika för alla länsstyrelser.
- Grundbeloppet bör täcka en basbemanning med lokaler och grundutrustning, inklusive en lednings- och stödfunktion samt residens och extern representation.
- Den kostnad som vi anser att grundbeloppet bör täcka beräknar vi till drygt 40 miljoner kronor i 2019 års kostnadsnivå. Grundbeloppet var 38,7 miljoner kronor 2020.
- De två riktade medel som gäller tillsyn över gränsöverskridande transporter av avfall överlappar varandra. Vidare finns ett riktat medel för djurskydd och ett annat för livsmedelsstrategin. Dessa överlappar de befintliga jordbruks- och djurskyddsparametrarna eftersom de fördelas på liknande sätt som dem.

4.1 Vi beräknar de kostnader som grundbeloppet bör täcka till drygt 40 miljoner kronor 2019

Vi har beräknat hur stort vi anser att grundbeloppet ska vara utifrån vår bedömning av vilka kostnader grundbeloppet bör täcka. Enligt vår beräkning var kostnaden för länsstyrelsernas basverksamhet 40,2 miljoner kronor 2019. Personalen står för den absoluta merparten av kostnaderna.

För att kunna genomföra beräkningen har vi gjort antaganden om personalantal, lokalytor och fordon. Dessa är inte tänkta att spegla länsstyrelsernas faktiska verksamhet, eftersom den är beroende av faktorer som folkmängd, areal och annat. Vi har främst antagit att varje verksamhetsområde ska ha en grundbemanning. Vi har även inkluderat viss personal som i stort sett alla länsstyrelser har, till exempel stabssekreterare och husfru/residensföreståndare. Vi har även lagt till kostnader för telefoni och internet för personalen, ett fåtal fordon, samt en lokalyta per anställd som bland annat inkluderar garage.

En sammanställning och beskrivning av vår beräkning finns i bilaga 5. Vi har så långt som möjligt utgått från jämförbara kostnader snarare än länsstyrelsernas faktiska kostnader. Det beror på att kostnaderna inte ska vara påverkbara av länsstyrelserna. För en beskrivning av metoden, se avsnitt 1.6.

4.2 Vi anser att grundbeloppet bör täcka vissa basfunktioner hos länsstyrelserna

När Statskontoret 1996 föreslog den fördelningsmodell för länsstyrelsernas förvaltningsanslag som bygger på parametrar så beskrev vi grundbeloppet relativt kortfattat. Vi angav då att grundbeloppet gäller baskostnaderna för en länsstyrelse med ledning, länsexperter, administrativ personal, grundbemanning med operativ personal, lokaler, utrustning för automatisk databehandling och annan utrustning oberoende av hur stort länet är räknat i invånare, yta eller kommuner.²¹ Vissa av dessa baskostnader är inte längre relevanta medan andra har tillkommit.

När modellen infördes beräknades inte heller de faktiska baskostnader som grundbeloppet borde täcka. Grundbeloppet har över åren fungerat som ett förhandlingsutrymme med en ambition att begränsa förändringarna jämfört med den tidigare medelstillelningen.

Grundbeloppet står för en relativt liten del av förvaltningsanslaget, trots att alla länsstyrelser i grunden har samma uppdrag oavsett storlek. Grundbeloppets andel av förvaltningsanslaget har minskat över tid eftersom det inte har höjts i samma takt som övriga delar av förvaltningsanslaget. De flesta år har grundbeloppet justerats enligt pris- och löneomräkningen (PLO) men några år har grundbeloppet inte höjts alls. Detta trots att det har tillkommit uppgifter som alla länsstyrelser ska utföra och som inte speglas av parametrarna, exempelvis informationsskydd.

Flera länsstyrelser anser att det är otydligt vilka specifika kostnader som grundbeloppet är tänkt att täcka. I intervjuer och i enkätsvar hänvisar några länsstyrelser till vad tidigare utredningar har angett men de flesta anser att det behövs en översyn av både innehåll och nivå på grundbeloppet. De anser att mer transparens skulle öka deras förståelsen för grundbeloppet och hur nivån på grundbeloppet har räknats fram, det skulle öka legitimiteten och acceptansen hos länsstyrelserna. Flera länsstyrelser ger exempel på kostnader som de anser att grundbeloppet bör täcka. Huvudsakligen gäller det fasta kostnader som alla länsstyrelser har oavsett storlek och geografiskt läge. Exempel är kostnader för landshövding, länsråd, residens och en grundbemanning för författningsreglerade verksamheter och funktioner.

Vilka kostnader som ska täckas av grundbeloppet kan bestämmas utifrån olika principer och är till stor del en bedömningsfråga. Vi har följt samma logik som när grundbeloppet först togs fram, vi bedömer att grundbeloppet ska vara lika för alla länsstyrelser och täcka kostnader för exempelvis vissa personalfunktioner och lokaler. Vi har utgått från att det bör finnas en viss bemanning inom varje kärnområde.

²¹ Statskontoret. (1996:8). *Modeller för fördelning av ramanslaget till länsstyrelserna*, s. 26.

Vi bedömer då att de baskostnader som i dag bör täckas av grundbeloppet är:

- en ledningsfunktion med en landshövding, ett länsråd, samt ett fåtal ytterligare chefer
- en kärnfunktion med en eller ett fåtal anställda inom vart och ett av de huvudsakliga verksamhetsområdena
- en stödfunktion med till exempel personalansvarig, ekonomiadministratör, upphandlare, kommunikatör, arkivarie/registrator och it-personal
- kontorsyta för denna personal
- övrig yta (exempelvis garage)
- telefoni och internet samt tillhörande utrustning
- fordon för tillsynsbesök och andra resor
- residens
- extern representation.

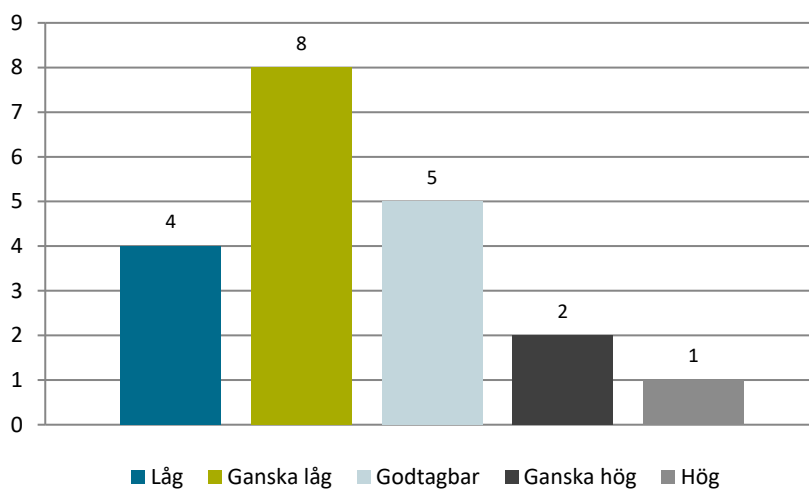
Vi har inte beaktat hur länsstyrelserna har valt att organisera sin verksamhet, exempelvis att it-verksamheten är centraliserad vid Västra Götaland. Det kan betyda att kostnaden per länsstyrelse egentligen är lägre än vad vi uppskattat. Vi har också räknat med heltidstjänster för de funktioner vi specificerar men alla funktioner kräver troligen inte att en person arbetar heltid. Men det kan samtidigt finnas ytterligare funktioner som alla länsstyrelser har men som inte ingår i vår beräkning, om de inkluderas skulle det innebära högre kostnader.

Några länsstyrelser har framfört att grundbeloppet bör vara olika stort för länsstyrelserna. Antingen individuellt per länsstyrelse eller enligt några olika nivåer. Storleken skulle exempelvis kunna baseras på nivåer på hyror och löner samt kostnaden för residens. Vi anser att grundbeloppet ska vara lika stort för alla länsstyrelser. Om grundbeloppet vore olika för länsstyrelserna skulle det fungera som ytterligare en parameter och komplicera modellen (se bilaga 3).

4.3 De flesta länsstyrelser anser att grundbeloppet är lågt

Enligt vår kartläggning anser tolv länsstyrelser att den nuvarande nivån på grundbeloppet är låg eller ganska låg (figur 2). Fem länsstyrelser har svarat att nivån är godtagbar. De tre storstadslänen har svarat att nivån på grundbeloppet är hög eller ganska hög. Dessa svar stämmer med vad vi väntat oss, eftersom främst små länsstyrelser får en stor andel av förvaltningsanslaget genom grundbeloppet. Till exempel utgör grundbeloppet nära 63 procent av Gotlands förvaltningsanslag och 55 procent av Blekinges. Storstadslänen tilldelas betydligt mer medel genom parameternyckeln. Grundbeloppet står endast för mellan 9 och 12 procent av storstadslänens förvaltningsanslag.

Figur 2. Länsstyrelserna svar på frågan om vad de anser om nivån på grundbeloppet.



Anmärkning: En länsstyrelse har svarat vet inte/ingen uppfattning.

Källa: Länsstyrelsernas svar på Statskontorets enkät.

Flera länsstyrelser anser att grundbeloppet bör höjas. Ett skäl är att länsstyrelsernas verksamhet har förändrats och att fler uppgifter har tillkommit. Bland annat har kraven på länsstyrelserna i författningar ökat. Det innebär bland annat krav på att länsstyrelsen ska ha dataskyddssamordnare samt ledningssystem för informations-säkerhet. Dessa kostnader belastar ofta förvaltningsanslaget, eftersom de inte har följts av sakanslag eller bidrag. Kostnaderna är relativt likvärdiga mellan länsstyrelserna oavsett storlek. Men grundbeloppet har inte ökat i samma omfattning som kostnaderna. Flera länsstyrelser anser att grundbeloppet bör ge lika förutsättningar för länsstyrelserna att utföra sitt grunduppdrag. De framför att grundbeloppet inte fyller denna funktion i dag, eftersom grundbeloppet har minskat i förhållande till övriga medel och inte längre täcker kostnaderna för grunduppdraget.

Två av storstadslänen anser att nivån på grundbeloppet ska sänkas. Ett skäl är att grundbeloppet ändå inte täcker de fasta förvaltningskostnaderna som är oberoende av verksamhetens omfattning i ett stort län. De anser att fördelningen av medel enligt parametermodellen är mer rättvisande. De bedömer att alla länsstyrelser behöver bli bättre på att samverka över länsgränserna. Ett lägre grundbelopp skulle ge en sådan styrsignal, vilket skulle medföra att länsstyrelserna kan utföra sina uppdrag mer effektivt.

4.4 Några riktade medel överlappar varandra eller parametrar

Totalt fördelades mer än 250 miljoner kronor av förvaltningsanslaget 2020 som riktade medel. Vissa av dem är tillskott, medan andra utgör rena omfördelningar. För Kalmar, Örebro och Norrbotten utgjorde riktade medel 13 procent av förvaltningsanslaget 2020, medan det för Blekinge stod för minus 2 procent.²²

De riktade medlen som ingår i fördelningsmodellen för länsstyrelsernas förvaltningsanslag är till för särskilda ändamål. I fördelningen av förvaltningsanslaget fördelas först de riktade medlen, grundbeloppet och övriga medel som endast går till vissa länsstyrelser. Därefter fördelas resterande medel genom parametrarna. Av de 20 riktade medel som fanns 2020 gick 5 till samtliga länsstyrelser, medan de resterande fördelades till mellan 1 och 14 länsstyrelser.

Det finns flera principer för hur de riktade medlen fördelas mellan länsstyrelserna. Vissa riktade medel fördelas genom parametrar vilket innebär att alla länsstyrelser får olika belopp. Andra riktade medel fördelas genom att alla berörda länsstyrelser får lika stora belopp. Några riktade medel fördelas genom lika stora belopp till en del länsstyrelser, medan ett fåtal av dem får mer eftersom de har samordningsroller eller andra tillkommande uppgifter. De riktade medlen skiljer sig också åt när det gäller om de pris- och löneomräknas (PLO). Av de riktade medlen 2020 var det drygt hälften som justerades enligt PLO.

Flera länsstyrelser anser att det vore bra om de riktade medlen i så stor utsträckning som möjligt fördelades enligt parameternyckeln. Några länsstyrelser anser att de riktade medlen begränsar myndighetens möjligheter att ta ansvar och göra de avvägningar och prioriteringar som är lämpliga utifrån vad just de behöver göra. De anser också att de riktade medlen gör finansieringsmodellen ännu mer komplex och svårt att överblicka eftersom olika medel fördelas också utifrån olika principer. Vi noterar till exempel att Skåne och Västra Götaland har ett riktat medel för lokaler på *extra orter*. Under utredningen har det kommit fram att andra länsstyrelser också har lokala kontor men de omfattas inte av några riktade medel. Men länsstyrelserna anser fortfarande att riktade medel behövs för verksamhet som inte finns vid alla länsstyrelser eller där fördelningen via parametrarna blir missvisande.

Vi bedömer att de flesta riktade medel bör finnas kvar. Många av dem har funnits under lång tid och utgår för uppgifter som endast finns vid vissa länsstyrelser. Ett exempel på ett riktat medel som går till vissa län är *Havsplanering*, som stödjer Havs- och vattenmyndighetens och kommunernas havsplanering. Eftersom det inte gäller samtliga länsstyrelser bedömer vi att det är mer lämpligt i form av ett riktat medel än en parameter. Ett annat skäl till riktade medel kan vara att parametrarna

²² Detta beror på att Länsstyrelsen i Skåne län handlägger jordbrukarstöden för Länsstyrelsen i Blekinge län och att medel därför förs över mellan länen för detta.

inte speglar den uppgift som medlen gäller. Ett exempel på det är det riktade medlet *Civilt försvar* som går till alla länsstyrelser. Men vi har inte hittat någon lämplig parameter som kan spegla civilt försvar. Vi bedömer däremot att det finns några riktade medel som kan slås ihop eller i stället fördelas enligt den nya parametermodellen som vi föreslår.

Det riktade medlet *GRÖT BP 18–20* liknar det riktade medlet *Avfallstransp. BP11*. Båda dessa riktade medel gäller tillsyn över gränsöverskridande transporter av avfall och går till Stockholm, Skåne, Västra Götaland, Gävleborg och Norrbotten. Den huvudsakliga skillnaden mellan medlen är att det ena omräknas enligt PLO och det andra inte. Vi bedömer att det är överflödigt att ha två snarlika riktade medel om regeringen planerar att förstärkningen av avfallstillsyn ska finnas kvar.

Det riktade medlet *Djurskydd BP17* är till för att stärka djurskyddskontroller för att leva upp till de krav som EU ställer på Sverige. Medlen fördelas utifrån den nuvarande parametern djurskyddskontroller. Detta är ett av få riktade medel som går till samtliga länsstyrelser. Vi bedömer att detta snarare bör avspelas av parametermodellen eftersom alla länsstyrelser över tid behöver leva upp till EU:s bestämmelser.

Det riktade medlet, *Livsmedelsstrategi BP20*, fördelas till samtliga länsstyrelser efter liknande villkor som dagens parameter jordbrukar-/landsbygdsstöd. Vi bedömer att det inte är helt tydligt om detta ska vara en långsiktig inriktning för länsstyrelsernas arbete eller inte, men om så är fallet bör det hellre avspelas av parametermodellen.

