



LÄNSSTYRELSEN
UPPSALA LÄN

YTTRANDE

1 (10)

Datum
2016-10-06

Beteckning
101-4866-16

Finansdepartementet

fi.registrator@regeringskansliet

Yttrande angående SOU 2016:48 Regional indelning – tre nya län

Ert dnr Fi2016/02568/K

Sammanfattning

Länsstyrelsen avstyrker Indelningskommitténs förslag om att bilda tre nya län från och med den 1 januari 2018. En sammanslagning till större län bör inte ske förrän alla förutsättningar för den nya regionala statliga förvaltningens uppgifter och roll är klarlagda. Samtliga föreslagna sex län måste bildas samtidigt. Utifrån förslaget kan detta rimligast ske tidigast från och med 1 januari 2022.

Länsstyrelsen vill i detta sammanhang särskilt uppmärksamma regeringen på att Indelningskommittén inte resonerar något kring tajmingen för att genomföra en mycket omfattande förvaltningsreform. Tidpunkten för en sådan är illa vald med tanke på de stora utmaningar samhället står inför vilka kräver en stabil statlig förvaltning. I förslaget saknas en konsekvensanalys som tar sin utgångspunkt i aktuella samhällsutmaningar och vilka risker kopplade till dessa som kan identifieras vid bildandet av storlän.

Länsstyrelsen avstyrker förslaget att inrätta Svealands län enligt Indelningskommitténs förslag. Svealands län kommer att bli mycket stort till ytan och omfatta 64 primärkommuner. Det föreligger en betydande risk att upparbetade befintliga samverkansformer med den kommunala nivån äventyras. Särskilt riskerar förmågan att ta ett geografiskt områdesansvar inom krisberedskapen att försvagas. Länsstyrelsen vill se att indelningen tar hänsyn till antalet ingående primärkommuner i Svealands län, så att den



regionala statliga förvaltningens förutsättningar att kunna samverka med den kommunala nivån inte försämras.

Länsstyrelsen vill uppmärksamma regeringen på att det föreligger en betydande risk för att viktig kompetens för arbetet med regional tillväxt och bostadsförsörjning kan tappas om verksamhet skulle lokaliseras till endast ett fåtal orter.

Länsstyrelsen menar att innan beslut om ny länsindelning kan fattas måste statens regionala uppdrag fastställas. Man bör också göra en analys av vilka statliga myndigheter som bör inordnas i samma regionala organisation som länsstyrelserna. En sammanläggning av län bör inte ske förrän detta har utretts.

Länsstyrelsen vill uppmärksamma regeringen på att det vore förödande om länsstyrelserna förminskades till att enbart bli tillsynsmyndigheter. Med en sådan utveckling är risken mycket stor att legitimiteten för statens delaktighet i det regionala utvecklingsarbetet snabbt reduceras.

En minskning från dagens 21 till sex län påverkar de befintliga samverkansstrukturer inom länsstyrelserna som verkar för att utjämna regionala skillnader i rättstillämpningen. Det finns risk för att detta nationella samarbete upphör och ersätts av en intern regional samverkan i respektive storlän. Detta riskerar att leda till större regionala skillnader i rättstillämpningen än den som finns idag.

Indelningskommittén bedömer att samtliga omställningskostnader för förvaltningsreformen kan hanteras inom respektive myndighets befintliga anslag. Länsstyrelsen ifrågasätter det realistiska i denna ekonomiska analys. Erfarenheter från andra statliga omorganisationer är att förväntad kostnadsneutralitet är ett önsketänkande. Om övergångskostnaderna förväntas täckas av befintliga ekonomiska medel så kommer det helt självklart att ta resurser från myndighetens förvaltningsuppgifter.

Om Indelningskommitténs förslag genomförs är risken stor att vi hamnar i en samhällsordning där landstingen fungerar som alternativ till länsstyrelser och även till andra statliga myndigheter i implementeringen av regeringens politik. Möjligheten att ge statliga uppdrag till landstingen kan i framtiden



teoretiskt sett komma att utökas. Det kan följas av ansvarsdelegering inom andra politikområden än regional utveckling.

De allmänna valen är en offentlig förrättning. Att koncentrera Länsstyrelsens arbete med valen till en geografisk plats innebär att bland annat att många länsinvånarens möjlighet att kontrollera rösträkningen begränsas. Det kommer i större utsträckning att krävas längre resor för att ta sig till platsen för röstsammanräkning.

