



STABEN
Utredning
Åsa Sars
Telefon 010-224 93 87
asa.sars@lansstyrelsen.se

Finansdepartementet
Regeringskansliet
fi.registrator@regeringskansliet.se

Yttrande avseende delbetänkande "Regional indelning – tre nya län" (SOU 2016:48) (Ert dnr. Fi2016/02568/K)

Länsstyrelsen i Västmanlands län har mottagit rubricerat delbetänkande på remiss och redovisar nedanstående remissvar.

Länsstyrelsen har valt att i detta yttrande i huvudsak koncentrera synpunkter och förslag till de områden som berör den regionala statliga organisationen, länsstyrelsens roll och organisation, förslaget att bilda Svealands län samt tidplanen för införande av nya län och landsting.

Sammanfattning av Länsstyrelsens yttrande

- Länsstyrelsen ställer sig bakom kommitténs förslag om en samordnad statlig regional indelning för relevanta statliga myndigheter. Länsstyrelsen tillstyrker också förslaget om att förstärka och förtydliga länsstyrelsens roll att samordna staten regionalt. Länsstyrelsen anser att indelningen i de tre länen Norrlands, Svealands och Västra Götalands län är bra och skulle kunna läggas till grund för en förändring.
- Länsstyrelsen i Västmanlands län anser att Indelningskommitténs förslag om att bilda tre nya län från första januari 2018 ger berörda myndigheter allt för kort tid för att kunna skapa en ändamålsenlig organisation. Länsstyrelsen förordar en samordnad regionreform för hela Sverige.
- Förutsättningarna för länsstyrelserna att kunna fylla rollen som statens företrädare på regional nivå behöver preciseras och förstärkas.
- Länsstyrelsen anser att länsstyrelsernas framtida roll behöver analyseras grundligare, vilket Indelningskommittén utlovat i kommande slutbetänkande.
- Länsstyrelsen önskar att länsstyrelsernas finansiering ses över innan en slutlig reform genomförs så att länsstyrelserna ges förutsättningar att vara en aktiv part i den statliga samordningen på regional nivå.
- Länsstyrelsen anser vidare att det är mycket viktigt för en fungerande samverkan mellan staten och den blivande regionen att residensstaden och regionparlament är lokaliserade till samma verksamhetsort.

Samordnad statlig regional indelning (7.3.1)

Länsstyrelsen ställer sig bakom kommitténs förslag om en samordnad statlig regional indelning för relevanta statliga myndigheter.

Den regionala indelningen skiljer sig åt mellan i stort sett alla myndigheter. Denna splittrade geografiska indelning skapar en otydlighet och innebär att det är svårt för statliga myndigheter att samordna sig i frågor med regional anknytning.

Länsstyrelsen ser en styrka i att kunna samla de statliga myndigheterna med koppling till Västmanlands län för informationsträffar om aktuella verksamhetsfrågor och erfarenhetsutbyte. Till träffarna kallas chefer för ett femtontal myndigheter. Länsstyrelsen upplever att uppgiften att samordna de statliga myndigheterna med åren har urholkats, bland annat genom att myndigheterna har så olika indelning och fokus i geografien.

Det finns flera frågor som kommer att kräva en utökad samordning av staten på den regionala nivån. En sådan fråga är situationen med det stora antalet nyanlända. Hösten 2015 skedde en markant ökning av nyanlända flyktingar till Västmanland. Redan 2014 låg Västmanland på sjätte plats i Sverige avseende antalet flyktingar per 1000 invånare och 2013 låg länet på fjärde plats. Länsstyrelsen i Västmanlands län har ett nära samarbete framförallt med Migrationsverket och kommunerna, men även med Arbetsförmedlingen och Polisen. I ett framtidsperspektiv är det stora antalet nyanlända en utmaning som kommer att påverka många olika sektorer i samhället.

Exempel på andra samhällsutmaningar som kräver ökad statlig samordning är energiomställning för att uppnå klimatmålen, kompetensförsörjning och kompetenshöjning, kraftigt utbyggd järnvägsinfrastruktur och bredbandsutbyggnad samt bostadsförsörjning.

En samordnad statlig regional indelning skulle öka förutsättningarna för att ta tillvara de gemensamma insatser som den statliga sektorn kan bidra med på regional nivå. För att hantera sektorsövergripande samhällsutmaningar behövs en tydlig, stark och samordnad statlig närvaro. En grundläggande förutsättning för detta är att så många myndigheter som möjligt har samma geografiska indelning.