En förteckning över de riktade medlen finns i en bilaga till länsstyrelsernas regleringsbrev.²³ Det är ofta svårt att veta vad de riktade medlen är till för genom att läsa i bilagan. Det framgår inte alltid heller av regleringsbrevet eller budgetpropositionen vad regeringen har tänkt att de riktade medlen är till för. Vi har undersökt de riktade medlen utifrån beskrivningar i offentliga dokument, underlag från Finansdepartementet och information från länsstyrelserna. För en kortfattad sammanställning, se bilaga 6.

²³ *Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende länsstyrelserna. Bilaga 3 – Fördelning av medel.* Den aktuella delen av tabellen är rubricerad Modell 2020, avgår riktade medel som fördelats sedan 1998.

5 Statskontorets förslag

Vi bedömer att modellen för att fördela länsstyrelsernas förvaltningsanslag fortsatt ska bestå av ett grundbelopp som är lika stort för alla länsstyrelser, ett antal parametrar och riktade medel. Vi anser att modellen fungerar för att fördela förvaltningsanslaget mellan länsstyrelserna eftersom den tar hänsyn till strukturella faktorer som påverkar länsstyrelsernas kostnader. Modellen är också relativt accepterad av länsstyrelserna.

Det är rimligt att i fördelningen ta hänsyn till folkmängd, antal kommuner och näringslivsstrukturen med tanke på länsstyrelsernas breda verksamhet och att de har en hög andel ärenden som kommer in från externa aktörer. Det baserar vi på att flera ärendetyper korrelerar starkt med folkmängd, att länsstyrelserna har många kontaktytor mot kommunerna samt att länsstyrelserna bedriver omfattande tillsyn och handläggning av ekonomiskt stöd till företag, särskilt inom jordbrukssektorn. Dessutom bedömer vi att areal är relevant. En stor yta kan medföra högre kostnader för resor och för att förvalta, ha kunskap om och att utöva tillsyn över dessa ytor.

Våra förslag till förändringar är följande:

- Ersätt parametrarna *jordbrukar-/landsbygdsstöd* och *djurskyddskontroller* med *antalet jordbruksföretag*. Det förenklar modellen och speglar flera av länsstyrelsernas uppgifter inom jordbruk. Dessa uppgifter kostar relativt mycket och omfattar många ärenden. Dessutom bedömer vi att *antalet jordbruksföretag* tillsammans med *miljöskyddsavgifterna* ger en bild av hur näringslivsstrukturen skiljer sig åt mellan länen.
- Ta bort *länsanslaget* eftersom parametern inte uppfyller flera av kraven som ställs i vårt uppdrag och för att det är otydligt vad denna parameter ska spegla. Vi föreslår i stället att förändra parametern *antal kommuner* genom att vikta upp de kommuner som klassificeras som landsbygdskommuner enligt Tillväxtanalys kommuntyper. På så sätt kan modellen spegla små och glesta kommuner som kan behöva förhållandevis mycket stöd. De här kommunerna finns också företrädesvis i län med relativt hög vikt på länsanslaget.
- För de övriga parametrarna föreslår vi mindre justeringar eller att de lämnas oförändrade.
- Vi föreslår att parametrarnas vikter justeras något. Det finns inte någon dokumentation som visar varför parametrarna har de vikter som de har i dag, ändå är modellen relativt accepterad av länsstyrelserna. Vi bedömer därför inte att det är rimligt att föreslå några större förändringar av vikterna eftersom det skulle leda till stora omfördelningseffekter.

- Vi anser att grundbeloppet bör höjas och att det fortsatt ska vara lika stort för alla länsstyrelser eftersom de i grunden har samma uppdrag.
- Vi föreslår att slå samman de två riktade medel som avser tillsyn över gränsöverskridande transporter om regeringen vill att de ska bestå över tid.
- Vi föreslår att de riktade medlen djurskydd och livsmedelsstrategin tas bort och att dessa medel i stället fördelas genom parametermodellen. Vårt förslag innebär en fördelning som speglar liknande strukturella skillnader mellan länen men med färre riktade medel. Genom våra förslag till förändrade vikter får parametern *antal jordbruksföretag* en högre vikt än vad *jordbrukar-/landsbygdsstöd* och *djurskyddskontroller* har i den befintliga fördelningsmodellen.

Den nuvarande fördelningsmodellen är ett resultat av förhandlingar, prioriteringar och justeringar. De parametrar som ingår och deras inbördes viktningar kan därför framstå som något godtyckliga. För att skapa en mer träffsäker fördelning eller återspeglning av länsstyrelsernas kostnader och villkor krävs en översyn av länsstyrelsernas hela finansieringsmodell samt uppdrag och uppgifter. Det ligger inte inom ramen för vårt uppdrag utan våra förslag utgår från de förutsättningar som gäller i dag och är avgränsade till fördelningsmodellen för förvaltningsanslaget.

5.1 Jordbrukar-/landsbygdsstöd och djurskyddskontroller ersätts av antal jordbruksföretag

Statskontoret föreslår att en ny parameter, *antal jordbruksföretag*, ska ersätta de befintliga parametrarna *jordbrukar-/landsbygdsstöd* och *djurskyddskontroller*. Det beror på att de befintliga två parametrarna inte längre uppdateras och att de samvarierar i stor utsträckning med antalet jordbruksföretag (korrelation mellan 0,94 och 0,99).

Uppgifter om antal jordbruksföretag tas fram av Jordbruksverket och finns tillgängliga i Jordbruksverkets statistikdatabas på länsnivå. Statistiken tas fram genom strukturundersökningen vart tredje eller fjärde år. Vart tionde år görs en totalundersökning på EU-nivå. En ny mätning har genomförts i Sverige i juni 2020.²⁴ Historiskt har förändringarna i länsstyrelsernas andelar mellan varje undersökning varit små. Uppgiften är därmed stabil över tid. För perioden 2007–2016 var förändringarna för samtliga län mellan varje undersökningsår mindre än 0,5 procentenheter. Parametern bör därmed utgå från senast tillgängliga uppgift och inte baseras på ett glidande medelvärde. De flesta jordbruksföretag har endast ett arbetsställe och det är därför inte meningsfullt att använda antal arbetsställen i stället för antal jordbruksföretag.

²⁴ Statens jordbruksverks föreskrifter om statistisk undersökning av strukturen i jordbruket, SJVFS 2020:3.

Vi bedömer att *antalet jordbruksföretag* är en minst lika god indikator på länsstyrelsernas struktur och verksamhet som de parametrar den ersätter. Länsstyrelserna kan inte heller direkt påverka antalet jordbruksföretag. Uppgiften och definitioner publiceras öppet och den är därmed transparent och enkel att förstå. Statistiken speglar faktiska verksamheter, snarare än antalet personer med F-skattsedel eller passiva markägare, och är därmed en god indikator på jordbrukets struktur i länen.²⁵

5.2 Ta bort länsanslaget och ersätt det med högre vikt för landsbygdskommuner i antalet kommuner

Statskontoret föreslår att den befintliga parametern *länsanslag* tas bort. Vi anser att vissa delar av *länsanslaget* är relevanta att avspegla i fördelningsmodellen även i fortsättningen. Det handlar exempelvis om utmaningar kopplade till gleshet, avlägsenhet eller liten befolkning som leder till att kommunerna har svårare att attrahera och upprätthålla kompetens samt har sämre tillgång till resurser. Det gör att den berörda kommunen kan behöva omfattande och resurskrävande stöd från länsstyrelsen.

Vi bedömer att länsstyrelserna rimligen inte kan prioritera bort att dessa kommuner behöver mer stöd. Om länsstyrelserna inte ger dessa kommuner tillräckligt stöd kan det leda till kostnader i ett senare skede för länsstyrelserna. Exempelvis genom att de behöver hantera överklaganden och överprövningar, lämna nya yttranden eller upphäva beslut. Vi bedömer att vissa kommuner i praktiken kräver en högre genomsnittlig arbetsinsats per ärende vilket leder till högre kostnader för länsstyrelserna. Vi föreslår ingen ny parameter för att spegla detta utan i stället att landsbygdskommuner enligt Tillväxtanalys kommuntyper får dubbel vikt i den befintliga parametern *antal kommuner*.²⁶

Vi anser att den nya viktningen på ett tydligare sätt än *länsanslaget* speglar kommunernas behov av stöd som kräver mer resurser från länsstyrelsen. Dessutom uppfyller parametern kraven i uppdraget om att vara transparent och enkel att förstå. Vi vill understryka att viktningen av landsbygdskommuner inte handlar om att spegla ärendemängden, som främst större kommuner driver. Även större och växande kommuner kan behöva stöd i komplexa ärenden. Vi anser att ärendemängden speglas av parametern befolkning. Länsstyrelserna anger att deras verksamhet riktas allt mer mot kommuner. Även om länsstyrelsens verksamhet fått

²⁵ Definitionen av ett jordbruksföretag enligt statistiken är en verksamhet inom jordbruk, husdjurskötsel eller trädgårdsodling som antingen brukar mer än två hektar åkermark, och/eller minst fem hektar jordbruksmark, eller som har djurbesättning med minst 10 nötkreatur, 10 suggor, 50 grisar, 20 får och lamm, 1 000 fjäderfän, eller som driver yrkesmässig trädgårdsodling om minst 2 500 m² frilandsareal eller 200 m² växthusyta.

²⁶ Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser. (2014). *Bättre statistik för bättre regional- och landsbygdspolitik*, s. 61.

mer tonvikt mot kommuner och företag snarare än medborgare samvarierar ändå ärendemängden för flera länsstyrelsens verksamhetsområden med folkmängden, exempelvis överklagandeärenden och tillsyn av sällskapsdjur.

I början av 2020 presenterade Kommunutredningen några förslag för att öka incitamenten för kommunsammanläggningar. Vi har i våra förslag inte tagit hänsyn till eventuella framtida kommunsammanläggningar. Om det skulle ske betydande ändringar i kommunindelningen kan parametern *antal kommuner* behöva förändras. Även om kommunsammanläggningar skulle ske i stor utsträckning bedömer vi att det även fortsättningsvis kommer att finnas kommuner som har högt stödbehov på andra grunder än en hög folkmängd.

Den indelning i kommuntyper som vår viktning utgår från har tagits fram av Tillväxtanalys. Men numera har Tillväxtverket ansvar för frågan. De tillhandahåller en förteckning över indelningen och ansvarar för att uppdatera indelningen. Landsbygdskommuner enligt denna indelning präglas av att de är glesa, avlägset belägna eller har små befolkningar. Vi bedömer att landsbygdskommunerna ger en indikation på vilka kommuner som behöver extra stöd och samordning av länsstyrelserna. Indelningen baseras på principer som tagits fram av Eurostat och OECD och används bland annat av Tillväxtverket. Denna kommunindelning görs i två nivåer. Den första nivån delar in kommunerna i tre typer:

- Storstadskommuner: kommuner med mindre än 20 procent av befolkningen i rurala områden och en mellan angränsade kommuner samlad folkmängd på minst 500 000 invånare (29 kommuner).
- Täta kommuner: övriga kommuner med mindre än 50 procent befolkning i rurala områden (131 kommuner).
- Landsbygdskommuner: kommuner med minst 50 procent befolkning i rurala områden (130 kommuner).

Dessa typer bryts sedan ned i en avancerad indelning med sex undergrupper baserat på närhet till en tätort med minst 50 000 invånare. Vi har övervägt att ta bort undergruppen landsbygdskommuner nära större stad. Det skulle dock exkludera några av de minsta kommunerna från att viktas upp i *antal kommuner*. Vi bedömer därför att den enkla indelningen är mest ändamålsenlig för vårt syfte. De kommuner som ingår i gruppen landsbygdskommuner sammanfaller i hög grad med de egenskaper som vi vill spegla.

Vi vill särskilt påpeka att den dubbla vikten för landsbygdskommuner inte ska tolkas som att dessa kommuner kräver dubbelt så stor arbetsinsats. Eftersom parametern *antal kommuner* får en relativt begränsad vikt även med våra förslag bedömer vi att landsbygdskommuner minst bör ha dubbel vikt för att ge en meningsfull effekt på det totala förvaltningsanslaget.

5.3 Parametrarna folkmängd och miljöskyddsavgifter bedömer vi kan behållas i nuvarande form

Vi bedömer att parametern *folkmängd* ska vara kvar i sin nuvarande form i fördelningsmodellen. Parametern speglar en strukturell skillnad mellan länen och uppfyller de krav som ställs i vårt uppdrag. Eftersom förändringarna i befolkning mellan länen är små över tiden anser vi att parametern även fortsättningsvis kan utgå från den senast tillgängliga uppgiften för helår.

Vi bedömer även att parametern *miljöskyddsavgifter* kan vara kvar oförändrad i fördelningsmodellen. Parametern *miljöskyddsavgifter* uppfyller de flesta av kraven i uppdraget. Den är dock inte helt transparent eller lätt att förstå. Vi anser att det hade varit önskvärt att ha en bredare parameter som speglar länens skillnader avseende företag eller arbetsställen som bedriver miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet och annan verksamhet som länsstyrelsen utövar tillsyn över. Men vi har inte hittat någon lämplig sådan parameter (se bilaga 3).

Statskontoret har tillsammans med Naturvårdsverket fått i uppdrag av regeringen att se över systemet för avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.²⁷ I uppdraget ingår att analysera om avgiftssystemet är ändamålsenligt och vid behov föreslå förändringar. Om länsstyrelserna själva får besluta storleken på avgifterna och disponera medlen bedömer vi att länsstyrelserna i större utsträckning kan påverka parametern *miljöskyddsavgifter*. Regeringen bör då se över parametern och överväga andra sätt att spegla det övriga miljöområdet och näringslivsstrukturen i länen.

5.4 Vi föreslår små justeringar av parametern areal

Vi föreslår att parametern *areal* ska beräknas utan strandzon och att uppgifter om länens arealer ska uppdateras varje år. *Areal* som parameter uppfyller huvuddelen av de krav som ställs i uppdraget. Parametern är dock inte helt transparent eller enkel att förstå. Vi bedömer att beräkningen av havsstrandzoner är överflödigt och komplicerar parametern i onödan. Utöver de uppmätta ytorna av fastland, sjöar och vattendrag samt havsöar ser vi inget behov av att lägga till en schablon om 20 meter för havskuster och stränder på havsöar. Den förändring som beräkningen medför i fördelningen mellan länsstyrelserna är marginell. Det innebär att parametern *areal* bör beräknas genom summan av fastland och inlandsvatten.

Vi bedömer att det är något godtyckligt att endast uppdatera parametern *areal* efter större förändringar, exempelvis när kommuner byter län. Det sker årligen överlåtelser av mindre ytor mellan kommuner och det kan då ske små ändringar av länens arealer. Dessutom påverkar nya landmätningar, markerosion och

²⁷ Regeringsbeslut 2020-04-30. Uppdrag att se över systemet för avgifter för sådan prövning och tillsyn som sker enligt miljöbalken.

landhöjning. Därför anser vi att parametern *areal* bör uppdateras årligen för att vara transparent och enkel att förstå. Det överensstämmer med övriga parametrar, som tar hänsyn till det senast tillgängliga året.

5.5 Vi har övervägt andra parametrar men valt att inte införa dem

Vi har fått förslag på parametrar från länsstyrelserna samt Naturvårdsverket och Jordbruksverket. Vi har också undersökt tänkbara parametrar som vi själva har förslagit. I bilaga 3 finns en detaljerad beskrivning av dessa parametrar.

