



2009:10

Länsstyrelsen i Gotlands län

– en myndighetsanalys





MISSIV

DATUM
2009-05-19
ERT DATUM
2009-02-05

DIARIENR
2009/49-5
ER BETECKNING
Fi2009/1117

Regeringen
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att utföra myndighetsanalys av Länsstyrelsen i Gotlands län

Regeringen gav den 5 februari 2009 Statskontoret i uppdrag att utföra en myndighetsanalys av Länsstyrelsen i Gotlands län i enlighet med den modell som Statskontoret redovisade till regeringen i december 2008.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Länsstyrelsen i Gotlands län – en myndighetsanalys* (2009:10).

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. T.f. utredningschef Anna Karlgren och utredare Annika Gustafsson, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Annika Gustafsson

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Inledning	11
1.1	Regeringens uppdrag till Statskontoret	11
1.2	Syftet med en myndighetsanalys	11
1.3	Så har vi genomfört uppdraget	11
2	Verksamhetens innehåll och finansiering	13
2.1	Den mångsidiga myndighetens uppgifter	13
2.2	Annorlunda uppgifter för Länsstyrelsen i Gotlands län	14
2.3	En annorlunda intäktsbild	15
2.4	Verksamhetens indelning och tyngdpunkt	16
2.5	Kontinuerliga förändringar av verksamheten	18
2.6	Sammanfattande iakttagelser	18
3	Organisation och medarbetare	21
3.1	Teamorganisation på två nivåer	21
3.2	Ingen samlad utvärdering av organisationen	24
3.3	Medarbetarna har synpunkter på organisation och arbetssätt	25
3.4	Organisationen från ett externt perspektiv	27
3.5	Länsstyrelsens medarbetare	28
3.6	Sammanfattande iakttagelser	30
4	Ledningens styrning av verksamheten	31
4.1	Omställningsarbetet har tagit kraft	31
4.2	Den årliga styrprocessen har inte satt sig	32
4.3	Prioriteringarna har minskat i omfattning	33
4.4	Verksamhetsutvecklingen hinns inte med	35
4.5	Svårt att utläsa hur brukarorienteringen påverkar verksamheten	36
4.6	Revisionen kritisk till den interna kontrollen	38
4.7	Sammanfattande iakttagelser	39
5	Resultaten av Länsstyrelsens verksamhet	41
5.1	Ingen samlad resultatinformation	41
5.2	Svårt att redovisa effekter av verksamheten	42
5.3	Försöksverksamheten försvårar jämförelser	43
5.4	Ärendehandläggningen löper på	45
5.5	Sammanfattande iakttagelser	51

6	Externa omdömen om Länsstyrelsens arbete	53
6.1	Lantbrukarnas Riksförbund	53
6.2	Svenska kyrkan	54
6.3	Gotlands kommun	56
6.4	Företagare på Gotland	59
6.5	Sammanfattande iakttagelser	59
7	Det omfattande skogsuppdraget	61
7.1	Utvärdering utmynnar i två alternativ	61
7.2	Två tredjedelar är uppdragsverksamhet	62
7.3	Om skogsuppdraget försvinner	65
7.4	Sammanfattande iakttagelser	69
8	En liten, sårbar och delvis annorlunda länsstyrelse	71
8.1	Vissa uppgifter utförs av andra länsstyrelser	71
8.2	Många verksamheter har liten omfattning	73
8.3	Verksamheten är kompetensmässigt sårbar	74
8.4	Nära relation till öns enda kommun	75
8.5	Stor oro inför framtiden	76
8.6	Sammanfattande iakttagelser	78
9	Avslutande diskussion	81
9.1	Hur har Länsstyrelsen utfört uppdraget hittills?	81
9.2	Vad är viktigt inför framtiden?	83
	Referenser	87

Bilaga

Uppdraget	93
-----------	----

Sammanfattning

Statskontoret har på regeringens uppdrag gjort en myndighetsanalys av Länsstyrelsen i Gotlands län. I uppdraget har ingått att beskriva hur Länsstyrelsen fullgör sitt uppdrag samt hur interna och externa faktorer, som är särskilt viktiga för verksamheten, påverkar möjligheterna för detta. I uppdraget har också ingått att belysa områden som är särskilt viktiga för Länsstyrelsens förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag framöver. Resultatet av analysen ska i första hand användas som ett underlag inför regeringens mål- och resultatdialog med ledningen för Länsstyrelsen i Gotlands län.

Med sina 57 000 invånare är Gotland det minsta länet. Länsstyrelsen i Gotlands län är en av de minsta länsstyrelserna, sett till verksamhetens omfattning. Den har i grunden samma uppgifter som de flesta andra länsstyrelser, men har endast en kommun att ha tillsyn över, ge råd till samt samverka med. En annan skillnad är att Länsstyrelsen i Gotlands län på försök sedan år 1998 även svarar för uppgifter inom skogspolitiken. Fram till och med år 2007 omfattade försöket också uppgifter inom arbetsmarknadspolitiken. Försöksverksamhetens andel av Länsstyrelsens totala verksamhet utgjorde ungefär en fjärdedel år 2008 mot närmare hälften år 2007.

Regeringens beslut att avbryta försöket inom arbetsmarknadspolitiken, tillsammans med allmän ekonomisk åtstramning, medförde ett omfattande omställnings- och förändringsarbete vid Länsstyrelsen. Det uppstod också behov av att använda anslagskrediten. Länsstyrelsen bedömer att anslagskrediten kommer att behöva användas även de två närmaste åren, bl.a. som en konsekvens av att ytterligare två verksamheter försvinner från Länsstyrelsen år 2010.

För att lösa sina uppgifter har Länsstyrelsen sedan år 2005 en teamorganisation som syftar till att öka flexibiliteten och minska sårbarheten i verksamheten. Samtidigt infördes ett nytt sätt att internt styra verksamheten. En ledningsgrupp, eller ett ledningsteam, med länsrådet samt fyra chefer styr verksamheten genom uppdrag till i dagsläget sexton operativa team. De operativa teamen har inte några chefer, men ibland en eller två teamsamordnare. Organisationen och det förändrade arbetssättet har inte utvärderats av Länsstyrelsen på ett samlat sätt.

Medarbetarna är i huvudsak positiva till det ökade ansvaret för teamen. Det finns dock kritik mot organisationens funktionssätt som bl.a. rör uppdelning av sakområden på flera team med olika chefer samt svårigheter att samverka över teamgränserna. Sedan länge finns kritik från medarbetarna mot att teamsamordnarnas roll och uppgifter inte har klargjorts. I formell mening saknar de både ansvar och befogenheter. Från ett externt perspektiv kan det vara svårt att veta vem som är formellt ansvarig för en verksamhet. Främst är det organiseringen av skogsverksamheten som är föremål för sådan kritik.

Länsstyrelsens sätt att styra innebär att länsledningen har lagt ett stort ansvar på de operativa teamen att uttolka och bestämma verksamhetens konkreta innehåll utifrån verksamhetsplanen och ledningsteamets uppdragsbeskrivningar – dokument som är allmänt hållna. En av länsledningens prioriteringar för verksamheten år 2008 var att effektivisera ärendehandläggningen, utan närmare preciseringar av vad som skulle uppnås och när. Några konkreta resultat av detta arbete har inte kunnat uppvisas.

Det är svårt att få en överblick över vad Länsstyrelsen i Gotlands län presterar och vilka resultat som uppnås. Redovisningarna finns inte samlade och är inte av sådan art att det går att bedöma hur väl Länsstyrelsen fullgör sitt samlade uppdrag. Detta förklaras av den heterogena verksamheten samt mängden av inblandade kravställare och mottagare av resultatinformation. Det förklaras också av att regeringens krav på återrapportering är mer inriktade på beskrivningar av myndighetens arbete och insatser än på konkreta resultat av det. Därutöver är det oklart på vilken grund den information som Länsstyrelsen presenterar i sin årsredovisning väljs ut.

Den verksamhetsstatistik som är gemensam för länsstyrelserna ska kunna användas för jämförelser. Inte sällan krävs dock ytterligare information och närmare analys för att kunna bedöma varför utfall och resultat skiljer sig åt, t.ex. mellan Länsstyrelsen i Gotlands län och övriga länsstyrelser. Försöksverksamheten vid Länsstyrelsen i Gotlands län försämrar ytterligare jämförbarheten med andra länsstyrelser eftersom den hittills har redovisats i den befintliga verksamhetsstrukturen.

Ärendehandläggning är ett område där det finns viss länsstyrelsegemensam statistik. Denna visar bl.a. att Länsstyrelsen i Gotlands län har den minsta ärendemängden av länsstyrelserna. Den visar också att ärendebalanserna inte har påverkats negativt av personalneddragningarna vid Länsstyrelsen. Jämfört med genomsnittet för samtliga länsstyrelser förefaller Länsstyrelsen i Gotlands län ha en något lägre andel överklagade beslut, men har samtidigt den högsta andelen ändrade beslut av sådana som har prövats i högre instans.

Mycket talar för att ärendehandläggningen är en prioriterad uppgift i teamen och att externa krav är mer styrande än länsledningens prioriteringar. Ledningsgruppen har dock bristande överblick över Länsstyrelsens samlade arbete med att sätta mål för handläggningstider. Enskilda team har oftast själva tagit initiativ till att sätta sådana mål, men utfallet följs inte alltid upp.

Det finns en ambition vid Länsstyrelsen att orientera verksamheten mot brukarna, men det är svårt att utläsa hur denna ambition konkret påverkar verksamheten och dess inriktning. Ansvar för dialogen med brukarna ligger på de enskilda teamen. Några övergripande brukarundersökningar har inte genomförts. Statskontorets intervjuer med företrädare för några av

Länsstyrelsens större mål- eller brukargrupper på Gotland ger en bild av att Länsstyrelsen fungerar olika bra inom olika verksamheter, men också i sina olika roller. Omdömena vittnar om den sårbara situation som Länsstyrelsen befinner sig i – både ekonomiskt och kompetensmässigt.

Gentemot Gotlands kommun uppfattas Länsstyrelsen fungera väl när det gäller frågor om regional utveckling samt miljöskydd och djurskydd, men något sämre när det gäller livsmedelskontroll. Däremot uppfattas Länsstyrelsen inte kunna hantera sina uppgifter inom samhällsplaneringen på ett fullt tillfredsställande sätt. Från både Lantbrukarnas Riksförbund och Svenska kyrkan på Gotland får Länsstyrelsen kritik för sitt sätt att hantera skogsfrågorna. I sitt arbete med kyrkliga kulturmiljöfrågor uppfattas Länsstyrelsen fungera väl. Det finns en oro bland lantbrukarna att Länsstyrelsens resurser kommer att påverka myndighetens möjligheter att fullgöra sina uppgifter inom lantbruksområdet vad gäller rådgivning, men även handläggning av statlig ersättning till lantbrukare.

Många verksamheter vid Länsstyrelsen i Gotlands län är väldigt små och Länsstyrelsen försöker på olika sätt hantera den kompetensmässigt sårbara verksamheten. Vissa uppgifter har Länsstyrelsen svårt att klara på egen hand, med motivet att det saknas kompetens. I flera fall anlitar Länsstyrelsen andra länsstyrelser för att utföra vissa uppgifter. I något fall har även beslutsrätten delegerats till annan länsstyrelse. Det finns en önskan från ledningens sida att medarbetarnas kompetensområden ska breddas. Insatser för kompetensutveckling prioriterades dock ned 2007–2008 mot bakgrund av myndighetens ekonomiska problem. För närvarande har Länsstyrelsen ingen aktuell policy och plan för kompetensförsörjningen.

När en verksamhet har liten omfattning och hanteras av en eller ett fåtal tjänstemän kan kontakterna med enskilda företrädare för en målgrupp lätt bli av personlig karaktär. En tjänsteman kan också tvingas fungera i flera av Länsstyrelsens roller gentemot samma brukare. Även i relationen till den enda kommunen i länet blir Länsstyrelsens litenhet ibland påtaglig. Länsstyrelsen har ingen policy för hur man ska hantera jävslänkande situationer.

Sammantaget konstaterar Statskontoret att det finns svagheter i Länsstyrelsens interna styrning och kontroll. Myndighetens ansträngda finansiella situation och det omfattande omställningsarbete som följde när försöket inom arbetsmarknadspolitiken avbröts vid årsskiftet 2007/08 har påtagligt påverkat verksamheten, inte minst vad gäller ledningens strategiska arbete. Utifrån en översiktlig analys av Länsstyrelsens verksamhet, några utvalda resultat samt intervjuer vid Länsstyrelsen har Statskontoret inte fått några indikationer på att det skulle vara några mer omfattande problem vad gäller hur Länsstyrelsen utför sina uppgifter. Länsstyrelsen förefaller fullgöra sina kärnuppgifter – antingen på egen hand eller med hjälp av andra länsstyrelser. Mot detta ska då vägas bl.a. de synpunkter på kvaliteten i utförandet

som har framkommit i Statskontorets intervjuer med några centrala målgrupper på Gotland.

Det finns en påtaglig oro inför vad som ska hända med Länsstyrelsen i Gotlands län framöver. Oron har sin grund i otillräckliga ekonomiska resurser, men också de många utredningar som allmänt berör länsstyrelsernas uppgifter och organisation. För Länsstyrelsen är regeringens kommande ställningstagande utifrån utredningen om skogspolitiken genomförande på Gotland av stor vikt. Länsstyrelsen ser med oro på vilka konsekvenser det skulle få för myndighetens övriga verksamhet om ansvaret för skogsfrågorna återförs till Skogsstyrelsen.

Den skogliga verksamhet som Länsstyrelsen bedriver utgör ungefär en fjärdedel av den totala verksamheten, sett till både årsarbetskrafter och kostnader – dvs. 39 miljoner kronor av totalt 141 miljoner kronor år 2008. Skogsverksamheten innehåller myndighetsuppgifter, men även en stor uppdragsverksamhet. I samarbete mellan Arbetsförmedlingen, Gotlands kommun och Försäkringskassan anvisas personer till arbetsträning, rehabilitering och sysselsättning i Länsstyrelsens uppdragsverksamhet. Inom ramen för uppdragsverksamheten utförs också tjänster åt enskilda skogsägare och åt Länsstyrelsens egna team.

Från den 1 januari 2009 skärpte regeringen kraven på den skogliga uppdragsverksamheten. Länsstyrelsen har ännu inte utrett vilka konsekvenser detta får för Länsstyrelsen. Det innebär att verksamheten i vissa delar kan ha en inriktning och omfattning som går utöver det som är lämpligt eller tillåtet. Regeringen ställer inga krav på Länsstyrelsen att redovisa ackumulerat ekonomiskt resultat för olika typer av uppdrag och kundgrupper. Av årsredovisningen går det därmed varken att utläsa om uppdragsverksamheten bedrivs med full kostnadstäckning eller om vissa tjänster eller kundgrupper subventionerar andra.

Om regeringens beslut innebär att ansvaret för skogsfrågorna återgår till Skogsstyrelsen bedömer Länsstyrelsen att verksamheten får en alltför liten omfattning för att Länsstyrelsen ska fungera som en egen sammanhållen myndighet. Länsstyrelsen bedömer bl.a. att den inte kommer att klara av att finansiera sina overheadkostnader. Statskontoret menar att det krävs en mer ingående analys av Länsstyrelsens skogliga verksamhet, inklusive uppdragsverksamheten, för att kunna uttala sig om dess betydelse för myndighetens möjligheter att klara sitt uppdrag och sin ekonomi om skogsuppdraget skulle upphöra.

1 Inledning

1.1 Regeringens uppdrag till Statskontoret

Statskontoret har fått regeringens uppdrag att göra en myndighetsanalys av Länsstyrelsen i Gotlands län enligt den modell som Statskontoret redovisade till regeringen i december 2008 i rapporten Modell för myndighetsanalyser (2008:17). Statskontoret ska beskriva hur Länsstyrelsen fullgör sitt uppdrag samt hur interna och externa faktorer, som är särskilt viktiga för verksamheten, påverkar möjligheterna för detta. Därutöver ska Statskontoret belysa områden som är särskilt viktiga för Länsstyrelsens förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag framöver.

Enligt uppdraget ska analysen genomföras i samverkan med Länsstyrelsen i Gotlands län.

1.2 Syftet med en myndighetsanalys

En myndighetsanalys är en översiktlig studie av en myndighet som utförs på relativt kort tid av en extern part. Resultatet av analysen kan användas som stöd för regeringens mer allmänna bedömning av en verksamhet eller för att uppmärksamma behov av förändrad styrning eller frågor att utreda vidare. Ett centralt användningsområde är att utgöra underlag i regeringens mål- och resultatdialog med ledningen för en myndighet. Analysen ska då komplettera sådant underlag som ansvarigt departement tar fram inför dialogen.

En myndighetsanalys är alltså ingen granskning eller omprövning av en myndighets verksamhet som utmynnar i förslag till alternativa lösningar eller genomgripande förändringar.

1.3 Så har vi genomfört uppdraget

Statskontorets myndighetsanalys av Länsstyrelsen i Gotlands län ska i första hand användas som ett underlag inför regeringens mål- och resultatdialog med Länsstyrelsens ledning. Under arbetets gång har vi stämt av inriktningen på studien med Finansdepartementet.

Precis som andra länsstyrelser har Länsstyrelsen i Gotlands län ett komplext uppdrag med ett stort antal uppgifter med olika grad av svårighet och omfattning, många finansiärer och kravställare samt ett stort antal brukare eller intressenter. Samtidigt har Länsstyrelsen i Gotlands län ett delvis annorlunda uppdrag och andra förutsättningar för sin verksamhet jämfört med andra länsstyrelser. Länsstyrelsen står också inför hot om förändringar av

verksamheten som kan komma att påverka myndigheten på ett genomgripande sätt.

Mot denna bakgrund har vi främst koncentrerat analysen till sådana frågor som vi uppfattat vara viktiga för hur Länsstyrelsen hanterar sitt uppdrag idag och i framtiden. Det gäller exempelvis frågor om att internt organisera, styra och följa upp verksamheten. Det gäller också frågor om verksamhetens sårbarhet, t.ex. kompetens och ekonomi, vilka blir högst påtagliga för en liten länsstyrelse som den på Gotland.

Förutom intervjuer med och upplysningar från chefer och medarbetare vid Länsstyrelsen har vi nyttjat skriftligt offentligt material samt interna promemorior och sammanställningar. Vi har också haft tillgång till Länsstyrelsens intranät. Därutöver har vi tagit del av resultat från utredningar och granskningar som rör Länsstyrelsen i Gotlands län specifikt eller länsstyrelserna i allmänhet. Vi har också bearbetat viss verksamhetsstatistik och i lämpliga fall jämfört Länsstyrelsen i Gotlands län med andra länsstyrelser. På grund av Länsstyrelsens mångsidiga verksamhet har det inte varit möjligt att närmare beskriva och analysera myndighetens prestationer och resultat. För att få externa omdömen om Länsstyrelsen från dem som berörs av verksamheten på Gotland har vi intervjuat företrädare för Gotlands kommun, Visby stift samt Lantbrukarnas riksförbund.

Länsstyrelsen har fått möjlighet att kontrollerat faktauppgifter och att lämna synpunkter på ett utkast till rapport. De externa intressenter vi har intervjuat har fått möjlighet att kontrollera att lämnade upplysningar och omdömen har behandlats på ett tillfredsställande sätt.

Statskontorets studie har genomförts av Annika Gustafsson (projektledare) och Henrik Frykman.

2 Verksamhetens innehåll och finansiering

Med sina 57 000 invånare är Gotland befolkningsmässigt det minsta och till ytan det näst minsta av landets 21 län.¹ Karaktäristiskt för länet är att öns strandlinje utgör den administrativa gränsen för Länsstyrelsens verksamhet. Sett till antalet årsarbetskrafter är Länsstyrelsen i Gotlands län den minsta av landets länsstyrelser. Länsstyrelsens något annorlunda verksamhet medför dock att den inte är minst om man ser till de totala intäkterna. År 2008 hade fem länsstyrelser lägre intäkter än Länsstyrelsen i Gotlands län.

2.1 Den mångsidiga myndighetens uppgifter

De 21 länsstyrelserna ska enligt portalparagraferna i instruktionen svara för den statliga förvaltningen i respektive län. Länsstyrelsen ska verka för att nationella mål får genomslag i länet samtidigt som den ska ta hänsyn till regionala förhållanden och förutsättningar. Den ska arbeta sektorsövergripande och inom sitt ansvarsområde samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser. Därutöver ska Länsstyrelsen främja länets utveckling, noga följa tillståndet i länet och vid behov underrätta regeringen. Länsstyrelsen ska också ansvara för de tillsynsuppgifter som beslutats av riksdagen eller regeringen.² Länsstyrelsen kan beskrivas som statens regionala företrädare och samordnare i bestämda frågor.³

Instruktionen anger inom vilka sakområden en länsstyrelse verkar. Det gäller naturvård, miljö- och hälsoskydd, kulturmiljö, lantbruk och landsbygd, jakt och fiske, energi och klimat, livsmedelskontroll, djurskydd, infrastrukturplanering, körkort, social omvårdnad, jämställdhet, integration, allmänna val, krisberedskap, överförmyndare, övervakningskameror, stiftelser, bevakningsföretag, begravningsombud med flera områden. Vissa länsstyrelser har särskilda uppgifter. Det gäller på områden som exempelvis rennäring och kampsportmatcher.

Verksamhetens närmare innehåll och bestämmelser för hur den ska utföras och återrapporteras regleras därutöver i flera hundra författningar, i särskilda direktiv och uppdrag från olika sektorsmyndigheter samt i det gemensamma regleringsbrevet till länsstyrelserna.

¹ Enligt Statistiska centralbyrån uppgick folkmängden till 57 004 den 31 december 2008. Ungefär 40 procent av befolkningen är folkbokförda i Visby domkyrkoförsamling. Gotlands yta är 3 140 km².

² 1–2 §§ förordningen (2007:825) med instruktion för länsstyrelserna.

³ Budgetpropositionen för 2009. Länsstyrelserna bedriver verksamhet inom 15 utgiftsområden: 1, 5, 6, 8, 9, 13, 14, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23 och 24.

Själva beskriver sig länsstyrelserna som de mest mångsidiga av Sveriges myndigheter, med en verksamhet och kompetens som spänner över i princip samtliga samhällsområden. Deras sammanfattning av uppdraget är att en länsstyrelse ska se till att regeringens och riksdagens beslut, som påverkar länet, får så bra effekt som möjligt. Medlen för detta är att ge råd och information, bevilja tillstånd, bedriva tillsyn och kontrollera att lagar och riktlinjer följs i olika verksamheter. Länsstyrelsen ska även pröva överklaganden av kommunala beslut, sammanställa information, samordna länets krafter genom att ta initiativ till möten och aktiviteter samt ge bidrag till verksamheter av olika slag.⁴

2.2 Annorlunda uppgifter för Länsstyrelsen i Gotlands län

I ett väsentligt avseende skiljer sig uppgifterna för Länsstyrelsen i Gotlands län från övriga länsstyrelser. I länet bedrivs sedan den 1 januari 1998 försök med s.k. vidgad samordnad länsförvaltning. Försöket har inneburit att Länsstyrelsen har utfört uppgifter som i andra län utförts av Länsarbetsnämnden respektive Skogsstyrelsen. I och med att myndigheten Arbetsförmedlingen bildades 2008 upphörde försöket i dessa delar den 31 december 2007. Försöket som omfattar skogspolitiken har förlängts i två omgångar och ska enligt riksdagens senaste beslut pågå till den 31 december 2010.⁵

Dessa försök har inneburit att Länsstyrelsen under en tioårsperiod både haft ett annat innehåll och en annan tyngdpunkt i sin verksamhet, jämfört med andra länsstyrelser. År 2007 stod försöksverksamheten för 84 miljoner kronor inklusive overheadkostnader, eller 47 procent av de totala verksamhetskostnaderna på 180 miljoner kronor. Motsvarande siffror för år 2008, då endast skogsuppdraget kvarstod, var 39 miljoner kronor eller 28 procent av kostnaderna. Verksamhetens totala kostnader uppgick detta år till 141 miljoner kronor.

I ytterligare ett avseende har Länsstyrelsen i Gotlands län ett lite annat uppdrag, eller åtminstone annorlunda förutsättningar för verksamheten, jämfört med många andra länsstyrelser. Gotland har endast en kommun, vilken även har ansvar för sådana uppgifter som normalt ligger på ett landsting. Sedan den 1 januari 2002 är Gotlands kommun samverkansorgan i länet. Det innebär bl.a. att kommunen har övertagit ansvaret från Länsstyrelsen för det

⁴ *Länsstyrelsen arbetar för hållbar utveckling*. Broschyr från de 21 länsstyrelserna år 2008.

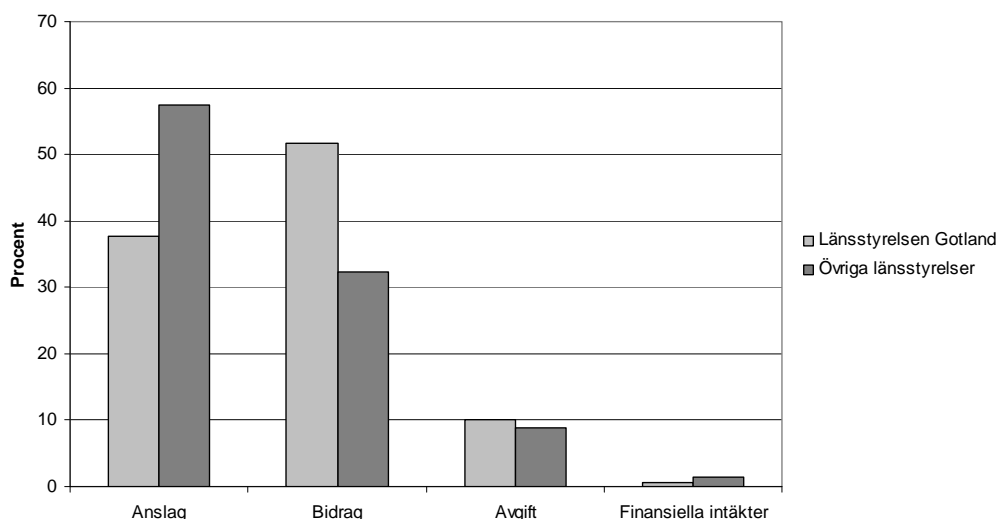
⁵ Enligt lagen (1997:1144) om försöksverksamhet med vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län ska Länsstyrelsen fullgöra de uppgifter som ankommer på Skogsstyrelsen i den omfattning regeringen bestämmer. I förordning (2005:1191) preciserar regeringen uppgifterna enligt skogsvårdslagen (1979:429).

sektorsövergripande arbetet med att utarbeta en strategi för länets långsiktiga utveckling (regionalt utvecklingsansvar).⁶

2.3 En annorlunda intäktsbild

Länsstyrelsen i Gotlands län har, i likhet med övriga länsstyrelser, många finansiärer. Intäkterna kommer huvudsakligen från bidrag och anslag. En mindre del är avgiftsintäkter och finansiella intäkter. Jämfört med andra länsstyrelser har Länsstyrelsen i Gotlands län under en längre tid haft en annorlunda sammansättning på sina intäkter, som kan förklaras av försöksverksamheten. Andelen anslag är lägre och andelen bidrag högre. Sedan försöket med arbetsförmedling upphörde har skillnaderna gentemot övriga län minskat. Det beror främst på att bidragen från Arbetsförmedlingen (tidigare Arbetsmarknadsverket) sjönk kraftigt mellan åren 2007 och 2008. Som framgår av diagrammet nedan utgjorde bidragen drygt hälften av Länsstyrelsens intäkter år 2008.

