

Ökad statlig närvaro i Härnösand

*Betänkande av utredningen om
ökad statlig verksamhet i Härnösand*

Stockholm 2019



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2019:33

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2019

ISBN 978-91-38-24945-1

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Per Bolund

Regeringen beslutade den 30 augusti 2018 att ge en särskild utredare i uppdrag att utreda förutsättningarna för att öka den statliga närvaron i Västernorrlands län genom att samla arbetsuppgifter från flera myndigheter i Stockholms län och tillhandahålla gemensamma lokaler med gemensam kontorservice i Härnösands kommun för dessa uppgifter.

Filosofie doktorn Ingegerd Palmér förordnades samma dag till särskild utredare.

Som sekreterare har civilekonomen Svante Eriksson fungerat, under perioden november 2018 till februari 2019 på konsultbasis och fr.o.m. den 1 mars 2019 som anställd.

Enligt utredningens direktiv (dir. 2018:100) skulle uppdraget redovisas till regeringen (Finansdepartementet) senast den 30 april 2019. Genom beslut den 11 april 2019 (dir. 2019:14) förlängde regeringen dock utredningens slutdatum till den 17 juni 2019.

Utredningen överlämnar härmed sitt betänkande *Ökad statlig närvaro i Härnösand* (SOU 2019:33).

Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm i juni 2019

Ingegerd Palmér

/Svante Eriksson

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Utredningens uppdrag	11
1.1 Bakgrund	11
1.2 Uppdraget enligt direktiven	12
1.3 Utredningens genomförande	14
1.4 Betänkandets disposition.....	15
2 Tänkbar verksamhet för omlokalisering	17
2.1 Utgångspunkter för analysen	17
2.1.1 Kriterier för val av myndighetsverksamheter	17
2.1.2 Hur stor är urvalspopulationen?	19
2.1.3 Dagens statliga närvaro i Härnösand.....	21
2.1.4 Utmaningar med och effekter av omlokalisering.....	25
2.2 Tänkbara verksamheter.....	27
2.2.1 Verksamheter som knyter an till dagens skolkuster.....	27
2.2.2 Annan verksamhet med koppling till dagens statliga etableringar i Härnösand.....	31
2.2.3 Annan verksamhet.....	33
2.2.4 Idéer som framförts till utredningen.....	35
2.3 Avslutande reflektioner	36

3	Organisation av gemensam kontorservice	39
3.1	Bakgrund.....	39
3.1.1	Allmänna erfarenheter av myndighets samverkan	39
3.1.2	Erfarenheter av samverkan kring lokaler och kontorservice	40
3.2	Överväganden om organisation.....	43
3.2.1	Specialpedagogiska skolmyndigheten är lämplig värd	43
3.3	Frågor om LOU	46
3.3.1	Rättsläget	46
3.3.2	Utredningens bedömning.....	48
4	Förslagets konsekvenser.....	49
4.1	Allmänt om utredningens överväganden	49
4.2	Verksamhetsmässiga och personella konsekvenser	50
4.3	Effekter på sysselsättningen i Härnösand.....	52
4.4	Konsekvenser enligt kommittéförordningen	53
4.4.1	Konsekvenser enligt 14 §	53
4.4.2	Konsekvenser enligt 15 §	55
4.4.3	Konsekvenser enligt 15 a §.....	56
Bilagor		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2018:100.....	57
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2019:14.....	61

Sammanfattning

Utredningens uppdrag är att utreda förutsättningarna för att öka den statliga närvaron i Västernorrlands län genom att samla arbetsuppgifter från flera myndigheter i Stockholms län och tillhandahålla gemensamma lokaler med gemensam kontorservice i Härnösands kommun för dessa uppgifter. Utredningen ska identifiera och föreslå arbetsuppgifter motsvarande minst 50 årsarbetskrafter vid lämpliga myndigheter, som kan ingå i kontorsgemenskapen. Förslagen ska avse avgränsade verksamhetsdelar, inte hela myndigheter.

Utgångspunkter för val av verksamheter

Tidigare erfarenheter talar för att omlokalisering från Stockholmsområdet till andra delar av landet fungerar bäst för verksamheter som kan bli en tydlig resurs i den regionala utvecklingen, samspela väl med det lokala näringslivet och bli en del av ett regionalt kluster som leder till en arbetsmarknad som kan främja regional tillväxt. Enligt utredningen bör omlokalisering från Stockholms län till Härnösand därför i första hand övervägas för verksamheter av följande slag:

- Utvidgning av verksamhet hos myndigheter som i dag bedriver verksamhet i Härnösand. Ett tjugotal statliga myndigheter finns i dag i Härnösand. Fem av dem har sitt säte i kommunen: Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Ångermanlands tingsrätt, Förvaltningsrätten i Härnösand, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Överklagandenämnden för studiestöd. Genom de två sistnämnda utgör Härnösand i viss mån ett kluster för skol- och högskoleadministrativa frågor, vilket knyter an till kommunens långa tradition som utbildningsort.

- Verksamheter hos andra myndigheter som kan bidra till att utveckla befintliga kluster i Härnösand.
- Verksamheter som i dag inte finns i Härnösand men som kan bilda grund för nya kluster.

Eftersom övervägandena ska avse avgränsade verksamhetsdelar och inte hela myndigheter, så anser utredningen att en myndighet bör ha en viss minsta storlek för att kunna komma i fråga (förslagsvis minst 50 årsarbetskrafter). Omfattningen och kvaliteten i de omlokaliserade verksamheterna ska också – när de väl är etablerade på den nya orten – kunna upprätthållas trots att de bedrivs från en annan ort än där myndighetens huvudkontor är beläget.

I sammanhanget bör också beaktas de effekter och utmaningar som omlokalisering medför på kort och lång sikt. Tidigare omlokaliseringar av statliga myndigheter visar att den berörda verksamheten inledningsvis brukar påverkas av en del negativa omställningseffekter. Få i den befintliga personalen brukar följa med till den nya orten. Under ett övergångsskede behöver ny personal därför rekryteras och läras upp. Under en period, vanligen upp till ett par år, kan myndigheternas verksamhet därmed bli svår att upprätthålla med fullgod kvalitet. Verksamheten brukar dock återhämta sig efter en tid. Och på lite längre sikt märks ofta också positiva omställningseffekter i form av bland annat lägre lönenivå, en personal som mindre ofta byter arbete och lägre hyreskostnader (delvis uppstår dessa effekter redan initialt).

Utredningens förslag om verksamheter

Utredningen föreslår att regeringen överväger omlokalisering till Härnösand av följande verksamheter:

- Skolverkets verksamhet avseende lärarlegitimationer
- Delar av Socialstyrelsens verksamhet avseende legitimationer inom hälso- och sjukvård
- Skatteverkets verksamhet avseende registervård för de register som verkets nuvarande verksamhet i Härnösand utgår ifrån

- Delar av verksamheten avseende Sidas strategi för informations- och kommunikationsverksamhet
- Kammarkollegiets verksamhet avseende auktorisation av tolkar och översättare.