De flesta parametrar som vi har undersökt bedömer vi är olämpliga att inkludera i fördelningsmodellen. De viktigaste skälen är att det saknas statistiska uppgifter om dem, att det inte finns betydande skillnader mellan länen, att de samvarierar starkt med befintliga parametrar eller att de inte uppfyller kraven som regeringen har ställt i vårt uppdrag.

Vi har försökt men inte hittat parametrar som speglar länsstyrelsernas verksamheter inom kulturmiljö, integration samt civilt försvar, krishantering och skydd mot olyckor. Men vi bedömer att dessa verksamheter åtminstone till del speglas av de befintliga parametrarna (se bilaga 3).

5.6 Förändra vikterna på några parametrar

Eftersom vi föreslår att länsanslaget tas bort måste vi öka vikten på en eller flera av parametrarna i modellen. Eftersom det inte finns någon fullständig dokumentation om hur regeringen har beslutat de nuvarande vikterna kan vi inte på ett objektiva sätt uppnå en rättvis fördelning. Vi bedömer därför att det är lämpligt att fördela de 4,5 procentenheterna från den borttagna parametern *länsanslaget* jämnt mellan parametrarna *areal*, *antal kommuner* och *antal jordbruksföretag* (tabell 8). Dessa parametrar får således 1,5 procentenhet högre vikt vardera. Våra överväganden framgår av bilaga 3. Förslaget grundar sig på att vi bedömer att parametern *antal kommuner* har fått ökad relevans eftersom länsstyrelsernas verksamhet riktar sig allt mer mot kommuner. Vi ger parametern *areal* högre vikt eftersom den avspeglar stora uppgifter inom bland annat miljö, kulturmiljö, skog och fiske. En större areal innebär mer yta för länsstyrelsen att förvalta och ha kunskap om. Dessutom kan en större areal innebära en högre kostnad för resor. Vi anser också att jordbruksfrågor är en stor och viktig verksamhet hos länsstyrelserna som har haft en förhållandevis låg vikt i den tidigare modellen. Därför ökar vi vikten på den nya parameter, *antal jordbruksföretag*, som vi föreslår ska finnas i den förändrade modellen.

Vikterna för parametrarna *folkmängd* och *miljöskyddsavgifter* lämnar vi oförändrade. Detta beror på att de redan har relativt höga vikter och att vi inte har funnit några starka skäl till att öka dem. Folkmängden kan å ena sidan ha minskat i betydelse i och med att uppgifter som riktas mot befolkningen, exempelvis körkortshantering, har minskat. Å andra sidan samvarierar många ärenden med

folkmängden, exempelvis tillsyn av sällskapsdjur och vissa överklagandeärenden. Länens andelar av de nya parametrar som vi föreslår framgår av bilaga 7.

Tabell 8. De nya parametrarna och deras vikter.

Parameter	Vikt (procent)
Folkmängd	57,5
Miljöskyddsavgifter	13,0
Antal jordbruksföretag	11,5
Areal	10,0
Antal kommuner, med dubbel vikt för landsbygdskommuner	8,0
Totalt	100,0

Anmärkning: Att grundbeloppet höjs med 10 procent innebär att en mindre andel av förvaltningsanslaget fördelas via parametrarna.

5.7 Vi föreslår ett höjt grundbelopp

Vi föreslår att höja grundbeloppet med 10 procent till 42,5 miljoner kronor. Vår beräkning av de kostnader som grundbeloppet bör täcka baserar vi på uppgifter för 2019. Grundbeloppet bör dessutom justeras till det aktuella årets kostnadsnivå.

Vi har uppskattat baskostnaden till drygt 40 miljoner kronor 2019. Grundbeloppet var 38,7 miljoner kronor 2020 och täckte således en stor del av baskostnaden. Vårt förslag innebär alltså ett något högre grundbelopp än den skattade baskostnaden. Våra skäl till det är följande:

- Vår beräkning är en förenkling som inte tar hänsyn till allt som grundbeloppet bör täcka. Det finns fler kostnader som alla länsstyrelser har som vi inte har kunnat uppskatta. Grundbeloppet behöver dessutom kunna täcka kostnader för annan verksamhet som parametrarna inte speglar, eftersom de inte kan täcka länsstyrelsernas samtliga uppgifter.
- Vi vill inte att våra förslag ska resultera i en fördelning av medel mellan länsstyrelserna som avviker allt för mycket mot i dag. Storstadslänen faller relativt väl ut i fördelningsmodellen eftersom parametern folkmängd står för en betydande andel. De små länen får i stället relativt stora tillskott genom grundbeloppet och i viss mån länsanslaget. Eftersom vi föreslår att ta bort länsanslaget kan det drabba små länsstyrelser så att de får svårt att klara de uppgifterna som ska finansieras via förvaltningsanslaget.

Att grundbeloppet höjs innebär inte att förvaltningsanslaget ökar. Höjningen finansieras genom att minska den del av förvaltningsanslaget som fördelas via parameternycklarna.

Ett alternativt sätt att skatta grundbeloppet skulle kunna vara att det ska finansiera länsstyrelsernas grunduppdrag eller författningsstyrda uppgifter. Men det faller på att det inte finns någon samlad förteckning som beskriver alla länsstyrelsernas

uppgifter i detalj. Det går därmed inte heller att beräkna resursåtgången för dessa uppgifter. En sådan beräkning av grundbeloppet behöver dessutom ses över när länsstyrelsernas grunduppdrag och författningsstyrda uppgifter förändras.

5.8 Uppgifterna inhämtas från offentliga källor

De uppgifter som vi föreslår att parametrarna ska baseras på finns i samtliga fall hos statliga myndigheter (tabell 9). För parametrarna *folkmängd* och *miljöskyddsavgifter* föreslår vi att Regeringskansliet hämtar uppgifterna från samma källa som i nuvarande modell. För *areal* blir det enklare att hämta uppgifter eftersom vårt förslag utgår från en tabell i stället för från två tabeller som uppdateras med olika intervall.

Tabell 9. Källor till de uppgifter som de nya parametrarna baseras på.

Parameter	Källa	Uppgift hämtas från	Uppgiften avser
Folkmängd	Statistiska centralbyrån	SCB:s statistikdatabas, tabellen <i>Folkmängden efter region, civilstånd, ålder och kön</i>	Senast tillgängliga år (två år före det år som regleringsbrevet avser)
Miljöavgifter	Länsstyrelsernas årsredovisningar	Inkomsttitel 2537 <i>Miljöskyddsavgifter</i>	Glidande medelvärde för tre senaste tillgängliga år (två till fem år före det år som regleringsbrevet avser)
Antal jordbruksföretag	Jordbruksverket	SJV:s statistikdatabas, tabellen <i>Jordbruksföretag i riket och per län efter storleksklass</i>	Senast tillgängliga år (ett till fyra år före det år som regleringsbrevet avser)
Areal	Statistiska centralbyrån	SCB:s statistikdatabas, tabellen <i>Land- och vattenareal per den 1 januari efter region och arealtyp</i>	Senast tillgängliga år (ett år före det år som regleringsbrevet avser)
Antal kommuner, med dubbel vikt för landsbygds-kommuner	Statistiska centralbyrån (antal kommuner), Tillväxtverket (landsbygds-kommuner)	SCB, län och kommuner i kodnummerordning (antal kommuner), Tillväxtverkets hemsida, <i>Excellfil med indelning i kommuntyper</i> (landsbygds-kommuner)	Senast tillgängliga år (uppdateras årligen)

Anmärkning: Tillväxtanalys har tagit fram definitionen av kommuntyperna där landsbygdskommuner ingår. Tillväxtverket har sedan 2016 ansvar för frågan och tillhandahåller en lista med aktuell indelning på sin hemsida.

5.9 Vi föreslår att några riktade medel tas bort

För att förenkla fördelningsmodellen bedömer vi att antalet riktade medel bör begränsas när det är möjligt. Vi bedömer att det riktade medlet *GRÖT BP 18–20* kan slås samman med det riktade medlet *Avfallstransp. BP11* om de ska vara kvar i regleringsbrevet för 2021. I dag är det bara ett av de riktade medlen som pris- och löneomräknas (PLO). Det sammanslagna riktade medlet bör i sådant fall behandlas på ett enhetligt sätt. Skulle regeringen besluta om att ta bort något av dessa medel kan det sammanslagna riktade medlet minskas ned med motsvarande belopp.

Om regeringen planerar att satsningen på stärkta djurskyddskontroller ska vara kvar föreslår vi att regeringen tar bort det riktade medlet *Djurskydd BP17* och i stället fördelar pengarna genom parametermodellen. På samma sätt kan regeringen göra när det gäller det riktade medlet *Livsmedelsstrategi BP20*. Den nya parametern *antal jordbruksföretag* som vi har föreslagit har en högre vikt än de parametrar den ersätter, *jordbrukar-/landsbygdsstöd* och *djurskyddskontroller*. Dessa frågor har därmed redan en större tyngd i vår modell. Dessa två riktade medel fördelas dessutom på ett liknande sätt som antalet jordbruksföretag.

För civilt försvar finns det ett riktat medel som går till alla länsstyrelser. I framtiden skulle civilt försvar kunna ingå som en egen parameter i fördelningsmodellen (se bilaga 3). Men vi har inte funnit någon lämplig parameter för detta i dagsläget.

Vi anser att benämningarna på de enskilda riktade medlen bör förtydligas i bilagan till regleringsbrevet. Det skulle öka transparensen och underlätta Regeringskansliets arbete. Helst bör bilagan också innehålla en kort beskrivning av vad det riktade medlet gäller samt i vilket dokument det har sin grund. Förslagsvis införs detta i en ny flik i bilagan.

5.10 Vi föreslår att regeringen inför våra förändringar stegvis under tre år

Enligt uppdraget ska fördelningsmodellen kunna användas när Regeringskansliet bereder länsstyrelsernas regleringsbrev för 2021. Vi föreslår att regeringen inför förändringarna stegvis i likhet med hur regeringen införde förändringarna av modellen som skedde 2008.²⁸ Vårt förslag innebär att regeringen inför förändringarna över tre år. Det första året blir förändringen en tredjedel av den totala effekten, det andra året blir effekten två tredjedelar och det tredje året får förändringarna full effekt.

²⁸ *Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende länsstyrelserna. Bilaga 7.*

6 Konsekvenser av våra förslag

Den huvudsakliga effekten av våra förslag är att resurser fördelas på ett annat sätt mellan länsstyrelserna. Våra förslag ger störst procentuella ökning av förvaltningsanslagen för länsstyrelserna i Uppsala, Södermanlands, Örebro och Kronobergs län (tabell 10). De är län som befinner sig omkring medianbefolkningen och tre av dem har haft relativt låg tilldelning via parametern länsanslag.

Tabell 10. Utfall för länsstyrelsernas totala förvaltningsanslag givet att vårt förslag till fördelning hade varit i full kraft inför regleringsbrevet 2020.

Länsstyrelse	Befintlig fördelning, hela förvaltningsanslaget (tusentals kronor)	Ny fördelning, hela förvaltningsanslaget (tusentals kronor)	Förändring (procent)	Förändring (tusentals kronor)
Stockholm	371 368	364 863	-1,8	-6 505
Uppsala	113 927	117 864	3,5	3 937
Södermanland	96 603	99 788	3,3	3 186
Östergötland	143 494	145 170	1,2	1 675
Jönköping	126 809	126 675	-0,1	-134
Kronoberg	88 940	90 918	2,2	1 978
Kalmar	118 306	117 801	-0,4	-505
Gotland	61 628	61 686	0,1	58
Blekinge	69 983	69 901	-0,1	-82
Skåne	312 654	311 473	-0,4	-1 181
Halland	107 872	109 419	1,4	1 546
Västra Götaland	408 409	407 355	-0,3	-1 054
Värmland	118 938	119 294	0,3	356
Örebro	121 489	124 229	2,3	2 740
Västmanland	124 491	125 521	0,8	1 030
Dalarna	123 932	123 350	-0,5	-582
Gävleborg	117 880	116 338	-1,3	-1 542
Västernorrland	123 177	119 185	-3,2	-3 991
Jämtland	110 147	108 313	-1,7	-1 834
Västerbotten	141 602	142 579	0,7	977
Norrbottn	169 653	169 579	0,0	-74
Totalt	3 171 302	3 171 302	0	0

Anmärkning: Den totala summan är något lägre än summan i tabell 2. Det beror på att ett mindre belopp inte fördelas inom ramen för fördelningsmodellen enligt bilaga 3 till länsstyrelsernas regleringsbrev.

För nio län rör det sig om relativt små förändringar i endera riktningen på mindre än en halv procentenhet. De länsstyrelser vars förvaltningsanslag minskar mest procentuellt av våra förslag är Västernorrland, Stockholm, Jämtland och Gävleborg. För Västernorrland, Jämtland och Gävleborg beror det till stor del på att de haft hög tilldelning via parametern länsanslag. Stockholms förvaltningsanslag minskar främst för att vi höjer grundbeloppet och att vi viktat upp landsbygds-kommuner i *antal kommuner*. Det är förändringar som gynnar andra län.

Eftersom det sammantagna förvaltningsanslaget som fördelas mellan länsstyrelserna är oförändrat medför alla förändringar att vissa länsstyrelser får ökat förvaltningsanslag medan andra länsstyrelser förvaltningsanslag minskar. De länsstyrelser som påverkas mest av våra förslag får alltså minskningar eller ökning av sina förvaltningsanslag med 3–4 procent. Sådana förändringar påverkar naturligtvis dessa länsstyrelser verksamhet. Samtidigt är förvaltningsanslaget endast en del av länsstyrelsernas finansiering, vilket gör att den procentuella förändringen av respektive länsstyrelses totala finansiering blir mindre. Vi föreslår att våra förändringar införs stegvis under tre år för att mildra de kortsiktiga konsekvenserna och underlätta omställningen för de berörda länsstyrelserna (se avsnitt 5.10).

Det har varit svårt för oss att hitta en modell som både är enkel och som tar hänsyn till länsstyrelsernas olika förutsättningar. Men vi bedömer att de parametrar som vi föreslagit är transparenta och lätta att förstå, till skillnad från vissa nuvarande parametrar. En modell där fördelningen av förvaltningsanslaget är förutsägbar och enkel att förstå kan ha ett värde i sig, framför allt för länsstyrelserna. De parametrar som vi föreslår tar i högre grad hänsyn till aktuella förhållanden hos länsstyrelserna, till skillnad från vissa nuvarande parametrar som beskriver en förlegad bild. Det bör dessutom bli enklare för Regeringskansliet att förvalta modellen i framtiden eftersom vi beskriver mer ingående resonemang bakom parametrarna, jämfört med tidigare fördelningsmodell.

7 Övriga observationer om länsstyrelsernas finansiering

Vi har haft i uppdrag att se över fördelningsmodellen för förvaltningsanslaget till länsstyrelserna. Samtidigt kan modellen inte behandlas isolerat utan den behöver ses som en del av länsstyrelsernas samlade finansiering. I detta kapitel återger vi därför några observationer och erfarenheter om finansieringen som berör vårt uppdrag, men som inte är direkta svar på regeringens frågeställningar. Vi tror att regeringen kan ha nytta av våra observationer i sin fortsatta styrning av länsstyrelserna.