Fördelningen av olika typer av intäkter för Länsstyrelsen i Gotlands län år 2008 jämfört med fördelningen för övriga länsstyrelser, procent.



Källa: Länsstyrelsernas årsredovisningar för år 2008

Länsstyrelsen i Gotlands län har lägst anslag av samtliga länsstyrelser. År 2008 uppgick anslagen till 53,8 miljoner kronor totalt. Bidragsintäkterna uppgick samma år till 73,6 miljoner kronor. De senaste fyra åren har Länsstyrelsen fått bidrag till verksamheten från minst 15 organisationer. De fyra största bidragsgivarna år 2008 var Naturvårdsverket, Arbetsförmedlingen,

⁶ Lag (2002:34) om samverkansorgan i länen. Regeringspartierna offentliggjorde den 28 januari 2009 att de enats om att bevilja den ansökan som inkommit från Gotland kommun om att omvandlas till regionkommun.

Jordbruksverket och Skogsstyrelsen som tillsammans stod för ca 80 procent av bidragsintäkterna. Avgiftsintäkterna uppgick år 2008 till 14,3 miljoner kronor och har de senaste fyra åren legat på mellan 13 och 16 miljoner kronor årligen.

Enligt Länsstyrelsen senaste budgetunderlag väntas de totala intäkterna minska från 142,6 miljoner kronor år 2008 till 130,9 miljoner kronor år 2010.⁷ Den relativa fördelningen mellan de fyra intäktsslagen kommer inte att påverkas nämnvärt.

Från och med budgetåret 2008 har en ny modell för fördelning av länsstyrelsernas förvaltningsanslag införts. Genom den nya modellen fördelas anslaget efter delvis nya parametrar. Länsstyrelsen i Gotlands län menar att den nya modellen är ofördelaktig för Gotland. Modellen tar enligt Länsstyrelsen inte hänsyn till ö-läget och att antalet invånare ökar kraftigt under sommar-månaderna. Statskontoret analyserar inte om fördelningsmodellen missgynnar Länsstyrelsen på det sätt som myndigheten framhåller. Skälet till detta är att länsledningen diskuterar denna fråga med Finansdepartementet i särskild ordning.

2.4 Verksamhetens indelning och tyngdpunkt

Länsstyrelsernas heterogena verksamhet gör det svårt att översiktligt beskriva verksamhetens innehåll och kostnader. Ett sätt som regeringen fram till och med år 2008 har använt i sin styrning är indelningen i tre verksamhetsområden med vardera mellan tre och fyra verksamhetsgrenar. Verksamhetsområdena är Kunskapsuppbyggnad, samordnings- och sektorsövergripande arbete, Tillsyn och vägledning samt Ärendehandläggning.

Kostnader (inkl. OH) i tusen kronor fördelat på verksamhetsområde samt deras andel av totala kostnader i procent år 2008.

Verksamhetsområde	Tusen kronor	Procent
VO 1 (Kunskapsuppbyggnad, samordnings- och sektorsövergripande arbete)	72 012	51,3
VO 2 (Tillsyn och vägledning)	17 342	12,3
VO 3 (Ärendehandläggning)	51 163	36,4
Totalt (exkl. resurssamverkan)	140 517	100,0

Källa: Länsstyrelsens årsredovisning för 2008.

Av tabellen ovan framgår att hälften av Länsstyrelsens kostnader finns inom verksamhetsområde 1, Kunskapsuppbyggnad, samordnings- och sektorsövergripande arbete. I avsnitt 5.3 analyserar vi kostnadsfördelningen och jämför Gotland med övriga länsstyrelser.

⁷ Länsstyrelsens budgetunderlag för åren 2010–2012, dnr 100-954-09.

Som en konsekvens av förslag från Styretredningen och landshövdingen i Blekinge län har regeringen från den 1 januari 2009 förändrat sitt sätt att styra länsstyrelserna.⁸ Länsstyrelseinstruktionen har reviderats något och regleringsbrevet för 2009 har fått en struktur som på ett tydligare sätt speglar uppgifterna i instruktionens 3 § samt verksamhets- och ärendestrukturen (VÄS). VÄS är den struktur som länsstyrelserna använder för att redovisa kostnader och tid på olika sakområden och uppgifter.

Länsstyrelsens kostnader i kronor samt årsarbetskrafter verksamhetsår 2008 enligt verksamhetsindelningen för 2009.

3 §	Benämning i 3 § (motsv. VÄS-kod)	Kostnader		Årsarbetskrafter	
		Kronor	Procent	Antal	Procent
1	Yrkesmässig trafik, körkort och trafikföreskrifter (24-25)	1 841 396	1,3	3,87	3,0
2	Livsmedelskontroll, djurskydd och veterinära frågor (28)	1 439 308	1,0	2,09	1,6
3	Regional tillväxt (30)	329 550	0,2	0,47	0,4
4	Infrastrukturplanering (34)	207 032	0,1	0,44	0,3
5	Hållbar samhällsplanering och boende (40-41)	1 811 556	1,3	2,82	2,2
6	Energi och klimat (42)	471 312	0,3	0,31	0,2
7	Kulturmiljö (43)	4 998 350	3,6	6,32	4,9
8	Skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar (45)	4 526 976	3,2	2,77	2,2
9	Naturvård samt miljö- och hälsoskydd (50-58)	37 379 162	26,6	29,87	23,2
10	Lantbruk och landsbygd (60)	13 005 324	9,2	23,95	18,6
11	Fiske (62)	1 183 067	0,8	1,78	1,4
12	Social omvårdnad (70)	2 507 775	1,8	3,03	2,4
13	Jämställdhet (80)	721 360	0,5	0,88	0,7
14	Integration (85)	53 207	0,0	0,08	0,1
	Skogsverksamhet (64)	33 848 593	24,1	23,43	18,2
	Övrig förvaltning (20-21)	1 137 158	0,8	2,09	1,6
	Myndighetsövergripande verksamhet och administration (10-11)	35 056 368	24,9	24,43	19,0
	Resurssamverkan	126 000	0,1	0,20	0,2
SUMMA		140 643 494	100,0	128,83	100,0

Källa: Länsstyrelsens årsredovisning för år 2008, Statskontorets bearbetning.

I tabellen ovan har Statskontoret tillämpat den nya verksamhetsindelningen på uppgifter i Länsstyrelsens årsredovisning för 2008 för att åskådliggöra verksamhetens tyngdpunkt utifrån sakområden. Som framgår finns det ingen punkt i instruktionen som motsvarar Länsstyrelsens skogsverksamhet.

⁸ SOU 2007:75 *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*. Länsstyrelsen i Blekinge län, augusti 2008, *Att styra länsstyrelsen*. Rapport om regeringsuppdraget att analysera och lämna förslag till hur styrningen av länsstyrelserna kan utvecklas.

Sett utifrån både kostnader och årsarbetskrafter har Länsstyrelsen i Gotlands län en tyngdpunkt på skogsverksamhet (64), men likt andra länsstyrelser även på naturvård samt miljö- och hälsoskydd (50–58). Dessa verksamheter står för drygt hälften av myndighetens kostnader, exklusive overhead. Personalmässigt sett är också områdena lantbruk och landsbygd (60) samt kulturmiljö (43) betydande verksamheter. Bortsett från det särskilda skogsuppdraget kan tyngdpunkten i verksamheten till stor del sägas spegla den gotländska miljön som Länsstyrelsen verkar i. Gotland har en naturmiljö och en flora som är unik, men har också många natur- och kulturminnen samt medeltida kyrkor. Närmare 40 procent av landarealen är åker- eller betesmark. Jordbruk, men också livsmedelsproduktion, är sedan lång tid viktiga näringar.

2.5 Kontinuerliga förändringar av verksamheten

Uppdraget till länsstyrelserna och innehållet i verksamheten är kontinuerligt föremål för förändringar. Ibland flyttas ansvaret för uppgifter mellan kommunen och staten eller mellan olika statliga myndigheter. Den senast genomförda förändringen är att ansvaret för kontroll av djurskydd samt livsmedel och foder i primärproduktionen överfördes från kommunerna till länsstyrelserna den 1 januari 2009.

Regeringen har också beslutat att föra över länsstyrelsernas uppgifter inom området körkort och yrkestrafik till Transportstyrelsen den 1 januari 2010. Vid samma tidpunkt kommer länsstyrelsernas uppgifter vad gäller tillsyn och tillstånd inom socialtjänsten temporärt att tas över av Socialstyrelsen innan en ny tillsynsmyndighet bildas för bl.a. dessa uppgifter. Det innebär att uppgifter enligt punkterna 1 och 12 i 3 § länsstyrelseinstruktionen försvinner från Länsstyrelsen i Gotlands län vid nästa årsskifte.

Länsstyrelsernas verksamhet och organisation har varit föremål för flera utredningar de senaste två åren, men där regeringen ännu inte har tagit ställning till förslagen. Vi återkommer till detta i avsnitt 8.5.

2.6 Sammanfattande iakttagelser

- Länsstyrelsen i Gotlands län är en av de minsta länsstyrelserna, med i grunden samma uppgifter som de flesta andra länsstyrelser. En skillnad är att Länsstyrelsen i Gotlands län på försök sedan år 1998 även svarar för uppgifter inom skogspolitiken. Fram till och med år 2007 omfattade försöket också uppgifter inom arbetsmarknadspolitik. En annan skillnad är att Länsstyrelsen i Gotlands län endast har en kommun att ha tillsyn över, ge råd till samt samverka med. Dessa förutsättningar påverkar

möjligheten att på ett enkelt sätt jämföra Länsstyrelsen med andra länsstyrelser.

- Försöksverksamheten har medfört att Länsstyrelsen under en tioårsperiod haft en annan tyngdpunkt i sin verksamhet. Skogsverksamheten utgjorde en fjärdedel av Länsstyrelsens kostnader år 2008. Länsstyrelsen har också en annan sammansättning på intäkterna jämfört med övriga länsstyrelser. Andelen anslag är lägre och andelen bidrag högre. Beloppsmässigt har Länsstyrelsen i Gotlands län lägst anslag av länsstyrelserna.
- Länsstyrelsens verksamhetskostnader minskade med 39 miljoner kronor, eller drygt 20 procent, mellan åren 2007 och 2008 som en följd av bl.a. regeringens beslut att avbryta försöket inom arbetsmarknadspolitiken. Länsstyrelsens verksamhet kommer att minska ytterligare de närmaste två åren, bl.a. som en konsekvens av att uppgifter överförs till andra statliga myndigheter.

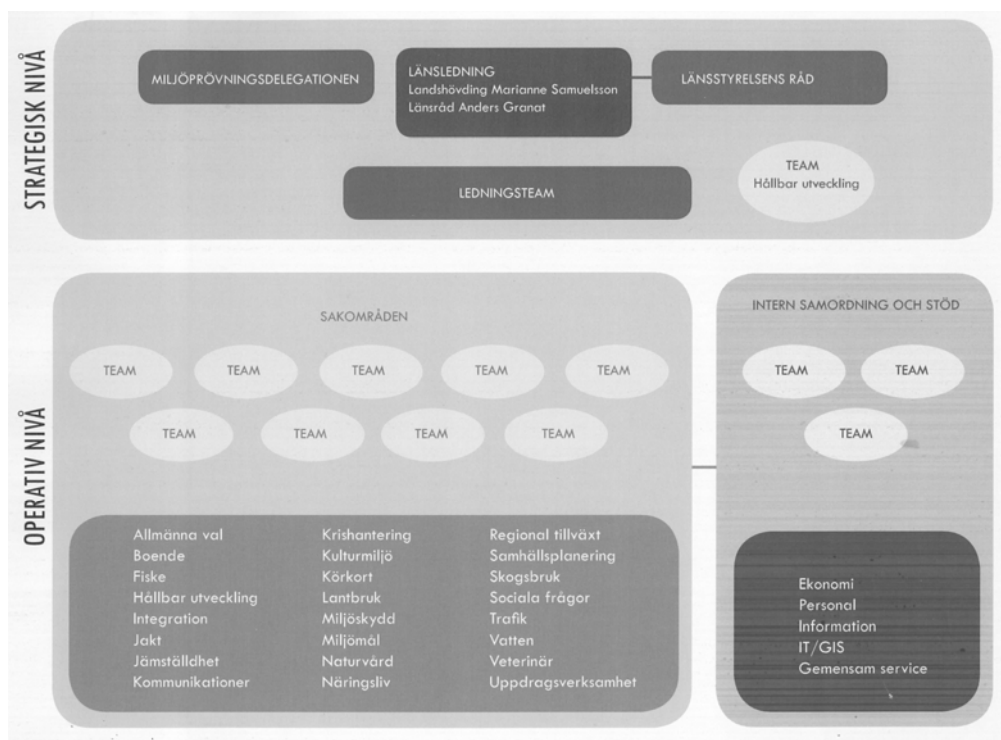
3 Organisation och medarbetare

Länsstyrelsen i Gotlands län är sedan den 1 januari 2008 en s.k. enrådgivningsmyndighet som leds av en myndighetschef, landshövdingen. Samtidigt fick Länsstyrelsen ett insynsråd utan beslutsbefogenheter.⁹

För att lösa sina uppgifter har Länsstyrelsen sedan år 2005 en s.k. teamorganisation. Det år den infördes hade Länsstyrelsen 239 anställda. Sedan dess har antalet anställda minskat kraftigt. Den 31 december 2008 hade Länsstyrelsen 144 anställda, vilket motsvarade 129 årsarbetskrafter.

3.1 Teamorganisation på två nivåer

Arbetet med att utveckla Länsstyrelsens organisation och verksamhet inleddes år 2003 – ett arbete som engagerade en stor del av personalen. I samband med detta arbete utreddes alternativa organisationsförslag.¹⁰ Den modell som valdes innebar att den gamla grundstrukturen med enheter bröts upp och ersattes av team.



Källa: www.lansstyrelsen.se/gotland (april 2009)

⁹ 9 § myndighetsförordningen (2007:515). Rådet ska utöva insyn i verksamheten och ge landshövdingen råd.

¹⁰ Arbetet beskrivs i *Genomförandeplan "Den nya Länsstyrelsen 2006" etapp 1*, 2003-09-05, samt i *Slutrapport avseende översyn av Länsstyrelsens organisation och verksamhet*, 2004.

Organisationen innehåller få hierarkier och är indelad i en strategisk och en operativ nivå. Enligt myndighetens arbetsordning¹¹ svarar den strategiska nivån för långsiktig, övergripande planering medan den operativa nivån svarar för det dagliga arbetet inom olika sakområden. På varje nivå används benämningen team för grupper av medarbetare. Organisationskissen ovan är den som Länsstyrelsen redovisar utåt, bland annat på sin webbplats.

Den strategiska nivån

Till den strategiska nivån hör länsledningen, insynsrådet, ledningsteamet, Miljöprövningsdelegationen och ett team benämnt Hållbar utveckling. Landshövdingen och länsrådet utgör tillsammans länsledningen.

I ledningsteamet (ledningsgruppen) ingår länsrådet och länsstyrelsens fyra chefer, ibland kallade strategiska chefer. Ledningsteamet ska enligt arbetsordningen bereda frågor av strategisk eller policyskapande karaktär samt frågor om verksamhetsplanering och -uppföljning, budget och budgetuppföljning. Det ska också bereda ärenden som är av större vikt eller av principiell natur. I ett svar¹² till Riksrevisionen framställs det också som att ledningsteamet fullgör uppgifter som vid andra länsstyrelser vanligtvis åligger länsrådet eller länsöverdirektören.

Teamet Hållbar utveckling samordnar Länsstyrelsens uppdrag med socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbar utveckling. Teamet samordnar även arbetet med att integrera jämställdhetsperspektivet i Länsstyrelsens uppgifter samt att främja jämställdhetsarbetet i länet. I uppdraget ingår även att genom en systematisk omvärldsbevakning fånga upp frågor som är viktiga för länet. Statskontoret har uppfattat teamet som en slags controllerfunktion, nära knuten till ledningsteamet. Teamet samordnar Länsstyrelsens arbete med planering, uppföljning och årsredovisning.

Den operativa nivån

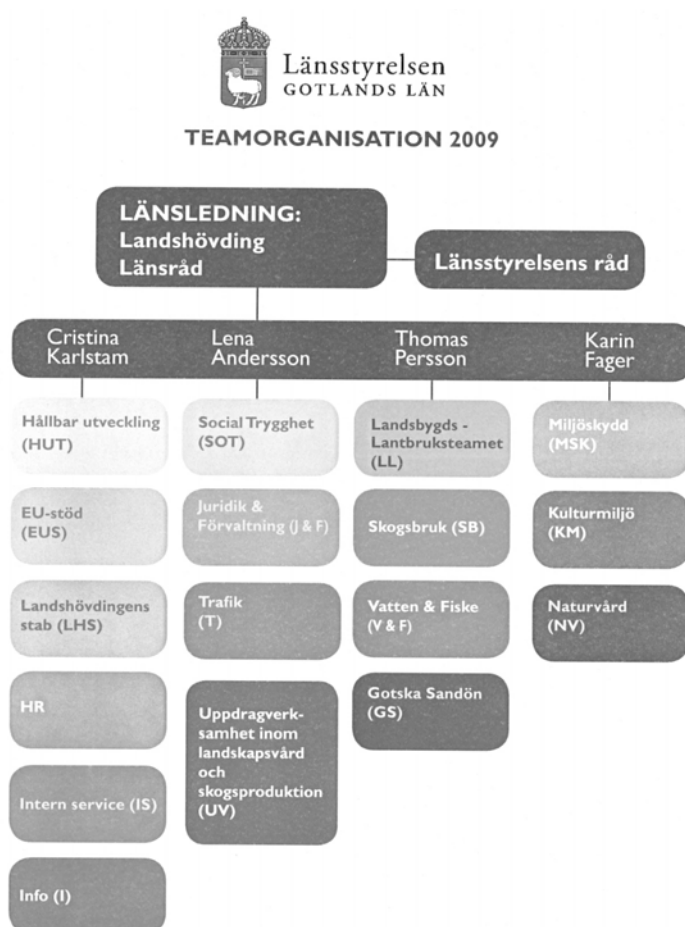
Även den operativa verksamheten bedrivs i team. Det gäller såväl verksamhet inom olika sakområden som internt stöd och samordning. Organisationsformen har valts för att främja flexibilitet och samverkan. Den bärande tanken med organisationsformen är att medarbetarna ses som en generell resurs inom teamet och förväntas kunna dela på arbetsuppgifter och ta på sig nya vid behov. Detta ska bidra till ökad kompetens inom teamet. Medarbetarna ska också kunna dela sin arbetstid mellan flera team, även om de har sin hemvist i ett specifikt. Organisationen som helhet uppfattas bli mindre sårbar när det är teamet och inte enskilda personer som står för sakkunskapen.

¹¹ Arbetsordningen fastställdes av landshövdingen den 17 oktober 2008.

¹² Länsstyrelsens svar 2008-10-31 till Riksrevisionen angående en revisionspromemoria om intern kontroll, dnr 100-6072-08.

Länsstyrelsen framhåller att teamorganisationen omformas vid behov, t.ex. utifrån förändringar i nationella uppdrag eller gotländska förutsättningar. Det innebär att teamen kan ändras till antal, namn, storlek och innehåll över tid. Sedan 2008 har två team upphört och arbetsuppgifterna fördelats på övriga team. Våren 2009 är teamen sexton till antalet, varav tolv arbetar med sakfrågor. Antalet medarbetare i varje team varierar mellan tre och femton. Flest medarbetare finns i det team som arbetar med EU-stöd. Flera team svarar för flera, mindre sakområden. Samtidigt kan stora sakområden såsom skogsbruk och lantbruk vara uppdelade på två eller flera team.

Nedanstående organisationskiss speglar något tydligare hur sakfrågorna är organiserade samt vilken strategisk chef som ansvarar för vilka team.



Ledningsteamet styr sakteamen genom uppdrag

Ledningen menar att organisationen är ämnad att tydliggöra och förenkla beslutsvägar, dvs. myndighetens interna arbets sätt. Ett annat sätt att beskriva detta är att organisationen är uppdragsstyrd. Den strategiska ledningen for-

mulerar uppdrag till teamen genom att ta utgångspunkt i Länsstyrelsens samlade uppdrag. I uppdragen anges dels mål, uppdrag och återrapporteringskrav enligt regleringsbrev, dels Länsstyrelsens mål och prioriteringar i övrigt. Utifrån sina uppdrag upprättar respektive team arbetsplaner med operativa mål, aktiviteter och tidplaner m.m. Den strategiska ledningsgruppen följer normalt upp teamens uppdrag några gånger per år. Vi analyserar detta sätt att styra i nästa kapitel.

Flera av cheferna framhåller att det strategiska ledningsteamet tar ett gemensamt ansvar för verksamheten på den operativa nivån. I strikt mening enligt arbetsordningen beslutar dock de enskilda strategiska cheferna om sina respektive team. Chefen beslutar t.ex. om teamuppdrag, godkänner teamens arbetsplaner och följer tillsammans med teamet upp verksamheten. Chefen har också personalansvar för medarbetarna i sina team. Länsstyrelsen har därmed inga chefer i teamen. I varje team finns oftast istället en eller ibland två teamsamordnare.

Ledningen tillsätter även arbetsgrupper för att lösa specifika frågor. Det kan röra sakfrågor som i huvudsak rör ett team eller frågor som spänner över flera team, som t.ex. kustzonplanering, regionala klimat- och energistrategier eller effektivisering av ärendehandläggning. Utifrån uppdragsbeskrivningarna från ledningen och teamens arbetsplaner för år 2008 har Statskontoret uppskattat antalet arbetsgrupper till ett 20-tal. Länsstyrelsen har inför år 2009 haft en ambition att minska antalet arbetsgrupper.

3.2 Ingen samlad utvärdering av organisationen

Länsstyrelsen i Gotlands län förefaller vara ensam bland länsstyrelserna om att ha organiserat sin verksamhet i team. Organisationsskisserna på länsstyrelsernas webbplatser visar att det flesta har valt en mer traditionell organisation som bygger på avdelningar eller enheter – ibland både och.

Det är svårt att på saklig grund avgöra om teamorganisationen har bidragit till en bättre verksamhet. Länsstyrelsen har inte gjort någon samlad utvärdering av teamorganisationen som omfattar både interna och externa synpunkter. Vissa interna synpunkter samlades dock in runt årsskiftet 2006/07. I en medarbetarundersökning ingick några frågor om hur organisationen och arbetsformerna uppfattades. Inom ramen för en uppföljning av handlingsplanen ”Den nya Länsstyrelsen 2006” uppdrogs åt en konsult att intervjua ett urval chefer och medarbetare, sammanlagt ett 50-tal medarbetare, om förändringsarbetet.

Av den nu drygt två år gamla medarbetarundersökningen framgår att endast var sjätte medarbetare ansåg att teamorganisationen bidragit till ökad effektivitet och kvalitet i länsstyrelsens verksamhet. Var tredje medarbetare kun-

de uppfattas som direkt kritisk till organisationen. Vad gäller arbetet inom teamet var det två av tre som tyckte att det kunde vara organiserat på ett mer effektivt sätt. Av den interna uppföljning som utfördes av en konsult kan bl.a. utläsas att teamorganisationen behövde utvecklas ytterligare, men att det inte fanns någon önskan om att gå tillbaka till den tidigare hierarkiska organisationen.

3.3 Medarbetarna har synpunkter på organisation och arbetssätt

Genom våra intervjuer med företrädare för de fackliga organisationerna och medarbetare i fyra sakteam framkommer både positiva och negativa synpunkter på Länsstyrelsens sätt att organisera arbetet. De flesta är i grunden positiva till det ökade ansvaret för teamen och till ambitionen att samverka mer över sakområdesgränserna. Flera vittnar om att Länsstyrelsen i allmänhet har blivit bättre på att samverka internt. Det är svårt för en utomstående att bedöma om så är fallet och om detta i så fall beror på organisationen eller är ett resultat av den allmänna strävan hos ledningen och medarbetarna att arbeta sektorsövergripande. Statskontoret har däremot noterat att det finns kritik mot organisationens funktionssätt och ett ökat ”stuprörstänkande” i åtminstone ett par team som är beroende av att samarbeta över teamgränserna. Av Länsstyrelsens interna verksamhetsuppföljningar från år 2008 framgår också att det finns team som fortfarande söker former för att samverka med andra på ett bra sätt.

När teamorganisationen infördes delade många medarbetare sin arbetstid mellan flera team, vilket var i linje med ledningens ambitioner. Nu ingår allt fler medarbetare endast i ett team. Deltar man i flera team ställer det krav både på teamet och på den enskilde medarbetaren att själv sätta gränser för sitt engagemang. Ledningsgruppen medger att organisationen inte har blivit så flexibel som det var tänkt.

