



Remiss – Regional indelning, tre nya län (SOU 2016:48)

Länsstyrelsen i Gotlands län har fått ovanstående remiss från Finansdepartementet för att lämna synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet.

Sammanfattning

Länsstyrelsen i Gotlands län avstyrker Indelningskommitténs förslag att bilda tre nya län från den första januari 2018. Ett eventuellt genomförande av en regionreform bör enligt Länsstyrelsen genomföras samordnat i hela landet och genomföras tidigast år 2023.

Successivt genomförande av en regionreform har många risker

Enligt Indelningskommittén framträder en bild av en samhällsorganisation som inte har en ändamålsenlig organisering och där aktörerna behöver vara starkare och mer samordnade. Med ett successivt införande av regionreformen riskerar problemen med en samhällsorganisation som inte är ändamålsenlig att öka. Med ett samordnat och senarelagd genomförande ges förutsättningar för en samhällsorganisation som är både starkare och mer samordnad på såväl landstings- som statlig nivå.

Länsstyrelsen anser i likhet med Indelningskommittén att de nya landstingen ska möta en samordnad stat med mandat och ansvar på regional nivå och att den roll länsstyrelserna har idag behöver stärkas. För uppnå detta är det enligt Länsstyrelsen viktigt att uppdraget att samordna staten regionalt och dess roll i regionala tillväxtarbetet klargörs och förtydligas innan beslut tas om en ny länsindelning.

En lyckad regionförändring ställer krav på att den demokratiska processen uppfattas som överskådlig, att medborgarna har möjlighet att förstå var beslut fattas, har möjlighet att påverka processen samt möjlighet att utkräva ansvar av beslutsfattarna. För att minimera riskerna för försämringar krävs att tillräckligt med tid avsätts för förankring, utveckling av processer m.m. Även detta talar för att tillräckligt med tid avsätts för genomförandet.

Ö-läget skapar särskilda förutsättningar för Gotland

Inför ett eventuellt beslut om en ny länsstyrelse som omfattar Gotlands och Stockholms län behöver Gotlands särskilda förutsättningar förtydligas och behovet av en formalisering av länsstyrelsens framtida roll och ansvar på Gotland övervägas.

Länsstyrelsens synpunkter på kommitténs bedömningar och förslag

Länsstyrelsens remissvar avser främst bedömningar och förslag av generell karaktär. Länsstyrelsen avstår från att lämna synpunkter på författningsförslag och bedömningar och förslag i avsnitten 10 – 13, 15 - 17 i betänkandet.

7.3.1 Samordnad statlig regional indelning

Kommitténs bedömning: För att skapa en ändamålsenlig regional samhällsorganisation bör relevanta statliga myndigheter ha en samordnad regional indelning.

Länsstyrelsen ser fördelar med en samordnad regional indelning men konstaterar samtidigt att det kräver en ökad styrning av myndigheternas lokalisering. Detta skulle innebära ett avsteg från den decentraliserade förvaltningsmodell som kännetecknar den statliga förvaltningen. Ett alternativ till styrningen av lokaliseringen kan vara att lägga det regionala ansvaret på en samordnad länsförvaltning. En modell med utökad samordnad länsförvaltning har tidigare tillämpats på Gotland, då Länsarbetsnämnd, inklusive Arbetsförmedling och Skogsstyrelsens regionala organisation ingick i Länsstyrelsen på Gotland. Försöksverksamheten med en utökad samordnad länsförvaltning upphörde när Arbetsförmedlingen och Skogsstyrelsen bildade s.k. enmyndigheter.

7.3.2 Samordnad statlig verksamhet

Kommitténs bedömning: Länsstyrelsernas uppdrag att samordna staten regionalt bör förtydligas och förstärkas. Länsstyrelsernas roll i det regionala tillväxtarbetet bör förtydligas.

Länsstyrelsen instämmer i kommitténs bedömning att det finns behov av en myndighet med ansvar att samordna staten regionalt så att de nya landstingen möter en samordnad stat med mandat och ansvar på regional nivå. Den uppgiften har länsstyrelsen i dag och Länsstyrelsen anser i likhet med kommittén att den kommer att behövas i än högre grad framöver. Ett tydligt samordningsuppdrag behöver regleras i de nya länsstyrelsernas instruktion. En samrådsskyldighet bör dessutom föras in i andra relevanta myndigheters instruktioner.

