



Länsstyrelsen
Gävleborg

YTTRANDE

2016-10-05

1 (9)

Dnr 101-5101-2016

Regeringskansliet
Finansdepartementet
Ardalan Shekarabi
103 33 STOCKHOLM
Fi.registrator@regeringskansliet.se

Yttrande över indelningskommitténs delbetänkande ”Regional indelning – tre nya län” (SOU 2016:48)

(Fi 2016/02568/K)

Sammanfattning

Enligt indelningskommitténs direktiv ska kommittén lämna förslag på en ny indelning som kan träda ikraft den 1 januari 2023. Vidare ska kommittén, om den finner det möjligt att genomföra några indelningsändringar som kan träda i kraft den 1 januari 2019, föreslå det i ett delbetänkande.

Länsstyrelsen anser att delbetänkandet som föreslår att reformen ska genomföras stegvis med tre indelningsändringar 2018 - 2019 och resten 2022 - 2023 ska avslås. Skälen till avslaget samt kommentarer och förslag redovisas nedan. Fokus i vårt yttrande ligger på statens indelning och länsstyrelsernas roll.

Utredningens förslag tar sin utgångspunkt i landstingens frågor om sjukvård och till viss del regional tillväxt. Länsstyrelsen anser att statens framtida uppgifter och organisationsbehov i förhållande till uppgifterna behöver belysas tydligare.

Ett förslag som så påtagligt påverkar statens intressen bör inte genomföras utan en noggrann översyn av statens uppgifter på regional nivå både vad gäller uppgifter, utförare och organisation. Ett flertal utredningar har gjorts, men att såsom i detta fall fastslå en indelning utan att samtidigt beakta och klargöra statens uppgifter och roll är olämpligt. En översyn bör göras över sektorsmyndigheters uppgifter och regionindelning, samtidigt som länsstyrelsernas uppgifter och geografi ses över. Syftet med detta bör vara att med ett statligt perspektiv som utgångspunkt och utifrån fördelningen av uppgifter på regional nivå föreslå nödvändiga organisatoriska förändringar.

Detta skulle då vara möjligt att genomföra till 2023. Länsindelningen kan inte införas styckevis och delat. Slutbetänkandet bör skrivas klart innan något beslut tas för att kunna få helhetsbilden och alternativen klart belysta.

Om de skäl som förs fram, som främst rör landstingens behov av nya stora sjukvårdsregioner, nödvändiggör ett snabbt genomförande bör detta kunna ske utan en ändrad länsindelning där länsstyrelserna och staten berörs.

Inför det fortsatta arbetet med slutbetänkandet vill Länsstyrelsen framhålla Gävle som en mycket lämplig residensstad i t.ex. ett blivande Svealands län. Några av de styrkor som kan framhållas för Gävle och Gävleområdet är det infrastrukturella navet med E4, E16, Bergslagsdiagonalen, ostkustbanan, norra stambanan, en av Sveriges största containerhamnar och flygbränslehamnen för Arlanda. Dessutom är Högskolan i Gävle en av de mest sökta, och bildar tillsammans med Lantmäteriverket, Gävle kommun och privata företag ett ledande kluster för GIS-kompetens i Europa.

Länsstyrelsens ställningstaganden

Länsstyrelsen **avstyrker** kommitténs förslag om att:

- Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län den 1 januari 2018 läggs samman till ett län. (11)
- Dalarnas, Gävleborgs, Södermanlands, Uppsala, Västmanlands och Örebro län den 1 januari 2018 läggs samman till ett län. (12)
- Värmlands och Västra Götalands län den 1 januari 2018 läggs samman till ett län. (13)
- Ovanstående läns landsting den 1 januari 2019 läggs samman till Norrlands läns landsting, Svealands läns landsting respektive Västra Götalands läns landsting.