Det delegerade ansvaret till teamen kan liknas vid ett kollektivt ansvar för den operativa verksamheten inom utpekade områden. Jämfört med en traditionell organisation med enhetschefer eller motsvarande, deltar Länsstyrelsens strategiska chefer sällan aktivt i den operativa verksamheten. Vissa medarbetare upplever detta som en fördel, andra som en nackdel. En del menar att organisationen sätts på prov när ett team ställs inför uppgifter eller problem som de inte kan lösa på egen hand, utan kräver en eller flera strategiska chefers ingripande. Det kan t.ex. inträffa vid problem med teamets resurser och bemanning eller då det uppstår oenighet i sakfrågor mellan teamen som måste avgöras. Frågan är om detta är unikt för Länsstyrelsens organisation. Även i mer hierarkiska organisationer som önskar arbeta gränsöverskridande, uppstår sannolikt behov av att involvera flera chefer vid liknande problem.

Medarbetare inom skogsbruksteamet uttrycker tydliga önskemål om en skoglig chef. Sedan Länsstyrelsen fick ansvar för skogsverksamheten år 1998 har denna varit föremål för flera organisatoriska förändringar som har gått i riktning mot en alltmer uppdelad verksamhet. I takt med denna förändring har chefsansvaret för skogsfrågorna inom Länsstyrelsen blivit allt mer otydligt. Sedan år 2005 är skogsfrågorna uppdelade på tre team – Skogsbruk, Uppdragsverksamhet samt Naturvård. Varje team har en egen strategisk chef och egna uppdrag – något som enligt skogsbruksteamet öppnar för att varje team arbetar utifrån sina utgångspunkter.

Redan i slutet av år 2006 uppmärksammades ledningen på att en majoritet av medarbetarna ansåg att teamsamordnarens otydliga roll var ett problem. Det finns fortfarande en relativt utbredd otillfredsställelse med att frågan inte har lösts. Samordnaren förväntas fungera som en slags projektledare för teamet, men har inget formellt ansvar och inga befogenheter. Varken av arbetsordningen eller av annat internt dokument framgår vilka uppgifter och vilket ansvar teamsamordnaren har. Av arbetsordningen framgår enbart att den enskilde medarbetaren, förutom ansvar för de egna arbetsuppgifterna, ansvarar för att bland annat medverka i planering och uppföljning av teamets arbete och medverka till omvärldsbevakning och informations-spridning inom teamets arbetsområden. Dessa uppgifter är alltså desamma oavsett om man är teamsamordnare eller medarbetare i teamet.

I samråd med ansvarig chef bestämmer teamet om man vill ha någon teamsamordnare, och i så fall hur många. Tre sakteam har valt att ha två stycken. Det är också upp till teamet, eller teamsamordnaren själv, att bestämma samordnarens funktion. Även i denna fråga för teamet en diskussion med ansvarig chef.

Ett team, som valt att ha två samordnare, har formulerat samordnarens uppgifter i en bilaga till sin arbetsplan för år 2008. Av denna framgår att teamsamordnaren inte ska fungera som chef, ledare eller kontrollant och inte heller styra verksamheten i detalj och göra prioriteringar för teamets räkning. Uppgiften ska innefatta att bl.a. vara informationskanal till och från chefen och ledningsgruppen, vara teamets representant i övergripande frågor och fungera som kontaktperson, ha överblick över teamets verksamhet och ekonomi samt bevaka förändringar i omvärlden. Samordnaren ska också vara ordförande vid teamets möten, ha övergripande ansvar för teamets arbetsplan, uppföljning och bidrag till Länsstyrelsens årsredovisning. Hur de båda teamsamordnarna fördelar uppgifterna sinsemellan framgår inte av dokumentet.

Våra intervjuer med andra team bekräftar att teamsamordnarens uppgifter ofta ligger ganska nära de som en enhetschef normalt har – fast utan formellt ansvar eller befogenheter.

3.4 Organisationen från ett externt perspektiv

Hur en myndighet organiserar sin verksamhet är normalt inte något som en extern intressent ska behöva fundera över, så länge ett ärende eller fråga tas väl om hand. Det kan dock uppstå situationer när det finns behov av personliga kontakter och att söka upp den som är ansvarig för en viss verksamhet. Flera av Länsstyrelsens medarbetare har tagit emot synpunkter från externa intressenter som har framfört att det är svårt att veta vem som är ansvarig för en verksamhet.

Länsstyrelsen kommunicerar inte teamens namn och deras respektive ansvarsområden på något samlat sätt ut mot externa intressenter. På Länsstyrelsens webbplats kan man genom att söka per ämnesområde få uppgifter om namn och telefonnummer till ett flertal av Länsstyrelsens medarbetare. Ibland framgår också vilken eller vilka funktioner en medarbetare har eller inom vilket eller vilka område denne arbetar. För sakområdet Kulturmiljö anges exempelvis länsantikvarien som huvudsaklig kontaktperson – inte någon av de två samordnarna i teamet Kulturmiljö. Det finns inga upplysningar om vilka som är ansvariga chefer för respektive sakområde.

Vi har intervjuat flera företrädare för Länsstyrelsens större brukar- eller intressegrupper. Deras synpunkter på verksamheten redogör vi för mer utförligt i kapitel 6. När det gäller Länsstyrelsens organisation kan synpunkterna sammanfattas på följande sätt. Få av de intervjuade upplever att de förstår Länsstyrelsens teamorganisation eller kan redogöra för den i någon nämnvärd omfattning, trots att många har omfattande kontakter med Länsstyrelsen. I flera fall upplever de sig inte ha något behov av att förstå organisationen. I andra fall upplevs organisationen som otydlig och väcker i viss mån irritation, oftast därför att man inte vet vem som ansvarar för ett specifikt sakområde. Det här gäller framförallt hur Länsstyrelsen har organiserat sitt arbete med skogsfrågorna.

I betänkandet över skogspolitiken på Gotland konstaterar utredaren att skogspolitiken vägs mot Länsstyrelsens andra politikområden. Utredaren konstaterar samtidigt att det finns en risk för att uppdelningen av skogsfrågorna på flera team riskerar att motverka grunden i skogspolitiken – att i alla situationer kunna göra avvägningar mellan de två jämställda skogspolitiska målen produktion och miljö. Om Länsstyrelsen ska fortsätta att hantera skogspolitiken ska det vara under förutsättning att skogsfrågorna koncentreras under en skogschef i ett team, anser utredaren.¹³

Länsstyrelsen håller fast vid sitt sätt att organisera skogsfrågorna, men har våren 2009 utsett en person att fungera som kontaktperson och ansikte utåt mot Skogsstyrelsen och skogsägarna.

¹³ SOU 2008:103 *Hur ska skogspolitiken genomföras på Gotland?*

3.5 Länsstyrelsens medarbetare

Bland Länsstyrelsens drygt 140 anställda finns det många olika yrkeskompetenser. De fackliga organisationerna uppskattar att den största yrkesgruppen är biologer.

Personalstruktur

Myndigheterna redovisar i september varje år personalstatistik till Arbetsgivarverket. Nedanstående tabeller bygger på denna redovisning för år 2008. För att visa förändringar över den senaste femårsperioden redovisas också uppgifter för år 2003. Länsstyrelsen i Gotlands län jämförs också med samtliga länsstyrelser och med staten totalt. I båda dessa uppgifter ingår Länsstyrelsen i Gotlands län.

Andel anställda per kompetenskategori år 2008 resp. 2003, procent.

	Länsstyrelsen i Gotlands län		Samtliga länsstyrelser		Staten totalt	
	2008	2003	2008	2003	2008	2003
Ledningskompetens	4	4	7	7	6	6
Kärnkompetens	77	71	71	68	64	61
Stödkompetens	19	23	19	23	27	29
Oklassade	–	2	3	2	3	3

Källa: Arbetsgivarverket

Som framgår av redovisningen pekar statistiken inte mot att Länsstyrelsen i Gotlands län skulle ha särskilt hög andel ledningskompetens eller stödkompetens. Tvärtom redovisar Länsstyrelsen en betydligt högre andel anställda inom kärnkompetens, jämfört med såväl staten totalt som länsstyrelsekollektivet. Andelen har också ökat jämfört med för fem år sedan.

Genomsnittsålder i olika kompetens kategorier år 2008 resp. 2003.

	Länsstyrelsen i Gotlands län		Samtliga länsstyrelser		Staten totalt	
	2008	2003	2008	2003	2008	2003
Ledningskompetens	57	53	52	53	50	51
Kärnkompetens	46	47	45	46	45	45
Stödkompetens	51	53	50	50	47	45
Samtliga	47	49	46	47	46	45

Källa: Arbetsgivarverket

Den genomsnittliga åldern på Länsstyrelsens personal har minskat från 49 till 47 år de senaste fem åren. Genomsnittsåldern för personer med ledningskompetens är förhållandevis hög vid Länsstyrelsen i Gotlands län jämfört med länsstyrelser i övrigt, men också jämfört med staten totalt. Den låga andelen med ledningskompetens medför att åldersstrukturen hos ledningen får ett större genomslag än hos andra länsstyrelser.

Personalomsättning och sjukfrånvaro

Personalomsättningen vid Länsstyrelsen i Gotlands län var betydligt högre än i länsstyrelsekollektivet under år 2008. Huvudförklaringen är att ansvaret för arbetsmarknadspolitiken övergick till Arbetsförmedlingen. Även åren innan dess har Länsstyrelsen haft aningen högre personalomsättning.

Extern personalomsättning åren 2006–2008, procent. Nyanställda, respektive de som har slutat i förhållande till det genomsnittliga antalet anställda under året (avgångna).

	Länsstyrelsen i Gotlands län		Samtliga länsstyrelser	
	Samtliga nyanställda	Avgångna	Samtliga nyanställda	Avgångna
2008	14	50	15	16
2007	3	17	10	14
2006	19	12	19	10

Källa: Arbetsgivarverket

Mellan åren 2007 och 2008 halverade Länsstyrelsen i Gotlands län sin totala sjukfrånvaro från 4 procent till 2 procent. Länsstyrelsens sjukfrånvaro ligger på en lägre nivå än sjukfrånvaron vid övriga länsstyrelser. Genomsnittet för länsstyrelserna, exklusive Stockholm, låg på 4,2 procent år 2008.

Löner

Vad gäller löneläget ligger Länsstyrelsen i Gotlands län under genomsnittet för staten totalt för både kärnkompetens och stödkompetens. För ledningskompetens ligger dock Länsstyrelsen betydligt över genomsnittet. Vid jämförelse med genomsnittet för länsstyrelserna är löneläget för personer med ledningskompetens, men även med stödkompetens, högre på Gotland. Vad gäller personer med kärnkompetens ligger däremot Gotland under genomsnittet.

Det finns många faktorer som kan påverka löneläget i en myndighet, bl.a. utbildningsnivå, ålder och konkurrensen om arbete på orten. Det högre löneläget för personer med ledningskompetens vid Länsstyrelsen i Gotlands län förklaras sannolikt av att Länsstyrelsen inte har några chefer på mellannivå.

Genomsnittliga månadslöner i olika kompetens kategorier år 2008, kronor.

	Länsstyrelsen i Gotlands län	Samtliga länsstyrelser	Staten totalt
Ledningskompetens	52 133	43 180	43 681
Kärnkompetens	24 917	26 670	28 281
Stödkompetens	24 562	22 836	26 518
Samtliga	25 963	27 241	28 766

Källa: Arbetsgivarverket

Enligt företrädarna för de fackliga organisationerna har teamorganisationen fått konsekvenser för lönesättningen. Företrädarna beskriver det som att länsledningen har frångått befattningsbenämningar. Alla är anställda vid Länsstyrelsen och ska därmed kunna åta sig nya arbetsuppgifter utan att få en ny befattning eller lön.

Medarbetarundersökningar

Den senaste medarbetarundersökningen genomfördes vid årsskiftet 2006/07. Sammanfattningsvis var nästintill alla värden i de olika frågeblocken högre (mer positiva) än när motsvarande mätning genomfördes år 2003. Utöver det som har framgått ovan om synpunkter på teamorganisationen visade enkätsvaren att Länsstyrelsen behövde arbeta mer med möteskultur och utvecklingssamtal. Enligt fackliga företrädare kom enkätresultaten inte till någon större användning eller blev föremål för närmare analys, vilket bl.a. kunde förklaras av låg svarsfrekvens.

Länsstyrelsen planerar för närvarande en medarbetarundersökning till hösten 2009. Den kommer i huvudsak att omfatta arbetsmiljöfrågor.

3.6 Sammanfattande iakttagelser

- Länsstyrelsen har sedan år 2005 en uppdragsstyrd teamorganisation med få hierarkier. Den syftar till att öka flexibiliteten och minska sårbarheten i verksamheten. Medarbetarna är i huvudsak positiva till det ökade ansvaret för teamen och ambitionen att samverka mer över sakområdesgränserna. Det finns dock kritik mot organisationens funktionssätt som bl.a. rör uppdelning av sakområden på flera team med olika chefer och svårigheter att samverka över teamgränserna. Sättet att organisera och styra arbetet har inte utvärderats på ett samlat sätt.
- Från ett externt perspektiv kan organisationen vara svår att förstå, framför allt när det gäller att veta vem som är formellt ansvarig för en verksamhet. Framst är det organiseringen av skogsverksamheten, som för närvarande är uppdelad på tre team under tre olika chefer, som är föremål för kritik.
- Sedan länge finns kritik från medarbetarna mot att teamsamordnarnas roll inte har klargjorts. Det är i hög grad upp till teamet, eller samordnaren själv, att bestämma innehållet i uppgifterna. En teamsamordnars uppgifter ligger i praktiken nära sådana som en enhetschef normalt har. I formell mening saknar de dock både ansvar och befogenheter.
- Valet av organisation kan förklara vissa skillnader mellan Länsstyrelsen i Gotlands län och övriga länsstyrelser när det gäller personalstruktur, åldersstruktur och lönenivåer.

4 Ledningens styrning av verksamheten

En effektiv verksamhet förutsätter bl.a. att Länsstyrelsens ledning har utvecklade och ändamålsenliga rutiner för att planera och styra verksamheten mot regeringens fastställda mål. Därutöver bör ledningen ha rutiner för regelbunden uppföljning av verksamheten och dess resultat. I det följande beskriver vi hur Länsstyrelsen planerar och följer upp sin verksamhet och hur myndigheten prioriterar bland uppgifterna. Vi beskriver också Länsstyrelsens orientering mot brukarna. Avsnittet inleds med en beskrivning av Länsstyrelsens ekonomiska situation och det omställningsarbete som påverkat Länsstyrelsens förutsättningar de två senaste åren.

4.1 Omställningsarbetet har tagit kraft

När uppdraget inom arbetsmarknadspolitiken överfördes till Arbetsförmedlingen den 1 januari 2008 ändrades förutsättningarna för Länsstyrelsens ekonomi och verksamhet på ett genomgripande sätt. Förändringarna i uppdraget, i kombination med allmän ekonomisk åtstramning, har enligt Länsstyrelsen gjort det nödvändigt att ägna mycket kraft åt att minska myndighetens kostnader. Länsstyrelsens verksamhet har därför varit föremål för ett stort omställnings- och förändringsarbete som påbörjades hösten 2006.

Omställningsarbetet under åren 2007–2008 har innefattat anställningsstopp och uppsägningar. Från den 31 december 2006 till motsvarande tidpunkt år 2008 har antalet anställda minskat från 252 till 144. Det motsvarar en minskning med 87 årsarbetskrafter, eller närmare 40 procent. Av dessa 87 årsarbetskrafter kan runt 60 hänföras till uppdraget inom arbetsmarknadspolitiken. Därutöver har Länsstyrelsen under år 2008 flyttat sin verksamhet till mindre centralt belägna kontorslokaler samt gått igenom verksamheten för att undersöka vilka övriga besparingar som kan göras.

Under år 2008 utnyttjade Länsstyrelsen delar av sin anslagskredit för första gången sedan år 2003. Länsstyrelsen hade i samband med omställningsarbetet svårt att få ned kostnaderna på förvaltningsanslaget. I sitt senaste budgetunderlag beräknar Länsstyrelsen att det kommer att bli underskott i budgeten för både 2009 och 2010. Länsstyrelsen planerar därför att utnyttja anslagskrediten båda åren och bedömer att den kan behöva uppgå till 5 procent, vilket motsvarar maximalt ca 2,7 miljoner kronor per år. Anslagskrediten ska användas till att täcka bl.a. omställningskostnader som uppstår i samband med att verksamheterna med social tillsyn respektive körkortsadministration avvecklas och överförs till Socialstyrelsen respektive Transportstyrelsen den 1 januari 2010.¹⁴ Ett nytt omställningsarbete har på-

¹⁴ Länsstyrelsens budgetunderlag för åren 2010–2012, dnr 100-954-09.

börjats under 2009 för att minska kostnaderna och få ekonomin i balans, helst utan att behöva säga upp personal.

Trots omställningsarbetet finns det externa krav på och förväntningar om att Länsstyrelsen ska fullgöra sina uppgifter. Det går också att hävda att det i tider av verksamhetsförändringar och ekonomisk åtstramning ställs än högre krav på förmågan hos myndighetens ledning att styra och följa upp verksamheten och tydligt peka ut vad som ska prioriteras.

4.2 Den årliga styrprocessen har inte satt sig

I samband med att Länsstyrelsen i Gotlands län övergick till den nya organisationen år 2005 förändrades också den interna styrprocessen. Länsledningen uppger att arbetet med att utveckla verksamhetsstyrningen är ett arbete som fortfarande söker sina former.

Vid sidan av regleringsbrevet är verksamhetsplanen det dokument som styr den årliga inriktningen på Länsstyrelsens verksamhet. Planen utgörs i praktiken av tre olika typer av dokument.

DOKUMENT	INNEHÅLL
Verksamhetsplan (VP)	Länsledningen anger prioriteringar, riktlinjer och ekonomiska förutsättningar för verksamheten.
Uppdragsbeskrivningar	Den strategiska ledningsgruppen preciserar årliga uppdrag till team och arbetsgrupper.
Arbetsplan	Utifrån uppdragsbeskrivningarna utarbetar varje team en arbetsplan där den operativa planeringen för det aktuella året beskrivs. Tanken är att teamen med sin sakkunskap ska uttolka och precisera uppdragen.

Länsstyrelsens ekonomi följs upp och presenteras i ledningsgruppen varje månad. En fördjupad uppföljning av såväl ekonomi som verksamhet görs fr.o.m. år 2009 varje kvartal, mot tidigare varje tertial. Särskilt fokus läggs i 2009 års VP på hur arbetet framskrider i förhållande till de mål som uttrycks för olika sakområden i planen.

År 2008 gjorde Länsstyrelsen ett försök att införa ett rullande tvåårsschema i verksamhetsplaneringen. Av det skälet antogs en VP för åren 2008 och 2009. Försöket upphörde dock redan året därpå då en ny VP för år 2009 utarbetades. Enligt Länsstyrelsen var det inte möjligt att ha kvar den tvååriga planeringen eftersom bl.a. de ekonomiska förutsättningarna för verksamheten förändrats.

Ambitionen från Länsstyrelsens sida är att ha uppdrag och arbetsplaner färdiga i januari varje år då personalen inbjuds till en VP-dag. För år 2008 beslutades uppdragen till teamen dock så sent som i början av maj, med följderna att även arbetsplanerna blev sena. För ett team var arbetsplanen för år 2008 klar först då halva året gått. Även för år 2009 har VP-processen förskjutits, enligt Länsstyrelsen huvudsakligen till följd av en bekymmersam finansiell situation som tagit resurser i anspråk. Inte heller i år blir uppdrag och arbetsplaner definitivt klara förrän tidigast i början av maj.

4.3 Prioriteringarna har minskat i omfattning

I verksamhetsplanen anger länsledningen prioriteringar, riktlinjer och ekonomiska förutsättningar för verksamheten. I det följande beskrivs hur ledningen styr verksamheten genom myndighetsgemensamma prioriteringar och följer upp hur de utfallit. Vi tar utgångspunkt i de två senaste verksamhetsplanerna.

Prioriteringar i Verksamhetsplan 2008/09

Övergripande anger länsledningen i VP 2008/09 att den avser att prioritera insatser som ytterligare bidrar till att *effektivisera myndighetens arbetssätt*. Särskilt fokus ska riktas mot verksamhetsprocesser där enskilda personer och företag är beroende av beslut.

Med effektivitet avser länsledningen förhållandet mellan insatta resurser (i form av tid och pengar) och den förändring som sker utanför myndigheten som ett resultat av dess insatser. I VP skriver ledningen: ”att effektivisera vårt arbetssätt innebär alltså att våra insatser i en ökad utsträckning ska bidra till en önskvärd förändring i samhället”. Detta ska ske utan tillförsel av ytterligare resurser.

Även om den yttersta ambitionen från Länsstyrelsens sida är att myndighetens insatser i ökad utsträckning ska bidra till önskvärda förändringar i samhället, så är det mer kortsiktiga syftet att producera mer med som mest oförändrade resurser. En prioriterad verksamhet i VP 2008/09 är alltså inte bara – eller ens i första hand – en verksamhet där insatser i ökad utsträckning ska bidra till önskvärda förändringar i samhället, utan minst lika mycket en verksamhet där det finns en besparingspotential för Länsstyrelsen.

Länsstyrelsens verksamhetsplan är ett kortfattat dokument, men kanske ett av de viktigaste strategiska dokument som länsledningen beslutar om. Att inriktningar och prioriteringar är klart och tydligt uttryckta blir därmed av avgörande vikt för att planen ska bli ett stöd för det vidare arbetet med chefernas uppdragsbeskrivningar och teamens arbetsplaner. Vid våra intervjuer med medarbetare och fackliga representanter samt i fackliga protokoll

uttrycks kritik mot att verksamhetsplanen är svår att tränga igenom och att det är svårt att förstå den konkreta innebörden av vad som ska prioriteras och hur det ska gå till.

I VP 2008/09 anges ärendehandläggning som en prioriterad verksamhet. Där pekas fem verksamheter, eller ärendegrupper, ut för vilka effektiviseringspotentialen ska kartläggas och tillvaratas. Därutöver ska bl.a. arbetet med att ta fram ett planeringsunderlag för den gotländska kustzonen prioriteras.

Av planen framgår inte direkt *vad* som ska uppnås för att de prioriterade verksamheterna ska anses ha effektiviserats och hur effektiviteten ska mätas. Styrtalet och framgångsfaktorer togs bort i 2008/09 års VP. Dessutom är det naturligtvis svårt att precisera sådana för huruvida önskvärda förändringar i samhället har ägt rum.

Avsikten var enligt Länsstyrelsen istället att frågan om *vad* som skulle uppnås, skulle definieras av de särskilda arbetsgrupper som tillsatts för var och en av de prioriterade verksamheterna. Så blev det emellertid bara i mycket begränsad utsträckning, vilket framgår av den dokumentation som Statskontoret har tagit del av. Arbetet kom i själva verket redan i ett tidigt skede att få låg prioritet.

Tanken var att prioriteringarna – sedan de preciserats av arbetsgrupperna – skulle följas upp i samband med tertialuppföljningarna. Av uppföljningarna över tertial 1 och 2 framgår dock att arbetet med verksamhetsplanens prioriteringar endast har kommit igång i mycket begränsad omfattning. Till och med augusti 2008 har arbetsgrupperna för samtliga prioriterade ärendeslag redovisat noll dagar avseende arbete med prioriteringarna. I uppföljningen konstateras att arbetet ännu inte har kommit igång och att personal involverad i arbetsgrupperna sannolikt inte heller har redovisat nedlagt arbete på de för prioriteringarna särskilt upprättade tidredovisningskoderna. Av minnesanteckningar som Statskontoret har tagit del av framgår att det i samband med uppföljningen vid tertial 2 har förts en lång diskussion inom den strategiska ledningen om varför prioriteringarna har fått så dåligt genomslag.

Uppföljningen i samband med tertial 3 dokumenteras inte, till skillnad från uppföljningen tertial 1 och 2. Uppföljningen ingår istället som ett moment i arbetet med att upprätta årsredovisningen. En sådan rutin underlättar inte förutsättningarna att följa hur Länsstyrelsens arbete med prioriteringarna fortskrider. Enligt uppgift från länsledningen och ledningsgruppen avstannade dock arbetet med 2008 års prioriteringar definitivt redan vid tertial 3. Skälet till det var att vardagen och den finansiella situationen tog överhanden. Det saknades kraft att fortsätta driva de beslutade prioriteringarna.

Av den verksamhetsplan som upprättats för år 2009 framgår att arbetet med tidigare års prioriteringar ska tas tillvara i årets verksamhet och att det arbete som har utförts i tidigare grupper i förekommande fall ska slutföras. Länsledningen uppger att det sannolikt är ett mycket begränsat arbete med 2008 års prioriteringar som fortlever.

Prioriteringar i Verksamhetsplan 2009

I arbetet med att ta fram verksamhetsplanen för 2009 har länsledningen och cheferna dragit lärdom av förra årets arbete med prioriteringar. I årets VP är prioriteringarna av betydligt mer begränsad omfattning och avser egentligen endast ett uppdrag beträffande handläggningstider. Detta uppdrag tar utgångspunkt i uppdrag 88 i regleringsbrevet för 2009 som handlar om att ta fram ett urval av ärendegrupper för vilka det ska anges mål för handläggningstider. Därutöver öppnas i verksamhetsplanen en möjlighet att bilda myndighetsövergripande arbetsgrupper med anledning av omställningsarbetet.

I VP 2009 uttrycks också en del allmänna ambitioner om att prioritera verksamhetsprocesser där företag och enskilda är beroende av myndighetens beslut. Där anges också några utgångspunkter för arbetet i arbetsgrupper. I båda fallen handlar det om snarlika och lika svårtydda formuleringar som de i VP 2008/09.

Jämfört med år 2008 ägnar länsledningen i VP 2009 alltså mycket lite uppmärksamhet åt prioriteringar i verksamheten. Från ett förhållandevis ambitiöst prioriteringsarbete i VP 2007, med framgångsfaktorer och styrtal, motsvaras den prioriterade verksamheten idag i praktiken av ett uppdrag i regleringsbrevet.

Samtidigt har länsledningen, till följd av 2009 års förändringar i instruktionen och regleringsbrevet, antagit mål för respektive sakområde. Dessa formuleras i årets VP. Det kan i sig betraktas som en sorts prioritering, med den skillnaden att de inte är myndighetsövergripande. Målen är formulerade på olika sätt och mer uttryckta som ambitioner än som mål som är uppföljnings- eller mätbara.

