

Företagsekonomiska institutionen

Akademien för ekonomistyrning i staten
Rapport 2022:1

Finansieringsmodellens ändamålsenlighet

– en studie av Länsstyrelsen i Stockholms län

Yu Xiang



AKADEMIN FÖR EKONOMISTYRNING I STATEN 2022:1

Finansieringsmodellens ändamålsenlighet
– en studie av Länsstyrelsen i Stockholms län

Yu Xiang



Finansieringsmodellens ändamålsenlighet

– en studie av Länsstyrelsen i Stockholms län

Yu Xiang

©Yu Xiang, Ekonomihögskolan, Linnéuniversitetet
ISBN 978-91-984607-4-2

Tryckeri: Universitetsservice US-AB, Stockholm
Distributör: Akademin för ekonomistyrning i staten,
Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet

Förord

Akademien för ekonomistyrning i staten (AES) är en mötesplats för forskning, studier och dialog om styrning i offentlig sektor. Inom AES utvecklas teorier, modeller och begrepp så att de kan användas i styrningen av politiskt ställda mål så att de tre grundläggande värdena demokrati, rättssäkerhet och effektivitet får genomslag i alla verksamheter.

AES riktar ett stort tack till alla de personer som deltagit i studien och till Länsstyrelsen i Stockholm som genom ekonomiskt stöd gjort denna studie möjlig.

Studien har genomförts av Yu Xiang, doktorand och adjunkt i företagsekonomi.

Stockholm i oktober 2022

God läsning önskar Akademien för ekonomistyrning i staten

Maria Mårtensson, professor Eva Wittbom, föreståndare

Innehållsförteckning

1	Introduktion	1
1.1	Studiens uppdrag och syfte	1
1.2	Länsstyrelsernas finansiering	3
1.2.1	Förvaltningsanslag	3
1.2.2	Inomstatliga bidrag	4
1.2.3	Avgifter	5
2	Tidigare granskningar av Länsstyrelsernas finansiering	6
3	Analytiskt ramverk	9
4	Genomförande och metod	11
5	Erfarenheter från Stockholm	12
5.1	Förvaltningsanslag	12
5.1.1	Bortkoppling mellan parametrar och verksamhet	13
5.1.2	Tillväxt speglas inte i modellen	14
5.1.3	Dubbelviktning av landsbygdskommuner	15
5.2	Inomstatliga bidrag	16
6	Analys och diskussion	19
6.1	Bristande intern och global transparens	19
6.2	Flexibilitet	20
6.3	Reparerbarhet	21
	Referenslista	23

1 Introduktion

1.1 Studiens uppdrag och syfte

Denna studie genomfördes på uppdrag av Länsstyrelsen i Stockholms län. Det initiala uppdraget var att undersöka ändamålsenligheten i statens finansiering av länsstyrelserna, med särskilt fokus på erfarenheter från Stockholms län.

Det är värt att notera att just ändamålsenlighet i statens finansiering av länsstyrelserna har varit föremål för granskningar under närmare tjugo år, oftast i samband med granskning av övergripande styrning av myndigheterna. Samtidigt är det viktigt att påpeka att även om finansieringsmodellen generellt sett har varit relativt konstant under de senaste tjugo åren, det vill säga bestående av direkt tilldelade förvaltningsanslag och inomstatliga bidrag tilldelade genom andra statliga myndigheter, har ett antal betydande förändringar också genomförts under samma period. Bland annat har länsstyrelserna sedan 2016 fått utökad dispositionsrätt för vissa inomstatliga bidrag. Dessutom har fördelningen av förvaltningsanslaget mellan länen övergått till en parameterbaserad modell sedan 2008. Utöver detta har mindre justeringar av finansieringsmodellen skett regelbundet.

Trots de förändringar som skett över åren har tidigare granskningar nästan utan undantag kommit fram till samma slutsats. Redan 2004 kunde Ekonomistyrningsverket, på uppdrag av dåvarande Länsstyrelseutredningen, konstatera att ”[i] takt med att länsstyrelsernas finansieringsbild och sammansättningen av denna har förändrats [...] har det blivit ännu svårare än tidigare att få en helhetsbild över finansieringen [...]”, samt att ”[den] ökade bidragsfinansieringen har försvårat länsstyrelsernas möjligheter till budgetering och uppföljning samt likviditets-planering.”¹

På liknande sätt menade SOU 2012:81 att ”[det] stora antalet finansieringskällor gör att regeringen saknar en fullständig bild över länsstyrelsernas finansiering” och att ”[den] tilltagande bidragsfinansieringen innebär även nackdelar för länsstyrelsernas interna styrning och planering. De slutliga nivåerna fastställs i vissa fall inte förrän en bit in på det aktuella verksamhetsåret [...] vilket försämrar länsstyrelsernas möjlighet till en långsiktig planering av berörda verksamheter.”²

Även Riksrevisionen skrev i sin granskning av regeringens styrning av länsstyrelserna från 2019 att ”[finansieringen] är [...] svår att överblicka eftersom den består av ett förhållandevis litet förvaltningsanslag och en mängd olika och kompletterande finansieringskällor. [...] Regeringens sätt att styra begränsar länsstyrelsernas möjligheter att bedriva en långsiktig och hållbar verksamhet. [...] Det gör det bl.a. svårt

¹ SOU 2004:14, s. 80–82

² SOU 2012:81, s. 283

för länsstyrelserna att göra egna prioriteringar, att omfördela medel inom myndigheten och att rekrytera och behålla kompetent personal.”³ Det är även talande att Riksrevisionen i samma granskning skrev att ”[många] av dessa problem har varit kända i snart 15 års tid.”⁴

Tidigare granskningar av länsstyrelsernas finansiering har slagit fast att finansieringsmodellen generellt fungerar på ett tillfredsställande sätt, om än med vissa brister, delvis allvarliga sådana. Denna allmänna slutsats utgör även utgångspunkten för denna studie. Studiens övergripande syfte är att utifrån en kvalitativ ansats skapa en mer nyanserad förståelse av finansieringssystemet och dess effekter, med särskilt fokus på Länsstyrelsen i Stockholms län.

Viktigt att notera är att föreliggande studie inte avser att ifrågasätta giltigheten i tidigare granskningar eller rimligheten hos enskilda fördelningsmodeller. Denna studie bygger på totalt tio intervjuer, det vill säga ett relativt begränsat antal intervjuer, och har genomförts främst med representanter från Länsstyrelsen i Stockholms län. Studien kan därmed inte visa på effekten av finansieringsmodellen för hela länsstyrelsekollektivet.

Samtidigt är det anmärkningsvärt att tidigare granskningar konsekvent kommit till samma slutsats. Detta tyder på att frågan om ändamålsenlighet har flera dimensioner än enbart fördelningen av medel i sig, vilket kan utforskas ytterligare med hjälp av ett lämpligt teoretiskt ramverk. Det vill säga en sammansättning av begreppsdefinitioner och relationer där emellan som fångar systemets utmaningar, bortom specifika fördelningar, och som underlättar analysen och kan bidra till att förstå och tolka empirin på en högre abstraktionsnivå. I denna studie har empirin tolkats och analyserats med hjälp av ett analytiskt ramverk som konceptualiserar finansieringsmodellen som ett formellt, byråkratiskt system. En mer utförlig beskrivning av studiens analytiska ramverk återfinns i kapitel 3.

Denna rapport är uppbyggd i sex kapitel. I kapitel 1.2 presenteras en kortare genomgång av länsstyrelsernas finansiering. I kapitel 2 sammanfattas resultaten från tidigare granskningar av länsstyrelsernas finansiering. Dessa granskningar utgör den empiriska utgångspunkten för studien. Därefter beskrivs studiens analytiska ramverk, Adler och Borys koncept om tvingande och möjliggörande byråkratier, samt studiens genomförande och empirinsamlingsmetod, i kapitel 3 och 4. I kapitel 5 presenteras det empiriska materialet som studien baseras på, vilket huvudsakligen består av intervjuer med företrädare från Länsstyrelsen i Stockholms län. Det empiriska materialet analyseras i kapitel 6, där även ett antal slutsatser presenteras.

