



2010:16

Myndighetsanalys av Länsstyrelsen i Kalmar län





STATSKONTORET

MISSIV

DATUM
2010-06-09
ERT DATUM
2009-12-21

DIARIENR
2010/6-5
ER BETECKNING
Fi2009/6085
Fi2009/7941
(delvis)

Regeringen
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Myndighetsanalys av Länsstyrelsen i Kalmar län

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

Statskontoret överlämnar härmed *Myndighetsanalys av Länsstyrelsen i Kalmar län* (2010:16).

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Annika Nordlander Finn och utredare Michiko Muto, föredragande, var närvarande vid den slutgiltiga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Michiko Muto

Innehåll

| | | |
|----------|--|-----------|
| | Sammanfattning | 7 |
| 1 | Inledning | 11 |
| 1.1 | Regeringens uppdrag till Statskontoret | 11 |
| 1.2 | Modell för myndighetsanalyser | 11 |
| 1.3 | Genomförande | 12 |
| 1.4 | Disposition | 14 |
| 2 | Myndighetens huvudsakliga uppgifter, mål och resurser | 15 |
| 2.1 | Uppgifter och mål | 15 |
| 2.2 | Resurser | 21 |
| 2.3 | Målgrupper | 25 |
| 3 | Myndighetens interna styrning och organisering | 27 |
| 3.1 | Organisationsstruktur | 28 |
| 3.2 | Organisationsprocesser | 33 |
| 3.3 | Samverkan | 36 |
| 3.4 | Personal | 38 |
| 4 | Myndighetens resultat och uppföljning av verksamheten | 43 |
| 4.1 | Redovisning av resultat | 43 |
| 4.2 | Kunskap om resultat | 45 |
| 4.3 | Medborgar- och företagsorientering | 47 |
| 5 | Vilka förhållanden är särskilt viktiga för myndighetens resultat? | 49 |
| 5.1 | Externa faktorer | 50 |
| 5.2 | Interna faktorer | 51 |

| | | |
|---------------|--|-----------|
| 6 | Vilka frågor kommer att vara särskilt viktiga för myndigheten framöver? | 53 |
| 6.1 | Följ upp och redovisa resultat | 53 |
| 6.2 | Utveckla en långsiktig planering | 54 |
| 6.3 | Fortsätt att utveckla organisationen | 55 |
| 6.4 | Utveckla samverkan med andra länsstyrelser | 56 |
| 6.5 | Utveckla kontakterna med medborgare och andra intressenter | 56 |
| | Referenser | 59 |
| | | |
| Bilaga | Enkätfrågor | 61 |

Sammanfattning

Statskontoret har på uppdrag av regeringen genomfört en myndighetsanalys av Länsstyrelsen i Kalmar län. En myndighetsanalys är en strategisk genomlysning av en myndighets förutsättningar, verksamhet, resultat och utmaningar. Myndighetsanalysen ska kunna användas som underlag i regeringens myndighetsdialog.

De 21 länsstyrelserna är statens regionala företrädare och samordnar de statliga intressena i de frågor som statsmakterna lagt på länsstyrelserna. Länsstyrelserna bedriver en mångfasetterad verksamhet och styrningen av dem är komplex. Nyligen har vissa uppgifter, som socialtjänsttillsynen och körkortsfrågor, flyttats från länsstyrelserna. Andra uppgifter, som djurskyddsfrågor, har kommit till.

Länsstyrelsen i Kalmar län hade 2009 intäkter på drygt 176 miljoner kronor och cirka 180 årsarbetskrafter. Länsstyrelsens största verksamhetsområden är skydd av områden och arter, förvaltning och skötsel av skyddade områden följt av lantbruksfrågor. Dessa områden tar drygt 30 procent av resurserna i anspråk. Länsstyrelsen i Kalmar län är sedan 2009 en av fem länsstyrelser som är vattenmyndighet enligt 22 § länsstyrelseinstruktionen.

Statskontorets iakttagelser

En förändrad intäktsbild

Länsstyrelsernas sätt att finansiera verksamheten har ändrats över tid. Förvaltningsanslagets andel av finansieringen minskar medan andelen bidragsfinansiering ökar. Länsstyrelsen i Kalmar län ligger över genomsnittet bland länsstyrelserna när det gäller andelen bidragsfinansiering. Detta kan påverka Länsstyrelsens möjligheter att göra tvärssektoriella avvägningar och prioriteringar. Det skapar också en osäkerhet om kommande resurstilldelningar och försvårar därmed en mer långsiktig planering.

Ny linjeorganisation med tydlig ansvarsfördelning

Länsstyrelsen har genomfört ett omfattande förändringsarbete med såväl ny linjeorganisation och nya chefer som nya arbetsformer. En

strävan i förändringsarbetet har bland annat varit att förtydliga och förenkla det interna arbetssättet och skapa bättre förutsättningar för en mer effektiv verksamhet. Idag har Länsstyrelsen en mer sammanhållen ledningsgrupp, tydligare arbetsfördelning och ansvarsförhållanden, samt förbättrad intern kommunikation. Det är dock oklart om förändringsarbetet lett till ökad effektivitet i verksamheten.

Nedprioriteringar och handläggningstider påverkar resultatet

Det är svårt att få en överblick över vilka verksamhetsresultat Länsstyrelsen uppnår. Under 2009 ökade Länsstyrelsens ärendebalanser och handläggningstid betydligt. De senaste åren har även Länsstyrelsen nedprioriterat ett antal uppdrag och verksamhetsområden med hänvisning till brist på resurser. Enligt Statskontoret är det ett problem att Länsstyrelsen inte anser att den kan fullgöra alla uppdrag. Verksamhetsplaneringen är huvudsakligen ettårig och myndigheten saknar en långsiktig planering för hela verksamheten. Myndighetsanalysen visar även att det saknas en övergripande intern diskussion kring resultat och effekter på Länsstyrelsen.

Statskontorets bedömningar

Länsstyrelsen bör utveckla förmågan att följa upp och redovisa resultat

Statskontorets bedömer att det är viktigt att Länsstyrelsen kan visa och följa upp vilka resultat myndigheten åstadkommer i verksamheten. *Internt* på Länsstyrelsen bör kunskap om verksamhetens resultat utgöra underlag för hur man ska genomföra och utveckla verksamheten. *Externt* bör resultatinformation utgöra ett väsentligt beslutsunderlag för regeringen. Länsstyrelsen har ägnat ett omfattande arbete åt att klargöra *vad* som ska göras av *vem* och *hur*. Statskontorets anser att det är viktigt att den interna diskussionen och Länsstyrelsens fortsatta utvecklingsarbete riktar ökat fokus på vad Länsstyrelsens verksamhet syftar till att uppnå – vilka *resultat* och *effekter* som verksamheten ska sträva mot.

Länsstyrelsen bör utveckla en mer långsiktig planering av verksamheten

Statskontorets bedömer att Länsstyrelsen bör utveckla en mer långsiktig planering av verksamheten. Idag är Länsstyrelsens verksamhets-

planering huvudsakligen ettårig. Den kortsiktiga planeringen är problematisk av flera skäl. *Internt* försvåras ledningens möjlighet att styra och planera verksamheten, samt att välja långsiktigt kostnadseffektiva lösningar. *Externt* kan kortsiktig planering leda till kortsiktiga prioriteringar som kan få negativa konsekvenser för resultatet på sikt. Med nuvarande resursutrymme anser sig inte Länsstyrelsen på kort sikt kunna fullgöra samtliga uppdrag. Det gör det desto viktigare att Länsstyrelsen har en långsiktig plan för hur myndigheten ska prioritera framöver.

Länsstyrelsen bör fortsätta med det interna utvecklingsarbetet

Länsstyrelsen i Kalmar län har genomfört ett omfattande förändringsarbete av såväl organisation som arbetsformer. Myndighetsanalysen visar att det skett vissa förbättringar inom Länsstyrelsen, bland annat har ansvarsfördelningen blivit tydligare. Enligt Statskontorets mening kvarstår dock vissa frågor som Länsstyrelsen bör arbeta vidare med. En sådan angelägen fråga är att förbättra den psykosociala miljön på Länsstyrelsen. En annan fråga är att fortlöpande arbeta för ett utveckla det tvärssektoriella arbetet över enhets- och avdelningsgränser.

Länsstyrelsen bör utveckla samverkan med andra länsstyrelser

Statskontoret bedömer att Länsstyrelsen även fortsättningsvis bör utveckla samverkan med andra länsstyrelser. Förutom ekonomiska fördelar kan en samordning även bidra till en mer enhetlig och rättssäker verksamhet.

Länsstyrelsen bör utveckla kontakterna med medborgare och företag

Statskontoret bedömer att Länsstyrelsen bör utveckla kontakterna med medborgare, företag och andra intressenter. I dagsläget saknar Länsstyrelsen en gemensam strategi för hur den på ett systematiskt sätt ska inhämta och ta om hand synpunkter från medborgare och företag.

1 Inledning

1.1 Regeringens uppdrag till Statskontoret

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

1.2 Modell för myndighetsanalyser

Syftet med analysen

En myndighetsanalys är en strategisk genomlysning av en myndighets förutsättningar, verksamhet, resultat och utmaningar. Syftet med en myndighetsanalys är bland annat att den ska kunna utgöra underlag i regeringens myndighetsdialog. Myndighetsanalysen syftar till att ge en övergripande bild av hur myndigheten arbetar och samverkar för att säkerställa en rättssäker, effektiv och medborgar- och företagsorienterad förvaltning. Vidare kan den utgöra ett underlag i regeringens bedömning av om en myndighet är rustad att möta förändringar på sitt område, samt ge indikationer på om regeringens styrning är ändamålsenlig.

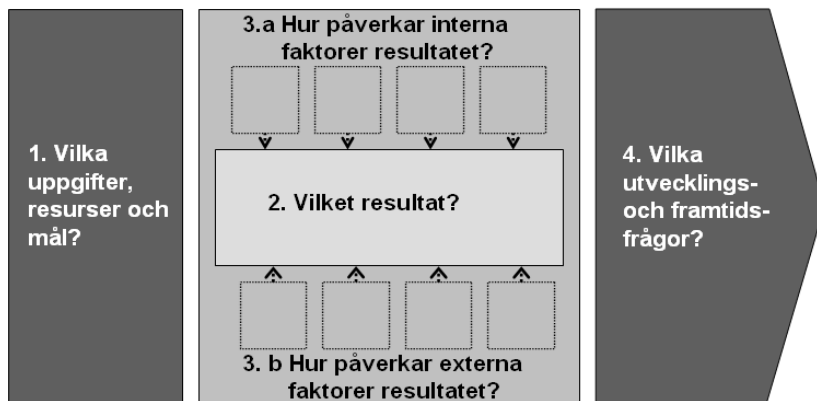
En myndighetsanalys utmynnar normalt inte i förslag till alternativa lösningar eller genomgripande förändringar. Däremot kan analysen ge underlag för vidare (och mer preciserade) utredningar och utvärderingar.

Fyra analysmoment

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

¹ De myndigheter som Statskontoret ska göra myndighetsanalyser av är Ungdomsstyrelsen, Sametinget, Skogsstyrelsen, Länsstyrelsen i Kalmar län och Länsstyrelsen i Västernorrlands län samt Fastighetsmäklarnämnden. Regeringsbeslut 2009-12-21 Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Statskontoret. Regeringsbeslut 2010-04-22 Uppdrag till Statskontoret att utföra myndighetsanalys av Fastighetsmäklarnämnden.

Figur 1 Analysmomenten



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

1.3 Genomförande

Underlag för analysen

Myndighetsanalysen grundar sig på en genomgång av styrdokument och andra dokument som berör Länsstyrelsen i Kalmar läns verksamhet. Vidare har vi genomfört intervjuer med landshövdingen och länsrådet, avdelnings- och enhetschefer, personalföreträdare och handläggare samt ledamöter av Länsstyrelsens insynsråd. Totalt har vi intervjuat närmare 40 personer på Länsstyrelsen i Kalmar län. Intervjuerna är en viktig del av det empiriska underlaget i rapporten. Inom ramen för uppdraget har Statskontoret, i samarbete med Länsstyrelsen, kompletterat Länsstyrelsens medarbetarundersökning med

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

ytterligare frågor riktade till myndighetens personal (se bilaga). Enkäten gick ut till alla anställda vid Länsstyrelsen, även chefer. Svarsfrekvensen var 68 procent, vilket är betydligt lägre än 2008 då Länsstyrelsen senast genomförde en medarbetarundersökning och hade en svarsfrekvens på 95 procent. Statskontoret har inte genomfört någon bortfallsanalys av enkätresultatet och materialet bör tolkas med försiktighet. Resultatet av enkätundersökningen presenteras i kapitel 3 samt i avsnitt 4.3 och 5.2.

Målgruppsperspektivet är centralt i en myndighetsanalys. Utgångspunkten är att alla myndigheter har målgrupper som direkt och/eller indirekt berörs av myndighetens verksamhet. Hur väl myndigheten lever upp till kraven på *effektivitet*, *rättssäkerhet* och *effektivitet* bör därför bland annat bedömas i relation till myndighetens målgrupper. För att få in synpunkter på samarbetet med Länsstyrelsen från aktörer i Länsstyrelsens omvärld har vi haft ett möte med Regionförbundet i Kalmar läns styrelse och intervjuat företrädare för Lantbrukarnas riksförbund (LRF). Vi har även intervjuat en journalist från lokaltidningen Barometern. Vidare har vi intervjuat representanter för tre kommuner (Kalmar, Nybro och Västervik), samt företrädare för två andra länsstyrelser (Kronoberg och Östergötland). För att fånga in andra centrala myndigheters samarbete med Länsstyrelsen har vi även haft kontakter med Jordbruksverket, Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet. Vid starten av myndighetsanalysen hade vi orienterande möten på Finansdepartementet, Jordbruksdepartementet, Miljödepartementet och Näringsdepartementet. Vidare har Statskontoret, i enlighet med uppdraget, haft löpande avstämningar med Finansdepartementet.

Kvalitetssäkring

Länsstyrelsen i Kalmar län har fått möjlighet kontrollera faktauppgifter och att lämna synpunkter på ett utkast till rapporten.

Projektgrupp

Statskontorets studie har genomförts av Michiko Muto (projektledare) och Kim Forss, Andante – tools for thinking AB. Till projektet har knutits en intern referensgrupp bestående av utredarna Peter Ehn, Annika Gustafsson, Viveka Karlestrand och Patrik Olofsson.

1.4 Disposition

I *kapitel 2* (som behandlar *analysmoment 1*) gör vi en genomgång och analys av riksdagen och regeringens styrning av Länsstyrelsen i Kalmar läns uppgifter, resurser och mål.

I *kapitel 3* (som behandlar inledningen av *analysmoment 2*) beskriver och analyserar vi hur Länsstyrelsen i Kalmar län tolkar och operationaliserar sitt uppdrag, samt hur myndigheten styr och organiserar sin verksamhet.

I *kapitel 4* (som avslutar *analysmoment 2*) beskriver och analyserar vi hur Länsstyrelsen i Kalmar län följer upp och redovisar sin verksamhet. I kapitlet analyseras även vilket resultat myndigheten skapar för brukare och andra målgrupper.