4.4 Verksamhetsutvecklingen hinns inte med

Tidigare pågick ett mer omfattande arbete med verksamhetsutveckling med utgångspunkt i strategidokumentet "Länsstyrelsens arbete med verksamhetsutveckling, oktober 2007–maj 2008". Enligt Länsstyrelsen förändrades förutsättningarna – i första hand de finansiella – så pass väsentligt under den aktuella perioden att resultatet av arbetet blev magert. Något nytt liknande arbete har därefter inte initierats.

Länsstyrelsen uppger idag att den har mycket svårt att hinna med att arbeta med prioriteringar och verksamhetsutveckling. Vardagen och framförallt den finansiella situationen tar strategiska resurser i anspråk.

Länsstyrelsen bedriver av det skälet för närvarande inget övergripande systematiskt kvalitets- och verksamhetsutvecklingsarbete vid sidan av den ordinarie styrprocessen. Länsledningen betonar dock att den årliga styrprocessen är ett omfattande, pågående utvecklingsarbete.

Länsledningen anser att det kan finnas behov av en mer systematisk kvalitetskontroll vid Länsstyrelsen. Det finns en idé om att införa ett system för intern kvalitetskontroll av ärenden, både i syfte att ta reda på om beslut är begripliga för dem som berörs, men också för att kontrollera att beslut är korrekta. Något arbete med denna inriktning har än så länge inte initierats.

4.5 Svårt att utläsa hur brukarorienteringen påverkar verksamheten

Medborgar- och företagsorientering är ett av förvaltningspolitikens ledord. Uttryckssätten för denna orientering varierar beroende på vilken verksamhet som bedrivs. Oavsett hur man benämner dem är det en uppgift för Länsstyrelsen i Gotlands län att internt fundera över hur verksamheten ska orienteras mot dem som berörs av myndighetens verksamhet och hur man kan fånga in deras synpunkter på verksamheten.

Teamen ansvarar för brukardialoger

En aktuell studie från Statskontoret visar att endast ett fåtal länsstyrelser arbetar med brukarundersökningar.¹⁵ Sannolikt beror det till stor del på att länsstyrelsernas heterogena verksamhet gör det svårt, och inte särskilt meningsfullt, att genomföra en generell eller samlad brukarundersökning.

Länsstyrelsen i Gotlands län har inte genomfört övergripande brukarundersökningar om myndighetens ärenden och beslut. Däremot planeras en undersökning av Länsstyrelsens telefontillgänglighet till första halvåret 2009.

Enligt Länsstyrelsen ligger ansvaret för brukardialog hos de olika teamen. Teamen kan inom ramen för detta ansvar ha gjort egna uppföljningar inom sina sakområden. Men vanligast är att dialogen sker i samband med t.ex. informationsmöten eller vid direkta kontakter mellan handläggare och brukare. Enligt Länsstyrelsen är brukardialogerna väl utvecklade t.ex. i arbetet med vattenråd och i revideringen av Landsbygdsprogrammet.

¹⁵ Statskontoret 2009:1, *Uppfattningar om statsförvaltningen*.

På Länsstyrelsens webbplats finns en funktion för att ställa frågor eller lämna synpunkter online. Synpunkter kommer in till registrator som skickar dessa vidare till berörd handläggare eller berört team. Frågor av mer allmän karaktär skickas till Länsstyrelsens informatör. Totalt rör det sig om fem till tio frågor per vecka.

Kundperspektivet ännu mest en ambition

På verksamhetsnivå har Länsstyrelsen definierat vilka myndighetens mål- eller brukargrupper är. Det framgår bl.a. av de presentationer som varje team gör på myndighetens intranät. Lantbrukare, fastighetsägare, markägare, skogsägare, företagare och kommunen tycks vara de vanligast förekommande brukargrupperna enligt dessa presentationer. I många fall anger teamen på ett mer allmänt plan att brukarna utgörs av allmänheten eller av enskilda.

Länsledningen formulerade år 2007 följande målbild för Länsstyrelsens verksamhet, vilken återges i 2009 års verksamhetsplan:

”Vi skall stärka vår förmåga att lösa Länsstyrelsens uppgifter rättssäkert och effektivt till nytta för medborgare, näringsliv och beslutsfattare.”

Som tidigare framgått anger länsledningen i verksamhetsplanen för 2008/09 och i verksamhetsplanen för 2009 att den avser att prioritera insatser som bidrar till att ytterligare effektivisera myndighetens arbetssätt. Ett särskilt fokus ska läggas på ärendehandläggning och verksamhetsprocesser där enskilda personer och företag är beroende av myndighetens beslut. Vad som ska anses som ”prioriterad” verksamhet är emellertid inte klart uttryckt, vilket framgår av avsnitt 4.3.

Av verksamhetsplanen framgår att kartläggningar och analyser ska genomföras utifrån såväl ett externt (kunden) som ett internt (egna verksamheten) perspektiv. Det framgår också att kundperspektivet ska utvecklas inom ramen för länsstyrelsens myndighetsuppdrag.

När det gäller utfallet av prioriteringarna för år 2008 är det tveksamt om det går att tala om något resultat överhuvudtaget. Vad gäller kartläggningar och analyser utifrån ett externt perspektiv har dessa hittills genomförts i mycket liten utsträckning. Att kundperspektivet ska utvecklas inom ramen för myndighetsuppdraget ska enligt Länsstyrelsen mer ses som en allmän ambition, än som ett direkt uppföljningsbart mål.

Det finns alltså många formuleringar i interna styrdokument, inte minst i verksamhetsplanen, som rör målgrupper och kunder. Däremot är det svårt att se hur ambitionen i praktiken påverkar verksamheten och dess inriktning.

4.6 Revisionen kritisk till den interna kontrollen

Hösten 2008 granskade Riksrevisionen Länsstyrelsens interna kontroll. Arbetet utfördes inom ramen för den årliga revisionens löpande granskning. Granskningen avsåg Länsstyrelsens process för intern planering, styrning och uppföljning samt ekonomiadministrativa rutiner – vilka utgör en del av myndighetens interna kontroll.¹⁶ Riksrevisionens utgångspunkt var den nya myndighetsförordningen och de krav som där ställs på den högst ansvariga ledningen.

Vad gäller styrning och uppföljning av verksamheten bedömde Riksrevisionen att Länsstyrelsens rutiner medför risk för att kopplingen mellan den interna och den externa styrningen är svag. Verksamheten blir därmed snarare aktivitetsstyrd än målstyrd, vilket medför att det blir svårt att mäta resultatutvecklingen över tid. Riksrevisionen påpekade också att det saknas interna direktiv för vad teamen ska beakta när de formulerar mål och aktiviteter, som t.ex. att mål bör vara mätbara och uppföljningsbara. Följden är att teamens arbetsplaner varierar stort. Därutöver pekade Riksrevisionen på att det inte finns några centrala krav på att teamens uppföljningar ska dokumenteras samt att tonvikten vid uppföljningen inte ligger på måluppfyllelse, utan på kostnadsutveckling samt resursfördelning.

Riksrevisionen rekommenderade Länsstyrelsen att ta fram direktiv för att vägleda teamen i planeringsarbetet samt att landshövdingen beslutar om samtliga arbetsplaner eftersom det är där den externa styrningen uttolkas. På så vis kvalitetssäkrar ledningen att inriktningen på verksamheten ligger i linje med det som regeringen beslutat och som ledningen har skyldighet att följa. Riksrevisionen rekommenderade också Länsstyrelsen att införa en regelbunden och dokumenterad uppföljning av mål och aktiviteter samt att centralt fastställa hur teamen ska följa upp sina arbetsplaner. Rekommendationerna var ett led i att förbättra Länsstyrelsens interna kontroll.

Länsstyrelsen har i sitt svar¹⁷ till Riksrevisionen uttryckt att den ska överväga revisionens synpunkter vad gäller interna direktiv för teamens arbetsplaner, men avser inte att följa övriga rekommendationer. Arbetsplanerna ska även fortsättningsvis hanteras av cheferna i den strategiska ledningsgruppen, och inte beslutas av landshövdingen. Detta är i linje med Länsstyrelsens valda styrfilosofi och organisationsmodell, vilken bygger på en långtgående delegering. Länsstyrelsen avser inte heller att införa en rutin för att dokumentera teamens uppföljning av arbetsplanerna, utan kommer att fortsätta att endast dokumentera avvikelser från planen.

¹⁶ Revisionspromemoria 2008-10-07 angående intern kontroll, dnr 32-2008-0586

¹⁷ Länsstyrelsens svar till Riksrevisionen 2008-10-31, dnr 100-6072-08.

Riksrevisionen har också pekat på att Länsstyrelsen har ytterst få styrdokument och rutinbeskrivningar inom ekonomiadministrationen för att säkerställa en god intern kontroll. Länsstyrelsens fick en invändning i revisionsberättelsen som avsåg årsredovisningen för år 2007.¹⁸ Revisionsberättelsen över årsredovisningen för år 2008 var utan invändning. Revisorerna hade dock synpunkter på Länsstyrelsens rutiner för ekonomiadministration och upphandling samt styrningen av externt finansierade projekt.¹⁹

I det här sammanhanget kan också nämnas att Länsstyrelsen har fått olika betyg i Ekonomistyrningsverkets EA-värdering²⁰ de senaste åren. Från att ha fått högsta betyg AA år 2005 sjönk betyget till CA år 2007. Länsstyrelsen var den enda av länsstyrelserna som detta år hade omdömet ”ej tillfredsställande”. I EA-värderingen för år 2008 fick Länsstyrelsen betyget BA, dvs. ett bättre betyg än året innan.

4.7 Sammanfattande iakttagelser

- Länsstyrelsens ledning har lagt ett stort ansvar på de operativa teamen att uttolka och bestämma verksamhetens konkreta innehåll. Teamens arbetsplaner ska ta utgångspunkt i Länsstyrelsens verksamhetsplan och ledningsgruppens uppdragsbeskrivningar, vilka är relativt allmänt hållna dokument. En av länsledningens prioriteringar för år 2008 var att effektivisera ärendehandläggningen, utan närmare preciseringar av vad som skulle uppnås och när. Några konkreta resultat av detta arbete har inte kunnat uppvisas.
- Det finns en ambition vid Länsstyrelsen att orientera verksamheten mot brukarna, men det är svårt att utläsa hur denna ambition konkret påverkar verksamheten och dess inriktning. Ansvar för dialogen med brukarna ligger på de enskilda teamen. Några övergripande brukarundersökningar har inte genomförts.
- Länsstyrelsens interna styrprocess, som infördes år 2005, har ännu inte hittat sina former. Myndighetens ansträngda finansiella situation och det omfattande omställningsarbete som följde när försöket inom arbetsmarknadspolitiken avbröts vid årsskiftet 2007/08, har påtagligt påverkat Länsstyrelsens interna styrning och kontroll. Myndighetens arbete med kvalitets- och verksamhetsutveckling har också avstannat.

¹⁸ Revisionsberättelse 2008-03-19 över årsredovisningen 2007 för Länsstyrelsen i Gotlands län, dnr 32-2007-0638.

¹⁹ Revisionsrapport 2008-03-27 avseende årsredovisningen för Länsstyrelsen i Gotlands län 2008, dnr 32-2008-0586. Länsstyrelsens svar 2009-04-21, dnr 100-1623-09.

²⁰ Ekonomistyrningsverket (ESV) fastställer årligen ekonomiadministrativa värden (EA-värden) för varje myndighet. I värderingen mäts hur väl myndigheterna uppfyller de krav som ställs på dem i det generella ekonomiadministrativa regelverket, med tonvikt på redovisning och finansiering.

5 Resultaten av Länsstyrelsens verksamhet

Statskontoret ger i detta kapitel exempel på verksamhetsresultat för Länsstyrelsen i Gotlands län. Eftersom Länsstyrelsen har lagt vikt vid att effektivisera sin ärendehandläggning, har vi valt att studerat denna lite närmare. Vi pekar också på vissa problem med resultatinformationen. Länsstyrelsens årsredovisning granskas årligen av Riksrevisionen. Då kontrolleras bl.a. om myndigheten har återrapporterat enligt kraven i regleringsbrevet. Statskontoret gör därför inte motsvarande arbete. Externa synpunkter på hur Länsstyrelsen utför några av sina verksamheter, vilka framgår av kapitel 6, får komplettera den bild som framgår här.

5.1 Ingen samlad resultatinformation

Det är svårt att få en överblick över vilka verksamhetsresultat Länsstyrelsen i Gotlands län uppnår. I årsredovisningen presenterar Länsstyrelsen sina verksamhetsresultat i förhållande till verksamhetsmål och återrapporteringskrav samt särskilda uppdrag. Länsstyrelsen levererar också verksamhetsstatistik till regeringen enligt regleringsbrevets Bilaga 3. En betydande del av återrapporteringen sker dock utanför årsredovisningen, både till regeringen och till andra myndigheter som bl.a. Boverket, Socialstyrelsen, Jordbruksverket och Naturvårdsverket. De många kravställarna och mottagarna samt formerna för redovisning innebär därför att det inte finns någon samlad resultatinformation om Länsstyrelsens verksamhet.

De återrapporteringskrav som regeringen har angett i regleringsbrevet för år 2008 lämnar som regel ett förhållandevis stort utrymme för Länsstyrelsen att själv avgöra vilken information som ska lämnas i årsredovisningen och hur detaljrik den ska vara. Regeringen begär relativt ofta beskrivningar av hur Länsstyrelsen har verkat för eller bedrivit ett arbete inom ett område. Mer sällan är kraven inriktade på resultat av insatserna eller arbetet. I ett fåtal fall efterfrågar regeringen effekter av Länsstyrelsens arbete.

Inom ramen för den årliga revisionen har Riksrevisionen bedömt att Länsstyrelsens resultatredovisning för år 2007 respektive år 2008 i allt väsentligt varit rättvisande och att återrapporteringen mot kraven enligt regleringsbrevet varit tillfredsställande.²¹ I en revisionspromemoria²² kopplad till årsredovisningen för år 2007 pekade revisorerna på att Länsstyrelsens redo-

²¹ Revisionsberättelse över årsredovisningen 2007 för Länsstyrelsen i Gotlands län, dnr 32-2007-0638. Revisionsberättelse över årsredovisningen 2008 för Länsstyrelsen i Gotlands län, dnr 32-2008-0586.

²² Revisionspromemoria 2008-04-24 angående Länsstyrelsens årsredovisning för 2007, dnr 32-2007-0638.

visning av miljömålsarbetet kunde blir mer överskådlig. Resultatredovisningen kunde också mer allmänt begränsas till det som regeringen efterfrågar, något som Länsstyrelsen tagit fasta på i årsredovisningen för år 2008.

Riksrevisionens granskning av resultatredovisningen handlar i huvudsak om att kontrollera om Länsstyrelsen lämnat svar på de frågor som regeringen har ställt. Genom stickprov kontrolleras också att det finns underlag som styrker det som presenteras i årsredovisningen. Revisorerna gör ingen avstämning mot faktiskt genomförd verksamhet. För att kunna uttala sig om utförandet, t.ex. om en verksamhet inom ett sakområde bedrivs effektivt, krävs som regel en närmare granskning eller analys. Det måste ske genom effektivitetsrevision eller annan utredningsinsats.

Samtidigt som tämligen öppna frågor från regeringens sida underlättar för Länsstyrelsen att anpassa redovisningen till aktuell verksamhet, blir omfattningen av redovisade detaljer betydande. Riksrevisionen har påtalat att det av interna direktiv vid Länsstyrelsen i Gotlands län inte framgår på vilken grund den information som presenteras ska väljas ut. När valet grundas i subjektiva värderingar från den som fått i ansvar att ta fram informationen kan jämförbarheten över tid och mellan olika återrapporteringskrav minska.²³

Som en konsekvens av detta försvåras också möjligheten för Regeringskansliet att sammanställa en redovisning för alla länsstyrelser och att kunna följa verksamheten och dess resultat över tiden.

5.2 Svårt att redovisa effekter av verksamheten

Som framgått av avsnitt 4.3 har Länsstyrelsen en ambition att myndighetens verksamhet ska leda till förbättringar i samhället. I sin årsredovisning för 2008 påpekar dock Länsstyrelsen att det är svårt att redovisa effekter av myndighetens verksamhet av framför allt två skäl. För det första tar det oftast tid innan effekter av ett arbete går att urskilja i form av en samhällsförändring. För det andra är det svårt att bevisa att en effekt är en direkt följd av Länsstyrelsens arbete. Av denna anledning har Länsstyrelsen oftast avstått från att ange några effekter i årsredovisningen.

Det innebär dock inte att det saknas exempel på konkreta resultat eller positiva effekter av Länsstyrelsens arbete. Vi ger i det följande några exempel som Länsstyrelsen har lyft fram vid intervjuerna.

²³ Revisionspromemoria 2008-04-24 angående Länsstyrelsens årsredovisning för 2007, dnr 32-2007-0638.

Länsstyrelsens arbete är i många fall inriktat på att långsiktigt förändra en verksamhet. Ett exempel på detta är arbetet för att skydda värdefulla kyrkor och prästgårdar. Gotland är det enda län som har heltäckande statistik över hur många kulturhistoriskt värdefulla föremål som finns i de skyddade kyrkorna och ungefär hur gamla föremålen är. Detta är ett konkret resultat av det inventeringsarbete som Visby stift har genomfört med både stöd och påtryckning från Länsstyrelsen. Ett annat konkret exempel är den ökade tillgängligheten i naturreservat. Genom Länsstyrelsens arbete har rullstolsbundna nu möjlighet att ta sig fram till fågeltorn.

Det kanske främsta resultatet eller förbättringen i Länsstyrelsens verksamhet, som ledningsgruppen lyfter fram, är att myndighetens beslut har fått högre kvalitet. Med detta menas att besluten har blivit mer sammanhållna på så sätt att den nationella helheten, dvs. olika samhällsperspektiv, beaktas på ett bättre sätt idag än tidigare. Ett sådant resultat av långsiktigt arbete är dock svårt att redovisa i kvantitativa termer.

Länsstyrelsen pekar på behovet av att bli utsatt för utomståendes betraktelser för att på så sätt bli jämförd och bedömd. Länsstyrelsen pekar också på behovet av att internt jämföra sina prestationer över tid, men också att jämföra dem med andra länsstyrelser. För övergripande jämförelser med andra använder sig Länsstyrelsen av den verksamhetsstatistik som regeringen samlar in. Inför tertialuppföljningarna sammanställer Länsstyrelsens ledningsgrupp statistik på sakområdesnivå som ett sätt att mäta volymförändringar i den egna verksamheten. För teamens egen uppföljning är sådana uppgifter ofta på en för hög verksamhetsnivå.

I vissa fall är det svårt att dra några slutsatser av jämförelser med andra länsstyrelser. Länsstyrelserna arbetar och definierar uppgifter på lite olika sätt och kan också ha olika principer för hur tid ska redovisas. Detta påverkar redovisningen av kostnader och kostnadsfördelning. Flera av dem vi intervjuat pekar på faran i att ”man jämför äpplen med päron”. Ett exempel på detta följer av nästa avsnitt.

5.3 Försöksverksamheten försvårar jämförelser

Förhållandet att Länsstyrelsen i Gotlands län har ett delvis annat uppdrag än övriga länsstyrelser påverkar till viss del möjligheten att jämföra utfallet inom verksamhetsområdena med det för andra länsstyrelser. Regeringen har i budgetpropositionen de senaste åren jämfört hur de 21 länsstyrelsernas kostnader fördelar sig på de tre verksamhetsområdena Kunskapsuppbyggnad, samordnings- och sektorsövergripande arbete, Tillsyn och vägledning samt Ärendehandläggning. Denna jämförelse visar t.ex. att Gotland åren 2005–2007 är bland de tre länsstyrelser som lägger störst andel av sina resurser på Kunskapsuppbyggnad, samordnings- och sektorsövergripande

arbete (VO 1). Den visar också att Länsstyrelsen lägger minst andel på Tillsyn och vägledning (VO 2) av samtliga länsstyrelser.

Länsstyrelsen har påtalat för Statskontoret att regeringens ranking inte ger en rättvisande bild för Gotlands del. Den kostnadsfördelning som regeringen presenterar är inte jämförbar med den för övriga länsstyrelser. Förklaringen är att kostnader förknippade med försöken med skogsverksamhet, och fram till och med 2007 även arbetsförmedling, inte har redovisats separat i Länsstyrelsens årsredovisning. Dessa har istället inordnats i den befintliga verksamhetsstrukturen. Finansdepartementet har varit väl medvetet om detta förhållande, eftersom Länsstyrelsen har deklarerat det i sina årsredovisningar.

Nedanstående tabell visar kostnadsfördelningen på respektive verksamhetsområde, inklusive respektive exklusive försöksverksamheten. När vi rensat för försöksverksamheten skiljer sig Gotlands placering år 2007, dvs. i förhållande till de övriga länsstyrelserna, inte nämnvärt från tidigare. Länsstyrelsen i Gotlands län är fortfarande bland de länsstyrelser som detta år lade lägst andel av resurserna på Tillsyn och vägledning (VO 2) och högst andel av resurserna på Kunskapsuppbyggnad, samordnings- och sektorsövergripande arbete (VO 1).

Kostnader inkl. OH i tusen kronor fördelat på verksamhetsområde samt deras andel av totala kostnader¹⁾ i procent år 2007 och 2008 – inklusive respektive exklusive försöksverksamheten.

Verksamhetsområde	2007	%	Ranking 2007	2008	%	Ranking 2008
Inkl. försöksverksamheten						
VO 1 (Kunskapsuppbyggnad...)	112 684	63	3:e högst	72 012	51	8:e lägst
VO 2 (Tillsyn och vägledning)	14 852	8	Lägst	17 342	12	Lägst
VO 3 (Ärendehandläggning)	51 058	29	7:e högst	51 163	36	Högst
Totalt	178 594	100		140 517	100	
Exkl. försöksverksamheten						
VO 1 (Kunskapsuppbyggnad...)	60 801	64	Näst högst	60 892	60	3:e högst
VO 2 (Tillsyn och vägledning)	13 333	14	Näst lägst	15 901	16	3:e lägst
VO 3 (Ärendehandläggning)	20 304	21	3:e lägst	24 558	24	9:e lägst
Totalt	94 438	100		101 351	100	

¹⁾Exkl. resurssamverkan

Källa: Länsstyrelsens årsredovisningar och regeringens budgetpropositioner, Statskontorets bearbetning.

För år 2008 är det däremot större skillnader i förhållande till övriga länsstyrelser, beroende på om kostnaderna rensas från försöket med skogsverksamheten eller inte. Länsstyrelsen i Gotlands län förefaller i den övre delen av tabellen (orensad) att lägga mest resurser av samtliga länsstyrelser på Ärendehandläggning (VO 3). Det är inte en rättvisande bild. På detta verksamhetsområde redovisar Länsstyrelsen även kostnader om 26,6 miljoner kronor som hänförs till uppdrag inom den skogliga verksamheten – en verksamhet som knappast innehåller ärendehandläggning i traditionell

mening. När vi har rensat för detta hamnar Gotland någonstans i mitten bland länsstyrelserna.

Länsstyrelsen i Gotlands län lägger mindre resurser på tillsyn och vägledning än de flesta andra länsstyrelser – även när vi rensat för försöksverksamheten. En förklaring till detta kan vara att Gotland bara har en kommun att granska, i de fall kommunen är tillsynsobjekt. Det gäller t.ex. i tillsynen över plan- respektive byggnadsväsendet och överförmyndarverksamheten samt i den sociala tillsynen. Andra förklaringar till skillnader mellan länsstyrelserna kan bero på att länsstyrelserna har olika definition av begreppet tillsyn och har olika sätt att tidredovisa sina aktiviteter. Länsstyrelserna kan också ha gjort olika prioriteringar när det gäller tillsyn i förhållande till andra verksamheter, exempelvis tillståndsprovning. Bland andra länsrådet i Östergötlands län har pekat på sådana förhållanden i sin utredning om länsstyrelsernas tillsyn. Länsrådet menar att det krävs mer ingående analyser för att förstå vad skillnaderna mellan länsstyrelserna beror på.²⁴

5.4 Ärendehandläggningen löper på

Som tidigare framgått har Länsstyrelsen i sin interna styrning haft ambitioner att effektivisera sin ärendehandläggning och ha brukaren i fokus. Även om strategin för hur detta arbete ska bedrivas inte har varit tydligt utpekad från ledningen sida, finns det mycket som talar för att ärendehandläggningen är en prioriterad uppgift i teamen.

Den bild vi får genom intervjuer med några team är att externa krav dock är mer styrande än ledningens prioriteringar. Vissa team styrs hårdare av externa krav än andra. För det team som handlägger EU-stöd är det EG-regler samt Jordbruksverkets krav på att effektivisera handläggningen av stöden som är styrande. Företrädare för teamet menar också att det är viktigt att prioritera handläggningen eftersom Länsstyrelsen i det här fallet ”håller en stor del av lantbrukarens lön i sin hand”.

När det gäller ärendehandläggningen finns det verksamhetsstatistik som möjliggör jämförelser mellan Länsstyrelsen i Gotlands län och övriga länsstyrelser. I sina årsredovisningar presenterar länsstyrelserna uppgifter om bl.a. inkomna, beslutade och överklagade ärenden samt in- och utgående balanser för olika typer av ärenden.

Minsta ärendemängden bland länsstyrelserna

Länsstyrelsen i Gotlands län har den minsta ärendemängden av samtliga länsstyrelser. Som framgår av tabellen nedan beslutade Länsstyrelsen i

²⁴ Länsstyrelsen i Östergötlands län 2009-02-27, *Länsstyrelsernas tillsyn – dagsläge, möjliga förbättringar, framtidsutsikter*. Redovisning av ett regeringsuppdrag Fi2008/3093.

16 735 ärenden under 2008. Det motsvarar ungefär 1,5 procent av samtliga länsstyrelsebeslut. Länsstyrelsens tre största ärendegrupper är lantbruk, körkort och trafikföreskrifter samt kulturmiljö. Tillsammans utgör de 81 procent av ärendena.

Totalt antal ärenden som länsstyrelserna beslutade i under år 2008 och dess fördelning i procent på ärendegrupperna lantbruk (VÄS 60), körkort och trafikföreskrifter (VÄS 25) samt kulturmiljö (VÄS 43).

