



Länsstyrelserna



Att dra åt samma håll

En studie av samordning och koncentration
inom länsstyrelsevärlden

Utredare: Georg Heuwing

Länsstyrelsen i Skåne Län
Ledningskansliet
205 15 MALMÖ
Tfn: 040-25 20 00
lansstyrelsen@m.lst.se

SAMMANFATTNING	5
1. BAKGRUND	9
1.1 UTVECKLINGEN INOM STATSFÖRVALTNINGEN	10
1.2 REGERINGENS UPPDRAG OCH DENNA RAPPORT	12
1.3 METOD OCH DEFINITIONER	13
2 SAMORDNING OCH KONCENTRATION AV VERKSAMHETER INOM DET ADMINISTRATIVA STÖDOMRÅDET	17
2.1 SAMORDNINGSSTRUKTURER INOM LÄNSSTYRELSEVÄRLDEN	17
2.2 KARTLÄGGNING AV EXISTERANDE SAMARBETEN	19
3 BEFINTLIG SAMORDNING OCH KONCENTRATION INOM KÄRNVERKSAMHETER	26
3.1 MÖNSTER FÖR SAMORDNINGEN AV KÄRNVERKSAMHET INOM LÄNSSTYRELSEVÄRLDEN	26
3.2 KOMMENTARER MED AVSEENDE PÅ DET FORTSATTA ARBETET MED SAMORDNING AV KÄRNVERKSAMHETEN PÅ LÄNSSTYRELSERNA	28
4 ANALYS	30
4.1 VAD ÄR SYFTET MED SAMORDNING?	30
4.2 VILKA STRUKTURELLA FAKTORER PÅVERKAR SAMORDNING/KONCENTRATION?	31
4.3 FAKTORER SOM UNDERLÄTTAR SAMORDNING	33
4.4 FAKTORER SOM MOTVERKAR SAMORDNING	35
4.4.1 STYRNING OCH REGELVERK	35
5 FÖRSLAG	42
5.1 EN OUTNYTTJAD POTENTIAL	42
5.2 GRUNDEN FÖR DE LAGDA FÖRSLAGEN	42
5.3 ÖKAD TYDLIGHET I STYRNING OCH REGELVERK	44
5.4 DE EKONOMISKA INCITAMENTEN FÖR SAMORDNING BÖR ÖKA	46
5.5 SPRID GODA EXEMPEL!	46
5.6 SKAPA TYDLIGA STRUKTURER FÖR SAMORDNING	48
5.7 SAMORDNA VERKSAMHETER SOM SNABBT GER RESULTAT	49
6 AVSLUTNING	53

SAMMANFATTNING

Regeringen uppdrog den 12 maj 2005 åt samtliga länsstyrelser att kartlägga och analysera den samordning och koncentration av verksamhet mellan länsstyrelserna som finns idag, med tyngdpunkt på den administrativa stödverksamheten. I uppdraget ingick att lämna förslag till hur samordningen kan vidareutvecklas och, där så är lämpligt, även lämna förslag till koncentration av verksamheter. Uppdraget att samordna detta arbete gavs åt Länsstyrelsen i Skåne län. Föreliggande studie utgör en länsstyrelsegemensam rapport, och har lämnats till Regeringskansliet (Finansdepartementet) den 16 januari 2006.

Studiens fokus har i enlighet med regeringens uppdrag huvudsakligen legat på administrativa stödprocesser. Informationsinhämtningen har skett genom enkäter till samtliga länsstyrelser. De har kompletterats med kvalitativa inslag i dialogform med administrativa direktörer och länsråd. Studien behandlar ej inomregional samverkan mellan statliga myndigheter i länen.

Definitioner

Med *samordning* avses i utredningen att en medveten insats har gjorts för att likrikta/ensa metoder, processer/praktiskt arbete för att skapa ett likartat arbetssätt/behandling av en uppgift. Begreppet *koncentration* avser att en verksamhet helt eller delvis överförs från en eller flera länsstyrelser till en annan. Med *stödverksamhet* avses stöd av olika slag för att kunna bedriva kärnverksamheten. Det kan t.ex. vara administration, IT-system och utbildning. *Kärnverksamhet* avser den verksamhet som länsstyrelserna har att utföra enligt lagar, förordningar och andra styrdokument.

Kartläggning av existerande samarbeten

Länsstyrelserna samordnar i någon form sina stödverksamheter, totalt i ett 70-tal fall. Samtliga länsstyrelser deltar i samordningsarbetet i ett 30-tal fall. I andra fall varierar deltagandet från en handfull samarbeten (3-6) till ett tjugotal. Vidare har tio verksamheter inom det administrativa stödområdet koncentrerats. Det område där den mesta samordningen sker är inom IT, GIS och telekommunikation. PA- och EA-verksamheterna, information och bibliotek tillhör också de områden som ofta samordnas.

Även när det gäller kärnverksamheten bedrivs ett omfattande samordningsarbete.

I likhet med samordningen inom stödverksamheten finansieras samordningen av kärnverksamheten från länsstyrelsernas ordinarie förvaltningsanslag.

Vid några tillfällen medverkar dock de centrala sektorsmyndigheterna med resurser i länsstyrelsernas samordningsarbete.

Vid sidan av det direkta samordningsarbetet sker också en omfattande samverkan mellan länsstyrelsernas sakkunniga inom olika politikområden. Syftet är ofta att genom erfarenhetsutbyte och *benchmarking*, söka likartade lösningar i hur verksamheten bedrivs vid de olika länsstyrelserna.

Faktorer som underlättar respektive motverkar samordning

Utredningen identifierar ett antal faktorer som antingen underlättar respektive motverkar samordning. Till de faktorer som underlättar samordning hör teknisk utveckling, geografisk närhet, länsledningarnas och medarbetarnas engagemang samt den samverkan i olika nätverk som idag sker.

De faktorer som motverkar samordning utgörs av brister i styrning och regelverk, avsaknaden av en förvaltningspolitisk vision, otillräckliga ekonomiska resurser, skillnader i tekniska och administrativa system m.m.

Förslag

På grundval av ovanstående identifierade faktorer föreslår länsstyrelserna att följande åtgärder vidtas för att öka samordningen mellan länsstyrelserna.

Regeringens övergripande vision, syften och prioriteringar vad gäller samordningen bör förtydligas

Det viktigaste styrdokumentet för länsstyrelserna är regleringsbrevet. Detta utgör basen för den verksamhetsplanering som sker på länsstyrelserna. Regeringen bör i kommande regleringsbrev för länsstyrelserna ge ett uppdrag till dessa att gemensamt, förslagsvis genom länsrådsgrupp 7, genomföra en studie om möjligheterna till samordning och koncentration där utpekad verksamhet på länsstyrelserna går igenom och bedöms efter på förhand fastställda kriterier.

För att åstadkomma mer koncentration/samordning inom det administrativa stödområdet, bör en enhetlig struktur skapas och samordningsfrågorna hanteras i en fastställd ordning som är gemensam för samtliga länsstyrelser.

Mer återkoppling till/från Regeringskansliet

Departementet bör ställa krav på att länsstyrelserna gemensamt redovisar det senaste årets utveckling av samordningen inom det administrativa stödområdet under en särskild rubrik i årsredovisningen.

Länsledningarnas tydlighet i styrningen och prioriteringarna bör öka

Det kan konstateras att länsstyrelserna genom egna initiativ framgångsrikt samordnat ett stort antal verksamheter inom det administrativa stödområdet. En fortsatt ”efterfrågestyrd” samordning kräver dock en tydlig styrning från länsledningarna och en satsning på organisatoriska lösningar för utvecklingsarbetet. Länsledningarna bör utnyttja verksamhetsplaneringen i högre utsträckning för att ”marknadsföra” samordningsfrågorna på länsstyrelserna, och genom direktiv till planeringen tydliggöra de önskemål som de och Regeringskansliet har i frågan.

De ekonomiska incitamenten bör öka

Den samordning som hittills skett har planerats och genomförts inom ramen för länsstyrelsernas ordinarie förvaltningsanslag. Regeringen bör ställa särskilda resurser till länsstyrelsernas förfogande för gemensamt utvecklingsarbete av detta slag. Tydligare ekonomiska incitament för samordning bör också skapas, exempelvis genom att frigjorda medel genom samordningen får överföras till kärnverksamheten.

Sprid fler goda exempel!

Det finns ett relativt stort antal goda exempel på aktiviteter som hittills har samordnats och där alla län deltar. Det finns dock åtskilliga fler initiativ som kan spridas till övriga länsstyrelser. Ett aktuellt exempel är samordnad löneadministration mellan länsstyrelserna i Västmanland och Örebro samt ett förslag till samordnad löneadministration mellan sydlänen. Andra goda exempel är ”Diariet på Internet”, där tretton länsstyrelser deltar, och elektronisk fakturahantering, där Örebro och Västmanlands län har utvecklat en modell som håller på att sättas i drift.

Skapa tydliga strukturer för samordning

Det finns f.n. en rad konstellationer – allt från länsrådsgrupperna 1-7 till geografiska, sakområdesspecifika, utvecklingsplattformar, specifika projekt och förvaltningar m.m., vilka i högre eller lägre grad arbetar med samordningsfrågor. Dessa verksamheter bör utvecklas till heltäckande sakområdesgrupperingar för alla delområden på det administrativa stödområdet med sinsemellan liknande uppbyggnad, rutiner, arbetsformer och uppdrag. Detsamma gäller de geografiska konstellationerna. Vidare bör övervägas om inte existerande funktionella strukturer skall ges mer befogenheter/resurser och permanentas.

Nyckelord för den fortsatta utvecklingen bör vara:

- *Institutioner – inte bara nätverk*
- *Avtal – inte endast avsiktsförklaringar*
- *Heltäckande, symmetriska strukturer – inte bara fläckvisa lösningar*

Fortsätt att samordna verksamheter som snabbt ger resultat

Även om samordningen inom vissa områden kommit långt kan arbetet drivas vidare, genom att förslagsvis först samordna verksamheter som är förhållandevis lätta att samordna och som ger snabba synbara effekter. I första hand kan denna samordning avse fortsatta upphandlingar, blanketter och mallar samt gemensamma tekniska lösningar för information och IT, d.v.s. mer samordnat stöd för kärnverksamheterna.

Principiellt viktiga frågor

Utöver ovanstående förslag har ett antal principiella frågor identifierats, som i sista hand uppdragsgivaren bör ta ställning till, bl.a.

- Gränsdragningen för vad som skall samordnas och vad som inte skall samordnas
- Det övergripande syftet för samordning
- Balansen mellan ökad grad av styrning från regeringen kontra en mer efterfrågestyrd samordning där länsstyrelserna själva identifierar behov och lösningar
- Enskilda länsstyrelser möjlighet att tacka nej till effektiva gemensamma lösningar och medverkan i samordningsverksamheter

1. Bakgrund

Det har under de senaste åren kommit allt fler signaler från regeringen om att öka samordningen mellan länsstyrelserna. De bakomliggande skälen har huvudsakligen varit att uppnå effektivitetsvinster, mer enhetlig verksamhet och en mer rationell användning av existerande personella och ekonomiska resurser. Även det yttre kundperspektivet har lyfts fram likväl som förenkling för de centrala sektorsmyndigheter som länsstyrelserna verkar tillsammans med. Regeringen ger dock uttryck för att samordningsarbetet trots detta går långsamt. En bidragande orsak till denna uppfattning skulle möjligen kunna vara att det samarbete och den samordning som sker mellan länsstyrelserna inte är tillräckligt synliggjord i dialogen med uppdragsgivaren.

Uppdragsgivarens önskemål om en ökad grad av samordning mellan länsstyrelserna återfinns i olika styrdokument från regeringen och utredningar under de senaste åren. Ex:

Översyn av styrningen av länsstyrelsernas verksamhet, Dir 2002:114, sid. 183:

”Möjligheterna att genom samordning och samverkan effektivisera verksamheten begränsas bl.a. av den geografiska spridningen, men måste trots det bedömas vara förhållandevis stora.”

”Det ofullständiga pusslet” (SOU 2004: 14), sid. 167

”Om samordning anses lämplig, men en tillräcklig volym saknas föreligger ett stort behov av samordning och t.o.m. koncentration. Viss verksamhet har redan koncentrerats, t.ex. delar av jordbruksadministrationen. Utredningen föreslår att regeringen bör gå vidare och se över om det finns fler verksamheter där koncentration är ett alternativ. Som ett stöd i detta arbete kan den tidigare beskrivna vägledningen användas.”

Uppdrag om länsstyrelsernas samordning av de statliga myndigheternas insatser i det regionala utvecklingsarbetet., Fi 2004/5012 Regeringen har den 28 oktober 2004 givit samtliga länsstyrelser i uppdrag att lämna förslag om hur länsstyrelserna skall utveckla samordningen av statliga myndigheter i det regionala utvecklingsarbetet. Utredningen skall vara slutförd den 30 november 2005.

Uppdrag angående Länsstyrelsernas gemensamma utveckling till 24-timmarsmyndigheter (F1 2004/5519)

”Länsstyrelsernas gemensamma utvecklingsarbete avseende 24-timmarsmyndigheten skall fortsätta under 2005” Uppdraget innehåller ett antal konkreta uppgifter som bl.a. går ut på att länsstyrelserna skall presentera ett antal gemensamma tjänster på Internet.

Tilläggsdirektiv till Ansvarskommittén, Dir 2004:93, sid. 9 :

”Kommittén skall analysera och lämna förslag på hur en förbättrad styrning och samordning av den statliga verksamheten skall åstadkommas.”

Budgetpropositionen 2005, Uo 18, sid. 62:

”Länsstyrelseorganisationen omfattar 21 myndigheter som var och en bedriver verksamhet inom ett stort antal sektorer, ofta i samverkan med andra offentliga aktörer, bl.a. ett 20-tal centrala sektorsmyndigheter. Detta ställer särskilda krav på länsstyrelsernas ledning och på samordning av det gemensamma utvecklings- och förvaltningsarbetet.”

Sammanfattningsvis riktar sig önskemålen om ökad samordning mot såväl verksamhetens innehåll och effektivitet som mot utvecklingen av arbetssätt och stödfunktioner. Regeringens signaler om ökad samordning inskränker sig dock inte till samordning mellan länsstyrelserna. Regeringen framhåller betydelsen av en *sammanhållen förvaltning*. Detta har dessutom på senare år tagit sig uttryck i en alltmer utvecklad inomregional samverkan och samordning mellan olika myndigheter i länen. Denna typ av samverkan har dock inte undersökts närmare inom ramen för denna studie.