Tidplanen för införandet av en ny länsindelning

Länsstyrelsen avstyrker Indelningskommitténs förslag om att bilda tre nya län från och med den 1 januari 2018. En sammanslagning till större län bör inte ske förrän alla förutsättningar för den nya regionala statliga förvaltningens uppgifter och roll är klarlagda. Samtliga föreslagna sex län måste bildas samtidigt. Detta förfarande ökar möjligheten att genomföra hela reformen. Utifrån Indelningskommitténs förslag kan detta rimligen bli aktuellt tidigast 1 januari 2022.

Tiden mellan slutbetänkande (augusti 2017) och införande av de tre nya länen (januari 2018) blir orealistiskt kort för en samhällsreform av denna dignitet. Det finns inget formellt krav eller lagstiftning som säger att länen måste slås samman ett år före sammanslagningen av landstingen. Resterande tre nya län föreslås enligt Indelningskommittén att bildas fyra år senare. Länsstyrelsen anser att detta förhållningssätt riskerar syftet med hela reformen. En sammanslagning till storlänet Svealand bör inte ske förrän beslut har fattats om att bilda samtliga föreslagna sex län. Vad händer om acceptans för att bilda återstående tre län inte finns? Ett delgenomförande kan då teoretiskt sett innebära att landet har 12 län år 2023, av mycket olika storlek. Huvudsyftet med att skapa jämnstarka län (och landsting) blir därmed inte blir uppfyllt.

Länsstyrelsen vill uppmärksamma regeringen på att Indelningskommittén inte resonerar något kring tajmingen för att genomföra en omfattande förvaltningsreform. En omvärldsbevakning ger vid handen att säkerhetsläget i världen, särskilt i Östersjöområdet, genomgår en förändring med negativa förtecken. Hela Europa står inför en minst sagt omfattande utmaning när det gäller att ta emot och etablera flyktingar i samhället. Den europeiska sammanhållningspolitiken är satt under hård press ekonomiskt med anledning



av Storbritanniens aviserade utträde ur unionen. Länsstyrelserna förväntas bygga upp strukturer för att kunna fullgöra uppgifter inom civilt försvar. Uppgifter som i hög grad påverkas av utvecklingen i omvärlden.

Nuvarande länsindelning är en hävdvunnen samhällsordning som har fungerat som garant för en samhällelig stabilitet. Genom hela den svenska historien har vi haft en indelning i landskap och län som i hög grad har bidragit till en större tillit till det offentliga jämfört med många andra länder. I en osäker omvärld är denna tillit och stabilitet särskilt värdefull. I delar av landet förekommer idag för samhället destabiliserande företeelser som till exempel bilbränder eller stenkastningar mot polis och räddningstjänst.

Indelningskommitténs förslag förändrar länsstyrelsernas roll att ta ett geografiskt områdesansvar i krissituationer. Det finns uppenbara risker att förmågan att möta den ökade sociala oron i samhället minskar om ansvarsförhållandena inom den statliga förvaltningen är oklara. Tidpunkten för förvaltningsreformen är illa vald med tanke på de stora utmaningar samhället står inför. En stabil statlig förvaltning är kanske viktigare än någonsin tidigare. Länsstyrelsen saknar i förslaget en konsekvensanalys som tar sin utgångspunkt i aktuella samhällsutmaningar och Länsstyrelsens nuvarande och framtida roll kopplat till dessa.

Samverkan med primärkommunerna

Länsstyrelsen avstyrker förslaget att inrätta Svealands län enligt Indelningskommitténs förslag. Länsstyrelsen vill se att indelningen i större utsträckning tar hänsyn till antalet ingående primärkommuner så att den regionala statliga förvaltningens förutsättningar att kunna samverka med den kommunala nivån inte försämras.

Förslaget till nya storlän har i alltför stor utsträckning utgått ifrån sjukvårdens behov. Utredarna har inte i tillräcklig stor utsträckning tagit hänsyn till andra frågor, såsom arbetsmarknadsregioner och befintliga samverkansformer. Det föreslagna Svealands län kommer att bli stort till ytan och omfatta 64 primärkommuner. Detta medför betydande svårigheter för de frågor där Länsstyrelsen direkt samverkar med kommunerna för att kunna genomföra sitt uppdrag. Särskilt riskerar detta att drabba de mindre kommunerna, där länsstyrelsernas stöd och samordning ofta är avgörande för en kommuns möjlighet att leva upp till lagens krav.