I *kapitel 5* (som behandlar *analysmoment 3*) analyserar vi interna och externa förhållanden som vi bedömer vara av särskild betydelse för myndighetens möjligheter att fullgöra sitt uppdrag. Bedömningen görs mot bakgrund av de förhållanden som redovisas i tidigare kapitel.

I *kapitel 6* (*analysmoment 4*) gör vi en sammanfattande bedömning utifrån de analyser som har genomförts i de föregående kapitlen. I kapitlet analyserar vi frågor eller förhållanden som vi bedömer är särskilt viktiga för att Länsstyrelsen ska kunna fullgöra sina uppdrag och nå sina mål framöver.

2 Myndighetens huvudsakliga uppgifter, mål och resurser

Sammanfattande iakttagelser

- Länsstyrelsen i Kalmar läns största verksamhetsområden är skydd av områden och arter, förvaltning och skötsel av skyddade områden följt av lantbruksfrågor. Dessa områden tar drygt 30 procent av resurserna i anspråk.
- Länsstyrelsen i Kalmar län är sedan 2009 en av fem länsstyrelser som är vattenmyndighet enligt 22 § länsstyrelseinstruktionen.
- Vissa uppgifter, som socialtjänsttillsynen och körkortsförfrågor, har nyligen flyttats från länsstyrelserna. Andra uppgifter, som djurskyddsfrågor, har kommit till.
- Sättet att finansiera Länsstyrelsen verksamhet har ändrats över tid. Förvaltningsanslagets andel av finansieringen minskar medan andelen bidragsfinansiering ökar. Länsstyrelsen i Kalmar län ligger över genomsnittet när det gäller andelen bidragsfinansiering.

I det här kapitlet gör vi en genomgång och analys av riksdagen och regeringens styrning av Länsstyrelsen i Kalmar läns uppgifter, resurser och mål.

2.1 Uppgifter och mål

Länsstyrelserna – statens mångsysslade ”filialkontor”

Sverige är indelat i 21 län som alla har en länsstyrelse. Chef för länsstyrelsen är landshövdingen, som utses av regeringen.³ Länsstyrelserna är statens regionala företrädare och samordnar de statliga intressena i de frågor som statsmakterna lagt på länsstyrelserna. Länsstyrelserna beskriver sig själva som regeringens och riksdagens ”filialkontor” i länen.⁴

³ Regeringen utser också länsråd som är landshövdingarnas ställföreträdare.

⁴ http://www.lst.se/lst/Om_Lansstyrelsen/samhalle.htm

I tabell 1 visas Länsstyrelsen i Kalmars arbetsområden och insatta resurser.

Tabell 1 Länsstyrelsen i Kalmar läns verksamhet 2009

| Sakområde/verksamhet | tkr | % | åa ⁵ |
|---|----------------|--------------|-----------------|
| Övrig förvaltning | 4 466 | 2,50 | 6,72 |
| Yrkesmässig trafik | 274 | 0,15 | 0,55 |
| Körkort och trafikföreskrifter m.m. | 6 256 | 3,51 | 7,97 |
| Livsmedelskontroll, djurskydd och allmänna veterinära frågor | 5 954 | 3,34 | 9,82 |
| Regional tillväxt | 2 476 | 1,39 | 2,38 |
| Infrastrukturplanering | 276 | 0,15 | 0,51 |
| Hållbar samhällsplanering och boende | 3 558 | 2,00 | 5,22 |
| Stöd till boende | 674 | 0,38 | 1,82 |
| Omställning av energisystemet | 63 | 0,04 | 0,08 |
| Kulturmiljö | 10 391 | 5,83 | 8,01 |
| Krishantering, skydd mot olyckor och civilt försvar | 6 103 | 3,42 | 6,23 |
| Övergripande och gemensamt för naturvård och miljöskydd | 10 803 | 6,06 | 15,85 |
| Skydd av områden och arter, förvaltning och skötsel av skyddade områden | 29 484 | 16,53 | 16,99 |
| Prövning och tillsyn för skydd av naturen | 821 | 0,46 | 1,72 |
| Vattenverksamhet | 13 389 | 7,51 | 13,20 |
| Mineral- och torvfyndigheter | 0 | 0,00 | 0,00 |
| Miljöfarlig verksamhet | 3 435 | 1,93 | 6,08 |
| Övrigt miljö- och hälsoskydd | 43 | 0,02 | 0,10 |
| Förorenade områden, efterbehandling | 2 364 | 1,33 | 4,10 |
| Restaurering | 861 | 0,48 | 1,17 |
| Lantbruk | 27 282 | 15,30 | 40,31 |
| Fiske | 528 | 0,30 | 0,79 |
| Social omvårdnad | 5 942 | 3,33 | 6,63 |
| Jämställdhet | 9 | 0,00 | 0,00 |
| Integration | 387 | 0,22 | 0,64 |
| SUMMA PRODUKTION | 135 839 | 76,18 | 156,90 |
| Myndighetsövergripande verksamhet | 8 739 | 4,90 | 7,90 |
| Administration och intern service | 33 750 | 18,93 | 13,04 |
| SUMMA TOTALT | 178 328 | 100 | 177,84 |

Källa: Länsstyrelsen i Kalmar läns årsredovisning 2009

⁵ Årsarbetskrafter.

Ändrade uppgifter

Sedan 1 januari 2009 har länsstyrelserna tagit över kommunernas ansvar för att kontrollera djurskydd och primärproduktion av foder. Vidare ska det sedan den första februari 2010 inom varje länsstyrelse finnas en viltförvaltningsdelegation (40 § länsstyrelseinstruktionen).

Enligt regeringsbeslut lämnade Länsstyrelsen i Kalmar län den 1 januari 2010, liksom övriga länsstyrelser, över tillsynen och tillståndsprövningen för vissa verksamheter inom det socialpolitiska området till Socialstyrelsen⁶ och körkortsfrågor samt tillstånd och tillsyn över yrkestrafiken till Transportstyrelsen. Samtidigt flyttades ansvaret för handläggningen av stiftelseärenden till Länsstyrelsen i Östergötlands län.

Särdrag för Länsstyrelsen i Kalmar län

Länsstyrelsen i Kalmar län är *vattenmyndighet* i Södra Östersjöns vattendistrikt.⁷ Distriktet omfattar sju län (Kalmar, Blekinge, Skåne, Kronobergs, Jönköpings och Östergötlands län) samt delar av ytterligare tre län, nämligen Örebro, Västra Götalands och Södermanlands län. För varje vattenmyndighet finns det en *vattendelegation* med uppgift att fatta vissa övergripande beslut inom vattenmyndighetens ansvarsområde. Delegationens ordförande är landshövdingen.

Vattenmyndigheternas verksamhet och framtida organisation har nyligen utretts och förslaget är att bilda en ny central myndighet med uppgift att verka för bevarande och hållbart utnyttjande av havs- och vattenmiljöer.⁸ Utredningens huvudförslag är att de fem regionala vattenmyndigheterna fortsätter att vara knutna till sitt regionala sammanhang. Utredningen bedömde att det är i det regionala arbetet som utvecklingsbehovet är mest påtagligt, nära andra medverkande och delaktiga myndigheter, kommuner, företag och andra aktörer. Den understryker att ett tvärsektoriellt arbete bäst genomförs på länsstyrelsen. Utredningen lägger fram ett alternativt förslag där vattenmyndig-

⁶ Beslutet innebär att tillsynen över socialtjänsten och länsstyrelsernas tillståndsgivning till enskilda verksamheter enligt socialtjänstlagen (SoL) och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) förs över till Socialstyrelsen.

⁷ Sverige är indelat i fem vattendistrikt. I varje vattendistrikt finns det en länsstyrelse som är vattenmyndighet och som svarar för förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön. 22 § Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

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

heterna hålls samman i en mer centraliserad myndighetslösning, men det förespråkas inte – främst för att det inte bedöms tillvarata den regionala drivkraft som verksamheten förutsätter.⁹ Regeringen avser att tillsätta en organisationskommitté med uppgift att förbereda inrättande av en ny myndighet för havs- och vattenmiljö.

I Kalmar län har det kommunala samverkansorganet Regionförbundet i Kalmar län huvudansvaret för att driva och samordna det regionala tillväxtarbetet. Länsstyrelsen har dock, i likhet med övriga länsstyrelser, kvar ansvaret att främja och samordna de statliga myndigheternas insatser för regional tillväxt i länet. Det innebär att Länsstyrelsen ska följa upp hur de statliga myndigheterna tillämpar det regionala tillväxtprogrammet samt, i förekommande fall, löpande informera samverkansorganet om andra statliga myndigheters insatser för regional tillväxt i länet. Huvuddelen av de så kallade regionala tillväxtmedlen går till Regionförbundet i Kalmar län. Länsstyrelsens andel utgör cirka fem procent.

Länsstyrelsen i Kalmar län anser att det är problematiskt att de har samma uppdrag i regleringsbrevet som de län, till exempel Kronoberg och Jönköping, där det också finns samverkansorgan men där länsstyrelserna får behålla cirka 30 procent av det regionala tillväxtanslaget. Enligt Länsstyrelsen i Kalmar län ger det dem sämre förutsättningar än jämförbara län att nå de önskade resultaten i de regleringsbrevsuppdrag som alla länsstyrelser med samverkansorgan eller självstyrelseorgan ska redovisa. Statskontoret vill dock i sammanhanget påpeka att de regionala tillväxtmedlen ska användas till att medfinansiera utvecklingsprojekt eller att initiera sådana i egen regi. De redovisningar och bedömningar som efterfrågas i regleringsbreven ska täckas av Länsstyrelsens förvaltningsanslag.

Mål

Länsstyrelsen tillhör utgiftsområde 1, Rikets styrelse, samt området Regional samhällsorganisation. Målet för området Regional samhällsorganisation är att länen ska utvecklas genom att de nationella målen

⁹ Vattenförvaltning 2008. En rapport från vattenmyndigheternas och länsstyrelsernas arbete; Vatten – vårt gemensamma ansvar. Vattenförvaltningen 2009–2015; Samarbete för bättre vatten. Samrådshandling. Vattenmyndigheten Södra Östersjön och Länsstyrelsen Kalmar Län.

får genomslag, samtidigt som hänsyn tas till olika regionala förhållanden och förutsättningar.¹⁰ Utöver detta mål bidrar länsstyrelserna genom sin verksamhet till måluppfyllelse inom 14 andra utgiftsområden.

Statlig regional samordning utifrån ett helhetsperspektiv

Länsstyrelserna har uppgifter inom ett stort antal områden och av olika karaktär och innehåll. De grundläggande bestämmelserna om länsstyrelsernas uppgifter finns i förordningen med instruktion för länsstyrelserna¹¹. Enligt instruktionen svarar länsstyrelserna för den statliga förvaltningen i respektive län. Som framgått ovan ska Länsstyrelsen *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.¹²

Rollen som statlig regional samordnare kommer bland annat till uttryck genom att statliga myndigheter ska samråda med länsstyrelsen innan de meddelar ett beslut som är av väsentlig betydelse för ett län. Regeringen har pekat på att myndigheternas samrådsskyldighet med länsstyrelserna bör förtydligas, till exempel i myndigheters instruktioner eller i annan lämplig förordning.¹³

I den förvaltningspolitiska propositionen konstaterar regeringen att principen om den samordnande länsförvaltningen ligger fast¹⁴ och att länsstyrelserna ska agera utifrån ett *statligt helhetsperspektiv* och därigenom bidra till att regeringens politik får genomslag på regional nivå.

¹⁰ Området Regional samhällsorganisation avser den samordnade länsförvaltningen med de 21 länsstyrelserna och de former för ansvarsfördelning mellan stat och kommun i form av kommunala samverkansorgan eller försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning mellan stat och landsting som återfinns i vissa län. Prop. 2009/10:1 Utgiftsområde 1, s. 41.

¹¹ SFS 2007:825.

¹² 1–2 §§ förordning (2007:825) med instruktion för länsstyrelserna.

¹³ Prop. 2009/10:175, s. 78 f.

¹⁴ Det innebär en samordning av statlig sektorspolitik på regional nivå, att regional statlig verksamhet ska inordnas i länsstyrelserna i de fall då det är lämpligt, och att länsstyrelserna ska utgöra statens primära kontaktlänk gentemot kommunerna. Prop. 2009/10:175, s. 78.

Ett exempel är att avväga olika statliga och ibland motstående intressen på regional nivå, till exempel vindkraftsutbyggnad i ett område av riksintresse för kulturmiljö, eller kraven i EU-stödsregelverket på avverkning av träd som i sig är en förutsättning för arter med särskilt bevarandevärde enligt andra EU-regelverk (Natura 2000).

Många styrdokument, uppdragsgivare och mottagare av länsstyrelsens återrapportering

Länsstyrelsernas verksamhet styrs till stor del av speciallagstiftning och uppdrag från andra myndigheter. Utöver länsstyrelseinstruktionen regleras nämligen länsstyrelsernas verksamhet i flera hundra författningar, i särskilda direktiv och uppdrag från olika sektorsmyndigheter samt i regleringsbrevet till länsstyrelserna. Det gäller såväl närmare innehåll som bestämmelser för hur den ska utföras och återrapporteras. I regleringsbrevet för 2010 delas verksamheten upp i 14 sakområden samt organisationsstyrning, och länsstyrelserna har uppdrag från nio departement.¹⁵ Länsstyrelserna har, vid sidan av årsredovisningen, ett stort antal andra återrapporteringar.

Det finns uppdrag i regleringsbrevet som allmänt uttrycker det som mer explicit uttryckts i andra uppdrag. Det gäller till exempel uppdragen om vattenförvaltning. Dessa ingår i de beslut som vattendelegationerna vid de fem länsstyrelser som är vattenmyndigheter beslutade om i december 2009.

Trots den omfattande regleringen av Länsstyrelsens verksamhet finns exempel på områden som är oreglerade. Länsstyrelsen menar att de har ansvar för den uppföljning (Periodic Reporting) av världsarvet södra Ölands odlingslandskap som ska redovisas till Unesco, men att detta arbete inte finns angivet i regeringens regleringsbrev till de länsstyrelser som har världsarvsområden.

¹⁵ Departement som länsstyrelserna i regleringsbrevet för 2010 har uppdrag ifrån (antal uppdrag inom parentes): Miljdepartementet (25), Näringsdepartementet (18), Jordbruksdepartementet (15), Integrations- och jämställdhetsdepartementet (7), Socialdepartementet (5), Finansdepartementet (2), Försvarsdepartementet (2), Kulturdepartementet (2), Justitiedepartementet (1).

2.2 Resurser

Länsstyrelsen i Kalmar län hade 2009 intäkter på drygt 176 miljoner kronor men kostnader på omkring 179 miljoner kronor och därmed ett verksamhetsutfall på minus 2,76 miljoner kronor.