1.1 Utvecklingen inom statsförvaltningen

1.1.1 Större administrativa enheter

Samordningsfrågor flyttas allt högre upp på dagordningen. I regeringens tilläggsdirektiv till Ansvarskommittén kan följande läsas:

”Kommittén skall se över och analysera vissa centrala delar av den statliga styrningen av samhällsorganisationen. Detta berör både relationen mellan regeringen och de statliga myndigheterna och mellan staten och den kommunala nivån. I uppdraget ingår bl.a. att lämna förslag på hur den statliga verksamheten på regional nivå skall utformas...” och ”Om kommittén finner det motiverat skall den lämna övergripande förslag på förändringar av nuvarande kommun-, landstings- och länsindelning.”

Ansvarskommitténs ordförande, Mats Svegfors, har också vid flera tillfällen uttryckt tankar i denna riktning. I *”Guiden till inspirerande jobb”* (17 mars 2005) finns en intervju med Svegfors. Där förs följande resonemang:

”Utredningen kommer förmodligen att föreslå att Sverige delas in i färre men större regioner. Dagens län, 21 stycken, är en kvarleva från 1800-talet och ännu

längre tillbaka. De senaste åren har de nya storregionerna Skåne och Västra Götaland bildats och fått ett större ansvar vilket till viss del har fungerat. Sådana förändringar innebär även en annan organisering av både staten och kommunerna. Ansvarskommittén har specialstuderat de nya regionerna men hur Sverige ska delas upp kan Svegfors inte säga i dag, men kanske när utredningen är färdig 2007.”

1.1.2 Produktivitetskrav

Utvecklingen avseende antalet anställda inom den statliga sektorn (med undantag för rättsväsendet, högskoleområdet och de delar som ingår i infrastrukturområdet) är tydlig. Personalstyrkan i denna del av den statliga sektorn har minskat med 27 procent sedan 1981. Till viss del kan detta förklaras med att verksamheter flyttats från det statliga området, genom t.ex. de omfattande bolagiseringarna under 1990-talet. Till stor del rör det sig dock om effektiviseringar. Färre anställda som förväntas producera mer. Studier av det tidigare Riksrevisionsverket visar bl.a. att länsstyrelserna fått vidkännas de största nedskärningarna jämfört med övriga myndigheter.

Antal ärenden som handläggs av länsstyrelserna har med få undantag ökat kraftigt de senaste 25 åren, samtidigt som antalet anställda inte ökat i samma utsträckning. Kravet på en fortsatt utveckling av produktiviteten kan utläsas i det årliga sparbetandet på 0,6 procent som ställs på de statliga myndigheterna och på den låga PLO-uppräknningen.

1.1.3 Prognoserna för statsbudgeten och den demografiska utvecklingen

I ESV:s budgetprognos 2005:2 beräknas ett statsfinansiellt underskott på 171 miljarder kronor under prognosperioden 2005-2008. Framförallt sjuk- och förtidspensioneringar bidrar till att tynga statsbudgeten. ESV varnar för att statens utgifter bör sänkas med 30 miljarder kronor 2008 jämfört med vad som hittills beräknats för att uppnå balans i statsbudgeten. Som referens kan nämnas att utfallet för anslaget 32:1 ”Länsstyrelserna m.m.” totalt beräknas uppgå till ca 2,2 miljarder kronor 2005.

I Sverige, liksom i övriga västvärlden, är den demografiska utvecklingen ett bekymmer. Efter år 2007 kommer andelen av befolkningen, som är i arbetsför ålder, att minska under lång tid. Kostnaderna för den offentliga välfärden kommer att ge ansträngda offentliga finanser. De statliga verksamheterna kommer med största sannolikhet att utsättas för krav om kontinuerlig effektivisering. Försiktighetsprincipen föreskriver därför att statliga aktörer på sikt skaffar sig en handlingsberedskap för en mer ansträngd statsfinansiell situation på sikt.

1.1.4 Teknik och administrativ utveckling

Den snabba tekniska utvecklingen inom IT-området med förbättrade system och elektronisk kommunikation ökar möjligheterna till samverkan. Det innebär också att allmänheten och samverkande myndigheter ställer allt högre krav på tillgänglighet via Internet och på snabb handläggning. Avståndsfaktorn har minskat i betydelse samtidigt som tidsfaktorn ökat. Utvecklingen av 24-timmarsstjänster siktar mot interorganisatoriska lösningar där medborgaren får ”en dörr” in i myndigheternas processer med väsentligt kortare genomloppstider. Denna utveckling har en tung investerings- och utvecklingssida där varje länsstyrelse för sig har för begränsade ekonomiska och kompetensmässiga resurser.

1.2 Regeringens uppdrag och denna rapport

Mot bakgrund av ovanstående beskrivning gav regeringen 2005-05-12 samtliga länsstyrelser i uppdrag att vidareutveckla samordningen mellan länsstyrelserna (Fi2005/2459). Uppdraget i sin helhet framgår av **bilaga 1**. Den för denna studie centrala delen av uppdraget lyder:

”Regeringen uppdrar åt samtliga länsstyrelser att kartlägga och analysera den samordning och koncentration av verksamhet mellan länsstyrelserna som finns idag. Tyngdpunkten i kartläggningen skall ligga på länsstyrelsernas stödverksamhet, i vilken länsstyrelserna har kommit särskilt långt när det gäller samordning. Till kartläggningen skall en analys göras, med utgångspunkt i olika principiella frågor, t.ex. den aktuella verksamhetens karaktär ställt mot vikten av geografisk närhet.

Inom ramen för uppdraget skall också samordning och koncentration av länsstyrelsernas kärnverksamhet kartläggas mer översiktligt. Denna del av arbetet rör endast faktainsamling och bör ses som ett första steg i strävan att på sikt skapa överblick över länsstyrelsernas hela verksamhet ur ett samordnings- och koncentrationsperspektiv.

Länsstyrelserna skall lämna förslag till hur samordningen kan vidareutvecklas och, där så är lämpligt, även lämna förslag till koncentration av verksamheter. Detta gäller i synnerhet i de samordningsfrågor som länsstyrelserna kommit särskilt långt med. Länsstyrelserna skall även redogöra för konsekvenserna av de förslag som läggs.

Länsstyrelsen i Skåne län skall samordna detta uppdrag. En gemensam slutrapport skall redovisas av Länsstyrelsen i Skåne län till Regeringskansliet (Finansdepartementet) senast den 14 november 2005.”

Tiden för uppdraget har därefter förlängts till den 15 januari 2006.

Studien har inriktats mot följande frågor:

- 1: Vilka verksamheter är samordnade och/eller koncentrerade idag?
- 2: Varför ser situationen ut som den gör?
- 3: Vad bör göras för att främja samordning och/eller koncentration av verksamheter i framtiden?
- 4: Vilka verksamheter lämpar sig för samordning?
- 5: Vad blir konsekvenserna av samordning/olika former av samordning?

Utöver att ge underlag för regeringen/Finansdepartementet har rapporten också till syfte att ge länsstyrelserna underlag för fortsatta diskussionen om utvecklad samverkan.

1.3 Metod och definitioner

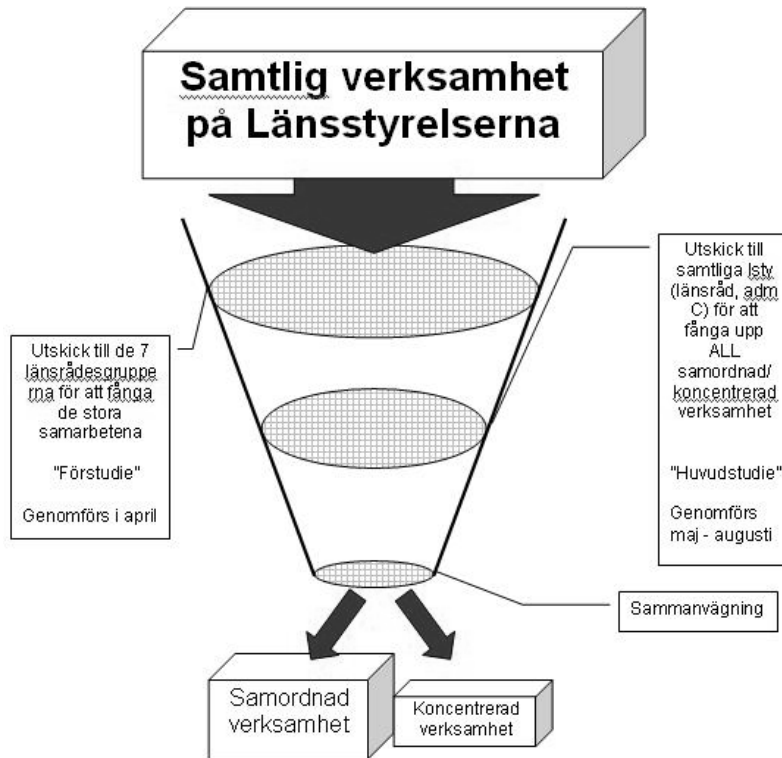
1.3.1 Upplägg för studien i stort - verktyg och analysmodell

Studiens fokus har, i enlighet med regeringens uppdrag, huvudsakligen legat på administrativa stödprocesser. Utgångspunkten för studien är dagens organisationsstruktur. Studien följer i upplägg och presentation följande steg:

- Steg 1: Inhämtning av information
- Steg 2: Sortering – sammanställning
- Steg 3: Analys – identifiering av ev. mönster
- Steg 4: Förslag

Informationsinhämtningen har skett genom enkäter till samtliga länsstyrelser. Dessa har kompletterats med kvalitativa inslag i dialogform med administrativa direktörer/länsråd i några länsstyrelser. Material har i en första omgång hämtats in från länsrådsgrupperna 1-7 (se kap. 2.1.1). I en andra omgång togs uppgifter in från samtliga länsstyrelser för att fånga in samordnings- och koncentrationsverksamheter av mindre omfattning.

Modell för inhämtning av material för inventering:



Det har tidigare inte existerat någon samlad och övergripande bild av samordningsverksamheten i länsstyrelsevärlden. Den begränsade tid som stått till förfogande har därför främst använts till att samla in det omfattande bakgrundsmaterialet och sammanställa det tematiskt för att möjliggöra en så översiktlig och komplett bild av samordningsverksamheter och -strukturer i länsstyrelsevärlden som möjligt. Tiden har inte medgivit en djupare viktning av tyngden, omfattningen, effektiviteten m.m. i de kartlagda verksamheterna.

1.3.2 Definitioner

Samordning

Det finns flera sätt att definiera begreppet samordning. Denna studie utgår från följande:

"När en medveten insats har gjorts för att likrikta/ensa metoder, processer/praktiskt arbete för att skapa ett likartat arbetssätt/behandling av en uppgift. Samordning kan alltså avse såväl utveckling som produktion och kan

omfatta vitt skilda områden som gemensamma upphandlingar, gemensamt utarbetade och använda beslutsprocesser/policies, beredning och/eller beslut.”

Samordningen kan omfatta antingen samtliga länsstyrelser eller endast vissa.

Koncentration

Även begreppet koncentration kan definieras och/eller kvalificeras på olika sätt. Denna studie utgår från följande definition:

”När en konkret insats gjorts för att samla genomförandet av en verksamhet helt eller delvis (beredning, beslut, drift eller utvecklingsarbete) från en eller flera länsstyrelser till en annan. En verksamhet som är koncentrerad utförs med andra ord på färre än 21 länsstyrelser.”

Samordning av verksamheter kan ske med eller utan geografisk koncentration. Den primära formen kan vara att ett antal länsstyrelser bestämmer sig för att harmonisera administrativa rutiner utan att överlåta arbetsuppgifter mellan varandra. En mer långtgående samordning innebär att länsstyrelserna också fördelar arbetsuppgifter mellan sig.

Samordning/koncentration kan ske utifrån olika principer. En sådan princip är *geografisk närhet*, där länsstyrelser som gränsar till varandra samordnar/koncentrerar vissa verksamheter. Ett exempel på detta är samordningen av löneadministrationen mellan länsstyrelserna i Västmanland och Örebro. En annan princip är samordning/koncentration utifrån *funktionella utgångspunkter*, där samordningsobjektets natur bestämmer hur samordningen sker. Ett exempel kan vara vattenmyndigheterna. En tredje princip kan vara att samordna verksamheter utifrån en *kompetens/kritisk massaprinzip*, d.v.s. att samla verksamhet till den/de länsstyrelser där kritisk massa uppnåtts för att upprätthålla en viss kompetens inom området. Den gemensamma datahallen i Vänersborg är ett sådant exempel.

Valet av huvudsaklig logik bakom samordning/koncentration är främst en förvaltningspolitisk fråga för uppdragsgivaren att ta ställning till. Självfallet kan också olika principer användas för olika samordningsuppdrag.

En grundläggande fråga som styr formen för samordning är vem som tar initiativet till den. Om det är ett gemensamt behov som leder till frivilligt samarbete, om samordningen baserar sig på någon generell principöverenskommelse eller om samordningen är föreskriven.

Samarbete kring olika frågor mellan näraliggande myndigheter med likartade uppdrag är ett fritt val med en liten grad av förpliktelser medan samordning ställer krav på kompromisser och lojalitet.

Stödverksamhet och kärnverksamhet

Länsstyrelsernas verksamheter kan, utöver ledning och styrning, grovt indelas i kategorierna stödverksamhet och kärnverksamhet. Utgångspunkten för denna studies definition av begreppet stödverksamhet är den som återfinns i SOU 2004:14, sid. 165: *”Med stödverksamhet avses stöd av olika slag för att kunna bedriva kärnverksamheten. Det kan t.ex. vara administration, IT-system och utbildning”*

Även för kärnverksamheten används en definition från SOU 2004:14, sid. 165: *”Med kärnverksamhet avses den verksamhet som länsstyrelserna har att utföra enligt lagar, förordningar och andra styrdokument... Kärnverksamheten kan både betecknas som specifik och generell.”*

Gränsdragningen mellan dessa är dock inte alldeles självklar. De verksamheter som ryms inom verksamhetskod (VÄS) 11 dvs. ekonomi- och personaladministration, IT samt lokaler och intern service med avseende på hela myndigheten betraktas här som stödverksamhet. Det finns utöver detta ett antal verksamheter som ofta kategoriseras som ”kärnverksamhet”, men som lika väl skulle kunna betraktas som ett specialiserat stöd till kärnverksamheten. Exempel på detta är de specifika IT-lösningar för körkortsärenden, väktarregister, stiftelseregister m.m. som för närvarande utvecklas. Sådana länsstyrelsegemensamma utvecklingsprojekt har vanligen representation från såväl linje som stödfunktioner och betraktas i denna rapport som stödverksamhet.