³ RiR 2019:2, s. 5

⁴ Ibid.

1.2 Länsstyrelsernas finansiering

1.2.1 Förvaltningsanslag

Det så kallade förvaltningsanslaget 5:1 utgör huvuddelen av länsstyrelsernas finansiering (motsvarande cirka 63 % av finansieringen för Länsstyrelsen i Stockholms län för år 2021).⁵ Anslaget kommer till de 21 länsstyrelserna årligen via regleringsbrevet, som även anger länsstyrelsernas uppdrag för året, samt mål och återrapporteringskraven för uppdragen.

Själva förvaltningsanslaget består av tre delar: riktade medel, grundbelopp och en resterande del som fördelas enligt en femparametersmodell.

Riktade medel avser sådana medel som går till samtliga eller enbart vissa länsstyrelser för specifika verksamheter, till exempel civilförsvaret, rennäring eller rovdjursförvaltning. Länsstyrelserna i Västra Götaland och Skåne, som bildades genom en sammanslagning av flera länsstyrelser, får även extra medel för ökade lokalkostnader på grund av flera lokaliseringssorter. Riktade medel kan tilldelas de berörda länsstyrelserna direkt eller indirekt via någon länsstyrelse med samordningsansvar. För budgetåret 2022 utgör riktade medel cirka 6 % av anslaget till länsstyrelserna.⁶

Grundbeloppet avser den del av förvaltningsanslaget som fördelas lika mellan länsstyrelserna. För budgetåret 2022 uppgår grundbeloppet till cirka 43 miljoner kronor per länsstyrelse, och utgör cirka 26 % av förvaltningsanslaget.⁷

Den största delen av förvaltningsanslaget, nästan 68 % för budgetåret 2022, fördelas enligt en femparametersmodell som består av parametrarna (vikt inom parentes): *folkmängd* (57,5 %), *areal* (10 %), *antal kommuner* (8 %, dubbel vikt för landsbygdskommuner), *miljöavgifter* (13 %), samt *antal jordbruksföretag* (11,5 %).⁸ Den parameterbaserade modellen har sitt ursprung i Statskontorets utredning från 1995/1996.⁹ Statskontoret fick då uppdrag av regeringen att utveckla en fördelningsmodell för förvaltningsanslaget baserade på faktiska förhållanden inom varje län, där förhållandena skulle vara direkt proportionerliga mot arbetsbelastningen på länsnivå.¹⁰ Regeringen ställde även krav att förhållandena/parametrarna skulle vara mätbara, opåverkbara för länsstyrelserna, stabila över tid, enkla att förstå och relativt få i antal.¹¹ Grundtanken var att den eventuella fördelningsmodellen skulle ge länsstyrelserna likvärdiga förutsättningar för att bedriva verksamhet men inte

⁵ Länsstyrelsen i Stockholms län – årsredovisning 2021

⁶ Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende länsstyrelserna

⁷ Ibid.

⁸ Ibid.

⁹ Statskontoret 1996:8

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.

kompensera för skillnader i servicenivå, kvalitet och effektivitet mellan länen, och att den även skulle uppfattas som rättvis av de berörda.¹²

Modellen infördes 1998, men då endast med parametrarna *folkmängd*, *areal* och *kommunantal*. Användning av parametermodellen var sedan skrinlagd mellan åren 1999 till 2007, men återstartades år 2008, då med parametrarna *folkmängd*, *areal*, *kommunantal*, *länsanslag*, *miljöavgifter* och *antal SAM-utbetalningar* (lantbruksstöd).¹³ År 2010 utvecklades modellen till en sjuparametersmodell i och med att parametern *antal djurskyddskontroller* lades till.¹⁴ Viktning mellan parametrarna har justerats ett antal gånger under åren. Dock kunde en utredning av Statskontoret från 2020 konstatera att det saknas samlad dokumentation över förändringar av modellen under åren samt motiveringar till varför förändringar genomförts.¹⁵

Dagens femparametersmodell infördes inför budgetåret 2021 efter ännu en utredning genomförd av Statskontoret under år 2020. Statskontoret konstaterade i sin utredning att de dåvarande parametrarna *jordbrukar- och landsbygdsstöd*, *djurskyddskontroller*, samt *länsanslag* inte längre kunde anses uppfylla alla krav som regeringen ställde. Såväl jordbrukar- och landsbygdsstödet som djurskyddskontroller ansågs som påverkbara för länsstyrelserna, och utredningen hittade inget tydligt samband mellan länsanslag och verksamheten inom respektive län.¹⁶ Dessa har därför ersatts av parametern *antal jordbruksföretag*. För parametern *kommunantal* har också landsbygdskommuner fått dubbel vikt.¹⁷

1.2.2 Inomstatliga bidrag

Inomstatliga bidrag avser sådana medel som länsstyrelserna erhåller från andra statliga myndigheter för att genomföra olika uppdrag som specificerats i respektive myndighets regleringsbrev. Länsstyrelsen i Stockholms län erhöll till exempel år 2021 cirka 210 miljoner kronor i bidrag från andra statliga myndigheter (motsvarande cirka 31,5 % av finansieringen), med Länsstyrelsen i Örebro län, Naturvårdsverket, Kammarkollegiet, Havs- och vattenmyndigheten samt Statens jordbruksverk som största bidragsgivare.¹⁸ Någon sammanställning över bidragen till länsstyrelserna och dess antal, storlek eller utgiftsområden finns inte på regeringsnivå, enligt Riksrevisionens granskning.¹⁹ Dock visar en informell sammanställning som gjordes av Länsstyrelsen i Hallands län över 110 olika anslagposter för år 2022.²⁰

¹² Ibid.

¹³ Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende länsstyrelserna

¹⁴ Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende länsstyrelserna

¹⁵ Statskontoret 2020:17

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Länsstyrelsen i Stockholms län – årsredovisning 2021

¹⁹ RiR 2019:2

²⁰ Uppgift från Länsstyrelsen i Hallands län

Bidragen fördelas mellan de berörda länsstyrelserna enligt en parametermodell eller på helt andra sätt. Medan myndigheterna har huvudansvar över fördelning av inomstatliga bidrag, från och med 2016 har Länsstyrelsen i Örebro län tagit över dispositionsrätten för en del av bidragen.²¹ Detta innebär i praktiken att regeringen betalar ut medel till Länsstyrelsen i Örebro län som sedan fördelar medel mellan länen i samråd med de övriga länsstyrelserna. Under 2021 fördelade Länsstyrelsen i Örebro län 28 anslagsposter motsvarande cirka 1,5 miljarder kronor.²²

1.2.3 Avgifter

I Stockholms län uppgår avgiftsintäkter till 37 miljoner kronor år 2021 (motsvarande cirka 5,5 % av totalintäkten). Ersättning från avgiftsbelagda offentligt rättsliga verksamheter (till exempel tillståndsprovning och tillsyn) utgör dock en mindre del av länsstyrelsernas finansiering, då avgifter från dessa verksamheter som huvudregel inte disponeras av länsstyrelserna utan ska levereras till statskassan. Dessa verksamheter kan därmed betraktas som anslagsfinansierade. Dock medges vissa undantag i regleringsbrevet, framför allt när det gäller avgifter förknippade med djurhållningsrelaterad verksamhet.²³

²¹ Länsstyrelsen i Örebro län – årsredovisning 2017

²² Länsstyrelsen i Örebro län – årsredovisning 2021

²³ Länsstyrelsen i Stockholms län – årsredovisning 2021

2 Tidigare granskningar av Länsstyrelsernas finansiering

Mellan åren 2004 och 2020 har flera utredningar granskat regeringens styrning av länsstyrelserna. Av dessa har SOU 2004:14, RiR 2019:2 och Statskontoret 2020:17 haft särskilt fokus på finansieringen av länsstyrelsernas verksamhet. Trots ett antal betydande förändringar under perioden, bland annat en signifikant ökning av inomstatliga bidrag, införandet av parametermodellen och dispositionsrätterna, har tidigare utredningar ändå kommit till ett antal liknande slutsatser om finansieringsmodellen.