De totala intäkterna ökar

Länsstyrelsen i Kalmar län har, i likhet med övriga länsstyrelser, många finansiärer. Intäkterna kommer huvudsakligen från anslag och bidrag. En mindre del är avgiftsintäkter och finansiella intäkter. Dock har avgiftsintäkterna nästan fördubblats mellan 2008 och 2009. Enligt Länsstyrelsen beror detta på att myndigheten anpassat redovisningen till rådande principer. Tidigare redovisade till exempel Länsstyrelsen projekt de utförde tillsammans med andra länsstyrelser som bidrag, medan myndigheten i dag redovisar dessa som uppdrag. Enligt Länsstyrelsen i Kalmar län rör det sig därför inte om någon förändring i verksamhetens inriktning eller finansiering.

En översikt av Länsstyrelsen i Kalmar läns finansiering den senaste sexårsperioden visar att myndighetens totala intäkter ökat kontinuerligt, från drygt 135 miljoner kronor 2004 till drygt 176 miljoner kronor 2009. Ökningen förklaras delvis av att Länsstyrelsens intäkter i form av bidrag har ökat under perioden, både i absoluta tal och som andel av den totala finansieringen, från 40 procent 2004 till 45 procent 2009. Parallellt med detta har anslagens andel av den totala finansieringen minskat från 57 procent 2004 till 46 procent 2009. Bidragen står för 63 procent av den totala ökningen av intäkterna. De omfattar bland annat statsbidrag styrda till viss verksamhet, till exempel upphandlade entreprenörers skötsel av naturreservat.

Tabell 2 visar att 2009 var Länsstyrelsen i Kalmar läns intäkter från anslag lägre än föregående år men i ungefär samma nivå som för 2007. (Vi har då har inte tagit hänsyn till bland annat kostnadsökningar).

Tabell 2 Fördelningen av olika typer av intäkter för Länsstyrelsen i Kalmar län (tkr)

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|----------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Anslag | 77 135 | 73 919 | 83 717 | 80 794 | 83 072 | 80 668 |
| Avgifter | 3 735 | 3 759 | 3 917 | 7 273 | 7 790 | 15 363 |
| Bidrag | 53 809 | 61 607 | 69 399 | 71 859 | 77 467 | 79 947 |
| Finansiella intäkter | 430 | 689 | 1 092 | 2 098 | 2 486 | 292 |
| | 135 109 | 139 974 | 158 125 | 162 024 | 170 815 | 176 270 |

Källa: Länsstyrelsen i Kalmar läns årsredovisningar.

Ett annat sätt att redogöra för Länsstyrelsens ekonomiska förutsättningar är att studera vilka medel som tillförs myndigheten via regleringsbrevet. Under 2008 använde Länsstyrelsen både ett tidigare anslagssparande och anslagskrediten. Under 2009 minskades anslagskrediten. I tabell 3 redovisas förvaltningsanslaget mellan åren 2004 och 2010. Variationerna förklaras till stor del av att vissa uppgifter tillförts och andra försvunnit. Från 2009 till 2010 minskades ramanslaget för samtliga länsstyrelser med 330 miljoner kronor för överföring av social tillsyn till Socialstyrelsen och körkort- och yrkestrafikfrågorna till Transportstyrelsen. Minskningen för Länsstyrelsen i Kalmar län var cirka 11 miljoner kronor.

Tabell 3 Förvaltningsanslag (tkr)¹⁶

| 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 72 004 | 73 338 | 80 702 | 79 062 | 79 297 | 84 815 | 74 574 |

Källa: Länsstyrelsen i Kalmar läns regleringsbrev .

Inte bara Länsstyrelsens totala intäkter utan även finansieringsform påverkar myndighetens handlingsutrymme. Den vanligaste finansieringsformen för statliga myndigheter är anslag över statsbudgeten. Förvaltningsanslaget ska finansiera kostnader för drift av verksamheten,

¹⁶ Åren 2004–2007 avser beloppet anslaget Länsstyrelserna m.m. 32:1 ap.7. 2008 avser beloppet anslag 32:1 ap. 7 och 2009–2010 anslag 5:1 ap. 7 (den del av ramanslaget som utbetalas som bidrag till Regionförbundet har borträknats).

exempelvis administration och operativa kostnader.¹⁷ Myndigheterna har relativt fria händer att bestämma hur förvaltningsanslaget ska användas. Därutöver finns sakanslag som ska finansiera specifika utgifter hos myndigheten, till exempel transfereringar. Sakanslagen ska täcka direkta kostnader, och myndigheterna har begränsade möjligheter att bestämma hur medlen ska användas.

Länsstyrelserna verksamhet finansieras till närmare hälften av *bidrag* från andra myndigheter som i sin tur är sakanslag som andra myndigheter fått (till exempel Naturvårdsverket) och som sedan gått till Länsstyrelsen som ersättning för bestämda prestationer. Bidragen ska finansiera *både* löner m.m. för att genomföra uppdrag inom sakområdet enligt regleringsbrevet *och* så kallade (externa) bidrag, till exempel stöd som betalas ut till personliga ombud eller till företag för efterbehandling av förorenad mark och vatten. Numera tillämpar länsstyrelserna den så kallade Örebromodellen som bygger på att länsstyrelserna ska ha tackning för samtliga kostnader som är förenade med ett specifikt uppdrag.¹⁸

Förvaltningsanslagets andel av finansieringen har minskat medan andelen bidragsfinansiering ökat. Länsstyrelsen i Kalmar län ligger över genomsnittet bland länsstyrelsen när det gäller andelen bidragsfinansiering. Som framgår av tabell 2 var Länsstyrelsen i Kalmar läns bidragsfinansiering 2009 nästan lika stor som anslagsfinansieringen. För samtliga länsstyrelser var den genomsnittliga bidragsfinansieringen 36 procent under 2009.

Under året fick Länsstyrelsen i Kalmar län bidrag från 24 myndigheter varav Naturvårdsverket var den klart största bidragsgivaren med totalt 50,6 miljoner kronor.¹⁹ Enligt uppgifter från Länsstyrelsen finansierar

¹⁷<http://www.esv.se/amnesomraden/finansiering/anslag.4.1f4cdd2feddfe9a348000623.html>

¹⁸ Tidigare hade länsstyrelserna inte fått tackning för sina *samkostnader*, dvs. myndighetsövergripande kostnader, såsom lokaler, IT, personal- och ekonomiadministration, ledningsfunktion m.m., utan bidragen fick endast användas för att täcka *särkostnader*, dvs. lönekostnader (inklusive sociala avgifter), utbildning, resor samt övriga omkostnader som var direkt förknippat med uppdraget. Länsstyrelsen i Örebro län, Principer för Örebromodellen och tillämpningsanvisningar. PM 2003-03-10.

¹⁹ Länsstyrelsen i Kalmar län fick bland annat bidrag från: Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Jordbruksverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Socialstyrelsen, Boverket, Fiskeriverket och Arbetsförmedlingen.

förvaltningsanslaget uppskattningsvis 70 procent av lönekostnaderna medan bidragen står för cirka 30 procent av de anställdas löner. Till det kommer att Länsstyrelsen har upphandlat många tjänster, till exempel från privata bemanningsföretag för säsongsanställd personal inom jordbrukarstödsverksamheten (finansierade av ramanslaget) och från privata företag som sköter naturreservat (finansierade av bidrag).

Intäkterna måste ställas i relation till Länsstyrelsens uppgifter och kostnader

Enligt Länsstyrelsen i Kalmar län har myndigheten otillräckliga resurser för att fullgöra de åtaganden som följer av länsstyrelseinstruktionen och regleringsbrevet.²⁰ Det strama ekonomiska läget under 2008 och 2009 bidrog till att Länsstyrelsen i Kalmar län genomförde uppsägningar av personal. För tredje året i rad står Länsstyrelsen i Kalmar län inför nya nedskärningar av förvaltningsanslag och verksamhet under 2010. Se kapitel 3 om Länsstyrelsens prioriteringar.

Enligt budgetpropositionen för år 2010²¹ har Länsstyrelsen i Kalmar län procentuellt sett haft den största ökningen av antalet årsarbetskrafter för perioden 2000–2008, från 154 till 203 årsarbetskrafter, vilket är en ökning på 32 procent. Under år 2009 minskade dock antalet årsarbetskrafter med 25 stycken. Om man även tar med 2009 i jämförelsen har Kalmars årsarbetskrafter ökat med drygt 16 procent under perioden, vilket är under den genomsnittliga ökningen som är cirka 22 procent.

Enligt Länsstyrelsen i Kalmar läns beräkningar har förvaltningsanslaget för 2010 avräknats 5,7 miljoner kronor mer än vad kostnaderna under 2009 uppgått till för de verksamheter (social tillsyn och körkortsfrågor) som lämnade Länsstyrelsen den 1 januari 2010.²² För att täcka omställningskostnaderna som verksamhetsövergångarna gett upphov till har Länsstyrelsen tillförts ett engångsbelopp om 3 miljoner kronor.

²⁰ Detta är även ett av skälen till att Länsstyrelsen i Kalmar län gjort en framställan till Finansdepartementet om att en myndighetsanalys bör genomföras. Se Hemställan om myndighetsöversyn vid Länsstyrelsen i Kalmar, 2009-09-16, dnr 100-8904-09.

²¹ Prop. 2009/10:1 uo 1 s 44.

²² Den 1 januari 2010 överfördes tillsynen och tillståndsprövningen för vissa verksamheter inom det socialpolitiska området till Socialstyrelsen och körkorts- och trafikverksamheten till Transportstyrelsen.

Länsstyrelsen har också gjort bedömningen att myndigheten behöver ett tillskott på 6,3 miljoner kronor till 2010 års verksamhet för att kunna täcka befarade underskott 2010 i de särskilt prioriterade verksamheterna EU-stöd inom lantbruket och djurskyddskontroller enligt EU:s djurskydds- och livsmedelskontrollförordningar.²³

2.3 Målgrupper

I vid bemärkelse är naturligtvis länsinvånarna i Kalmar län Länsstyrelsens huvudsakliga målgrupp. Enligt 5 § länsstyrelseinstruktionen har länsstyrelserna flera sektorsövergripande uppgifter. De ska bland annat integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet, beakta barnperspektivet samt beakta hur verksamheten påverkar personer med funktionsnedsättning. Länsstyrelsen som *organisation* har dock inte någon utpekad särskild målgrupp för sin verksamhet. Däremot finns det för *enskilda verksamheter* och uppdrag tydliga målgrupper.

Länsstyrelsens breda uppdrag innebär att myndigheten har många kontaktytor, inte bara med enskilda personer och företag utan även med statliga och kommunala myndigheter och andra organisationer som direkt eller indirekt berörs av Länsstyrelsens verksamhet.

De centrala aktörer som Länsstyrelsen i Kalmar län lyfter fram är de nio *departement* som man får uppdrag från i regleringsbrevet, de *centrala myndigheter* som man har mest omfattande samarbete med²⁴ och *regionala samverkansaktörer* som Arbetsförmedlingen och Regionförbundet. I och med att länsstyrelserna arbetar i olika samverkanskonstellationer²⁵ är även *andra länsstyrelser* viktiga aktörer i myndighetens omvärld. Även Kalmar läns tolv *kommuner* är viktiga aktörer, inte minst i tillsynsfrågor.

²³ Detta för att kunna uppfylla de prioriterade målen för Länsstyrelsens verksamhet inom Landsbygdsprogrammet (4,2 miljoner kronor) och inom djurskydds- och livsmedelskontrollverksamheten (2,1 miljoner kronor) för att finansiera ytterligare tre tjänster. Budgetunderlag för Länsstyrelsen i Kalmar län 2011–2013.

²⁴ Naturvårdsverket, Jordbruksverket, Riksantikvarieämbetet, Boverket, Arbetsgivarverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

²⁵ Exempelvis finns det en särskild samordningsgrupp för jordbruksfrågor som leds av Länsstyrelsen i Jönköping där Kalmar, Östergötland och Kronoberg ingår (Jfr. regleringsbrevet uppdrag 11).

I och med att länsstyrelserna inte längre har ansvar för körkortsfrågorna har en del av myndighetens direkta medborgarkontakter försvunnit.

För ett par år sedan lät Länsstyrelsen i Kalmar län genomföra en undersökning av vad deras "kunder" regionalt tyckte om myndighetens arbete. Se kapitel 5 för resultatet av undersökningen. De målgrupper som imageundersökningen baserades på var Länsstyrelsens diariékunder²⁶ samt tjänstemän, konsulter och hembygdsföreningar.²⁷

²⁶ I studien ingick 200 diariékunder, inom olika ärendekategorier, som registrerats i Länsstyrelsens Diabas under perioden september 2006 till mars 2007.

²⁷ Image – Den viktiga pusselbiten i profilarbetet. En kundundersökning för Länsstyrelsen i Kalmar län, s. 1.

3 Myndighetens interna styrning och organisering

Sammanfattande iakttagelser

- Länsstyrelsen i Kalmar län har genomfört ett omfattande förändringsarbete med såväl ny organisation som förändrade arbetsformer. En strävan har bland annat varit att förtydliga och förenkla det interna arbetssättet.
- Idag har Länsstyrelsen en mer sammanhållen ledningsgrupp, tydligare arbetsfördelning och ansvarsförhållanden, samt förbättrad intern kommunikation.
- En enkätundersökning våren 2010 visar att den psykosociala arbetsmiljön på Länsstyrelsen genomgående har förbättrats sedan 2008, men även om nivån har höjts finns det områden där Länsstyrelsen behöver arbeta vidare.
- Länsstyrelsens interna styrdokument (arbetsordning, handläggningsordningar och verksamhetsplan) ger en tydlig bild över vem som har ansvar för vad och vilka verksamheter som är hög- eller lågprioriterade.
- Det förekommer informell styrning genom de kontakter som finns mellan handläggare på framförallt sektorsmyndigheter och Länsstyrelsen. Ett motiv till en ny organisation var att komma tillrätta med detta.
- Länsstyrelsens verksamhetsplanering är huvudsakligen ettårig och till viss del händelsestyrd. Däremot finns det enskilda projekt och program som har längre planeringshorisont. Det finns därför en långsiktig planering för delar av verksamheten, men Länsstyrelsen saknar en sammanhållen långsiktig planering för hela verksamheten.

I det här kapitlet redogör vi för och analyserar hur Länsstyrelsen i Kalmar län hanterar sitt mångfasetterade uppdrag, hur den interna styrningen och prioriteringen sker samt hur myndighetsledningen valt att organisera verksamheten.

3.1 Organisationsstruktur

Länsstyrelsen är en enrådighetsmyndighet och leds av landshövdingen som är myndighetschef. *Direktionen* består av landshövdingen, länsrådet, kanslichefen, avdelningscheferna, personalchefen och ekonomichefen. När dagordningen berör Vattenmyndigheten ingår även vattenvårdsdirektören. I direktionen är landshövdingen ordförande och ensam beslutande. Vid Länsstyrelsen finns ett *insynsråd* som ska utöva insyn i Länsstyrelsens verksamhet och ge landshövdingen råd.²⁸

Den 1 januari 2009 omorganiserades Länsstyrelsen och består nu av ett ledningskansli och tre avdelningar.²⁹ *Ledningskansliet* har stödjande funktioner för länsledningen och sakverksamheterna samt Vattenmyndighetens kansli. Avdelningarna är *Förvaltningsavdelningen*, *Miljö- och naturavdelningen* samt *Landsbyggsavdelningen*, alla med tre enheter vardera.³⁰ Inom Länsstyrelsen finns dessutom en *Vattendelegation* och *Vattenmyndighetens kansli*,³¹ en *Viltförvaltningsdelegation* samt en *Miljöprövningsdelegation* (MPD).³²

²⁸ Insynsrådet består av åtta ledamöter utsedda av regeringen, samt landshövdingen som är ordförande i rådet.