Kommittén avser att återkomma med förslag i sitt huvudbetänkande. Länsstyrelsen ifrågasätter denna ordning och anser att förtydliganden om länsstyrelsens uppdrag att samordna staten regionalt och länsstyrelsernas roll i det regionala tillväxtarbetet måste klargöras innan nya län inrättas.

8 Utgångspunkter för indelning i nya län

Kommittén har följande utgångspunkter för sina förslag till indelning:

- Jämnstarka län och landsting (skatteunderlag och ekonomisk bärighet för att kunna möta befolkningens behov och förväntningar samt framtidens utmaningar)
- Kapacitet att bygga strukturer för regional utveckling
- Förmåga att ansvara för det regionala hälso- och sjukvårdssystemet inklusive regionsjukvård
- Utgå från befintliga samverkansmönster

Kommittén lyfter fram behovet av en samhällsorganisation, som har en ändamålsenlig organisering med aktörer som är starkare och mer samordnade, som skäl för en regionreform. Utgångspunkterna ovan har bäring på den ena regionala aktören, de nya landstingen, medan staten på regional nivå helt saknas. Länsstyrelsen anser att statens regionala roll måste vara klarlagd innan en eventuell regionreform genomförs. Med ett samordnat och senarelagt genomförande ges förutsättningar för en samhällsorganisation som är både starkare och mer samordnad på såväl landstings- som statlig nivå.

I avsnitt 8.3 resonerar kommittén kring frågor om demokrati och legitimitet. Länsstyrelsen anser också att detta är viktiga frågor, som dock behöver diskuteras ur ett vidare perspektiv. Den nuvarande analysen i utredningen ger t.ex. inte svar på grundläggande frågor såsom hur vårderbjudanden och skattesatser påverkas om Gotland bildar en storregion med Stockholms läns landsting. Om tillräckligt med tid avsätts för fördjupade analyser, förankring av förslag, utveckling av processer m.m. ökar förutsättningarna för att regionreformen blir accepterad och stabil över tiden.

Kommittén anger att större län och regioner kan innebära avsevärt längre avstånd för de valda politikerna då de ska fullgöra sina uppdrag. Ett annat demokratiproblem är att avståndet mellan medborgarna och de folkvalda landstingspolitikerna kommer att öka. Detta är enligt Länsstyrelsen en viktig fråga att hantera i län med en stor geografisk yta, men även för Gotlands del vid eventuellt samgående med Stockholms läns landsting.

Svårigheten med större regioner är också att få alla medborgare att känna anknytning till länet/regionen. För Gotland, som i dag har samma territoriella och administrativa gräns för landskap, län, kommun och region, blir detta särskilt påtagligt. I likhet med andra öar är den regionala identiteten stark och medborgarna känner stark anknytning till landskapet Gotland med dess specifika natur-, kultur- och historiska miljö. För att en regionbildning ska uppfattas som legitim är det, förutom den regionala förankringen, även viktigt att möjligheterna till insyn, infly-

tande och ansvarsutkrävande inte försämrats. Inför ett eventuellt beslut om ändrad länsindelning behöver analyser utifrån dessa aspekter genomföras.

Kommittén konstaterar att det inte är möjligt att finna en indelning som är optimal utifrån varje enskild logik utan avvägningar mellan olika perspektiv måste göras. Enligt kommittén måste olika hänsyn tas när Sverige ska delas in i län och det centrala är medborgarnas behov av en samhällsorganisation som tillgodoser demokratiska värden liksom service av hög kvalitet. Den grundläggande samhällsservicen ska vara likvärdig och inte bero på var i landet man bor. Självklart vill medborgarna ha en samhällsservice som är likvärdig i hela landet och som tillgodoser demokratiska värden, men frågan är om en förändrad administrativ indelning (länsindelning) är lösningen på detta.