7.1 Regeringen bör överväga att se över den totala finansieringen av länsstyrelsernas verksamhet

Vi anser att regeringen bör överväga att se över länsstyrelsernas finansiering i sin helhet. Vår utredning visar liksom tidigare utredningar att länsstyrelsernas totala finansiering är svår att överblicka. Det beror på att den består av ett förhållandevis litet förvaltningsanslag och en mängd kompletterande finansieringskällor. Den splittrade finansieringen gör det svårt för länsstyrelserna att planera sin verksamhet och att bedriva den långsiktigt. Den till stor del händelsestyrda verksamheten ger också begränsat utrymme för länsstyrelserna att bedriva egeninitierad verksamhet. Dessutom kan det vara otydligt vilka uppgifter och kostnader som ska finansieras med förvaltningsanslaget respektive med sakanslag.

Flera länsstyrelser och Riksrevisionen har också framhållit att det huvudsakliga problemet med länsstyrelsernas verksamhet är att den i så stor utsträckning finansieras av sakanslag. Utifrån vad vi har kunnat observera inom ramen för denna utredning så delar vi denna bedömning.

7.2 Det är inte alltid tydligt vad som ska finansieras med förvaltningsanslaget respektive sakanslag

Det kan i vissa fall vara otydligt för länsstyrelserna vilken verksamhet som ska finansieras med vilka medel. Förvaltningsanslaget bör som princip finansiera länsstyrelsernas uppdrag enligt deras instruktion och återkommande uppdrag i regleringsbrev. Men beskrivningarna för nya eller utökade uppdrag som länsstyrelserna får och som finansieras med sakanslag kan vara generella och överlappa delar av länsstyrelsernas uppdrag enligt instruktion eller regleringsbrev.

Dessutom beskriver länsstyrelserna att det förekommer att uppdrag som finansieras med sakanslag inte får användas alls till overheadkostnader alternativt att sakanslaget inte täcker alla overheadkostnader eller att sakanslaget villkoras med att länsstyrelserna ska utföra ytterligare verksamhet. Kostnaderna för overhead eller de villkorade verksamheterna måste då finansieras med förvaltningsanslaget.

7.3 Stadigvarande uppgifter bör finansieras med förvaltningsanslaget

Regeringen bör tillämpa styrande principer för hur de ger uppdrag till länsstyrelserna och hur de ska finansieras. Exempelvis bör inte stadigvarande uppgifter finansieras genom sakanslag utan genom att öka förvaltningsanslaget. Att varje departement i Regeringskansliet vill behålla ett mått av kontroll och använder egna lösningar är inte en ändamålsenlig styrning av länsstyrelserna. Det försvårar länsstyrelsernas arbete och planering eftersom uppdrag som finansieras med sakanslag kan komma med kort varsel, gälla olika tidsperioder och villkoren kan fastställas i ett sent skede.

Tillfälliga uppgifter, transfereringar och investeringar kan däremot finansieras via sakanslag. Vi har uppmärksammat att de medel som länsstyrelserna betalar ut till regionerna för att finansiera förvaltningskostnader går via länsstyrelsernas förvaltningsanslag. Eftersom utbetalningen till regionerna är en transferering bör den i stället hanteras på ett sakanslag. Om regeringen ändå väljer att hantera utbetalningar till regionerna via länsstyrelsernas förvaltningsanslag bör de avräknas från den summa som fördelas via parametrarna.

7.4 Det bör även finnas principer för medel som fördelas genom förvaltningsanslaget

På liknande sätt bör det finnas principer för de medel som fördelas genom länsstyrelsernas förvaltningsanslag. Principerna kan gälla både för de sakanslag som förs över till förvaltningsanslaget eller för nya uppgifter som är tänkta att finansieras genom förvaltningsanslaget. Fördelningsmodellen består av olika beståndsdelar som regeringen kan använda för uppgifter som kostar relativt mycket. Principerna skulle kunna vara enligt följande:

- Om uppgifterna är tvärssektoriella eller rör ett stort verksamhetsområde och omfattningen påverkas av exempelvis antalet privatpersoner, företag eller kommuner kan det vara lämpligt att fördela pengarna genom parametrarna.
- Om omfattningen av uppgifterna inte påverkas särskilt mycket av antalet aktörer kan regeringen höja grundbeloppet.
- Om uppgifterna är relativt avgränsade eller gäller bara en eller några länsstyrelser kan regeringen använda sig av riktade medel eller särskilda fördelningsnycklar.

Vi anser att regeringen bör bedöma vilken princip som ska användas utifrån vad varje uppdrag handlar om. Det kanske inte är lämpligt för alla tillkommande uppdrag att fördela pengarna utifrån exempelvis hur befolkningen och jordbruksföretagen är fördelade i landet. Parametermodellen bör endast användas om det passar utifrån uppdraget. I andra fall kan en enskild parameter eller annan fördelningsnyckel vara mer lämplig. Men för förutsebarheten och transparensen vore det bra om regeringen inte använder sig av allt för många olika varianter för hur pengarna ska fördelas.

Det är också möjligt att kombinera de olika beståndsdelarna, exempelvis att regeringen både höjer grundbeloppet med ett visst belopp och fördelar resten av pengarna genom parametrarna. Det kan vara lämpligt i flera fall eftersom det finns 21 länsstyrelser som skiljer sig i storlek och som har olika strukturella förutsättningar.

7.5 Viktigt att ta hänsyn till att även de mindre länsstyrelserna får rätt förutsättningar

Om en ny uppgift till länsstyrelserna finansieras genom en höjning av förvaltningsanslaget som fördelas helt enligt parametrarna kan små länsstyrelser få relativt lite pengar och därmed få svårt att klara uppgiften. I dessa fall bör åtminstone en del av det höjda förvaltningsanslaget gå till att höja grundbeloppet.

Enligt de mindre länsstyrelserna händer det också att de får relativt lite pengar för nya uppgifter som finansieras genom sakanslag. Vi anser därför att regeringen även bör se till att samtliga länsstyrelser får ett belopp som minst motsvarar den bemanning som krävs för uppgifter som finansieras genom sakanslag.

Vi bedömer att om länsstyrelserna får nya uppgifter så bör finansieringen som regel täcka minst en halvtidstjänst för varje länsstyrelse. Det kan vara svårt att utöka verksamheten med väldigt små delar av en tjänst. Om länsstyrelserna behöver rekrytera personal kan det således vara svårt att göra det om tjänsten är på mindre än en halvtidstjänst. En uppgift som kräver en halvtidstjänst bemannad av en anställd med eftergymnasial utbildning kostar omkring 340 000 kronor inklusive arbetsgivaravgifter, socialavgifter och semestertillägg.²⁹ Utöver det bör finansieringen även täcka overheadkostnader.

²⁹ Baserat på uppgifter från Statistiska centralbyrån avseende medianlöner 2019 inom statlig sektor, eftergymnasial utbildning, tre år eller mer.

Referenser

Jordbruksverket. (2009). *Fördelning av medel för länsstyrelsernas arbete med stöd på jordbruksområdet och för djurskyddskontroller.*

Kommuninvest (2016). *En bärkraftig kommunstruktur.*

Länsstyrelsen Blekinge. (2020). *Årsredovisning 2019.*

Länsstyrelsen Dalarna. (2020). *Årsredovisning 2019.*

Länsstyrelsen Gotland. (2020). *Årsredovisning 2019.*

Länsstyrelsen Gävleborg. (2020). *Årsredovisning 2019.*

Länsstyrelsen Halland. (2020). *Årsredovisning 2019.*

Länsstyrelsen Jämtland. (2020). *Årsredovisning 2019.*

Länsstyrelsen Jönköping. (2020). *Årsredovisning 2019.*

Länsstyrelsen Kalmar. (2020). *Årsredovisning 2019.*

Länsstyrelsen Kalmar. (2019). *Årsredovisning 2018.*

Länsstyrelsen Kronoberg. (2020). *Årsredovisning 2019.*

Länsstyrelsen Norrbotten. (2020). *Årsredovisning 2019.*

Länsstyrelsen Skåne. (2020). *Årsredovisning 2019.*

Länsstyrelsen Stockholm. (2020). *Årsredovisning 2019.*

Länsstyrelsen Södermanland. (2020). *Årsredovisning 2019.*

Länsstyrelsen Värmland. (2020). *Årsredovisning 2019.*

Länsstyrelsen Västerbotten. (2020). *Årsredovisning 2019.*

Länsstyrelsen Västernorrland. (2020). *Årsredovisning 2019.*

Länsstyrelsen Västmanland. (2020). *Årsredovisning 2019.*

Länsstyrelsen Västra Götaland. (2020). *Årsredovisning 2019.*

Länsstyrelsen Örebro. (2020). *Årsredovisning 2019.*

Länsstyrelsen Östergötland. (2020). *Årsredovisning 2019.*

Länsstyrelserna. (2020). *Modell för fördelning av medel för utgiftsområde 9 anslag 6:1 anslagspost 2, åtgärder för tillsyn-ANDT 2020.*

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser. (2014). *Bättre statistik för bättre regional- och landsbygdspolitik.*

Näringsdepartementet. (2015). *En nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020.* N2015.31.

Proposition 2019/20:1. *Budgetpropositionen för 2020.* Utgiftsområde 19 Regional tillväxt.

Regeringsbeslut 2020-04-30. *Uppdrag att se över systemet för avgifter för sådan prövning och tillsyn som sker enligt miljöbalken.*

Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder inom utgiftsområde 19 Regional tillväxt.

Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende länsstyrelserna. Bilaga 3 – Fördelning av medel.

Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende länsstyrelserna. Bilaga 7.

Riksrevisionen. (2019:2). *Vanans makt – regeringens styrning av länsstyrelserna.*

SOU 2004:14. *Det ofullständiga pusslet. Behovet av att utveckla den ekonomiska styrningen och samordningen när det gäller länsstyrelserna.*

SOU 2019:65. *Långtidsutredningen 2019.*

SOU 2020:8. *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget.*

Statistiska centralbyrån. (2020). Företagsregistret. (Hämtad 2020-05-06)
<https://www.scb.se/vara-tjanster/foretagsregistret/aktuell-statistik-fran-foretagsregistret/>

Statskontoret. (1996:8). *Modeller för fördelning av ramanslaget till länsstyrelserna.*

Statskontoret. (2016:25). *Jordbruksverkets ökade kostnader för administration av EU-stöd – konsekvenser och utmaningar.*

Studieförbundet Näringsliv och Samhälle. (2015). *Strategier för att möta småkommunernas utmaningar.* SNS Analys nr. 26.

Sveriges Kommuner och Landsting (numer Sveriges Kommuner och Regioner). (2016). *Kommungruppsindelning 2017, omarbetning av Sveriges Kommuner och Landstings kommungruppsindelning.*

Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut. (1995). *Svenskt Dammregister, norra Sverige.*

Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut. (1994). *Svenskt Dammregister, södra Sverige.*

Bilaga 1

Regeringsuppdraget



Regeringen

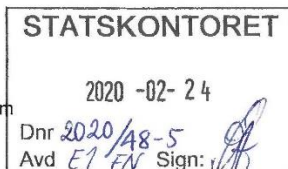
Finansdepartementet

Regeringsbeslut

III 1

2020-02-13
Fi2020/00542/SFÖ

Statskontoret
Box 396
101 27 Stockholm



Uppdrag till Statskontoret att se över modellen för att fördela anslaget till länsstyrelserna

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att se över den modell som används för att fördela medel på anslaget 5:1 Länsstyrelserna m.m. under utgiftsområde 1 Rikets styrelse och lämna förslag på en ny eller reviderad fördelningsmodell som ska kunna tillämpas vid beredningen av myndighetens regleringsbrev för 2021. I uppdraget ingår att se över om de befintliga sju parametrarna i modellen är relevanta och vid behov lämna förslag på nya parametrar. Parametrarna ska spegla länsstyrelsernas verksamhet och vara mätbara, transparenta, enkla att förstå samt stabila över tid. Parametrarna ska utformas på ett sådant sätt att fördelningen av medel inte ska kunna påverkas av länsstyrelserna. Statskontoret ska även redovisa underlag för de parametrar som föreslås och hur underlag ska inhämtas i framtiden. Statskontoret ska redovisa konsekvenserna av en reviderad eller ny fördelningsmodell.

Statskontoret ska inhämta synpunkter från länsstyrelserna och andra berörda statliga myndigheter.

Uppdraget ska redovisas till regeringen (Finansdepartementet) senast den 14 september 2020.

Bakgrund

Riksrevisionen har i granskningsrapporten Vanans makt – regeringens styrning av länsstyrelserna framhållit finansieringens betydelse för att ge länsstyrelserna bättre förutsättningar för att bedriva sin verksamhet mer effektivt och hållbart (skr. 2018/19:117).

Telefonväxel: 08-405 10 00

Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Jakobsgränd 24
E-post: fi.registrator@regeringskansliet.se

Länsstyrelsernas förvaltningsanslag fördelas genom en modell som består av sju parametrar som speglar kostnadsstrukturen bland myndigheterna. Modellen tillämpades för första gången vid fördelningen av medel för budgetåret 2010. En översyn av modellen behövs för att ta ställning till om parametrarna fortfarande är relevanta, och om de behöver revideras.

På regeringens vägnar



Per Bolund



Susanna Herrera

Kopia till

Statsrådsberedningen/SAM
Finansdepartementet/BA
Länsstyrelserna

2 (2)

Bilaga 2

Intervju- och enkätfrågor

Intervjufrågor

Frågor av mer övergripande karaktär eller av modellen som helhet

Vilka förväntningar har ni på vår översyn?

Vad krävs för att ni ska uppfatta fördelningsmodellen som legitim eller tolerera den?

Vilka styrkor/svagheter ser ni med nuvarande fördelningsmodell?

Finns det något kostnadsdrivande/strukturellt förhållande som inte täcks eller täcks dåligt av nuvarande fördelningsmodell?

Vad är viktigast att beakta i fördelningen av förvaltningsanslaget enligt ert perspektiv?

Vad för typ av uppgifter (tex. operativ tillsyn, bidragshantering, vägledning, samordning) anser ni är viktigast att modellen beaktar? Vad är det för typ av uppgifter som kostar mest och varför är det så?

Vad beror det på att det är så få årsarbetskrafter inom flera sakområden (VÄS-koder), utöver de som är koncentrerade till några länsstyrelser?

Fråga om grundbeloppet

Vad anser ni att grundbeloppet ska täcka?

Frågor om folkmängd, befolkningsförändringar och befolkningstäthet

Folkmängd är i dag den viktigaste parametern (klart störst vikt i fördelningsnyckeln), hur påverkar den er verksamhet och era kostnader?

Borde det vara olika vikter på olika åldersgrupper, t.ex. att barn och ungdomar under 18 år viktas ned?

Bedömer ni att befolkningsutveckling borde ingå som parameter, såväl befolkningsökningar som minskningar? Är omvandlingstrycket en viktig kostnadsdrivande faktor?

Hur ser ni på befolkningstäthet kopplat till er verksamhet?

Frågor om miljöskyddsavgifter

Vad är de huvudsakliga skälen till att ni har delegerat operativ tillsyn av miljöfarlig verksamhet till kommunerna? I vilken utsträckning har ni överfört ansvaret till kommunerna och hur menar ni att det påverkar parametern miljöskyddsavgifter?

Nuvarande parameter (miljöskyddsavgift) täcker bara tillsyn av miljöfarlig verksamhet. Tillsyn enligt miljöbalken omfattar mer än miljöfarliga verksamheter. Har ni några tankar om det kopplat till fördelningsmodellen av förvaltningsanslaget?