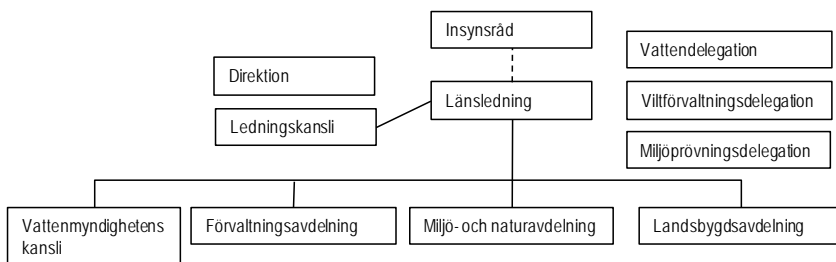
²⁹ Tidigare var Länsstyrelsen i Kalmar län organiserad i sex fackenheter, en administrativ enhet och Vattenmyndighetens kansli.

³⁰ Länsrådet är personal- och budgetansvarig chef för kanslichefen, för de tre avdelningscheferna och för vattenvårdsdirektören. Chefen för ledningskansliet har ett samordnande ansvar för verksamheten där och för samordning av avdelningsövergripande ärenden av strategisk och utvecklingsinriktad karaktär.

³¹ Vattenmyndighetens kansli har ansvar för samordningen och rapporteringen till EU-kommissionen av genomförandet av EU:s vattendirektiv i hela Södra Östersjöns vattendistrikt.

³² Inom varje länsstyrelse ska det finnas en miljöprövningsdelegation (MPD) för prövning av ärenden som enligt miljöbalken ska prövas av länsstyrelsen. Delegationen, som består av ordförande och två miljöakkunniga, är självständig men administrativt knuten till länsstyrelsen.

Figur 2 Länsstyrelsens organisation



Syftet med omorganisationen var att skapa en organisation med färre enheter, att tydliggöra chefernas huvuduppgifter och roll i linjeorganisationen, samt skapa förutsättningar för att effektivisera verksamheten och utveckla det tvärssektoriella arbetet.³³

Ett bakomliggande motiv till införandet av en tydlig linjeorganisation var även att minska risken för att medarbetare på Länsstyrelsen i Kalmar län på eget initiativ – och utan länsledningens medgivande – tar externa kontakter som är av sådan art att de egentligen behöver förankras med länsledningen. Våra intervjuer vid Länsstyrelsen i Kalmar visar även att det förekommer att andra myndigheter och departement informellt styr länsstyrelsen ”från sidan”. Det sker till exempel genom att tjänstemän på andra myndigheter och Regeringskansliet tar direktkontakt med enskilda medarbetare på Länsstyrelsen och ger instruktioner och uppdrag som ska gå den formella vägen via Länsstyrelsens ledning. Även detta är något som länsledningen velat stävja genom att tydliggöra ansvarsfördelning och befogenheter inom Länsstyrelsen.

Fokus på ledarskap

I den nya organisationen, med större enheter, har chefskapet lyfts fram. I samband med omorganisationen minskade antalet chefspositioner och alla chefer fick på nytt söka de nya chefstjänsterna. Tidigare rekryterades framförallt chefer efter sakkompetens, medan länsledningen i

³³ Under arbetet med att förbereda omorganisationen kom det förslag från de anställda om att ha fler enheter. Enligt länsledningens bedömning skulle fler enheter dock inte ge samma möjligheter till tvärssektoriell samverkan och effektivisering.

rekryteringen av nya chefer lagt ökad vikt vid ledaregenskaper. Som en konsekvens av detta har direktionen fått en ny sammansättning. Under 2009 deltog direktionens medlemmar och enhetscheferna i ett omfattande ledarskapsutvecklingsprogram. I intervjuer med chefer och medarbetare på Länsstyrelsen framförs att chefskollektivet på Länsstyrelsen är väl sammansvetsad och att cheferna diskuterar ihop sig och agerar enhetligt.

Ökat ansvar på den enskilde handläggaren

Länsstyrelsen i Kalmar läns omorganisation har följts av förändrade arbetsformer. I samband med omorganisationen gjorde Länsstyrelsen en översyn av vilka fasta interna och externa möten som medarbetare vid Länsstyrelsen deltog i. Översynen resulterade i att antalet grupper minskade. Bland annat har länsledningen tagit bort grupper med oklar koppling till linjeorganisationen. Detta har till syfte att minska kollektivt beslutsfattande och otydligt ansvar. Landshövdingen godkänner varje ny grupp med tillsvidareuppdrag, och de grupper som nybildats har en tydlig koppling till linjeorganisationen. Listan över vilka grupper som finns internt samt olika externa nätverk, till exempel lantbruksdirektörerna, landshövdingarna samt Länsstyrelsen i Kalmar läns tvärssektoriella samrådsgrupp med jordbrukarna på Öland, finns tillgänglig för all personal på intranätet.

Våra intervjuer visar att det bland Länsstyrelsens personal finns de som menar att länsledningen gått lite väl hårt fram när det gäller att minska antalet grupper. Det finns även de som är positiva till att antalet grupper minskat och anser att en hel del av de grupper man hade tidigare var onödiga.

Länsledningen har arbetat med att utveckla handläggjarrollen. Sedan något år tillbaka pågår arbete med att ta fram processbeskrivningar, och föredragandens ansvar har förtydligats i arbetsordningen och handläggningsordningar. Den ärendebaserade samverkan ska bygga på att handläggaren ska lyfta in rätt kompetens vid rätt beslut. I stora komplicerade beslut innebär det flera deltagande tjänstemän från olika enheter medan det i enklare mer avgränsade sakområdesbeslut är färre deltagande tjänstemän.

Samarbetet med ledningen

Under 2008 lät Länsstyrelsen genomföra en medarbetarundersökning av den psykosociala arbetsmiljön. I undersökningen framkom det att Länsstyrelsen upplevdes som ”toppstyrd” och cirka 60 procent av medarbetarna ansåg att samarbetet med länsledningen inte var bra.³⁴ Våren 2010 genomfördes en ny medarbetarundersökning som överlag visar på en tydlig positiv utveckling av den psykosociala arbetsmiljön på Länsstyrelsen. (Se även avsnitt 3.4). När det gäller frågan om samarbetet med länsledningen anser cirka 40 procent att samarbetet med länsledningen inte är bra. Detta är en betydande minskning vilket skulle kunna tolkas som en klar förbättring. Men på frågan om samarbetet med länsledningen blivit bättre, sämre eller oförändrat är det fler som anser att samarbetet blivit sämre än som anser att samarbetet blivit bättre (se tabell 4). Detta är motsägelsefullt, men skulle kunna förklaras av att personalen har en delvis ny sammansättning. En övervägande majoritet anser dock att samarbetet är oförändrat. I de öppna svaren finns tecken på att åtminstone delar av personalen upplever att det är dålig kommunikation mellan myndighetens ledning och medarbetarna.

Tabell 4 Internt samarbete och möjlighet att påverka (procent)

| | Bättre | Oförändrat | Sämre |
|---------------------------------|--------|------------|-------|
| Samarbetet med länsledningen | 5 | 80 | 16 |
| Samarbetet med avdelningschefen | 14 | 62 | 24 |
| Samarbetet med enhetschefen | 19 | 61 | 20 |
| Möjligheter att påverka | 13 | 63 | 24 |

Källa: Länsstyrelsen i Kalmar läns medarbetarundersökning 2010.

I den medarbetarundersökning som genomfördes våren 2010 anger en del svarande att de inte samarbetar med länsledningen och därför har svårt att svara på frågan. Andra kan möjligen ha tolkat samarbete som ett vidare begrepp, till exempel förtroende för länsledningen. Det finns alltså en risk att de svarande har tolkat frågan olika.

³⁴ Kartläggning av den psykosociala arbetsmiljön vid Länsstyrelsen i Kalmar län, Sensia Hälsa 2008-07-07.

Tydlig linjeorganisation

I 2008 års medarbetarundersökning framkom det att beslutsnivåerna inte fungerade utan att de hoppades över både uppifrån och nerifrån vilket skapade osäkerhet.³⁵ Den nya linjeorganisationen tycks ha åtgärdat detta och länsledningen är nöjd med den nya organisationsmodellen, som bland annat anses ha bidragit till ökad tydlighet.

I intervjuer och i enkäten finns det de som pekar på att linjeorganisationen är hierarkisk och att detta har skapat ”gate-keepers”. Dessa personer pekar också på att enhets- och avdelningscheferna bidrar till bristande återkoppling såväl uppåt som nedåt i organisationen. Som framgår av tabell 4 är det ungefär lika många som svarar att samarbetet med enhetschefen blivit bättre som sämre. Däremot är det fler som svarar att samarbetet med avdelningschefen blivit sämre. Det kan bland annat vara ett uttryck för att medarbetare, i och med införandet av linjeorganisationen, har mindre kontakt med avdelningschefen.

Tidigare var enhetscheferna mer företrädare för sakfrågorna och sin egen funktion eller enhet. Nu betonas chefernas ledarskapsroll och att de ska se till *hela* Länsstyrelsens verksamhet. Detta är en förändring, och vissa medarbetare uttrycker frustration över att cheferna inte kan verksamheten och att det känns att de ”inte kan föra vår talan”. Enkätresultatet (se tabell 4) visar också att de flesta anser att deras möjligheter att påverka är oförändrade, men också att det är fler som anser att deras möjligheter att påverka är sämre idag än för ett år sedan.

Den interna kommunikationen anses ha förbättrats

Länsledningen är nöjd med den nya organisationen som de anser har bidragit till ökad tydlighet och förbättrad intern kommunikation. Av enkätundersökningen att döma tycks medarbetarna dela länsledningens syn på att den interna kommunikationen har förbättrats. Nästan 27 procent av de tillfrågade anser att den interna informationen har förbättrats. Det är 10 procentenheter fler än de som anser att den försämrats. Merparten (57 procent) anser att den interna informationen är oförändrad. När medarbetarna får svara på påståendet ”Jag får tillräckligt bra information om arbetet för att göra ett bra jobb” instämmer 31 procent ”helt”, 61 procent ”delvis” och 7 procent ”knappast”.

³⁵ Kartläggning av den psykosociala arbetsmiljön vid Länsstyrelsen i Kalmar län, Sensia Hälsa 2008-07-07.

3.2 Organisationsprocesser

Verksamhetsplanering och uppföljning

Arbetsordning, handläggningsordning och verksamhetsplan är centrala dokument i Länsstyrelsen i Kalmar läns interna styrning, planering, uppföljning och kvalitetssäkring. Den årliga verksamhetsplaneringen inleds med att länsledningen, utifrån regleringsbrevet, tar fram ett prioriteringsunderlag och en budget där det framgår vilka verksamheter som ska prioriteras ned eller till och med bort samt vilka verksamheter som ska ges normal eller hög prioritet. Arbetsordning och handläggningsordning är ledande för var i organisationen resursplaneringen sker. Den avdelning eller kansli som i sin handläggningsordning har ansvar för en viss verksamhet har även ansvar för planering av verksamheten. Efter intern beredning beslutar landshövdingen om verksamhetsplanen.

Länsstyrelsen beskriver sin verksamhet som svårplanerad och till viss del händelsestyrd. Det kan ta tid innan Länsstyrelsen får detaljerade uppgifter om alla anslag för året från olika departement och centrala myndigheter. Vidare kan det under året tillkomma uppgifter som kräver omprioriteringar. En del av de centrala arbetsprocesserna regleras dessutom från andra myndigheter. Jordbruksverket föreskriver till exempel i detalj hur ansökningsförfaranden för de olika bidragen ska behandlas, med tider för ansökning etcetera fram till slutlig utbetalning.

Enligt Länsstyrelsen tenderar andra myndigheter att bli allt senare med att komma med förhandsbesked kring finansiering. På Länsstyrelsen säger man sig dock tvingad att "våga" planera, annars hinner man inte utföra uppgifterna. Noteras kan att Länsstyrelsen i april 2010 ännu inte hade fått alla detaljerade uppgifter om alla anslag från olika departement och centrala myndigheter för verksamheten 2010. Därför har landshövdingen beslutat att budget och verksamhetsplan för 2011 ska fastställas senast i december för att vid behov revideras under våren 2011.

Verksamhetsplanen består av en inledning på tre sidor som övergripande beskriver inriktningen och vad som ska beaktas vid till exempel resursplanering. Därefter följer länsstyrelseinstruktionen, förordning

om viltförvaltningsdelegationer samt en sida om redovisningsansvar. Den största delen av verksamhetsplanen består av närmare 40 sidor med bilagor innehållande målblanketter för de olika avdelningarna. Av blanketterna framgår bland annat mål och återrapporteringskrav, samt vem som är redovisningsansvarig.

Verksamhetsplanen följs upp vid två planerade tillfällen under året och avslutas i och med årsredovisningen till regeringen. Uppföljningen av verksamheten i förhållande till länsstyrelsens mål sker via de målblanketter som avdelningarna redovisar i verksamhetsplanen.

Länsledningen hänvisar till handläggningsordningarna som viktiga dokument. Medarbetarundersökningen visar också att personalen vid Länsstyrelsen är klar över vilka uppgifter de har.³⁶

Processbeskrivningar

Inom Länsstyrelsen pågår ett arbete med att ta fram processbeskrivningar. Sådana finns nu för flera interna verksamheter, exempelvis för processen vid bildandet av naturreservat. Arbetet med processbeskrivningar är även prioriterat under 2010. Det finns nu tio processbeskrivningar, och Länsstyrelsen förväntar sig att ytterligare cirka tio till 15 blir klara i en nära framtid. Enligt länsledningen finns det processbeskrivningar för de största ärendeflödena, och för jordbrukarstöden kommer processbeskrivningen tas fram gemensamt av alla länsstyrelser och Jordbruksverket under 2010. Processbeskrivningarna framställs som viktiga för att Länsstyrelsen rättssäkert och effektivt ska kunna fullgöra sitt uppdrag. Särskilt gäller detta för verksamheter som kommer att omfattas av länsstyrelsegemensamma mål för handläggnings-tider under 2010.³⁷

Tydliga men hårda prioriteringar

I arbetet med att prioritera mellan olika verksamheter har Länsstyrelsen vissa generella prioriteringsprinciper. För att undvika att Sverige får sanktioner från EU ska verksamheter som regleras enligt EU-förordningar prioriteras. Vidare ska tillståndsprövning prioriteras framför

³⁶ I medarbetarundersökningen har personalen vid Länsstyrelsen fått ta ställning till påståendet "Jag är helt klar över vilken min egen uppgift är". 63 procent instämmer "helt", 34 procent instämmer "delvis" medan endast 3 procent anger "instämmer knappt".