Att förlägga de identifierade verksamheterna till Härnösand bedöms inte ha negativ påverkan på deras omfattning och kvalitet – när de väl har etablerats på orten. Förhållandena i Härnösand och den vidare regionen talar för att den långsiktiga kompetensförsörjningen sannolikt kan fungera tillfredsställande. Dagens väl utvecklade system inom it och distansoberoende kommunikation (videokonferenssystem m.m.) innebär också att den ärendehantering och de kontakter som krävs i verksamheterna bör kunna hanteras på ett fullgott sätt från Härnösand.

Sammantaget bedöms en omlokalisering av dessa verksamheter medföra att Härnösand kan tillföras cirka 80 årsarbetskrafter.

Det bör poängteras att de slutliga övervägandena om omlokalisering till Härnösand kräver politiska bedömningar som ligger utanför utredningens mandat. Utifrån de rent rationalitetsbaserade faktorer som en utredning kan beakta går det exempelvis inte att avgöra om de fördelar som upp till 80 nya statliga årsarbetskrafter skulle medföra för Härnösand – och för regeringens ambition att sprida statlig verksamhet över hela landet – överstiger de omställningseffekter som med största sannolikhet skulle uppstå hos berörda myndigheter på kort sikt. En sådan avvägning måste bygga på politiska bedömningar.

Utredningens förslag om kontorsgemenskap

Utredningen föreslår att en gemensam lokallösning med gemensam kontorsservice för verksamheter som omlokaliseras till Härnösand förläggs till lokaler i anslutning till Specialpedagogiska skolmyndighetens lokaler, som i dag är outhyrda och som kan användas för ändamålet. Utredningen föreslår också att Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) ges i uppdrag att fungera som värdmyndighet för det berörda myndighetssamarbetet.

Den föreslagna modellen bygger på att de myndigheter som berörs av omlokalisering hyr in sig i den gemensamma lokallösningen och då blir andrahandshyresgäster till SPSM. Utredningen förutsätter att de

i normalfallet väljer att göra detta. Det kan dock finnas situationer då en myndighet avstår från att delta i den gemensamma lösningen, t.ex. om omlokaliserade arbetsuppgifter berör en myndighet som redan har verksamhet i Härnösand och den hellre vill förlägga verksamheten till sina befintliga lokaler.

De konkreta detaljerna i samverkan mellan värdmyndigheten SPSM och andrahandshyresgästerna – dvs. frågor som vilka tjänster som ska ingå i den gemensamma kontorsservicen samt hur ansvaret och kostnaderna för lokaler och kontorsservice ska fördelas – måste rimligen framförhandlas och regleras mellan de berörda parterna. Utredningen rekommenderar att man då tillämpar den modell som Statskontoret har tagit fram för sin roll som värdmyndighet i en motsvarande samverkan. Statskontorets modell har utvecklats genom en cirka tioårig erfarenhet som värd för ett samarbete kring lokaler och kontorssöd med andra myndigheter. Utredningen bedömer att Statskontorets modell är heltäckande och väl fungerande, avseende såväl vad samarbetet omfattar och hur kostnaderna fördelas som den skriftliga form som samarbetet regleras i.

De tilltänkta lokalerna är funktionella och av god standard, men kräver viss uppfräschning innan inflyttning. Från det att beslut fattas om att hyra lokalerna torde det därför ta 3–6 månader innan de kan vara inflyttningsklara. Med beaktande av detta samt regeringens beredningstid för förslagen och nödvändigt omställningsarbete hos berörda myndigheter, så torde en lämplig tidpunkt för att genomföra omlokaliseringarna och starta den gemensamma kontorsservicen vara någon gång under andra kvartalet 2020.

Utredningen bedömer att upphandlingslagstiftningen inte aktualiseras av den föreslagna samverkan.

1 Utredningens uppdrag

I detta kapitel ges först en bakgrund till utredningsuppdraget (1.1). Därefter beskrivs utredningens direktiv (1.2) och genomförande (1.3). Slutligen redogörs för betänkandets disposition (1.4).

1.1 Bakgrund

Statliga myndigheter, och därmed statliga arbetstillfällen, är ojämnt fördelade över landet. Det framgår av Statskontorets rapport *Statliga myndigheters lokalisering – Ett samlat underlag* från 2016.¹ Rapporten visar också att antalet statliga arbetstillfällen ökade mest i Stockholms län under perioden 2008–2014, medan Västernorrlands län är det län där antalet statliga arbeten minskade mest under samma period.

Regeringen har inlett ett arbete med att stärka den statliga närvaron i hela landet, inklusive i storstädernas ytterområden. En del i det är omlokalisering av statliga myndigheter.² Under mandatperioden 2014–2018 fattade regeringen beslut om omlokaliseringar (helt eller delvis) från Stockholm som berör 20 olika myndigheter. Den sammantagna bilden när det gäller nya myndigheter, omlokaliseringsbeslut och myndigheters utökning av verksamhet i olika delar av landet, är att det rör omkring 2 000 jobb runt om i Sverige. Lokaliseringarna på de nya orterna var i flertalet fall tänkta att vara avslutade under 2018 respektive 2019.

I enlighet med ambitionen att sprida statlig verksamhet över hela landet har regeringen beslutat att den statliga närvaron i Härnösand bör utökas.

I Västernorrlands län, där Härnösand är residensstad, fanns 2014 ungefär 6 300 statligt förvärvsarbetande, enligt den tidigare nämnda

¹ Statskontoret (2016) *Statliga myndigheters lokalisering – Ett samlat underlag* (Statskontoret 2016:8).

² Prop. 2017/18:1 utg. omr. 2 avsnitt 5.

rapporten från Statskontoret. Sedan dess har ytterligare statliga arbetstillfällen försvunnit från i synnerhet Härnösand. En väsentlig förändring var när Mittuniversitetets campus Härnösand omlokalisades till Sundsvall inför höstterminen 2016. Även Arbetsmiljöverket och Migrationsverket har nyligen avvecklat sina verksamheter i Härnösand.

Västernorrlands län har cirka 245 000 invånare. Länet har sju kommuner. Klart störst av dessa är Sundsvall med cirka 99 000 invånare, följt av Örnsköldsvik (cirka 56 000) och Härnösand (cirka 25 000).³

1.2 Uppdraget enligt direktiven

Utredningens direktiv (dir. 2018:100) antogs av regeringen i augusti 2018. Uppdraget är enligt direktiven att utreda förutsättningarna för att öka den statliga närvaron i Västernorrlands län genom att samla arbetsuppgifter från flera myndigheter i Stockholms län och tillhandahålla gemensamma lokaler med gemensam kontorservice i Härnösands kommun för dessa uppgifter.