Frågor om djurskyddskontroller och jordbruksstöd

Jordbruksföretag/arbetsställen samvarierar till stor del med antal SAM-ansökningar och djurskyddskontroller. Ger det en rättvisande bild att förenkla parametrarna till antal jordbruksföretag?

Frågor om yta och långa avstånd

Hur påverkar länets areal er verksamhet och era kostnader?

Hur hanterar ni att exempelvis tillsynsobjekt, verksamheter, aktörer kan finnas utspridda på en relativt stor yta? Hur påverkar långa avstånd er verksamhet? Var finns tillsynspersonal stationerade?

Bedömer ni att parametern areal har någon avgörande kostnadsdrivande effekt? Om t.ex. restid för kontroller är den avgörande faktorn, borde istället detta vara parametern? Eller är det avgörande att det t.ex. är svårare med samordning över stora avstånd?

Frågor om antal kommuner

På vilket sätt påverkar antalet kommuner er verksamhet och era kostnader?

Anser ni att antalet kommuner kan vara kostnadsdrivande? Borde kommunerna viktas efter storlek, i likhet med vad ni gjort någon gång i era egna fördelningsmodeller? Där större vikt fästs vid små eller stora kommuner?

Frågor om länsanslaget och lantbruksstöd

Fördelningen av länsanslaget bygger på hur mycket pengar som sammantaget disponeras av regionerna och länsstyrelserna för anslaget regionala tillväxtåtgärder inom utgiftsområde 19. Vad anser ni om parametern länsanslag mot bakgrund av att ansvaret för regional utveckling numera ligger på regionerna?

Vad riktar sig lantbruksstödet framför allt till?

Övriga frågor

Vad anser ni är kostnadsdrivande för er verksamhet inom områdena:

- skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar när det inte är några extraordinära händelser
- kulturmiljö
- integration

Har ni några övriga medskick?

Enkätfrågor

Bedömningar i denna enkät gäller: länsstyrelsen i:

Namn och funktion på den person som svarar på enkäten:

Enkäten består av fem frågor. För fråga ett till fyra vill vi att ni markerar det svarsalternativ som ni anser passar bäst med en etta (1). Ni har också fått ett Worddokument där vi vill att ni kortfattat motiverar era bedömningar.

Fråga 1. Hur anser ni att modellen fungerar som helhet för att fördela förvaltningsanslaget?

Dåligt Ganska dåligt Godtagbart Ganska bra Bra Vet inte/Ingen uppfattning

Fråga 2. Vad anser ni om nivån på grundbeloppet (38,7 miljoner kr per länsstyrelse 2020)?

Dåligt Ganska dåligt Godtagbart Ganska bra Bra Vet inte/Ingen uppfattning

Fråga 3. I vilken utsträckning anser ni att respektive parameter är lämplig för att spegla strukturella kostnadsskillnader mellan länsstyrelserna?

Parameter	I låg utsträckning	I ganska låg utsträckning	I viss utsträckning	I ganska hög utsträckning	I hög utsträckning	Vet inte/ Ingen uppfattning
Folkmängd						
Miljöskyddsavgift						
Landyta inkl. sjöar och hav						
Jordbruks- och landsbygdsstöd						
Antal kommuner						
Länsanslag						
Djurskydds-kontroller						

Fråga 4. Vad anser ni om den viktning som respektive parameter har i anslagsfördelningen?³⁰

Parameter	Låg vikt	Ganska låg vikt	Godtagbar	Ganska hög vikt	Hög vikt	Vet inte/ Ingen uppfattning
Folkmängd						
Miljöskyddsavgift						
Landyta inkl. sjöar och hav						
Jordbruks- och landsbygdsstöd						
Antal kommuner						
Länsanslag						
Djurskydds-kontroller						

Fråga 5. Ange eventuella nya parametrar som ni vill föra in i modellen:

Worddokument med motivering till svaren

Svaren på denna enkät gäller: Länsstyrelsen i (fyll i) län.

Namn och funktion på personer som har svarat på enkäten: (fyll i).

Motivera er bedömning om modellen som helhet (fråga 1 i Exceldokumentet):

Motivera er bedömning om nivån på grundbeloppet (fråga 2 i Exceldokumentet):

Motivera er bedömning om i vilken utsträckning respektive parameter är lämplig för att spegla strukturella kostnadsskillnader mellan länsstyrelserna (fråga 3 i Exceldokumentet):

Motivera er bedömning om den viktning som respektive parameter har i anslagsfördelningen (fråga 4 i Exceldokumentet):

Motivera eventuella nya parameter som ni anser bör föras in i modellen och hur de speglar länsstyrelsernas verksamhet (fråga 5 i Exceldokumentet):

Tillägsfråga

Om möjligt vill vi att ni beskriver vilka större förändringar som har skett av era uppgifter under de senaste tio åren och om ni kan koppla dessa förändringar till förändringar av fördelningsmodellen:

³⁰ Vi skickade den 2 april 2020 ut ett förtydligande till alla länsstyrelser om att frågan handlar om hur länsstyrelserna uppfattar den nuvarande viktningen i modellen.

Bilaga 3

Våra överväganden av hur fördelningsmodellen kan förändras

I denna bilaga beskriver vi närmare vilka överväganden vi har gjort avseende att förändra modellen som regeringen använder för att fördela länsstyrelsernas förvaltningsanslag. Vi redovisar dels de förändringar som vi har valt att inte gå vidare med, dels utförligare motiveringar till några av de förslag vi har lämnat i rapporten.

Kompensation för högre hyres- och lönenivåer

I allmänhet är hyrorna och lönerna högre i storstadslänen vilket skulle kunna beaktas vid beräkning av grundbeloppet. Men att differentiera grundbeloppet mellan länsstyrelserna anser vi komplicerar modellen och vi vill hålla den så enkel som möjligt. Särskilda kostnader som inte berör alla län bedömer vi är mer lämpade som riktade medel. Det skulle därför vara tänkbart med ett nytt riktat medel till länsstyrelserna i storstadslänen för att kompensera för högre hyreskostnader. Samtidigt har parametern folkmängd en ganska hög vikt i fördelningsnyckeln och vi bedömer att skillnader i hyror och löner fångas upp av parametern folkmängd. Därför vill vi inte föreslå ett nytt riktat medel eller en ny parameter i modellen för denna strukturella skillnad.

Parametrar som bygger på andelar inom länet

Flera av parametrarna som vi har undersökt skulle ge en annan bild om de baserades på andelar inom länet i stället för antalet inom länet. Ett exempel skulle vara att använda andel långtidsarbetslösa av länets arbetsföra befolkning i stället för antal arbetslösa inom länet. Men vi har valt att utgå från antalet i länet i förhållande till totalen på riksnivå. Vi bedömer att fördelningsmodellen skulle bli mindre ändamålsenlig om tilldelningen skulle bli större för ett län med 22 procent långtidsarbetslösa och en befolkning på 50 000 personer än för med ett län med 20 procent långtidsarbetslösa och en befolkning på en miljon. En parameter med en sådan konstruktion riskerar att ge oproportionerliga omfördelningseffekter.

Andra utgångspunkter för att vikta parametrarna skulle exempelvis kunna vara att försöka uppnå så små omfördelningar som möjligt. Ytterligare ett sätt skulle kunna vara att vikterna så långt som möjligt ska spegla totala ärendemängder eller kostnader inom olika verksamhetsområden. Men det går inte heller eftersom vi har generella parametrar som är en blandning av strukturella faktorer och verksamheter.

Förändring av parametrarnas vikter genom vårt förslag att ta bort parametern länsanslag

Vi föreslår att regeringen ska ta bort den nuvarande parametern länsanslag och att dess vikt på 4,5 procentenheter ska fördelas jämnt mellan parametrarna areal, antal kommuner (inklusive dubbel vikt för landsbygdskommuner) och antal jordbruksföretag. Vi har även prövat att fördela de 4,5 procentenheterna på andra sätt och även kombinerat det med att ändra grundbeloppet. Men vi har då fått omfördelningseffekter som vi inte anser att vi har tillräckliga underlag för att kunna motivera. Vi har inte heller velat höja en enskild parameters vikt med 4,5 procentenheter eftersom vi inte funnit någon annan parameter som korrelerar tillräckligt starkt med länsanslaget och som vi samtidigt bedömer bör höjas i förhållande till andra parametrar. Vi har inte funnit någon lämplig metod för att exakt beräkna vilka vikter parametrarna ska ha. Som vi har beskrivit i avsnitt 5.6 vet vi inte på vilka grunder regeringen har satt de nuvarande parametrarnas specifika vikter. Mot bakgrund av ovanstående har vi kommit fram till att fördela de 4,5 procentenheterna jämnt mellan de tre parametrar som i dag har de lägsta vikterna.

Sammanslagning av parametrar

Som vi beskriver i avsnitt 3.8 så korrelerar parameterparen jordbrukar-/landsbygdsstöd och djurskydd i hög grad. Flera andra parameterpar korrelerar också. Men i flera av dessa fall har vi inte funnit några logiska förklaringar till sambanden, exempelvis mellan antal kommuner och djurskyddskontroller. Vi bedömer att dessa parametrar därför speglar olika aspekter, trots den höga korrelationen. För flera av dessa parametrar finns också län som sticker ut relativt mycket åt det ena eller andra hållet. Det innebär att dessa parametrar är meningsfulla för att spegla skillnader mellan länen. Vi har därför inte föreslagit att slå samman fler parametrar.

Att parametrarna i modellen samvarierar kan tyda på att de delvis mäter samma sak. Men det kan också betyda att de båda är beroende av en tredje okänd variabel. Det kan också finnas slumpmässiga samband. För att bedöma samband räcker det inte att enbart titta på korrelationen.³¹ Vi har därför även bedömt om det rent logiskt bör finnas ett samband och undersökt hur sambanden ser ut i diagram. Vi vill också minimera antalet parametrar vilket gör att fördelningsmodellen bör bestå av parametrar som speglar betydande skillnader mellan länen.

³¹ Måtten på samband som anges i denna rapport avser r-värde, Pearsons korrelationskoefficient.

Befolkningsförändring

Vi har provat befolkningsförändring som en ny parameter. Vi kan konstatera att alla län haft befolkningsstillväxt de senaste fem åren, men inte varje enskilt år. Uppsala är det enda län som har ökat sin befolkningsstillväxt under de senaste fem åren.

Men den befintliga parametern folkmängd speglar indirekt befolkningsförändring eftersom den uppdateras varje år. Att lägga till en parameter som speglar befolkningsförändring skulle förstärka den bilden. Sammantaget bedömer vi att befolkningsförändring inte resulterar i en fördelning som skiljer sig tillräckligt mot den nuvarande parametern folkmängd för att vara värd att inkludera i modellen.

Åldersgrupper

Vi har provat att bryta ned folkmängd efter ålder eftersom länsstyrelserna har färre verksamhetsområden med ärenden som rör unga och gamla. Det skulle därför vara möjligt att exempelvis vikta upp den del av befolkningen som är vuxna, eller som är i arbetsför ålder. I vårt test utgjordes en grupp av personer 18 år eller äldre och en annan grupp av personer mellan 18 och 65 år. Testet visade på små skillnader jämfört med att använda folkmängd med personer av alla åldrar. Sammantaget bedömer vi att skillnaderna mellan länen är för små för att det ska vara meningsfullt att undersöka olika vikter. Det skulle bara göra modellen mer komplicerad.

Detaljplaner

Länsstyrelsen har i uppdrag att företräda statens intressen i detaljplansärenden och kommuner ska samråda med länsstyrelsen i dessa ärenden. Länsstyrelsen kan också överpröva kommunernas beslut om detaljplaner. En tänkbar ny parameter för att spegla detta skulle kunna vara antal antagna, ändrade och upphävda detaljplaner. Men vi har funnit att dessa samvarierar starkt med folkmängden och antalet kommuner. För båda var korrelationen 0,94 för 2018. Det är ett fåtal län som sticker ut, främst storstadslänen eftersom länen har betydligt fler antagna, ändrade och upphävda detaljplaner än övriga län. Sammantaget bedömer vi att antal antagna, ändrade och upphävda detaljplaner korrelerar för starkt med folkmängd och antal kommuner för att utgöra en egen parameter eller att en befintlig parameter skulle viktas utifrån detta.

Skydd av arter och områden

Ett stort verksamhetsområde för länsstyrelserna är naturvård. En ny parameter skulle kunna gälla antalet eller arealen skyddade områden. Vi har därför undersökt antalet och arealen nationalparker, naturreservat, naturvårdsområden och biotopskyddsområden. Arealen skyddade områden samvarierar starkt med den befintliga parametern areal, korrelationen var 0,94 för 2018. Antalet skyddade områden uppvisar inte någon motsvarande korrelation med areal. Vi har heller inte funnit någon stark korrelation mellan antal skyddade områden och folkmängd.

Men vi har funnit flera skäl till att antalet eller arealen skyddade områden inte är lämpliga som parametrar. För det första kan länsstyrelserna påverka dem eftersom de både kan föreslå naturreservat och besluta om att inrätta dem. När det gäller riksintressen och natura 2000-områden är det regeringen som beslutar om dem. Men vi bedömer ändå att länsstyrelserna är delaktiga i att ta fram beslutsunderlag och kan påverka genom att föreslå områden. Världsarv kan avse naturobjekt och utses av UNESCO, men vi bedömer även där att länsstyrelsen har möjlighet att påverka genom att föreslå objekt.

För det andra tillför arealen skyddade områden inte mycket i fördelningsmodellen utöver vad areal redan gör. Vi har inte hittat någon annan parameter som indirekt skulle kunna spegla antalet skyddade områden.

Tillsynsobjekt miljöfarlig verksamhet

Vi bedömer inte att parametern miljöskyddsavgifter är transparent eller lätt att förstå. Vi har därför undersökt om antalet miljöfarliga verksamheter som länsstyrelsen har tillsyn över eller som en kommun i länet har tillsyn över kan användas som en parameter.

Miljöfarliga verksamheter delas in i A- B- och C-anläggningar. A-anläggningar har störst miljöpåverkan och är till exempel flygplatser. Tillståndsprovning sker hos mark- och miljödomstolen. B-anläggningar är till exempel avloppsreningsverk och tillståndsprovvas av länsstyrelsernas miljöprovsningsdelegation. C-anläggningar är mindre objekt som bensinstationer och de anmäls till kommunen. Dessutom finns U-verksamheter som varken är anmälnings- eller tillståndspliktiga. Miljöfarliga verksamheter skulle exempelvis kunna få olika vikt om de är A- respektive B-anläggningar eller utifrån om kommunen eller länsstyrelsen har tillsynsansvaret. Naturvårdsverket har uppgifter om antalet A- och B-anläggningar och vem som har tillsynsansvaret.

Men Naturvårdsverket anser att miljöskyddsavgift sannolikt är en bättre indikator än antalet tillsynsobjekt. Det beror på att miljöskyddsavgifterna är differentierade och därför i någon mening redan avspeglar komplexiteten i tillsynen. Statskontoret bedömer sammantaget att antalet miljöfarliga verksamheter som parameter i stället för miljöskyddsavgift inte skulle göra fördelningsmodellen bättre.