Området krisberedskap är ett sådant uppdrag där samverkan är en kritisk framgångsfaktor. Svealands län kommer att vara ett kärnkraftslän vilket ställer särskilda krav på organiseringen av Länsstyrelsens krisberedskapsförmåga. För att kunna leva upp till sitt geografiska områdesansvar krävs en upparbetad samverkan med övriga aktörer som i hög grad bygger på personliga relationer. Om antalet primärkommuner som Länsstyrelsen ska samverka med är många riskerar förmågan att upprätthålla en krisberedskap att försvagas.

Det föreligger en betydande risk att upparbetade befintliga samverkansformer med den kommunala nivån kan äventyras. Tidigare sammanslagningar av län har visat att lösningen på denna samverkansproblematik har varit att bilda underindelningar bestående av kommungrupper i det större länet. Primärkommunerna är Länsstyrelseuppdragets huvudsakliga målgrupp för verksamheten. Om resultatet av storlänsförslaget tvingar fram nya mindre län i den egna geografin är det svårt att uppfatta fördelarna med att skapa större län.

Länsstyrelsens kompetensförsörjning

Enligt förslaget kommer tiden mellan slutbetänkandet och ikraftträdandet avseende de tre nya länen att vara fyra månader. Det kommer under att finnas en mängd oklarheter när det gäller hur den nya Länsstyrelsen kommer att vara organiserad. Oklarheter leder till osäkerheter, vilket i sin tur kan leda till att personal söker sig från Länsstyrelsen. Men det är inte bara befintlig personal som kan uppleva frågetecken kring sin kommande arbetssituation. Rekryteringen av nya medarbetare försvåras såklart också om Länsstyrelsens framtida uppgifter och den geografiska platsen var dessa ska utföras inte är tydligt fastställd.

Tillväxten i ett län beror inte bara på en god regional planering eller bidragsgivning till relevanta tillväxtprojekt, det kräver också en effektiv statlig regional myndighetsutövning. Ett exempel är den regionala bostadsförsörjningen. Detta är en högst väsentlig samhällsuppgift för att främja den regionala utvecklingen i ett tillväxtlän som till exempel Uppsala. En god bostadsförsörjning är beroende av en skyndsam och rättssäker



handläggning av den regionala statens förvaltningsärenden inom samhällsplaneringen.

Bostadsförsörjningen är dessutom av särskilt stor betydelse under de allra närmaste åren. Det är då som integrationen och etableringen av de dryga 100 000 nyanlända som kom till Sverige under 2015 och fått uppehållstillstånd har sin absoluta topp. Den kommunala nivån kommer att vara i stort behov av Länsstyrelsens stöd när tusentals människor ska få möjlighet till arbete och försörjning i kommuner med betydande bostadsbrist.

Länsstyrelsen vill uppmärksamma regeringen på att lokaliseringen av den regionala förvaltningens verksamhet har avgörande betydelse för kompetensförsörjningen. Det föreligger en betydande risk för att central kompetens inom flera viktiga områden för samhällsutvecklingen kan förloras och inte kan nyrekryteras om verksamhet koncentreras och lokaliseras till endast ett fåtal orter. Långa avstånd i det föreslagna Svealands län innebär att det inte är möjligt att pendla till alla delar av länet. En stor del av verksamheten som bedrivs av Länsstyrelsen förutsätter geografisk närhet och god lokalkännedom. Medarbetarnas osäkerhet kring sin arbetssituation kan motverkas genom att det skapas ett större tidsmässigt utrymme från beslut till genomförande.

Länsstyrelsens förhållande till andra statliga myndigheter

En brist i utredningen är att det inte har definierats vilken roll staten ska ha regionalt. I förslaget anges att Länsstyrelsens roll ska stärkas men man nämner inte på vilket sätt, detta avser man att återkomma i slutbetänkandet.

Länsstyrelsen vill i detta sammanhang uppmärksamma regeringen på att enligt nuvarande myndighetsinstruktion har Länsstyrelsen i uppgift att regionalt samordna andra statliga myndigheters insatser. Att andra statliga myndigheter ska underordna sig denna regionala samordning är dock inte självklart eftersom detta inte i allmänhet inte framgår av deras respektive myndighetsinstruktioner. I det fortsatta arbetet vore det också bra om Indelningskommittén tittade närmare på hur Länsstyrelsens regionala samordningsansvar förhåller sig till möjligheten för andra statliga myndigheters att överklaga länsstyrelsebeslut.



