

Revisionsrapport

Beslutad: 2024-06-12

Revisionsrapport – granskning av länsstyrelsernas resurssamordning

Riksrevisionen har granskat länsstyrelsernas årsredovisningar för 2023. Som en del av vår granskning har vi granskat vissa delar av den interna styrningen och kontrollen som bedömts vara relevant för revisionen.

Vi vill med denna revisionsrapport uppmärksamma er på iakttagelser från vår granskning av länsstyrelsernas resurssamordning. Våra iakttagelser riktas till samtliga länsstyrelser eftersom länsstyrelserna har en långtgående resurssamordning och gemensamt ansvar för hur samordningsverksamheten bedrivs.

Vi vill att ni svarar på denna revisionsrapport senast 2024-07-05. Beskriv om och i så fall vilka åtgärder ni planerar för att rätta till bristerna som lett till våra iakttagelser.

Sammanfattning

Länsstyrelserna har otillåtet överfört anslagsmedel mellan varandra. Tre länsstyrelser har i samband med årsbokslutet 2023 bokat upp upplupna kostnader utan avtal eller underlag som styrker att det avser faktiska kostnader 2023. Det ledde till att två av dessa länsstyrelser kunde undvika att betala tillbaka anslagsmedel.

Regeringens styrning av länsstyrelsernas resurssamordning är otydlig. Vi bedömer att det är otydligt på vilket bemyndigande länsstyrelserna stödjer sitt uttag av avgifter för resurssamordning och vilket ekonomiskt mål som gäller för verksamheterna.

Vi rekommenderar länsstyrelserna att bland annat kontakta regeringen och be om ett förtydligande om hur verksamheterna för resurssamordning ska finansieras.

Länsstyrelserna har otillåtet överfört anslagsmedel mellan varandra

Länsstyrelserna har en gemensam it-funktion som är placerad organisatoriskt på Länsstyrelsen i Västra Götaland. Länsrådsgrupp G7 och landshövdingemötet ansvarar för styrning och beslut om budget. Budget för it-verksamheten fastställs året innan och utgör grunden för kommande års fakturering. Länsstyrelsen i Västra Götaland ansvarar för att fakturera övriga länsstyrelser. Fakturering görs normalt halvårsvis i förskott utifrån avtal med övriga länsstyrelser.

I samband med årsbokslutet 2023 har länsstyrelserna frångått sina rutiner för fakturering av it-verksamheten. I slutet av december 2023 har det gått ut ett mejl till samtliga ekonomichefer på länsstyrelserna med en förfrågan om att bidra med medel för ökade kostnader för it. I mejlet är det tydligt att förfrågan riktats till de länsstyrelser som eventuellt har ett anslagssparande som överstiger tre procent och därmed skulle behöva betala tillbaka anslagsmedel.

Tre länsstyrelser har valt att boka upp upplupna kostnader kopplat till ökade kostnader för it. Kostnaderna har belastat respektive länsstyrelses förvaltningsanslag 2023. Det innebär att anslagsmedlen förts till Länsstyrelsen i Västra Götaland som har ett stort ackumulerat överskott från tidigare år kopplat till resurssamordning inom it. Det finns inget avtal eller underlag som styrker att uppbokningen är gjord utifrån faktiska kostnader 2023.

Genom att boka upp upplupna kostnader har två av dessa länsstyrelser kunnat undvika ett anslagssparande över tre procent och därmed också undvika att betala tillbaka anslagsmedel enligt 7 § anslagsförordningen (2011:233). För dessa två länsstyrelser har Riksrevisionen bedömt att uppbokningen av upplupna kostnader har haft en väsentlig påverkan på deras anslagssparande. Vår bedömning är att länsstyrelserna inte använt anslagsmedel enligt 10 § anslagsförordningen och vi har därför lämnat en reservation i revisionsberättelsen.

Regeringens styrning av resurssamordning är otydlig

Det är otydligt på vilket bemyndigande länsstyrelserna stödjer sitt uttag av avgifter för resurssamordning

Länsstyrelserna har olika typer av resurssamordning både mellan länsstyrelserna och med andra myndigheter, kommuner och regioner. Vi bedömer att det är otydligt om länsstyrelserna bedriver verksamheterna för resurssamordning med stöd av 4 § p.7 avgiftsförordningen (1992:191) eller om den beslutade avgiftsbudgeten i

regleringsbrevet kan tolkas som ett bemyndigande att bedriva avgiftsbelagd uppdragsverksamhet avseende resurssamordning.

Det finns inget bemyndigande att bedriva avgiftsbelagd uppdragsverksamhet för resurssamordning i förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion eller i det länsstyrelsegemensamma regleringsbrevet.