Samordning och koncentration kan ha olika syften. Exempelvis för att uppnå ökad produktivitet (d.v.s. minska kostnader), vissa resultatmål (kvalitet, som t.ex. ökad service, tillgänglighet, rättssäkerhet, likabehandling), öka den kritiska massan hos mindre länsstyrelser eller av regionalpolitiska skäl.

2 Samordning och koncentration av verksamheter inom det administrativa stödområdet

2.1 Samordningsstrukturer inom länsstyrelsevärlden

2.1.1 Länsrådsgrupperna

Sedan ca fem år tillbaka har länsråden delat upp ansvaret för den gemensamma strategiska utvecklingen i sju större områden, vilka i sig innehåller ett flertal politikområden. Ansvaret återspeglas i de sju länsrådsgrupper som driver det strategiska utvecklings- och samordningsarbetet mellan länsstyrelserna. I uppdraget ingår också att utveckla kontakterna med strategiska intressenter på nationell nivå. Länsrådsgrupp 7 (LR 7), ”Grunddata och stödprocesser” har motsvarande uppdrag att utarbeta strategier och plattformar för utveckling och samordning inom bl.a. det internadministrativa området, men även verksamhetsanknutet. Gruppen arbetar aktivt med att se över och strukturera det hittillsvarande systemet med underliggande grupper och konstellationer som arbetar med länsstyrelsegemensamma frågor inom det administrativa stödområdet. Det finns inom LR-område 7 ett trettiotal samverkansprojekt, projekt och förvaltningar, främst inom IT och informationsområdet, som omfattas av det planerings- och budgetunderlag som gruppen tar fram varje höst som en service till alla län.

Länsrådsgrupperna pekades ut redan i SOU 2004:14 som viktiga instrument för att underlätta samordning. De utgör efter politikområdena det starkaste nationellt täckande koordineringsinstrumentet för länsstyrelsernas verksamhet.

2.1.2 Sakområdesvisa nätverk

Inom ett stort antal områden pågår erfarenhetsutbyte mellan chefer och handläggare. Sådant utbyte förekommer såväl inom stöd- som kärnverksamheterna. Det skiljer sig åt i fråga om ambitionsnivå, mötesaktivitet m.m. De flesta har dock det gemensamt att de ägnar sig åt samverkan, ofta syftande till samordning i senare skeden. De arbetar bl.a. med erfarenhetsutbyte, *benchmarking*, omvärldsanalys, tolkning av styrdokument/lagstiftning, utarbetande av gemensamma inriktningar men också reellt utvecklingsarbete inom sakområdet. I förekommande fall är samverkan med berörda centrala myndigheter en viktig beståndsdel i verksamheten inte minst vad gäller kompetensutveckling. Sakområdesgrupperingarna utgör därmed en form av katalysatorer för samordning. De länsrådsgrupper som beskrivs i avsnitt 2.1.1 använder sig av dessa sakområdesgrupperingar i sitt strategiska utvecklingsarbete.

2.1.3 Geografiska konstellationer

Sedan några år existerar ett antal geografiskt baserade länsstyrelsegrupperingar: Nordlänen, Sydlänen och Östra Mellansverige.



Utöver detta finns också storstadslänen (Skåne, Västra Götalands och Stockholms län), SWX-länen och ett antal sakområdesinriktade samordnings- och samverkanskonstellationer, som kärnkraftslänen (Skåne, Hallands, Kalmar och Uppsala län) och skogslänen (Dalarnas, Värmlands, Gävleborgs, Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län). Gemensamt för dessa konstellationer är att de är resultatet av initiativ från länsstyrelserna själva, och att deltagandet är frivilligt. Graden av formalisering och intensitet i samarbetet varierar dock. Deltagandet i sådana strukturer begränsar sig inte heller till endast en konstellation. Dalarna och Gävleborg deltar, förutom i SWX-gruppen, ibland även i nordlänens aktiviteter. Östergötlands och Västra Götalands län ingår stundtals i sydlänsgruppen.

Den tekniska och organisatoriska potentialen att främja samordning mellan länsstyrelserna har ökat kraftigt på senare tid. Det finns därför möjligheter att öka användningen av de olika samarbetsstrukturer, som beskrivits ovan, vid utdelning av uppdrag, inhämtande av information och liknande.

2.2 Kartläggning av existerande samarbeten

Länsstyrelserna deltar totalt i ca 70 verksamheter där samordning i någon form sker. I drygt 30 verksamheter deltar samtliga länsstyrelser i samordningsarbetet. I andra fall varierar deltagandet mellan en handfull samarbeten (3-6) till ett tjugotal. Länen i östra mellansverige deltar i flest samordningsverksamheter (17-19).

Tio verksamheter inom det administrativa stödområdet har koncentrerats.

Tablån nedan visar inom vilka områden som samordning och koncentration bedrivs.

Samordning/koncentration – samtliga länsstyrelser

Administrativ stödverksamhet	Antal samordnade verksamheter	Antal koncentrerade verksamheter
Ekonomihantering m.m. (EA)	16 (6)	1
IT, GIS, telekommunikation m.m.	22 (11)	2
Personalstöd m.m. (PA)	16 (5)	3
Registratur och arkivering	5 (3)	3
Bibliotek och informationservice (Info)	11 (8)	3
Allmänt juridiskt stöd, kontorsservice, lokaler m.m. (ex. själva upphandlingen)	1 (1)	0
Övergripande styrning och ledning	1 (1)	-
Summa	69	12

(Siffrorna inom parentes anger i hur många fall inom respektive samordningsområde som samtliga länsstyrelser deltar. Notera att ovanstående tabell inte säger något om omfattningen, djupet och kvaliteten i de olika samordningsverksamheterna.)

Det område där mest samordning sker är inom IT, GIS, telekommunikation m.m.. PA- och EA-verksamheterna och bibliotek och informationservice tillhör också de områden som samordnas i stor utsträckning. Samverkan har i vissa fall förändrat inriktning över tiden och fått en ny roll. Detta beskrivs i exemplet nedan.

Som ett resultat av en av de första gemensamma upphandlingarna inom IT-området 1995 av diariesystemet Diabas bildades ett förvaltningsråd för implementering och vidareutveckling av systemet. Uppgiften har därefter utvidgats till att omfatta normering och årliga utbildningar inom registrators- och arkivverksamhet. Under 2001 togs initiativet från Finansdepartementets redovisningsgrupp (där ett flertal länsstyrelser tillsammans med ESV och

dåvarande RRV var representerade) till en gemensam struktur för verksamhet och ärenden (VÅS) som utöver diarieföring används för ekonomiredovisning och rapportering till regeringen. Kontakt togs med Förvaltningsrådet för att i samverkan ta fram en ny gemensam struktur för redovisning av verksamhetskostnader och diarieföring. Strukturen förvaltas nu av Förvaltningsrådet där även representanter för administrativa direktörer, ekonomichefer och controllers finns. Detta är ett konkret exempel på att samverkan har utvecklats över tiden från ett begränsat område till att få en mer generell räckvidd när det finns bakomliggande behov. Exemplet visar också att system som utvecklas gemensamt även behöver en gemensam förvaltning och en samordning av processer.

Nedan beskrivs översiktligt samordningen inom de fyra mest frekventa områdena.

IT, GIS, telekommunikation m.m.

Det mest utvecklade samverkans- och samordningsarbetet sker inom IT-området. Mycket av utvecklingsarbetet har inriktats mot utveckling/införskaffande av mer komplexa system som erbjuder större funktionalitet och där separatlösningar för enskilda län skulle vara tydligt ofördelaktiga och kostsamma. Andra satsningar har gjorts för att standardisera länens IT-miljöer, bl.a. val av gemensam databashanterare. Flera av de tidigare gemensamma satsningarna inom IT-, GIS-, informationsförsörjnings- och teleområdet är idag föremål för gemensamma förvaltningar, där det i varje enskilt fall finns en gemensam systemägare och/eller förvaltningsorganisation. Det tydligaste exemplet på detta torde vara det gemensamma kommunikationsnätet *LstNet*. Genom detta får samtliga länsstyrelser även tillgång till e-postsystem, Internet, filter, gemensamma databaser m.m. Andra exempel är Garant, Diabas, blankettwebben, LstGis och distributionswebben, KartOGIS och WebOGIS etc. Detta är ytterligare ett exempel på en parallell funktions- och teknikutveckling.

De större samordningsinsatserna inom IT sker för närvarande inom ramen för regeringsuppdraget om *24-timmarsmyndighet*. Ett flertal uppdrag berörs av detta, exempelvis LITA-plattformen, eHandläggning, Spridnings- och Hämtningssystem (SHS) m.fl. Syftet med dessa projekt är att leverera generellt stöd för flera olika kärnverksamheters 24-timmarsutveckling.

Inom IT-området finns ett antal parallella och delvis överlappande *grupperingar för erfarenhetsutbyte* mellan personal som arbetar inom IT-området. Ex: IT-cheferna, GIS-samordnare och systemadministratörer. Länen har sedan år 1997 en (numera två) *gemensam heltidsresurs* för IT-samordning. I uppdraget ligger projektledning och projektarbete, bevakning av statens och de centrala verkens utveckling samt annan omvärldsutveckling. I uppdraget ingår också att delta i statens gemensamma utvecklingsforum, att leda av GIS/IT-gruppen och Tele/IT-

gruppen samt att utgöra kanslifunktion till IT-strategigruppen och till LR-grupp 7, inklusive planerings- och budgetunderlagen för hela området.

Det finns en rad exempel på IT-system som med stor framgång och på ett kostnadseffektivt sätt delas av länsstyrelserna:

Ett aktuellt exempel är gemensamt byte av *webbplattform* i 13 län som beräknas innebära en besparing på över 20 mkr jämfört med upphandling av enskilda län. Värmlands, Gävleborgs, Gotland, Norrbotten, Kalmar, Uppsala, Västerbottens, Dalarnas, Hallands och Västmanlands län har en gemensam *projektområde* för delning av resurser såsom adresser, kataloger, filer och data.

Lst-GIS omfattar flera funktioner. Sveriges länskartor med geografisk information för hela Sverige finns där, tillsammans med den s.k. distributionswebben som innebär att länsstyrelserna kan leverera egna underlagsdata till andra planeringsaktörer, exempelvis kommuner. De kan hämta data för att nyttja i egna system. Som stöd i verksamheterna har länen gemensamt, och i två parallella spår, utvecklat egna s.k. tittskåp för GIS för den interna breddanvändningen på länen, *WebbOGIS* och *KartOGIS*. Vidare finns överenskommelser mellan länen om hittills ett tiotal prioriterade skikt för egen dataproduktion, digitalisering och kvalitetssäkring. Syftet är att på nationell länsstyrelsenivå kunna presentera information på nätet, även för leverans via distributionswebben. Nya gemensamma skikt planeras.

Vidare förekommer omfattande samordning av rutiner och policier, som t.ex. för *IT-säkerheten*. Länen har tillsammans med KBM byggt upp säkerhetsnivåerna, inte bara tekniskt utan även kompetensmässigt och organisatoriskt, inte minst med anledning av genomlysningen inom Fa 22 och BITS. Säkerhetsmedvetandet och säkerhetsnivåerna i såväl det vardagliga arbetet som för arbetet i ledningscentralerna vid krisförhållanden har härigenom förstärkts avsevärt.

Länsstyrelserna har sedan flera år samverkat kring *gemensamma avtal* för informationsförsörjning, för att därigenom uppnå skalfördelar ekonomiskt och funktionellt. Transaktionskostnaden minskar för länen om man samordnar och minskar antalet kontakter i samma frågeställning etc. För att säkerställa detta finns som nämnts ovan gemensamma avtal med Lantmäteriet, SGU, Sjöfartsverket och Bolagsverket. Motsvarande planeras med SCB för befolkningsdata samt Vägverket i fråga om tillgång till nationella vägdatabasen.

I samband med *de centrala verkens utvecklingsprojekt* läggs ofta principer för såväl arbetsprocesserna som teknikstödet fast. Det har visat sig vara framgångsrikt att länsstyrelserna deltar i dessa arbeten så tidigt som möjligt, för att kunna påverka. F.n. pågår utveckling inom flera områden. Några aktuella exempel där länsstyrelserna på olika sätt deltar i de centrala verkens utvecklingsarbete:

Deltagande i centrala verk/myndigheters utvecklingsprojekt, exempel

Natur och miljö- NVV	Flera parallella systemutvecklingar inom ramen för MIT-gruppen
Kulturmiljö – RAÄ	Källa – nytt stöd för bidrag till byggnadsminnen
Bostadsstöd – Boverket	Ersättare till Bofinc – Pelikan
Planeringsunderlag BoV	Planeringsportalen
Regional utveckling-Nutek	Nytt system för stöd till näringslivsutveckling NYPS
Vägverket	Systematiskt utvecklingsprogram i LAKY:s regi Körkortsportalen - samarbete om en gemensam portal Nationella vägdatabasen
Lantmäteriverket	Nationella digitala registerkartan
Jordbruksverket	Multikuben m.fl. projekt

Länsstyrelsen i Gotlands län skiljer sig genom försöket med samordnad länsförvaltning, vilket bl.a. påverkar de administrativa stödsektionerna. Detta ställer krav på samordning och samverkan med Arbetsmarknadsstyrelsen och Skogsstyrelsen både i EA/PA och IT-frågor. IT-miljön som Gotlands län verkar i är därför troligen den mest komplexa i länsstyrelsevärlden.

Inom teleområdet har också länen under en följd av år samordnat avropen på centrala ra,avtal med operatörer för såväl fast som mobil telefoni. Länsstyrelserna har vunnit stora ekonomiska fördelar (mer än 10 Mkr) genom att nyttja dessa avtal, som tecknats med ett koncernperspektiv.

Hela *teleområdet* har nyligen varit föremål för en särskild genomlysning. Tele/IT-gruppen har lämnat en utförlig rapport med förslag till handlingsprogram för teleområdet. Programmet omfattar i stort

- införande av gemensamt telefonnummer till länsstyrelserna
- kundtjänster via telefoni för körkortsområdet
- samordning av tekniklösningarna, i samråd med KBM.

Länsstyrelserna i östra mellansverige har träffat överenskommelser om en *enhetlig teknisk miljö* för telefoni och telefonväxlar.

Under hösten 2005 har ett nytt initiativ inom IT-området tagits. Efter en omfattande kartläggning av länsstyrelsernas IT-förutsättningar har länsrådsgrupp 7 inlett en uppdragsdialog med samtliga IT-chefer i syfte att ytterligare öka samverkan inom IT-området. Gemensamma frågor om IT-arkitektur och infrastruktur, IT-plattform, samordnad teknisk drift och helpdesk samt stöd till verksamheternas utveckling diskuteras som lämpliga områden att driva gemensamt i projektform. Detta steg innebär en utveckling mot en ny nivå på IT

där man gemensamt konsoliderar såväl dagens som framtidens IT på länsstyrelserna.