	Beslutade ärenden	Lantbruk	Körkort m.m.	Kulturmiljö
Gotland	16 735	52 %	25 %	5 %
Blekinge	21 167	31 %	48 %	1 %
Västmanland	22 936	10 %	56 %	4 %
Södermanland	22 941	26 %	45 %	2 %
Jämtland	28 460	42 %	30 %	2 %
Kronoberg	29 152	42 %	39 %	2 %
Värmland	33 135	34 %	42 %	2 %
Örebro	33 908	27 %	50 %	3 %
Norrbottn	34 064	16 %	51 %	1 %
Västerbotten	37 515	29 %	45 %	1 %
Västernorrland	37 764	31 %	40 %	1 %
Kalmar	38 328	41 %	36 %	2 %
Uppsala	39 455	33 %	47 %	2 %
Halland	41 840	32 %	47 %	1 %
Gävleborg	42 134	38 %	41 %	1 %
Dalarna	47 027	33 %	45 %	2 %
Östergötland	55 333	32 %	49 %	2 %
Jönköping	62 812	46 %	39 %	1 %
Stockholm	122 955	2 %	63 %	1 %
Skåne	137 686	28 %	28 %	1 %
Västra Götaland	198 632	28 %	52 %	1 %
Samtliga	1 103 979	28 %	45 %	1 %

Källa: Länsstyrelsernas årsredovisningar för 2008, Statskontorets bearbetning.

Både när det gäller andelen lantbruksärenden och kulturmiljöärenden ligger Gotland högst bland länsstyrelserna. År 2008 utgjorde lantbruksärendena mer än hälften av Länsstyrelsens beslutade ärenden. Detta kan förklaras av att det t.ex. finns många lantbrukare och fornlämningar på Gotland. Länsstyrelsen framhåller också att det tvärsektoriella arbetet samt skogsverksamheten innebär att internremisser, t.ex. angående avverkningsansökningar, kan medföra att nya frågor föranleder initiativärenden som rör kulturmiljön.

Länsstyrelsens ärendebalanser har legat på en tämligen konstant nivå de senaste tre åren. Vid årsskiftena har Länsstyrelsen haft drygt 3 000 ärenden som utgående balans. Trots personalneddragningar har balanserna alltså inte påverkats på ett negativt sätt.

Handläggningen ska vara korrekt och snabb

Enligt förvaltningslagen ska myndigheternas handläggning av ärenden där någon enskild är part ske så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts.²⁵ Regeringen har också haft ett mål för länsstyrelsernas verksamhet om att handläggningen av ärenden ska vara korrekt, men också snabb.

En *korrekt handläggning* kan innebära att beslutet är sakligt, väl grundat och avvägt i förhållande till de olika samhälls aspekter Länsstyrelsen ska väga in. För att kunna bedöma Länsstyrelsens handläggning utifrån dessa kriterier krävs en djupare analys. Det man möjligen kan ha som indikator på kvaliteten i besluten är i vilken grad besluten överklagas och ändras vid överprövning. Den som berörs av beslutet och upplever att Länsstyrelsen har gjort fel bedömning har möjlighet att överklaga till högre instans och få sin sak prövad.

Inom flera ärendegrupper är det förväntade beslutet känt för den som berörs av det. Ur ett brukarperspektiv blir det då viktigare att handläggningen inte drar ut på tiden, utan att beslutet kan meddelas så snabbt som möjligt. För att kunna avgöra i vilken mån Länsstyrelsen har en *snabb handläggning* måste handläggningstiden sättas i relation till ett mål i form av en tidsgräns eller ett tidsintervall.

Få beslut överklagas men många överprövade ändras

Vad gäller mått på korrekt handläggning finns det uppgifter om hur många av Länsstyrelsens ärenden som har överklagats och hur många ärenden som i högre instans har ändrats på ett väsentligt (substantiellt) sätt i förhållande till Länsstyrelsens beslut. Antalet överklagade beslut kan, men behöver inte, säga något om kvaliteten i Länsstyrelsens handläggning. Det kan också vara ett mått på engagemanget hos exempelvis enskilda eller företag att driva sina ärenden. Länsstyrelsen i Gotlands län har de senaste tre åren haft i genomsnitt närmare 140 överklagade ärenden per år. De flesta ärenden som överklagas rör körkort och körkortsingripanden, EU-stöd till jordbruket samt samhällsplanering och boende.

För att få en grov uppfattning om hur Gotland förhåller sig till övriga länsstyrelser har vi relaterat de överklagade ärendena ett år till hur många ärenden som respektive länsstyrelse beslutade samma år – även om överklagan kan baseras på ett beslut fattat året innan. Vid en sådan jämförelse förefaller Länsstyrelsen i Gotlands län med ca 0,8 procent överklagade beslut ligga något under riksgenomsnittets ca 1,2 procent för både år 2007 och 2008.

Om Länsstyrelsens beslut ändras på ett väsentligt sätt i högre instans är detta sannolikt ett uttryck för att beslutet inte var korrekt. Av tabellen nedan fram-

²⁵ 7§ förvaltningslagen (1986:223).

går att vart tionde prövat beslut under år 2006 och vart tredje prövat beslut år 2007 ändrades i högre instans. År 2008 ändrades vart femte beslut. Av de totalt 52 beslut 2006–2008 som ändrades i högre instans rörde 44 procent körkortsärenden (de flesta körkortsingripanden) och 40 procent samhällsbyggnad och boende.

Antal överklagade ärenden samt ändrade ärenden i högre instans 2006–2008.

	Överklagade ärenden	Avgjorda i högre instans	varav ändrade	Andel ändrade av avgjorda
Länsstyrelsen i Gotlands län				
2006	128	72	8	11,1 %
2007	154	84	28	33,3 %
2008	134	78	16	20,5 %
Samtliga länsstyrelser				
2007	13 704	10 707	1 349	12,6 %
2008	13 203	10 366	1 316	12,7 %

Källa: Länsstyrelsernas årsredovisningar, Statskontorets bearbetning.

Jämfört med övriga länsstyrelser har Gotland den högsta andelen ändrade beslut av dem som prövats under både åren 2007 och 2008. För samtliga länsstyrelsen ändrades i genomsnitt vart åttonde prövat beslut i högre instans. Det kan möjligen vara så att Länsstyrelsen i Gotlands län har sämre underbyggda beslut, men det kan inte uteslutas att det också finns regionala skillnader i t.ex. länsrätternas bedömningar.

Vissa team har konkreta mål för handläggningstid

Det har hittills varit mycket upp till länsstyrelserna själva att avgöra vilka handläggningstider som är rimliga i förhållande till krav på skyndsamhet och rättssäkerhet. Under år 2008 kartlade Länsstyrelsen i Hallands län länsstyrelsernas arbete med bl.a. målstyrning av handläggningstider. Kartläggningen visar att länsstyrelserna har kommit olika långt i detta arbete.²⁶ Av det underlag Länsstyrelsen i Gotlands län lämnat framgår att vissa team inom Länsstyrelsen har arbetat med mål för handläggningstider. Det framgår dock inte vilka ärendegrupper det gäller. Länsstyrelsen har inte heller svarat Länsstyrelsen i Hallands län på hur arbetet har genomförts eller vilka resultat som har uppnåtts. Länsstyrelsen i Gotlands län har inte lyfts fram som ett bra exempel i något avseende vad gäller arbetet med handläggningstider.

Statskontorets genomgång av teamens arbetsplaner för år 2008 visar att fyra team har satt upp mål för sina handläggningstider för vissa typer av ärenden

²⁶ Uppdrag 34 i regleringsbrevet för 2008 till Länsstyrelsen i Hallands län, redovisat till Finansdepartementet 2008-04-29.

inom områdena naturvård, kulturmiljö, EU-stöd och fiske. Ytterligare ett team arbetar utifrån sådana mål inom området skogsvård, även om de inte finns uttryckta i teamets arbetsplan. Andra team som har handläggande uppgifter anger oftast att handläggningen – utan närmare precisering – ska genomföras snabbt, effektivt och enkelt eller snabbt och enhetligt.

Oftast är det på teamets eget initiativ, efter samråd med ansvarig chef, som målen har formulerats. I vissa fall är krav i lag eller förordning styrande för hur lång tid Länsstyrelsen har på sig att besluta i ett ärende. Tre av de fem team som har satt upp mål har inte följt upp hur den faktiska handläggningstiden utföll i relation till målen. Team EU-stöd uppger att teamet i huvudsak klarat de mål som sattes upp för 2008, vilka bl.a. gällde handlagda ärenden av direktstöd. I det följande ger vi ett mer utförligt exempel på vad som kan vara styrande för handläggningstiden och hur Länsstyrelsen arbetar.

Länsstyrelsens handläggningstid vad gäller tillstånd för avverkning av skog påverkas av externa krav, men också tillgängliga handläggningsresurser i de team som berörs. För landet i stort gäller att en skogsägare måste *anmäla* avverkningen till Skogsstyrelsen innan avverkningen påbörjas. Enligt 15 § skogsvårdsförordningen (1993:1096) får skogsägaren påbörja avverkningen tidigast 6 veckor efter det att anmälan gjorts eller då Skogsstyrelsen har fått efterfrågade uppgifter. På Gotland, som tillhör till de svårföryngrade områdena i landet, gäller att skogsägaren måste *ansöka om tillstånd* för avverkningen hos Länsstyrelsen. Det finns ingen fastlagd handläggningstid för denna typ av ärenden, utan markägaren får vänta med avverkningen tills Länsstyrelsen har behandlat ärendet färdigt och fattat beslut om tillstånd för avverkningen. Handläggningstiden är beroende av ärendets komplexitet. Länsstyrelsen har som ambition att skogsägaren ska få ett sammanhållet beslut från myndigheten. I syfte att utforma konkreta hänsyn till kända miljövärden och i syfte att ta reda på om det finns okända hänsynskrävande värden att beakta, ger skogsbruksteamet ibland andra berörda team möjlighet att yttra sig och tillföra underlag i ärendet, t.ex. genom besiktning i fält.

Länsstyrelsens skogsbruksteam har på eget initiativ följt upp handläggningstiderna för avverkningstillstånd och har då tagit utgångspunkt i den 6-veckorsgräns som finns för samma ärendetyp i andra delar av landet. Teamets uppföljning för handläggningen av 325 ärenden under 2008 visar att det i genomsnitt tog 4,9 veckor från det att ansökan om avverkning kom in till det att Länsstyrelsen hade fattat sitt beslut. Denna uppgift omfattar ärenden som har avgjorts inom det egna teamet och ärenden som har lämnats till andra team för internt yttrande. Den genomsnittliga handläggningstiden för de ärenden som har handlagts enbart inom skogsbruksteamet var 2,6 veckor. Handläggningstiden blir alltså längre när två eller flera team är involverade. I vissa fall överstiger handläggningen 6-veckorsgränsen. Detta kan förklaras av att ärenden som kräver Länsstyrelsens samlade kompetens

och överväganden tar något längre tid att handlägga. Enligt skogsbruks-
teamet speglar det också bristen på tillgängliga resurser i övriga team.

Kommande krav på mål för handläggningstider

Regeringen ställer i regleringsbrevet för 2009 krav på att länsstyrelserna i sina respektive verksamhetsplaner för 2010 ska ange mål för handläggnings-
tider för ett urval av ärendegrupper. Vilka ärendegrupper som bör omfattas
ska avgöras av Länsstyrelsen i Hallands län i samråd med övriga länsstyrel-
ser.²⁷ Länsstyrelsen i Gotlands län har lämnat förslag på drygt 40 ärende-
grupper som skulle kunna målsättas.²⁸ Först nästa år kan det enligt Länssty-
relsens bedömning bli aktuellt att fundera över om handläggningstider ska
presenteras gentemot avnämarna, som ett slags serviceåtagande.

JO har haft synpunkter på ärendehantering

Riksdagens ombudsmän (JO) inspekterade Länsstyrelsen i Gotlands län
hösten 2007.²⁹ Vid inspektionen granskades länsstyrelsens diarieförings-
rutiner, överklagade bygglovs- och djurskyddsärenden, överklagande-
ärenden enligt miljöbalken, körkortsärenden, djurskyddsärenden samt
ärenden enligt kulturminneslagen. Granskningen byggde på urval av ären-
den. JO framhöll att det allmänna intrycket av Länsstyrelsens rutiner var
gott, men redovisade också flera iakttagelser. Iakttagelserna och bedöm-
ningarna rörde bl.a. bristfälligt dokumenterade ärenden, borttappade hand-
lingar, otydliga utformningar av beslut samt anvisningar om hur ärenden ska
överklagas. JO ansåg att balansläget var mycket bra när det gäller överkla-
gade bygglovsärenden, men var kritisk till den långsamma handläggningen
för körkortsärenden.

I mars 2009 fick Länsstyrelsen kritik för bristfällig handläggning i samband
med en förfrågan från en privatperson om att få ut handlingar i ett ärende
som rörde Länsstyrelsens uppdragsverksamhet.³⁰ JO bedömde inte om
handlingen omfattades av sådan affärssekretess som Länsstyrelsen hävdade,
men konstaterade att personen inte hade fått möjlighet att överklaga Läns-
styrelsens beslut om att inte få ta del av handlingen.

Länsstyrelsen har under åren 2007 och 2008 gjort utbildningsinsatser för att
öka personalens kunskaper vad gäller förvaltningsrättsliga frågor, men ser
ett fortsatt behov av att öka kunskaperna om offentlighetsprincipen.

²⁷ Uppdrag 88 i regleringsbrevet för 2009.

²⁸ Remissvar till Länsstyrelsen i Hallands län angående uppdrag 88, 2009-04-14, dnr 100-1438-09.

²⁹ Inspektion av Länsstyrelsen i Gotlands län den 11–13 september 2007. Beslut av justitieombudsmannen Nils-Olof Berggren 2007-10-25, dnr 3719-2007.

³⁰ Anmälan mot Länsstyrelsen i Gotlands län angående handläggningen av ett ärende om handlingsutlämnande. Beslut av justitieombudsmannen Hans-Gunnar Axberger 2009-03-20, dnr 5607-2008.

5.5 Sammanfattande iakttagelser

- Det är svårt att få en överblick över vad Länsstyrelsen i Gotlands län presterar och vilka resultat som uppnås. Redovisningarna finns inte samlade och är inte av sådan art att det går att bedöma hur väl Länsstyrelsen fullgör sitt samlade uppdrag. Detta förklaras av den heterogena verksamheten samt mängden av inblandade kravställare och mottagare av resultatinformation. Det förklaras också av att regeringens krav på återrapportering är mer inriktade på beskrivningar av myndighetens arbete och insatser än på konkreta resultat av det. Därutöver är det oklart på vilken grund den information som Länsstyrelsen presenterar i sin årsredovisning väljs ut.
- Den verksamhetsstatistik som är gemensam för länsstyrelserna ska kunna användas för att jämförelser. Inte sällan krävs dock ytterligare information och närmare analys för att kunna bedöma varför utfall och resultat skiljer sig åt mellan länsstyrelserna. Försöksverksamheten vid Länsstyrelsen i Gotlands län försämrar jämförbarheten med andra länsstyrelser. Regeringen har inte begärt att Länsstyrelsen ska redovisa skogsverksamheten åtskild från annan verksamhet.
- Länsstyrelsen i Gotlands län har den minsta ärendemängden av länsstyrelserna. Ärendebalanserna har inte påverkats negativt av personalneddragningarna. Jämfört med genomsnittet för samtliga länsstyrelser förefaller Länsstyrelsen i Gotlands län ha en något lägre andel överklagade beslut, men har samtidigt den högsta andelen ändrade beslut av sådana som prövats i högre instans. Möjligen har Länsstyrelsen i Gotlands län sämre underbyggda beslut, men det kan inte uteslutas att det också finns regionala skillnader i t.ex. länsrätternas bedömningar.
- Länsstyrelsens ledningsgrupp har bristande överblick över myndighetens samlade arbete med att sätta mål för handläggningstider. Enskilda team har oftast själva tagit initiativ till sådant arbete, men utfallet följs inte alltid upp och efterfrågas inte heller av ledningsgruppen. Mycket talar för att ärendehandläggningen, oavsett om den är målsatt eller inte, är en prioriterad uppgift i teamen och att externa krav är mer styrande än ledningens prioriteringar.

6 Externa omdömen om Länsstyrelsens arbete

Statskontoret har inom ramen för detta uppdrag inte undersökt hur berörda eller kravställande sektorsmyndigheter och departement ser på hur Länsstyrelsen i Gotlands län utför sitt uppdrag. Vi har heller inte undersökt hur alla de som ytterst berörs av Länsstyrelsens verksamhet uppfattar myndighetens arbete. Som tidigare framgått har Länsstyrelsen inte själv gjort några undersökningar av sådant slag som skulle ha kunnat utgöra underlag i detta arbete. Den studie Statskontoret har gjort har avgränsats till att omfatta intervjuer med företrädare för några av Länsstyrelsens större målgrupper eller intressenter på Gotland. Dessa omdömen kan naturligtvis inte generaliseras. De får snarare ses som ett komplement till de synpunkter som Finansdepartementet och övriga departement fångar in på annat sätt.

6.1 Lantbrukarnas Riksförbund

Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) har 4 100 medlemmar på Gotland. Vi har intervjuat företrädare för LRF:s regionförbund på Gotland samt företrädare för LRF Konsult, ett dotterbolag till LRF.

Generellt finns en oro bland LRF:s medlemmar på Gotland ifråga om Länsstyrelsens resurser. Denna oro återspeglas i två motioner till LRF:s regionstämma på Gotland i mars 2009. I motionerna konstateras bl.a. följande:

- Till följd av minskade resurser har Länsstyrelsen fått allt svårare att klara sina åtaganden gentemot lantbrukare som söker statlig ersättning. Länsstyrelsens arbete med rådgivning har också blivit lidande.
- Nya krångliga regler för betesmarker gör att Länsstyrelsen kommer att behöva mer, inte mindre, personal i framtiden.

I båda motionerna framhålls dock som centralt att Länsstyrelsen i Gotlands län ska finnas kvar. Det finns ett fortsatt behov av personal som kan bistå lantbrukarna med rådgivning.

Vid intervjun med företrädare för LRF framkom bl.a. följande generella synpunkter:

- Länsstyrelsens teamorganisation uppfattas som otydlig och lantbrukare har svårt att hitta rätt i organisationen.
- Handläggningstiderna på Länsstyrelsen upplevs som ett problem, även om det varierar mellan olika typer av ärenden. Gårdsstöd fungerar bra.

Stöd enligt landsbygdsprogrammet, miljöersättningar och åtagandepplaner samt miljökonsekvensbeskrivningar fungerar betydligt sämre.

- Länsstyrelsens litenhet gör att den anses sårbar på ett sätt som vid tillfällena har drabbat lantbrukare.
- Länsstyrelsens litenhet gör att kontakterna är av mycket personlig karaktär. Dialogen är oftast bra, men handläggningen upplevs som personberoende såtillvida att kvalitet, effektivitet och inriktning på ett beslut varierar avsevärt beroende på vem vid Länsstyrelsen som ansvarar för det.

LRF har riktat starkt kritik mot hur skogsfrågorna hanteras vid Länsstyrelsen. Det framgår bl.a. av det remissvar som LRF Gotland har lämnat angående utredningen Hur ska skogspolitiken genomföras på Gotland? (SOU 2008:103).

Av remissvaret framgår att LRF Gotland delar utredarens uppfattning att övergången till en teamorganisation år 2005 innebar en allvarlig försämring av det skogliga sektorsarbetet inom Länsstyrelsen. LRF Gotland riktar kritik mot att det skogspolitiska arbetet fördelats på tre team samtidigt som den enligt LRF:s uppfattning viktiga skogliga chefsfunktionen försvann.

Detta har enligt LRF Gotland framförallt resulterat i otydlighet och svårigheter att hitta ansvarig för skogsfrågor, vilket fått till följd att dialogen med skogsnäringen har försämrats. LRF förordar i sitt remissvar att Länsstyrelsens ansvar för skogspolitikens genomförande på Gotland ska permanentas, men under bl.a. följande förutsättningar:

- Länsstyrelsen inrättar en tjänst som skogschef.
- En enhet på Länsstyrelsen ansvarar för hela skogsverksamheten.

6.2 Svenska kyrkan

Svenska kyrkan är Gotlands största skogs- och jordägare. På Gotland möter Svenska kyrkan Länsstyrelsen i framförallt två roller. Det gäller dels i kulturmiljöfrågor, dels i skogsfrågor.

Statskontoret har samtalat med företrädare för följande funktioner i Visby stift:

- Egendomsnämnden, som inrättats av Visby stift och som har ansvar för förvaltningen av kyrkans jord, skog och fonder.
- Samfälligheten Gotlands kyrkor, som är ansvarig för vård och bevarande av de gotländska medeltidskyrkorna.

- Regional samrådsgrupp för det gotländska kulturarvet. I gruppen ingår såväl företrädare för Visby stift som för Länsstyrelsen (länsantikvarien). Gruppen har en rådgivande funktion gentemot Samfälligheten Gotlands kyrkor och träffas 2–3 gånger per år.

Kyrklig kulturmiljö

I Gotlands län finns 92 medeltida sockenkyrkor. Respektive socken äger kyrkorna och deras inventarier. Alla församlingar hör till Samfälligheten Gotlands kyrkor som grundades år 1984 för att driva verksamheten med restaureringar. Vi har intervjuat centrala företrädare för Samfälligheten som möter Länsstyrelsen i flera sammanhang.

Länsstyrelsen beslutar t.ex. om tillstånd för restaureringar av kyrkor. Samfällighetens ambition är att varje år genomföra 4–5 större restaureringar. Med anledning av detta upprättas en prioritetsordning för större restaureringar som Länsstyrelsen yttrar sig över. Vidare uppger samfälligheten att Länsstyrelsen – i första hand en specifik tjänsteman vid Länsstyrelsen – bidrar med omfattande rådgivning.

Företrädare för Samfälligheten upplever att samröret med Länsstyrelsen fungerar mycket bra. Förhållandet beskrivs som närmast personligt, eftersom det i första hand och under lång tid har varit en specifik tjänsteman vid Länsstyrelsen som hanterar de frågor som berör Samfälligheten. Länsstyrelsen, företrädesvis i form av ovan nämnda tjänsteman, är vidare mycket aktiv med vägledning i kyrkoantikvariska frågor. Tillståndsprövning, som också i regel hanteras av samma tjänsteman, beskrivs som okomplicerad och ofta mycket snabb. ”Vi får inte sällan beslut med vändande post”, menar en företrädare för Samfälligheten.

När det gäller organisation och ansvarsfördelning inom Länsstyrelsen är företrädare för Samfälligheten mer osäkra på hur rollerna ser ut. Det har dock inte funnits något egentligt behov för Samfälligheten att orientera sig i Länsstyrelsens interna organisation, eftersom kontakterna i så hög uträkning hanteras av en specifik tjänsteman. Företrädare för Samfälligheten upplever dock inte att den kyrkoantikvariska verksamheten vid Länsstyrelsen är beroende av denne tjänsteman, utan menar att det även finns andra vid myndigheten som är väl insatta i dessa frågor.

Kyrkan som skogsägare

Företrädare för egendomsnämnden och egendomsförvaltningen anser generellt att utbytet med Länsstyrelsen har minskat under senare år. Relationerna med Länsstyrelsen är goda, men rådgivningen upplevs ha fungerat bättre tidigare. Det gäller även samråd med Länsstyrelsen. Kyrkan upplever att det fungerade bättre när länsjägmästaren fanns kvar på Gotland.

Företrädare för Visby stift anser också att försöksverksamheten har lett till att den skogligen verksamheten kommer till korta gentemot naturvårdsfrågor inom Länsstyrelsen. Det anses svårt att få gehör för ekonomiska aspekter och ”den goda kompromissen”, dvs. mellan skydds- och exploateringsintressen, som ett sätt att åstadkomma ett effektivt skogsbruk.

När det gäller handläggningstider, för t.ex. avverkningstillstånd, tycker kyrkans företrädare att dessa bara i undantagsfall drar ut på tiden.

Kyrkans företrädare upplever att Länsstyrelsen i stor utsträckning har lämnats i sticket av Skogsstyrelsen, bl.a. såtillvida att personalen inte får ta del av kurser och information. Företrädare för kyrkan med erfarenhet av tiden före den nuvarande försöksverksamheten anser att det bästa för skogsfrågorna på Gotland vore om ansvaret för skogsfrågorna placerades i en regional enhet inom Skogsstyrelsen, samlokaliserad med Länsstyrelsen.

6.3 Gotlands kommun

Statskontoret har träffat förvaltningschefer i Gotlands kommun med ansvar för områden som innebär särskilt omfattande kontakter med Länsstyrelsen.

Det är ingen entydig bild som de kommunala företrädarna förmedlar. Även om samtliga beskriver samarbetsklimatet som gott och tillitsfullt så förefaller det som om Länsstyrelsen inom vissa områden upplevs fungera tillfredsställande eller mycket bra, medan den inom andra områden upplevs som otillräcklig.

Flera kommunalt anställda har till de chefer vi samtalat med förmedlat kritiska synpunkter när det gäller Länsstyrelsens teamorganisation. Den upplevs som otydlig. Andra upplever inte organisationen som ett problem, eftersom kontaktvägarna ändå är upparbetade.

Regionala utvecklingsfrågor

Sedan den 1 juli 2002 är Gotlands kommun samverkansorgan i länet. Det innebär att kommunen har övertagit det regionala utvecklingsansvaret från Länsstyrelsen. Många regionala frågor avhandlas inom ramen för REGSAM – ett samverkansorgan där Almi Företagspartner, Arbetsförmedlingen, Gotlands kommun, Högskolan på Gotland och Länsstyrelsen deltar.

Sedan samverkansorganet bildades har Länsstyrelsen och kommunen successivt klarat ut sina roller i de regionala utvecklingsfrågorna. Idag upplever kommunen att samarbetet fungera mycket bra på den övergripande nivån, vilket har sin förklaring i att kommunen och Länsstyrelsen i grunden har samma intresse. Det leder enligt kommunen till att de båda aktörerna samverkar i ”hjärtefrågor” som är avgörande för Gotlands framtid.

Samhällsplaneringen

Länsstyrelsen har flera olika roller i samhällsplaneringen, huvudsakligen följande:

- Samordning – att tillvarata, samordna och väga samman olika statliga intressen.
- Myndighet – att delta i samråd om bl.a. översiktsplaner och detaljplaner samt behandla överklagade detaljplaner och bygglov.
- Tillsyn – att verka för god livsmiljö och att bevaka att lagar följs.
- Rådgivning – att ställa samman och tillhandahålla planerings- och kunskapsunderlag för den fysiska planeringen samt att ge råd om tillämpningen av plan- och bygglagen (PBL).