Enligt direktiven ska utredningen

- identifiera och föreslå arbetsuppgifter, motsvarande minst 50 årsarbetskrafter vid lämpliga myndigheter, som kan ingå i kontorsgemenskapen,
- lämna förslag till vilken aktör som ska ansvara för lokaler och den gemensamma kontors servicen samt vilka tjänster som ska ingå i servicen,
- analysera och föreslå hur ansvaret och kostnaderna för lokaler och kontorsservice ska fördelas, inklusive kostnaderna för uppbyggnaden av kontorsgemenskapen och kontors servicen,
- vid behov lämna förslag till uppdrag till berörda myndigheter och nödvändiga författningsändringar,

³ Statistiska centralbyråns statistik *Folkmängd i riket, län och kommuner 31 december 2018 och befolkningsförändringar 2018*.

- särskilt överväga om en gemensam kontorservice aktualiserar lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, samt
- redovisa de analyser och bedömningar som ligger till grund för förslagen.

I direktiven anges också att om utredningen anser det vara möjligt att införa gemensamma kontorslösningar, så ska lämplig tidpunkt för genomförandet av förslagen anges. Vidare sägs att om förslaget avser något annat än administrativa arbetsuppgifter, så ska hänsyn tas till de berörda myndigheternas särskilda behov av kompetensförsörjning.

Enligt direktiven ska en utgångspunkt vara att förslagen inte får försämra Sveriges säkerhet, informationssäkerheten eller myndigheternas möjlighet att genomföra sina uppdrag. Förslagen ska också vara kostnadsneutrala för staten.

I direktiven anges också att utredningen, utöver vad som framgår av kommittéförordningen (1998:1474), ska redovisa verksamhetsmässiga och personella konsekvenser av förslagen samt särskilt bedöma effekterna på sysselsättningen i Härnösand.

Vidare ska utredningen samråda med Kammarkollegiet, Statens servicecenter och Arbetsgivarverket samt samråda med berörda myndigheter och i övrigt med de myndigheter som utredningen bedömer vara relevanta. Enligt direktiven ska utredningen också särskilt ta del av erfarenheter från de myndigheter som för närvarande delar lokaler och kontorsstöd. Slutligen anges att utredningen ska hålla Länsstyrelsen i Stockholms län, landstinget i Västernorrlands län och berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade om arbetet samt ge dem möjlighet att framföra synpunkter.

Enligt direktiven ska uppdraget redovisas till regeringen (Finansdepartementet) senast den 30 april 2019. Genom beslut den 11 april 2019 (dir. 2019:14) har regeringen dock förlängt utredningens slutdatum till den 17 juni 2019.

I bilagorna 1 och 2 återges utredningens direktiv i sin helhet.

1.3 Utredningens genomförande

Utredningens uppdrag kan sägas bestå av två delar, vilka också naturligen inneburit två på varandra följande faser i utredningsarbetet. Den första delen har handlat om att identifiera tänkbara arbetsuppgifter – motsvarande minst 50 årsarbetskrafter – vid Stockholmsbaserade myndigheter som lämpligen skulle kunna förläggas till Härnösand. Den andra delen har handlat om att analysera hur ett antal mer eller mindre praktiska konsekvenser av en sådan omlokalisering kan hanteras.

Vad gäller den första delen har utredningen haft numerären 50 årsarbetskrafter som primär utgångspunkt och inte i vilken mån de tänkbara arbetsuppgifterna handlar om kärn- eller stödverksamhet. Tillvägagångssättet har varit att utredningen först har identifierat tänkbara arbetsuppgifter vid ett antal myndigheter och sedan diskuterat förutsättningarna med ledande företrädare för dessa myndigheter. En utgångspunkt har då varit att det ska vara avgränsade verksamhetsdelar, inte hela myndigheter, som föreslås för en omlokalisering till Härnösand. En närmare beskrivning av utredningens metod och kriterier för valet av myndigheter ges i senare kapitel.

En väsentlig del i utredningsarbetet har varit de möten och andra kontakter som utredningen har haft med ett stort antal intressenter i syfte att inhämta synpunkter. Utöver avstämningsmöten med uppdragsgivaren (Finansdepartementet), har dessa kontakter omfattat tre typer av aktörer: myndigheter i vilka utredningen har identifierat verksamheter som kan vara tänkbara att omlokalisera till Härnösand, myndigheter m.fl. som utredningen enligt direktiven ska informera eller samråda med, samt myndigheter m.fl. i Härnösand.

I arbetet har utredningen därmed varit i kontakt med följande organ (kontakterna har i huvudsak varit med myndighetschef eller motsvarande).

Arbetsgivarverket	Sida
Fackförbundet ST	Skatteverket
Försvarsmakten	Socialstyrelsen
Försäkringskassan	Specialpedagogiska skolmyndigheten
Härnösands kommun	Statens servicecenter
Kammarkollegiet	Statens skolverk
Lantmäteriet	Statskontoret
Länsstyrelsen i Stockholms län	Sveriges akademikers centralorganisation
Länsstyrelsen i Västernorrlands län	Trafikverket
Region Västernorrland	Universitetskanslersämbetet
Riksarkivet	

Som underlag för sitt arbete har utredningen också tagit del av en mängd skriftligt material, av vilket väsentligare källor anges löpande i betänkandet.

1.4 Betänkandets disposition

Den fortsatta framställningen har disponerats på följande sätt.

I kapitel 2 redovisas utredningens överväganden om lämpliga verksamheter att omlokalisera från Stockholms län till Härnösands kommun.

I kapitel 3 analyseras hur gemensamma lokaler med gemensam kontorservice kan inrättas i Härnösands kommun för att husera de myndighetsuppgifter som föreslås omlokaliseras från Stockholms län.

I kapitel 4 redovisas utredningens konsekvensanalys.

2 Tänkbar verksamhet för omlokalisering

I detta kapitel redovisas utredningens överväganden om lämpliga verksamheter att omlokalisera från Stockholms län till Härnösands kommun. Först diskuteras utgångspunkter för analysen (2.1) och därefter redovisas utredningens överväganden (2.2). Slutligen görs vissa reflektioner kring utredningsuppgiften som sådan (2.3).

2.1 Utgångspunkter för analysen

Utredningen ska identifiera tänkbara arbetsuppgifter – motsvarande minst 50 årsarbetskrafter – vid myndigheter baserade i Stockholms län som lämpligen skulle kunna förläggas till Härnösands kommun. En utgångspunkt är också att det ska handla om avgränsade verksamhetsdelar, inte hela myndigheter, som föreslås för en omlokalisering till Härnösand.