³⁷ Länsstyrelsens verksamhetsplan 2010, s. 2.

tillsynsverksamhet. Detta för att underlätta för företag som trots finans-krisen planerar att utöka sin verksamhet.

Vissa verksamheter har Länsstyrelsen valt att ge hög prioritet. Av Länsstyrelsens verksamhetsplan för 2009 framgår det till exempel att Länsstyrelsen hade fem övergripande prioriteringar för verksamheten, bland annat implementering av vattenförvaltningen i Länsstyrelsens övriga verksamhet, genomförande av Landsbygdsprogrammet, tillståndsprövning för bland annat miljöfarlig verksamhet samt omställningsarbetet med introduktion av djurskyddsinspektörer.³⁸ För verksamhetsåret 2010 har Länsstyrelsen till exempel valt att, även fortsättningsvis, ge arbetet med djurskydd och allmänveterinära frågor, samt utbetalning av EG:s direktstöd till lantbruket och stöd till landsbygds-åtgärder, hög prioritet.

Sedan verksamhetsåret 2008 har Länsstyrelsen genomfört hårda prioriteringar av verksamheten. Länsstyrelsens årsredovisning för 2009 innehåller flera exempel på verksamheter som Länsstyrelsen inte har genomfört. Till exempel framgår det att veterinärtillsyn och läkemedelskontroller inte har genomförts alls (s. 21). Vidare har Länsstyrelsen inte gjort någon översiktlig regional sammanställning, analys och värdering av kommunernas förmågebedömningar enligt lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (s. 47). Under 2009 genomförde inte heller Länsstyrelsen några nya hälsokonsekvensbeskrivningar (HKB) (s. 91).³⁹

I budgetunderlagen till regeringen har Länsstyrelsen redogjort för sina bedömningar samt, på övergripande nivå, vilka uppgifter som Länsstyrelsen prioriterar upp eller ned. I budgetunderlaget för 2011–2013 framgår det att Länsstyrelsen, på grund av brist på medel, anser sig tvingad att prioritera ned flera uppdrag under 2010. Totalt räknar Läns-

³⁸ Motsvarande övergripande mål saknas i Finansdepartementets instruktioner för årsredovisningen och därmed i verksamhetsplanen för 2010.

³⁹ Årsredovisningen innehåller fler exempel på nedprioriteringar av verksamheter. Till exempel regleringsbrevsuppdrag 46 där det framgår att länsstyrelserna i arbetet med vattenmiljön särskilt ska verka för att bland annat delmålet om minst 15 fiskefria vattenområden i varje vattendistrikt nås 2010. Under 2009 nedprioriterade Länsstyrelsen arbetet med fiskefria områden och inget nytt arbete påbörjades under året. Länsstyrelsen i Kalmar län Årsredovisning 2009 s. 57.

styrelsen upp tolv uppdrag i regleringsbrevet samt en instruktionsenlig uppgift som myndigheten nedprioriterar under 2010. Exempelvis uppdrag 27 i regleringsbrevet om konkurrensområdet och uppdrag 48 om tillsyn av formellt skyddad natur och kultur.⁴⁰

För vissa verksamheter på Länsstyrelsen rör det sig om omfattande neddragningar, vilket framgår av ett internt dokument från Miljöenheten. Exempel på dessa neddragningar är:

- att egeninitierade inspektioner av miljöfarlig verksamhet bortprioriteras med 94 procent (endast tre av 75 objekt får egeninitierade inspektioner)
- att besiktningar bortprioriteras med 91 procent
- att miljörapporterna bortprioriteras med 82 procent. (Normalt ägnas 0,5–2 dagar för granskning men i år minskas detta till i genomsnitt max en timme per anläggning).

Samtliga uppräknade arbetsuppgifter är kraftigt nedprioriterade för tredje året i rad. Länsstyrelsen har utgått från vad de bedömer att myndigheten bör göra enligt instruktion, regleringsbrev med mera och därefter, när budgeten är klar, gjort nedprioriteringarna som redovisas i procent.

3.3 Samverkan

Samverkan sker på olika nivåer inom Länsstyrelsen. På ledningsnivå träffar landshövdingen och länsråden sina respektive kolleger en gång i månaden för erfarenhetsutbyte och för information från bland annat departement och myndigheter. Länsråden samverkar också i de så kallade 7-grupperna, där länsstyrelsernas verksamhet har delats upp i sju områden. I 7-grupperna finns en mindre grupp av länsråd som ansvarar för att inom respektive område samordna länsstyrelserna och för att bland annat fungera som diskussionspartner till Regeringskansliet. Länsrådet i Kalmar län deltar i två av dessa grupper: gruppen för förvaltning, juridik och trafik samt gruppen för miljö och natur. Vidare samverkar de olika experterna på Länsstyrelsen, till exempel

⁴⁰ Länsstyrelsen Kalmar län. Budgetunderlag för år 2011–2013.

chefsjuristen, miljövårdsdirektören och länsfiskekonsulenten, med sina kolleger vid övriga länsstyrelser. Länsstyrelsen i Kalmar län samverkar också med de andra sydlänsstyrelserna⁴¹ i olika konstellationer. Samverkan i flera olika grupper sker även inom det för Kalmar län viktiga jordbruksområdet. I likhet med andra länsstyrelser deltar Länsstyrelsen i partnerskapet för det regionala tillväxtprogrammet och landsbygdsprogrammet i länet. Länsstyrelsen i Kalmar län listar själv nästan 100 olika samverkansgrupper, huvudsakligen permanenta, som den deltar i.

Länsstyrelsen i Kalmar län är en av fem vattenmyndigheter, och vattendelegationen vid Länsstyrelsen har ett samordningsansvar för vattenförvaltningen inom Södra Östersjöns vattendistrikt. Det är också en tjänsteman vid vattenmyndighetskansliet i Kalmar som har huvudansvaret för all nationell IT-samordning inom vattenförvaltningen. Tjänstemännen ansvarar särskilt för slutrapporteringen av alla fem vattenmyndigheternas förvaltningsplaner till EU-kommissionen.

Enligt Länsstyrelsen i Kalmar län har de och Länsstyrelsen i Kronobergs län spelat en aktiv roll vid sammanslagningen av Högskolan i Kalmar och Växjö universitet till det nya Linnéuniversitet. Ytterligare ett exempel på samverkansformer är att en miljötillsynshandläggare vid Länsstyrelsen i Kalmar län är förordnad enligt 45 § länsstyrelseinstruktionen att även arbeta med motsvarande uppgifter i Blekinge län (tillsyn av så kallade Sevesoanläggningar). Förordnande finns på motsvarande sätt för ordförandena i miljöprövningsdelegationerna i Kronobergs och Blekinge län att arbeta i Kalmar län.

Länsstyrelserna driver tillsammans flera projekt i syfte att utveckla gemensamma lösningar för stödfunktioner, administrativa rutiner och externa tjänster inom e-förvaltning. Det har också skett en koncentration av vissa administrativa stödfunktioner. Från och med 2009 finns en för länsstyrelserna gemensam IT-enhet vid Länsstyrelsen i Västra Götalands län. Från samma tidpunkt hanterar Länsstyrelsen i Kronobergs län löneadministrationen för samliga länsstyrelser. Vidare samordnar Länsstyrelsen i Örebro län från och med 2009 vissa länsstyrelsegemensamma rutiner inom ekonomiadministration, bland annat den gemensamma redovisningsplanen. Länsstyrelserna har genomfört

⁴¹ Länsstyrelserna i Skåne, Blekinge, Hallands, Västra Götalands, Jönköpings, Kronobergs och Kalmar län.

utvecklingsarbetet i nära dialog med Finansdepartementets enhet för statlig förvaltning, som i regleringsbrev och genom omfördelning av medel ställt tydliga krav på samarbete samt lämnat stöd till utvecklingsinsatserna. Länsrådet vid Länsstyrelsen i Jönköpings län har nyligen utrett organiseringen av de verksamheter som i dag samordnas inom ramen för länsstyrelsernas gemensamma utvecklingsprojekt. Utredningen kommer att gå ut på remiss till länsstyrelserna.⁴²

3.4 Personal

Som framgått av kapitel 2 har Länsstyrelsen i Kalmar län de senaste åren minskat antal årsarbetskrafter. Vissa personalförändringar har även skett till följd av att verksamheter flyttats från Länsstyrelsen. Idag har Länsstyrelsen knappt 180 årsarbetskrafter, vilket ungefär motsvarar de årsarbetskrafter som myndigheten hade 2004.

Tabell 5 Antal årsarbetskrafter (totalt)

| 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 181,9 | 184,3 | 189,9 | 194,2 | 202,5 | 178,6 |

Källa: Länsstyrelsen i Kalmar läns årsredovisningar.

Länsstyrelsen har lätt att rekrytera nya medarbetare med relevant utbildning men kortare erfarenhet, men svårt att rekrytera medarbetare med längre yrkeserfarenhet. Samtidigt är Länsstyrelsen en utpräglad kunskapsorganisation. Våra intervjuer visar att det finns vissa farhågor inom organisationen över att Länsstyrelsen inte kommer att kunna rekrytera och behålla kvalificerad personal. Om så är fallet är kompetensutveckling viktigt, både för att nyanställd personal ska utvecklas i sin yrkesroll och för att myndigheten ska vara en attraktiv arbetsgivare.

Länsstyrelsen har årligen ett flertal säsongsanställda. Vissa säsongsanställda återkommer år för år, andra får andra arbeten. Länsstyrelsen använder ett bemanningsföretag för säsongsanställd personal. Sedan 2007 minskar sjukfrånvaron vid Länsstyrelsen.

⁴² *Utredning om hur länsstyrelsernas interna administrativa verksamheter kan organiseras*, Länsstyrelsen i Jönköpings län, 2010.

Tabell 6 Sjukfrånvaro (procent)

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---------------|------------|------------|----------|----------|------------|------------|
| Kvinnor | 5,3 | 5,2 | 4,2 | 6,8 | 5,7 | 4,3 |
| Män | 2,4 | 2 | 3,8 | 3,2 | 3,1 | 3,2 |
| Totalt | 3,8 | 3,6 | 4 | 5 | 4,5 | 3,8 |

Källa: Länsstyrelsen i Kalmar läns årsredovisningar.

Arbetsmiljö

Under 2008 genomfördes en kartläggning av den psykosociala arbetsmiljön vid Länsstyrelsen i Kalmar län.⁴³ Undersökningen visade att det fanns mycket kunskap och ett stort engagemang bland medarbetarna, samt att medarbetarna kände stolthet över Länsstyrelsen som kunskapsintensiv arbetsplats. Vidare var arbetsgemenskapen på enheterna bra. Stressnivån hos de anställda var dock hög och många av de anställda upplevde att de hade brist på kontroll över sin arbetssituation. Detta ansågs hänga samman med brist på känsla av delaktighet, stor arbetsmängd, osäkerhet om framtiden, viss otydlighet om Länsstyrelsens mål och uppdrag samt dubbla lojaliteter.

Våren 2010 genomfördes en ny medarbetarundersökning. I jämförelse med 2008 års undersökning har det genomgående blivit bättre och på vissa områden rör det sig om betydande procentuella förbättringar. Av enkätresultatet att döma tycks den egna enheten och den lilla gruppen på Länsstyrelsen vara välfungerande. Det verkar vara en bra stämning på enheterna och medarbetare i linjen anser sig bli behandlade på ett respektfullt sätt av sina närmsta chefer. Myndighetens medarbetare anser att deras arbetsuppgifter är meningsfulla och att den fysiska arbetsmiljön är bra. Intressant att notera är att 2010 års enkätundersökning visar att cirka 85 procent av de svarande anser att de har goda förutsättningar att göra ett bra jobb (cirka 60 procent 2008). Vidare är det färre medarbetare som anser att tidspressen inför beslut/färdigdatum har ökat och fler som anser att situationen förbättrats.

⁴³ Undersökningen genomfördes av Sensia Hälsa och baserades på en enkät med en svarsfrekvens på 95 procent samt intervjuer med 20 medarbetare vid Länsstyrelsen.

Tabell 7 Tidspress inför beslut/färdigdatum (procent)

| | 2008 | 2010 |
|------------|------|------|
| Bättre | 1 | 6,5 |
| Oförändrat | 64 | 76 |
| Sämre | 35 | 17,5 |

Källa: Länsstyrelsens medarbetarundersökningar 2008 och 2010.

Även om 2010 års medarbetarenkät visar på klara förbättringar jämfört med 2008 års enkätundersökning kvarstår vissa problem. Tabell 8 visar att det 2010 är fler som anser att den psykosociala arbetsmiljön på Länsstyrelsen är bra men att en tredjedel av de svarande (varav 40 procent kvinnor och 30 procent män) inte anser att den psykosociala arbetsmiljön är bra.

Tabell 8 Den psykosociala arbetsmiljön (procent)

| Den psykosociala arbetsmiljön på Länsstyrelsen är bra | 2008 | 2010 |
|---|------|------|
| Instämmer helt | 6 | 17,5 |
| Instämmer delvis | 36 | 49,5 |
| Instämmer knappast | 36 | 25,5 |
| Instämmer inte alls | 22 | 7,5 |

Källa: Länsstyrelsens medarbetarundersökningar 2008 och 2010.

Bland de svarande finns det fortfarande en tydlig oro för att arbetsituationen ska försämras. Nästan hälften (cirka 45 procent) känner oro för en försämrad arbetssituation och resursfrågan verkar dominera som skäl av dem som uppgivit skäl till oron. Utifrån en sammanvägning av frisvaren framstår resursbrist (stress, hög arbetsbelastning) och den nya organisationen (hierarkisk, toppstyrd) som möjliga faktorer.

Våra intervjuer på olika nivåer, avdelningar och funktioner inom Länsstyrelsen ger en mycket samstämmig bild när det gäller synen på kollegorna. Det framställs som en styrka att Länsstyrelsen har engagerad personal som "brinner för sitt arbete" men intervjupersonerna konstaterar också att handläggarna gärna skulle göra mer och höja ambitions-

nivån. Som framgått ovan har Länsstyrelsen på övergripande nivå tydliga prioriteringar. Länsledningen har även gått ut med att personalen ska göra ”tillräckligt mycket”, vilket kan vara en utmaning i en expertorganisation som Länsstyrelsen. Det är därför en viktig ledningsfråga att vägleda och stödja personalen att omsätta detta i praktiken.

4 Myndighetens resultat och uppföljning av verksamheten

Sammanfattande iakttagelser

- Det är svårt att få en överblick över vilka verksamhetsresultat Länsstyrelsen i Kalmar län uppnår. Länsstyrelsens redovisning av verksamhetens samlade resultat är mycket kortfattad. Omfattningen av och kvaliteten på redovisningen av resultat för enskilda verksamhetsområden varierar.
- Under 2009 minskade antalet beslutade ärenden och ärendebalansen ökade.
- Länsstyrelsen har nedprioriterat en rad verksamheter med hänvisning till brist på resurser.
- Det saknas en övergripande intern diskussion kring resultat och effekter på Länsstyrelsen. Det har också framkommit att det finns olika sätt att tolka begreppen resultat och effekter.
- Länsstyrelsen bedriver inte något systematiskt arbete med att följa upp vad myndighetens målgrupper med flera anser om verksamheten.