Informationssamverkan

Samordningen inom informationsområdet sker främst genom utveckling av nya IT-system och processer, där det finns störst potential för effektivisering och minskning av kostnader. Samordningen inom produktion av administrativa stödtjänster är mer begränsat. Ett exempel på detta är ”*Diarium utsidan*”, som samordnas av Länsstyrelsen i Västra Götalands län. Elva län deltar i samarbetet, och ytterligare några är på väg att ansluta sig.

Länsstyrelserna har en *gemensam webbplats* (www.lansstyrelsen.se). Där publiceras grundläggande gemensam information, och härifrån hänvisa människor vidare till respektive länsstyrelse. Där finns också en *blankettwebb* med gemensamma blanketter. Denna förvaltas av Länsstyrelsen i Västra Götalands län på uppdrag av samtliga länsstyrelser.

Den gemensamma webbplatsen sköts genom ett rullande schema, där varje länsstyrelse ansvarar en månad var.

En ny gemensam webbplats planeras till sommaren 2006. Den nya webben kommer att byggas upp i det system som avropats gemensamt av tretton län. Den nya webbplatsen kommer också att bli en naturlig plattform för kommande gemensamma e-tjänster. Projektet har en fortsättning i form av ett *gemensamt intranetprojekt*, med inledningsvis åtta deltagande länsstyrelser.

Vidare deltar länsstyrelserna i Krisberedskapsmyndighetens projekt för att bygga upp en *nationell krisportal*. När gränsdragning, struktur och innehåll i denna är klar kan länsstyrelserna i samarbete med regionala aktörer bygga upp regionala krisportaler som en naturlig fortsättning.

Länsstyrelserna bedriver tillsammans med Vägverket ett projekt för att skapa en *portal för körkortsfrågor*. Syfte är att samla alla körkortfrågor till en gemensam ingång för att därigenom underlätta för medborgarna. I detta arbete deltar representanter för länsstyrelserna, verksamhetsföreträdare, IT, informatörer, m.fl.

Länsstyrelserna har tagit fram en *gemensam broschyr* på flera språk, inkl lättfattlig svenska, och en *OH/PowerPoint-presentation* för regional anpassning och inom kort också en *video*. Detta har utarbetats och upphandlats med hjälp av arbetsgrupper och med finansiering från alla län.

EA - Ekonomiadministration m.m.

Den viktigaste och mest genomgripande utvecklingen på EA-området utgörs av den planerade s.k. ”EA-plattformen” som utformats inom ramen för ett uppdrag från länsrådsgrupp 7. Syftet med plattformen är att driva utvecklingsarbetet inom EA-området på ett mer organiserat och strukturerat sätt. En samordningsgrupp bestående av representanter från olika länsstyrelser har till uppgift att koordinera och styra olika utvecklingsprojekt och förvaltningsuppdrag som rör samtliga länsstyrelser. Prioriterade projekt är bl.a. elektronisk fakturahantering och löne-/reseräkningsadministration.

Dessutom finns vissa gemensamma lösningar som kopplas till olika former av redovisningar. Genom att länsstyrelserna har samma krav på redovisningar från uppdragsgivaren har gemensamma mallar och rutiner utvecklats. Exempel på detta är den gemensamma redovisningsstrukturen (VÅS) som fastställdes redan 2001 av länsrådsgruppen i samråd med Regeringskansliet, och som genom projektet ”produktionskostnadsredovisning” lett till att förutsättningarna att jämföra samtliga länsstyrelser verksamhetskostnader ökat väsentligt. Örebromodellen är en av samtliga länsstyrelser antagen modell för beräkning av overheadkostnader. Vidare har under 2003-2005 utvecklats en gemensam *mall för årsredovisning*. Syftet är att genom samordning av länsstyrelsernas resultatredovisning till departementet öka jämförbarheten mellan länsstyrelserna.

Inom sydlänsgruppen har ett projekt för *samordning av löneadministrationen* startats. Målet är att ha en gemensam enhet i drift inom två år. Länsstyrelserna i Västmanland och Örebro har sedan ett år tillbaka en gemensam löneadministration i drift. Som ett led i detta arbete harmoniserar man avtal och rutiner. Sådana harmoniseringar sker även på andra länsstyrelser.

Därutöver pågår samverkan inom ett antal konkreta verksamheter. Gotland, Halland, Kalmar, Kronobergs och Blekinge län har exempelvis en gemensam server för *Agresso*. Även Värmlands, Dalarnas och Gävleborgs län samarbetar kring *Agresso*. Andra exempel på samordning är *deponerade medel* (Östra mellansverige), *källregistrering inom löneadministration* (sydlänen, östra mellansverige) och *upphandlingspolicy* (östra mellansverige). Därutöver finns ett antal nätverk för *benchmarking* och erfarenhetsutbyte mellan yrkesgrupper inom EA-området. Samtliga geografiska konstellationer har sådana grupper.

PA - Personalstöd m.m.

Inom det personaladministrativa området handlar samordningen främst om gemensamt planerade och organiserade utbildningar. Det finns idag etablerade *länsstyrelsegemensamma utbildningar* inom områden som introduktion, förvaltningskunskap och ledarutveckling. I sydlänen och Östra Mellansverige finns gemensamt arrangerade förvaltningsutbildningar, projektledarutbildningar och ledarskapsutbildningar. *Länsstyrelseakademien*, som är ett samarbete mellan 13 länsstyrelser vilket samordnas av Västra Götalands län, producerar dessutom gemensamma interaktiva utbildningar inom skilda sakområden. Vidare finns ett antal strukturer för benchmarking och erfarenhetsutbyte, bl.a. en PA-grupp i nordlänen och en personalchefsförening.

Personalchefsggruppen, och i vissa fall också personal- och lönehandläggare, har etablerat ett *nätverk för erfarenhetsutbyte*. Nätverk finns både på regional nivå och på riksnivå. Exempel på detta är en nybildad arbetsgrupp för att utveckla gemensamma strategier och rutiner för kompetensförsörjning. Flera länsstyrelser samarbetar för att ta fram gemensamma medarbetarenkäter. Bland de konkreta samordningsverksamheterna som bedrivs inom PA kan nämnas befattningsklassificeringen i enlighet med *BESTA-systemet* och utvecklingsgruppen för en *gemensam rekryteringsprocess*. Även inom PA-området planeras en *plattformmodell* för utvecklingsfrågor (efter modell från EA-plattformen).

Förutom den samordning mellan länsstyrelserna som beskrivits ovan, kan tilläggas att det sker en inomregional samverkan mellan statliga myndigheter inom länen. Det har dock inte ingått i denna studies uppdrag att beskriva detta.

3 Befintlig samordning och koncentration inom kärnverksamheter

I enlighet med uppdraget lämnas i bilaga 4 en översiktlig kartläggning i tabellform av samordning och koncentration inom kärnverksamheten. I uppdraget ingår inte att göra en djupare analys eller att lämna förslag. Utifrån det insamlade materialet redovisas i nedanstående avsnitt pågående arbete.

3.1 Mönster för samordningen av kärnverksamhet inom länsstyrelsevärlden

Av kartläggningen framgår att länsstyrelserna bedriver ett omfattande samordningsarbete även inom kärnverksamheten. Över 200 olika samordningsprojekt, -grupper och -verksamheter har identifierats. Organiseringen av och arbetet med samordning inom kärnverksamheten präglas av flexibilitet, mångfald och, i viss mån, asymmetri.

Samordningen inom kärnverksamheterna kan grovt delas in i två grupper utifrån omfattning/djup/kvalitet.

- *Verksamhet med högre grad av samordning*, t.ex. gemensam personal, beslutsfattande å andra länsstyrelserns vägnar, gemensamma inköp/upphandlingar, finansiering av utvecklingsverksamheter och liknande
- *Samordningsverksamhet med lägre grad av samordning* d.v.s. samverkan i yrkesföreningar, *benchmarking*, framtagande av gemensamma policies och liknande

3.1.1 Verksamhet med högre grad av samordning

Samordningen inom kärnverksamheten tycks i många fall ha drivits fram av uppkomna specifika behov, som krävt att flera länsstyrelser samarbetat kring gemensamma lösningar. De är av främst följande slag:

Kritisk massa-problem vid mindre länsstyrelser

Länsstyrelser med förhållandevis liten personalstyrka kan ha svårt att upprätthålla tillräcklig kapacitet/kompetens inom vissa sakområden eller ärendegrupper där man t.ex. inte uppnår kritisk massa. Detta gör verksamheten sårbar vid sjukdom, tillfälliga ärendetoppar, semestrar, föräldraledighet m.m. Den vanligaste formen av samordning är att två länsstyrelser samarbetar. När en länsstyrelse har svårigheter att upprätthålla kompetens eller service inom ett ärendeområde, sluts avtal med en länsstyrelse som mot ersättning tillhandahåller den efterfrågade kapaciteten å den andra länsstyrelserns vägnar. Exempel på detta är bl.a.

förprovning av djurstallar (Skåne län tillhandahåller tjänster åt Blekinge län), *länsveterinär* (Gävleborgs och Dalarnas län samt Blekinge och Skåne län "täcker upp" för varandra vid ledigheter) och *förvaltning av rennäringen* (Jämtlands län sköter detta åt Dalarnas län, som endast har en sameby)

Det finns också exempel på att flera länsstyrelser gått samman och gemensamt finansierat en gemensam handläggare. Exempel på detta är *beredskapshandläggaren* i Göteborg (som finansieras av Västra Götalands, Skåne, Hallands, Kronobergs, Jönköpings, Kalmar och Blekinge län), *socialkonsulenten* för hedersrelaterat våld i Blekinge (som finansieras av Kalmar, Kronobergs och Blekinge län) och *Sevesotillsyn* (Kalmar län sköter detta åt Blekinge och Kronobergs län).

I övrigt återfinns samarbete som rör gemensam finansiering av kampanjer, utbildningar, informationsmaterial m.m.

Samordning för vidareutveckling av kostsamma system och omfattande engångssatsningar

I vissa fall går länsstyrelser samman i specifika utvecklingsprojekt för att dela de ekonomiska åtagandena vid kostsamma utvecklingsverksamheter eller omfattande engångssatsningar. Exempel på detta är bl.a. *utvecklingsprojekt för ett nationellt stiftelseregister*, *digitalisering av fornlämningsregister* (samtliga län utom Kalmar län) och *förvaltning av olika miljödatasystem* (Sörmlands län förvaltar åt samtliga län).

Det rör sig (liksom inom den administrativa stödverksamheten) i de flesta fall om IT-relaterade insatser knutna till kärnverksamheter. Dessa präglas av att de kräver mycket kostsamma investeringar i programvaror, licenser, system och hårdvara. Ofta spelar den geografiska placeringen av dessa verksamheter ingen större roll för funktionaliteten, varför det faller sig naturligt att satsa på lösningar som inbegriper flera länsstyrelser.

3.1.2 Samordningsarbete med lägre grad av samordning

Utöver ovanstående samordningsaktiviteter finns ett stort antal grupperingar för samverkan inom olika verksamhets- och sakområden. Lantbruksdirektörerna, chefsjuristerna, länsveterinärerna, försvarsdirektörerna, länsantikvarierna, planeringsdirektörerna m fl grupper inom länsstyrelserna är organiserade i nationella och/eller delnationella s.k. "yrkesföreningar" (som snarare är att betrakta som länsstyrelsespecifika sakområdesgrupperingar). Liksom fallet är med de olika konstellationerna och grupperingarna inom den administrativa stödverksamheten, är det rimligt att anta att det finns en än större potential att

utnyttja dessa existerande strukturer för att öka samordningen och samverkan mellan länsstyrelserna.

3.2 Kommentarer med avseende på det fortsatta arbetet med samordning av kärnverksamheten på länsstyrelserna

Av kartläggningen framgår att länsstyrelserna, även när det gäller kärnverksamheten, bedriver ett omfattande samordningsarbete. I likhet med samordningen inom stödverksamheten finansieras samordningen av kärnverksamheten från länsstyrelsernas ordinarie förvaltningsanslag. Vid några tillfällen medverkar dock de centrala sektorsmyndigheterna med resurser i länsstyrelsernas samordningsarbete.

Vid sidan av det direkta samordningsarbetet sker också en omfattande samverkan mellan länsstyrelsernas sakkunniga inom olika politikområden. Syftet är ofta att, genom erfarenhetsutbyte och *benchmarking*, söka likartade lösningar för hur verksamheten kan bedrivas vid de olika länsstyrelserna.

När det gäller samordning inom kärnverksamheten ingick inte i uppdraget att lämna förslag till hur samordningen skulle kunna utvecklas. Länsstyrelserna vill ändå lämna några kommentarer då förutsättningarna för samordning av administrativa stödprocesser i några avgörande avseenden skiljer sig åt från samordning av kärnverksamhet.

I det nyligen redovisade regeringsuppdraget om precisering och vidareutveckling av länsstyrelsernas samordning i det regionala utvecklingsarbetet sägs följande om länsstyrelsens roll:

"Länsstyrelsen är en statlig regional myndighet, och som statens företrädare på den regionala nivån har landets 21 länsstyrelser ansvar för att nationella mål får genomslag i länet, samtidigt som man skall ta hänsyn till regionala förhållanden och förutsättningar. Länsstyrelsen skall också, från ett statligt helhetsperspektiv, samordna olika samhällsintressen. Länsstyrelserna skall främja länets utveckling och noga följa länets tillstånd och underrätta regeringen om länet och om sådant som inträffat där.

Länsstyrelsens arbete bedrivs på många olika sätt och inom många olika sektorer eller politikområden, bland annat: naturvård och miljöskydd, social omvårdnad, kommunikationer, livsmedelskontroll, djurskydd och veterinära frågor, lantbruk, rennäring (i Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län), fiske, jämställdhet mellan kvinnor och män, kulturmiljö, regional utveckling, hållbar samhällsplanering och boende, civilt försvar, fredstida krishantering och räddningstjänst.

Inom de områden som här nämns fungerar länsstyrelsen som en statlig dialogpartner för kommuner och i viss mån landsting. Länsstyrelsen utövar tillsyn, tillhandahåller planeringsunderlag och gör regionala analyser, uppföljningar och utvärderingar av arbete som utförs av kommuner och andra aktörer. Länsstyrelsens breda uppdrag innebär att länsstyrelsen har ansvar för att göra helhetsbedömningar och tvärsektoriella avvägningar. Dessutom har länsstyrelsen allmänna förvaltningsuppgifter, som att handlägga bidragsansökningar, ansökningar om körkort, överklaganden och tillståndsprovningar. Därmed är länsstyrelsen också en direkt myndighetskontakt för medborgare och företag i länet."