Som bakgrund till de överväganden som redovisas i avsnitt 2.2 diskuterar utredningen i detta avsnitt några faktorer och förutsättningar som ger en ram för analysen. Det handlar om vilka urvalskriterier som är lämpliga att använda, hur stor urvalspopulationen är, hur den statliga närvaron i dag ser ut i Härnösand samt vissa utmaningar och effekter av omlokalisering som särskilt bör beaktas.

2.1.1 Kriterier för val av myndighetsverksamheter

I arbetet med att identifiera lämpliga kandidater för placering i Härnösand har utredningen tagit sin utgångspunkt i de erfarenheter som gjorts i samband med tidigare omlokalisering av verksamhet från Stockholmsområdet till andra delar av landet. I korthet visar

dessa erfarenheter följande, vad gäller vilka typer av verksamhet som är mer respektive mindre lämpliga att omlokalisera.¹

I första hand bör omlokalisering övervägas för verksamheter som kan

- bli en tydlig resurs i den regionala utvecklingen,
- samspela väl med det lokala näringslivet, och
- bli del av ett regionalt kluster som leder till en arbetsmarknad som kan främja regional tillväxt.

Omlokalisering är mindre lämpligt för verksamheter som kännetecknas av någon eller flera av följande förutsättningar:

- Placeringen i Stockholm har en försvarsstrategisk betydelse eller är på annat sätt viktig för rikets säkerhet.
- Verksamheten avser rättsvårdande eller brottsbekämpande uppgifter i vilka det är svårt att över huvud taget tolerera negativa omställningseffekter i form av personalavhopp och tempoförluster.
- Verksamheten är beroende av särskild infrastruktur eller specialiserade lokaler i Stockholm.
- Verksamhetens utförande kräver lokal närvaro i Stockholmsområdet, t.ex. Stockholmsbaserad operativ tillsyn eller om tvingande regler kräver att enskilda ska kunna göra personliga besök vid myndigheten.
- Verksamheten kräver mycket olikartade materiella bedömningar och särskilda aktiviteter (omlokalisering är enklare för verksamhet som handlar om återkommande och mer rutinartade arbetsmoment).
- Verksamheten ställer särskilt höga och specialiserade krav på personalens kompetens, som gör att rekryteringar på annan ort är svåra att genomföra.

¹ Kriterierna är hämtade från Statens servicecenter (2017) *Samordning och omlokalisering av myndighetsfunktioner*. I den rapporten finns en genomgång av utvärderingar och erfarenheter av tidigare omlokaliseringar.

Mot bakgrund av dessa kriterier bedömer utredningen att omlokalisering från Stockholms län till Härnösand i första hand bör övervägas för verksamheter av följande slag:

- Utvidgning av verksamhet hos myndigheter som i dag bedriver verksamhet i Härnösand.
- Verksamheter hos andra myndigheter som kan bidra till att utveckla befintliga kluster i Härnösand.
- Verksamheter inom sektorer som i dag inte finns i Härnösand men som kan bilda grund för nya kluster.

I samtliga fall bör det handla om verksamheter som – utan negativ påverkan på omfattning och kvalitet – är möjliga att bedriva från en annan ort än där myndighetens huvudkontor är beläget.

2.1.2 Hur stor är urvalspopulationen?

I utredningens direktiv anges att de arbetsuppgifter som kan bli aktuella för omlokalisering till Härnösand ska avse verksamhet från ett antal statliga myndigheter, som i dag bedrivs i Stockholms län.

Även om direktiven talar om verksamhet som ”bedrivs” har utredningen i första hand koncentrerat sig på myndigheter vars huvudkontor är beläget i Stockholms län. Den avgränsningen har tillämpats i den mer systematiska genomgång som gjorts av tänkbara verksamheter. I andra hand har dock utredningen även – på ett mer ad hoc-mässigt sätt – studerat vissa myndigheter med huvudkontor på annan ort men med omfattande verksamhet i Stockholms län.

Enligt Statistiska centralbyråns myndighetsregister finns det cirka 135 statliga förvaltningsmyndigheter med huvudkontor i Stockholms län.

Enligt utredningens mening bör dock omlokalisering i detta fall – då det ska handla om avgränsade verksamhetsdelar och inte hela myndigheter – endast övervägas för myndigheter över en viss minsta storlek. Om verksamheten ska kunna bedrivas på ett effektivt sätt ter det sig i normalfallet inte rationellt att dela upp verksamheten i små myndigheter på flera orter. Exakt var denna gräns går är svårt att säga, men utredningen har antagit att en myndighets verksamhet bör ha en omfattning som åtminstone överstiger 50 årsarbetskrafter

för att det ska vara rimligt att överväga en lokalisering till mer än en ort. Av de cirka 135 myndigheterna med huvudkontor i Stockholms län är det knappt 60 stycken vars verksamheter krävde färre än 50 årsarbetskrafter 2018.

Vidare är det bland de Stockholmsbaserade myndigheterna med fler än 50 årsarbetskrafter åtminstone 30–35 stycken för vilka det enligt utredningens mening framstår som mindre lämpligt eller direkt olämpligt att överväga omlokalisering av delar av verksamheten. Det handlar bl.a. om museer, högskolor och verksamheter med försvars- eller säkerhetskopplingar som gör dem mindre lämpliga att omlokalisera. Till denna grupp räknar vi också myndigheter för vilka regeringen redan beslutat att delar av verksamheten ska omlokaliseras från Stockholm till andra orter än Härnösand.

Sammantaget skulle detta tala för att det finns 40–45 myndigheter med huvudkontor i Stockholms län för vilka det – givet de utgångspunkter som gäller för utredningen – skulle kunna vara rimligt att överväga omlokalisering av delar av verksamheten till Härnösand.

Bland dessa 40–45 myndigheter finns dock något tiotal myndigheter som utöver sitt huvudkontor i Stockholm i dag också bedriver regionaliserad verksamhet utan representation i Härnösand. Det framstår som mindre rationellt att i dessa fall omlokalisera verksamhet till en ort som ligger utanför den regionaliserade kontorsstruktur som myndigheterna bedömt vara ändamålsenlig. Flera av dessa myndigheter har också verksamhet på orter nära Härnösand, främst Sundsvall men också bl.a. Östersund.²

Många av dessa 40–45 tänkbara, Stockholmsbaserade myndigheter bedriver dock endast verksamhet i Stockholm. Flera av dessa myndigheter är relativt stora. Det gäller framför allt för Skolverket och Socialstyrelsen, som båda har fler än 600 årsarbetskrafter, och Finansinspektionen, som har fler än 450 årsarbetskrafter. Å andra sidan är ett tiotal av dessa myndigheter också relativt små (med färre än 100 årsarbetskrafter vardera) även om de överstiger den tröskel utredningen angav i inledningen.