Länsstyrelsen **avstyrker** kommitténs förslag om att:

- Landstingen i Norrlands, Svealands och Västra Götalands län ska ha det regionala utvecklingsansvaret från och med den 1 januari 2019. (14.4)

Länsstyrelsen **avstyrker** kommitténs förslag om att:

- Länsstyrelserna i Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län ska sammanföras till Länsstyrelsen i Norrlands län. (15.4)
- Länsstyrelserna i Dalarnas, Gävleborgs, Södermanlands, Uppsala, Västmanlands och Örebro län ska sammanföras till Länsstyrelsen i Svealands län. (15.5)
- Länsstyrelserna i Värmlands och Västra Götalands län ska sammanföras till Länsstyrelsen i Västra Götalands län. (15.6)

Länsstyrelsen **avstyrker** kommitténs förslag om att:

- Den nya indelningen beträffande Norrlands, Svealands och Västra Götalands län ska träda i kraft den 1 januari 2018.
- Den nya indelningen när det gäller landstingen i Norrlands, Svealands och Västra Götalands län ska träda i kraft den 1 januari 2019. (18.1)

Länsstyrelsen **delar inte fullt ut** kommitténs bedömning att:

- Relevanta statliga myndigheter bör ha en samordnad regional indelning. (7.3.1)

Länsstyrelsen **delar** kommitténs bedömning att:

- Länsstyrelsernas uppdrag att samordna staten regionalt bör förtydligas och förstärkas.
- Länsstyrelsernas roll i det regionala tillväxtarbetet bör förtydligas. (7.3.2)

Länsstyrelsens **förslag**:

- En översyn av statens ansvar på regional nivå bör göras både vad gäller uppgifter, utförare och eventuella behov av organisatoriska lösningar.

Länsstyrelsens motivering/skäl

Fördel storstadsregionerna

Utredaren för i betänkandet fram argumentet att de tre befintliga stora länen, just utifrån sin storlek som län betraktat, skulle ha fördelar i fråga om forskningsresurser och tillväxtpotential. En alternativ förklaring till ovanstående kan vara att de stora lärosätena helt enkelt har fått en stor del av resurserna p.g.a. att de har lång tradition och därför kreativa forskningsmiljöer. Vad gäller tillväxtpotentialen är det sannolikt storstadseffekterna med befolkningstätheten som man kan utläsa i siffrorna. Utvecklingen i storstadsområdena drivs till stor del av högre födelsetal i och högre invandring till dessa områden.

Det faktum att Stockholm, Skåne och Västra Götaland har stora administrativa resurser kan ha bidragit till stora infrastruktursatsningar i dessa områden, men det beror också på politiska prioriteringar. Att ta bort flaskhalsar i ett län gynnar även andra län. Citybanan i Stockholm är t.ex. av stor vikt för Uppsala och Gävleborgs län vad avser restider.

En ändamålsenlig samhällsorganisation

Ett förslag som så tydligt påverkar statens intressen bör inte genomföras utan en noggrann översyn av statens roll på regional nivå både vad gäller uppgifter, utförare och organisation. Ett flertal utredningar har gjorts, men att såsom i detta fall fastslå en indelning utan att samtidigt beakta statens uppgifter och roll är olämpligt.

Länsstyrelsen avfärdar inte en ny indelning av län om verkliga förutsättningar ges i förslagen. Det innebär att tiden fram till beslut, och för implementering av beslut, måste utsträckas för att möjliggöra analyser av statens regionala ansvar.

Förslagen i delbetänkandet tar sin utgångspunkt i landstingens frågor om sjukvård och till viss del regional tillväxt. En översyn bör göras över sektorsmyndigheters uppgifter och regionindelning, samtidigt som länsstyrelsernas uppgifter och geografi ses över. Syftet med detta bör vara att med ett statligt perspektiv som utgångspunkt och utifrån fördelningen av uppgifter på regional nivå föreslå nödvändiga organisatoriska förändringar.

Detta skulle då vara möjligt att genomföra med ikraftträdande 2023. Tid finns då till sammanvägning av förslag lagda av indelningskommittén och av de förslag som lagts fram vid översynen. Ett sammanvägt förslag med hänsyn tagen till statens behov av regional närvaro, funktionell regionindelning för goda tillväxtmöjligheter och landstingens behov av samarbete inom specialistsjukvården kan då läggas fram i god tid för genomförande efter valet 2022.