De myndigheter som vore mest relevanta för en samordnad regional organisationsindelning är ur Länsstyrelsens synpunkt Arbetsförmedlingen, ESF-rådet, Försvarmakten, Försäkringskassan, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skogsstyrelsen, Tillväxtverket, Trafikverket samt Åklagarmyndigheten. Länsstyrelsen ser fram emot en djupare analys av hela den statliga sektorn i indelningskommitténs slutbetänkande.

Ett tydligt samordningsuppdrag behöver regleras i de nya länsstyrelsernas instruktion.

Om behovet av större regioner

Antalet lokala arbetsmarknadsregioner har minskat i antal under en lång period, framförallt i de södra delarna av landet. Det är främst de större arbetsmarknadsregionerna som ökar i antal över tid. Huvudförklaringen till denna regionförstoring ligger i den allmänt större tätheten och att allt fler människor reser över allt längre avstånd mellan bostad och arbete.

En rapport från Tillväxtanalys¹ visar att endast 9 av 60 funktionella arbetsmarknadsregioner (FA-regioner) har ett positivt inrikes flyttnetto. Flyttströmmarna går huvudsakligen till de större regionerna, som visar sig vara mer attraktiva och lockar till sig fler människor. Även om de senaste årens invandring gett ett tillskott till kommuner där befolkningsunderlaget tidigare varit minskande, är det osäkert hur pass varaktig denna utveckling är och i vilken mån de nyanlända bor kvar på orten.

Befolkningsutvecklingen för landet visar att befolkningen alltmer kommer att koncentreras till de tre storstadsregionerna och till några högskoleregioner. Landet i övrigt kommer att präglas av en svagare befolkningsutveckling. I dagens storstadsregionerna Stockholm, Västra Götalands samt Skåne län bor över hälften av landets befolkning. Dessa län har stora politiska och administrativa resurser och en kunskapsmässig plattform vid såväl regionala som nationella prioriteringsdiskussioner. Det råder också en stor obalans i tillgången till forskningsresurser och projektmedel. Forskningsmedlen från Vinnova, EU:s ramprogram, Tillväxtverket och Energimyndigheten fördelas till över 80 procent till Stockholms, Skånes och Västra Götalands län samt forskningsmiljöer i Östergötland och Uppsala.

Länsstyrelsen anser mot bakgrund av detta att en indelning i större län kan bidra till en mer balanserad utveckling i Sverige. Större regioner ger större möjligheter till kraftsamling och till att genomföra mer strategiska och omfattande insatser än vad enskilda län kan åstadkomma. Länsstyrelsen anser därför att oaktat framtida förändringar gällande de administrativa gränserna är en förstärkning av samverkan med storstadsregionerna av betydelse. Redan idag samverkar länen i Sverige i olika konstellationer när det gäller bland annat tillväxt- och infrastrukturfrågor.

Pågående storregional samverkan i Östra Mellansverige

Västmanlands län som en del av Stockholm-Mälarenregionen i Östra Mellansverige har sedan länge identifierat behovet av storregional planering och arbetar redan utifrån detta. Inom denna del av landet har ett samarbete växt fram under lång tid om hur regionen ska klara framtidsutmaningarna inom arbetsmarknad, näringsliv, utbildning och transportinfrastruktur. Inom infrastrukturområdet har det i många

¹ Regional tillväxt 2015 – trender och analyser om hållbar regional tillväxt och attraktionskraft. Rapport 2016:01. Tillväxtanalys.

är pågått ett samarbete inom ramen för ”En bättre sits”². Projektet som drivs av Mälardalsrådet, engagerar kommuner, landsting och länsstyrelser i sju län - Stockholm, Uppsala, Västmanland, Örebro, Sörmland, Östergötland och Gotland. Syftet är att utveckla gemensamma prioriteringar inom infrastruktur- och transportfrågorna. De senaste åren har fokus legat på vidareutveckling av samarbetet och att få gehör för regionens synpunkter i nationell transportplan 2014-2025. Hösten 2013 startade ett nytt politiskt temaarbete med sikte på kommande transportplaner. Målet har varit att ta fram en ny storregional systemanalys 2016 som beskriver gemensamma prioriteringar för perioden 2018-2029.