Kommunen upplever att Länsstyrelsen i många fall har svårt att räkna till i ovanstående roller. Läget är allvarligt när det gäller planerings- och kunskapsunderlag, som bl.a. saknas i kustplaneringen. Även när det gäller kulturmiljöunderlag, som ska beskriva riksintressen, finns det brister. Kommunen upplever att Länsstyrelsen varken har resurser för detta eller prioriterar uppgiften.

Ytterligare ett stort problemområde är Länsstyrelsens rådgivning, framförallt när det handlar om tillämpning av PBL. Här upplever kommunen att problemet i första hand är en resursfråga vid Länsstyrelsen. Den leder till att situationen allt som oftast är den att en anställd vid Länsstyrelsen ska svara för rådgivning åt och lämna synpunkter till kommunens total arkitekter. Styrkeförhållandena speglar knappast den rollfördelning som lagstiftaren tänkt sig.

Kommunen anser inte heller att Länsstyrelsen fungerar i sin samordnarroll på samhällsplaneringens område. Länsstyrelsen gör oftast ingen egen analys eller syntetisering av de underlag som finns, utan redovisar i många fall bara underlagen. En sådan sammanställning ger inget fullödigt planeringsunderlag för kommunen.

Sammantaget innebär detta att kommunen upplever att Länsstyrelsen inte hanterar sin roll i samhällsplaneringen på ett tillfredsställande sätt. Kommunen har nyligen påtalat detta för Länsstyrelsens ledning. Kommunen har också övervägt att försöka närma sig andra länsstyrelser med önskemål om löpande information i samhällsplaneringen.

När det gäller överprövningar är kommunens uppfattning att dessa handläggs inom rimliga tidsgränser.

Miljö- och hälsoskyddsfrågor

Länsstyrelsens uppgift är att ha tillsyn över, men också vägleda kommunen i dess verksamhet inom området miljö- och hälsoskydd. Enligt kommunen fungerar Länsstyrelsen väl i båda avseendena. Det gäller även historiskt, med undantag för en kortare period för något år sedan.

När det gäller djurskyddskontrollen fungerade kontakten med Länsstyrelsen bra under den tid då ansvaret fortfarande var kommunalt, trots att Länsstyrelsen saknade egen länsveterinär. Länsstyrelsen i Gotlands län lånade visserligen in en länsveterinär från Länsstyrelsen i Stockholms län, men ur ett kommunalt perspektiv var det ingen väl fungerande lösning.

Den 1 januari 2009 övertog Länsstyrelsen ansvaret för djurskyddskontrollen. Kommunen upplever en oro över att djurskyddet ska komma att få stryka på foten i Länsstyrelsen, inte minst eftersom den anser sig ha kunnat iaktta en minskning av resurser för ändamålet. I kommunen arbetade som mest fem inspektörer med djurskyddskontroll och vid tiden för ansvarsöverföringen till Länsstyrelsen var de tre till antalet.

Enligt uppgifter från Länsstyrelsen tilldelades länsstyrelserna 118 miljoner kronor när uppdraget överfördes från kommunerna. Länsstyrelsen i Gotlands län fick 0,88 procent av dessa, vilket motsvarar ca 1 miljon kronor eller ca 2 årsarbetskrafter.

När det gäller miljöskydd har kommunen ur ett historiskt perspektiv haft tillgång till en högre grad av tillsynserfarenhet än vad Länsstyrelsen haft. Förhållandet är emellertid mer jämbördigt idag. Kommunen uppger att Länsstyrelsen fungerar mycket väl i sin roll. Ännu har kommunen inte upplevt något ärende där den inte har fått stöd. En bidragande faktor till detta är samarbetet inom nätverket Miljösamverkan sydost. I nätverket sitter representanter för länsstyrelser och kommuner i Gotlands respektive Kalmar län, vilka samråder i miljö- och hälsoskyddsfrågor. Miljösamverkan sydost har i sin tur kontakt med länsstyrelser i andra län, vilket gör att Gotlands kommun som regel får svar på sina frågor.

När det gäller kommunens ansvar för livsmedelskontroll fungerar Länsstyrelsen sämre. Länsstyrelsen har bl.a. i uppgift att utöva tillsyn över samt bedriva rådgivning mot och utbildning av personal inom den kommunala livsmedelskontrollen. Här har Gotlands kommun fram till idag fått förlita sig på andra aktörer än Länsstyrelsen i Gotlands län, bl.a. länsveterinären i Kalmar län.

6.4 Företagare på Gotland

Organisationen Företagarna genomför varje år med hjälp av SIFO en undersökning av hur småföretag upplever bemötande och servicenivå hos olika myndigheter. Länsstyrelsen är en av de myndigheter som ingår i undersökningen. Vid Myndighetsrankingen 2008 genomfördes 4 630 telefonintervjuer med företagare som fick betygsätta service och bemötande vid olika myndigheter. Vid en länsvis redovisning av betyg på länsstyrelserna fick Länsstyrelsen i Gotlands län näst sämst betyg av de gotländska företagarna (3,15 av 5 möjliga). Endast företag i Västerbotten gav sämre betyg åt sin länsstyrelse (3,10 av 5). Av undersökningen framgår inte hur många som har besvarat frågan i respektive län, vilket gör det svårt att tyda om skillnaderna är signifikanta. Det kan också förtjäna att påpekas att så sent som vid Myndighetsrankingen år 2006 var Länsstyrelsen bland dem som fick de högre betygen av företagarna.

6.5 Sammanfattande iakttagelser

- Intervjuer med företrädare för några av Länsstyrelsens större målgrupper på Gotland ger en bild av att Länsstyrelsen fungerar olika bra inom olika verksamheter, men också i sina olika roller. Omdömena vittnar om den sårbara situation som Länsstyrelsen befinner sig i – både ekonomiskt och kompetensmässigt.
- Gentemot Gotlands kommun uppfattas Länsstyrelsen fungera väl när det gäller frågor om regional utveckling samt miljöskydd och djurskydd, men något sämre när det gäller livsmedelskontroll. Däremot uppfattas Länsstyrelsen inte kunna hantera sina uppgifter inom samhällsplaneringen på ett fullt tillfredsställande sätt. Enligt kommunen är Länsstyrelsen otillräcklig i sina samtliga roller på detta område.
- Länsstyrelsen får kritik för sitt sätt att hantera skogsfrågorna. LRF, som är mer kritisk än Svenska kyrkan, vill ändå att Länsstyrelsen ska fortsätta ha ansvar för dessa frågor. Ett krav är då att Länsstyrelsen ändrar sin organisation och utser en skoglig chef.
- I sitt arbete med kyrkliga kulturmiljöfrågor uppfattas Länsstyrelsen fungera väl, även om förtjänsten i detta avseende i hög grad kan tillskrivas en enskild tjänsteman.
- Det finns en oro bland lantbrukarna att Länsstyrelsens resurser kommer att påverka myndighetens möjligheter att fullgöra sina uppgifter inom lantbruksområdet. Det gäller rådgivning, men även handläggning av statlig ersättning till lantbrukare.

7 Det omfattande skogsuppdraget

Som tidigare framgått fullgör Länsstyrelsen i Gotlands län på försök sedan den 1 januari 1998 och fram till och med år 2010 uppgifter inom skogspolitiken – uppgifter som Skogsstyrelsen fullgör i andra län. Genom detta uppdrag ska Länsstyrelsen utföra myndighetsuppgifter som bl.a. lagtillsyn, bevilja tillstånd för avverkning och ge råd till skogsägare. Uppdraget ger också rätt att bedriva uppdragsverksamhet. Skogsverksamhetens omfattning uppgick totalt till 39 miljoner kronor inklusive overhead år 2008, vilket motsvarar ungefär en fjärdedel av Länsstyrelsens totala kostnader.

7.1 Utvärdering utmynnar i två alternativ

En särskild utredare har nyligen utvärderat hur försöksverksamheten på Gotland har påverkat skogspolitiken. Betänkandet³¹ överlämnades till regeringen i november 2008. Utredaren konstaterar att Länsstyrelsen, utifrån bl.a. de skogliga regionala sektorsmålen, bedrivit en skogspolitik i linje med den som Skogsstyrelsen bedrivit i landet i övrigt. Enligt utredaren har både Skogsstyrelsens och Regeringskansliets uppföljning av hur Länsstyrelsen bedrivit skogspolitiken på Gotland varit bristfällig. Som tidigare framgått av kapitel 3 var utredaren kritisk till hur Länsstyrelsen organiserat den skogliga verksamheten.

Utredaren förordar att försöket avbryts omedelbart och ersätts av en permanent lösning. Beroende på att regeringen ännu inte tagit ställning till hur staten ska organisera sin verksamhet på den regionala nivån redovisar utredaren två alternativa förslag. Utredaren tar därmed inte ställning till om uppgiften ska återföras till Skogsstyrelsen eller om den ska ligga kvar på Länsstyrelsen. Förslagen, som har remissbehandlats, bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Utredarens förslag kan få stora konsekvenser för Länsstyrelsen om regeringen beslutar att myndigheten inte längre ska bedriva nuvarande uppgifter inom skogspolitiken. Länsstyrelsen ser med stor oro på vilka konsekvenser det skulle få för myndighetens övriga verksamhet om den mister uppdraget.

Utredaren har inte analyserat den uppdragsverksamhet som Länsstyrelsen bedriver mot bakgrund av skogsuppdraget mer än i termer av total omsättning. Länsstyrelsen har inte heller berört uppdragsverksamheten i sitt remissvar över utredarens förslag. Om Länsstyrelsens skogsuppdrag upphör kommer även bemyndigandet att bedriva uppdragsverksamhet att upphöra. Det är i alla fall så som Statskontoret har uppfattat att Länsstyrelsen tolkar det. Därför ägnar vi uppmärksamhet åt uppdragsverksamheten innan vi i

³¹ SOU 2008:103 *Hur ska skogspolitiken genomföras på Gotland?*

avsnitt 7.3. försöker belysa de ekonomiska konsekvenserna för Länsstyrelsen om skogsuppdraget försvinner.

7.2 Två tredjedelar är uppdragsverksamhet

Genom skogsuppdraget har Länsstyrelsen, precis som Skogsstyrelsen, rätt att bedriva uppdragsverksamhet inom de ramar som anges i Skogsstyrelsens instruktion.³² Uppdragsverksamheten är självfinansierad och bedrivs enligt Länsstyrelsen på affärsmässiga grunder. Den hålls ekonomiskt åtskild från Länsstyrelsens övriga verksamhet och bedrivs organisatorisk i ett eget team, skild från de skogliga myndighetsuppgifterna.

Uppdragsverksamheten utgör den största delen av skogsuppdraget. Av tabellen nedan framgår att den åren 2006–2007 utgjorde tre fjärdedelar av de totala kostnaderna för skogsverksamheten. Andelen sjönk till två tredjedelar år 2008, bland annat som en följd av att den arbetsmarknadspolitiska satsningen Gröna jobb upphörde.

Uppdragsverksamhetens kostnader i förhållande till den totala skogsverksamheten.

	2008	2007	2006
Kostnader för skogsverksamhet (exkl. OH), tkr	33 848	36 574	39 244
Kostnader för skogsverksamhet (inkl. OH), tkr	39 166	41 456	44 535
– därav uppdragsverksamhet, tkr	26 605	30 754	33 203
Andel uppdragsverksamhet	68 %	74 %	75 %

Källa: Länsstyrelsens årsredovisningar, Statskontorets bearbetning.

Större uppdragsverksamhet än Skogsstyrelsen

Länsstyrelsen upprättar skogsbruksplaner, värderar skogsfastigheter, ger motorsågskurser och utför skogsvårdsarbete. I samarbete mellan Arbetsförmedlingen, Gotlands kommun och Försäkringskassan anvisas personer till arbetsträning, rehabilitering och sysselsättning hos Länsstyrelsen. Arbetet innefattar t.ex. röjning i naturreservat och inventering av fornlämningar. Uppdragsverksamheten bidrar enligt Länsstyrelsen både till att uppnå de skogspolitiska och de arbetsmarknadspolitiska målen. Verksamheten sägs även bidra till att uppnå mål inom miljö, kulturmiljö och regional tillväxt.

År 2008 omsatte uppdragsverksamheten 35,5 miljoner kronor. Statskontoret har tagit del av Länsstyrelsens interna redovisning och noterar att intäkterna är av tre olika slag – avgifter, bidrag och interndebiteringar. Av de totala intäkterna på 35,5 miljoner kronor var 7,4 miljoner avgifter för konsultuppdrag åt privata mark- och skogsägare samt andra statliga myndigheter, och

³² Förordning (2007:1046) med instruktion för Skogsstyrelsen.

19,1 miljoner bidrag från främst Arbetsförmedlingen, Gotlands kommun och Riksantikvarieämbetet. Resterande 9 miljoner kronor utgjordes av interndebiteringar, dvs. ersättning för uppdrag utförda åt Länsstyrelsens natur- och kulturvårdande verksamheter – vilka i grunden finansieras av anslag eller bidrag.

Länsstyrelsens uppdragsverksamhet är betydligt mer omfattande än Skogsstyrelsens. Om man slår ut Skogsstyrelsens totala uppdragsintäkter år 2008 på 20 län blir det i genomsnitt 13,9 miljoner kronor per län. Länsstyrelsen i Gotlands län hade samma år nära tre gånger så stora intäkter. Detta trots att Gotland enligt Skogsstyrelsens officiella statistik har en areal skogsmark³³ som utgör 0,5 procent av landets totala skogsmark.

Att omslutningen är större kan förklaras av att Länsstyrelsens uppdragsverksamhet har ett lite annat innehåll än Skogsstyrelsens. Exempelvis har Länsstyrelsen en större kund i Arbetsförmedlingen än vad Skogsstyrelsen har, vilket kan förklaras av Länsstyrelsens tidigare försöksverksamhet inom arbetsmarknadspolitiken. Under år 2008 sysselsatte Länsstyrelsen ca 100 personer som var anvisade arbetsträning och rehabilitering. Länsstyrelsen använder också uppdragsteamets tjänster för egna ändamål. Däremot bedriver Länsstyrelsen ingen tjänsteexport, vilket Skogsstyrelsen gör.

Ny uppdragspolicy utan hänsyn till nya regler

Den 1 januari 2009 ändrade regeringen den förordning³⁴ som reglerar Skogsstyrelsens och Länsstyrelsens uppdragsverksamhet. Myndigheterna *har rätt att* bedriva uppdragsverksamhet, men med vissa begränsningar. Av främst konkurrensskäl får myndigheterna bara utföra vissa angivna tjänster om det finns *synnerliga skäl*. Det gäller bl.a. avverkning, gallring, rotpoststämpling, skogsbruksåtgärder och skötseluppdrag åt annan part.

Av Skogsstyrelsens webbplats³⁵ framgår att myndigheten upphörde med viss uppdragsverksamhet den 31 december 2008 och sade upp personal inom ett distrikt. De uppdrag som upphörde var bl.a. avverkning, gallring, markberedning, rotpoststämpling samt naturvårds- och fornvårdsarbete.

Den 13 februari 2009 beslutade landshövdingen vid Länsstyrelsen i Gotlands län om en ny policy för myndighetens uppdragsverksamhet.³⁶ I denna har Länsstyrelsen inte tagit hänsyn till de skärpta reglerna. I mitten av maj 2009 marknadsför Länsstyrelsen på sin webbplats flera av de tjänster som Skogsstyrelsen upphört med. Här framgår exempelvis att de vanligaste uppdragen åt markägare är röjning och gallring. Länsstyrelsen framhåller också

³³ Gotlands skogsmark uppgår till 116 000 hektar.

³⁴ 3§ förordning (2007:1046) med instruktion för Skogsstyrelsen.

³⁵ www.skogsstyrelsen.se 2009-03-19.

³⁶ Policy för uppdragsverksamheten vid Länsstyrelsen i Gotlands län, 2009-02-13, dnr 100-721-09.

att ”inget jobb är för oss främmande” och tar som exempel restaurering av kulturbyggnader och oljesanering av de gotländska stränderna.

Länsstyrelsen uppger för Statskontoret att informationen på webbplatsen kommer att uppdateras. Länsstyrelsen uppger också att berört team, i samband med landshövdingens beslut om ny uppdragspolicy, fick i uppgift att analysera och lämna förslag på en rutin för hur Länsstyrelsen ska beakta de förändrade reglerna. Uppdraget finns dock inte angivet i ledningens uppdragsbeskrivning till teamet i mars 2009 som utgångspunkt för årets arbetsplan.

Verksamheten är knapphändigt redovisad

Att uppdragsverksamheten är självfinansierad innebär att den ska täcka sina egna kostnader. Även om resultaten varierar något över åren ska de på ett par, tre års sikt gå plus minus noll. Överlag går det inte att utifrån Länsstyrelsens årsredovisning utläsa på vilket sätt de olika tjänster som myndigheten erbjuder finansieras och om intäkterna täcker kostnaderna. I sin årsredovisning redovisar Länsstyrelsen omsättning och årligt ekonomiskt resultat för de två resultatområden som regeringen angett – Uppdrag åt skogsbruket respektive Uppdrag åt arbetsmarknad och övriga myndigheter. Verksamheten är redovisad på det sätt som framgår av nedanstående tabell.

Omsättning och ekonomiskt resultat i uppdragsverksamheten 2005–2008

	2008	2007	2006	2005
Uppdrag åt skogsbruket				
Omsättning, tkr	647	569	897	1 139
Resultat, tkr	-92	+66	-38	-70
Uppdrag åt andra myndigheter				
Omsättning, tkr	34 762	39 038	37 762	23 517
Resultat, tkr	-14	+551	+714	+428

Källa: Länsstyrelsens årsredovisningar

Resultatområdet Uppdrag åt andra myndigheter står för den klart största delen av omsättningen. Resultatområdet omfattar inte enbart uppdrag som Länsstyrelsen utför åt andra myndigheter. Det omfattar även uppdrag som utförs åt egna team och som regleras genom interndebitering.

Regeringen begär en mindre detaljerad redovisning av uppdragsverksamheten från Länsstyrelsen än vad den gör från Skogsstyrelsen. Länsstyrelsen redovisar exempelvis inget ackumulerat resultat för verksamheten. Därför är det svårt att utan närmare granskning avgöra om verksamheten täcker sina egna kostnader på några års sikt.

Med hjälp av underlag från Länsstyrelsens ekonomifunktion har Statskontoret studerat det samlade resultatet, men också resultat som kan härledas från vem som har finansierat uppdragen. Det samlade ackumulerade resultatet

sedan försöket startade uppgick till plus 1 miljon kronor år 2008. Uppdrag åt skogsbruket, dvs. som finansieras av markägare genom avgifter, uppvisar ett ackumulerat resultat på minus 870 000 kronor år 2008. Med undantag för två år sedan 1998 har årsresultatet för denna kundgrupp legat på minus. Sådana uppdrag som i redovisningen betecknas som intern verksamhet, dvs. tjänster som Länsstyrelsens sakteam beställer av uppdragsteamet och som regleras via interndebiteringar, uppvisar ett positivt ackumulerat resultat år 2008 på ca 4 miljoner kronor. Statskontoret tolkar detta som att Länsstyrelsen kan ha täckt underskott i uppdragsverksamheten med interna medel. Länsstyrelsen håller dock inte med om en sådan tolkning, utan hänvisar till den redovisning som myndigheten lämnar i årsredovisningen.

7.3 Om skogsuppdraget försvinner

När försöksverksamheten med arbetsförmedling upphörde den 31 december 2007 minskade Länsstyrelsens totala intäkter på ett år med en femtedel, eller 37,5 miljoner kronor. Det innebar samtidigt att Länsstyrelsen på kort tid gick från en medelstor till en relativt liten länsstyrelse. Det som för närvarande oroar Länsstyrelsen mest är konsekvenserna för myndighetens verksamhet om uppdraget inom skogspolitiken återgår till Skogsstyrelsen.

En fjärdedel av verksamheten berörs

I sitt remissvar³⁷ över utredarens förslag förordar Länsstyrelsen bestämt att försöket avbryts och att genomförandet av skogspolitiken på Gotland blir en permanent uppgift för Länsstyrelsen. Länsstyrelsen argumenterar för fördelarna med en sådan lösning och framhåller att de ekonomiska konsekvenserna för myndigheten skulle bli betydande om skogsuppdraget försvann. Risken är att Länsstyrelsen får en alltför liten omfattning för att kunna upprätthålla status som motiverar att kvarstå som en egen sammanhållen myndighet, menar Länsstyrelsen.

Den skogliga verksamhetens omfattning åren 2006–2008.

	2008	2007	2006
Länsstyrelsens totala kostnader, tkr	140 643	179 620	189 351
Kostnader för skogsverksamhet (exkl. OH), tkr	33 848	36 574	39 244
Andel skogsverksamhet (exkl. OH)	24 %	20 %	21 %
Antal årsarbetskrafter, hela Länsstyrelsen	128,9	195,4	215,6
Antal årsarbetskrafter, skogsverksamhet	23,4	25,2	28,2

Källa: Länsstyrelsens årsredovisningar

Det framgår av tabellen ovan att den verksamhet som Länsstyrelsen bedriver inom ramen för skogsuppdraget motsvarar ungefär en fjärdedel av

³⁷ Länsstyrelsens yttrande 2009-04-17 över *Hur ska skogspolitiken genomföras på Gotland* (SOU 2008:103), dnr 100-7604-08.

myndighetens kostnader, räknat utifrån omfattningen år 2008. Den skogligen verksamheten krävde 23 årsarbetskrafter år 2008. För år 2009 uppskattar Länsstyrelsen antalet årsarbetskrafter till ungefär detsamma.

Om Länsstyrelsen mister skogsuppdraget skulle Länsstyrelsen gå från att vara en relativt liten länsstyrelse till att bli den allra minsta, baserat på verksamhetens kostnader 2008. Kostnaderna skulle uppskattningsvis minska från omkring 140 till 106 miljoner kronor. Länsstyrelsens kostnader skulle därmed kunna jämföras med den idag minsta länsstyrelsen, Länsstyrelsen i Blekinge län, som 2008 hade totala kostnader på 107 miljoner kronor.

Baserat på antalet årsarbetskrafter år 2008 skulle Länsstyrelsen i Gotlands län bli en betydligt mindre länsstyrelse än Länsstyrelsen i Blekinge län. Blekinge hade 2008 nära 131 årsarbetskrafter, medan Gotland skulle hamna på en nivå om cirka 105. En förklaring till att uppgifterna om kostnader och årsarbetskrafter ger olika resultat går troligen att finna i Länsstyrelsens uppdragsverksamhet. En stor del av uppdragen utförs av personal som inte är anställda vid myndigheten, medan verksamhetens kostnader och intäkter redovisas i Länsstyrelsens bokföring.

Ovanstående beräkningarna bygger på Länsstyrelsens sätt att definiera skogsuppdraget. De bygger alltså på att uppdragsverksamheten i sin helhet ska räknas in i skogsuppdraget. De bygger också på att Länsstyrelsen har en omfattning och inriktning på uppdragsverksamheten som överensstämmer med de nya krav som regeringen har infört.

Overheadkostnaderna uppfattas tunga att bära

Länsstyrelsens budget och storleken på verksamheten beskrivs av länsledningen redan idag som nära gränsen för vad som krävs för att myndigheten ska klara sina uppgifter. Om skogsuppdraget upphör bedömer länsledningen att myndigheten inte längre kommer att kunna klara av att finansiera den administrativa överbyggnaden, dvs. sina overheadkostnader.

Om en så stor del som en fjärdedel av verksamheten skulle försvinna borde rimligen också Länsstyrelsens overheadkostnader minska, räknat som både årsarbetskrafter och kostnader. Länsstyrelsen har inte presenterat några beräkningar om detta. Statskontoret har inte försökt att göra en sådan uppskattning.

Vad som kan utläsas av Länsstyrelsens årsredovisning är att kostnaderna för myndighetsövergripande verksamhet samt administration och intern service, dvs. overheadkostnaderna, uppgick till sammanlagt 35,1 miljoner kronor år

2008. I overheadkostnaden³⁸ ingår bl.a. kostnader för länsstyrelsens lokaler, landshövdingens residens och extern representation.

Overheadkostnadernas andel av totala kostnader 2006–2008 för Länsstyrelsen i Gotlands län jämfört med fyra andra små länsstyrelser samt genomsnittet för samtliga länsstyrelser, procent.

Länsstyrelsen i...	2006	2007	2008
Blekinge län	30,3	28,0	30,4
Södermanlands län	30,7	27,1	28,4
Kronobergs län	31,2	28,7	28,0
Uppsala län	30,1	28,2	27,0
Gotlands län	23,6	24,5	24,9
Samtliga länsstyrelser	26,0	25,4	25,6

Källa: Länsstyrelsernas årsredovisningar, Statskontorets bearbetning.

Enligt Statskontorets beräkningar i tabellen ovan har overheadkostnaderna uppgått till ungefär en fjärdedel av myndighetens totala kostnader de senaste tre åren. Det är en något lägre andel jämfört med genomsnittet för samtliga länsstyrelser. Även i jämförelse med de fyra länsstyrelser som har en mindre eller lika omfattande verksamhet, räknat i totala kostnader, har Länsstyrelsens overheadkostnader varit relativt sett låga sedan år 2006.

Om man i stället relaterar overheadkostnaderna till det redovisade antalet årsarbetskrafter (128,9), dvs. de som är anställda vid Länsstyrelsen, uppgår kostnaden till 272 000 kronor. Av tabellen nedan framgår att Länsstyrelsen i Gotlands län utifrån en sådan beräkning har betydligt högre overheadkostnader per årsarbetskraft jämfört med samtliga länsstyrelser, men också jämfört med de fyra länsstyrelser som år 2008 hade en mindre eller lika omfattande verksamhet.

Overheadkostnader per årsarbetskraft 2008 för Länsstyrelsen i Gotlands län jämfört med fyra mindre länsstyrelser samt genomsnittet för samtliga länsstyrelser, kronor.

Länsstyrelsen i...	OH-kostnad per årsarbetskraft
Blekinge län	217 000
Södermanlands län	196 000
Kronobergs län	215 000
Uppsala län	237 000
Gotlands län	272 000
Samtliga länsstyrelser	218 000

Källa: Länsstyrelsernas årsredovisningar, Statskontorets bearbetning.