Råvaruproducerande och tillverkande företag

Vi har försökt att hitta en strukturell parameter som speglar länsstyrelsernas verksamhet och näringslivsstrukturen i länet. Vi har därför undersökt om det går att använda uppgifter från Statistiska centralbyrån (SCB) om antal arbetsställen fördelat på län, bransch och storleksklass.³²

Uppgifter på länsnivå finns endast tillgängliga kostnadsfritt på den högsta branschnivån. Vi bedömer att branscherna som enligt denna indelning främst påverkar länsstyrelsernas verksamhet är större arbetsställen inom utvinning av mineral, tillverkning, försörjning av el, gas, värme och kyla samt vattenförsörjning, avloppsrening, avfallshantering och sanering.³³ Men inom de här branscherna ryms även underbranscher som inte är relevanta för länsstyrelsernas verksamhet. Dessutom finns det andra branscher på hög nivå som inte är relevanta att inkludera i sin helhet, men där vissa underbranscher ingår i miljöskyddsavgifterna. Det gäller bland annat hamnar, flygplatser och sjukhus.

Vi har ändå prövat en parameter baserad på den högsta branschnivån i företagsregistret. Antal arbetsställen för företag inom utvinning av mineral, tillverkning, försörjning av el, gas, värme och kyla samt vattenförsörjning, avloppsrening, avfallshantering och sanering samvarierar starkt med folkmängden och relativt starkt med antal kommuner.³⁴ Om vi inte räknar med de minsta arbetsställena (färre än 10 anställda) ökar korrelationen med antalet kommuner i länet. Men det är inte lätt att förklara denna korrelation. Samma förhållande gäller när vi enbart inkluderar arbetsställen med minst 20 anställda. Enligt Naturvårdsverket avser miljöfarlig verksamhet oftast större företag. Vi har därför även prövat att utgå från arbetsställen med minst 100, 200 och 500 anställda, men vi har då fått liknande resultat som tidigare. Att bredda parametern genom att lägga till arbetsställen för företag inom bygg, handel, transport samt hotell och restaurang stärker samvariationen med folkmängden.³⁵

Vi har även undersökt uppgifter tillbaka till 2015 och även prövat att använda ett glidande medelvärde. Vi har även prövat att ge större vikt till medelstora och stora företag i dessa indelningar, vilket förstärker korrelationen med antal kommuner. Sammantaget bedömer vi att folkmängden kompletterat med antalet kommuner i

³² [https://www.scb.se/vara-tjanster/foretagsregistret/aktuell-statistik-fran-foretagsregistret/\(2020-05-06\)](https://www.scb.se/vara-tjanster/foretagsregistret/aktuell-statistik-fran-foretagsregistret/(2020-05-06)).

³³ Vi tänker inte i första hand på branschen *jordbruk, skogsbruk och fiske* eftersom det redan finns jordbruksparametrar. Dessutom är kvaliteten på Jordbruksverkets statistik högre eftersom de efterfrågar den faktiska produktiviteten medan SCB har antal registrerade arbetsställen/företag.

³⁴ SNI-avdelningarna B, C, D och E. SNI står för standard för svensk näringsgrensindelning och används för att klassificera företag och arbetsställen efter deras typ av verksamhet.

³⁵ SNI-huvudgrupperna F, G och I.

viss mån redan är en indikator på företagandet i länet. Även om näringslivets struktur varierar mellan länen exempelvis när det gäller sammansättningen av branscher och företagens storlek har vi inte hittat någon annan meningsfull variabel som beskriver detta förhållande och samtidigt förbättrar fördelningsmodellen.

Det är möjligt att beställa skräddarsydda uppgifter från SCB:s företagsregister, men det kostar pengar. Det vore då möjligt att göra en finare nedbrytning av antalet arbetsställen som skulle ge ett mer meningsfullt utfall. Men det kräver en bedömning av vilka undergrupper av branscher på detaljerad nivå som är relevanta för länsstyrelserna. Denna gränsdragning kan behöva ses över om länsstyrelsernas uppgifter förändras. Dessutom vill vi inte basera fördelningsmodellen på parametrar som inte är allmänt tillgängliga och som kostar pengar, eftersom vi anser att det inte skulle uppfylla kravet om transparens.

Stödområden

För att spegla näringslivets utvecklingsbehov i länen har vi prövat att lägga till en parameter om indelningen i stödområde A och B enligt förordningen (1999:1382) om stödområden för vissa regionala företagsstöd. Denna indelning i stödområden är baserad på Europeiska kommissionens riktlinjer för statligt regionalstöd för 2014–2020. Men eftersom flera kriterier ligger till grund för stödområdena och stödområdena dessutom kan avse delar av kommuner är det otydligt vad en sådan parameter skulle spegla.

Landsbygdskommuner enligt SKR

Utöver det förslag som vi har framfört i avsnitt 5.2 finns en annan indelning av kommuner som Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) tagit fram. Deras indelning har funnits i många år, men antalet grupper och deras kriterier har varierat över tiden. Sedan 2017 finns nio grupper:³⁶

- storstäder (minst 200 000 invånare i kommunens största tätort), 3 kommuner
- pendlingskommun nära storstad (minst 40 procent utpendling till storstad eller storstadsnära kommun), 43 kommuner
- större stad (minst 40 000 och mindre än 200 000 invånare i kommunens största tätort), 21 kommuner
- pendlingskommun nära större stad (minst 40 procent utpendling till större stad), 52 kommuner

³⁶ Sveriges Kommuner och Landsting (numer Sveriges Kommuner och Regioner). (2016). *Kommungruppsindelning 2017, omarbetning av Sveriges Kommuner och Landstings kommungruppsindelning*, s. 7.

- lågpendlingskommun nära större stad (mindre än 40 procent utpendling till större stad), 35 kommuner
- mindre stad/tätort (minst 15 000 och mindre än 40 000 invånare i kommunens största tätort), 29 kommuner
- pendlingskommun nära mindre stad/tätort (minst 30 procent ut- eller inpendling till mindre stad/tätort), 52 kommuner
- landsbygdskommun (mindre än 15 000 invånare i kommunens största tätort, lågt pendlingsmönster), 40 kommuner
- landsbygdskommun med besöksnäring (Landsbygdskommun med minst två kriterier för besöksnäring, det vill säga antal gästnätter, omsättning inom detaljhandel/hotell/restaurang i förhållande till invånarantalet), 15 kommuner.

Kommungruppsindelningen används i många sammanhang för statistik och forskning. Den används av regeringen, myndigheter och intresseorganisationer. Definitionerna och indelningen i kommungrupper finns öppet tillgängliga.³⁷ De kriterier som SKR har valt för att gruppera kommunerna är huvudsakligen storlek i antal invånare i kommunen, täthet i antal invånare i den största tätorten och närhet mätt genom pendling. SKR bedömer att dessa kriterier har betydelse för kommunens utvecklingsmöjligheter när det gäller boende och näringsliv. SKR baserar detta på att antalet arbetstillfällen och möjligheter till bosättning, näringslivets kompetensförsörjning och serviceutbud samvarierar med antalet invånare i närområdet.

Gruppen landsbygdskommuner har alla en minskande eller oförändrad befolkning över en tioårsperiod, relativt långt avstånd till en större stad och lågt in- eller utpendlingsmönster. Gruppen landsbygdskommuner med besöksnäring uppfyller kriterierna för landsbygdskommuner men har dessutom en betydande besöksnäring i förhållande till antalet invånare. Besöksnäringen fångas inte upp av parametern folkmängd som mäter de som är folkbokförda. Vi bedömer att dessa två kommungrupper har högst utvecklingsbehov och utmaningar när det gäller boende och näringsliv. Många av kommunerna i dessa två grupper finns i samma län som också har relativt högt länsanslag.

Sammantaget bedömer vi att SKR:s indelning av kommuner skulle kunna fungera som alternativ till Tillväxtanalys kommuntyper. Vi anser att båda grupperingarna uppfyller kraven om att spegla länsstyrelsernas verksamhet, vara mätbara, transparenta, enkla att förstå, stabila över tid samt att inte vara påverkbara av länsstyrelserna. Men vi ser ändå fördelar med att använda Tillväxtanalys kommun-

³⁷ Sveriges Kommuner och Landsting (numer Sveriges Kommuner och Regioner). (2016). *Kommungruppsindelning 2017, omarbetning av Sveriges Kommuner och Landstings kommungruppsindelning*, s. 7.

typer. En avgörande fördel är att statens fördelning av medel mellan länsstyrelserna utgår från en statlig myndighets definition och inte en kommunal intresseorganisations definition.

Kommunstorlek

Vi har provat att vikta parametern antal kommuner efter kommunernas befolkningar. Men modellen blir inte bättre att ge större vikt till kommuner med större befolkning eftersom det redan fångas upp av parametern folkmängd som har stor vikt. Vi har därför provat att öka viktningen för små kommuner. Det finns exempel från länsstyrelsernas fördelning av sakanslag där de tar hänsyn till storleken på kommuner.³⁸ Flera länsstyrelser anger att små kommuner i genomsnitt har betydligt lägre kompetens och bemanning inom olika sakfrågor. Länsstyrelserna bedriver därför relativt resurskrävande arbete med stöd och samordning riktat mot små kommuner. De kan exempelvis behöva mer detaljerade handledningar, fler fysiska besök och mer vägledning i frågor som är ovanliga och där det är svårt att upprätthålla kompetens. Större kommuner har å andra sidan ofta rätt kompetens, men orsakar i stället fler ärenden hos länsstyrelserna genom att de exempelvis ställer fler frågor och genererar fler ärenden kring stöd och tillsyn. De kan också ofta ha ärenden som är större i omfattning. Problemet för oss är att återge detta på ett objektiva sätt. Det finns inget bra underlag om hur kommunernas stödbehov från länsstyrelsen ser ut och skiljer sig åt.

Vi har fått viss ledning i vilken folkmängd som kan skapa problem för kommuner genom de utredningar och propositioner som berör kommunreformer. På 1970-talet inför reformen av kommunindelningen var en utgångspunkt att en kommun bör ha minst 8 000 invånare för att klara av att hantera sina uppgifter, framför allt skolan.³⁹ Ett motsvarande invånarantal som ibland nämns i dag är minst 10 000 personer.^{40, 41} Våra nordiska grannländer har i sina senaste kommunreformer försökt att uppnå invånarantal på 20 000 per kommun.⁴² En bedömning för Sverige anger målet 30 000 som lägsta invånarantal för att nå ekonomisk bärkraft och kompetensbredd.⁴³

³⁸ Länsstyrelserna. (2020). *Modell för fördelning av medel för utgiftsområde 9 anslag 6:1 anslagspost 2, åtgärder för tillsyn-ANDT 2020*. Modellen är ett exempel som avser en fördelning av medel till länsstyrelserna för förstärkt tillsyn över kommunernas tillsyn och tillståndsprovning avseende tobaksförsäljning och alkohol.

³⁹ SOU 1961:9. *Principer för en ny kommunindelning*, s. 165.

⁴⁰ SNS, Studieförbundet Näringsliv och Samhälle. (2015). *Strategier för att möta småkommunernas utmaningar*. SNS Analys nr. 26, s. 2.

⁴¹ SOU 2019:65. *Långtidsutredningen 2019*. Bilaga 7, s. 207.

⁴² SOU 2020:8. *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*, s. 405.

⁴³ Kommuninvest. (2016). *En bärkraftig kommunstruktur*, s. 64.

En godtycklig gränsdragning skulle kunna vara kommuner i den första kvartilen när det gäller antalet invånare. Det skulle inkludera kommuner med färre än 10 075 invånare 2019. Men det innebär att vi inte kan definiera vilka egenskaper hos kommunerna som vi vill spegla. Vi kan då inte observera om fördelningsmodellen blir bättre eller inte. Vi bedömer därför att det inte är en framkomlig väg. Det finns dessutom flera andra faktorer som spelar in i hur mycket stöd från länsstyrelsen en kommun behöver. En länsstyrelse anger att kommunernas geografiska läge påverkar möjligheten att samverka med andra kommuner och möjligheten för personal att pendla till kommunen. Det i sin tur har betydelse för möjligheten att rekrytera och behålla kompetens. Sammantaget anser vi att det finns flera faktorer som talar emot att ha en viktning där gränsdragningen enbart baseras på hur stor kommunens befolkning är.

Turism

För att ta hänsyn till länets turism eller besöksnäring har vi testat att lägga till en parameter och att vikta om parametern folkmängd. Turism och besöksnäring kan generera fler överklagade plan- och bygglovsärenden om exempelvis uteplatser, uteserveringar och liknande. Dessutom kan turism öka behovet av exempelvis fisketillsyn och underhåll för vandrings- och kanotleder, cykelleder samt kulturmiljöer och tillhörande skyltning.

Tillväxtverket och SCB tar fram statistik om antal gästnätter per län i hotell, stugbyar, campingar samt förmedlade privata stugor och lägenheter. Vi har funnit att korrelationen mellan antal gästnätter och folkmängden i länen är 0,94 för varje år under 2016–2018. Statistiska centralbyrån har även uppgifter om antalet och arealen fritidshusområden (stugbyar) i länen, uppgifter som tas fram vart femte år. Antalet fritidshusområdens respektive arealen på fritidshusområden korrelerar också starkt med folkmängden. Statistiska centralbyrån har också uppgifter om antalet fritidshus i länen. Denna uppgift korrelerar också med folkmängden men i mindre utsträckning. Men vi bedömer ändå sammantaget att dessa parametrar inte är meningsfulla att föra in i fördelningsmodellen eftersom de inte tillför så mycket jämfört med folkmängden.

Dammar

Länsstyrelsen ansvarar för tillsyn över dammar. Viss ombyggnation och reparation av dammar kräver dessutom tillsyn från länsstyrelsen. Denna verksamhet speglas inte av nuvarande parametrar. Det är tänkbart att införa ett riktat medel baserat på antal dammar i länet, men eftersom arbetet med dammar är långsiktigt är det även en tänkbar ny parameter.

Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, SMHI, har ett nationellt dammregister baserat på uppgifter från länsstyrelserna. Dammregistret utgörs av kartdata.

Vi har endast haft tillgång till äldre versioner av dammregistret.^{44, 45} I den använde länsstyrelserna olika definitioner av vilken storlek av damm som har inkluderats. Det saknas dessutom uppgifter om flera dammars storlek. Det innebär att det inte finns en offentligt tillgänglig uppgift i läsbar form som är uppdaterad och som inte kräver en egen sammanställning. Vi anser därför inte att det i nuläget går att göra en parameter som är mätbar, transparent och lätt att förstå utan att SMHI publicerar sina uppgifter på ett nytt sätt.

Antalet större dammar ändras inte särskilt mycket mellan åren och en parameter skulle därmed vara stabil över tid. Givet att SMHI skulle publicera sina uppgifter som öppna data i läsbar form bedömer vi att en parameter om antal dammar skulle uppfylla kraven. Däremot anser vi inte att det är rimligt att kräva en sådan redovisning av SMHI eftersom vi bedömer att mervärdet på det stora hela av att lägga till antal dammar som parameter skulle vara begränsat. Vi bedömer att antal dammar är en smalare parameter än flera andra parametrar. Dessutom vill vi att antalet parametrar ska vara så få som möjligt.

Markanvändning

Länsstyrelserna har olika uppgifter som gäller olika marktyper, exempelvis odlingsmark, skogsmark, annan naturmark och bebyggd mark. Olika typer av ärenden skulle delvis kunna variera utifrån arealens markanvändning, som exempelvis tillsyn över jordbrukarstöd, skydd av naturområden, vård av vandringsleder samt samråd och granskning av detaljplaner. Tänkbara nya parametrar är därmed areal skogsmark, areal bebyggd mark, areal åker- och betesmark samt areal övrig naturmark. Den befintliga parametern areal skulle även kunna viktas utifrån dessa typer av markanvändningar.