² I Sundsvall har t.ex. Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Kronofogdemyndigheten och Åklagarmyndigheten kontor och i Östersund t.ex. Tillväxtverket och Åklagarmyndigheten. Ett annat exempel är Försäkringskassan som i Sundsvall bl.a. har sitt centrum för myndighetens it-verksamhet. Några Stockholmsbaserade myndigheter har också kontor på orter nära Härnösand utan att de i övrigt har en regionaliserad verksamhet, t.ex. Folkhälsomyndigheten och Naturvårdsverket i Östersund.

I sammanhanget bör också beaktas att ett antal av de myndigheter som har huvudkontor utanför Stockholms län också bedriver Stockholmsbaserad verksamhet. I många fall handlar det då främst om verksamhet som direkt berör Stockholmsregionen och därför inte är lämplig att omlokalisera. Men uppskattningsvis finns det något tiotal myndigheter som har sitt huvudkontor utanför Stockholms län och som vid ett Stockholmskontor bedriver mer omfattande verksamhet av generell, landsövergripande karaktär. I dessa fall skulle omlokalisering kunna bli aktuell.

Mot ovanstående bakgrund kan bedömas att den reella populationen av myndigheter för vilka det – givet de utgångspunkter som gäller för utredningen – är rimligt att överväga omlokalisering av delar av verksamheten till Härnösand sammantaget torde uppgå till 25–30 stycken.

2.1.3 Dagens statliga närvaro i Härnösand

I dag bedriver ett tjugotal statliga myndigheter verksamhet i Härnösand. Därtill finns några ytterligare större myndigheter (framför allt Arbetsmiljöverket, Migrationsverket och Mittuniversitet) som till nyligen hade verksamhet i kommunen men nu har lämnat.

Utredningen har diskuterat lokaliseringsfrågor och förutsättningarna för att bedriva verksamhet, och eventuellt expandera den, i Härnösand med ett antal av de myndigheter som i dag har verksamhet i kommunen.

Myndigheter med säte i Härnösand

Av de statliga myndigheter som i dag finns i Härnösand har fem stycken sitt säte i kommunen. Det handlar om Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Överklagandenämnden för studiestöd, Ångermanlands tingsrätt och Förvaltningsrätten i Härnösand.

Av myndigheterna med säte i Härnösand har Länsstyrelsen i Västernorrlands län flest anställda i kommunen, med cirka 200 personer. Länsstyrelsen utför sedvanliga länsstyrelseuppgifter. Därtill är Länsstyrelsen i Västernorrlands län en av de sju länsstyrelser till vilka vissa ärendegrupper sedan några år tillbaka har koncentrerats, vilket

innebär att den berörda länsstyrelsen i dessa fall handlägger frågorna även åt angränsande län.³

Härnösand har en lång tradition som utbildningsort, inklusive olika högre utbildningsinstitutioner såsom lärarseminarium, sjöbefäls-/navigationsskola och Mitthögskolan-/universitetet. I dag är denna verksamhet av mer begränsad omfattning, men det erbjuds bl.a. vissa yrkeshögskoleutbildningar i kommunen.

Genom att Specialpedagogiska skolmyndigheten och Överklagandenämnden för studiestöd är lokaliserade till Härnösand kan dock sägas att kommunen fortfarande i viss mån utgör ett kluster för skol- och högskoleadministrativa frågor. I korthet kan dessa myndigheter beskrivas på följande sätt:

- Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) ansvarar bl.a. för specialpedagogiskt stöd och för utbildning i specialskolan. SPSM, som totalt har cirka 1 200 anställda, är till stor del en tjänsteutövande myndighet, med bl.a. nationella och regionala specialskolor runt om i landet (en av dessa, Kristinaskolan, finns f.ö. i Härnösand). Sakverksamheten är indelad i fyra verksamhetsområden: specialskola, specialpedagogiskt stöd, kunskapsutveckling samt stöd och styrning. Huvudkontoret har legat i Härnösand sedan myndigheten bildades 2008. Enligt vad myndighetens generaldirektör har framfört till utredningen har SPSM en uttalad ambition att rekrytera till och växa i Härnösand och sedan 2008 har antalet anställda vid huvudkontoret i stort sett fördubblats, från drygt 30 till drygt 60 personer. Därtill har SPSM vid Kristinaskolan ytterligare cirka 50 anställda i Härnösand.
- Överklagandenämnden för studiestöd (ÖKS) är en mindre myndighet som helt finns i Härnösand. Dess uppgift är att bl.a. pröva Centrala studiestödsnämndens beslut i studiestödsärenden. Kansliet för ÖKS, som har ett tjugotal medarbetare, svarar för beredning och föredragning av ärendena. ÖKS handlägger 5 000 till 6 000 ärenden per år, varav flertalet avgörs av myndighetschefen eller den biträdande myndighetschefen. Inom myndigheten finns också ett särskilt beslutsorgan, Överklagandenämnden, som avgör mer principiellt viktiga ärenden. Den sammanträder cirka åtta gånger per

³ Prop. 2011/12:31 *Ändring av viss länsstyrelseverksamhet*. Berörda ärendekategorier är bl.a. frågor om medborgarskap, överförmyndare, begravningar, pantlåneverksamhet, bilskrotning, ensamrätt till sjunket gods, lönegaranti, deponerade medel, Allmänna arvsfonden, häradsallmänningar, bevakningsföretag, och bitillsyn.

år och består av myndighetschefen, en ordförande, en vice ordförande samt fem övriga ledamöter.

Myndigheter med säte i Stockholms län

Bland Stockholmsbaserade myndigheter som i dag har verksamhet i Härnösand kan bl.a. nämnas Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket, som erbjuder tjänster via ett lokalt servicekontor i kommunen. Verksamheten med lokala servicekontor kommer fr.o.m. den 1 juni 2019 att övergå i Statens servicecenters regi (denna myndighet har sitt säte i Gävle).

Skatteverket har också ett särskilt kontor i Härnösand med 40–45 anställda. Till detta har koncentrerats vissa uppgifter inom verksamhetsgrenarna folkbokföring och bouppteckningar. Kontoret arbetar bl.a. med ärenden som rör äktenskapsregistret och ärenden som rör utlämnande av offentliga uppgifter i samband med offentlig upphandling. I Västernorrland har Skatteverket också kontor i Sundsvall och Sollefteå.