Avseende finansieringen av länsstyrelserna har flera tidigare utredningar fastslagit att modellen i sin helhet fungerar på ett tillfredsställande sätt, dock inte utan brister och till och med vissa allvarliga sådana. Beträktat som en helhet konstateras att finansieringsmodellen är alltför komplex och överskådlig.²⁴ Från regeringens perspektiv bidrar det stora antalet finansieringskällor, fördelningsmodeller och inblandade aktörer till att det blir allt svårare att göra en samlad bedömning av den finansiella styrningen av länsstyrelserna.²⁵ Samtidigt anser länsstyrelserna att modellens komplexitet gör det svårt att avläsa regeringens intentioner.²⁶

Vad gäller anslagsdelen kunde tidigare utredningar rapportera att länsstyrelserna generellt sett vill se en ökning av andelen förvaltningsanslag i relation till bidrag och avgifter.²⁷ Jämfört med bidrag är förvaltningsanslag relativt stabila över tid, vilket underlättar verksamhetsplaneringen. Bortsett från riktade medel i förvaltningsanslaget anser länsstyrelserna också att anslag ökar myndigheternas eget utrymme för prioriteringar. Samtidigt menar flera länsstyrelser att de mycket omfattande regleringsbrev som kommer med förvaltningsanslaget varje år bidrar till oklarheten kring länsstyrelserna uppdrag och mål.²⁸

Det råder även delade meningar om fördelning av förvaltningsanslaget. Både Statskontoret och Riksrevisionens granskningar visar att storstadsläna anser att den del av anslaget som fördelas enligt parametermodellen bör ökas, samtidigt som de flesta övriga länsstyrelser förespråkar en höjning av grundbeloppet.²⁹ Detta beror framför allt på att det fasta grundbeloppet utgör en betydande del av anslagsfinansieringen för de övriga läna, särskilt de minsta (hela 62 % för Länsstyrelsen i Gotlands län år 2022). Det är exempelvis ofta omöjligt att tillsätta en heltidstjänst med de riktade medel eller bidrag som läna får; det är inte ovanligt att en och samma tjänst därmed blir uppdelade

²⁴ SOU 2004:14, RiR 2019:2

²⁵ SOU 2004:14

²⁶ RiR 2019:2

²⁷ SOU 2004:14, RiR 2019:2, Statskontoret 2020:17

²⁸ SOU 2004:14, RiR 2019:2

²⁹ RiR 2019:2, Statskontoret 2020:17

på ett flertal uppdrag. Rekrytering och kompetensbehållning blir således svårt, konstaterar man i de tidigare utredningarna.³⁰

Såväl utredningen SOU 2004:14 som Riksrevisionens granskning från 2019 pekar på ett antal problem förknippade med den ökade användning av inomstatliga bidrag. Länsstyrelserna anser att bidragsfinansieringen ofta är oförutsägbar – det finns ingen systematik eller logik om huruvida ett specifikt uppdrag ska finansieras med riktade medel, anslag eller bidrag, inte heller hur bidrag fördelas mellan länen.³¹ Detta kan kopplas till det mer allmänna problemet med oklarheter kring länsstyrelsernas roll – det finns inte någon tydlig logik i länsstyrelsernas ansvar och uppdrag; inom ett antal år kan en och samma uppgift utföras av myndigheter, länsstyrelser, regioner eller kommuner. Inte heller är fördelningsmodellerna för bidrag på myndighetsnivå transparenta för länsstyrelserna. Detta har skapat en ryckighet i finansieringen vilket påverkar möjligheterna till verksamhetsplanering negativt.³²

Tidsramarna för bidragsfinansieringen bidrar också till planeringsvårigheter. De uppdrag som ska utföras av länsstyrelserna regleras i respektive myndighets årliga regleringsbrev, och det är först när den bidragsgivande myndigheten har fått sitt regleringsbrev som den kan börja ta fram instruktioner och fördelningsmodeller för bidragsfinansierade uppdrag. Detta kan innebära att länsstyrelserna får bidragen mycket sent under budgetåret, vilken i sin tur leder till svårigheter med planering och rekrytering, särskilt när det gäller bidrag som ges för ett år i taget.³³

Vidare framkommer det i de tidigare genomförda granskningarna att bidragsfinansieringen leder till sektorisering av länsstyrelsernas verksamhet, trots att deras uppdrag egentligen är att de ska arbeta sektorsöverskridande.³⁴ Öronmärkning av bidrag och riktade medel begränsar länsstyrelsernas utrymme för att kunna anpassa verksamheterna till lokala förhållanden. Samtidigt anser en del företrädare inom länsstyrelserna att bidrag bidrar till tydligare styrning från regeringens håll, då kopplingen mellan uppdrag och finansiering är mycket tydligare jämfört med vad som framgår i regleringsbrev och förvaltningsanslag.³⁵

Den relativt nya utvecklingen med dispositionsrätter granskades också i Riksrevisionens rapport från 2019. Grundtanken med att överlåta fördelningen av bidrag till länsstyrelserna är att den skulle förbättra förutsättningen för länsstyrelserna att utföra sina uppdrag. Detta beskrivs göra bidragsfinansieringen mer förutsägbar och långsiktig, eftersom samtliga bidrag som fördelas genom dispositionsrätter kan

³⁰ Ibid.

³¹ SOU 2004:14, RiR 2019:2

³² Ibid.

³³ Ibid.

³⁴ Ibid.

³⁵ SOU 2004:14

betraktas som stadigvarande, det vill säga att de återkommer i mer än tre år. Vidare behöver länsstyrelserna inte längre vänta på myndigheternas arbete med bidragsfördelningen. Bägge underlättar planeringsarbetet på länsnivå. Koncentrationen av fördelningsansvar hos Länsstyrelsen i Örebro län har också lett till minskad administration och ökad kostnadseffektivitet, sett till staten som en helhet, vilket fastslås i Riksrevisionens granskning.³⁶

Systemet med dispositionsrätter påverkar däremot inte storlek eller öronmärkning av bidrag. Medan dispositionsrätter ger länsstyrelserna ökat utrymme att kunna prioritera mellan länen kvarstår sektoriseringsproblematiken, eftersom medel enbart kan användas till uppdrag inom specifika sektorer.³⁷ Riksrevisionen ifrågasätter också kvaliteten i en del fördelningsbeslut som fattas inom ramen för dispositionsrätterna.³⁸ Även om det rent formellt är Länsstyrelsen i Örebro län som ska fatta fördelningsbesluten, innebär det i praktiken att alla 21 länsstyrelser måste komma överens om fördelningen. Uppfattningen bland länsstyrelserna är att konsensus måste nås, annars finns det risk att dispositionsrätterna på längre sikt återgår till myndigheterna; i vissa fall väger behovet att kunna komma överens tyngre än substansen i besluten. Detta menar Riksrevisionen kan leda till kompromisser som varken gynnar länsstyrelserna eller regeringen.³⁹

³⁶ RiR 2019:2

³⁷ Ibid.

³⁸ Ibid.

³⁹ Ibid.