Länsstyrelsernas uppdrag - att ta hänsyn till regionala förhållanden och förutsättningar, att främja länets utveckling, att göra helhetsbedömningar och tvärsektoriella avvägningar samt att vara en dialogpartner för kommuner - innebär i sig begränsningar för hur samordning och koncentration mellan länsstyrelserna kan utvecklas. Att t ex ta hänsyn till regionala förhållanden och förutsättningar innebär att sakfrågan måste hanteras i sin regionala kontext - länsstyrelsen måste verka i sitt eget län. För att kunna göra helhetsbedömningar och tvärsektoriella avvägningar krävs att länsstyrelsernas ansvarsområden i stor utsträckning överensstämmer, d.v.s. att varje enskild länsstyrelse har ansvar för bredden av politikområdena.

Det finns därför en risk för kompetensförlust i den enskilda länsstyrelsens verksamhet i de län som lämnar ifrån sig uppgifter. Det dagliga arbetet vid en länsstyrelse kräver kompetens från många sakområden för att garantera att besluten håller en hög och jämn kvalitet.

En ökad samordning av kärnverksamheten skulle därtill kunna resultera i att länsstyrelserna skiljer sig åt i fråga om utbudet av service och tjänster. Medborgarperspektivet innebär att medborgare, företag och kommuner ställer krav på att kunna mötas av likartad service. Det finns dock verksamheter eller ärendegrupper som varken kräver att den enskilde besöker länsstyrelsen eller att handläggaren vid länsstyrelsen måste göra besök "på plats". Verksamheten är därmed i någon mening avståndsoberoende. Sådan verksamhet skulle kunna koncentreras till några länsstyrelser.

Det finns redan idag en viss uppgiftsdifferentiering mellan länsstyrelserna, på så vis att uppdrag och kompetenser inte fullt ut är enhetliga. Exempel på detta är rennäringsfrågor, de nyinrättade vattenmyndigheterna, uppdraget att vara strukturfondssekretariat mm. Vissa uppdrag läggs också på storstadslänsstyrelserna på grund av deras särpräglade verksamhetsmiljö.

I det andra uppdraget, samordning inom länen, lyfts möjligheten fram att istället för att inrätta nya mindre myndigheter, låta någon länsstyrelse få uppdraget att utgöra nationell nod i en viss sakfråga. Denna modell skulle också kunna tillämpas när det gäller nya uppdrag eller verksamheter som inte har en naturlig hemvist i någon existerande sektorsmyndighet. Därtill borde det vara möjligt att på enskilda länsstyrelser inrätta "nationella experter" inom smala expertområden där det kan vara svårt för alla länsstyrelser att upprätthålla kompetens inom området (ex vis dammexpert, expertis inom salmonellaområdet eller liknande). Sådana lösningar skulle kunna prövas genom uppdrag från regeringen.

4 Analys

4.1 Vad är syftet med samordning?

En grundläggande fråga vid det fortsatta arbetet med samordning är att definiera syftet med denna. Bland tänkbara huvudsyften finns effektivisering, kompetenshöjning, högre kvalitet, förstärkning av mindre länsstyrelser, minskad sårbarhet, regionalpolitik m.m.

I den allmänna diskussionen kring samordning och koncentration ligger underförstått att dessa företeelser automatiskt skulle leda till ökad effektivitet och en bättre hushållning med resurser. Regeringen har i flera styrdokument hänvisat till just kraven på ökad effektivitet som ett grundläggande motiv till ökad samordning. Begreppet effektivitet kan i detta sammanhang ses både som kostnadseffektivitet och som ett vidare begrepp måluppfyllelse eller ändamålsenlighet. Förvaltningslagen talar om "snabbt, enkelt och billigt" medan när det gäller den statliga samordningen i länet Fi 2004/5012 snarare gäller ändamålsenligheten.

Erfarenheten visar att allt utvecklingsarbete inledningsvis fordrar ekonomiska resurser. Detta gäller även förändringsarbete för att åstadkomma samordning.

När det gäller stödverksamheten kan man utgå från att syftet i första hand är kostnadseffektivitet. Ett konkret exempel kan tas från Sydlänen som har utrett förutsättningarna för samordnad löneadministration. Resultatet av förstudien visade bl.a. att

- Drift- och underhållskostnaderna blir i snitt 42 procent lägre med en samordnad löneadministration jämfört med dagens situation
- Utvecklingskostnader blir lägre i ett längre perspektiv genom att flera län samverkar i stället för att utveckla egna lösningar

- Sårbarhet vad avser resurs- och kompetensförsörjning blir mindre.

Dock konstateras i studien att en samordning av löneadministrationen i initialskedet ger ökade kostnader för bl.a. utveckling av kompatibla system, rapporteringsrutiner, utbildning och handledning av personal, personalavveckling m.m. I detta fall räknar man med en återbetalningstid på 4 år.

Förstudien utgör en indikation på att det finns ekonomiska vinster att hämta med ökad samordning inom löneadministrationen. Detta bör rimligen gälla för samtliga länsstyrelser, och inte bara för sydlänen. I sammanhanget är det dock viktigt att påminna om att samordning leder i sig inte till ökad effektivitet utan måste följas av andra åtgärder som tar till vara den frigjorda kapaciteten.

Det förtjänar också att påpekas att de enskilda länsstyrelserna,, förutom den samordning som beskrivs i rapporten, bedriver ett omfattande internt effektivitetshöjande utvecklingsarbete.

Det är därför av stor vikt att man först gör klart för sig vad som är målet för samordningen och vilka alternativa åtgärder som finns för att uppnå de effekter som eftersträvas. Önskemål om ökad effektivitet i länsstyrelsevärlden måste i vissa fall vägas mot andra intressen, som t.ex. effektivitet för staten som helhet, rättssäkerhet, service, närhet till avnämarna och likabehandling.

4.2 Vilka strukturella faktorer påverkar samordning/koncentration?

4.2.1 Länsstyrelsens storlek

Ett mått på skillnaderna mellan olika länsstyrelser med avseende på samordning är att jämföra den relativa storleken på myndigheten (mätt i personalstyrka) med antalet samordningsverksamheter som länsstyrelserna är involverade i. Det bakomliggande antagandet är att storleken på en länsstyrelse påverkar benägenheten att söka samordning med andra länsstyrelser.

Sambandet storlek – samordning

	Antal samordnade verksamheter
Större länsstyrelse (Över 250 pers.) A B M O A C B D (5 lst)	Totalt antal samordningsverksamheter: 48 Snitt: 9,6
Mellanstor länsstyrelse (180-250 pers.) Z Y X W T S I H F E (10 lst)	Totalt antal samordningsverksamheter: 101 Snitt: 10,1
Mindre länsstyrelse (Under 180 pers.) K U G C D N (6 lst)	Totalt antal samordningsverksamheter: 76 Snitt: 12,7

**Förteckningen visar de samordningsverksamheter utöver de 33 st. som samtliga länsstyrelser deltar i. (Underlag – enkäten till Länsstyrelserna)*

Tabellen ovan visar att mindre länsstyrelser har en större benägenhet att söka samordning än mellanstora/större länsstyrelser. Undantag finns dock, t.ex. genom Länsstyrelsen i Stockholms län som är involverade i många samordningsverksamheter och Länsstyrelsen i Kronobergs län som deltar i färre. Länsstyrelserna i Västmanlands, Uppsala och Sörmlands län drar också upp genomsnittet i gruppen ”mindre länsstyrelse”, vilket visar den stora betydelse som medlemskapet i Östra mellansverige och de goda kommunikationerna har.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det inte existerar något entydigt samband mellan en länsstyrelses storlek och benägenheten att delta i samordningsarbete.

4.2.2 Deltagande i geografisk konstellation

En annan förklaringsfaktor skulle kunna vara själva medlemskapet i en etablerad geografisk konstellation. Det bakomliggande antagandet är att medlemskap i en sådan påverkar benägenheten att söka samordning med andra länsstyrelser.

Sambandet geografisk konstellation – samordning

	Antal samordnade verksamheter
Sydlän + E	Deltagande i samordningsverksamheter: 68 st. Snitt: 9,7
Nordlän + S, X	Deltagande i samordningsverksamheter: 44 st. Snitt: 7,3
Östra Mellansverige	Deltagande i samordningsverksamheter: 99 st. Snitt: 16,5
Övriga (W, O-län)	Deltagande i samordningsverksamheter: 15 st. Snitt: 7,5

**Förteckningen visar de samordningsverksamheter utöver de 33 st. som samtliga länsstyrelser deltar i.*

Tabellen ovan styrker inte att medlemskapet i en geografisk konstellation skulle påverka deltagandet i samordningsverksamheter. (Nordlänen som grupp har t.ex. lika omfattande samordning som gruppen ”övriga”) Däremot tycks det spela en roll vilken konstellation man är med i. Variationerna inom konstellationerna kan också vara stora. Inom nordlänen utmärker sig Gävleborg och Dalarna, med ca två ggr fler samordningsverksamheter än övriga. Inom sydlänen deltar Skåne och Kalmar i flest samordningsverksamheter. Bilden för Östra Mellansverige är dock

mycket jämn – samtliga anger deltagande i 15-17 samordningsverksamheter. En förklaring till det täta samverkansmönstret i Östra mellansverige kan vara de korta avstånden och de välutvecklade kommunikationerna i området. Det är enkelt och snabbt att träffas, kostnader och resursåtgång för samarbetet är låga m.m. Dessutom har länsstyrelserna i Östra mellansverige flera angränsande län, och därmed många potentiella samordningspartners. Detta kan jämföras med Norrbottens län, som direkt gränsar endast till Västerbottens län.

4.2.3 Andra motiv

Förutom ekonomiska aspekter finns också kvalitativa aspekter på samordning och koncentration. När en verksamhet koncentreras till en enda länsstyrelse, innebär detta att totalt sett färre människor arbetar med uppgifterna än om man summerar medarbetarantalet vid varje enskild länsstyrelse. Samtidigt skapas en större grupp vid den länsstyrelse som fått samordningsuppdraget. Inom den planerade samordningen av löneadministrationen i sydlänen t.ex. får man större grupper som arbetar med frågorna vilket underlättar den praktiska organiseringen av arbetet. Samordningen ger mindre sårbarhet vid sjukdom och semester, då beroendet av nyckelpersonal minskar. Gruppens medlemmar kan specialisera sig, vilket potentiellt sett kan ge stora samordningsvinster och höjd kompetens hos medarbetarna och därmed bättre service. Exemplet med löneadministrationen är inte direkt överförbart till andra områden inom det administrativa stödområdet, men har ändå relevans som ”demonstrationsobjekt”.

4.3 Faktorer som underlättar samordning

4.3.1 Teknisk utveckling

LstNet ger en infrastruktur som möjliggör inte bara samordning och koncentration i utvecklingsarbetet, utan även i själva produktionen såväl för kärnverksamheterna som inom den administrativa stödverksamheten. Koncentration av lönehanteringen mellan länsstyrelserna i Örebro och Västmanlands län är exempel på det senare. Det finns anledning att tro att fler länsstyrelser skulle kunna begagna sig av liknande lösningar. Det finns fler exempel på områden inom den administrativa stödverksamheten som inte är beroende av närhet i rummet. Länsstyrelsernas tekniska infrastruktur kan komma till nytta för att mildra ovanstående problem med fysiska avstånd. De flesta länsstyrelser har tillgång till modern videokonferensutrustning, och möjligheterna till direktuppkopplingar mellan enskilda medarbetares datorer, både för kommunikation och för delning av system.

Avslutningsvis kan konstateras, att det är inom teknikområdet som den största kostnadseffektiviteten kan uppnås, framförallt genom att man kan erbjuda kärnverksamheterna effektivare former för samverkan och koncentration.

4.3.2 Geografisk närhet

Samarbets- och förhandlingssituationer underlättas om aktörerna känner varandra och litar på varandra. Utvecklingen av dessa personliga relationer är bl a beroende av möjligheten för aktörerna att mötas personligen. Som visats tidigare är möjligheten för beslutsfattare att mötas förhållandevis lätt, en förklaringsfaktor för utbredd samordning. Detta illustreras särskilt väl av de beskrivna skillnaderna mellan länen i Östra Mellansverige och nordlänen.

4.3.3 Länsledningarnas och medarbetarnas engagemang

En faktor för utvecklad samordning är länsledningarnas och medarbetarnas engagemang för och intresse av frågan. Detta bekräftades vid samtal med både företrädare för sakverksamheter, samordningsprojekt och länsrådskollektivet som framhöll att ett helhjärtat och aktivt stöd från Länsstyrelsens egna beslutsfattare och medarbetare är en kritisk framgångsfaktor vid arbetet med samordning och/eller koncentration.

På ledningsnivån ankommer att peka ut inriktningen, följa upp, utvärdera och inte minst ställa erforderliga resurser till förfogande. Därtill kommer genomförande som bygger på delaktighet i processer, kommunikation och omsorg om medarbetarna.

4.3.4 Samverkan i sakområdesnätverk

Av redogörelsen för samordningen inom det administrativa stödområdet framgår att det finns ett stort antal yrkes-/sakområdesgrupperingar eller liknande som främjar samordning och koncentration:

Samverkansorgan inom det administrativa stödområdet

IT/GIS	EA	PA	Info
IT- strategigrupp	EA-plattformen	Personalchefsgruppen	Informatörernas yrkesförening
GIS-samordnare	Controllernätverk	Personalchefsforeningen (sedan april -05)	
IT-föreningen	EA-nordlänen	PA-riksnivå	
Systemadministratörer för IT	EA-sydlänen	PA-nordlänen	
Samarbetsgrupp C, U, S, W, X-län		PA-sydlänen	
GIS/IT-grupp		PA-storstäderna	
Tele/IT-grupp			

Härutöver finns en rikstäckande grupp för administrativa chefer och en för diarie- och arkivfrågor.

Det är rimligt att anta att den mycket omfattande *samverkan* som sker i dessa grupperingar ger en god grogrund för att utveckla *samordning* och *koncentration*. En fullständig förteckning av samordning och koncentration inom det administrativa stödområdet visas i *bilaga 2* och *3*.

4.4 Faktorer som motverkar samordning

4.4.1 Styrning och regelverk

Regeringens styrning av de statliga myndigheterna (inkl. länsstyrelserna) i fråga om att samordna administrativ stödverksamhet är i dagsläget inte samlad eller tydlig/preciserad. Särskilt tydligt upplevs bristen inom IT-området (denna fråga har fått sin lösning genom såväl ramavtal som samordnade större avrop på dessa inom stat, landsting och kommuner). Det finns en otydlighet när det gäller myndigheter med ansvar i fråga om informationslämning som andra myndigheter är beroende av. Detta gäller såväl begreppsstandardisering som informationens tillgänglighet och leveransformer. I detta komplex finns de fall där länsstyrelserna måste köpa information av andra myndigheter för att på ett effektivt sätt kunna klara sin egen myndighetsuppgift, trots att den andra myndigheten ofta producerat sin information för skatte- eller avgiftsmedel och att länsstyrelserna i vissa fall bidrar till produktionen av informationen.