Enligt budgetpropositionen 2017 syftar regeringens tillitsreform till att utveckla och effektivisera den offentliga förvaltningen med tillit som grund och en minskad detaljstyrning. Enligt direktiven (Dir. 2016:51) till tillitsdelegationen finns det ett behov av att vidareutveckla en tillitsfull styrning av välfärdstjänsterna, som bygger på ett ömsesidigt förtroende mellan berörda. Tilliten till medarbetarnas kompetens och förmåga lyfts särskilt fram. Med de stora landsting, som kommittén föreslår, ökar avståndet mellan medarbetarna och ledningen för hälso- och sjukvårdsförvaltningarna, vilket enligt Länsstyrelsen riskerar att minska medarbetarnas möjlighet att påverka verksamhetsutvecklingen inom hälso- och sjukvården.

9 Sex nya län

En ny indelning med färre län innebär att antalet länsstyrelser minskar. Varje ny länsstyrelse kommer att bli större och får enligt kommitténs bättre möjligheter att verka för att nationella politiska beslut får genomslag i länen och att ta ett samordnande ansvar över sektorspolitikens gränser.

Länsstyrelsen är tveksam till att sammanslagning av Gotlands och Stockholms län ger de vinster som kommittén lyfter fram. Enligt kommittén skapar större länsstyrelser bland annat förutsättningar för en mer effektiv och rättssäker handläggning. Länsstyrelsen kan dock konstatera att de jämförelser av nyckeltal, såsom handläggningstider och kvalitet, som kan göras mellan stora och små länsstyrelser inte ger stöd för kommitténs antagande om stordriftsfördelar.

Ö-läget skapar dessutom särskilda förutsättningar för Gotland, vilket kommittén tar upp i betänkandet (sid 165-166) och även lyfts i betänkandet De nya länsstyrelsernas geografi (SOU 2012:81). Det nya säkerhetspolitiska läget ställer särskilda krav på beslutskompetens på Gotland. Enligt Länsstyrelsen finns det också en risk att de kommuner som ligger långt från huvudorten i de nya storlänerna blir marginaliserade. Denna risk är särskilt stor för Gotland, som avviker från övriga län, eftersom den administrativa avgränsningen är densamma för län, region och kommun. Det är angeläget att förutsättningarna till ett samordnat agerande i frågor

som rör Gotlands utveckling inte försämras i en regionreform. Inför ett eventuellt beslut om en ny länsstyrelse som omfattar Gotlands och Stockholms län behöver dessa särskilda förutsättningar förtydligas och behovet en formalisering av länsstyrelsens framtida roll och ansvar på Gotland övervägas.

9.3 Residensstäder och länsbeteckningar

Kommitténs bedömning: Vid bildande av nya län bör valet av länsbeteckning i vägtrafiklagstiftningen följa länsbeteckningen i det tidigare län där den nya residensstaden är belägen.

Länsstyrelsen har ingen invändning mot kommitténs bedömning vad gäller länsbeteckning.

14 Det regionala tillväxtarbetet i länen

Kommitténs förslag: Landstingen i Norrlands, Svealands och Västra Götalands län ska ha det regionala utvecklingsansvaret så som det definieras i lagen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län från och med den 1 januari 2019.

Kommitténs bedömning: Samtliga landsting bör senast i samband med att nya och större landsting bildas åläggas detta ansvar.

Länsstyrelsen är tveksam till att det lagreglerade regionala utvecklingsansvaret enbart läggs på de nya och större landstingen. Även om det regionala utvecklingsansvaret läggs på landstingen så har länsstyrelserna många tillväxtfrämjande uppgifter. Som exempel kan nämnas fördelning av stöd via landsbygdsprogrammet, klimatinvesteringar, avsättning och skötsel av naturreservat, kulturmiljöarbete och stöd i planering i bostadsförsörjning. Länsstyrelsen anser därför att statens och länsstyrelsernas roll och ansvar i det regionala utvecklingsarbetet måste klargöras innan beslut innan detta sker och avstyrker därför att en tillämpning från och med den 1 januari 2019.