3 Analytiskt ramverk

Begreppet möjliggörande och tvingande byråkrati (engelska: *enabling and coercive bureaucracy*) myntades av amerikanska organisationsforskare Paul Adler och Bryan Borys i artikeln *Two Types of Bureaucracy: Enabling and Coercive*.⁴⁰ Byråkrati används i detta sammanhang för att beteckna alla former av formella system inom en organisation. Sedan publiceringen av artikeln har begreppet använts för att analysera en rad olika organisatoriska fenomen, inte minst ekonomistyrningssystem.⁴¹

I grunden drivs Adler och Borys av en teoretisering av frågan *vad är det som gör att ett byråkratiskt system uppfattas som något positivt eller negativt?* Inom samhällsvetenskaperna har det länge funnits två motsatta synsätt på byråkrati. Enligt det positiva synsättet är byråkrati grundad i rationalitet och effektivitet, något som klargör ansvar och vägleder rationella beslutfattande; å andra sidan hävdar byråkratins belackare att den kväver kreativiteten, främjar missnöje och demotiverar individen. Adler och Borys hävdar i sin tur att organisatoriska system inte är homogena och hur ett system uppfattas beror huvudsakligen på dess design och implementering, särskilt när det gäller hanteringen av störningar.⁴²

Grundtanken bakom begreppet möjliggörande byråkrati är att formella system inom organisationer, såsom budget, prestationsmätningar och kompensationsystem, framför allt fungerar som stöd för medarbetarna, men kan inte i slutändan ersätta det mänskliga omdömet. Styrning av organisationer är således inte programmerbar, det vill säga att det inte är möjligt att utforma en uppsättning regler, rutiner och processer som man blint kan följa för att uppnå organisatoriska mål.⁴³ Alla system bryter ner eller stöter på oförutsedda omständigheter förr eller senare. Ett möjliggörande (eng: *enabling*) system är inte nödvändigtvis ett sådant som fungerar felfritt i alla situationer utan ett som är anpassningsbart, som möjliggör problemlösning och ger aktörerna förutsättningar att hantera eventuella avvikelser. Å andra sidan kan ett system uppfattas som tvingande (eng.: *coercive*) om det är rigtigt, ger begränsat handlingsutrymme för aktörerna och syftar till att framtvunga lydnad.⁴⁴

Enligt Adler och Borys är det fyra designegenskaper som särskiljer ett möjliggörande system från ett tvingande system: *reparerbarhet, intern transparens, global transparens och flexibilitet*.⁴⁵

⁴⁰ Adler & Borys, 1996

⁴¹ Till exempel Ahrens & Chapman 2004; Jordan & Messner, 2012; Englund & Gerdin 2015

⁴² Adler & Borys, 1996

⁴³ Adler & Borys, 1996; Ahrens & Chapman 2004

⁴⁴ Adler & Borys, 1996

⁴⁵ Ibid.

- Reparerbarhet: systemet uppfattas som möjliggörande om aktörer inom organisationen har möjlighet att självständigt hantera nedbrytningar i systemet. Inom ett möjliggörande system har aktörerna verktyg och befogenhet att lösa operationella problem utan hjälp från externa experter eller överordnade.
- Intern transparens: systemet uppfattas som möjliggörande om det är överskådligt och begripligt för aktörerna. Intern transparens är på det viset också kopplade till reparerbarhet – självständig problemlösning förutsätter en viss nivå av förståelse för systemets logik och processer.
- Global transparens: för att kunna bemästra sina arbetsuppgifter, har aktörer behov av att kunna förstå det bredare sammanhang i vilket de verkar. Medan intern transparens handlar om överskådlighet hos systemet i sig, inom ett system med global transparens synliggörs effekterna av aktörernas aktiviteter, både uppströms och nedströms.
- Flexibilitet: ett system uppfattas som tvingande om det inte tillåter avvikelser från systemets processer och rutiner. Ett möjliggörande system kan ha inbyggd flexibilitet, alltså det kan vara designat från grunden för att tillåta en viss grad av lokal anpassning; alternativt kan flexibilitet utgöra ett resultat av den praktiska implementeringen och användningen av systemet, det vill säga att aktörerna i praktiken tolererar en viss grad av ”slapphet” i systemet. Flexibilitet innebär inte att godtyckliga avvikelser accepteras, utan syftet är att göra systemet anpassningsbart för oförutsedda eller lokala förutsättningar; systemets flexibilitet är på det viset också kopplade till reparerbarhet.

Adler och Borys menar även att system inte bör betraktas som färdiggjorda, och de kontinuerliga utvecklings- och implementeringsprocesserna som sker spelar roll i hur de uppfattas av aktörerna. Det är mer sannolikt att ett system uppfattas som möjliggörande om, i stället för att enbart förlita sig på externa experter, aktörerna inom organisationen har varit delaktiga i designprocessen.⁴⁶

Det är viktigt att understryka att begreppet möjliggörande och tvingande byråkrati inte syftar till att ge ett objektiva mått på huruvida systemet är möjliggörande eller tvingande. Ett och samma system kan innehålla både möjliggörande och tvingande egenskaper; och samma system kan uppfattas som antingen möjliggörande och tvingande av olika aktörer på olika nivåer av organisationen.⁴⁷ Det är inte heller självklart att alla system kan eller bör vara möjliggörande i största utsträckning. Begreppet bör i stället ses som ett ramverk som kan användas för att analysera och diskutera olika egenskaper hos formella system och dess effekter för de berörda aktörerna.

⁴⁶ Adler & Borys, 1996; Jordan & Messner, 2012

⁴⁷ Ahrens & Chapman 2004; Jordan & Messner, 2012

4 Genomförande och metod

Empiriinsamling till studien skedde våren 2022. Sammanlagt har 10 intervjuer genomförts med medarbetare som har olika typer av erfarenheter av finansieringsmodellen. Intervjuerna har gjorts med representanter på olika nivåer i länsstyrelsernas organisation, inklusive länsöverdirektör, ekonomichefer, avdelningschefer, verksamhetsutvecklare och controllers. Då uppdraget har varit att undersöka finansieringsmodellen ur ett Stockholms län-perspektiv, har de flesta intervjuer gjorts med representanter från Länsstyrelsen i Stockholms län. På förslag från respondenter i Länsstyrelsen i Stockholm har även två intervjuer gjorts med representanter från Västra Götalands län och Hallands län, då dessa personer ansågs ha haft långa erfarenheter av just finansieringsfrågor. Intervjuerna varade mellan 45 och 90 minuter.

Intervjuerna genomfördes i ett så kallat semistrukturerat format, det vill säga de tog formen av öppna samtal med relativt få förutbestämda intervjufrågor, där intervjupersonerna på ett relativt fritt sätt fick diskutera sina erfarenheter av finansieringsmodellen. Intervjuerna inleddes med öppna allmänna frågor kring finansieringen, till exempel hur respondenternas respektive avdelningar finansieras, hur finansieringsmodellen påverkar det dagliga arbetet på avdelningen och så vidare. Från dessa allmänna frågor kunde respondenterna sedan utveckla vad de själva uppfattade som relevant. Även om det aldrig uttryckligen sades, fungerade tidigare granskningar som den empiriska utgångspunkten för intervjuerna.

Utöver intervjuerna har studien även tagit del av ett antal dokument rörande länsstyrelsernas finansiering, bland annat länsstyrelsernas årsredovisningar, länsstyrelsernas och myndigheternas regleringsbrev samt andra styrdokument. Särskild vikt lades även på Statskontorets granskning av anslagsfördelning från 2020, det vill säga *En översyn av modellen för att fördela länsstyrelsernas förvaltningsanslag*⁴⁸, då den även utgör underlag för utformningen av den nuvarande fördelningsmodellen.

Alla intervjuer spelades in och transkriberades innan de analyserades. Återkommande teman i det empiriska materialet noterades och ett antal analyskategorier skapades utifrån dess relation till de begrepp som finns inom det analytiska ramverket- Det vill säga reparerbarhet, intern transparens, global transparens och flexibilitet. Alla citat som används i rapporten presenteras oredigerade eller med enbart lätt redigering för att öka läsbarheten.

⁴⁸ Statskontoret 2020:17

5 Erfarenheter från Stockholm

5.1 Förvaltningsanslag

Resultaten från intervjuerna med företrädare från Länsstyrelsen i Stockholms län bekräftar till stor del slutsatserna från tidigare granskningar, särskilt Riksrevisionens granskning från 2019. Det har dock, under de intervjuer som genomförts, framförts en del kritik mot Statskontorets⁴⁹ granskning av fördelningsmodellen från år 2020 och den femparametersmodellen som granskningen resulterande i. Framför allt anser företrädare från Länsstyrelsen i Stockholm att den nuvarande modellen, med parametrarna *folkmängd*, *areal*, *kommunantal* (dubbel vikt för landsbygdskommuner), *miljöavgifter* och *antal jordbruksföretag*, inte speglar verksamhetsvolymen i länet, och att den inte tar hänsyn till vissa för storstadsregioner unika föreutsättningar vad gäller tillväxt, kommunantal, samt hyres- och lönenivåer.