Indelningskommittén menar att relevanta statliga myndigheter med koppling till bland annat länsstyrelsernas verksamheter koordineras i den nya indelningen. Som exempel på myndigheter med relevant regional indelning nämns Trafikverket, Tillväxtverket och ESF-rådet. Några andra myndigheter med stor relevans för länsstyrelsernas arbete är även Försvarmakten, Polismyndigheten och Migrationsverket. Dessa har idag en regional indelning som inte i något fall sammanfaller med den föreslagna länsindelningen. I betänkandet bortses också helt från länens förhållande till domstolarnas organisation. I nuläget överklagas besluten från de länsstyrelser som ingår i det föreslagna Svealands län till fyra förvaltningsrätter och tre mark- och miljödomstolar.

Länsstyrelsen har svårt att se att det går att genomföra den föreslagna reformen av den statliga regionala förvaltningen utan ett mer omfattande beslutsunderlag. Innan beslut fattas måste statens regionala roll, inklusive en analys av vilka statliga myndigheter som bör ha samma regionala organisation, utredas samlat som en helhet. En sammanläggning av län bör inte ske förrän en sådan analys har gjorts.

Statens roll inom den regionala utvecklingen

Staten ska uppfattas som välvillig och bör inte ha en roll som definieras som repressiv av medborgarna. Välvilligheten kräver att staten också värnar om och verkar för en positiv utveckling av det geografiska område den är satt att administrera. Länsstyrelserna är de enda statliga myndigheter som möter primärkommunerna tvärssektoriellt och sektorsövergripande.

Länsstyrelsen vill uppmärksamma regeringen på att det vore förödande om länsstyrelserna förminskades till att enbart bli tillsynsmyndigheter. Med en sådan utveckling är risken mycket stor att legitimiteten för statens delaktighet i det regionala utvecklingsarbetet snabbt reduceras.

En av de viktigaste uppgifterna för staten på regional nivå är att samordna och möjliggöra samverkan mellan många olika samhällsaktörer för att kunna implementera nationella mål. I dag är det endast länsstyrelserna som har regeringens uppdrag, förmåga, trovärdighet och kapacitet att hantera en sådan samordning på ett ändamålsenligt sätt. I takt med samhällets utveckling blir denna uppgift allt mer komplex. Särskilt viktig blir denna roll som möjliggörare inom regional utveckling. Den regionala tillväxtpolitiken bör



bygga på samverkan och gemensamt ansvar snarare än på konkurrens och renodling av det regionala utvecklingsansvaret.

Länsstyrelsen är av den uppfattningen att det inte främjar uppgiften att arbeta med regional tillväxt genom att dela upp det i två separata uppdrag: utvecklingsfrågorna respektive myndighetsuppdraget. Myndighetsuppdraget i sig är ett viktigt verktyg i den regionala tillväxtpolitiken.

Sammanslagning av sex länsstyrelser verksamhet

Sammanslagningen till Svealands län innebär att sex självständiga myndigheter ska slås samman. Även om det finns ett utbrett samarbete mellan länsstyrelserna bedrivs arbetet inom många områden på olika sätt. Att likrikta arbetsätt är en huvuduppgift att uppnå en väl fungerande regional statlig förvaltning. Detta kommer att kräva både tid och resurser av befintliga organisationer. Det är orealistiskt att tro att någon mer omfattande länsstyrelseverksamhet kommer att kunna bedrivas i samband med sammanslagningen om det inte samtidigt tillförs betydande resurser.

Många aktörer i samhället är beroende av att Länsstyrelsen handlägger ärenden och deltar som samrådspart. Många av dessa verksamheter är dessutom tidskritiska. En omorganisation med den föreslagna tidsplanen kommer med största sannolikhet att innebära negativa konsekvenser för företag, primärkommuner och civilsamhället. Paralleller kan dras till svårigheterna kopplade till Polismyndighetens omorganisation. En sammanslagning av län behöver ske på ett förutsägbart och ordnat sätt så att den ordinarie verksamheten inte påverkas alltför mycket.

En minskning från dagens 21 till sex län påverkar de befintliga samverkansstrukturer inom länsstyrelserna som verkar för att utjämna regionala skillnader i rättstillämpningen. Det finns risk för att detta nationella samarbete upphör och ersätts av en intern regional samverkan i respektive storlän. Detta riskerar att leda till större regionala skillnader i rättstillämpningen än den som finns idag.