I det här kapitlet försöker vi besvara frågan om vilka resultat Länsstyrelsens verksamhet leder till. Vidare beskriver och analyserar vi hur myndigheten följer upp och redovisar sin verksamhet.

4.1 Redovisning av resultat

Svårt att få en överblick av Länsstyrelsens verksamhetsresultat

Länsstyrelsens årsredovisning, som utgör en viktig grund för regeringens myndighetsdialog, ger en mycket kortfattad bild av myndighetens samlade resultat.⁴⁴ Det är därmed svårt att få en överblick över vilka verksamhetsresultat Länsstyrelsen i Kalmar län uppnår.

⁴⁴ Tidigare årsredovisningar har haft mera omfattande beskrivningar av resultat, se till exempel årsredovisningen 2008.

De återrapporteringskrav som regeringen ställer i regleringsbrevet 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. När det gäller resultatinformation sägs endast att länsstyrelserna ska ”redovisa en kortfattad och översiktlig bedömning av länsstyrelsens resultat.” Den årliga revisionen vid Riksrevisionen har heller inte haft några anmärkningar på Länsstyrelsen i Kalmar läns resultatredovisning.

En genomgång av några andra länsstyrelser årsredovisningar visar att det finns en viss variation, men att de är ganska lika när det gäller mängden och typen av resultatinformation. En orsak till att årsredovisningen inte innehåller en mera utvecklad resultatinformation är, enligt Länsstyrelsen i Kalmar län, att det inte finns någon efterfrågan.

Enligt Länsstyrelsen i Kalmar län samlade redovisning av resultatet har Länsstyrelsen genomfört en verksamhet med stor bredd och med tillräckligt god kvalitet. Länsstyrelsen nämner också att en omorganisation genomförts och påpekar att Länsstyrelsen haft höga extraordinära kostnader, vilket lett till lägre beslutstakt och uppsägningar av kompetenta medarbetare.

Ökade ärendebalanser och längre handläggningstid

Antalet inkomna ärenden och ärenden som tillkommit på initiativ av Länsstyrelsen uppgick till drygt 39 000 under 2009. Under 2008 var motsvarande antal knappt 38 000. Ökningen av antalet ärenden märks främst inom Körkort och trafikföreskrifter, Livsmedelskontroll, djurskydd och allmänna veterinära frågor, Föreningade områden samt Fiske.

Antalet beslutade ärenden minskade från drygt 38 000 under 2008 till drygt 35 000 under 2009. Det betyder att den utgående ärendebalansen ökade med drygt 90 procent, från 5 120 ärenden per 31 december 2008 till 9 965 ärenden per 31 december 2009. Ökningen återfinns främst inom Lantbruk och inom Livsmedel, djurskydd och allmänna veterinära frågor. Antalet ej beslutade ärenden som är äldre än två år var vid utgången av år 2009 205 ärenden, vilket var en ökning med 75 procent från föregående år. Även mellan åren 2007 och 2008 var det en viss ökning av antalet ej beslutade ärenden som var äldre än två år. Att

minska handläggningstiderna är ett av regeringens mål för länsstyrelsernas olika verksamheter.

Vissa nedprioriteringar

Under verksamhetsåren 2008 och 2009 har Länsstyrelsen nedprioriterat ett antal uppdrag och verksamhetsområden med hänvisning till brist på resurser. Exempel på områden och verksamheter med låg prioritet under år 2009 är jämställdhet, tillsyn av kulturmiljön samt egeninitierad tillsyn av miljöfarlig verksamhet. För att ge fullständig och konsekvent återkoppling av resultatet kan det vara av värde att också redovisa konsekvenserna av att vissa verksamheter nedprioriterats under året.

4.2 Kunskap om resultat

Behov av kunskap om resultat och uppföljning

Det är inte bara inom ramen för årsredovisningen som Länsstyrelsen har behov av kunskap om uppföljning, resultat och effektbedömning. Det finns flera områden där det krävs ett löpande arbete med resultat. Fram till 2012 ska världsarvet Södra Ölands odlingslandskap utvärderas och avrapporteras till Unesco. Det ställer krav på ett omfattande arbete med datainsamling, analys och utvärdering. Det kommer krav på utvärderingar även inom andra områden, och ibland genomförs utvärderingar av externa forskare. Till exempel utvärderas effekterna av jordbruksstödet av en forskargrupp på Sveriges Lantbruksuniversitet efter en beställning från EU-kommissionen. För just det arbetet behöver Länsstyrelsen ingen egen kompetens, men å andra sidan kan det vara svårt att delta i processerna och ta del av resultaten om man inte har någon kompetens vad gäller uppföljning och utvärdering.

Ingen samlad kunskap om resultat och effekter

Våra intervjuer vid Länsstyrelsen visar dock att viss kunskap om resultat och om verksamhetens effekter finns i organisationen. Årsredovisningen innehåller, på vissa områden, bra information om resultat och effekter. Exempelvis på sidan 53, där insatser avseende avloppsreningsverk för att minska kväveutsläpp behandlas, säger Länsstyrelsen:

”Även under 2009 ligger kvävehalterna i Färjestadens avloppsreningsverk över de ställda kraven på 15 mg/l. ... Man har för att avhjälpa detta problem stängt av den biobädd som finns vid verket. Detta gör att anläggningen i teorin är bättre lämpad för det vatten och den belastning som finns på verket, och i dagsläget ser man också en positiv trend där kvävehalterna långsamt minskar detta är ett tecken på att kvävereningen börjar fungera.”

Detta är också ett exempel på en konkret och tydlig beskrivning av ett resultat från verksamheten. Det är också ett svar på uppdrag 44 i regleringsbrevet, där regeringen angett att:

”Länsstyrelsen ska särskilt verka för att verksamhetsutövarna iakttar Naturvårdsverkets föreskrifter avseende avloppsreningsverk för att minska kväveutsläpp. Länsstyrelsen ska redovisa vilka åtgärder som vidtagits och resultaten av dessa.”

I våra intervjuer med handläggare och chefer på Länsstyrelsen har vi ställt frågor om verksamhetens resultat. Vid en diskussion om effekterna av den sociala tillsynen nämndes att vid besök på boende för äldre hade grava missförhållanden uppdagats, vilket ledde till att dessa boenden stängdes. I andra fall ledde tillsynen till att bemanning ökades, personalen kompetensutvecklades, rutiner sågs över etcetera så att tillvaron för gamla eller funktionshindrade förbättrades. Vissa fall blev mycket uppmärksammade och det skrevs om dem i lokaltidningen och i riksmedier. Effekten i det här fallet är att tillsynen leder till att boendeformer där de äldre riskerar att fara illa upptäcks. Om det inte finns tecken på förbättringar stängs boendet. Det är en samhällsservice som alla medborgare i länet är betjänta av att den fungerar väl. Liknande exempel har kunnat hämtas från tillsynen avseende kommunernas insatser för personer med psykiska funktionshinder.

Ett annat exempel är effekterna av jordbruksstödet. Det är ett komplext område och det går att tala om både kortsiktiga och långsiktiga effekter, och om önskade såväl som oönskade effekter. Under en av intervjuerna diskuterades odlingslandskapet på södra Öland. Frågan är hur detta hade sett ut om inte jordbruksstödet hade funnits? För tio år sedan var odlingslandskapet där i betydligt sämre skick än det är i dag.

Mycket av markerna var överväxta och förvildade, och områdets unika värden var på väg att försvinna. Jordbruksstödet har gjort det möjligt för många lantbruk att bedriva verksamheten på ett sätt som stämmer in med planerna för området och för de krav som ställs för att det ska kunna vara ett världsarv.

Frånvaro av intern diskussion kring resultat och effekter

Vad vi kan bedöma förs det inte någon övergripande intern diskussion kring resultat och effekter på Länsstyrelsen. Under intervjuerna har det också framkommit att det finns olika sätt att förstå orden resultat och effekter.

4.3 Medborgar- och företagsorientering

Inget systematiskt målgruppsarbete

Länsstyrelsen har många kontakter i länet med enskilda invånare såväl som med företag och föreningar. Länsstyrelsen bedriver dock inte något systematiskt arbete med att följa upp vad myndighetens målgrupper med flera anser om verksamheten. I den enkätundersökning som Statskontoret genomförde tillsammans med Länsstyrelsen ställdes frågan ”Genomför ni, inom del av verksamheten som du arbetar, systematiska uppföljningar av vad era målgrupper anser om ert arbete/-resultat?”⁴⁵ Av de svarande anger 51 procent ”nej”, 32 procent ”vet ej” och 17 procent ”ja”.

Enstaka insatser har dock genomförts

Till de insatser som Länsstyrelsen använt sig av är ett frågeformulär för att få en bild över hur de sökande upplever Länsstyrelsens hantering av tillståndsbeslut enligt 9 kap. miljöbalken. För fyra år sedan genomförde studenter från högskolan i Kalmar en analys av Länsstyrelsens image baserad på en enkätundersökning.⁴⁶ De som svarade på undersökningen hade en ganska positiv bild av Länsstyrelsen, men de hade inte någon särskilt god kunskap om vad Länsstyrelsen gjorde. De

⁴⁵ I enkäten exemplifierades Länsstyrelsens målgrupper som enskilda, företag, andra myndigheter eller organisationer som tar del av länsstyrelsens tjänster eller som på annat sätt påverkas/berörs av länsstyrelsens beslut/verksamhet.

⁴⁶ Rapporten presenterades dels som en uppsats vid högskolan, dels publicerades den i ett enklare format för Länsstyrelsen. Allgren E. och Engström J. (2007) Image – Den viktiga pusselbiten I profilarbetet. En kundundersökning för Länsstyrelsen i Kalmar Län.

som haft kontakt med Länsstyrelsen visste att den sysslade med just den frågan de haft kontakt om (till exempel körkort eller handläggning av jordbruksstöd) men de visste inte vad myndigheten gjorde för övrigt. Den bild som målades upp var av en ganska okänd organisation som de flesta inte visste något om, men som man hade en vagt positiv uppfattning om.

Studenternas undersökning är väl känd på Länsstyrelsen och har lett till en ny grafisk profil som tagits fram med hjälp av en upphandlad konsult. Ett särskilt informationsblad om Länsstyrelsen i Kalmar län har också tagits fram. Undersökningen ledde också till tematiska diskussioner i chefsgruppen om tvärsektorielt arbete. Men Länsstyrelsen har inte gjort någon uppföljning av studien för att se om det skett några förändringar, och inte heller för att undersöka om den studien uttömmar vad medborgarna har för åsikter om Länsstyrelsen.

Många medarbetare i organisationen har en uppfattning om hur invånarna i länet ser på just deras verksamhet. Handläggarna på Jordbruksenheten vet i regel hur ett tillsynsbesök på en gård under någon dag uppfattas av den lantbrukare som blir föremål för tillsynsbesök. De som arbetar med miljöärenden har också en nära kontakt med sina målgrupper och vet vad de anser om samarbetet. Men det finns flera problem med den här typen av information eftersom den som är beroende av fortsatta tjänster/bidragsutbetalningar kanske inte alltid är uppriktig om sina åsikter. På en del områden är det stor personalomsättning och det är säsongsanställda som utför arbetet och möter kunder/medborgare. Då finns det risk att man förlorar kunskap om medborgarmötet när dessa personer slutar.

När en viss typ av tjänst produceras av en enhet med flera anställda kan det vara av värde att informationen sammanställs och jämförs både inom och mellan enheter. Vissa enheter kanske har bättre bemötande än andra och man kan lära av varandra.

Ett systematiskt arbete med brukarundersökningar skulle kunna ge en tydligare bild av medborgarnas åsikter. Det finns i dag en risk att Länsstyrelsen inte har en korrekt bild av hur den uppfattas.

5 Vilka förhållanden är särskilt viktiga för myndighetens resultat?

Sammanfattande iakttagelser

Två *externa* faktorer är särskilt viktiga för att förstå Länsstyrelsen i Kalmar läns resultat:

- Bidragens andel av Länsstyrelsens totala finansiering ökar över tid, vilket kan påverka myndighetens möjligheter att göra tvärsektorriella avvägningar och prioriteringar. Det skapar också en osäkerhet om kommande resurstilldelningar och försvårar därmed en mer långsiktig planering.
- Styrningen av Länsstyrelsens verksamhet är komplex och ställer stora krav på ledning och organisering av myndigheten.

Två *interna* faktorer är särskilt viktiga för att förstå Länsstyrelsens resultat:

- Länsstyrelsen har genomfört ett omfattande förändringsarbete som bland annat innefattar en ny organisation, nya chefsrekryteringar och nya arbetsformer. Det är dock ännu oklart om förändringarna lett till ökad effektivitet.
- Länsstyrelsen deltar i en stor och ökande mängd samverkanskonstellationer. Den ökade samverkan kan ha förbättrat Länsstyrelsens förmåga att bedriva verksamheter när såväl personella som finansiella resurser är begränsade.

I det här kapitlet analyserar vi interna och externa förhållanden som är av särskild betydelse för Länsstyrelsens möjligheter att fullgöra sitt uppdrag. Dels handlar det om faktorer som kan *förklara* resultatet, dels faktorer som Statskontoret bedömer är av betydelse för Länsstyrelsens *förmåga* att fullgöra sina uppdrag. Bedömningen görs mot bakgrund av de förhållanden som vi redovisat i tidigare kapitel.

5.1 Externa faktorer

Andelen bidrag ökar

Vår analys av Länsstyrelsens förutsättningar visar att i ett längre tidsperspektiv har bidragens andel av den totala finansieringen ökat, något som får konsekvenser för Länsstyrelsens verksamhet.

Den förändrade intäktsbilden minskar Länsstyrelsens möjligheter att göra tvärsektoriella avvägningar. Bidragsfinansierade verksamheter finansieras genom öronmärkta medel medan många instruktionsenliga uppgifter i huvudsak finansieras via förvaltningsanslaget. När förvaltningsanslagets andel av intäkterna krymper minskar även Länsstyrelsens ekonomiska handlingsutrymme att göra egna prioriteringar. Det finns också en risk att bidragsfinansierad verksamhet tränger ut verksamhet som finansieras via förvaltningsanslaget. De olika finansieringsformerna medför även att förutsättningarna skiljer sig åt mellan olika verksamheter inom Länsstyrelsen. Å ena sidan har Länsstyrelsen verksamhet som har öronmärkt finansiering, å andra sidan verksamhet – däribland tillsyn och samverkan – som ska finansieras via förvaltningsanslaget och som därmed får ”konkurrera” med annan verksamhet.

Den ökande andelen bidrag leder till osäkerhet inom Länsstyrelsen när det gäller resurstilldelning, vilket i sin tur försvårar en mer långsiktig planering. I dagsläget är Länsstyrelsens verksamhetsplanering huvudsakligen ettårig.