Vidare saknas gemensamma GIS-strukturer för statliga myndigheter etc. Även vissa myndigheters samordningsansvar är ibland otydligt.

Detta ger sammantaget framför allt de centrala myndigheterna stort utrymme att konstruera egna lösningar, vilket skapar samordningsproblem i senare led. Länsstyrelserna ser på regional nivå effekterna av detta förhållande och anser att

bristerna innebär produktivitets- och effektivitetsförluster i den svenska offentliga förvaltningen som helhet.

Dagens styrnings-/återkopplingssystem är komplext. Ett stort antal korskopplingar förekommer mellan olika uppdragsgivare och mellan olika nivåer i kedjan regeringen - central sektorsmyndighet - länsstyrelsen - sakområden. Aktörsschemat är svårt att överblicka och ger inte myndighetsledningen optimala förutsättningar att leda, än mindre samordna och koncentrera verksamhet med andra länsstyrelser. Länsstyrelserna och dess olika delar har många uppdragsgivare, vilket gör styrningen komplex. Detta konstaterades redan i SOU 2004:14 ”Det ofullständiga pusslet”. Frågan är om regeringen bör ge länsstyrelserna fler verktyg och ett klart mandat att gå vidare och utveckla samordningen?

I detta sammanhang vill länsstyrelserna uppmärksamma länsstyrelseinstruktionens § 44. De nuvarande skrivningarna har i olika sammanhang förts fram som ett av de starkaste juridiska hindren mot en ökad grad av samordning och koncentration.

”44 § En länsstyrelse får efter överenskommelse med en annan länsstyrelse mot ersättning ställa någon av sina anställda till den andra länsstyrelsens förfogande för att, som föredragande eller på något annat sätt, delta i handläggningen av ett visst ärende eller en viss ärendegrupp.”

Paragrafen har tillkommit för att möjliggöra resurssamverkan mellan länsstyrelser utan hinder av budgetförordningen. Den har tillämpats på olika sätt och det finns exempel på hur länsstyrelser hanterat den flexibelt för att kunna samordna och samverka. Den bedöms dock inte på något avgörande sätt ha resulterat i ökad samverkan. Paragrafen bör därför ses över och ersättas med en skrivning som i högre grad tydliggör kraven på och stimulerar till samordning och koncentration.

4.4.2 Avsaknad av förvaltningspolitisk vision

Ett allmänt intryck baserat på den ojämna bild av samordningen mellan länsstyrelserna som framkommit under denna studies gång och de samtal som förts med respondenter inom ramen för faktainhämtningen, är att arbetets omfattning och inriktning i viss mån präglas av uppkomna situationer och att det är beroende av enskilda personers insikter och initiativ på sakkunnig- och ledningsnivå.

Trots de skilda signalerna om önskvärldheten av att öka samordningen mellan länsstyrelserna, saknas alltså en samlad och långsiktig uppfattning från regeringens sida när det gäller den framtida samhällsorganisationen. Detta kan troligtvis till viss del förklaras med att regeringen vill avvakta Ansvarskommitténs

betänkande. För länsstyrelserna är det dock ett problem att det inte finns en klar politisk bild av hur den regionala statsförvaltningen skall se ut på 5-10 års sikt. Länsstyrelsernas ledningar har inte heller haft möjlighet att utforma ett gemensamt och målinriktat utvecklingsarbete. Inriktningen mot 24-timmarsuppdraget har dock utgjort en samlande målbild för delar av samordningsarbetet.

4.4.3 Ekonomiska resurser

Den samordning som hittills (fram till år 2005) skett har planerats och genomförts inom ramen för länsstyrelsernas ordinarie förvaltningsanslag. Det är allmänt bekant att innan eventuella effektiviseringsvinster kan påvisas eller ”hämtas hem” måste ett utvecklingsarbete bedrivas som innebär en merkostnad. Detta har inte uppmärksamats av uppdragsgivaren. Detta gäller särskilt det samordningsarbete som syftar till att få till stånd en enhetlig tillämpning eller stödsystem som avser samtliga länsstyrelser.

Vidare kräver samordningsprocesserna att mycket tid och resurser läggs på personliga möten och på att överkomma problem med fysiska avstånd. Detta utgör en särskild börda för de mindre länsstyrelserna. Dessa länsstyrelser kan ibland även ha svårt med att avsätta någon som arbetar med samordningsprojekt på grund av begränsad personalstyrka.

Ytterligare en svaghet är att det i förhållande till omfattningen och möjligheterna till samordning inte finns särskilda resurser, vare sig ekonomiska eller personella, avdelade för generellt utvecklingsarbete inom länsrådsgrupperna. Samordnings- och utvecklingsarbetet får istället ofta ske i riktade projektgrupper sammansatta av medarbetare från flera länsstyrelser i olika konstellationer beroende på arbetets innehåll. De som ingår i sådana utvecklingsgrupper har ofta sina ordinarie uppgifter kvar, vilket försvårar ett samlat och kraftfullt utvecklingsarbete. Å andra sidan är det en styrka att så många medarbetare på de olika länsstyrelserna är involverade i denna typ av utveckling.

4.4.4 Skillnader i system och rutiner

En rundfrågning till länsstyrelserna visar att det på vissa områden finns problem med samordning eller koncentration. Dessa framgår av tabblån nedan:

Verksamhet	Kommentar
Styrnings- och planeringsfrågor-ekonomi	Lokalt arbete med budget, dimensionering av olika verksamheter inom myndigheten, budgetunderlag, verksamhetsplanering, uppföljning, är starkt kopplat till den enskilda myndigheten.
Styrnings-och planeringsfrågor-personal	Löneförhandling/lönerevision, kompetensförsörjning är starkt kopplat till den enskilda myndigheten. Detsamma gäller personalförändringar, rehabilitering och arbetsmiljöfrågor
Redovisningsfrågor- EA	Regelverken sätter i nuläget stopp för mycket som torde kunna samordnas i en koncern. Så länge varje län är en egen juridisk person med eget myndighetsansvar kan t.ex. inte en årsredovisning, delårsrapport, årsbokslut, årsredovisning samordnas eller en skattedeklaration upprättas mm.
Viss intern och extern service	Reception, vaktmästeri, tryckeri, lokalfrågor etc. kräver närhet till klienterna

Dessa frågor hör ihop med att länsstyrelserna inte är en ”enmyndighet”, utan 21 självständiga myndigheter. Andra är starkt kopplade till frågor som rör den enskilda myndighetens arbetsplatser. Det förtjänar dock att nämnas att ovanstående exempel utgör ett fåtal uttalade undantag. De flesta länsstyrelser har angett att de ser stora möjligheter att nå samordningsvinster inom det administrativa stödområdet, och att de välkomnar möjligheten att utveckla dessa i framtiden.

Att den geografiska närheten till avnämarna inom länsstyrelsen inte är en avgörande faktor i de allra flesta fall, betyder dock inte att det saknas hinder för att på ett snabbt och smidigt sätt samordna och koncentrera administrativ stödverksamhet. Problem som har sin grund i skillnader i avtal, rutiner m.m. är exempel på hinder som lyfts fram. Det är därför särskilt viktigt att överenskommelser om gemensamma processer, strukturer och begrepp fattas i ett tidigt skede av samverkan.

4.4.5 Olika teknisk utvecklingsnivå eller behov

Det är ofrånkomligt att det i vissa situationer uppstår skillnader i teknisk utvecklingsnivå mellan länsstyrelserna som baserar sig på tidigare val av produkter eller system. Behoven kan också variera över tiden. De kan även se olika ut beroende på ärendevolymer och prioriteringar.

I fallet med "webbytarprojektet" har ett framgångsrikt samarbete resulterat i stor uppnådd besparingseffekt liksom en samordnad struktur på informationen. Det har dock föregåtts av att några länsstyrelser varit tidigare ute med utvecklingen i denna fas av tekniska lösningar för webben. Det har m.a.o. utvecklats ett "växeldragande" inom området där pionjärer har fått "betala dyrt" för att vara tidigt ute med nya lösningar. De har följts av en stor grupp som kunnat dra nytta av pionjärerens erfarenheter, för att därefter utveckla egna, gemensamma lösningar till lägre pris. Resultatet har blivit att pionjärerens lösningar inte är fullt kompatibla med den stora gruppens. Frågan är om inte utvecklingsarbetet skulle tjäna på att drivas "i takt" mellan de olika länsstyrelserna, dels för att uppnå full kompatibilitet, dels för att kunna göra samordningsvinster vid inköp av tekniska lösningar och konsult hjälp m.m. Det bör framhållas att det i vissa fall inte anses möjligt att invänta en sådan samordning t.ex. när en produkt går ur marknaden eller när en snabb utveckling måste eftersträvas pga. särskilda behov inom verksamheten

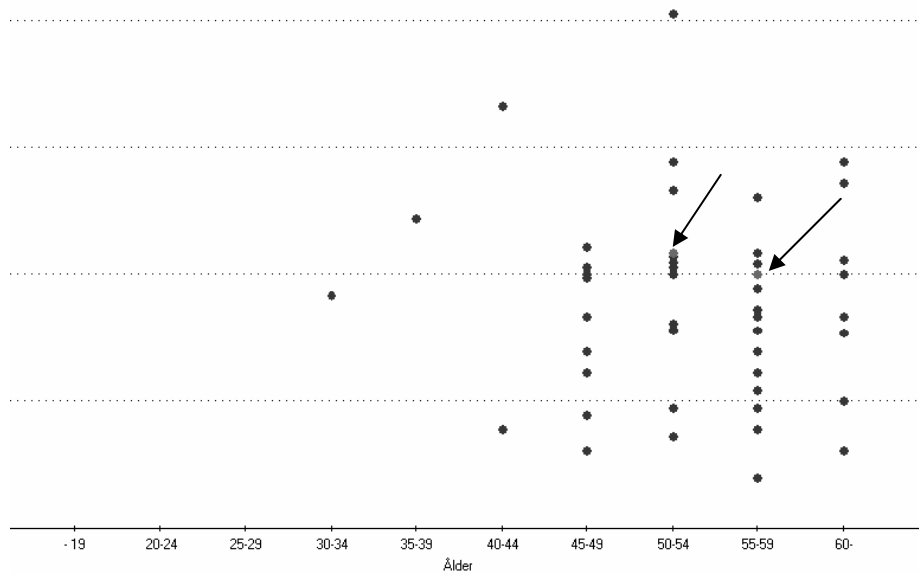
En slutsats kan vara att länen inte alltid behöver välja exakt samma lösning för att få en optimalt effektiv verksamhet. Utvecklingen kommer ständigt att innebära nya lösningar som ger mer funktionalitet till lägre kostnader. Det kan vara så att t.ex. sju län har en gemensam lösning på en fråga och att övriga 14 län har en annan teknisk lösning. Samordningen kan t.ex. läggas på informationsnivå, d.v.s. likartade strukturer, begrepp och språkbruk.

Exemplet ovan visar ändå på att samordning har lett till effektivare lösningar men att det inom områden som är stadda i snabb utveckling finns en svårighet i att bedöma i vilket skede som det är lämpligt att ta initiativ till samordnade lösningar.

4.4.6 Personella konsekvenser

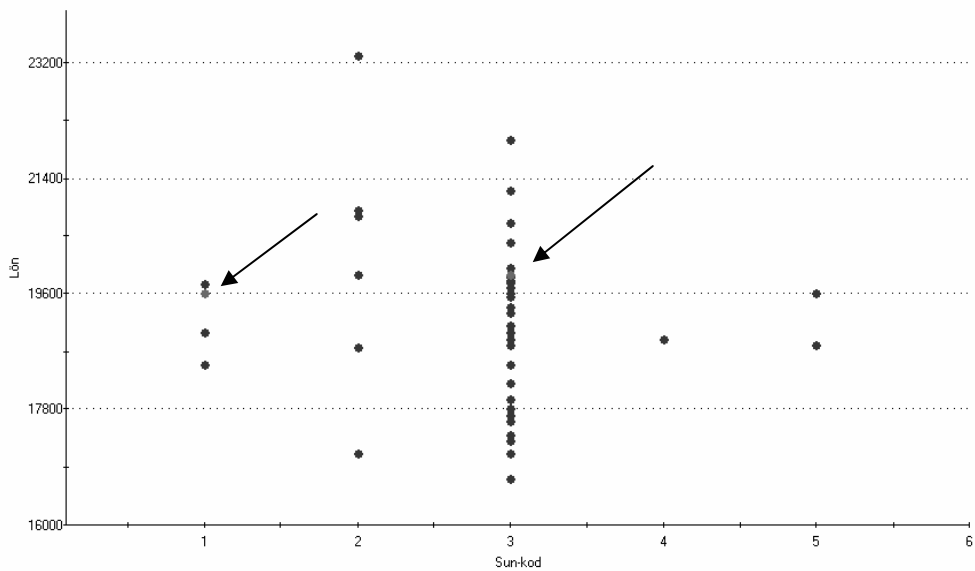
De potentiella fördelarna med samordning och koncentration får anses vara styrkta. Om samordningen planeras och utförs väl finns goda möjligheter till samordningsvinster. Det finns dock vissa aspekter med en utveckling mot ökad samordning inom stödverksamheterna som bör uppmärksammas. Detta framgår när man ser på sammansättningen av personalen i de administrativa stödtjänsterna:

Kön/ålder på medarbetare i adm. Stödverksamhet



Exemplet taget från Länsstyrelsen i Västra Götalands län, och beskriver situationen 2004. Pilmarkering = man

Kön/Utbildning/Lön för medarbetare i adm. Stödverksamhet



1 - förgymnasial utbildning kortare än 9 år, 2 - förgymnasial utbildning 9 (10) år, 3 - Gymnasial utbildning
4 - eftergymnasial utbildning kortare än två år, 5 - eftergymnasial utbildning två år eller längre, 6 - forskarutbildning

Exemplet taget från Länsstyrelsen i Västra Götalands län och beskriver situationen 2004. Pilmarkering = man

Av bilderna framgår att kvinnor med gymnasial utbildning i åldern 55+ är de som i hög utsträckning påverkas. Av 50 medarbetare inom det administrativa stödområdet i Västra Götalands län är endast två män. 22 personer är över 55 år. Bilden torde inte skilja sig åt på något avgörande sätt mellan Västra Götalands län och övriga länsstyrelser.