Fördjupade analyser och vägning av olika förslag mot varandra behöver göras. Detta har delvis gjorts i tidigare utredningar. I Sjöstrands utredning som presenterades 2012 föreslås att länsstyrelserna ska ha fokus på några viktiga verksamhetsområden där sammanvägning och samordning av samhällsintressen särskilt behövs. Att indelningskommittén också pekar på länsstyrelsernas utvecklingsansvar är därför positivt. Länsstyrelsen anser däremot att kommitténs mandat är alltför begränsat då den inte ska titta på uppgifterna på olika nivåer. De tidigare utredningsförslagen har i olika grad redovisat förslag om statens närvaro regionalt, vilka frågor som ska hanteras på respektive myndighet och hur den statliga organisationen bör se ut.

Nu anser Länsstyrelsen att det är dags att i rätt ordning beskriva statens roll och uppgifter regionalt, och att organisera staten regionalt från dessa utgångspunkter.

Mer resursstarka län och landsting

För att skapa tillväxt i hela landet behövs en funktionell indelning som skapar förutsättningar för människor att arbeta och driva företag. Konkurrens om offentliga investeringsmedel m.m. borde ersättas av gemensam planering och nationella prioriteringar.

Viktigt för tillväxten i hela riket och inte minst på landsbygden, är infrastrukturen i vägar, bredband, tillgång till offentlig och kommersiell service, samt utbildning och attraktiva miljöer för boende för olika ålderskategorier. Då bör satsningar på t.ex. infrastrukturen inte vara något som regioner tävlar om i konkurrens utan planeras med ett nationellt perspektiv, inte minst ett landsbygdsperspektiv.

Demokrati och legitimitet

Att ge möjlighet för medborgarna att kunna diskutera och ge sin syn på förändringsförslag i samhällsviktiga frågor är en del av vår demokrati. Förändring i samhällsorganisationen är en sådan fråga och medborgarna skulle kunna ges denna möjlighet inför de allmänna valen 2018 och 2022. Sveriges tradition av en stark nationalstat och primärkommuner med stort självstyre kan med en tredje nivå komma att förändras. Indelningskommitténs förslag i delbetänkandet kan komma att leda till en ny struktur med parallella spår för statens styrning på regional nivå, och ett starkt regionalt självstyre. I praktiken går Sverige i och med detta mot ett mer federalistiskt styrelseskick med tre nivåer i stället för två. Detta kan på sikt komma att leda till större regionala skillnader än idag.

Subsidiaritet är ett viktigt ledord för den offentliga beslutsordningen, d.v.s. besluten bör fattas så nära medborgarna som möjligt. Med större län och landsting finns risken att beslut tas på en onödigt hög nivå. Ett exempel på detta är viltförvaltningsdelegationerna (VFD). De har bl.a. till uppgift att i viltförvaltningen skapa ett regionalt och t.o.m. lokalt perspektiv. Detta riskerar att fungera dåligt i stora sammanslagna län. Länsstyrelsen anser att kommittén inte har förankrat sina förslag under processen med länsstyrelserna i enlighet med kommittédirektiven.

En indelning i sex län och förslaget på tre indelningsändringar.

Indelningskommitténs förslag till ny regional organisation och indelning i nya län och landsting innebär en stor förändring för styrning inom staten och för länsstyrelsernas uppdrag och arbetssätt. Det innebär att tiden fram till beslut, och för implementering av beslut, måste utsträckas för att möjliggöra analyser av statens regionala ansvar.

Länsstyrelsen anser att statens framtida uppgifter och organisationsbehov i förhållande till uppgifterna är bristfälligt analyserade. Utredningens förslag tar sin utgångspunkt i landstingens frågor om sjukvård och till viss del regional tillväxt.

Länsindelningen kan inte införas styckevis och delat. Utan ett helt förslag så är det i realiteten omöjligt att på ett fullständigt sätt beskriva fördelar och nackdelar med förslaget. Det finns inte heller någon möjlighet att backa och göra om, och att på ett konstruktivt sätt kunna påverka indelningen. Slutbetänkandet bör skrivas klart innan något beslut tas för att kunna få helhetsbilden och alternativen klart belysta.