En splittrad styrning

Kapitel 2 har visat att styrningen av Länsstyrelsen kan innehålla inslag av motstridiga uppdrag. Styrningen är komplex. Styr signaler och finansiering kommer från flera olika källor. Vi vill betona att det inte är mängden styr signaler i sig och inte heller det faktum att många fackdepartement och myndigheter har del i styrningen som är problemet. Det är en självklar aspekt av länsstyrelsernas uppdrag att integrera och skapa en helhet på regional nivå av den mångfasetterade statliga verksamheten och något som alla länsstyrelser har att hantera. Den komplexa styrningen ställer dock stora krav på Länsstyrelsens ledning att hålla samman myndigheten och också se till att verksamheten organiseras så att samordningsvinster kan uppstå där detta är möjligt.

5.2 Interna faktorer

Förändringsarbetet

Ett omfattande förändringsarbete bör fortsätta

Länsstyrelsen har genomfört ett omfattande förändringsarbete som inte enbart innefattar en ny organisation och nya chefer, utan även nya arbetsformer. Ett sådant omfattande arbete tar tid, kraft och resurser och det är naturligt att det kan ta tid innan den nya linjeorganisationen och förändrade medarbetar- och chefsroller ger utdelning i ökad effektivitet. Vårt intryck från intervjuer är att den nya organisationen börjar komma på plats, men att det finns en del frågor som Länsstyrelsen bör arbeta vidare med.

Ett uttalat mål med omorganisationen var att skapa goda förutsättningar för tvärssektoriell samverkan. Våra intervjuer och svaren i enkäten tyder på att det återstår arbete på denna punkt. På frågan om det interna samarbetet över avdelnings- och enhetsgränser har blivit bättre, sämre eller är oförändrat är det dubbelt så många som svarar att det blivit sämre efter omorganisationen. De flesta anser dock att samarbetet är oförändrat. I en så uttalad linjeorganisation som Länsstyrelsens är det en utmaning för ledningen att skapa och upprätthålla goda förutsättningar för tvärssektoriellt samarbete.

Oklart hur produktiviteten och kvaliteten förändrats

Ett uttalat syfte med omorganisationen var att skapa förutsättningar för en effektivare verksamhet. I årsredovisningen skriver Länsstyrelsen att den nya organisationen ”har medverkat till ett effektivare arbetssätt och en högre måluppfyllelse än vad som annars skulle ha varit möjligt”.⁴⁷ Länsstyrelsen har dock inte genomfört någon uppföljning av hur den nya organisationen påverkat effektiviteten. Eftersom omorganisationen – och det omfattande förändringsarbete som följde med den – även sammanföll med neddragningar av såväl verksamhet som personal tycker de vi intervjuat att det är svårt att bedöma just omorganisationens betydelse för verksamhetens effektivitet och kvalitet. I enkäten har dock något fler svarat att *produktiviteten* blivit bättre än de som anser att den blivit sämre. En majoritet anger dock svarsalternativet att produktiviteten är oförändrad. Vad gäller *kvaliteten* i arbetet är det lika

⁴⁷ Länsstyrelsen i Kalmar läns årsredovisning 2009, s. 8.

många som anser att det blivit bättre som att det blivit sämre. Merparten anser dock att kvaliteten är oförändrad.

Enkätsvaren ger en bild av de anställdas *uppfattningar* av hur produktiviteten och kvaliteten förändrats, och överensstämmer inte nödvändigtvis med faktiska förhållanden. Här tyder de ökade ärendebalanserna och handläggningstiderna snarare på en minskad effektivitet i verksamheten.

Förändringsarbete är viktigt men kostar på

Enligt Statskontorets mening är det viktigt att ha de samlade kostnaderna med i bilden när en myndighet planerar förändringar och genomför dem. Länsstyrelsen bör därför utvärdera effekterna av och analysera kostnaderna för omorganisationen.

Även om förändringsarbete är nödvändigt och positivt innebär det ibland påfrestningar för personalen. Den tidigare nämnda medarbetarenkäten visar på att det finns problem i arbetsmiljön på Länsstyrelsen. En sammanvägning av resultaten visar att en tredjedel av medarbetarna (40 procent av kvinnorna och 30 procent av männen) anser att den psykosociala miljön inte är bra. Det är viktigt att länsledningen tar om hand de synpunkter som framförts och arbetar för att förbättra den psykosociala miljön på arbetsplatsen.

Samverkan mellan länsstyrelser

Länsstyrelserna har uppgifter inom ett stort antal olika områden och Länsstyrelsen i Kalmar län deltar därför, i likhet med övriga länsstyrelser, i en ansevärd mängd olika samverkanskonstellationer.

Samverkan ses ofta som ett sätt att utveckla verksamheten.⁴⁸ Samverkan mellan länsstyrelserna har också ökat betydligt under senare år. Länsstyrelserna har ibland själva initierat samverkan. Även de myndigheter som ger länsstyrelserna uppdrag har initierat samverkan. Den ökade samverkan kan ha förbättrat Länsstyrelsens förmåga att bedriva verksamheter när såväl personella som finansiella resurser är begränsade.

⁴⁸ Se till exempel *Länsstyrelsernas tillsyn – dagsläge, möjliga förbättringar, framtidsutsikter*. Länsstyrelsen i Östergötlands län, 2009.

6 Vilka frågor kommer att vara särskilt viktiga för myndigheten framöver?

Sammanfattande iakttagelser

Enligt Statskontorets bedömning är det viktigt att Länsstyrelsen i Kalmar län:

- Utvecklar sin förmåga att följa upp och redovisa resultat
- Utvecklar den långsiktiga planeringen av verksamheten
- Fortsätter det interna utvecklingsarbetet
- Utvecklar sin samverkan med andra länsstyrelser
- Utvecklar sina kontakter med medborgare och företag

I det här kapitlet gör vi en sammanfattande bedömning utifrån vad som framkommit i de föregående kapitlen. Fokus ligger på sådana frågor och förhållanden som är särskilt viktiga för att myndigheten framöver ska kunna fullgöra sina uppdrag och nå sina mål.

6.1 Följ upp och redovisa resultat

Den självklara grunden för Länsstyrelsens existens är att åstadkomma resultat. I dagsläget är det dock svårt att få en överblick över vilka verksamhetsresultat Länsstyrelsen i Kalmar län uppnår. Enligt Statskontorets mening är det viktigt att Länsstyrelsen kan visa och belägga vilka resultat myndigheten åstadkommer i verksamheten. *Internt* på Länsstyrelsen bör kunskap om verksamhetens resultat utgöra underlag för hur man ska genomföra och utveckla verksamheten. *Extern* bör sådan resultatinformation utgöra ett väsentligt beslutsunderlag för regeringen.

Idag finns det på olika håll inom Länsstyrelsen en praktisk och erfarenhetsbaserad kunskap om resultat. Vad vi kan bedöma förs det emellertid inte någon omfattande intern diskussion kring resultat och effekter. Under intervjuerna har det också framkommit att det finns olika sätt att

förstå orden resultat och effekter och att det inte finns något gemensamt språkbruk i organisationen.

Länsstyrelsen har ägnat ett omfattande arbete åt att klargöra *vad* som ska göras av *vem* och *hur*. Enligt Statskontorets bedömning är det nu viktigt att Länsstyrelsens interna diskussion och fortsatta utvecklingsarbete riktar ökat fokus på vad Länsstyrelsen verksamhet syftar till att uppnå – vilka *resultat* och *effekter* som verksamheten ska sträva mot.

Det är svårt att redovisa resultat från en organisation som har så vitt skilda typer av verksamheter och därmed resultat. Enligt Statskontorets mening behöver dock Länsstyrelsen utveckla ett strategiskt förhållningssätt till resultat och prioritera vad som ska mätas, vad som ska bedömas, och vilka kriterier myndigheten ska använda för värdering av resultaten. Det är också viktigt att Länsstyrelsen bestämmer i vad mån man ska sträva efter att kunna jämföra resultat mellan olika sakområden.

6.2 Utveckla en långsiktig planering

Styrningen av Länsstyrelsen i Kalmar län är, i likhet med styrningen av andra länsstyrelser, komplex i åtskilliga dimensioner.⁴⁹ Inom Regeringskansliet finns dock en strävan att förenkla och förbättra styrningen. Även om styrningen av länsstyrelsernas verksamhet utvecklas finns det anledning att anta den grundläggande komplexiteten i styrningen kommer att kvarstå. Länsstyrelsen i Kalmar län bör därför, även fortsättningsvis, räkna med att dess uppdrag kommer att vara svårt och mångfasetterat.

Vi menar att Länsstyrelsens resurser bör inriktas på att *hantera* styrningen. Ett sätt att göra det på är att utveckla en mer långsiktig planering av verksamheten. I dagsläget är Länsstyrelsens verksamhetsplanering huvudsakligen ettårig. Inom flera sakområden finns det dock en

⁴⁹ Det handlar om mängden styrsignaler, karaktären på styrsignaler, vad som ska styras, överlappande, ömsesidigt motverkande, eller avsaknad av styrsignaler. Styrningen från olika departement är inte integrerad till en helhet i regleringsbrevet. Det finns en formell styrning knuten till bidrag från myndigheter, men det finns också en informell styrning.

längre tidshorisont för arbetet.⁵⁰ Däremot saknar Länsstyrelsen en långsiktig planering för myndighetens samlade verksamhet.

Den kortsiktiga planeringen är, enligt vår mening, problematisk av flera skäl.

- *Internt* försvåras ledningens möjlighet att styra och planera verksamheten, samt att välja långsiktigt kostnadseffektiva lösningar. En mer långsiktig planering från länsledningens sida skulle kunna vara ett sätt att hantera osäkerhet. Inte minst i förhållande till personalen kan det vara viktigt att visa att det finns en långsiktig vision om verksamheten.
- *Extern* kan kortsiktig planering leda till kortsiktiga prioriteringar som kan få negativa konsekvenser för resultatet på sikt.

Eftersom Länsstyrelsens verksamhet i många avseenden är osäker och planeringen ryckig är det naturligtvis svårt att planera långsiktigt. Desto mer nödvändigt är det då att Länsstyrelsen försöker skapa utrymme för en sådan långsiktig planering. Detta är inte minst viktigt för att på längre sikt säkerställa medel för kärnuppgiften att ansvara för den statliga samordningen i länet. En långsiktig planering underlättar även ett strategiskt rekryteringsarbete.

Med nuvarande resursutrymme anser sig inte Länsstyrelsen på kort sikt kunna fullgöra samtliga uppdrag. Det gör det ännu viktigare att Länsstyrelsen har en långsiktig plan för hur myndigheten ska prioritera framöver.

6.3 Fortsätt att utveckla organisationen

Länsstyrelsen i Kalmar län har genomfört ett omfattande förändringsarbete av såväl organisation som arbetsformer. Myndighetsanalysen visar att det skett vissa förbättringar inom Länsstyrelsen, bland annat har ansvarsfördelningen blivit tydligare. Enligt Statskontorets mening kvarstår dock vissa frågor som Länsstyrelsen bör arbeta vidare med.

⁵⁰ Det gäller bland annat världsarvet Södra Ölands odlingslandskap som hanteras inom en sexårig planeringscykel, likaså förmedlingen av EU:s jordbruksstöd. Ett annat exempel är Vattenmyndigheten som har mål att uppnå på tio års sikt.

En sådan angelägen fråga är att förbättra den psykosociala miljön på Länsstyrelsen. En annan fråga är att fortlöpande arbeta för ett utveckla det tvärssektoriella arbetet över enhets- och avdelningsgränser.

6.4 Utveckla samverkan med andra länsstyrelser

Regeringen förväntar sig att de 21 länsstyrelserna samordnar sig och tar tillvara de synergieffekter som kan finnas genom samarbete och att inte var och en ”uppfinner hjulet på nytt”. Förutom ekonomiska fördelar kan en samordning även bidra till en mer enhetlig och rättssäker verksamhet.

Enligt Statskontorets bedömning finns det utrymme för Länsstyrelsen i Kalmar län att ytterligare utveckla samarbetet med andra länsstyrelser. Länsstyrelsen i Kalmar län deltar i många samverkansprojekt och det uppkommer allt fler möjligheter att utveckla verksamheten i samarbete med andra länsstyrelser. Någon intern uppföljning av Länsstyrelsens samverkan med andra länsstyrelser har dock inte gjorts. Under den tid den här myndighetsanalysen har pågått har vi sett flera exempel där erfarenhetsutbyte eller gemensamma utvecklingsprojekt skulle kunna utveckla verksamheten på ett kostnadseffektivt sätt. Det gäller till exempel utformning av processbeskrivningar, uppföljning, attitydundersökningar och klagomålshantering.

6.5 Utveckla kontakterna med medborgare och andra intressenter

Enligt den förvaltningspolitiska propositionen⁵¹ är det medborgarna och företagen som ytterst avgör om förvaltningen har god service och kvalitet. Myndigheterna bör därför involvera dem i sin verksamhetsutveckling. Som framgått av kapitel 4 saknar dock Länsstyrelsen en gemensam strategi för hur den på ett systematiskt sätt ska inhämta och ta om hand synpunkter från medborgare och företag. Kontakterna med allmänheten är i stor utsträckning kopplade till enstaka ärenden. Det

⁵¹ Prop. 2009/10:175, s. 59.

gäller också Länsstyrelsens kontakter med intresseorganisationer, till exempel LRF.

I teoretiska sammanhang⁵² talas om tre nivåer av kontakter mellan medborgare och förvaltning: *information*, *konsultation* och *deltagande*. Med det senaste avses just det som nämns i den förvaltningspolitiska propositionen, nämligen att involvera medborgarna i verksamhetsutvecklingen.

Vår bedömning är att Länsstyrelsen bedriver ett bra och uppskattat arbete vad gäller den första nivån; information. Länsstyrelsen i Kalmar får mycket goda omdömen för sitt utåtriktade arbete med information, till exempel i samband med extraordinära händelser som svininfluensan. Många av Länsstyrelsens medarbetare har god kunskap om medborgare och företag och kan i sina dagliga kontakter med dessa ha en dialog kring verksamheten. Vad vi har sett är detta dock inte satt i system och kan variera mellan sakområden. När det gäller den tredje och sista nivån, deltagande i verksamhetsutveckling, förutsätter det ett utvecklingsarbete som i mycket återstår att göra.

⁵² *Citizens as Partners; Information, Consultation and Participation in Policy Development*. OECD 2008.