I samverkan med Landstinget i Stockholms län pågår också ett samarbete inom Östra Mellansverige som dels är fokuserat på den regionala utvecklingsplanen för Stockholmsregionen (RUF5 2050), dels handlar om att ta fram framskrivningar om befolkningsutvecklingen i regionen. I detta arbete medverkar sju län (Stockholm, Uppsala, Västmanland, Örebro, Sörmland, Östergötland och Gävleborg). Inom denna samverkan har det tagits fram en samrådsbilaga till RUF5 2050 avseende Östra Mellansverige, ÖMS 2050. Syftet är att skapa samsyn för en samordnad utvecklingsplanering i Östra Mellansverige. Det vägledande målet är ”Stärkt hållbar konkurrenskraft genom effektiv resursanvändning och samverkan i en storregional struktur som främjar den funktionella sammankopplingen inom Östra Mellansverige”. Tanken är att samrådsbilagan bland annat ska utmynna i en gemensam strukturbild för orter och kollektivtrafikstråk i Östra Mellansverige som grund för insatser inom transportsystem och bostadsbyggande.

Samordnad statlig verksamhet - en förstärkt samordningsroll för länsstyrelsen (7.3.2)

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att förstärka och förtydliga länsstyrelsens roll att samordna staten regionalt. Länsstyrelsen vill i sammanhanget betona vikten av tydliga instruktioner för samordningsansvaret. Förutsättningarna för länsstyrelserna att kunna fylla rollen som statens företrädare på regional nivå behöver preciseras och stärkas. Länsstyrelsens verksamhet borde spegla det statliga helhetsperspektivet, regeringens ambitioner om en hållbar utveckling och de nationella målen. Även länsstyrelsernas roll beträffande regional tillväxt och utveckling behöver preciseras och stärkas.

En effektiv samverkan behövs mellan länsstyrelse, regionkommun och primärkommun inom flera områden, bland annat inom samhällsplaneringsfrågor för att man med gemensamma krafter ska bidra till en hållbar utveckling.

Beträffande hållbar utveckling har Länsstyrelsen i Västmanlands län för en tid sedan besvarat remissen om uppdrag till statliga myndigheter att bidra med

² <http://enbattresits.se/>

underlag till Sveriges genomförande av Agenda 2030³. Länsstyrelsen bedömer att länsstyrelserna med hänsyn tagen till de verksamheter som myndigheterna ansvarar för skulle kunna ta en betydande roll och ansvar för samordning och genomförandet av arbetet med Agenda 2030. I sådant fall behöver dock Länsstyrelsen ytterligare medel avsatta för ändamålet.

Länsstyrelsens kan bidra med kvalificerade kunskapsunderlag

Länsstyrelsen föreslår att regeringen i större utsträckning skulle nyttja länsstyrelserna för att ta fram kvalificerade kunskapsunderlag.

I långtidsutredningen⁴ avsnitt 5.6 nämns att åtgärder behöver vidtas för att förbättra den offentliga sektorns beslutsunderlag.

Länsstyrelserna företräder staten på den regionala nivån och har en stor och bred kompetens och kunskap inom sin verksamhet. Den bredd och det djup som ligger i länsstyrelsens flersektoriella kompetens skulle kunna tas tillvara och stärkas ytterligare i samband med en förändring.

Hur denna roll skulle kunna utvecklas beskrivs i Ansvarskommitténs slutbetänkande⁵ och underlaget är fortfarande lika aktuellt. Här föreslås att en ny modell för samordning inom staten utvecklas som innefattar ett territoriellt perspektiv som balanserar de sektoriella perspektiven inom staten. Väsentliga inslag i en sådan modell är:

- Tvärspektoriella kunskapsunderlag i form av regionala lägesbilder där väsentliga frågeställningar ställs mot en översikt av de insatser för regional utveckling som beslutas av olika statliga, regionala och kommunala huvudmän.

Frågeställningarna kan exempelvis handla om integration, jämställdhet, klimatanpassning, miljöpåverkan, energieffektivisering, bostadssituationen i ett regionalt perspektiv och frågor i vid mening kopplade till social hållbarhet.

Insatserna för regional utveckling kan avse trafikförsörjning, pendlingsmönster, sysselsättning och näringslivsutveckling.

- Underlag för beredning av beslut inom Regeringskansliet som förenar de sektoriella perspektiven med ett kompletterande territoriellt perspektiv och en utvecklad dialog inom staten mellan den nationella och den regionala nivån.

Det kunskapsunderlag som länsstyrelserna kan bidra med möjliggör en helhetssyn där olika perspektiv vägs samman.

Tvärspektoriella problemställningar kräver utvecklade arbetsätt för att fånga upp målkonflikter på tidiga stadier, identifiera frågor som speciellt kräver

³ Ert dnr Fi2016/01355/SFÖ.

⁴ Avsnitt 5.6, Långtidsutredningen 2015 Huvudbetänkande (SOU 2015:104)

⁵ Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft (SOU 2007:10), sidan 236.

sektorssamverkan. Länsstyrelsen har lång erfarenhet av att samordna och medla samt att verka som den tvärsektoriella avvägningsmyndigheten som fattar beslut i komplexa frågor.