Statskontorets senaste granskning från 2020 hade som uppdrag att se över den parametersbaserade fördelningsmodellen för länsstyrelsernas förvaltningsanslag. Liknande den tidigare utredningen⁵⁰ ställde regeringen krav på att parametrarna i modellen skulle spegla länsstyrelsernas verksamhet, vara mätbara, transparenta, enkla att förstå och stabila över tid samt vara opåverkbara för länsstyrelserna.⁵¹ Statskontoret tolkade kravet *spegla länsstyrelsernas verksamhet* som att parametrarna skulle spegla strukturella faktorer i länen som kan tänkas påverka ärendemängden generellt, oavsett verksamhetsområdet eller länet i fråga.⁵² Dessutom tolkades kravet *enkelt att förstå* delvis som att fördelningsmodellen bör baseras på ett begränsat antal parametrar.⁵³ Vidare valde Statskontoret att exkludera särskilda strukturella faktorer som enbart påverkar ett fåtal län eller enskilda områden, och menade att sådana faktorer istället kan kompenseras med riktade medel.⁵⁴ Alltså är grundtanken att konstruera en enkel modell som ska fungera inom de flesta verksamhetsområden och för de flesta län.

En konsekvens av granskningen är att förvaltningsanslaget fördelas på ett annat sätt mellan länen. De länsstyrelser vars medel minskade mest procentuellt, som ett resultat av den nya fördelningsmodellen, är Västernorrland, Stockholm, Jämtland och Gävleborg.⁵⁵ I Stockholms fall beror minskningen delvis på det höjda grundbeloppet, delvis på att landsbygdskommuner enligt Tillväxtverkets klassificering har fått dubbel

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Statskontoret 1996:8

⁵¹ Statskontoret 2020:17

⁵² Statskontoret 2020:17, s. 31

⁵³ Statskontoret 2020:17, s. 32

⁵⁴ Statskontoret 2020:17, s. 16

⁵⁵ Statskontoret 2020:17, Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende länsstyrelserna, Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende länsstyrelserna

vikt i parametern kommunantal.⁵⁶ För de övriga länen beror minskningen på att parametern länsanslag försvinner ur modellen.⁵⁷

5.1.1 Bortkoppling mellan parametrar och verksamhet

Kritiken mot fördelningsmodellen kan delas in i tre typer. För det första anser man i Stockholm att ärendemängden inom flera verksamhetsområden inte avspeglas i parametrarna, och att dessa områden således upplevs som underfinansierade. Detta gäller framför allt områden med liten andel bidragsfinansiering, till exempel djurskydd, övrig förvaltning, samhällsplanering samt natur- och miljöskydd. Ett exempel är djurskydd, medan Statskontorets granskning menar att *antal djur* på länsnivå korrelerar starkt med folkmängd och antal jordbruksföretag, hävdar flera respondenter på Länsstyrelsen i Stockholms län att fördelningen inte speglar *antal djurskyddsärenden* i länet. Till exempel, berättar en respondent:

Det finns sådana här saker som till exempel att vår djurskyddsavdelning har jättehög belastning för att vi har väldigt mycket hund- och kattärenden så att säga, som belastar jättemycket, för vi har en ganska stor befolkning. Men med dagens fördelning, man kanske snarare tänker att det är de [länet] som har mycket jordbruk, så att pengarna ska gå dit. Och det förstår man ju hur man tänker, om att djurskydd handlar väldigt mycket om jordbruk, men det är inte bara det, utan vi har ju en orimligt hög belastning jämfört med andra län på vår djurskyddstillsyn.

(Respondent 4)

Detsamma gäller till exempel området övrig förvaltning, där Länsstyrelsen i Stockholms län har mer än två gånger så många ärenden jämfört med Västra Götaland eller Skåne,⁵⁸ vilket företrädare i Stockholm menar inte heller avspeglas i parametrarna på ett tillfredsställande sätt:

Bara på min enhet är det cirka 15–16 000 ärenden som går igenom per år och på [övrig förvaltning] totalt, så det är över 40 000. [...] Om man skulle jämföra med de mindre länen, så kan det ju slå ganska negativt mot oss i resursfördelningen utifrån de parametrarna. Det är en upplevelse som vi har. Jag tror att man skall titta på hur många ärenden som strömmar igenom länet. Jag vet inte riktigt om de gör det eller inte. Jag kan inte svara på det. Men det framgår inte av de fem [parameters]nycklarna, som jag förstår det.

(Respondent 1)

⁵⁶ Statskontoret 2020:17

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Länsstyrelsernas årsredovisningar, 2021

5.1.2 Tillväxt speglas inte i modellen

En annan kritik som flera respondenter nämner är att fördelningsmodellen inte tar hänsyn till den arbetsbelastning som uppstår på grund av befolknings- eller socieekonomisk tillväxt, exempelvis tillståndsprövningar och tillsynsärenden som uppkommer i samband med bostads- och infrastrukturbyggande. Statskontoret hävdar i sin granskning från 2020 att parametern folkmängd redan speglar befolkningstillväxten, eftersom den uppdateras varje år, medan antal detaljplansärenden korrelerar starkt med folkmängd och kommunantal.⁵⁹ Länsstyrelsen i Stockholm å sin sida menar att parametrarna folkmängd och kommunantal allena inte reflekterar den komplexitet som uppstår på grund av tillväxt. Detta, menar flera respondenter, beror huvudsakligen på att ärendemängden i sig inte fångar komplexiteten eller omfattningen av exempelvis byggnadsprojekt som kan förekomma i en tillväxtregion som Stockholm. En respondent berättar:

Vi får inte ett öre extra för ett jättestort infrastrukturprojekt, vi tar ut en timtaxa, en avgift, men pengarna går till statskassan. Men just tillsynen har vi jättestort behov av, för infrastrukturprojekt i Stockholm. Men fördelningsnyckeln är inte anpassad för det. Alltså för [till exempel] tunnelbanan. Alla jättestora kabeltunnlar i Stockholm. [...] Vi har jättestora tunnlar som går, kabeltunnlar, som går runt Stockholm som är för elkraftsnätsutbyggande, vi har alla tunnlar som Käppala bygger nu. Man bygger jättemycket bostäder i Barkarby och sånt, och då behövs nya tunnlar för avlopp och sånt. Det är sådant som vi har tillsyn på, så jag tror att vi har 30–40 jättestora infrastrukturprojekt i Stockholm, medan Västra Götaland har ett eller två. [...] Men vi får inte några pengar för att vi bedriver tillsyn på dem. Vi får mer mängd och då blir så att vi har väldigt minimal tillsyn. [...] Vi tar avgift för dem. Staten får in pengarna, men vi får inte [tillbaka] pengarna. Med miljöskydd är ju samma sak, de går till statskassan.

(Respondent 9)

Värt att notera, i linje med iakttagelser från tidigare utredningar, menar flera respondenter att konsekvensen ofta är att tillsynsarbetet blir nedprioriterat. Tillsyn blir ofta en fråga om ambitionsnivå då det inte finns någon extern efterfrågan på tillsyn.⁶⁰ Samma respondent berättar till exempel:

Vi kan inte ha [tillsyn] för att vi har inkomna ärenden som är ordinarie. Vi har åtta veckor på oss att svara på dem, det är lagkrav, så det blir ju så.