Referenser

Offentligt tryck

Förordning (2007:825) *med länsstyrelseinstruktion.*

Proposition 2009/10:1

Regeringsbeslut 2003-12-18 *Regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende Länsstyrelserna m.m.*

Regeringsbeslut 2004-12-16 *Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Länsstyrelserna .*

Regeringsbeslut 2005-12-20 *Regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende Länsstyrelserna.*

Regeringsbeslut 2006-12-21 *Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Länsstyrelserna.*

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

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

Regeringsbeslut 2009-12-17 *Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende länsstyrelserna.*

Regeringsbeslut 2009-12-21 *Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Statskontoret.*

Regeringsbeslut 2010-04-22 *Uppdrag till Statskontoret att utföra myndighetsanalys av Fastighetsmäklarnämnden.*

Rapporter

Allgren E. och Engström J. (2007) *Image – Den viktiga pusselbiten i profilarbetet. En kundundersökning för Länsstyrelsen i Kalmar län.*

Länsstyrelsen i Jönköpings län (2010) *Utredning om hur länsstyrelsernas interna administrativa verksamheter kan organiseras*

Länsstyrelsen i Kalmar län (2005), *Årsredovisning 2004.*

Länsstyrelsen i Kalmar län (2006), *Årsredovisning 2005.*

Länsstyrelsen i Kalmar län (2007), *Årsredovisning 2006.*

Länsstyrelsen i Kalmar län (2008) *Samarbete för bättre vatten. Samrådshandling. Vattenmyndigheten Södra Östersjön och Länsstyrelsen Kalmar Län.*

Länsstyrelsen i Kalmar län (2008) *Vatten – vårt gemensamma ansvar. Vattenförvaltningen 2009 – 2015.*

Länsstyrelsen i Kalmar län (2008) *Vattenförvaltning 2008. En rapport från vattenmyndigheternas och länsstyrelsernas arbete.*

Länsstyrelsen i Kalmar län (2008), *Årsredovisning 2007.*

Länsstyrelsen i Kalmar län (2009), *Årsredovisning 2008.*

Länsstyrelsen i Kalmar län (2010), *Årsredovisning 2009.*

Länsstyrelsen i Kalmar län, 2009-09-16, *Hemställan om myndighetsöversyn vid Länsstyrelsen i Kalmar, dnr 100-8904-09.*

Länsstyrelsen i Kalmar län, *Budgetunderlag för Länsstyrelsen i Kalmar län 2011-2013.*

Länsstyrelsen i Kalmar län, *Medarbetarundersökning 2008.*

Länsstyrelsen i Kalmar län, *Medarbetarundersökning 2010.*

Länsstyrelsen i Kalmar län, *Verksamhetsplan 2010.*

Länsstyrelsen i Örebro län PM 2003-03-10. *Principer för Örebro-modellen och tillämpningsanvisningar.*

Länsstyrelsen i Östergötlands län (2009) *Länsstyrelsernas tillsyn – dagsläge, möjliga förbättringar, framtidsutsikter.*

OECD (2008) *Citizens as Partners; Information, Consultation and Participation in Policy Development.*

Sensia Hälsa (2008-07-07), *Kartläggning av den psykosociala arbetsmiljön vid Länsstyrelsen i Kalmar län.*

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

Statskontorets (2008:17) *Modell för myndighetsanalyser.*

Internet

<http://www.esv.se/>

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

Enkätfrågor

Tack för att Du svarar på medarbetarenkäten!

Denna enkät berör arbetsmiljö, organisation och trivsel och är i huvudsak identisk med den medarbetarundersökning vi gjorde våren 2008. Målsättningen är att genomföra denna typ av mätningar vartannat år.

Vi har alla, medarbetare, arbetsgivare, fackliga representanter och Statskontoret ett intresse av en hög svarsfrekvens för att kunna dra rimliga slutsatser av svaren. Det tar ca 15 minuter att fylla i enkäten och den ligger öppen fram till och med den 16 april!!

Du bidrar till en bättre arbetsmiljö genom att fylla i enkäten!

/Länsledningen

Område A: Allmänna frågor

1. Vilken avdelning tillhör du?

Välj här...

2. Vilken enhet tillhör du?

Välj här...

3. Ange din ålder (Frivillig uppgift om du tillhör någon av de små enheterna; Serviceenheten, Landsbygdsutvecklingsenheten, Ledningskansliet eller Vattenmyndighetens kansli)

Välj här...

4. Ange kön (Frivillig uppgift om du tillhör någon av de små enheterna; Serviceenheten, Landsbygdsutvecklingsenheten, Ledningskansliet eller Vattenmyndighetens kansli)

Välj här...

Fortsättning område A: Allmänna frågor

5. Min enhets mål är klara och tydliga

- Instämmer helt
 - Instämmer delvis
 - Instämmer knappast
 - Instämmer inte alls
-

Kommentar till fråga 5

6. Jag är helt klar över vilken min egen uppgift är

- Instämmer helt
 - Instämmer delvis
 - Instämmer knappast
 - Instämmer inte alls
-

Kommentar till fråga 6

7. Jag får tillräckligt bra information om arbetet för att göra ett bra jobb

- Instämmer helt
 - Instämmer delvis
 - Instämmer knappast
 - Instämmer inte alls
-

Kommentar till fråga 7

Fortsättning område A: Allmänna frågor

8. Min insats är viktig för min enhet

- Instämmer helt
- Instämmer delvis
- Instämmer knappast
- Instämmer inte alls

Kommentar till fråga 8

9. Jag har normalt en acceptabel arbetsbelastning

- Instämmer helt
- Instämmer delvis
- Instämmer knappast
- Instämmer inte alls

Kommentar till fråga 9

10. Mina arbetsuppgifter är meningsfulla

- Instämmer helt
- Instämmer delvis
- Instämmer knappast
- Instämmer inte alls

Kommentar till fråga 10

Fortsättning område A: Allmänna frågor

11. Jag har goda förutsättningar att göra ett bra jobb

- Instämmer helt
- Instämmer delvis
- Instämmer knappast
- Instämmer inte alls

Kommentar till fråga 11

12. Jag kan påverka min arbetssituation

- Instämmer helt
- Instämmer delvis
- Instämmer knappast
- Instämmer inte alls

Kommentar till fråga 12

13. Jag behandlas med respekt av min närmaste chef

- Instämmer helt
- Instämmer delvis
- Instämmer knappast
- Instämmer inte alls

Kommentar till fråga 13

Fortsättning område A: Allmänna frågor

14. Jag behandlas med respekt av mina närmaste arbetskamrater

- Instämmer helt
 - Instämmer delvis
 - Instämmer knappast
 - Instämmer inte alls
-

Kommentar till fråga 14

15. Jag får återkoppling i mitt arbete(positiv och negativ feedback)

- Instämmer helt
 - Instämmer delvis
 - Instämmer knappast
 - Instämmer inte alls
-

Kommentar till fråga 15

16. Jag har ett bra samarbete med mina arbetskamrater

- Instämmer helt
 - Instämmer delvis
 - Instämmer knappast
 - Instämmer inte alls
-

Kommentar till fråga 16

Fortsättning område A: Allmänna frågor

17. Samarbetet med länsledningen är bra

- Instämmer helt
- Instämmer delvis
- Instämmer knappast
- Instämmer inte alls

Kommentar till fråga 17

18. Samarbetet med min avdelningschef är bra

- Instämmer helt
- Instämmer delvis
- Instämmer knappast
- Instämmer inte alls

Kommentar till fråga 18

19. Samarbetet med min enhetschef är bra

- Instämmer helt
- Instämmer delvis
- Instämmer knappast
- Instämmer inte alls

Kommentar till fråga 19

Fortsättning område A: Allmänna frågor

20. På min enhet tar vi hand om konflikter på ett bra sätt

- Instämmer helt
- Instämmer delvis
- Instämmer knappast
- Instämmer inte alls

Kommentar till fråga 20

21. Jag känner ingen oro för att min arbetssituation ska försämras

- Instämmer helt
- Instämmer delvis
- Instämmer knappast
- Instämmer inte alls

Kommentar till fråga 21

22. Mitt arbete är normalt inte psykiskt påfrestande

- Instämmer helt
 - Instämmer delvis
 - Instämmer knappast
 - Instämmer inte alls
-

Kommentar till fråga 22

Fortsättning område A: Allmänna frågor

23. Stämningen på min enhet är bra

- Instämmer helt
- Instämmer delvis
- Instämmer knappast
- Instämmer inte alls

Kommentar till fråga 23

24. Jag har möjlighet att utvecklas i mitt arbete

- Instämmer helt
- Instämmer delvis
- Instämmer knappast
- Instämmer inte alls

Kommentar till fråga 24

25. Den fysiska arbetsmiljön på Länsstyrelsen i stort är bra

- Instämmer helt
- Instämmer delvis
- Instämmer knappast
- Instämmer inte alls

Kommentar till fråga 25

Fortsättning område A: Allmänna frågor

26. Den psykosociala arbetsmiljön på Länsstyrelsen i stort är bra

- Instämmer helt
- Instämmer delvis
- Instämmer knappast
- Instämmer inte alls

Kommentar till fråga 26

Område B: Frågor som rör hur det är idag jämfört med före omorganisationen 1 januari 2009.

27. Möjligheter att påverka

- Bättre
- Oförändrat
- Sämre

Kommentar till fråga 27

28. Egen arbetsbelastning

- Bättre

- Oförändrat
- Sämre

Kommentar till fråga 28

Fortsättning område B: Situationen idag jämfört med före omorganisationen

29. Tidspress inför beslut/färdigdatum

- Bättre
- Oförändrat
- Sämre

Kommentar till fråga 29

30. Samarbetet med länsledningen

- Bättre
- Oförändrat
- Sämre

Kommentar till fråga 30

31. Samarbetet med avdelningschefen(innan 1 jan 2009 = enhetschef)

- Bättre
- Oförändrat
- Sämre

Kommentar till fråga 31

Fortsättning område B: Situationen idag jämfört med före omorganisationen

32. Samarbetet med enhetschefen (innan 1 jan 2009 = funktionschef)

- Bättre
- Oförändrat
- Sämre

Kommentar till fråga 32

33. Trivseln i min arbetsgrupp

- Bättre
- Oförändrad
- Sämre

Kommentar till fråga 33

34. Den interna informationen i allmänhet

- Bättre
- Oförändrad
- Sämre

Kommentar till fråga 34

Fortsättning område B: Situationen idag jämfört med före omorganisationen

35. Min vilja att förbättra/utveckla organisationen

- Bättre
- Oförändrad
- Sämre

Kommentar till fråga 35

36. Mina utvecklingsmöjligheter

- Bättre
- Oförändrade
- Sämre

Kommentar till fråga 36

Område C: Frågor som rör det egna välbefinnandet under det senaste året.

37. Mitt arbete är normalt inte psykiskt påfrestande

- Instämmer helt
- Instämmer delvis
- Instämmer knappast
- Instämmer inte alls

Kommentar till fråga 37

38. Jag har lätt att koppla av arbetet på min fritid

- Instämmer helt
- Instämmer delvis
- Instämmer knappast
- Instämmer inte alls

Kommentar till fråga 38

39. Jag jäktar aldrig om det inte är nödvändigt

- Instämmer helt
- Instämmer delvis
- Instämmer knappast
- Instämmer inte alls

Kommentar till fråga 39

Fortsättning område C: Egna välbefinnandet

40. Jag sover bra på nätterna

- Instämmer helt
- Instämmer delvis
- Instämmer knappast

Instämmer inte alls

Kommentar till fråga 40

41. Jag känner mig för det mesta nöjd och positiv

- Instämmer helt
 Instämmer delvis
 Instämmer knappast
 Instämmer inte alls
-

Kommentar till fråga 41

42. Jag har tillräckligt energi och känner mig oftast utvilad

- Instämmer helt
 Instämmer delvis
 Instämmer knappast
 Instämmer inte alls
-

Kommentar till fråga 42

43. Jag är sällan orolig för min hälsa

- Instämmer helt
 Instämmer delvis
 Instämmer knappast
 Instämmer inte alls

Kommentar till fråga 43

Område D: Frågor om nytt jobb/omställning

44. Funderar du på att söka arbete hos annan arbetsgivare?

- Aldrig
- Sällan
- Ofta
- Mycket ofta

45. Vilken är i så fall orsaken? Ange de 2 viktigaste skälen till detta:

- Jag vill få nya arbetsuppgifter
- Annat skäl, nämligen
- Jag trivs inte med arbetskamrater
- Jag trivs inte med min nuvarande chef
- Jag ser det som en naturlig del i min karriär
- Jag har för hög arbetsbelastning
- Jag får för lite utveckling i mitt nuvarande arbete
- Jag tjänar för lite i mitt nuvarande arbete
- Jag är orolig för hur nuvarande arbetsuppgifter kommer att förändras framöver

46. Funderar du på att försöka få ett jobb på en annan enhet/avdelning inom länsstyrelsen i Kalmar?

- Jag vill få nya arbetsuppgifter
- Annat skäl, nämligen
- Jag trivs inte med arbetskamrater
- Jag trivs inte med min nuvarande chef

- Jag ser det som en naturlig del i min karriär
- Jag har för hög arbetsbelastning
- Jag får för lite utveckling i mitt nuvarande arbete
- Jag tjänar för lite i mitt nuvarande arbete
- Jag är orolig för hur nuvarande arbetsuppgifter kommer att förändras framöver

Kommentar till frågorna 44, 45 och 46.

Område E: Statskontorets frågor

Den 1 januari 2009 införde Länsstyrelsen en ny intern organisation. Hur är det idag jämfört med före omorganisationen?

47. Det interna samarbetet över avdelnings- och enhetsgränser?

- Bättre
- Oförändrat
- Sämre
- Vet ej

48. Produktiviteten? (Producerar du mer/mindre i ditt arbete? Exempelvis fler/färre beslut, tillsynsbesök, service- eller främjandeinsatser).

- Bättre
- Oförändrad
- Sämre
- Vet ej

49. Kvaliteten i arbetet? (Exempelvis att besluten du fattar är korrekta)

- Bättre
- Oförändrad
- Sämre
- Vet ej

Fortsättning område E: Statskontorets frågor. Styrning, resultat och uppföljning

50. Vem vänder du dig till för att rådfråga när det gäller genomförandet av dina huvudsakliga arbetsuppgifter?

| | Aldrig | Sällan | Ofta | Mycket ofta | Ange vem |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|----------|
| Min närmaste chef | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | |
| Mina kollegor på länsstyrelsen | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | |
| Personer på andra myndigheter | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | |
| Personer i intresseorganisationer i länet | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | |
| Personer i kommuner i länet | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | |
| Annan, ange vem | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | |

51. Används uppföljningar för att förbättra verksamheten?

- Ja, i stor utsträckning
- Ja, i viss utsträckning
- Ja, men endast i mycket liten utsträckning
- Nej, inte alls
- Vet ej

52. Ge exempel på områden, inom den del av verksamheten där du arbetar, där det är angeläget att åstadkomma förändringar/–förbättringar för att verksamheten ska fungera bättre/ effektivare.

53. Genomför ni, inom del av verksamheten som du arbetar, systematiska uppföljningar av vad era målgrupper anser om ert arbete/resultat? Länsstyrelsens målgrupper kan vara enskilda, företag, andra myndigheter eller organisationer som tar del av länsstyrelsens tjänster eller som på annat sätt påverkas/berörs av länsstyrelsens beslut/verksamhet

- Ja
 Nej
 Vet ej
-

54. Har du någon gång under de senaste två åren deltagit i kompetensutveckling? Ange ett eller flera alternativ

- Nej
 Ja, i form av seminarier och/eller konferenser
 Ja, i form av stöd från en mentor och/eller handledare
 Ja, introduktionsutbildning
 Ja, i form av annan vidare-/fortbildning, ange vilken

Dina kommentarer till Statskontorets frågor

Tack för din medverkan!

/Länsledningen

Glöm inte att trycka på knappen skicka!