Följande positiva respektive negativa personella effekter kan uppstå vid ökad samordning och/eller koncentration inom det administrativa stödområdet:

Till de positiva effekterna hör att de länsstyrelser som ”tar emot” verksamhet från andra länsstyrelser vid t.ex. en koncentration, har möjlighet att satsa på bättre utvecklade system och kompetensutveckling och minskad sårbarhet. Möjligheten att rekrytera spetskompetens ökar, och beroendet av nyckelpersonal minskar. De länsstyrelser som ”lämnar ifrån sig verksamhet” får del av samordningsvinster i form av minskade kostnader för den samordnade verksamheten som istället kan satsas i annan verksamhet eller utgör en besparing.

Till de negativa effekterna hör att de länsstyrelser som ”lämnar ifrån sig” verksamhet på kort sikt tappar kompetens lokalt. Enskilda anställda som mister sina arbetsuppgifter är självfallet också förlorare om man inte kan få andra uppgifter. Avveckling av verksamhet inom det administrativa stödområdet drabbar också främst kvinnor utan högskoleutbildning i ålderskategorin 55+ i det fall myndigheten inte har andra uppgifter för dem.

Sammanfattningsvis kommer samordning inom olika verksamheter på det administrativa stödområdet helt visst att utföras av ett färre antal människor (jämfört med om man räknar ihop medarbetarantalet vid varje länsstyrelse). Dock kommer en större grupp medarbetare att samlas vid den länsstyrelse som fått samordningsuppdraget för den aktuella verksamheten

De personalpolitiska konsekvenserna och kostnaderna som förknippas med dessa bör uppmärksammas vid planeringen av ev. samordning och/eller koncentration inom det administrativa stödområdet. Genom en lämplig arbetsfördelning mellan länen kan effekterna till en viss del balanseras. Med den rådande åldersstrukturen på länsstyrelserna torde situationen i huvudsak kunna lösas inom ramen för respektive länsstyrelses personalpolitik.

5 Förslag

5.1 En outnyttjad potential

Länsstyrelsernas verksamhet omfattar 3,45 miljarder kr varav ledningsfunktionerna svarar för 240 mkr och de administrativa kostnaderna uppgår till 716 miljoner kr. De senare fördelar sig bl. a. på lokaler 260 mkr, IT och intern service m.m. 273 mkr, ekonomi- och personal administration 183 mkr.

Förvaltningspolitiskt har de senaste decennierna inneburit mycket stora förändringar inom statsförvaltningen som påverkat länsstyrelsernas administrativa verksamheter. Departementens styrning av organisation, ekonomi och personalfrågor var tidigare mycket detaljerad och centrala avtal och reglementen gällde i allt väsentligt för hela statsförvaltningen. Den stegvisa decentraliseringen, avvecklingen av LON, SIPU med flera stöd och serviceorganisationer och ökade organisatoriska friheten för länsstyrelserna har liksom den tekniska utvecklingen på IT-området lett till att behoven av ny och utvecklad kompetens inom olika delar av det administrativa området. De särskilda utmaningar som länsstyrelserna ställts inför har varit besparingarna under krisåren med följande personalavvecklingar och är för närvarande den nya tekniska utvecklingen. I huvudsak har dessa behov hittills kunnat tillgodoses på varje länsstyrelse men har även lett till att behoven av samverkan och erfarenhetsutbyte ökat i omfattning.

Potentialen för ytterligare effektiviseringar och besparingar genom samverkan torde vara avsevärd inom så pass omfattande verksamheter. Detta torde kunna ske inom det uppdrag som länsstyrelserna har som självständiga regionala myndigheter.

Det är mot bakgrund av denna potential som förslagen i detta kapitel bör ses.

5.2 Grunden för de lagda förslagen

I föregående kapitel har en rad faktorer som inverkar på samordningen mellan länsstyrelserna beskrivits och utvecklats. I korthet kan bilden sägas bero på bl.a. följande faktorer:

- Den förvaltningspolitiska visionen har inte i alla stycken varit samlad, tydlig och långsiktig
- Den komplexa styrningen av länsstyrelserna och myndigheternas höga grad av självständighet ställer särskilda krav på samordningsinsatserna
- Prioriteringen av arbetet med samordning kan göras tydligare i styrdokument

- Positiv inställning, personliga möten, korta fysiska avstånd och IT-infrastrukturen är viktiga komponenter vid främjandet av samordning
- Det finns etablerade samordningsstrukturer i form av länsrådsgrupper, yrkesnätverk och geografiska konstellationer som kan utvecklas vidare
- Länsledningarnas och medarbetarnas engagemang för och intresse av samordningsfrågan påverkar graden av samordning
- Fler värden än produktivitet/effektivitet bör beaktas
- Vissa personalpolitiska frågeställningar bör uppmärksammas
- Arbetet med att utveckla samordning har finansierats via förvaltningsanslag och egeninsatser

Det finns två parallella huvudspår för arbetet med fortsatt samordning mellan länsstyrelserna inom det administrativa stödområdet.

- Det ena bygger på att hittillsvarande modell för utveckling av efterfrågestyrd konkret samordningsverksamhet bibehålls och utvecklas. En organisatorisk struktur för samordning har skapats inom länsstyrelserna på ledningsnivå, och utveckling pågår i projekt där många länsstyrelser deltar. Produktionssamverkan i form av koncentrationer är växande.
- Det andra bygger på att uppdragsgivaren (regeringen) skapar en övergripande bild av vad man vill ha gjort och utformar generella mål och syften med samordningen.

Det bör betonas att allt väsentligt som gjorts inom samverkansområdet har baserats på frivillig samverkan och att det bör vara en huvudsaklig grund för den fortsatta utvecklingen. Det finns dock anledning att påskynda utvecklingen, att ge bättre möjligheter för dem som deltar i arbetet och att alla länsstyrelser ges förutsättningar att delta i arbetet. Detta kan uppnås genom att kombinera huvudspåren ovan.

Det finns möjligheter att utveckla arbetsformer och strukturer inom båda huvudspåren. När det gäller organisatoriska åtgärder finns ett antal val att göra, ex. att ge länsstyrelseenheten ökad kompetens/personalresurser för utvecklingen av administrativa frågor eller att ge länsstyrelserna samlade resurser och/uppdrag för utvecklingsarbete.

Med detta som grund presenteras nedan några förslag för att utveckla de grundläggande förutsättningarna för samordningen inom det administrativa stödområdet.

5.3 Ökad tydlighet i styrning och regelverk

5.3.1 Regeringens övergripande vision, syften och prioriteringar vad gäller samordningen bör förtydligas

Regeringen har på olika sätt gett uttryck för önskemål om ökad samordning/koncentration av Länsstyrelsernas verksamhet. Uppdragsgivaren har dock inte i länsstyrelsernas årsredovisningar efterfrågat information, eller själva givit någon riktig återkoppling på länsstyrelsernas insatser på området. Detta innebär att huvudmannen inte kan följa upp vilken utveckling som sker.

Det viktigaste styrdokumentet för länsstyrelserna är det årligt återkommande regleringsbrevet och bildar bas för den verksamhetsplanering som sker på länsstyrelserna. Regleringsbreven präglas ofta av mer eller mindre uttalade teman. Ex 2001-2002 var temat service och en förvaltning i demokratins tjänst medan sociala frågor och storstadsproblem, ex. hedersrelaterat våld stod i visst fokus 2003-2004. Även om tydligt avgränsade uppdrag med samordning inom specifika sak-/expertområden förekommit, är det svårt att hitta ett regleringsbrev som tydligt poängterat regeringens önskan att mer samordning/koncentration skall ske mellan länsstyrelserna. Tvärtom har regeringen uttryckt önskemål om en sammanhållen statsförvaltning vilket kan tolkas som en markering av samordningen inom länet mellan olika statliga regionala myndigheter.

Regeringen bör klargöra vad som är målet för samordning/koncentration av länsstyrelsernas verksamhet. Skall all verksamhet som är möjlig att samordna/koncentrera också göra det? Skall en del av verksamheten samordnas/koncentreras? Hur stor del? Vilka delar? Med vilket syfte?

Det bör finnas en förvaltningspolitisk vision och målbild som ger tydligt uttryck för regeringens vilja med samordning och koncentration och som anger kriterier efter vilka samordningen ska formas t.ex. minska kostnaderna, personalpolitiska hänsyn, höja kvalitén, etc. Uppdragsgivaren bör vidare ange riktlinjer för samordning och koncentration. (Geografi, funktionalitet, kompetens, kritisk massa, regionalpolitik m.m.).

Regeringen bör i kommande regleringsbrev för länsstyrelserna eller i särskilt regeringsbeslut ge länsstyrelserna uppdrag att genomföra en studie för möjligheterna till samordning och koncentration där utpekad verksamhet på länsstyrelserna går igenom och bedöms efter på förhand fastställda kriterier. Länsrådsgrupp 7 kan ges i uppdrag att samordna detta. Detta bör resultera i en handlingsplan för fortsatt arbete med samordning.

I detta sammanhang bör regeringen se över §44 i länsstyrelseinstruktionen och ersätta den med en skrivning som underlättar länsstyrelsernas möjligheter att samordna och koncentrera verksamhet.

Samordningsfrågorna bör vidare underkastas en enhetlig struktur och bedrivas i en fastställd ordning som är gemensam för samtliga länsstyrelser .

Ett alternativ kan vara att regeringen anger årliga *beting* om utökad samordning/koncentration av administrativa stödverksamheter. På så sätt ges länsstyrelserna möjlighet att själva välja lämpliga konkreta samordningslösningar.

Departementet bör ställa krav på att länsstyrelserna samordnat redovisar det senaste årets utveckling av samordningen inom det administrativa stödområdet (inriktning, medverkande, effekter). Departementet skulle även kunna ge viss(a) länsstyrelse(r) särskilda uppdrag både för utveckling och produktion.

5.3.2 Länsledningarnas tydlighet i styrningen och prioriteringarna bör öka

Verksamheten inom det administrativa stödområdet har i grunden varit en angelägenhet för den enskilda länsstyrelsen. Av de särskilda uppdrag som hittills givits i regleringsbrevet för länsstyrelserna har få uppdrag avsett den administrativa stödverksamheten. Ändå kan konstateras, bl.a. genom denna studie, att länsstyrelserna genom egna initiativ framgångsrikt lyckats åstadkomma omfattande samordning av verksamheter inom detta område.

Länsstyrelserna bör därför fortsätta det påbörjade utvecklingsarbetet enligt främst samma upplägg som hittills, d.v.s. efterfrågestyrt. En fortsatt efterfrågestyrd samordning kräver dock en tydlig styrning från länsledningarna och en satsning på organisatoriska lösningar för utvecklingsarbetet - att samordningen samordnas (mer om detta nedan).

Länsledningarna bör vidare lyfta fram och tydliggöra prioriteringen av samordningsfrågorna i verksamhetsplaneringen.

5.4 De ekonomiska incitamenten för samordning bör öka

Den samordning som hittills skett har planerats och genomförts inom ramen för länsstyrelsernas ordinarie förvaltningsanslag och primärt med användning av egen personal. Innan ev. effektiviseringsvinster kan påvisas eller ”hämtas hem” måste dessutom ett utvecklingsarbete bedrivas som innebär en merkostnad. Detta har inte uppmärksammats av uppdragsgivaren. Tydligare ekonomiska incitament för samordning bör skapas.

5.4.1 Ställ särskilda medel till länsstyrelsernas/länsrådsgruppernas förfogande

Länsstyrelserna är de statliga myndigheter som fått vidkännas de största besparingarna inom den statliga sektorn. Utrymmet för att bedriva den typ av utvecklingsarbete som det här är fråga om är därmed begränsat. Arbetssättet – att bedriva utvecklingsarbete genom den egna personalen – innebär dessutom att förändringsarbetet tar tid.

Regeringen bör i ökad utsträckning ställa särskilda gemensamma resurser till länsstyrelsernas förfogande för att främja och påskynda samordning resp. koncentration inom det administrativa stödområdet. Ett första steg i denna riktning har tagits i länsstyrelsernas regleringsbrev för 2006, uppdrag 3, där regeringen undantagit medel motsvarande 9 Mkr från det samlade länsanlaget före fördelningen till de enskilda länsstyrelserna. Detta ger ökade möjligheter för Länsstyrelserna att genom t.ex. de gemensamma Länsrådsgrupperna driva utvecklings- och samordningsarbetet på ett kraftfull sätt.

5.4.2. Överför frigjorda medel till kärnverksamheten

För att ge stöd åt länsledningarna att driva samordningen mellan länsstyrelserna bör regeringen medge att alla eller delar av de medel som frigörs genom effektiviseringar får överföras till arbetet med kärnverksamheten. Genom ett sådant förfarande skulle hanteringen av de personalpolitiska frågorna underlättas.

5.5 Sprid fler goda exempel!

Föreliggande studie visar att pågående samordningsinsatser inom det administrativa stödområdet är omfattande. Av studien framgår också att länsstyrelserna deltar i olika omfattning i utvecklings- såväl som praktiskt samordningsarbete, men att vällyckad praktisk samordning och lovande utvecklingspotentialer dock inte alltid tas tillvara i större skala, av hela länsstyrelsekollektivet.

Exempel på detta är elektronisk fakturahantering, där Örebro och Västmanlands län har utvecklat en modell som satts i drift. De båda länen har själva svarat för utvecklingskostnaderna. Övriga län kan använda systemet, om intresse finns. Projektet beräknas bli lönsamt efter två år samt höja kvaliteten i fakturahanteringen.

Ett annat intressant exempel är ”Diariet på Internet”. En lösning för att kunna söka igenom Länsstyrelsernas diaries via Internet. 13-14 av 21 länsstyrelser deltar i detta samarbete. Ytterligare 4-5 länsstyrelser är observatörer alt. på väg in i samarbetet. Detta innebär att alla länsstyrelser utom en inom kort kommer att ingå i samarbetet. Det motiv som anförts av den länsstyrelse som valt att inte ingå är att man redan har en för dem fungerande lösning. Den tekniska möjligheten finns för att ansluta även detta län.

Ett tredje exempel är två arbeten som pågår när det gäller samordning av löneadministrationen. Länsstyrelsen i Västmanland sköter sedan september 2004 större delen av löneadministrationen (Löpande administration av löner och ersättningar) för Länsstyrelsen i Örebro. Beredning och uppdelning regleras i avtal mellan länsstyrelserna. Delar av berednings- och beslutsprocessen har koncentrerats.