(Respondent 9)

⁵⁹ Statskontoret 2020:17, s. 75

⁶⁰ RiR 2019:2

5.1.3 Dubbelviktning av landsbygdskommuner

Flera respondenter från Stockholms län pekar även på dubbelviktningen av landsbygdskommuner inom parametern kommunantal som särskilt problematisk ur länets perspektiv. Statskontoret motiverar ändringen genom att påpeka att landsbygdskommuner ofta möter utmaningar kopplade till gleshet, avlägsenhet eller låg folkmängd, och att dessa kan behöva extra stöd från länsstyrelserna.⁶¹ Samtidigt medger Statskontoret att det framför allt är storstads- och täta kommuner som driver ärendemängden i länet, men att ärendemängden redan speglas genom parametern folkmängd.⁶² Stockholm är unikt i och med att länet omfattar ett stort antal kommuner (26 stycken), där samtliga förutom tre är storstadskommuner eller storstadstäta kommuner enligt Tillväxtverkets klassificering.⁶³ Detta kan jämföras med Västra Götaland där 25 av länets 49 kommuner klassificeras som landsbygdskommuner, eller Skåne där 15 av 33 kommuner är landsbygdskommuner.⁶⁴ Som tidigare nämnts innebär konsekvensen av förändringen att Stockholm är den länsstyrelse bland länen vars anslag har minskat mest procentuellt. Flera företrädare från Stockholm menar därför att modellen är särskilt missgynnande mot länet, och att förtätningen i sig skapar samhällseliga utmaningar som inte speglas av enbart folkmängd. Exempelvis nämnde flera respondenter en ökad arbetsbelastning i länet på grund av större behov av mellankommunal samordning inom olika miljö- och samhällsplaneringsområden. Vidare hävdar man att Tillväxtverkets klassificering i sig inte reflekterar kommunernas administrativa kapacitet; behovet av stöd från länsstyrelsen varierar starkt mellan Stockholms läns kommuner:

Kommunerna är väldigt beroende av oss, och behöver råd och stöd. Och vi är ju en expertmyndighet. Och beroende på storlek på kommunen så kan det se ganska olika ut. Stockholms stad klarar sig väldigt bra, men om du tar en mindre kommun i länet, så behöver de vårt stöd väldigt ofta. Så om jag då inte har någon bemanning som kan hjälpa till så påverkas det också – vi har sagt att vi ska göra saker tillsammans och driva frågor och sen plötsligt har jag inga medel, [...] då blir de naturligtvis väldigt irriterade på oss att vi inte driver frågorna.

[...]

Och till exempel inom upphandling så är Stockholms stad jätteduktiga. Men det finns kommuner som inte alls är bra på att upphandla. Stockholms stad säger att de hjälper jättegärna andra kommuner, men de kan inte göra det för Stockholms stads skattemedel. Men om vi stöttar så bidrar de gärna med sin kunskap.

(Respondent 6)

⁶¹ Statskontoret 2020:17, s. 51

⁶² Ibid.

⁶³ Tillväxtverket, Kommunindelning 2021 städer och landsbygder

⁶⁴ Ibid.

Slutligen pekar flera respondenter på att fördelningsmodellen inte tar hänsyn till de högre hyres- och lönenivåerna i storstadsregionerna. Eftersom personalkostnaderna utgör mer än två tredjedelar av verksamhetskostnaderna hos länsstyrelserna⁶⁵, uppfattas denna del i fördelningsmodellen vara särskilt missgynnade mot storstadslänen. Statskontoret anser i sin rapport från 2020 att det inte är lämpligt att undersöka variationerna i länsstyrelsernas verksamhetskostnader med hjälp av regressionsanalys, eftersom både ärendemängd och lönenivå redan korrelerar starkt med parametern *folkmängd*, och att högre hyres- och lönenivåer i storstadslänen kan kompenseras med riktade medel.⁶⁶ Inga riktade medel av detta slag finns dock idag i förvaltningsanslaget.

5.2 Inomstatliga bidrag

Generellt sett styrker resultaten från intervjuerna med representanterna från Länsstyrelsen i Stockholms län tidigare granskningars slutsatser vad gäller inomstatliga bidrag. Samtliga respondenter pekar på ryckigheten förknippad med bidragsfinansieringen som den största utmaningen. Som tidigare nämnts beror detta delvis på att myndigheternas fördelning av bidragen ofta är oförutsägbara och icke-transparenta samt att bidragen delvis kan komma relativt sent under budgetåret. Detta leder till planeringssvårigheter och ökad administration i Länsstyrelsen i Stockholms län, både på läns- och avdelningsnivå.

Däremot är det värt att notera att det finns variationer även inom Länsstyrelsen i Stockholms län. Det relativa förhållandet mellan olika finansieringsslag varierar stort mellan olika verksamhetsområden.⁶⁷ Områden som övrig förvaltning, jordbruk och landsbygd är nästan helt anslagsfinansierade, och där upplevs inte problematiken kopplad till bidragsfinansieringen i samma utsträckning. Områden som miljö och krishantering å andra sidan är till stor del finansierade med inomstatliga bidrag, och inom dessa områden är problemen särskilt märkbara.

På avdelningsnivå leder bidragsfinansieringen ofta till svårigheter i bemanningsplanering och rekrytering. Ofta behöver bemanningen justeras från år till år, beroende på hur myndigheterna väljer att fördela bidragen för det aktuella året. Fördröjningen mellan när myndigheterna får sina regleringsbrev och när bidragen delas ut till länsstyrelsen leder ofta också till tjänster som är kortare än 12 månader, detta eftersom oförbrukade medel vid årets slut måste lämnas tillbaka. Vidare menar respondenterna att det kan uppstå behov av att ”pussla ihop” tjänster med medel från flera källor, kopplade till olika uppdrag, då enskilda bidrag ofta inte räcker till en heltidstjänst. Länsstyrelserna får använda förvaltningsanslaget för att avhjälpa svårigheter inom de bidragsfinansierade områdena, och detta sker relativt frekvent. Detta anser flera

⁶⁵ Länsstyrelsernas årsredovisningar

⁶⁶ Statskontoret 2020:17, s. 16, s. 18, s. 73

⁶⁷ Se exempelvis Statskontoret 2020:17, s. 23

respondenter gör att det i praktiken blir svårhanterligt, då förflyttning av medel alltid innebär en risk att anslagsfinansierade verksamheter drabbas negativt. Som två medarbetare i Stockholm berättar:

Vi har tagit över [ett uppdrag] från [myndighet]. [...] Vi fick reda på det någon gång i november. Då fick vi veta i januari att det var 800 000 [kronor]. [...] Och sen får vi beslutet, och då visade det sig att det var 1,2 miljoner [kronor]. Sen så visar det sig att det finns pengar över från året innan, så vi får 1,8 miljoner [kronor], det fick vi reda på i mars. [...] Och vi vet inte om pengarna kommer kontinuerligt eller om de finns kvar 2023, ingen aning. Sedan får vi reda på det någon gång i mars att troligtvis kommer pengarna vara kvar nästa år. Då går vi ut med en tjänst [annons], söker någon person som kan jobba med de här områdena för en visstidsanställning året ut. Då är det ingen som vet varför vi inte får kvalificerade sökande. [Författare: Är det för att ingen vill jobba i åtta månader?] Nej, precis. Och sen har det också nu gått så lång tid så att vi fick göra nya annonser. För att hinna med uppdraget, måste vi nu få ut två tjänster. Nu har vi fått två tjänster på ett halvår. Vi har nu tagit två nyutexaminerade, eller helt gröna egentligen, vilket gör att det belastar de andra medarbetarna. Vi måste lära upp dem och så vidare. Så det är en utmaning att det är väldigt kortsiktigt.

(Respondent 9)

Tidigare år har vi fått bidrag för [ett uppdrag] och sen helt plötsligt så får vi inte dem i budgeten 2021. Ibland har de inte riktigt koll på departementet. Jag vet inte. Eller om det är missförstånd, eller om det går för fort. Men då gav de motsvarande summa [...] till kommunerna. Det var samma anslag som vi gick på. Och då fick vi ingenting till dem. Och det är ju det som det är, den finansiering som jag hade för mina medarbetare. Så då fick jag i panik flytta över dem till de medel vi har för [ett annat projekt].