En annan Stockholmsbaserad myndighet med relativt stor verksamhet i Härnösand är Riksarkivet. Myndighetens linjeorganisation är indelad i fem avdelningar, däribland en nationell respektive en regional avdelning med arkivenheter. Den regionala avdelningen utgörs av de sju s.k. landsarkiven, vilka fram till 2010 var självständiga myndigheter. Ett av landsarkiven finns i Härnösand. Det är det största landsarkivet med drygt 50 anställda (av totalt drygt 500 anställda i myndigheten). Riksarkivet har även annan verksamhet i Västernorrlands län, i form av Mediekonverteringscentrum (MKC) i Fränsta i Ånge kommun (med cirka 60 anställda) och Svensk arkivinformation (SVAR) i Ramsele i Sollefteå kommun (med knappt 30 anställda).⁴

Vidare har Sida (Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete) viss verksamhet i Härnösand, i form av myndighetens utbildningsverksamhet för partners (Sida Partnership Forum). I sammanhanget kan nämnas att det utöver Sidas verksamhet i Härnösand också finns

⁴ I Härnösand finns f.ö. även annan arkivrelaterad verksamhet. På Kusthöjden, f.d. KA5:s område i Härnösand, finns Arkivcentrum Nord. Verksamheten har pågått sedan 2002 och är ett samarbete mellan flera arkivinstitutioner – utöver landsarkivet även Föreningsarkivet Västernorrland, Härnösands kommunarkiv och Näringslivsarkiv i Norrland. Vidare har Mittuniversitetet bedrivit utbildning och forskning inom arkiv- och informationsvetenskap sedan slutet av 1980-talet – tidigare med lokalisering till Härnösand, men numera i Sundsvall.

annan verksamhet inom samma intressesfär i länet. I Kramfors kommun (cirka fyra mil nordväst om Härnösand) ligger således Sandöskolan, som tidigare var en utbildningsinstitution för biståndsarbetare, men numera utgörs av verksamhet av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (som har sitt säte i Karlstad) och Folke Bernadotteakademien (med huvudkontor vid Sandö).

Vidare har Försvarsmakten en mindre verksamhet i Härnösand, i form av utbildning för hemvärnet i delar av Norrland samt några anställda som arbetar med it- och kommunikationsfrågor. På försvarsområdet har också Försvarets materielverk (FMV) en testanläggning för sjöburna system utanför Härnösand. Denna administreras under ledning av FMV:s provplats i Vidsel i Norrbottens län.

Av Stockholmsbaserade myndigheter har även Arbetsförmedlingen, Polisen och Statens fastighetsverk (förvaltar bl.a. länsresidenset) representation i Härnösand. Beträffande Arbetsförmedlingen bör dock sägas att kontoret i Härnösand är ett av de cirka 130 kontor som myndigheten i mars 2019 meddelade att man planerar att stänga.

Myndigheter med säte på annan ort

Ett flertal myndigheter med säte på andra orter bedriver verksamhet i Härnösand. Ett exempel är Kriminalvården (med säte i Norrköping) som har en relativt stor verksamhet i Härnösand. Myndighetens regionkontor för Region Nord ligger i Härnösand. Vidare finns i kommunen bl.a. Frivården Härnösand, vars upptagningsområde är kommunerna Härnösand, Kramfors, Sollefteå och Örnsköldsvik. I Härnösand ligger också anstalten Saltvik, som är en av landets tre anstalter med den högsta säkerhetsklassen. Saltviksanstalten öppnades 2010 och har cirka 250 anställda.

Bland annan myndighetsverksamhet i Härnösand kan nämnas att Skogsstyrelsen (säte i Jönköping) i kommunen har kontor för distrikt Västernorrland, att Kustbevakningen (säte i Karlskrona) där har en kustbevakningsstation och att Lantmäteriet (säte i Gävle) där har lantmäteri- och fastighetsinskrivningskontor. Lantmäteriet har cirka 50 anställda i Härnösand.

Vidare bör nämnas Transportstyrelsen (säte i Norrköping), som bedriver viss verksamhet avseende handläggning av körkortsärenden i Härnösand. Även vissa andra myndigheter har representation i

kommunen, såsom Fortifikationsverket (säte i Eskilstuna) och Trafikverket (säte i Borlänge). Trafikverket har cirka 120 anställda i Härnösand.

2.1.4 Utmaningar med och effekter av omlokalisering

I överväganden om lämpliga verksamheter att omlokalisera måste man beakta både vad som är tänkbart i mer teoretisk mening och vad som är lämpligt utifrån mer praktiska aspekter. Därtill påverkas övervägandena av vilka effekter och utmaningar som omlokaliseringen medför på såväl kort som lång sikt.

Vad gäller effekter på kort och lång sikt visar de erfarenheter som gjorts vid tidigare omlokaliseringar av statliga myndigheter att den berörda verksamheten inledningsvis påverkas av en del negativa omställningseffekter. Dessa hänger i mycket samman med att få i den befintliga personalen brukar följa med till den nya orten. Under ett övergångsskede brukar ny personal därför behöva rekryteras och läras upp. Under en period, vanligen upp till ett par år, kan myndigheternas verksamhet därmed bli svår att upprätthålla med fullgod kvalitet. Erfarenheten från tidigare omlokaliseringar är dock att verksamheten vanligtvis återhämtar sig efter en tid. Och på lite längre sikt märks ofta också positiva omställningseffekter i form av bland annat lägre lönenivå, en personal som mindre ofta byter arbete och lägre hyreskostnader (delvis uppstår dessa effekter redan initialt).⁵

Vad gäller mer långsiktiga positiva effekter bör också sägas att för rätt verksamhet torde en omlokalisering kunna medföra verksamhetsmässiga synergieffekter såväl för den tillkommande verksamheten som för befintlig verksamhet på orten. Som framgått av avsnitt 2.1.1 är således en generell erfarenhet från tidigare omlokaliseringar att de mest lyckade fallen har handlat om verksamheter som kan bli en tydlig resurs i den regionala utvecklingen, samspela väl med det lokala näringslivet och bli del av ett regionalt kluster som leder till en arbetsmarknad som kan främja regional tillväxt.

Givet de utgångspunkter som gäller för utredningen ser vi framför allt två mer långsiktiga utmaningar för berörda myndigheter –

⁵ För erfarenheter av tidigare omlokaliseringar se t.ex. Riksrevisionen (2009) *Omlokalisering av myndigheter* (RiR 2009:30), Statens servicecenter (2017) *Samordning och omlokalisering av myndighetsfunktioner* och Statskontoret (1989) *Omlokalisering av statlig verksamhet – utvärdering av utflytningen på 70-talet. Huvudrapport* (Statskontoret 1989:8A).

när de kortsiktiga omställningseffekterna väl har hanterats och verksamheten är etablerad och fungerande på den nya orten. Det handlar dels om att kunna hantera de nackdelar som finns med att inte längre ha en direkt fysisk koppling till myndigheten i övrigt, dels om att kompetensförsörjningen måste fungera på den nya orten.