Vid större län finns det en risk att sektorspolitiken blir starkare om den statliga samordningen försvagas. Här behövs en analys av hur staten kan samordnas bättre och ha funktionell tillgänglighet regionalt. Länsstyrelserna är en lämplig myndighet och skulle kunna fylla den rollen.

Uppdragen att ta fram tvärsektoriella kunskapsunderlag bör vara strikt prioriterade utifrån vad som regeringen anser vara angeläget att få belyst med ett tvärsektoriellt perspektiv.

Regional indelning – tre nya län

Länsstyrelsen anser att indelningen i de tre länen Norrlands, Svealands och Västra Götalands län skulle kunna läggas till grund för en framtida förändring.

I delbetänkande saknas däremot en redovisning av statens roll och regionala indelning. Även länsstyrelsernas roll saknar precisering. Länsstyrelsen förutsätter att det ska redovisas i Indelningskommitténs slutbetänkande. Länsstyrelsen anser därför att det krävs grundläggande analysunderlag för det fortsatta arbetet innan slutbetänkandet färdigställs.

Vid en ny regionindelning behöver dock konsekvenserna av en eventuell försämrad tillgänglighet för medborgarna analyseras och beaktas. Inte minst mot bakgrund av den successiva förändring som pågår avseende tillgång på offentlig service och som ofta innebär att ökade avstånd till brukarna.

Svealands län (12)

Länsstyrelsen anser att Indelningskommitténs förslag om att lägga samman Dalarnas, Gävleborgs, Södermanlands, Uppsala, Västmanlands och Örebro län är bra och skulle kunna ligga till grund för en framtida förändring. Länsstyrelsen anser däremot att förslaget om att tidsmässigt hinna med denna förändring redan till den 1 januari 2018 är tveksamt.

Vidare anser Länsstyrelsen att en läns- och landstingsreform bör genomföras samtidigt för alla län i Sverige. Att tre län skulle bildas redan till 2018 och övriga län 2023 innebär att det blir en väldigt lång omställningsperiod och obalans i Sverige vad gäller storlek och styrka hos olika län, vilket skulle kunna leda till sämre utveckling i landet. Länsstyrelsen förordar en tidsmässigt samordnad regionreform för hela Sverige

Residensstad (12.9)

Med anledning av ovan avstår Länsstyrelsen i dagsläget från att kommentera var en kommande residensstad ska vara lokaliserad. Länsstyrelsen överlämnar frågan om lokalisering av framtida residensstad till regeringen.

Länsstyrelsen vill dock framhålla att målet bör vara att residensstaden ska ha en central geografisk placering med god tillgänglighet för alla berörda, inte minst för att möjliggöra resor för invånare, företag och organisationer på ett ändamålsenligt sätt. Det innebär att det ska vara geografiskt lika för alla. Länsstyrelsen anser framförallt att det är mycket viktigt för en fungerande samverkan mellan staten och den blivande regionen att residensstaden och regionparlamentet är lokaliserade till samma verksamhetsort. Länsstyrelsen anser dessutom att det är nödvändigt för en hållbar utveckling och tillväxt att lokaliseringen av residensstaden och regioncentrat samordnas.

Länsstyrelsernas verksamhetsorter (15.1)

Länsstyrelsen ställer sig bakom kommitténs förslag om att länsstyrelserna verksamhet bör bedrivas vid fler verksamhetsorter i varje län än enbart respektive residensstad. Det är angeläget att den geografiska organisationen föregås av en noggrann analys av vilka verksamheter som bäst kan lokaliseras till flera andra orter än residensstaden.

Länsstyrelsernas finansiering (15.3)

Länsstyrelsen välkomnar att länsstyrelsernas finansiering ses över innan en slutlig reform genomförs så att länsstyrelserna ges förutsättningar att vara en aktiv part i den statliga samordningen och utvecklingen på regional nivå. I sammanhanget bör nämnas att vid en förändring av länsstyrelserna bör medel för omställning också tillföras myndigheten.

Därutöver ser vi fram emot regeringens fortsatta arbete med att se över finansieringsfrågorna för länsstyrelserna i sin helhet.

I ärendets slutliga handläggning där landshövding Minoo Akhtarzand har beslutat, och utredare Åsa Sars varit föredragande har länsråd Ulrica Gradin, övriga medlemmar i Länsstyrelsens ledningsgrupp samt arbetstagarrepresentanterna deltagit.

Minoo Akhtarzand

Åsa Sars