Länsstyrelsen avstyrker därför de förslag som kommittén lagt i delbetänkandet avseende sammanläggning av län till den 1 januari 2018 och av sammanförning av länsstyrelser till den 1 januari 2018 samt sammanläggning av dessa läns landsting till den 1 januari 2019.

De ekonomiska omställningskostnaderna för länsstyrelserna är troligen omfattande både vad gäller personal, lokaler m.m. Detta är underskattat i delbetänkandet. Utan en sådan utredning och med alltför snabb implementering kan kritisk verksamhet som måste fungera utan risk för komplikationer vara hotad. Detta gör att den snabba tidtabellen som föreslås förefaller riskfylld.

Sådana kritiska verksamheter är arbetet med integration och med människor på flykt samt krisberedskap och arbetet med civilt försvar. Det synes ogenomtänkt att göra så snabba förändringar i statsförvaltningen som föreslås i delbetänkandet. Länsstyrelsen anser att kommittén inte har förankrat sina förslag under processen med länsstyrelserna i enlighet med kommittédirektiven.

Länsstyrelser i de föreslagna länen

Färre länsstyrelser innebär större länsstyrelser, vilket kan leda till att verksamhet kan bedrivas mer effektivt. Det finns dock en risk att verksamhet som behöver bedrivas nära människor och med regional och lokal kunskap blir bristfälligt hanterat. VFD:s uppgift att skapa en viltförvaltning med regional och lokal delaktighet är ett sådant exempel. Andra exempel är landsbygdsfrågorna som bygger på lokal kännedom samt krisberedskap och civilförsvarsfrågorna. Det blir svårt att få kvar den lokala förankringen och viktiga nätverk, när man bildar större län under stark tidspress. Andra exempel på detta är bildande av naturreservat, kulturmiljöfrågor och djurskydd.

Att länsstyrelsernas uppgifter i det regionala tillväxtarbetet och i att samordna staten på regional nivå enligt kommittén bör utvecklas är positivt. Detta är dock relativt små delar av en länsstyrelses arbete, och frågan om statens närvaro regionalt i en samlad myndighet eller genom flera sektorsmyndigheter vid sidan av länsstyrelsen är intressant. Länsstyrelserna har historiskt på ett effektivt sätt kombinerat rollen att främja regional tillväxt och utveckling med rollen som förvaltningsmyndighet. Att arbeta över sektorsgränser och att sammanväga olika intressen i besluten är länsstyrelserna ensamma om. Idag är länsstyrelsernas beslutsfattande mycket effektivt med korta beslutsvägar. Vår specialitet med sammanvägda bedömningar kan vara i fara då avstånden kan leda till stuprörseffekter om förslagen hastas igenom.

Utvecklings- och tillväxtfrågor är exempel på beröringspunkter med landstingen. Länsstyrelsernas samarbete med, tillsyn av och tillsynsvägledning till är dock omfattande inom många områden som avser primärkommunerna. Kontakterna lokalt med kommunerna blir svårare och svagare då antalet kommuner i Svealands län skulle uppgå till 64. Det blir längre väg mellan kommuner och länsstyrelse. Västra Götaland har i huvudsak kontakt med tre kommunförbund. Risken kan bli att information filtreras.

Att centrala myndigheter idag har regionala organisationer som skiljer sig åt från varandra och från länsindelningen är försvårande i vissa fall. Att olika myndigheter kan ha olika behov av geografisk indelning är dock troligt och detta borde belysas i en översyn som ovan tidigare föreslagits.

Inför det fortsatta arbetet med slutbetänkandet vill Länsstyrelsen framhålla Gävle som en mycket lämplig residensstad i t.ex. ett blivande Svealands län. Gävle är ett infrastrukturellt nav med ostkustbanan och norra stambanan, dubbelspår till Stockholm, en av Sveriges största containerhamnar med fullt djup och bredd och via hamnen införsel av bl.a. flygbränsle till Arlanda. Vägtrafiken med E4 och E16, Bergslagsdiagonalen m.m. gör

transportmöjligheterna goda. Sveriges mest sökta högskola är Högskolan i Gävle (HiG). GIS-kluster med Lantmäteriverket, HiG, Gävle kommun och privata företag gör kompetensen intressant för etablering av fler myndigheter och företag.