³⁸ Overheadkostnaderna avser VÄS-koderna 11 och 12. I dessa ingår intern och extern information, länsledning, stödfunktioner till ledningen, insynsråd, revision, offentlighet och registerfrågor, allmänt och övergripande inom administration och service, ekonomiadministration, personaladministration, lokaler, utrustning och gemensam service, IT och telefoni samt facklig verksamhet.

Länsstyrelsen menar dock att de personer som Arbetsförmedlingen har anvisat arbete hos Länsstyrelsen – och som arbetar inom uppdragsverksamheten – ska räknas in i det totala antalet årsarbetskrafter. Enligt Länsstyrelsens beräkning handlar det då om 220 årsarbetskrafter totalt, varav ca 90 utgörs av anvisade. Overheadkostnaden per årsarbetskraft uppgår enligt Länsstyrelsen till 159 000 kronor, dvs. betydligt lägre än någon annan länsstyrelse.

Länsstyrelsen förefaller i sin beräkning inte ha tagit hänsyn till att uppdragsverksamheten belastas med en betydligt lägre overheadkostnad än övrig verksamhet. Enligt årsredovisningen för år 2008 uppgår den till drygt 2 miljoner kronor, eller knappt 9 procent. Statskontoret konstaterar återigen att skogsuppdraget medför problem vid jämförelser med andra länsstyrelser.

Länsstyrelsen har försökt att minska sina overheadkostnader genom att bl.a. under 2008 flytta sin verksamhet till mindre centralt belägna kontorslokaler. Effekten av denna besparing kommer att synas först i redovisningen för år 2009, menar Länsstyrelsen.

Samtidigt som Länsstyrelsen menar att overheadkostnaderna är tunga att bära bedriver Länsstyrelsen projekt där den inte får täckning för sina overheadkostnader. Sedan några år driver Länsstyrelsen två större projekt med särskilda projektmedel. Det ena är ett trepartssamarbete mellan Vitryssland, Lettland och Sverige som syftar till att bl.a. stödja demokratiutvecklingen i Vitryssland. Projektet är finansierat av Sida. Det andra är ett projekt inom ramen för EU:s Life-fond som syftar till att skydda och bevara unika naturtyper och skyddsvärda växter och djur i ett våtmarksområde. Projektet finansieras till hälften av EU och till hälften av Naturvårdsverket och Världsnaturfonden, Länsstyrelsen m.fl.

Enligt den s.k. Örebromodellen ska kostnaderna för Länsstyrelsens overhead fördelas på samtliga verksamheter, vilket inte fungerar när det gäller dessa projekt. Länsstyrelsen tar ut ersättning för bl.a. projektledning och projektsamordning i de båda projekten. Enligt Länsstyrelsen godkänner dock inte finansörerna att myndigheten får täckning för sina overheadkostnader. Det innebär att delar av kostnaderna för Länsstyrelsens medverkan i projekten hittills har behövt täckas på annat sätt, t.ex. genom myndighetens förvaltningsanslag.

Skogstjänster kan behöva upphandlas

Om Länsstyrelsen blir av med skogsuppdraget skulle det enligt myndigheten försvåra för teamen att få natur- och kulturmiljövårdande uppdrag utförda, såsom t.ex. fornminnesinventeringar och röjning i naturreservat. Precis som många andra länsstyrelser skulle även Länsstyrelsen i Gotlands län framöver behöva upphandla tjänsterna från externa utförare. Länsstyrelsen bedömer

att ett sådant upphandlingsförfarande skulle leda till högre kostnader jämfört med idag, då tjänsterna beställs direkt av uppdragsteamet.

Med den nuvarande organisationen finns enligt Länsstyrelsen en mängd fördelar genom upparbetade kanaler samt lokal- och personkännedom. Potentiellt finns en möjlighet att anställa egen personal för att utföra uppgifterna, men det skulle enligt Länsstyrelsen innebära att t.ex. egentillsynen måste utvecklas och hållas åtskild från utförandet.

7.4 Sammanfattande iakttagelser

- Den skogliga verksamhet som Länsstyrelsen bedriver utgör ungefär en fjärdedel av den totala verksamheten, sett till både kostnader och årsarbetskrafter. Två tredjedelar av kostnaderna för den skogliga verksamheten är uppdragsverksamhet som riktar sig till både externa och interna kunder. Länsstyrelsens uppdragsverksamhet är relativt sett mer omfattande än Skogsstyrelsens, men har också ett lite annat innehåll. Länsstyrelsen har ännu inte utrett vilka konsekvenser regeringens skärpta krav på uppdragsverksamheten från den 1 januari 2009 får för myndigheten. Verksamheten kan i vissa delar ha en inriktning och omfattning som går utöver det som är lämpligt eller tillåtet.
- Regeringen ställer inte samma krav på Länsstyrelsens redovisning av uppdragsverksamheten som den gör på Skogsstyrelsens. Avsaknaden av ackumulerat ekonomiskt resultat för olika typer av uppdrag och kundgrupper gör att det av årsredovisningen varken går att utläsa om verksamheten bedrivs med full kostnadstäckning eller om vissa kundgrupper subventioneras andra. Det finns därmed en risk att Länsstyrelsen har fått täcka underskott med egna medel.
- Regeringen ska ta ställning till Länsstyrelsens försöksverksamhet inom skogspolitiken. Om beslutet innebär att ansvaret återgår till Skogsstyrelsen bedömer Länsstyrelsen att myndigheten inte kommer att klara av att finansiera sina overheadkostnader. Det krävs en närmare analys av den skogliga verksamhetens betydelse för Länsstyrelsens ekonomi och overheadkostnader för att kunna avgöra om denna bedömning är riktig. Uppdragsverksamhetens nuvarande omfattning och konsekvenserna av de skärpta reglerna för den är en komponent i en sådan analys.

8 En liten, sårbar och delvis annorlunda länsstyrelse

Länsstyrelsen i Gotlands län är en förhållandevis liten länsstyrelse med något annorlunda förutsättningar för och innehåll i verksamheten jämfört med andra länsstyrelser. Litenheten medför att Länsstyrelsen inte själv utför alla uppgifter och att myndigheten är sårbar, inte minst kompetensmässigt. I ett litet län ökar också risken för sammanblandning av roller och att jävsliknande situationer kan uppstå.

Regeringens beslut utifrån skogsutredningens förslag samt övriga utredningsförslag som rör länsstyrelsernas uppgifter och statens regionala organisation, skapar en oro inför vilken framtid som väntar Länsstyrelsen i Gotlands län.

8.1 Vissa uppgifter utförs av andra länsstyrelser

Ett sätt för Länsstyrelsen i Gotlands län att hantera samtliga uppgifter är att ta hjälp av andra länsstyrelser. Författningsmässigt stöd för sådant utbyte finns bl.a. i länsstyrelseinstruktionen.³⁹ Bestämmelsen möjliggör för en länsstyrelse att anlita personal från en annan länsstyrelse.

Länsstyrelsen i Gotlands län har i några ärendeslag slutit avtal med eller på annat sätt anlitat andra länsstyrelser för att fullgöra uppgifter. Det saknas dock en omedelbart tillgänglig förteckning vid Länsstyrelsen över vilka dessa uppgifter är. De avtal och uppgifter som har redovisats till Statskontoret är följande:

- Länsstyrelsen i Södermanlands län handlägger åt Länsstyrelsen i Gotlands län ansökningar om olika typer av *energistö*d och *stöd för bostadsbyggande*. Avtalet har löpt sedan år 2005. Det ska särskilt noteras att det enligt avtalet alltså är Länsstyrelsen i Södermanlands län som fattar beslut om boendestöd⁴⁰. I avtalet ingår också att Länsstyrelsen i Södermanlands län utarbetar en tillsynsplan som även omfattar tillsyn i Gotlands län. Tillsynen görs enligt avtalet i samarbete med personal vid Länsstyrelsen i Gotlands län.
- Länsstyrelsen i Stockholms län handlade enligt avtal under år 2008 ärenden som avser *ansökningar om tillstånd för utsläpp av koldioxid* enligt

³⁹ 45 § förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

⁴⁰ Länsstyrelsen i Södermanlands län fick år 2008 i en PM (dnr 42-3234/2008) kritik av Boverkets internrevision för att beslut i bostadsstödsfrågor – bl.a. åt Länsstyrelsen i Gotlands län – fattats i strid med arbetsordning och utan delegation. Denna kritik är dock riktad mot Länsstyrelsen i Södermanlands län.

lagen (2004:1199) om handel med utsläppsätter. Ärendena diarieförs enligt avtalet vid Länsstyrelsen i Gotlands län och översänds till Länsstyrelsen i Stockholms län för beredning och beslut, vilket meddelas i brev med Länsstyrelsens i Gotlands län brevhuvud och med hänvisning till avtalet. Ärendet överlämnas därefter till Länsstyrelsen i Gotlands län för expediering. Avtalet har ännu inte förnyats för år 2009, huvudsakligen beroende på att inga ärenden har inkommit. Ärendena relateras huvudsakligen till nya utsläppsperioder, dvs. vart tredje år. Det finns dock en beredskap vid de båda berörda länsstyrelserna att ingå ett nytt avtal.

- Under större delen av år 2007 och under de första åtta månaderna år 2008 sköttes *länsveterinärtjänsten* i Gotlands län av länsveterinär anställd vid Länsstyrelsen i Stockholms län.
- Länsstyrelsen anger i årsredovisningen för år 2007 att den har köpt tjänster av Länsstyrelsen i Stockholms län avseende *tillsyn av vissa objekt inom äldreomsorgen*.
- I december år 2008 skrevs ett avtal om att Länsstyrelsen i Stockholms län under två dagar i samma månad skulle utföra *tillsyn av socialtjänstens kvinnofridsarbete i Gotlands kommun*. Av avtalet framgår att tillsyn utförs av Länsstyrelsen i Stockholms län, men att beslut fattas av Länsstyrelsen i Gotlands län.
- Länsstyrelsen i Stockholms län och Länsstyrelsen i Gotlands län har sedan år 1999 ett samarbetsavtal om *sakkunniga vid Miljöprövningsdelegationerna*. Från 1 januari 2009 och som längst till den 31 december 2010 har två anställda vid Länsstyrelsen i Stockholms län, genom beslut som fogats till samarbetsavtalet, förordnats som miljö-sakkunniga i Miljöprövningsdelegationen vid Länsstyrelsen i Gotlands län.
- Länsstyrelsen uppger att den planerar att låna in kompetens från Länsstyrelsen i Stockholms län avseende *tillsyn över Räddningstjänsten i Gotlands kommun*.

Den författningsmässiga grunden för överlåtandet av uppgifter till andra länsstyrelser framgår inte av något av de avtal som Statskontoret har tagit del av. Enligt uppgifter från en handläggare vid Länsstyrelsens juristteam, som inte medverkat vid upprättandet av avtalen, är detta en brist som kan tyda på att juridisk kompetens överhuvudtaget inte har varit involverad i avtalsskrivningen.

I åtminstone ett fall, när det gäller boendestöd, har Länsstyrelsen i Gotlands län inte bara avtalat om hjälp med handläggning av ärenden, utan även delegerat beslutsrätten. Länsstyrelsen i Södermanlands län svarar för både handläggning av och beslut i ärenden från Gotlands län. Även om författningsstöd för en sådan delegation inte framgår av avtalet, menar den ovan nämnda handläggaren vid Länsstyrelsens juristteam att överlåtelsen stöder sig på

45 § i länsstyrelseinstruktionen. Utöver att bestämmelsen ger en möjlighet att anlita anställda vid annan länsstyrelse för beredning av ärenden ger den också möjlighet att vid t.ex. ”synnerliga skäl” komma överens med annan länsstyrelse om att anställda vid den senare kan avgöra ärenden åt den andra parten.

Länsstyrelsen beräknar att hanteringen av bostadsstöden kräver ca 0,25 årsarbetskrafter. En sådan liten volym på verksamheten innebär att det är svårt att upprätthålla tillräcklig kompetens för att kunna bedriva ett effektivt arbete. Enligt Länsstyrelsen i Gotlands län är det just dessa ”synnerliga skäl” som ligger till grund för bedömningen.

8.2 Många verksamheter har liten omfattning

Sett till antalet årsarbetskrafter är Länsstyrelsen i Gotlands län numera den minsta av samtliga länsstyrelser. Litenheten gör den naturligtvis i många avseenden sårbar och i hög grad beroende av enskilda anställda. Det oroar inte minst företrädare för några av myndighetens brukare, vilket framgår av deras synpunkter i kapitel 6.

Ett sätt att belysa denna sårbarhet är att se inom hur många områden Länsstyrelsen i Gotlands län redovisar färre än en årsarbetskraft. Det bakomliggande antagandet är att det gagnar kompetensen i en verksamhet om den har en sådan volym att de som jobbar med den får möjlighet att fördjupa sig i frågorna och utbyta erfarenheter med kollegor med likartade arbetsuppgifter. Gränsen vid en årsarbetskraft är naturligtvis helt godtycklig och säger nödvändigtvis inte något om hur många som arbetar med verksamheten, men är ett bra mått på verksamhetens omfattning.

Länsstyrelsens återrapportering av årsarbetskrafter görs med utgångspunkt i verksamhets- och ärendestrukturen (VÄS), som beskriver verksamheten med utgångspunkt i de sakområden som myndigheten hanterar. VÄS är strukturerad från en övergripande ensiffernivå ända ner till femsiffernivå, som beskriver mer preciserade verksamheter inom ett sakområde.

Redan på 2-siffernivå redovisar Länsstyrelsen i Gotlands län för år 2008 följande verksamheter som har färre än en årsarbetskraft:

- Yrkesmässig trafik (24)
- Regional tillväxt (30)
- Infrastrukturplanering (34)
- Stöd till boende (41)
- Mineral- och torvfyndigheter (54)
- Övrigt miljö- och hälsoskydd (56)

- Restaurering (58)
- Jämställdhet mellan kvinnor och män (80)
- Integration (85)

När det gäller regional tillväxt respektive infrastrukturplanering förklaras de låga talen av att staten på Gotland har lämnat ifrån sig flertalet uppgifter inom dessa områden till kommunen. Som framgår av förra avsnittet hanterar Länsstyrelsen i Södermanland stöd till boende för Gotlands räkning.

Av totalt 164 verksamhetskoder på 2- och 3-siffernivå för Länsstyrelsen i Gotlands län har 127 stycken, eller 77 procent, färre än en årsarbetskraft. Motsvarande uppgifter för samtliga länsstyrelser är i genomsnitt 98 av 163 verksamheter, eller 60 procent.

Endast inom ett fåtal verksamheter på 2- och 3-siffernivå har Länsstyrelsen i Gotlands län fler årsarbetskrafter än genomsnittet för samtliga länsstyrelser. Det handlar om Kyrkliga kulturminnen (433), Riskhantering och säkerhet (451), Miljömål (501) och Fiskerinäring (621). Därutöver är Länsstyrelsen i Gotlands län som bekant den enda som har skogsverksamhet.

Möjligtvis hade det varit mer adekvat att jämföra Länsstyrelsen i Gotlands län med andra mindre länsstyrelser. Samtidigt är avsikten med ovanstående jämförelse inte någon annan än att peka på det redan uppenbara – ett stort antal verksamheter har en förhållandevis mycket liten omfattning vid Länsstyrelsen i Gotlands län. Den intressanta frågan är vilka problem detta för med sig och hur Länsstyrelsen hanterar dessa.

8.3 Verksamheten är kompetensmässigt sårbar

Länsstyrelsen i Gotlands län har lagt ned ett omfattande arbete för att hitta sätt att hantera sårbarheten, där teamorganisationen är en av de bärande idéerna. Länsledningen upplever att myndigheten på det stora hela har den kompetens som krävs för att utföra uppdragen, men medger att den sårbarhet som litenheten medför är påtaglig. Det räcker att någon medarbetare blir långvarigt sjuk för att det ska bli stora problem.

På sikt, menar ledningen, måste medarbetarna ha bredare kompetensområden än idag för att kunna arbeta inom fler sakområden. Det har funnits funderingar på en sorts rotationstjänstgöring, alltså att låta personal gå bredvid kollegor på andra sakområden än det egna. Ett annat sätt att försöka utnyttja Länsstyrelsens samlade kompetens maximalt är att använda sig av interna remisser. Ytterligare sätt är att vid gemensamma måndagsmöten diskutera vilka ärenden som har inkommit till Länsstyrelsen och vilken kompetens som behövs för dessa.

Länsstyrelsen saknar för närvarande en aktuell kompetensförsörjningsplan. Den förra kompetensförsörjningsplanen, som var ett strategidokument, avsåg perioden 2004–2006 och hade till syfte att ge en övergripande bild av mål, strategi och insatser på kort och lång sikt. Utöver planen hade Länsstyrelsen en kompetenspolicy, daterad 2006-02-06, som angav grundprinciper för organisationens handlande i kompetensfrågor.

För närvarande pågår ett arbete med att ta fram en integrerad policy och plan för kompetensförsörjning för perioden 2009–2013. Den kommer att omfatta bl.a. en tidplan för kompetensutvecklingsinsatser åren 2009–2010.

Att det har uppstått ett glapp mellan planerna förklarar Länsstyrelsen med att det har saknats resurser. Kompetensutvecklingsinsatser prioriterades aktivt ner under åren 2007–2008, då myndigheten i första hand koncentrerade sig på att lösa uppdraget inom de givna ekonomiska ramarna. Bl.a. krävde flytten av hela myndigheten, vilken syftade till att minska kostnaderna, både tid och kraft.

8.4 Nära relation till öns enda kommun

Gotlands särart framhålls gärna i olika sammanhang, både när det gäller länet och Länsstyrelsen. Ett mycket speciellt förhållande är naturligtvis att länet är litet sett till folkmängden och att det är det enda län som har endast en kommun.

Detta förhållande reser principiella frågor om möjliga jävsproblem. En viktig del av en länsstyrelses arbete handlar om att tillse att kommuner gör det de enligt författning är ålagda att göra. Normalt arbetar länsstyrelserna i befolkningsmässigt större län än Gotland och med flera kommuner. Vid landets största länsstyrelse, den i Västra Götalands län, kan en handläggare ha kontakter med ända upp till 49 kommuner. Sannolikheten att den som ska utöva tillsyn över socialtjänsten i Vårgårda kommun har eller utvecklar personliga relationer till de anställda i kommunen är förhållandevis liten. Vid Länsstyrelsen i Västra Götalands län, liksom vid flera andra länsstyrelser, finns också en typ av karantänsbestämmelser. Inte sällan rekryteras personer som tidigare har varit anställda i någon av länets kommuner. Vid Länsstyrelsen i Västra Götalands län finns bestämmelser inom vissa verksamheter om att personal, som närmast före sin anställning vid Länsstyrelsen varit anställd i någon av länets kommuner, inte får jobba mot dessa under sina två första år.

På Gotland skulle en sådan bestämmelse naturligtvis få absurda konsekvenser. Samtidigt går det inte att blunda för att det på Gotland finns en exceptionell närhet mellan Länsstyrelsen och den enda kommunen. Med en folkmängd på 57 000 invånare, en hög andel av denna i Visby, måste det regel-

mässigt uppstå situationer där Länsstyrelsens personal på ett eller annat sätt känner dem i kommunen som man är satt att granska. Och gör man det inte sedan tidigare, så är sannolikheten stor att man ganska snabbt utvecklar en mer personlig relation.

Länsstyrelsens tjänstemän har inte sällan uppgifter som representerar olika myndighetsfunktioner inom ett sakområde, t.ex. rådgivning, tillsyn eller tillståndsgivning. Då framstår det som ännu viktigare att det i kontakter med kommunen är tydligt i vilken roll tjänstemannen uppträder. Risken för sammanblandning av roller och jävliknande situationer gäller för övrigt inte enbart i Länsstyrelsens kontakter med kommunen. Den kan lika väl gälla andra verksamheter som företräds av en eller ett fåtal personer.

Länsstyrelsen i Gotlands län saknar en policy för hur myndighetens medarbetare ska hantera den här typen av rollkonflikter och jävliknande situationer. I Länsstyrelsens interna riktlinjer för representation finns dock ett avsnitt om mutor och bestickning. Frågor om mutor och jäv diskuteras också i samband med introduktionsutbildningen för nyanställd personal.

Både företrädare för den strategiska ledningsgruppen och medarbetare betonar starkt att det finns en outtalad, men grundläggande förståelse på Gotland för att rollkonflikter och jävliknande situationer kan uppstå. Det gäller naturligtvis inte bara i förhållande till den enda kommunen, utan också i relationer med befolkningen på ön. De pekar också på att situationer av det här slaget inte är unikt för Gotland, utan kan gälla även för andra små län och länsstyrelser.

Just vetskapen om att situationen är exceptionell skapar enligt Länsstyrelsen en särskild medvetenhet om vikten av neutralitet. Frågan diskuteras också regelbundet. Anställda signalerar när det finns en risk att hamna i jävliknande situationer.

8.5 Stor oro inför framtiden

Det finns en oro bland Länsstyrelsens personal, men också bland Länsstyrelsens avnämare, som beror på osäkerheten inför framtiden. Det som oroar mest är Länsstyrelsens ekonomi och vad som kommer att hända med anledning av alla de utredningsförslag som nu ligger på regeringens bord. En fråga som vi mött vid i princip samtliga intervjuer med myndighetens ledningsgrupp, medarbetare och avnämare är vilka avsikter regeringen har med Länsstyrelsen i Gotlands län.

Länsstyrelsernas verksamhet och organisation har varit föremål för flera utredningar de senaste två åren och som innehåller förslag som regeringen ännu inte har tagit ställning till. I det följande nämner vi några av dessa som

kan komma att påverka Länsstyrelsen i Gotlands län, beroende på hur regeringen hanterar förslagen. De förslag som rör skogspolitiken har vi behandlat i kapitel 7.

Koncentration av länsstyrelsernas uppgifter

Koncentrationsutredningen⁴¹ föreslog att viss kärnverksamhet som idag bedrivs av samtliga länsstyrelser bör koncentreras till totalt sju utpekade länsstyrelser. Länsstyrelsen i Gotlands län var inte en av dessa. Totalt omfattade förslagen drygt 200 direkt berörda årsarbetskrafter vid de 14 länsstyrelser som skulle förlora verksamhet, om utredningens förslag genomfördes. Utredningens förslag har aldrig realiserats, delvis som en konsekvens av att mycket av den verksamhet som utpekades som lämplig för koncentration, har centraliserats genom beslut i särskild ordning. Det gäller länsstyrelsernas uppgifter inom körkort och yrkesmässig trafik, som den 1 januari 2010 övergår till Transportstyrelsen.

Under våren 2009 har två statliga utredningar presenterats som berör ansvaret för den regionala administrationen för jordbruksstöd. I betänkandet om jordbruksstödet⁴² föreslår utredaren att den regionala administrationen av jordbruksstöd ska centraliseras – med avseende på såväl budget- som personalansvar – till sju utpekade länsstyrelser. För Gotlands del skulle förslaget innebära att ansvaret för administrationen överfördes till Länsstyrelsen i Västmanlands län.

En närliggande utredning gäller ansvaret inom den svenska livsmedelskedjan och utformning av dess myndighetsstruktur.⁴³ Utredaren föreslår tre nya myndigheter och sju nya regionala delegationer vid länsstyrelserna för jordbruks- och fiskestöd. Dessa delegationer ska svara för styrning och samordning. Däremot föreslås inte någon koncentration av budget- och personalansvar.

Länsrådet i Östergötlands län har följt upp länsstyrelsernas tillsynsverksamhet och föreslog i februari 2009⁴⁴ flera förändringar i syfte att stärka tillsynen. Ett förslag går ut på att tillämpa koncerntänkandet inom länsstyrelserna genom att bl.a. koncentrera vissa tillsynsuppgifter. Tanken är att samtliga länsstyrelser ska ha ett antal basuppgifter inom tillsynen och därutöver ansvara för tillsynen inom ett specifikt område – och då även för tillsynen utanför det egna länet.

⁴¹ Ds 2007:28 *Koncentration av länsstyrelseverksamhet*.

⁴² SOU 2009:7 *Den svenska administrationen av jordbruksstöd*.

⁴³ SOU 2009:8 *Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion*.

⁴⁴ Länsstyrelsen i Östergötlands län 2009-02-27, *Länsstyrelsernas tillsyn – dagsläge, möjliga förbättringar, framtidsutsikter*. Redovisning av ett regeringsuppdrag Fi2008/3093.

Den framtida regionala organisationen

Förvaltningskommittén⁴⁵ presenterade sitt slutbetänkande i december 2008. Kommittén anser att det finns skäl för regeringen att överväga att organisera om länsstyrelserna till betydligt färre myndigheter. Ett motiv är att ta vara på de administrativa stordriftsfördelarna. Ett annat motiv är att det skulle skapa bättre förutsättningar för en mer likformig indelning av olika myndigheters regionala verksamheter, vilket skulle förbättra möjligheterna att samordna dem. Större länsstyrelser skulle ge utrymme för bredare och djupare kompetens på olika områden, vilket bland annat skulle öka förutsättningarna att samordna statens tillsyn.

Regeringspartierna enades den 28 januari 2009 om att tillmötesgå den ansökan från Gotlands kommun om att bilda regionkommun. För närvarande utarbetas författningsförslag om detta i Regeringskansliet. Regeringen avser också att på nytt utreda den s.k. regionfrågan som en fortsättning på de förslag som Ansvarskommittén⁴⁶ lade år 2007. Arbete pågår med att utforma direktiv till en sådan utredning.

8.6 Sammanfattande iakttagelser

- Länsstyrelsen i Gotlands län har färre än en årsarbetskraft inom drygt tre fjärdedelar av verksamheterna på 2- och 3-siffernivå i VÄS. Länsstyrelsen har svårt att på egen hand klara alla sina uppgifter. I flera fall anlitar Länsstyrelsen andra länsstyrelser – främst den i Stockholms län – med motivet att myndigheten saknar egen kompetens för uppgiften. I något fall har även beslutsrätten delegerats till annan länsstyrelse.
- Länsstyrelsen försöker hitta sätt att hantera den kompetensmässigt sårbara verksamheten. Teamorganisationen och gemensamma måndagsmöten är exempel på detta. En önskan om att medarbetarnas kompetensområden ska breddas finns också från ledningens sida. Insatser för kompetensutveckling prioriterades dock ned 2007–2008 mot bakgrund av myndighetens ekonomiska problem. För närvarande har Länsstyrelsen ingen aktuell policy och plan för kompetensförsörjningen.
- När en verksamhet har liten omfattning och hanteras av en eller ett fåtal tjänstemän kan kontakterna med enskilda företrädare för en målgrupp lätt bli av personlig karaktär. En tjänsteman kan också tvingas fungera i flera av Länsstyrelsens roller gentemot samma brukare. Även i relationen till den enda kommunen i länet blir Länsstyrelsens litenhet ibland påtaglig. Frågor om jäv och andra personliga relationer till dem man är satt att granska är föremål för återkommande diskussioner vid Länssty-

⁴⁵ SOU 2008:118 *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*. Slutbetänkande av 2006 års förvaltningskommitté.