En viktig förutsättning för en regionreform är att statskicketets grunder inte ändras. I Ansvarskommitténs slutbetänkande (SOU 2007:10) slogs det fast att den nya samhällsorganisationen med färre län inte skulle påverka den svenska folkstyrelsens grundläggande struktur. De nya regionkommunerna – liksom tidigare landstingen – skulle enligt kommittén även i fortsättningen vara jämställda med primärkommunerna. I Indelningskommitténs delbetänkande saknas ett motsvarande, tydligt ställningstagande till frågan om de nya landstingens framtida ställning i den svenska folkstyrelsen. Ett sådant ställningstagande är angeläget som en vägledning i arbetet med att utveckla en tydlig ansvarsfördelning och goda samverkansformer mellan stat och kommunal sektor i de nya storlänerna.

15 Länsstyrelser i de föreslagna länen

När det gäller länsstyrelsernas verksamhetsorter så är **kommitténs bedömning** att länsstyrelsernas verksamhet bör bedrivas vid fler verksamhetsorter i varje län än enbart respektive residensstad. Länsstyrelsen anser att flexibilitet när det gäller lokalisering och koncentrerings av uppgifter är nödvändigt för en effektiv verksamhet. Länsstyrelsen har under avsnitt 9, Sex nya län, tagit upp särskilda förutsättningar som gäller länsstyrelseverksamhet på Gotland.

Även om verksamheter kommer att bedrivas vid flera verksamhetsorter i ett län kommer f.d. residensstäder att få en försvagad ställning. Även om residensen kommer att finnas kvar, så kommer de troligen inte att kunna användas på samma sätt som en arena för regionala, nationella och internationella möten. Arbetsmarknaden och kompetensförsörjningen kommer också att försämrats när de mest kvalificerade tjänsterna centraliseras.

15.3 Länsstyrelsernas finansiering

Kommitténs bedömning: Fördelning av förvaltningsanslaget till de nya länsstyrelserna i Norrlands, Svealands och Västra Götalands län bör ske på så sätt att de nya länsstyrelserna tilldelas det sammanlagda anslag som de ingående länsstyrelserna skulle ha fått enligt befintlig fördelningsmodell om indelningsändringen inte ägt rum.

Länsstyrelsen delar kommitténs bedömning om finansieringen av de föreslagna nya länsstyrelserna, men ser en stor risk att omställningskostnaderna har underskattats.

18.1 Ändrad läns- och landstingsindelning

Kommitténs förslag: 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.

Länsstyrelsen avstyrker kommitténs förslag vad gäller ikraftträdandetidpunkterna.

Länsstyrelsen anser att tidpunkten för en ny samordnad indelning i Sverige i nya län och landsting bör vara den samma i hela landet. Länsstyrelsen delar inte heller kommitténs bedömning att det finns flera fördelar med att låta de nya länen bildas före de nya landstingen.

Som framgår tidigare i yttrandet anser Länsstyrelsen att förtydligandet av länsstyrelsernas uppdrag att samordna staten regionalt och länsstyrelsernas roll i det regionala tillväxtarbetet behöver klargöras innan nya län och landsting bildas.

Om landstingens behov av stora sjukvårdsregioner ställer krav på ett genomförande 2019, bör det kunna ske utan en ändrad länsindelning där länsstyrelserna

och staten berörs. Detta borde vara möjligt genom ändringar i kommunallagen och vallagstiftningen. Nuvarande länsindelning och länsstyrelser kan kvarstå tills vidare, men med storlandsting som valkrets. Länsstyrelsernas uppdrag som avser de allmänna valen skulle då kunna koncentreras till en länsstyrelse i de nya storlandstingen. En sådan lösning hindrar inte att övriga länsstyrelser bistår med det praktiska arbetet med valet i övriga berörda län.

19 Konsekvensanalys

Länsstyrelsen anser att det saknas underlag för att bedöma de konsekvenser som kommittén redovisar.

Beslut i detta ärende har fattats av landshövding Cecilia Schelin Seidegård efter föredragning i Länsstyrelsens ledningsgrupp av verksamhetscontroller Cristina Karlstam.



Cecilia Schelin Seidegård



Cristina Karlstam