Även finansieringsfrågan avseende kompensation för att bedriva verksamhet på flera orter behöver tas upp för genomlysning i arbetet med huvudbetänkandet.

Ikraftträdande, tidtabell

Det snabba ikraftträdandet kommer enligt Länsstyrelsen att leda till risker för verksamheten. Kritisk verksamhet måste fungera utan risk för komplikationer. Detta gäller inte minst en sådan viktig fråga som arbetet med integration och människor på flykt, där en väl intrimmad regional organisation på kort varsel kan ta sig an brådskande uppgifter. Med ett snabbt ikraftträdande finns det inte heller någon möjlighet att göra den nödvändiga översyn över statens uppgifter på regional nivå, som skulle behövas för att få en effektivt organiserad länsindelning.

Demokratiaspekten som tidigare nämnts talar emot det alltför snabba förslag som lagts. Ett förslag i två delar ger sämre möjligheter till optimering av indelningen och sämre chans för medborgarna att kunna ta ställning till samhällsförändringen.

De ekonomiska omställningskostnaderna är troligen underskattade både vad gäller personal, lokaler m.m. Ett snabbt införande kräver större omställningskostnader. Detta är underskattat i betänkandet. Att inom storlandet ha kontakter med fyra förvaltningsrätter och tre mark- och miljödomstolar försvårar och fördröjar verksamheten.

Att för personalorganisationerna få medverka i omdaning av en regional organisation är viktigt för en smidig och genomtänkt övergång. Detta låter sig inte göras i sådan hast såsom förslaget ser ut.

Val till nya landsting inget skäl för snabb reform

Om de skäl som förs fram, som främst rör landstingens behov av nya stora sjukvårdsregioner, nödvändiggör ett snabbt genomförande bör detta kunna ske utan en ändrad länsindelning där länsstyrelserna och staten berörs. Det är fullt möjligt att föreskriva en annan ordning än att varje landsting omfattar ett län. De uppgifter vid landstingsval som idag åvilar varje länsstyrelse, t ex vad gäller att fastställa indelning i valkretsar, besluta om fasta mandat och fördela mandat, kan med smärre ändringar i vallagen hanteras i ett storlandsting av en utpekad

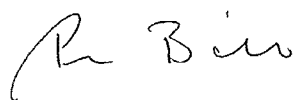
länsstyrelse. Nuvarande länsindelning och länsstyrelser kan kvarstå, men med storlandsting som valkrets. Det finns således inget som hindrar en ändrad landstingsindelning utan att länsindelningen, länsstyrelsen och staten berörs. Detta är att föredra framför att, såsom i kommitténs delbetänkande, hastigt lägga samman länsstyrelser för att genomföra storlandstingsval.

Ett annat tänkbart alternativ kan vara att genom indirekta val utse delegater till nya storlandstingsfullmäktige efter val med befintliga länsstyrelser och landsting. Detta kan ske i analogi med hur Sveriges första EU-parlamentariker valdes vid EU-inträdet.

Eftersom utgångspunkten i betänkandet är tagen ur landstingens organisationsbehov är det mer rimligt att landstingen går före, än att låta staten gå först in i en länsindelning, som knappast bygger på statens behov regionalt, och inte heller på en verkligt funktionell regionindelning.

Att besluta om reformen 2022 med hela indelningen av nya län och landsting samtidigt och med fullständigt underlag är enligt vår bedömning dock det klokaste alternativet. Utan ett helt förslag är det i realiteten omöjligt att på ett fullständigt sätt beskriva fördelar och nackdelar med förslaget. Det finns inte heller någon möjlighet att backa och göra om, och att på ett konstruktivt sätt kunna påverka indelningen. Slutbetänkandet bör skrivas klart innan beslut tas för att kunna få helhetsbilden och alternativen klart belysta.

Beslut i detta ärende har fattats av landshövding Per Bill efter föredragning av stabschef Mats Hindström. I den slutliga handläggningen av ärendet har även länsråd Veronica Lauritzsen deltagit.



Per Bill



Mats Hindström