Indelningskommittén bedömer att förslagen på kort sikt kan leda till vissa övergångskostnader för landsting, länsstyrelser och berörda myndigheter. Man kommer till slutsatsen att samtliga omställningskostnader för



förvaltningsreformen kan hanteras inom respektive myndighets befintliga anslag. Länsstyrelsen ifrågasätter det realistiska i denna ekonomiska analys. Erfarenheter från andra statliga omorganisationer är att förväntad kostnadsneutralitet är ett önsketänkande. Om övergångskostnaderna förväntas täckas av befintliga ekonomiska medel så kommer det helt självklart att ta resurser från myndighetens förvaltningsuppgifter.

En försvagning av genomförandet av den nationella politiken

Från länsstyrelsens utgångspunkt är det viktigt att markera att statens regionala närvaro har ett egenvärde i sig. Ett skäl till att staten uppträder decentraliserat är att medborgarna ska känna att *den välvilliga staten* finns att tillgå på ett enkelt sätt. Länsstyrelserna fullgör rollen som staten regionalt. Om staten inte finns närvarande lokalt/regionalt finns betydande risk att staten bara förknippas med centralmakten i Stockholm. Den regionala identiteten bidrar till legitimitet för staten.

Indelningskommitténs förslag till ny regional samhällsorganisation innebär nya förutsättningar för statens regionala styrning och länsstyrelsernas uppdrag. Länsstyrelserna kommer att verka i län där landstingen har tagit över det regionala utvecklingsansvaret. Förslaget innebär att en ny nivå tillförs den offentliga styrkedjan. Den statliga styrningen på regional nivå kommer att genomföras via parallella strukturer; länsstyrelser och landsting.

Om Indelningskommitténs förslag genomförs kan det uppstå en samhällsordning där landstingen, med direktvalda fullmäktige, fungerar som alternativ till länsstyrelser och även till andra statliga myndigheter i implementeringen av regeringens politik. Möjligheten att ge statliga uppdrag till landstingen kan i framtiden teoretiskt sett komma att följas av delegering av ansvar inom andra politikområden än endast regional utveckling.

Erfarenheterna från Skåne och Västra Götaland visar också att förslaget om nya storlän försvårar kontakterna med primärkommuner. Samverkansformerna med den kommunala nivån förändras och sker i ökad utsträckning via företrädare för landsting/region eller särskilda formerade kommunförbund. Det kan innebära att Sverige utvecklar en ny tredje nivå i folkstyrelsen som vi inte har idag.



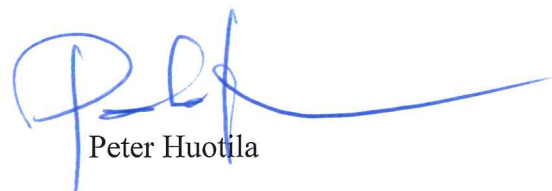
Koncentration av Länsstyrelsens uppgifter i samband med allmänna val

I det föreslagna Svealands län finns det många logistikrelaterade frågor att lösa i samband med allmänna val. Praktiska frågor som rösträkning, inlämning av olika dokument, beställningar av valsedlar och transport av röster måste hanteras. Valen är en offentlig förrättning. Att koncentrera Länsstyrelsens arbete med valen till en geografisk plats innebär att bland annat att många länsinvånarens möjlighet att kontrollera rösträkningen begränsas. Det kommer i större utsträckning att krävas längre resor för att ta sig till platsen för röstsammanräkning.

Ett stort geografiskt avstånd mellan vallokalen och röstsammanräkningen riskerar också att förlänga tiden för den slutliga räkningen av valen. Med stora avstånd krävs längre transporter av valsedlar vilket kan öka risken för oavsiktlig manipulation av valhandlingar. Länsstyrelsen vill uppmärksamma regeringen på att Indelningskommitténs förslag att koncentrera uppgifterna för allmänna val kan innebära att det blir fler omval.

T.f. landshövding Johan von Knorring har beslutat i detta ärende efter föredragning av samhällsutvecklingsdirektör Peter Huotila. I den slutliga handläggningen har även chefsjurist Cecilia Magnusson deltagit. I beredningen av ärendet har samtliga enhets- och funktionschefer deltagit.


Johan von Knorring


Peter Huotila