Uppgifter om markanvändning finns hos SCB och publiceras vart femte år. Vi har undersökt den senaste uppgiften från 2015. Arealen åker- och betesmark i länen samvarierar med den befintliga parametern jordbrukar-/landsbygdsstöd och arealen skogsmark samvarierar kraftigt med den totala arealen. Arealen bebyggd mark korrelerar med antal kommuner i länet och till viss del också med folkmängd. Arealen övrig naturmark är en sammanslagning av bland annat öppen myr, gräsbevuxen mark och synlig berggrund och denna samvarierar också kraftigt med areal. Vi bedömer därför att nya parametrar eller en viktning utifrån markanvändningen inte skulle tillföra särskilt mycket i fördelningsmodellen.

⁴⁴ Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut. (1995). *Svenskt Dammregister, norra Sverige*.

⁴⁵ Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut. (1994). *Svenskt Dammregister, södra Sverige*.

Befolkningstäthet

Många ärenden som länsstyrelsen hanterar påverkas av graden av tätbebyggelse. Exempelvis ökar ofta antalet detaljplansärenden och behovet av arkeologiska utredningar med befolkningstätheten. Ett mått på befolkningstäthet skulle därför kunna fungera som parameter eller användas som viktning i de befintliga parametrarna areal eller folkmängd.

För att få fram folkmängden per ytenhet i länet skulle vi dela den befintliga parametern folkmängd med areal. Det innebär att den nya parametern skulle samvariera med dessa två parametrar och inte tillföra något till modellen. De två parametrarna speglar redan sammantaget länets befolkningstäthet. Att ta bort folkmängd och areal och ersätta med befolkningstäthet skulle göra modellen sämre eftersom fördelningsmodellen då skulle premiera en stor folkmängd och en mindre areal.

Ett annat tänkbart mått på befolkningstäthet är folkmängd boende i tätorter per län. SCB publicerar inte uppgifter om detta årligen. Vi har därför undersökt den senaste tillgängliga uppgiften från 2018. De flesta människor bor i tätorter i samtliga län, även om andelen varierar mellan 97 procent i Stockholms län till 63 procent i Gotlands län. Folkmängden boende i tätort per län samvarierar också till nästan hundra procent med den totala folkmängden och skulle därför inte tillföra något nytt till modellen.

Lantbruksdjur

Vi har fått flera förslag från länsstyrelserna om att modellen borde ta hänsyn till antalet djur i länen. En möjlig parameter som vi har undersökt är antalet lantbruksdjur eller antalet företag med lantbruksdjur i länen. Båda uppgifterna finns i Jordbruksverkets statistikdatabas. Ett problem är dock att uppgifter om olika djurslag tas fram med olika frekvens och precision. Uppgifter om nötkreatur och företag med nötkreatur baseras på registerbearbetningar för det aktuella året från centrala nötkreatursregistret, CDB. De övriga uppgifterna baseras på totalundersökningar via enkät till alla jordbruksföretag ungefär vart tredje år. Både djurslagen och länen har i varierande grad bortfall som gör att det är vanskligt att basera en fördelningsmodell på sådana uppgifter. Det är främst grisar och fjäderfän som har bortfall. Men om vi exkluderar de djurslag som det inte finns fullständiga uppgifter om skulle det drabba de län som har förhållandevis många företag med sådana djurslag. Vilka djurslag som har bortfall varierar också mellan åren. Det gör det svårt att följa specifika djurslag eller företag med dessa djurslag över tid.

Vi har prövat att basera en parameter på antal lantbruksdjur för de djurslag som det finns fullständiga uppgifter om, det vill säga nötkreatur samt får och lamm. Men korrelationen mellan antalet nötkreatur, får och lamm och den befintliga parametern jordbrukar-/landsbygdsstöd är relativt stark mellan 2017–2019. Korrelationen blir bara något svagare om vi lägger till grisar. Vi har också prövat

en parameter som utgår från antalet företag med lantbruksdjur, det vill säga företag med nötkreatur samt med får och lamm. Denna uppgift har också en stark korrelation med parametern jordbrukar-/landsbygdsstöd för 2017–2019. Lägger vi till företag med grisar ger det endast en marginell förändring i korrelationen. Sammantaget anser vi att en parameter om antal lantbruksdjur eller antal företag med lantbruksdjur inte skulle vara meningsfull att lägga till i modellen eftersom uppgifter om antal lantbruksdjur har ett betydande bortfall och antal företag med lantbruksdjur inte ger en annan bild än antal jordbruksföretag över lag. Dessutom vill vi inte exkludera större jordbruksföretag som inte har lantbruksdjur.

Jordbruksverket har inte lämnat några konkreta förslag på nya parametrar till vår utredning, men de lämnade ett antal förslag om fördelningsnyckeln för djurskyddskontroller. De anser att den skulle kunna ta hänsyn till exempelvis antal anmälningar från officiella veterinärer vid slakterier, antal ansökningsärenden inklusive förprovning, antal kontrollplatser med produktionsdjur inklusive häst samt anläggningars storlek och komplexitet. Men vi bedömer att dessa parameter inte skulle uppfylla kraven på transparens och att vara enkel att förstå. En parameter som speglar en viss avgränsad del av länsstyrelsernas verksamhet bör inte bestå av så många delar, även om de verksamheter som träffas skulle breddas något. Parametrarna är inte tänkta att detaljerat återge alla skillnader mellan länsstyrelserna utan endast de största strukturella skillnaderna. Vi anser att parametern areal speglar att vissa tillsynsobjekt kan ligga avlägset.

Sällskapsdjur

Utöver lantbrukets djur har länsstyrelsen tillsyn över hästar som hålls som sällskapsdjur samt hundar och katter. Dessa djurskyddskontroller speglas inte fullt ut av den befintliga parametern djurskyddskontroller eftersom den slutade uppdateras innan länsstyrelserna tog över ansvaret för tillsyn av hundar och katter samt för omhändertagande av djur. En ny tänkbar parameter är därför antal hästar, hundar och katter i länen.

Uppgifter om antal hundar redovisas per år i Jordbruksverkets hundregister. Men vi har sett att korrelationen är stark med folkmängden, 0,94 både 2018 och 2019. Jordbruksverket har även uppgifter om antalet hästar, vilket de tar fram ungefär vart sjätte år. Senaste uppgiften är från 2016. De tidigare uppgifterna har brister i underlaget och därför har vi inte undersökt dem. Korrelationen mellan antal hästar och folkmängd är 0,77. Korrelationen mellan antalet hästar och antalet djurskyddskontroller är 0,97. Korrelationen mellan antalet hästar och jordbrukarstöd 0,89. För katter publicerar inte Jordbruksverket någon regelbunden statistik. En undersökning gjordes 2013 som visade att det finns många katter både i tätbebyggelser och på landsbygden. Vi bedömer att antalet hästar och hundar inte är meningsfulla att föra in i fördelningsmodellen eftersom de i betydande grad samvarierar med andra parametrar. För antal katter finns det inte någon tillgänglig uppgift som uppdateras regelbundet.

Befolkningsrelaterade utmaningar

Några länsstyrelser anser att det vore bra om modellen kan fånga upp länets utmaningar som har att göra med befolkningen, exempelvis genom mått på folkhälsa eller sysselsättning. En låg utbildningsnivå innebär bland annat att det i genomsnitt är svårare att etablera sig på arbetsmarknaden och att befolkningen i genomsnitt har en sämre hälsa. En möjlig indikator på detta är antal personer med förgymnasial utbildning som högsta utbildningsnivå i länet. Men korrelationen mellan denna uppgift och folkmängden på länsnivå är 0,99 för varje år under 2016–2018. Det är därför en mycket liten skillnad mellan länen jämfört med folkmängden. Även antalet sysselsatta personer, antalet personer med låg disponibel inkomst och antalet arbetslösa har på länsnivå en hög korrelation med folkmängden. Korrelationen mellan dessa uppgifter och folkmängden är högre än 0,97 för varje enskilt år under perioden 2016–2018.

Vi bedömer att dessa mått endast i begränsad omfattning speglar länens strukturella förhållanden. De säger förvisso något om utmaningarna, men om vi håller parametern enkel och endast väljer ett av måtten missar vi vissa delar. Några län har exempelvis något lägre utbildningsnivå men högre grad av egenföretagare. Parametern borde snarare spegla självförsörjningen eller liknande, men vi har inte hittat något bra mått på detta. När det gäller folkhälsa bedömer vi att en sådan parameter skulle säga något om strukturen i länet, men vi anser samtidigt att det inte är ett av länsstyrelsernas största arbetsområde eller en stor strukturell skillnad mellan länen. En annan brist är att måtten till stor del samvarierar med folkmängden.

Kulturmiljö

Äldre bebyggelser och rester av äldre bebyggelser kan skapa en mängd ärenden hos länsstyrelserna. Till exempel kan fornlämningar och byggnadsminnen generera ärenden om tillstånd och prövning samt arkeologiska utredningar, förundersökningar och undersökningar. Men vi har inte hittat något bra mått på kulturhistoriskt rika marker. Riksantikvarieämbetet tar årligen fram uppgifter om antalet registrerade fornminnen som de redovisar på sin webbplats. Men det skiljer sig åt i länen hur väl fornlämningarna är inventerade. Länsstyrelserna kan också påverka antalet fornlämningar eftersom de enligt kulturmiljölagen (1988:950) kan besluta om vissa fornlämningar. Även länsstyrelsernas ambition kan i någon mån spela in, exempelvis kan de besluta om ett objekt ska förlora sin status som fornminne eller inte. Länsstyrelsen kan även besluta om att en äldre byggnad ska skyddas genom att förklara den som byggnadsminne. Vidare finns världsarv som utses av UNESCO, men utifrån förslag från länsstyrelserna.

Folkmängd och hur länge människor har bott på en plats bör påverka mängden fornlämningar och hur många byggnader som kan vara aktuella för att bli byggnadsminnen. I någon mån bedömer vi att den befintliga parametern befolkning till viss del speglar mängden ärenden inom kulturmiljöområdet. Vi har inte funnit någon bättre parameter som uppfyller kraven om mätbarhet och att inte kunna påverkas av länsstyrelserna.

Civilt försvar, krishantering och skydd mot olyckor

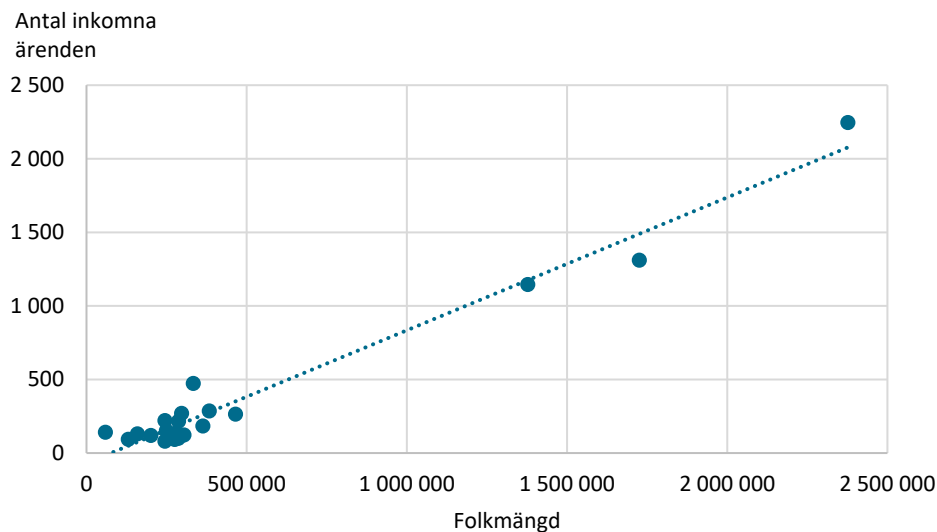
Civilt försvar har fått en ökad betydelse för länsstyrelserna de senaste åren. Det finns också ett riktat medel för civilt försvar som går till samtliga länsstyrelser (avsnitt 4.4). Vi bedömer att uppgiften kommer att bestå under en längre tid. Den skulle därför kunna vara lämplig att spegla genom en parameter, vilket också några länsstyrelser har föreslagit. Vissa länsstyrelser anger också att Försvarsmaktens anläggningar påverkar deras verksamhet. Det kan exempelvis handla om att länsstyrelsen måste väga mellan olika riksintressen där totalförsvaret ofta ska få företräde. En länsstyrelse framför att antal regementen och liknande anläggningar skulle kunna ingå i en parameter.

Men det går inte att få uppgifter om Försvarsmaktens arbetsställen från SCB:s företagsregister. Vi har inte heller hittat någon annan lämplig uppgift att basera en parameter på. Samtliga befintliga parametrar bör i någon mån utgöra kostnadsdrivande faktorer för krishantering, skydd mot olyckor och civilt försvar. Miljöskyddsavgifterna säger exempelvis något om näringslivsstrukturen. Jordbruksföretag har betydelse för livsmedelsberedskapen som spelar in i det civila försvaret. Arbetet med det civila försvaret befinner sig också i en återuppbyggnadsfas vilket gör det svårare att spegla genom en parameter. Behoven kan under återuppbyggnaden variera mycket mellan länen, oavsett strukturella faktorer. Tills vidare bedömer vi därför att det riktade medlet för civilt försvar bör finnas kvar.

Bilaga 4

Figurer avseende samvariation

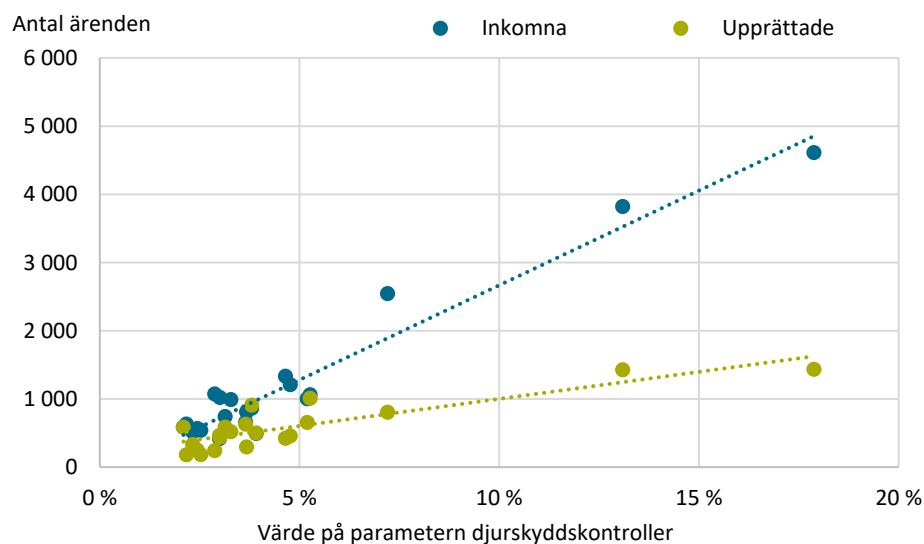
Figur B1. Sambandet mellan externt inkomna ärenden till länsstyrelserna om överklagande av kommuns beslut enligt plan- och bygglagen och folkmängd 2019.