(Respondent 6)

Också värt att notera i sammanhanget är att, åtminstone på länsnivån, upplevs dispositionsrätterna inte som vare sig transparenta eller överskådliga. Dispositionsrätterna uppfattas som en positiv utveckling som underlättar planeringsarbetet, men sättet på vilket Länsstyrelsen i Örebro län fördelar bidragen förefaller oklara för de flesta av respondenterna. Detta kan delvis bero på att länsstyrelserna i många fall har valt att behålla de fördelningsmodeller som utvecklats av sektorsmyndigheterna, trots att dispositionsrätterna har flyttats till länsstyrelserna. Problem med transparens och överskådlighet kvarstår eftersom fördelningsmodellerna är desamma som tidigare. Dessutom innebär de utökade dispositionsrätterna att länsstyrelserna måste komma överens om fördelningen, även om Länsstyrelsen i Örebro län formellt sett har fördelningsansvaret. Flera företrädare som intervjuats för studien menar att de har begränsad insyn i de mellanlänsliga diskussionerna om fördelningen då dessa diskussioner sker inom olika informella nätverk:

Det kan se jätteolika ut för varje [bidrag]. [...] Där kan man ibland använda samma fördelningsnyckel [som för förvaltningsanslaget]. Ja, men där blir det som en

diskussion i olika länsrådsgrupper och nätverk mellan länsstyrelserna – hur ska vi fördela de här pengarna? Ska vi använda fem parametrar eller ska vi ha då- då kan de hitta på en egen parameter att just de här medlen som gäller till exempel strandskydd, och då kanske det är rimligt att de här länen som har mer strandskyddsärenden- men då kanske vi ska fördela mer till dem. Och så hittar man på någon egen nyckel för just de pengarna. Så där är det jättesvårt att veta hur det kommer att fördelas.

(Respondent 4)

Det är dessutom så att hur man kommer fram till den här fördelningen, det bereds i en massa nätverk. Det läggs ut i nätverk om vi får tio miljoner för någonting. Då har vi olika grupper som är indelade i ämnesområden. [...] Beroende på vad det här uppdraget platsar in så läggs det ut en grupp där det sitter några länsråd med, då är det ett länsråd som är ordförande. [...] Under gruppen sitter det jättemånga nätverk. Du kan ha miljö nätverk, du kan ha lantbruksnätverk, och så vidare. Där sitter en del av cheferna, men också medarbetare från olika delar i olika länsstyrelserna. Sedan bereds det här i nätverken och så kommer det upp [...] i länsråds kretsen för att ta beslut, och då blir man presenterad en uppställning där man har kommit fram till någon konsensus i de här grupperna. Det har överhuvudtaget inte passerat myndigheternas ledningsgrupper utan det går direkt ut för hantering och då har man kommit fram till en modell som kan vara- jag vet inte hur många modeller vi har, ganska många.

(Respondent 2)

6 Analys och diskussion

6.1 Bristande intern och global transparens

Flera tidigare granskningar har slagit fast att länsstyrelsernas finansiering är komplex och svår att överskåda, även för medarbetarna inom länsstyrelserna. Denna uppfattning bekräftas i samtliga intervjuer gjorda i denna studie och som redovisas i samband med denna rapport. Generellt sett saknar finansieringsmodellen intern transparens.

När det gäller fördelning av förvaltningsanslaget kan man tolka arbetet med de parametermodeller som existerat genom åren som delvis grundade i en önskan om ökad transparens. I Statskontorets granskningar, som låg till grund för dagens fördelningsmodell, hade de som uppdrag att ta fram parametrar som är mätbara, transparenta och enkla att förstå.⁶⁸ Modellen i sig kan sägas vara transparent – parametrarna baseras på offentliga data, och dessa tillsammans med viktningar ger fördelningen mellan länsstyrelserna. Däremot bygger granskningarna och de resulterande modellerna på ett stort antal övervägningar och bedömningar (frasen ”vi bedömer” förekommer hela 116 gånger i granskningen från 2020⁶⁹, till exempel). De publicerade rapporterna ger minimal insyn i processerna bakom dessa övervägningar och bedömningar, och dessa förblir otransparenta för medarbetarna på länsstyrelserna.

Ett exempel är den dubbla vikten för landsbygdskommuner i den senaste modellen – Statskontoret konstaterar i deras senaste granskning från 2020 att det framförallt är större kommuner som driver ärendemängden i länen, och att även större kommuner kan behöva stöd från länsstyrelserna samt att länsstyrelsernas verksamhet riktas allt mer mot kommuner istället för privatpersoner.⁷⁰ Trots detta gjordes bedömningen att ärendemängden speglas av måttet folkmängd och att landsbygdskommunerna bör ha dubbel vikt. Resonemanget bakom bedömningen framgår inte i slutrapporten. Således uppfattas modellen som missgynnande av de flesta respondenter som deltog i denna studie, särskilt när fördelningen till synes minskade Stockholms andel av anslaget.

Det är viktigt att påpeka i sammanhanget att detta inte är att ifrågasätta rimligheten av specifika övervägningar eller bedömningar som gjordes av Statskontoret. Resursfördelning kommer oundvikligen innebära övervägningar mellan olika aktörer och intressen. Det är inte möjligt att framta någon form av modell utan mänskliga bedömningar. Däremot bidrar på vilket sätt bedömningar utformas (det vill säga av externa experter) och kommuniceras till den negativa inställning som finns mot fördelningsmodellen.

⁶⁸ Statskontoret 2020:17; Statskontoret 1996:8

⁶⁹ Statskontoret 2020:17, s. 51

⁷⁰ Ibid.

Resultaten från både tidigare utredningar och denna studie tyder även på att inomstatliga bidrag saknar intern transparens. Som tidigare nämnts saknas dels tydlig logik på regeringsnivå för huruvida ett uppdrag ska finansieras med anslag eller bidrag, dels handlar det om att myndigheternas fördelning av bidragen kan ske enligt ett antal olika modeller och att dessa kan förändras från år till år. Dessutom förvärras detta av det stora antalet anslag, vilket gör det svårt för respondenterna inom vissa bidragstunga verksamhetsområden att skapa en klar bild och förståelse för finansieringsmodellen.

I detta fall är också intern och global transparens sammankopplade – oavsett om det handlar om förvaltningsanslag eller inomstatliga bidrag måste medel fördelas mellan 21 länsstyrelser, öknings i vissa län resulterar i minskningar i andra län. Det är inte orimligt att anta att det oavsett modell kommer finnas oenigheter kring fördelningen, men motsättningen mellan länen kan antas förvärras av finansieringsmodellens brist på transparens, särskilt när det gäller resonemangen bakom fördelningsbeslut. Ett återkommande tema i intervjuerna har varit just oförståelse för varför ett eller annat län har fått en viss nivå av finansiering. Alltså, finansieringsmodellen har i detta fall inte kunnat skapa för medarbetarna en klar bild om det bredare sammanhanget för länsstyrelsernas finansiering.

Problem med transparens finns även i viss utsträckning på länsnivå. Förvaltningsanslaget kommer till länsstyrelserna genom regleringsbrevet, men regleringsbrevet i sig ger inte tydlig vägledning om hur anslaget bör fördelas mellan olika verksamhetsområden. Fördelen med detta är att länen själva kan prioritera mellan verksamheter. Men det leder också till ett ökat sektorstänkande inom länen då vissa upplever att den länsinterna fördelningen av anslag inte är förståelig. Vissa respondenter menar även att bidrag och riktade medel har viss fördel då dessa är öronmärkta och inte kan omfördelas till andra verksamhetsområden. Liknande åsikter kan även noteras i tidigare granskningar.⁷¹ Dessutom, som tidigare nämnts, uppfattas inte dispositionsrätterna som transparenta och överskådliga, då fördelningen bygger mycket på konsensus på länsledningsnivå och processen förefaller oklar för medarbetarna på operativa nivån.