⁴⁶ SOU 2007:10 *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*. Slutbetänkande av Ansvarskommittén.

relsen. Däremot har Länsstyrelsen ingen policy för hur man ska hantera jävslänkande situationer, och inte heller några karantänsbestämmelser för personal som rekryteras från Gotlands kommun.

- Det finns en påtaglig oro inför vad som ska hända med Länsstyrelsen i Gotlands län framöver. Oron har sin grund i otillräckliga ekonomiska resurser, men också de många utredningar som allmänt berör länsstyrelsernas uppgifter och organisation.

9 Avslutande diskussion

Länsstyrelsen i Gotlands län har i grunden samma uppdrag som alla andra länsstyrelser, vilket innebär att den ska utföra uppgifter av olika karaktär inom en stor mängd sakområden där finansiärerna och kravställarna är många. Innehållet i verksamheten förändras kontinuerligt, t.ex. genom att uppgifter flyttas inom staten eller mellan staten och kommunerna. Därutöver har Länsstyrelsen i Gotlands län under en tioårsperiod bedrivit en omfattande försöksverksamhet som har förlängts vid flera tillfällen. Försöket inom arbetsmarknadspolitiken avbröts vid utgången av år 2007, medan försöket inom skogspolitiken löper åtminstone fram till och med år 2010. Det har varit en stor utmaning för länsledningen att under dessa förutsättningar ha en långsiktig planering och att skapa en sammanhållen myndighet.

9.1 Hur har Länsstyrelsen utfört uppdraget hittills?

Regeringens beslut att avbryta försöket inom arbetsmarknadspolitiken har påverkat Länsstyrelsens verksamhet under de två senaste åren på ett påtagligt sätt. Det omfattande omställningsarbetet, i kombination med minskade ekonomiska resurser, har tagit kraft från hela organisationen – inte minst från den strategiska ledningsgruppen. Det har medfört att den interna styrningen och uppföljningen har blivit lidande. Igångsatt arbete med verksamhetsprioriteringar har inte fullföljts och annat utvecklingsarbete har avstannat. Av den uttalade satsningen att effektivisera Länsstyrelsens ärendehandläggning syns få konkreta resultat. De konkreta resultaten är också få av Länsstyrelsens ambition att på ett samlat sätt orientera sin verksamhet mot brukarna.

Enligt Statskontorets bedömning har länsledningen och ledningsgruppen i sitt strategiska arbete inte tydligt pekat ut och konkretiserat inriktningen på verksamheten för medarbetarna. Mål och prioriteringar i en intern satsning som inte tydligt anger vad som ska uppnås och när, riskerar att nedprioriteras till förmån för sådana uppgifter som är tydligare styrda, t.ex. genom externa krav. Risken för detta ökar ytterligare när ledningen tvingas ägna mer tid åt ekonomin än verksamhetens innehåll, vilket har varit fallet sedan minst två år tillbaka. När verksamheten är föremål för stora förändringar och ekonomisk åtstramning bedömer Statskontoret att det krävs än mer handfast styrning.

Vid sidan av omställningsarbetet, som i hög grad varit framtingat av att regeringen ändrat förutsättningarna för verksamheten, är den organisationsmodell och styrningsfilosofi som Länsstyrelsen har valt sannolikt en bidragande orsak till de interna styrningsproblemen. Genom en långtgående dele-

gering överläts till teamen att uttolka uppdrag och operationalisera sina uppgifter utifrån relativt övergripande anvisningar från ledningsgruppen. Länsstyrelsens ledning visar därmed ett stort förtroende för sina medarbetares kompetens. Samtidigt överläts också de kanske viktigaste prioriteringarna till medarbetarna – att väga vissa uppgifter mot andra inom angivna ekonomiska ramar. Det innebär inte att resultatet, ur teamets eller den avgränsade verksamhetens perspektiv, för den skull behöver bli dåligt. Men ur ett samlat myndighetsperspektiv innebär den långtgående delegeringen att det är svårt för ledningen att få en överblick över verksamheten och vilka prioriteringar som har gjorts – och i förlängningen bör göras.

För att på ett samlat sätt styra arbetet mot gemensamma mål som sträcker sig över en längre tid – som att exempelvis nå en effektivare ärendehandläggning – behöver målen enligt Statskontoret bli mer konkreta än uttryckta som visioner eller ambitioner. Etappmål bör formuleras och följas upp genom mätbara resultat. Först då vet ledningen var myndigheten befinner sig och vilka insatser som fortlöpande krävs för att nå det som eftersträvas.

Trots det omfattande omställningsarbetet och de observerade svagheterna i den interna styrningen har vi inom ramen för denna översiktliga myndighetsanalys inte fått indikationer på att det skulle vara några mer omfattande problem vad gäller hur Länsstyrelsen utför sina uppgifter. Statskontorets bedömning bygger visserligen på en översiktlig analys av Länsstyrelsens verksamhet och några utvalda resultat. Men tillsammans med resultat från interna intervjuer förefaller Länsstyrelsen fullgöra sina kärnuppgifter – antingen på egen hand eller med hjälp av andra länsstyrelser. Teamen verkar prioritera sådana myndighetsuppgifter som riktar sig till tredje man, t.ex. beslut om tillstånd och utbetalning av EU-stöd.

Det finns dock undantag från ovanstående beskrivning. Företrädare för några centrala brukargrupper för fram synpunkter som pekar på att det finns vissa kvalitetsbrister i hur Länsstyrelsen fullgör några av sina uppgifter. Ett exempel gäller samhällsplaneringen, där den huvudsakliga avnämaren Gotlands kommun upplever att Länsstyrelsen inte räcker till fullt ut. Det här är i stor utsträckning en konsekvens av Länsstyrelsens relativa litenhet och begränsade resurser. Det kan inte uteslutas att det finns fler verksamheter där litenheten i sig utgör ett problem att upprätthålla och tillhandahålla nödvändig kompetens.

Statskontoret vill också peka på att Länsstyrelsen har tagit på sig uppgifter som möjligen går utöver dem som myndigheten är skyldig att utföra. Det gäller t.ex. särskilda projekt stödda av Sida och EU samt uppdragsverksamheten. Vad gäller ersättningen för de särskilda projekten får Länsstyrelsen inte täckning för sina overheadkostnader. För vissa kundgrupper inom uppdragsverksamheten förefaller inte intäkterna ha täckt kostnaderna. Den

redan ansträngda ekonomin vid Länsstyrelsen får alltså stå risker som kan påverka kärnuppdraget.

9.2 Vad är viktigt inför framtiden?

Statskontoret har vid återkommande tillfällen mött frågan om vilka avsikter regeringen har med Länsstyrelsen i Gotlands län. Det har lagts många utredningsförslag som rör den statliga regionala verksamheten, som regeringen ännu inte har tagit ställning till. För Länsstyrelsens del uppfattas regeringens ställningstagande utifrån utredningen om skogspolitikens genomförande på Gotland (SOU 2008:103) som centralt.

I sitt remissyttrande över denna utredning skriver Länsstyrelsen att konsekvenserna för myndigheten, i det fall ansvaret för skogsfrågor på Gotland skulle återföras till Skogsstyrelsen, är otillräckligt utredda. Om Länsstyrelsen mister skogsuppdraget kan det enligt Länsstyrelsen leda till att verksamheten ”får en alltför liten omfattning för att kunna upprätthålla status som motiverar att kvarstå som en egen sammanhållen myndighet”.

Statskontoret anser inte att det är omedelbart uppenbart varför ett återförande av skogsfrågorna till Skogsstyrelsen skulle göra det svårare för Länsstyrelsen att utföra övriga uppdrag. Det skulle ju i så fall innebära att Länsstyrelsen i Gotlands län fick en verksamhet som sakområdesmässigt överensstämde bättre med övriga länsstyrelser, om än i en betydligt mindre skala inom ett stort antal områden.

Länsledningens svar på detta är bland annat att om skogsfrågorna försvinner skulle overheadkostnaden bli oproportionerligt stor och omöjlig att bära. Bredden i uppdraget anses också kräva en viss nivå på kompetensbasen, alltså ett visst antal handläggare och tjänster inom vissa områden.

Denna argumentation utgår enligt Statskontorets uppfattning emellertid delvis ifrån en situation där allt annat är lika. Vill regeringen ha en länsstyrelse, en landshövding, ett länsresidens osv. på Gotland så kanske nuvarande fördelningsmodell för förvaltningsanslag måste förändras så att en förhållandevis liten länsstyrelse klarar av att bära sina overheadkostnader, även om dessa är proportionellt större än vid andra länsstyrelser.

Statskontorets uppfattning är dock att om Länsstyrelsen i Gotlands län förlorar skogsfrågorna så borde det egentligen inte påverka möjligheterna att utföra de övriga uppdragen. Frågan om myndigheten behöver kompenseras för sin litenhet skulle dock i sådana fall behöva utredas.

Statskontoret menar därför att det krävs en mer ingående analys av Länsstyrelsens skogliga verksamhet för att kunna uttala sig om dess betydelse för

myndighetens möjligheter att klara sitt samlade uppdrag och sin ekonomi om skogsuppdraget skulle upphöra. Det är sannolikt inte så enkelt som att bara utgå från dagens omfattning på och kostnader för verksamheten. Statskontoret konstaterar bl.a. att en mycket stor del av den skogliga verksamheten utgörs av uppdragsverksamhet. Denna verksamhet förefaller idag ha en omfattning och inriktning som i vissa delar möjligen kan ifrågasättas.

Alldeles oavsett skogsfrågorna så är det många verksamheter som redan idag är mycket små vid Länsstyrelsen i Gotlands län. Inte sällan har verksamheterna minst omfattning i hela länsstyrelsekollektivet. Det aktualiserar återigen frågan om alla länsstyrelser måste göra samma saker. Frågan har utretts i flera sammanhang, bl.a. av Koncentrationsutredningen (Ds 2007:28).

Utredningen konstaterade bl.a. att det finns ett stort antal fall av koncentrerad länsstyrelseverksamhet, alltså där en Länsstyrelse fullgör uppgifter i ett annat län än det egna. Den nya länsstyrelseinstruktionen öppnar också för mer omfattande överenskommelser om överföring av uppgifter mellan länsstyrelser. Länsstyrelsen i Gotlands län har redan flera avtal med andra länsstyrelser om utförande av uppgifter. När det gäller de s.k. boendestöden hanteras och beslutas dessa t.ex. av Länsstyrelsen i Södermanlands län.

Statskontoret menar att det – inte minst med avseende på Gotland – finns anledning att förnya diskussionen om huruvida länsstyrelserna måste ha identiska uppdrag. Många uppgifter är små och sällan förekommande på Gotland. Det säger sig självt att det då är svårare att upprätthålla kompetens för dessa. Det går på goda grunder att fråga sig om det är rimligt att en länsstyrelse i ett län av Gotlands storlek med 57 000 invånare ska hantera samma bredd av uppgifter som en länsstyrelse i Stockholms län med omkring två miljoner invånare. Ytterst är det här en fråga om rättssäkerhet och att företag och medborgare i olika delar av landet får en likvärdig behandling, oavsett i vilket län de råkar bo.

En koncentration skulle naturligtvis kunna leda till att Länsstyrelsen i Gotlands län blir ännu mindre, vilket i så fall ytterligare skulle göra kostnaden för myndighetens överbyggnad oproportionerligt stor i jämförelse med andra länsstyrelser. Återigen gäller då att det i en sådan situation kan finnas anledning att se över modellen för fördelningen av förvaltningsanslag, så att den kompenserar för detta. Det krävs sannolikt också en mer omfattande analys, än vad som finns tillgängligt idag, av vad som är en kritisk massa för en länsstyrelse.

En annan möjlighet, som länsledningen vid Länsstyrelsen i Gotlands län har framfört i samtal med oss, är att koncentrera uppgifter från andra län till Gotland. En sådan koncentration skulle då mer ha karaktären av regionalpolitik.

Statskontoret har i denna analys försökt att jämföra Länsstyrelsen i Gotlands län med andra länsstyrelser. Sådana jämförelser har ibland varit svåra att göra, men ofta har utfallet av jämförelsen varit svår att tolka. I budgetpropositionen för 2008/09 anger regeringen att det krävs ett intensifierat arbete för att förbättra styrningen och uppföljningen av länsstyrelsernas verksamhet. En viktig del i detta arbete är att öka möjligheterna till jämförelser mellan länsstyrelserna.

Länsstyrelsen i Gotlands län redovisar sedan flera år sin verksamhet inom skogspolitiken integrerad med övriga verksamhetsområden. Vad Statskontoret känner till har den här formen för redovisning av skogspolitiken införts med Regeringskansliets goda minne. I årsredovisningen för år 2008 skriver Länsstyrelsen att detta sammantaget medför att redovisningen inte är direkt jämförbar med andra länsstyrelser.

Detta står naturligtvis i hjärt kontrast mot regeringens ambition att länsstyrelserna i ökad utsträckning ska kunna jämföras med varandra. I denna myndighetsanalys har Statskontoret återkommande tvingats att försöka identifiera och rensa redovisningen från sådant som rör skogspolitiken, i syfte att kunna jämföra den "traditionella" länsstyrelseverksamheten vid Länsstyrelsen i Gotlands län med den vid andra länsstyrelser.

Hur återrapporteringen av skogspolitiken kommer att se ut för år 2009 är ännu inte känt för Statskontoret, eftersom regeringen har ändrat sin styrning av länsstyrelserna. Det är emellertid Statskontorets bestämda uppfattning att skogspolitiken inte längre bör redovisas integrerat med övriga verksamheter i Länsstyrelsen. Om regeringen beslutar att skogsfrågorna på Gotland fortsatt ska bedrivas av Länsstyrelsen är det än viktigare att regeringen håller skogsfrågorna åtskilda från "övrig länsstyrelseverksamhet" i redovisningen och återrapporteringen. Det blir också viktigare att regeringen ställer högre krav på uppdragsverksamhetens innehåll och redovisningen av dess ekonomiska resultat i syfte att öka transparensen.

Referenser

Arbetsgivarverket (2008) *Återrapportering av uppgifter om kompetens kategorier m.m.*

Boverket Internrevisionen PM 2008-10-14. *Granskning av bostadsfunktionen vid Länsstyrelsen i Södermanlands län.* (Dnr 42-3234/2008)

Ds 2007:28 *Koncentration av länsstyrelseverksamhet.*

Ekonomisstyrningsverket 2007:5 *Ekonomiadministrativa värden (EA-värden) avseende 2006.*

Ekonomisstyrningsverket 2008:1 *Ekonomiadministrativa värden (EA-värden) avseende 2007.*

Ekonomisstyrningsverket 2009:6 *Ekonomiadministrativa värden (EA-värden) avseende 2008.*

Företagarna (2009) *Myndighetsranking 2008.* Så klarar myndigheterna service och bemötande gentemot små företag.

Förordning (2005:1191) om försöksverksamhet med vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län.

Förordning (2007:825) med instruktion för länsstyrelserna.

Förordning (2007:1046) med instruktion för Skogsstyrelsen.

Förvaltningslag (1986:223).

Gotlands kommun (2008) *Gotland i siffror 2008.*

Justitieombudsmannen, Beslut 2007-10-25 med anledning av inspektion av Länsstyrelsen i Gotlands län den 11–13 september 2007. (Dnr 3719-2007)

Justitieombudsmannen, Beslut 2009-03-20 med anledning av anmälan mot Länsstyrelsen i Gotlands län angående handläggningen av ett ärende om handlingsutlämnande. (Dnr 5607-2008)

Lag (1997:1144) om försöksverksamhet med vidgad samordnad länsförvaltning.

Lag (2002:34) om samverkansorgan i länen.

Lantbrukarnas riksförbund Gotland, Motioner till regionstämman den 20 mars 2009.

Lantbrukarnas riksförbund Gotland, Remissyttrande 2009-02-18 över SOU 2008:103.

Länsstyrelsen i Blekinge län (2008) *Att styra länsstyrelsen*. Rapport om regeringsuppdraget att analysera och lämna förslag till hur styrningen av länsstyrelserna kan utvecklas.

Länsstyrelsen i Gotlands län:

Arbetsordning för Länsstyrelsen i Gotlands län. (Dnr 100-6319-08)

Avtal om uppdrag åt Länsstyrelsen i Södermanlands län att utföra bostadsfinansieringsavgifter åt Länsstyrelsen i Gotlands län. (Dnr 400-95-08)

Avtal om uppdrag åt Länsstyrelsen i Stockholms län att utföra tillsyn av socialtjänstens kvinnofridsarbete i Gotlands kommun, 2008-12-02. (Dnr 700-7288-2008)

Avtal mellan länsstyrelserna i Stockholms län och Gotlands län avseende handläggning av ansökningar om tillstånd för utsläpp av koldioxid enligt lagen (SFS 2004:1199) om handel med utsläppsätter, ärendegrupp 563. (Dnr 500-5746-08)

Budgetunderlag för åren 2009–2011. (Dnr 100-1130-08)

Budgetunderlag för åren 2010–2012. (Dnr 100-954-09)

Kompetenspolicy för Länsstyrelsen i Gotlands län, 2006-02-06. (Dnr 100-625-06)

Lokalt avtal om samverkan för utveckling vid Länsstyrelsen i Gotlands län 2008-10-24. (Dnr 100-6407-08)

Länsstyrelsens arbete med verksamhetsutveckling oktober 2007– maj 2008. Ett strategidokument.

Lönepolicy för Länsstyrelsen i Gotlands län, 2005-05-11, ändrad 2008-01-30. (Dnr 100-2674-05)

Miljösakkunnig i Miljöprövningsdelegationen vid Länsstyrelsen i Gotlands län 2009–2010. (Dnr 500-7512-08)

Plan för kompetensförsörjning 2004–2006, 2006-02-06. (Dnr 100-623-06)

Policy för uppdragsverksamheten, 2009-02-13. (Dnr 100-721-09)

PM 2003-09-05 *Genomförandeplan Den nya Länsstyrelsen 2006, etapp 1*.

PM 2004 *Slutrapport avseende översyn av Länsstyrelsens organisation och verksamhet*.

PM 2005-07-08 *En studie av Länsstyrelsens kostnader*.

PM 2006-10-20 *Uppföljning av den nya Länsstyrelsen 2006*. Slutrapport från konsult.

PM 2008-07-04 *Den årliga styr- och uppföljningsprocessen vid Länsstyrelsen i Gotlands län.*

Remissvar 2008-09-12 till Länsstyrelsen i Östergötlands län angående *Länsstyrelsernas tillsyn av de kyrkliga kulturminnena.* (Dnr 100-4203-08)

Remissvar 2009-04-14 till Länsstyrelsen i Hallands län angående uppdrag 88 i regleringsbrevet för 2009. (Dnr 100-1438-09)

Remissvar 2009-04-17 över *Hur ska skogspolitiken genomföras på Gotland?* (SOU 2008:103). (Dnr 100-7604-08).

Resultatsammanställning av medarbetarundersökning genomförd vecka 50 år 2006 – vecka 2 år 2007.

Samarbetsavtal mellan länsstyrelserna i Stockholms län och Gotlands län om sakkunniga vid Miljöprövningsdelegationerna. (Dnr 500-432-04)

Svar 2008-10-31 på Riksrevisionens revisionspromemoria angående intern kontroll. (Dnr 100-6072-08)

Svar 2009-04-21 på Riksrevisionens revisionspromemoria angående årsredovisningen 2008. (Dnr 100-1623-09)

Verksamhetsplan för 2007, 2007-01-19. (Dnr 100-610-07)

Verksamhetsplan 2008/09, 2008-04-01. (Dnr 100-2539-08)
Uppdragsbeskrivningar, arbetsplaner och tertialuppföljningar för verksamheten 2008/09.

Verksamhetsplan för 2009, 2008-03-25. (Dnr 100-1428-09)
Uppdragsbeskrivningar för verksamheten 2009.

Årsredovisning 2006. (Dnr 100-859-07)

Årsredovisning 2007. (Dnr 100-978-08)

Årsredovisning 2008. (Dnr 100-856-09)

Webbplatsen <http://www.lansstyrelsen.se/gotland>

Länsstyrelsen i Hallands län (2008) *Effektiv statsförvaltning – uppdrag 34.* Redovisning av ett uppdrag i regleringsbrevet för 2008.

Länsstyrelsen i Östergötlands län (2009) *Länsstyrelsernas tillsyn – dagsläge, möjliga förbättringar, framtidsutsikter.* Redovisning av ett regeringsuppdrag Fi2008/3093.

Länsstyrelserna (2008) *Länsstyrelsen arbetar för hållbar utveckling.*

Länsstyrelsernas årsredovisningar för 2007 och 2008. Tillgängliga via <http://www.lansstyrelsen.se>

Myndighetsförordning (2007:515).

Proposition 2007/08:1 *Budgetpropositionen för 2008.*

Proposition 2008/09:1 *Budgetpropositionen för 2009.*

Regeringsbeslut 2007-12-13 *Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Länsstyrelserna.*

Regeringsbeslut 2007-12-20 *Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Skogsstyrelsen.*

Regleringsbeslut 2008-12-18 *Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Länsstyrelserna.*

Regleringsbeslut 2008-12-11 *Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Skogsstyrelsen.*

Regeringskansliet. Artikel i Dagens Nyheter 2009-01-28 om regionfrågan. Tillgänglig på <http://www.regeringen.se>.

Riksrevisionen Revisionspromemoria 2008-10-07 *Löpande granskning – intern kontroll.* (Dnr 32-2008-0586)

Riksrevisionen *Revisionsberättelse för Länsstyrelsen i Gotlands län angående årsredovisning 2007.* (Dnr 32-2007-0638)

Riksrevisionen *Revisionsberättelse för Länsstyrelsen i Gotlands län angående årsredovisning 2008.* (Dnr 32-2008-0586)

Riksrevisionen Revisionsrapport 2009-03-27 *Länsstyrelsen Gotlands årsredovisning 2008.* (Dnr 32-2008-0586)

Riksrevisionen Revisionspromemoria 2008-04-24 *Länsstyrelsen i Gotlands läns årsredovisning 2007.* (Dnr 32-2007-0638)

Skogsstyrelsen *Årsredovisning 2008.*

SOU 2007:10 *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft.* Slutbetänkande av Ansvarskommittén.

SOU 2007:75 *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning.*

SOU 2008:103 *Hur ska skogspolitiken genomföras på Gotland?*

SOU 2008:118 *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning.* Slutbetänkande av 2006 års förvaltningskommitté.

SOU 2009:7 *Den svenska administrationen av jordbruksstöd.*

SOU 2009:8 *Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion.*

Statistiska centralbyrån, Folkmängd i riket, län och kommuner 2008-12-31.
Tillgänglig på <http://www.scb.se>.

Statskontoret 2005:18 *Fristående eller integrerade myndigheter på Gotland.*
Utvärdering av Länsarbetsnämndens och Skogsvårdsstyrelsens inordnande i
Länsstyrelsen.

Statskontoret 2009:1 *Uppfattningar om statsförvaltningen.*

Uppdraget



REGERINGEN

Regeringsbeslut II 2

2009-02-05

Fi2009/1117

Finansdepartementet

STATSKONTORET	
Dnr	2009/49-5
Ink.	2009-03-03
Avd.	1
Beslut	Ed Sign

Statskontoret
Box 8110
104 20 Stockholm

Uppdrag att utföra myndighetsanalys av Länsstyrelsen i Gotlands län

Ärendet

En viktig förutsättning för regeringens styrning av myndigheterna är bl.a. de årliga mål- och resultatdialogerna och de underlag som tas fram inför dessa. Regeringen bedömer dock att dialogerna samt centrala underlag så som myndighetens årsredovisning, budgetunderlag och Riksrevisionens revisionsberättelse behöver kompletteras med djupare analyser av myndigheterna. På så sätt breddas regeringens bedömningsunderlag.

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att utveckla förslag till externa myndighetsanalyser (Fi2007/8016). I uppdraget ingick att försöksvis genomföra en eller flera myndighetsanalyser utifrån en föreslagen metod eller arbetssätt. Statskontoret överlämnade den 15 december 2008 rapporterna Utredning om myndighetsanalyser (2008:18) och Modell för myndighetsanalyser (2008:17) till regeringen.

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att utföra en myndighetsanalys av Länsstyrelsen i Gotlands län i enlighet med den modell som Statskontoret redovisade till regeringen i december 2008.

Myndighetsanalysen ska göras av hela länsstyrelsens verksamhet i enlighet med Statskontorets modell.

Analysen ska:

- Beskriva hur länsstyrelsen fullgör sitt uppdrag.

Postadress
103 33 Stockholm
Besöksadress
Drottninggatan 21

Telefonväxel
08-405 10 00
Telefax
08-21 73 86

E-post: registrator@finance.ministry.se
Telex
117 41 FINANS S

- Beskriva hur interna och externa faktorer påverkar myndighetens möjligheter att fullgöra sitt uppdrag, med fokus på faktorer som är särskilt viktiga för verksamheten.
- Belysa områden som är särskilt viktiga för myndighetens förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag framöver.

I enlighet med analysmodellen ska dels Statskontoret genomföra analysen i samverkan med Länsstyrelsen i Gotlands län, dels ska Länsstyrelsen bistå Statskontoret i behövliga delar.

Statskontoret ska hålla Regeringskansliet (Finansdepartementet) informerad under uppdragets genomförande.

Uppdraget ska redovisas till regeringen (Finansdepartementet) senast den 20 maj 2009. Den skriftliga redovisningen av uppdraget ska innehålla en redogörelse för de ovannämnda delarna samt utgå från modellens samtliga analysmoment.

På regeringens vägnar



Mats Odell



Sara Jendi Linder

Kopia till
Statsrådsberedningen/SAM
Finansdepartementet/BA/SMS
Samtliga länsstyrelser