För de 25–30 myndigheter som ingår i den urvalspopulation utredningen identifierade i avsnitt 2.1.2 bedöms dessa mer långsiktiga utmaningar vara hanterbara vid en omlokalisering av delar av verksamheten till Härnösand. Vad gäller den fysiska kopplingen talar två faktorer för detta. Dels att verksamheter med ett oundgängligt behov av fysisk närvaro i Stockholms län p.g.a. exempelvis försvars- eller säkerhetskopplingar e.d. har exkluderats från populationen. Dels att dagens it-system och kommunikationsteknik (i form av smarta telefoner, videokonferenssystem m.m.) är så välutvecklade att nackdelarna med avsaknad av fysisk närvaro får anses vara överkomliga. Vidare bedömer utredningen att den långsiktiga kompetensförsörjningen för de verksamheter som lokaliseras till Härnösand sannolikt kan fungera tillfredsställande. För det talar bl.a. att Härnösand har en lång och omfattande erfarenhet av statlig administration, att Härnösand med närliggande kommuner utgör ett upptagningsområde med relativt stor befolkning och hög utbildningsnivå⁶ och att det finns universitet relativt nära Härnösand (Mittuniversitetet i Sundsvall och Umeå universitet).

I sina överväganden om tänkbara verksamheter att omlokalisera till Härnösand har utredningen sökt bedöma vad som skulle vara rationellt och ändamålsenligt i ljuset av de principer, kriterier, erfarenheter och utmaningar som har redovisats ovan. Innan vi i nästa avsnitt går in på analysen av konkreta verksamheter bör dock sägas att den yttersta lämplighetsbedömningen knappast går att göra av en utredning inom kommittéväsendet, utan måste baseras på politiska bedömningar. Den politiska avvägning det då främst handlar om är att bedöma om de fördelar som ett antal nya statliga årsarbetskrafter skulle medföra för Härnösand – och i vidare mening för regeringens ambition att sprida statlig verksamhet över hela landet – överstiger

⁶ Härnösand ingår i den FA-region som har Sundsvall som största kommun. Med FA-region (funktionell analysregion) avses en region inom vilken människor kan bo och arbeta utan att behöva göra alltför tidsödande resor. Indelningen i FA-regioner är främst tänkt att användas vid regionala analyser. Se: <https://tillvaxtverket.se/statistik/regional-utveckling/regionala-indelningar/fa-regioner.html>

och motiverar de omställningseffekter som med största sannolikhet skulle uppstå hos berörda myndigheter.

2.2 Tänkbara verksamheter

Förslag: Utredningen föreslår att regeringen överväger omlokalisering till Härnösand av Skolverkets verksamhet avseende lärarlegitimationer, delar av Socialstyrelsens verksamhet avseende legitimationer inom hälso- och sjukvård, Skatteverkets verksamhet avseende registervård för de register som verkets nuvarande verksamhet i Härnösand utgår ifrån, delar av verksamheten avseende Sidas strategi för informations- och kommunikationsverksamhet, samt Kammarkollegiets verksamhet avseende auktorisation av tolkar och översättare.

Sammantaget bedöms detta medföra att Härnösand kan tillföras cirka 80 årsarbetskrafter.

Mot bakgrund av de resonemang som redovisats i avsnitt 2.1 har utredningen sökt identifiera verksamheter som kan vara lämpliga att omlokalisera till Härnösand.

2.2.1 Verksamheter som knyter an till dagens skolkluster

Som nämndes i avsnitt 2.1.3 utgör Härnösand i viss mån ett kluster för skol- och högskoleadministrativa frågor, genom att Specialpedagogiska skolmyndigheten och Överklagandenämnden för studiestöd är lokaliserade till kommunen. Utredningen har identifierat en typ av verksamhet som knyter an till detta och som skulle kunna vara lämplig att omlokalisera till Härnösand.

Handläggning av legitimationsärenden

Skolverkets verksamhet avseende legitimation för lärare och förskollärare

År 2011 beslutade riksdagen att införa legitimation för lärare och förskollärare. Skolverket tilldelades uppgiften att pröva ansökningar och besluta om legitimationer, vilket verket arbetat med sedan 2013. Uppgiften innebär att Skolverket, som är behörig myndighet för läraryrket och förskolläraryrket, efter ansökan ska meddela legitimation till en lärare eller en förskollärare som har en behörighetsgivande examen. Skolverket har även vissa kompletterande uppgifter (bedöma ansökningar om kompletterad legitimation med ytterligare behörighet och föra register över de legitimerade).

År 2018 beslutade Skolverket i cirka 14 000 ärenden om lärarlegitimation och ytterligare behörighet. Ärendeinflödet har minskat jämfört med tidigare år. Nedgången beror främst på att antalet ansökningar grundat på en äldre examen har minskat över tid. Som jämförelse fattades cirka 59 000 beslut både 2015 och 2012 och cirka 96 000 beslut 2013. Kostnaderna för verksamheten med legitimationer uppgick till cirka 48 miljoner kronor 2018.⁷

Verksamheten sorterar under Skolverkets avdelning för handläggning och är indelad i två enheter. Vid verksamhetens start skedde en stor rekrytering. I takt med att ärendemängden minskat har också antalet handläggare minskat. I dagsläget arbetar totalt 40–45 personer vid de två enheterna.⁸ Totalt hade Skolverket cirka 780 anställda 2018. Verksamheten bedrivs i Stockholm.

Utredningen bedömer att Skolverkets verksamhet avseende lärarlegitimationer rimligen bör kunna bedrivas på annan ort än i Stockholm. Det handlar om en i hög grad dokumentbaserad ärendehandläggning med begränsade verksamhetsmässiga kopplingar till myndighetens övriga verksamhet. Med dagens utvecklade it-verktyg bör också den efterforskning och de kontakter som eventuellt kan behöva ske i ärendena utan svårigheter kunna hanteras även med annan lokalisering än dagens. En lokalisering till Härnösand bör därför övervägas.

⁷ Skolverkets årsredovisning 2018.

⁸ Uppgift från Skolverkets upplysningstjänst, 2018-12-13.

Socialstyrelsens legitimationsverksamhet

Om verksamheten med lärarlegitimationer förläggs till Härnösand, så finns det enligt utredningens mening skäl att även överväga att samtidigt omlokalisera liknande verksamhet hos några andra myndigheter till kommunen.

Det handlar i första hand om Socialstyrelsens verksamhet avseende legitimationer inom hälso- och sjukvård. Socialstyrelsen prövar och utfärdar legitimationer, bevis om specialistkompetens och olika typer av intyg för totalt 21 olika yrken inom hälso- och sjukvården.⁹ Denna verksamhet bedrivs i dag i Stockholm.