6.2 Flexibilitet

Generellt kan man säga att förvaltningsanslaget har relativt god flexibilitet, eftersom huvuddelen (det vill säga den del som inte utgörs av riktade medel) kan disponeras av länsstyrelserna efter deras lokala förutsättningar. Regleringsbrevet sätter ramen för olika verksamhetsområden, men prioriteringar och fördelningar mellan områdena lämnas till länsstyrelserna. Dock är möjligheten för egna prioriteringar i praktiken begränsad – förvaltningsanslaget sätter ett finansiellt tak för anpassningar då det måste kunna täcka ett stort antal uppdrag. Prioriteringar och anpassningar i det här fallet

⁷¹ Till exempel SOU 2004:14

innebär alltid kompromisser mellan olika verksamhetsområden⁷², dessutom är förvaltningsanslaget till sin natur inte kopplat till specifika uppdrag. Ett antal respondenter menar att antalet uppdrag i regleringsbrev har ökat genom åren utan motsvarande ökning i anslag. Ett exempel som nämnts i Riksrevisionens granskning från 2019 är ökningen i livsmedels-, djurskydds- och veterinärrelaterade uppdrag, som i princip ska vara helt anslagsfinansierade. Företrädare från flera länsstyrelser menar dock att dessa i praktiken är ofinansierade eftersom tillskjutning av uppdrag till länsstyrelserna inte var förknippade med motsvarande ökning i förvaltningsanslag.⁷³ Möjlighet till anpassning begränsas även tidsmässigt – anslagsförordningen ger ett visst utrymme för anslagskredit och anslagssparande, dock är båda begränsade till tre procent av årets anslagsbelopp.⁷⁴

Flexibiliteten hos inomstatliga bidrag å andra sidan är kraftigt begränsad – bidrag är öronmärkta för specifika uppdrag och dessutom måste oanvända bidrag returneras till bidragsgivande myndighet. Däremot kan ökade dispositionsrätter ses som en positiv utveckling i sammanhanget, då samtliga bidrag som fördelas genom dispositionsrätter återkommer i mer än tre år. Samtidigt är det värt att minnas att dispositionsrätter inte påverkar öronmärkning av medel, och att medel kan enbart användas till specifika uppdrag. Dessutom som tidigare nämnts, berättade flera intervjuade personer att fördelning av dispositionsrättsbelagda medel inte framstår som transparent, åtminstone inte på den operativa nivån inom länen. Då större del av fördelningsbesluten sker enligt konsensus på länsledningsnivå upplever många att de inte har möjlighet att påverka fördelningarna. Som i fallet med transparens spelar aktörernas plats i den organisatoriska hierarkin en viss roll i hur flexibilitet uppfattas – vad som uppfattas som flexibel på länsnivån behöver inte nödvändigtvis uppfattas likadant längre ner i organisationen.

6.3 Reparerbarhet

Mycket av det rutinmässiga arbetet kring finansiering kan ses som en form av reparationsarbete. Såväl tidigare granskningar som intervjuer i denna studie har visat på ett behov av att ”pussla ihop” heltidstjänster med stöd från flera olika finansieringskällor. Fördelningsnycklarna för enskilda medel ger ofta inte tillräcklig finansiering för att anställa en medarbetare på heltid. Även andra typer av anpassningar görs regelbundet för att kunna rekrytera och bibehålla personal i länsstyrelserna. Personalkostnader flyttas från en finansieringskälla till en annan, neddragningar i tillsynsarbete sker för att kunna kompensera för ryckigheten och kortsiktigheten bidragsfinansieringen. Även om dessa anpassningar inte är en strikt konsekvens av någon form av nedbrytning av finansieringssystemet som sådant, kan anpassningarna

⁷² RiR 2019:2

⁷³ Ibid.

⁷⁴ Anslagsförordning (2011:223), §7-§8

ändå ses som ett reparationsarbete då dessa är nödvändiga för att upprätthålla normal funktion hos länsstyrelserna.

Möjlighet till reparation finns – det görs trots allt regelbundet på den operativa nivån. Samtidigt kvarstår alla ovannämnda begränsningar kring flexibilitet – det vill säga anpassningar som måste ske inom den ram som fastställts av den totala finansieringsnivån och inom respektive öronmärkta område. I princip samtliga intervjurespondenter i denna studie menar att dessa former av reparation har varit mycket tidskrävande och har bidragit till en signifikant del av det administrativa arbetet inom respektive avdelning. Dessutom är det anmärkningsvärt att finansieringsmodellen i sig bidrar till reparationsbehovet – kortsiktigheten, oförutsägbarheten och ryckigheten är inbyggda i systemet. På så vis är detta en mycket olycklig kombination – ett system som kräver ständig reparation, men där reparerbarheten är starkt begränsad.

Referenslista

- Adler, P.S. and Borys, B., 1996. Two types of bureaucracy: Enabling and coercive. *Administrative science quarterly*, pp.61-89.
- Ahrens, T. and Chapman, C.S., 2004. Accounting for flexibility and efficiency: A field study of management control systems in a restaurant chain. *Contemporary accounting research*, 21(2), pp.271-301.
- Anslagsförordning (2011:223).
- Englund, H. and Gerdin, J., 2015. Developing enabling performance measurement systems: On the interplay between numbers and operational knowledge. *European Accounting Review*, 24(2), pp.277-303.
- Finansdepartementet, 2021. *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende länsstyrelserna*.
- Finansdepartementet, 2020. *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende länsstyrelserna*.
- Finansdepartementet, 2019. *Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende länsstyrelserna*.
- Finansdepartementet, 2009. *Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende länsstyrelserna*.
- Finansdepartementet, 2007. *Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende länsstyrelserna*.
- Jordan, S. and Messner, M., 2012. Enabling control and the problem of incomplete performance indicators. *Accounting, Organizations and Society*, 37(8), pp.544-564.
- Länsstyrelsen i Skåne län, 2020. *Årsredovisning 2021*.
- Länsstyrelsen i Stockholms län, 2020. *Årsredovisning 2021*.
- Länsstyrelsen i Västra Götalands län, 2020. *Årsredovisning 2021*.
- Länsstyrelsen i Örebro län, 2020. *Årsredovisning 2021*.
- Länsstyrelsen i Örebro län, 2018. *Årsredovisning 2017*.
- Riksrevisionen 2019:2. *Vanan makt – regeringens styrning av länsstyrelserna*.
- SOU 2004:14. *Det ofullständiga pusslet – Behovet av att utveckla den ekonomiska styrningen och samordningen när det gäller länsstyrelserna*.
- SOU 2012:81. *Statens regionala förvaltning, förslag till en angelägen reform*.
- Statskontoret 1996:8. *Modeller för fördelning av ramanslaget till länsstyrelserna*.
- Statskontoret 2020:17. *En översyn av modellen för att fördela länsstyrelsernas förvaltningsanslag*.
- Tillväxtverket, 2021, *Kommunindelning 2021 städer och landsbygder*.

Länsstyrelserna ska tillhandahålla likvärdig service i hela landet, men ska samtidigt ta hänsyn till lokala förhållanden och förutsättningar. De ska verka för nationella politiska mål inom en rad olika sektorer, men ska samtidigt anta ett helhetsperspektiv och arbeta sektorsöverskridande. De betraktas som 21 separata myndigheter, men finansieras med gemensamma medel.

Finansieringen av länsstyrelserna och fördelningen av medel mellan länen har varit föremål för statliga granskningar och utredningar i närmare 20 år. Tidigare studier har konsekvent funnit att finansieringen av länsstyrelserna har varit komplex, svåröverskådlig och har präglats av kortsiktighet och oförutsägbarhet, detta trots ett antal förändringar genom åren. Resultaten från tidigare granskningar tyder på att en del av problematiken ligger bortom frågor om fördelning av finansiella medel mellan länen.

I denna rapport studeras länsstyrelsernas finansiering som ett byråkratiskt system, med ett antal designegenskaper. Resultaten visar att mycket av den tidigare kritiken mot finansieringen kan hänföras till systemets brist på transparens, flexibilitet och reparerbarhet.

Innehållet i rapporten kan med fördel användas som underlag för diskussioner och utvecklingsarbete kring finansiering i olika typer av offentliga verksamheter.

Yu Xiang är universitetsadjunkt vid Institutionen för ekonomistyrning och logistik, Linnéuniversitetet i Växjö, och doktorand vid Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet. Han är även knuten till Akademin för ekonomistyrning i staten.

Akademin för ekonomistyrning i staten (AES) är ett nätverk av forskare som tillsammans med praktiker arbetar för att initiera, skapa och förmedla kunskap om ekonomi- och verksamhetsstyrning i offentlig sektor.

ISBN 978-91-984607-4-2