F, G, H, K, M, N, och O-län har utarbetat en förstudie under våren 2005. Målet är koncentration av gemensam löneadministration till en utvald syd-länsstyrelse hösten 2007. Detta projekt skulle mycket väl kunna användas som ett ”pilotfall” för landets övriga länsstyrelser. Efter en testperiod med påföljande utvärdering, kan konceptet spridas. I det fortsatta arbetet kommer avstämning att ske med den länsstyrelsegemensamma EA-plattformens samordningsgrupp. Intresset för samordnad löneadministration är stort. 13 länsstyrelser säger sig vara intresserade av att koncentrera löneadministrationen och ytterligare 3 är intresserade av någon form av samordning.

Sådana existerande samordningar inom det administrativa stödområdet skulle kunna utökas till att omfatta fler, eller allra helst samtliga länsstyrelser.

Om en samordning visar sig lyckad, och en större del av länsstyrelserna ingår, bör regeringen överväga att ge övriga länsstyrelser i uppdrag att undersöka möjligheterna att ansluta sig. Detta skulle t.ex. kunna tillämpas när det gäller samordning av löneadministrationen, där de nordliga länen kunde få i uppdrag att genomföra samordnings- och koncentrationsprocesser enligt ovanstående modeller från sydlänen och U- och T-län

5.6 Skapa tydliga strukturer för samordning

Det finns f.n. en rad konstellationer – geografiska, sak-/expertområdesspecifika, utvecklingsplattformar, länsrådsgrupper, specifika projekt m.m., vilka i högre eller lägre grad arbetar med samordningsfrågor. Inom flertalet grupper pågår samordningsfrämjande verksamhet i olika skeden – från *benchmarking* och idégivning över planering och genomförande till förvaltande. En framtida administrativ struktur för detta arbete skulle i stort kunna se ut enligt följande:

- *Uppdragsgivare externt*: Regeringskansliet
(Övergripande uppdrag, generella mål, beting)
- *Uppdragsgivare internt*: länsrådsgrupp 7 för stödverksamheter och länsrådsgrupperna 1-6 för kärnverksamheter
(Preciserade uppdrag, prioriteringar, fördelning av medel)

Detta förutsätter dock t.ex. att länsstyrelserna frivilligt, genom t.ex. ett ömsesidigt avtal förbinder sig att genomföra uppdragen som givits av respektive länsrådsgrupp, och att de ges egen finansiell styrka.

- *Genomförare*: Plattformorganisation (som för t.ex. EA-frågor)

Det är rimligt att anta att en logisk, heltäckande och ensad organisation är en förutsättning för tydlig och samordnad samordning. Med en sådan modell kan Regeringskansliet och länsstyrelserna själva snabbt skaffa sig överblick över samordningsarbetet.

Ovanstående uppgiftsfördelning skulle tjäna på att det finns heltäckande sakområdesgrupperingar för alla delområden på det administrativa stödområdet med sinsemellan liknande uppbyggnad, rutiner, arbetsformer och uppdrag. Detsamma gäller de geografiska konstellationerna (m.a.o. att främst O-län och E-län väljer att ansluta sig fullt ut till existerande organisationer). På liknande sätt bör SWX-strukturen utvecklas vidare alt. knyts till någon befintlig konstellation. Vidare bör övervägas om inte de existerande funktionella strukturer (d.v.s. länsrådsgrupperna) skall ges mer befogenheter/resurser och permanentas.

I länsrådsgrupperna finns ett rikstäckande, fast ramverk för samordning och koncentration. Utbyggda länsrådsgrupper med finansiell stryk, befogenheter och personal (t.ex. i små sekretariat) kan användas som kärn i vilka uppdragsgivaren kan lägga fler samordnade uppdrag.

Nyckelord för den fortsatta utvecklingen bör vara:

- *Institutioner – inte bara nätverk*
- *Avtal – inte endast avsiktsförklaringar*
- *Heltäckande, symmetriska strukturer – inte bara fläckvisa lösningar*

5.7 Samordna verksamheter som snabbt ger resultat

Även om samordningen inom vissa områden kommit långt kan samordningsarbetet drivas vidare, genom att först samordna verksamheter som är förhållandevis lätta att samordna och ger snabba och synbara effekter

En alternativ modell för sorteringen av länsstyrelsens verksamhet enligt modellen på sid. 34 kan ge följande matris:

Börja här!

	Liten vinst (Påverkar del av Lst:s verksamhet alt. ger svåråtgörbara / låga effektivitetsvinster)	Stor vinst (Påverkar hela Lst:s verksamhet alt. ger mätbara / höga effektivitetsvinster)
Liten insats (Billigt, få aktörer, kräver minimal planering, färdiga system finns)	Ex: Beredskapssamordnare i Göteborg	Ex: Upphandlingar, Gemensamma IT-system, Mallar, blanketter, policies
Stor insats (Stor initialkostnad, Lagändringar, överbyggnad av problem med närhet till avsnäring, pionärarbete krävs m.m.)	Ex: Samordning av kommunala överklaganden	Ex: Löneadministration

En närmare beskrivning av länsstyrelsernas förslag ges i bilaga 6: ”Samordningsområden inom den administrativa stödverksamheten i framtiden – förslag från länsstyrelserna” och bilaga 7: ”Koncentrationsområden inom den administrativa stödverksamheten i framtiden – förslag från länsstyrelserna”.

5.7.1 Upphandling

Det finns en stor outnyttjad samordningspotential inom områden och verksamheter som är optimalt anpassade att samordnas i sig. En grupp av sådana verksamheter är inköpen. Upphandlingar av bilar, resor, rekryteringsföretags tjänster m.m. bör kunna samordnas snabbt. Förutsättningarna för detta är goda, då länsstyrelsernas upphandlingsbehov torde vara likartade. Det bör dock betonas att Statskontorets ramavtal i stort sett alltid nyttjas för IT-hårdvara och IT-tjänster, telefoni etc. Här samordnar länen inte sällan sina avrop för att på så sätt få optimala villkor i redan förhandlade prisavtal.

Ett belysande exempel på möjlig upphandling är tjänstebilar. Länsstyrelsen i Skåne län upphandlade 14 nya miljöbilar att användas av de anställda i tjänsten. Om vi utgår från att biltransportbehoven är likartade för länsstyrelserna över hela landet (räknat i bilar/anställda), skulle en samordnad upphandling omfatta ca 160 bilar. En beställning på 160 bilar skulle självfallet stärka Länsstyrelsernas förhandlingsposition betydligt, med stora potentiella besparingar som följd.

Exempel på att detta är genomförbart finns i andra delar av statsförvaltningen, i form av t.ex. de s.k. ”kronavtalen” (kronflyg, kronhotell), som en rad olika försvarsmyndigheter är anslutna till.

Av enkätmaterialiet framgår att det även finns en rad exempel på gemensamma upphandlingar inom Länsstyrelsevärlden:

Upphandling	Deltagande länsstyrelser
Hem-PC	Lst-M, Lst-F, Lst-Y, Lst-G
Arkivförteckningssystemet Klara	Lst F samordnade upphandlingen, ca 8-10 län deltog från början. Däribland Z-län.
Webbverktyg 13 länsstyrelser gick samman med gemensamt avrop, inköp, drift och förvaltning av webbverktyg till de externa hemsidorna.	Blekinge, Gotland, Kalmar, Södermanland, Västra Götaland, Örebro, Östergötland, Gävleborg, Jämtland, Halland, Kronoberg, Skåne, Värmland
CMS för intranät	Gotland, Kalmar, Södermanland, Västra Götaland, Örebro, Östergötland, Gävleborg, Skåne, Observatörer: Blekinge, Jämtland, Halland, Kronoberg, Värmland
GIS-verktyg	Alla län har gemensam leverantör av GIS-verktyg Lst- AB; U; C; X; T; I; D (Östra Mellansverige)

Inom upphandling finns därför eventuellt potential för ytterligare samordning.

Ett snabbt uppdrag på upphandlingsområdet skulle ha flera goda effekter med sig:

- 1: Förutsättningarna att lyckas är synnerligen goda
- 2: Effekterna materialiseras snabbt
- 3: Demonstrationseffekten för övrig verksamhet blir tydlig

Det bör övervägas om en intern Länsstyrelsemotsvarighet till kronavtalen bör skapas.

Det finns dessutom redan en ”best-practice”-verksamhet internt på länsstyrelserna att hämta erfarenheter från när det gäller samordnad upphandling. Statskontorets IKT-avtal används flitigt vid upphandling av datorer och mjukvara av Länsstyrelsernas IT-avdelningar.

5.7.2 Gemensamma blanketter och mallar

Det finns på länsstyrelserna en del standardiserade blanketter och mallar inom vissa områden, för t.ex. diverse ansökningar m.m. Dessa har ofta utformats av centrala verk/myndigheter, som t.ex. i fallet trafik tillstånd/körkortstillstånd (Vägverket) och EU-bidrag (Statens Jordbruksverk). I många andra fall har dock länsstyrelsens blanketter utvecklats i olika riktningar på de olika länsstyrelserna, trots att ungefär samma uppgifter brukar efterfrågas. Det existerar redan en struktur för ensning av blanketter, i form av blankettwebben, varför möjligheterna till spridning av ”best practice” torde vara goda. Länsstyrelsernas blanketter och mallar borde inte vara väsensskilda från län till län. De potentiella vinsterna med ensade blanketter torde kunna materialiseras snabbt. Samtliga länsstyrelser kan gemensamt finansiera den grafiska utformningen av blanketterna. PDF-varianter av dokumenten eller webbformulär skulle kunna läggas på en central server. Det är angeläget att framhålla att en sådan utveckling måste ske inför de 24-timmars tjänster som skall etableras på Internet. Gemensamma processanalyser bör ligga till grund för utformningen.

De främsta vinsterna kan ske i form av ökad likabehandling och rättssäkerhet. Som exempel kan tas när ett rikstäckande företag som NCC söker tåktillstånd hos Länsstyrelsen, så ser både processen och blanketterna olika ut i AC-län jämfört med t.ex. M-län. Det bör dock tilläggas att den viktigaste delen av samordningen ligger i att kärnverksamheterna accepterar att använda och ta emot likalydande blanketter, d.v.s. en samordning av kärnverksamhetssidan är en förutsättning för en väl fungerande och täckande blankettjänst.

5.7.3 Gemensamma tekniska lösningar för information och IT

Arbete pågår redan inom många områden, ett arbete som kan utvecklas, med målet att undvika länsspecifika tekniska lösningar för information, IT, GIS och telekommunikation. Länsstyrelsernas krav på t.ex. webblösningar, telefonväxlarfunktion och utformning m.m. skiljer sig sannolikt inte åt på ett avgörande sätt. Därför är det angeläget att främja en utveckling där samtliga länsstyrelser ansluter sig till gemensamma tekniska lösningar inom området.

Exempel på aktuella satsningar

Verksamhet	Beskrivning	Deltagande länsstyrelser
Samverkan om externa webbplatser	"Webbytarprojektet" Förvaltningsråd under bildande Gemensamt inköp, drift och förvaltning av externa webbverktyg med samverkan om gemensam innehållsstruktur baserad på VÅS, mallar mm för 13 län	13 län med möjlighet för fler att ansluta sig D, E, G, H, I, K, M, N, O, T, X, Z, S
Intranätprojektet	"Webbytarprojektet" fortsätter sitt samarbete och ska nu gemensamt köpa in cms för intranäten. Det blir gemensamt inköp drift och förvaltning. Det är 8 län som aktivt ingår i arbetsgruppen.	Lst- I, H, D, O, T, E, X, M Observatörer: K, Z, N, G, S
Telefoni	Anskaffning och installation av gemensam hänvisningsdator i syfte att minska teknikkostnaderna och möjliggöra telefoni-svarsamverkan	Uppdrag av LL i Mälardalens Fristående samarbete inom Östra Mälardalens adm. chefsnätverk Lst AB och D. Lst T och U har visat intresse
IT-verksamhet. Gemensam katalog och IT-Projektserver (Projektdomänen)	Möjlighet till att dela adresser, gemensamma kataloger, filer och data över länsstyrelsegränser.	Lst S, W, C, U, N, X, I, H, AC, BD Server placerad i lst W.
LstNet	LstNet, e-post, Internet, filter, externa kommunikationer, databaser, tekniksamordning etc. Gemensamt datanät för alla län samt 22 samverkande myndigheter	Samtliga länsstyrelser
LITA	Samverkansprojekt mellan länsstyrelserna för att ge stöd för kärnverksamheternas 24-timmars tjänster: Internettjänster för länsstyrelsernas tillstånds- och ansökningsärenden.	Samtliga länsstyrelser
eHandläggning	Samarbete kring utveckling av olika e-tjänster som eYrkestrafik, eVäktare, eStiftelser, och eKörkort (regeringens mål om 24-timmarsmyndighet)	Samtliga länsstyrelser

6 Avslutning

De slutsatser som dras i studien kan uppfattas som väl kända, och har diskuterats tidigare. Skillnaden är möjligen att kombinationen av allmänt omfattade slutsatser om orsakssamband kombinerats med en kartläggning av faktiska sakförhållanden

I studien har identifierats ett antal principiella frågor, som uppdragsgivaren bör ta ställning till, bl.a.

- Gränsdragningen för vad som skall samordnas och vad som inte skall samordnas
- Det övergripande syftet för samordning
- Balansen mellan samordning genom ökad grad av styrning från regeringen kontra en mer efterfrågestyrd samordning där länsstyrelserna själva identifierar behov och lösningar
- Enskilda länsstyrelserns möjlighet att tacka nej till effektiva gemensamma lösningar och medverkan i samordningsverksamheter

Studien utgör ett första försök att skapa en samlad och övergripande bild av samordningsverksamheten i länsstyrelsevärlden. Den begränsade tid som stått till förfogande har därför främst använts till att samla in det omfattande bakgrundsmaterialet och sammanställa det tematiskt för att möjliggöra en så översiktlig och komplett bild av samordningsverksamheter och -strukturer i länsstyrelsevärlden som möjligt. Någon värdering av tyngd och kvalitet i de olika samordningsverksamheterna har inte gjorts.

De 21 länsstyrelserna är separata, självständiga myndigheter som i många fall verkar i vitt skilda miljöer, inte minst förvaltningspolitiskt. Att skapa en övergripande och länsstyrelsegemensam bild av konsekvenserna för den enskilda myndigheten av en ökad grad av samordning är en utmaning. Det kan därför finnas anledning att överväga en ytterligare och fördjupad genomlysning av konsekvenserna av en ökad grad av samordning mellan länsstyrelserna på myndighetsnivå.



Länsstyrelserna

För mer information/ beställning av fler exemplar, kontakta

*Georg Heuwing
Länsstyrelsen i Skåne län
205 15 Malmö
Tel 040/044 - 25 25 39
E-post: georg.heuwing@m.lst.se*