Länsstyrelserna har undantag från begränsningsreglerna i 4 § andra stycket avgiftsförordningen vad gäller avgifter för offentlig inköps- och resurssamordning som länsstyrelsen tar ut av statliga myndigheter, kommuner och regioner inom ett län. Samma sak gäller när en länsstyrelse tar ut sådana avgifter av länsstyrelser i andra län. Det framgår av 32 § förordning med länsstyrelseinstruktion.

I det länsstyrelsegemensamma regleringsbrevet har regeringen dock beslutat om en avgiftsbudget för avgiftsbelagd verksamhet där intäkterna disponeras. Under rubriken uppdragsverksamhet finns ett avgiftsområde benämnt ”Resurssamordning” med budgeterade intäkter, kostnader och över- och underskott för verksamheten.

Det ekonomiska målet för resurssamordning är olika beroende på med vilket stöd länsstyrelserna tar ut avgifterna

Länsstyrelserna redovisar ett ackumulerat överskott i verksamheterna för resurssamordning vid utgången av 2023. Vi bedömer att det är otydligt om verksamheterna för resurssamordning får uppvisa över- eller underskott.

Om länsstyrelserna tar ut avgifterna med stöd av 4 § avgiftsförordningen är det ekonomiska målet upp till full kostnadstäckning enligt 5 § tredje stycket avgiftsförordningen. Det betyder att länsstyrelserna ska redovisa avgiftsinkomsterna mot anslag enligt 15 § anslagsförordningen, vilket skulle minska anslagsförbrukningen. Eftersom länsstyrelserna inte har några undantag från de bestämmelser i avgiftsförordningen och anslagsförordningen som rör ekonomiska mål och redovisning av inkomsterna borde verksamheterna för resurssamordning inte redovisa över- eller underskott.

Om avgiftsbudgeten i regleringsbrevet ska tolkas som att länsstyrelserna har ett bemyndigande att ta ut avgifter för resurssamordning har verksamheterna det ekonomiska målet full kostnadstäckning enligt 5 § andra stycket avgiftsförordningen. Det innebär att

- länsstyrelserna ska beräkna avgifterna så att de helt täcker verksamhetens kostnader på ett eller flera års sikt
- verksamheten för resurssamordning kan uppvisa över- eller underskott.

Regeringens otydliga styrning leder till informellt arbetssätt hos länsstyrelserna

Länsstyrelsernas resurssamordning har i huvudsak sin utgångspunkt i regeringens uppdrag om ökad samordning och samverkan¹. Länsstyrelserna har därför en långtgående samordning mellan sig som sträcker sig från länsledningsnivå till enskilda handläggare. Det innebär att länsstyrelserna till stor del arbetar som om de vore en organisation och inte 21 separata myndigheter. Syftet är framför allt att effektivisera verksamheten genom att samordna resurser.

En konsekvens av regeringens otydliga styrning är att länsstyrelserna har arbetat fram ett informellt arbetssätt som inte alltid följer det ekonomiadministrativa regelverket för statliga myndigheter. Vår uppfattning är att länsstyrelsernas finansieringsmodell och att länsstyrelserna arbetar som om de vore en organisation har bidragit till det informella arbetssättet. Under 2023 har det informella arbetssättet lett till att länsstyrelserna otillåtet överfört anslagsmedel mellan varandra och undvikit att betala tillbaka anslagsmedel.

Vi har också sett andra brister i det informella arbetssättet. Våra huvudsakliga iakttagelser är att

- anslagsmedel sparas som överskott i länsstyrelsernas avgiftsfinansierade resurssamverkan
- arbetsgrupper tar fram rutiner som inte alltid är i enlighet med det ekonomiadministrativa regelverket för statliga myndigheter
- det saknas formella beslut om budget för samordningsverksamhet
- det förekommer att beslut om utbetalning till övriga länsstyrelser har fattats utan föredragning
- i vissa fall har utbetalning till övriga länsstyrelser skett utan skriftligt beslut.

¹ Regleringsbrev för länsstyrelserna budgetåren 2006, 2007, 2008 respektive 2009

Rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar länsstyrelserna att

- kontakta regeringen och be om ett förtydligande om hur verksamheterna för resurssamordning ska finansieras. Om verksamheterna helt eller delvis ska finansieras med avgifter bör länsstyrelserna i instruktion eller regleringsbrev få ett bemyndigande att ta ut avgifter för verksamheterna och det bör även framgå vilket ekonomiskt mål som gäller
- bedriva verksamheterna för resurssamordning enligt framtagna rutiner. Om länsstyrelserna omarbetar rutinerna behöver ni säkerställa att rutinerna följer det ekonomiadministrativa regelverket för statliga myndigheter.

Ansvarig revisor _____ har beslutat i detta ärende. Uppdragsledare _____ har varit föredragande.

För kännedom

Finansdepartementet

Finansdepartementet, budgetavdelningen