Anmärkning: Ärendetypen gäller kod 403 enligt länsstyrelsernas verksamhets- och ärendestruktur (VÄS).

Källa: Uppgifter från länsstyrelserna och egen bearbetning.

Figur B2. Antal externt inkomna ärenden till länsstyrelserna respektive egeninitierade ärenden av länsstyrelserna om djurskydd och värdet på parametern djurskyddskontroller 2019.

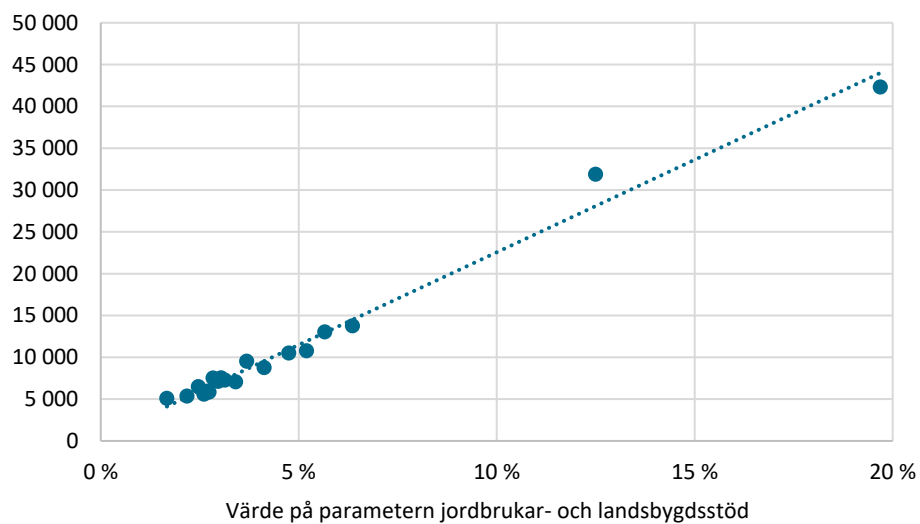


Anmärkning: Ärendetypen gäller kod 282 enligt länsstyrelsernas verksamhets- och ärendestruktur (VÄS).

Källa: Uppgifter från länsstyrelserna och egen bearbetning.

Figur B3. Sambandet mellan externt inkomna ärenden om jordbrukar- och landsbygdsstöd och värdet på parametern jordbrukar- och landsbygdsstöd 2019.

Antal inkomna ärenden 2019



Anmärkning: Ärendetypen gäller kod 60 enligt länsstyrelsernas verksamhets- och ärendestruktur (VÄS). Merparten av ärendena gäller stöd till jordbruket enligt EG:s förordningar (VÄS-kod 601). I figuren ingår i länsstyrelserna i Blekinge och Kalmar län eftersom de har betydligt färre antal inkomna ärenden än övriga länsstyrelser. Det är länsstyrelsen i Skåne som handlägger ansökningar inom Blekinge län.

Källa: Uppgifter från tabell F i länsstyrelsernas årsredovisningar 2019.

Bilaga 5

Vår uppskattning av grundbeloppet

I tabell B1 framgår de kostnader som vi har beräknat att grundbeloppet bör täcka i 2019 års nivå. Vi har uppskattat en grundbemanning utifrån de huvudsakliga verksamhetsområden som finns hos länsstyrelserna samt vissa obligatoriska eller viktiga befattningar, grundbemanningen är 47 årsarbetskrafter. Vi har inte utgått från hur länsstyrelserna faktiskt är organiserade eller vilka faktiska kostnader de har utan vi har utgått från medianvärden för alla länsstyrelser eller för hela staten. Därefter har vi beräknat kostnad för lön, lokaler och viss utrustning för denna grundbemanning. Lokalytor avser till exempel en medianyta per medarbetare om 29 m² för kontor och 2 m² för övrig yta, exempelvis förråd och garage. Vi har beräknat löner genom medianlönen multiplicerad med 1,51 (arbetsgivaravgifter inklusive sociala avgifter). Semestertillägg har vi beräknat som 0,0046 multiplicerat med lönen för en schablon om 33 semesterdagar.

I beräkningen ingår inte kostnader för exempelvis intern representation, specialiserad programvara och utrustning för vissa verksamheter, förbrukningsartiklar samt övriga inventarier. Drivmedel ingår inte i posterna för bilar eftersom vi bedömer att parametern areal täcker det bättre än grundbeloppet.

Tabell B1. Beräkning av de kostnader vi bedömer att grundbeloppet ska täcka 2019.

	Styck-kostnad	Källa	Typ av kostnad	Antal	Årskostnad
Ledningskompetens					
Myndighetschef/ landshövding	103 000	RK	Medianlön staten	1	1 881 995
Länsråd/länsöverdirektör	84 100	RK	Medianlön staten	1	1 536 658
Administrativ chef	64 300	AgV	Medianlön staten	1	1 174 877
Säkerhetskyddschef	64 300	AgV	Medianlön staten	1	1 174 877
Insynsråd, ledamöter	3 975	Lst ÅR	Median- ersättning ledamot	8	31 800
Enhetschef	52 800	AgV	Medianlön staten	4	3 859 004

	Styck- kostnad	Källa	Typ av kostnad	Antal	Årskostnad
Stödkompetens					
Personalansvarig/HR	38 026	AgV	Medianlön staten	1	694 803
Ekonomiadministratör	38 500	AgV	Medianlön staten	1	703 464
Upphandlare	41 100	AgV	Medianlön staten	1	750 971
Kommunikatör	39 600	AgV	Medianlön staten	1	723 563
It, systemutvecklare/ förvaltare	36 900	AgV	Medianlön staten	1	674 229
It, drift	43 200	AgV	Medianlön staten	1	789 342
Arkivarie/registrator	36 200	AgV	Medianlön staten	1	661 439
Internt stöd-, utvecklings- och administrativt arbete	31 450	AgV	Medianlön staten	2	1 149 296
Kontorsservicearbete	27 400	AgV	Medianlön staten	2	1 001 295
Kärnkompetens					
Samhällsinriktat planerings-, utrednings- och förhandlingsarbete	44 385	AgV	Medianlön staten	4	3 243 975
Utrednings-, inspektions- och tillsynsarbete med allmänrättslig inriktning	30 700	AgV	Medianlön staten	4	2 243 777
Juridiskt utredningsarbete	43 700	AgV	Medianlön staten	1	798 478
Veterinärarbete, livsmedelstillsyn och djurskyddskontroll	36 838	AgV	Medianlön staten	4	2 692 386
Kulturmiljövård	36 000	AgV	Medianlön staten	3	1 973 354
Arbete inom jordbruk, skogsbruk, jakt och fiske	31 000	AgV	Medianlön staten	3	1 699 277
Arkitektarbete fysisk planering och anläggningskonstruktion	44 250	AgV	Medianlön staten	3	2 425 581
Naturvetenskapligt arbete	35 400	AgV	Medianlön staten	6	3 880 930

	Styck- kostnad	Källa	Typ av kostnad	Antal	Årskostnad
Lokaler					
Residens	1 417 000	Lst ÅR	Median- kostnad	1	1 417 000
Kontorsyta och övrig yta	1 400	Lst ÅR/ ESV	Medianhyra per m ²	1 457	2 039 800
Övrigt					
Mindre personbil	3 000	Skattning	Månads- kostnad	2	72 000
Större bil	5 000	Skattning	Månads- kostnad	2	120 000
Dator, internet och telefoni	8 300	DIGG	Årskostnad per arbetsplats	47	390 100
Extern representation	427 000	Lst ÅR	Median- kostnad	1	427 000
Totalt					40 231 275

Källa: Arbetsgivarverket, Ekonomistyrningsverket, länsstyrelsernas årsredovisningar, Myndigheten för digital förvaltning, Regeringskansliet samt egen uppskattning. Se respektive rad under kolumnen "Källa".

Bilaga 6

Kartläggning av de riktade medlen

Tabell B2. Sammanställning av de riktade medlen för budgetåret 2020.

Benämning	Avser	Går till
Rennäring	Förvalta nyttjanderätterna för fjällområden, sköta skyddade fjällområden, verka för hållbar rennäring.	Jämtland, Västerbotten, Norrbotten
GIS	Utveckla och uppdatera GIS-programvaran samt utbilda andra länsstyrelser.	Västra Götaland
Miljösamverkan Sverige	Samordning av länsstyrelsegemensamt projekt för tillsyn enligt miljöbalken.	Västra Götaland
Rovdjursförvaltning	Arbete med förvaltning av de stora rovdjuren: förvaltning, jaktärenden, inventering, ersättning för skador.	Västra Götaland, Värmland, Örebro, Västmanland, Dalarna, Gävleborg, Västernorrland, Jämtland, Västerbotten, Norrbotten
EU:s territoriella program	EU-program som Sverige deltar i.	Jämtland, Västerbotten, Norrbotten
Penningtvätt	Tillsynsansvar för många av de aktörer som omfattas av lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.	Skåne, Stockholm, Västra Götaland
Kampsport	Kampsportsdelegation med verksamhet att pröva tillstånd för olika kampsporter.	Örebro
Samordning flykting-mottagning/etablering	Samordning och koordinering av länsstyrelsernas arbete med mottagandet av nyanlända respektive ensamkommande barn och nyanländas etablering samt av det arbete som bedrivs gemensamt av länsstyrelserna, Arbetsförmedlingen och Migrationsverket. Medlen går till nationell samordnare (Kalmar) och fördelas sedan ut till andra län.	Kalmar
Överföring jordbrukarstöd	Blekinge har överfört hantering av jordbrukarstöd till Skåne och ersätter Skåne genom detta riktade medel.	Skåne (samt motsvarande minuspost för Blekinge)
Avfalls-transporter	Förstärkning av arbete med tillsyn över gränsöverskridande avfallstransporter.	Stockholm, Skåne, Västra Götaland, Gävleborg, Norrbotten

Benämning	Avser	Går till
Havsplanering	Bistå Havs och Vattenmyndigheten i visst vattenarbete avseende havsplanering.	Stockholm, Uppsala, Södermanland, Östergötland, Kalmar, Gotland, Blekinge, Skåne, Halland, Västra Götaland, Gävleborg, Västernorrland, Västerbotten, Norrbotten
Uppgift från Fiskeriverket	Ansvar för utredningskontor som ska avge yttranden till miljödomstolen och bistå med sakkunnigutredningar om fiskbestånd och fiske i ansökningsmål enligt miljöbalken.	Västra Götaland, Västernorrland, Norrbotten
Centralmyndighet internationell delgivning	Länsstyrelsen i Stockholms län är centralmyndighet för internationell delgivning. Centralmyndigheten biträder med delgivning i Sverige på utländsk begäran samt i utlandet på svensk begäran. Centralmyndigheten har även en rådgivande roll i delgivningsfrågor.	Stockholm
Djurskydd	Förstärkning av arbete med djurskydd.	Samtliga län
Civilt försvar	Förstärkning av arbete med civilt försvar.	Samtliga län
Djurfrågor	Medel avseende djurfrågor som kan omdisponeras vid behov mellan länen, via Örebro.	Örebro
GRÖT	Koncentration av uppgifter kring tillsyn över gränsöverskridande transporter av avfall.	Stockholm, Skåne, Västra Götaland, Gävleborg, Norrbotten
EU:s jordbruksstöd	Ärenden som Jordbruksverket inte hunnit med att hantera genom sitt nya system.	Samtliga län
Livsmedelsstrategi	Förstärkning av livsmedelsstrategin.	Samtliga län
Införandebidrag (1-årigt)	Utjämnning av tidigare genomförda förändringar.	Samtliga län (8 län negativa och 13 positiva)
Anslagspost 22 utvecklingsanslag*	Anslagsposten används för löpande utgifter i samband med länsstyrelsegemensamma aktiviteter och gemensamma utvecklingsprojekt. Medlen disponeras efter beslut av Regeringskansliet (Finansdepartementet).	Regeringskansliet/ Finansdepartementet
Enskilda belopp*	Bland annat utvecklingsmedel till Västmanland, extra medel till Norrbotten för livsmedelsstrategin och ersättning för Örebro för dispositionsrätten.	Västmanland, Västernorrland, Norrbotten, Örebro

Benämning	Avser	Går till
Koncentration av miljöprövningsdelegationer*	Överföring av medel från de länsstyrelser som inte har MPD till de som har.	Samtliga län utom Halland, Västra Götaland, Västerbotten, Norrbotten (9 län negativa och 8 positiva)
Koncentration av stiftelser*	Överföring av medel från de länsstyrelser som inte hanterar tillsyn av stiftelser till de som gör detta.	Samtliga län (14 län negativa och 7 positiva)
Koncentration av diverse*	Överföring av medel från vissa länsstyrelser till andra, avseende hantering av bland annat begravningsfrågor.	Samtliga län (7 län positiva och 14 negativa)
Extra orter*	Överföring av medel till de länsstyrelser som har extra kontor för tidigare residensorter för att erbjuda fortsatt närvaro.	Skåne, Västra Götaland

Anmärkning: *Dessa benämns inte riktade medel, men fungerar på liknande sätt, det vill säga att de avgår från förvaltningsanslaget tillsammans med grundbeloppet före fördelningen via parametrarna.

Källa: Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende länsstyrelserna, bilaga 3 – Fördelning av medel.

Bilaga 7

Länens andelar av de nya parametrarna

Tabell B3. Länens andelar av respektive parameter om vårt förslag till ny fördelningsmodell hade varit i full kraft inför regleringsbrevet 2020.

Länsstyrelse	Folkmängd (procent)	Miljö-skydds-avgifter (procent)	Antal jordbruks-företag (procent)	Areal (procent)	Antal kommuner med dubbel vikt för landsbygds-kommuner (procent)
Stockholm	22,9	5,8	3,1	1,6	6,4
Uppsala	3,7	2,4	4,4	1,9	2,6
Södermanland	2,9	2,8	3,2	1,6	3,1
Östergötland	4,5	6,0	5,3	2,7	4,5
Jönköping	3,5	6,2	5,3	2,6	4,3
Kronoberg	2,0	2,5	3,5	2,1	3,1
Kalmar	2,4	4,0	4,8	2,6	4,5
Gotland	0,6	1,0	2,2	0,7	0,5
Blekinge	1,6	2,1	2,1	0,7	1,7
Skåne	13,3	11,8	13,0	2,5	10,0
Halland	3,2	3,2	5,0	1,3	1,9
Västra Götaland	16,7	14,2	19,4	6,4	17,6
Värmland	2,8	5,1	5,0	4,9	5,5
Örebro	3,0	4,0	3,6	2,2	4,5
Västmanland	2,7	2,9	2,6	1,3	2,9
Dalarna	2,8	3,8	3,1	6,8	5,5
Gävleborg	2,8	4,3	3,4	4,4	4,0
Västernorrland	2,4	6,0	3,1	5,1	2,4
Jämtland	1,3	2,4	2,3	12,0	3,6
Västerbotten	2,6	4,8	3,7	13,2	6,4
Norrbotten	2,4	4,8	2,0	23,5	5,0
Totalt	100	100	100	100	100

Anmärkning: För att kunna jämföra andelarna i denna tabell med länsstyrelsernas tidigare fördelningar måste det även vägas in att vi föreslår nya vikter för flera parametrar och ett höjt grundbelopp.

Källa: Statistiska centralbyrån, Jordbruksverket, Tillväxtverket, länsstyrelsernas årsredovisningar och egen bearbetning.