Socialstyrelsens legitimationsverksamhet hanteras av myndighetens avdelning för behörighet och statsbidrag. Den har cirka 80 anställda, fördelat på två enheter för legitimationsärenden och en enhet för statsbidrag. Det är inte samma personer som arbetar med statsbidrag respektive med legitimationsärenden. Vid de två enheter som handlägger legitimationsärenden arbetar totalt cirka 55 personer, varav knappt 10 är sakkunniga med en begränsad deltidanställning (10–30 procent) och 5 är HSAN-jurister.¹⁰

I legitimationsverksamheten utreder och handlägger Socialstyrelsen ansökningar om legitimation och särskilt förordnande att utöva dessa yrken, för de som har en svensk utbildning respektive utbildning inom EU/EES. Man ansvarar även för alla moment i bedömningen för de som är utbildade utanför EU/EES och söker legitimation i Sverige. Därutöver utreder man och handlägger ansökningar om specialistkompetensbevis för läkare och tandläkare oavsett utbildningsland, och hanterar ansökningar om intyg för den som vill utöva sitt yrke i ett annat EU/EES-land.

Under 2018 inkom cirka 10 100 ärenden avseende sökande med svensk utbildning, cirka 2 100 med utbildning inom EU/EES och cirka 2 800 med utbildning från tredje land. Antalet utfärdade legitimationer under året var lägre (cirka 9 900, cirka 1 800 respektive cirka 450 i de tre grupperna). Bland sökande med svensk utbildning utfärdades 2018 flest legitimationer för sjuksköterskor (44 procent av

⁹ Apotekare, arbetsterapeut, audionom, barnmorskor, biomedicinsk analytiker, dietist, fysioterapeut, kiropraktor, logoped, läkare, naprapat, optiker, ortopedingenjör, psykolog, psykoterapeut, receptarier, röntgensjuksköterska, sjukhusfysiker, sjuksköterska, tandhygienist och tandläkare.

¹⁰ Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd, HSAN, är en domstolsliknande myndighet som prövar behörighetsfrågor avseende legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal. Socialstyrelsen sköter handläggning och administration åt HSAN.

det totala antalet utfärdade legitimationer i denna grupp), följt av läkare (12 procent), fysioterapeuter (9 procent) och psykologer (6 procent). Bland dem med utbildning från EU/EES respektive tredje land var utfärdande av legitimation för läkare vanligast (i båda fallen 52 procent av det totala antalet utfärdade legitimationer i gruppen), följt av sjuksköterskor (25 respektive 15 procent). Bland dem som var utbildade utanför EU/EES var också tandläkarlegitimation vanligt (10 procent). Avseende ärenden om specialistkompetens inkom cirka 2 300 ärenden 2018, varav knappt 85 procent var sökande från Sverige.

Komplikationsgraden varierar mycket mellan Socialstyrelsens olika typer av legitimationsärenden. Myndigheten har redovisat följande grova uppskattning till utredningen: för dem med svensk utbildning är 25 procent av ärendena av mer komplicerad art, att jämföra med 80 procent för både dem med EU/EES-utbildning och dem med utbildning från tredje land. För ST-ärenden bedöms 90 procent av ärendena vara av mer komplicerad art. Enligt Socialstyrelsen tillkommer därtill snart en ytterligare legitimationskategori (hälso- och sjukvårdskuratorer) för vilka 100 procent av ärendena till en början bedöms bli av komplicerad art.

Socialstyrelsens legitimationsverksamhet har många likheter med Skolverkets, och utredningen bedömer att förutsättningarna – i bl.a. verksamhetsmässigt och teknologiskt hänseende – för att bedriva verksamheten på annan ort än i Stockholm i huvudsak är desamma. Sannolikt är dock en större andel av Socialstyrelsens ärenden av komplicerad art och mindre standardiseringsbara. Det kan tala för att befattningar inom Socialstyrelsens legitimationsverksamhet som kräver mer specialiserad handläggning (exempelvis deltidsanställda sakkunniga, HSAN-jurister och kanske några ytterligare) inte bör övervägas för omlokalisering. Därtill finns en skillnad i det att det för flera av yrkeskategorierna krävs legitimation för att överhuvudtaget få utöva yrket. På Skolverkets område gäller däremot att lärarlegitimationen krävs för tillsvidareanställning och behörighet att sätta betyg och förskollärlärligitationen för tillsvidareanställning, men de utgör inte i lika hög grad ett krav för att vara yrkesverksam. Socialstyrelsens legitimationsverksamhet är därmed också mer känslig för fördröjningar i handläggningstider.

Synergieffekter vid samlokalisering

Om Skolverkets och Socialstyrelsens legitimationsverksamheter skulle samlokaliseras torde vissa sakmässiga synergieffekter kunna uppnås. Visserligen handlägger de två myndigheterna legitimationsärenden inom olika sektorer, men det förefaller ändå troligt att själva handlägningsförfarandet har likheter i de två fallen. Rimligen skulle handläggarna från respektive myndighet därför kunna lära av varandra och ha utbyte av att sitta i samma lokaler.

Jordbruksverkets legitimationsverksamhet

Det finns även en tredje myndighet som arbetar med liknande legitimationsärenden, nämligen Statens jordbruksverk, som prövar ansökningar om legitimation för vissa djurrelaterade yrken (veterinär, djursjukskötare, hovslagare m.fl.). För denna verksamhet torde förutsättningarna avseende verksamhetslogik och teknologiska möjligheter motsvara de som beskrevs ovan.

För att ytterligare förstärka synergieffekten av att samlokalisera Skolverkets och Socialstyrelsens verksamheter avseende legitimationsärenden skulle därför kunna övervägas att även låta Jordbruksverkets legitimationsverksamhet ingå i denna samlokalisering. Med hänsyn till Jordbruksverkets lokalisering (med huvudkontor i Jönköping och endast ett regionkontor i Stockholm) är dock ett sådant förslag inte förenligt med utredningens direktiv och har därmed inte tagits med i bedömningen.

2.2.2 Annan verksamhet med koppling till dagens statliga etableringar i Härnösand

Registervård hos Skatteverket

Av utredningens kontakter med Skatteverket har framgått att verket sedan lång tid har en uttalad ambition att inte växa ytterligare i Stockholmsområdet, utan i stället strävar efter att lägga ut verksamheter i landet (verket har kontor på mer än 40 platser runt om i landet). Det har styrts både av egna drivkrafter, som att det kan vara enklare att rekrytera och behålla personal i andra delar av landet, och av att regeringen vid flera tillfällen gett verket olika uppdrag att bidra

till omställning. Att Skatteverket har koncentrerat vissa uppgifter inom verksamhetsgrenarna folkbokföring och bouppteckningar till Härnösand hänger ihop med denna strävan. För närvarande bedriver Skatteverket ett arbete för att flytta ut cirka 350 arbetstillfällen i landet till 2021. Enligt vad vi har inhämtat från Skatteverket ingår dock inte Härnösand bland mottagningsorterna i det arbetet.

En uppgift som möjligen skulle kunna förläggas till Härnösand är dock registervård, dvs. att rätta fel m.m., avseende de register som den verksamhet som Skatteverket i dag bedriver i Härnösand utgår ifrån. Denna registervård sker i dag koncentrerat och centraliserat till några enstaka orter i landet. Den bild utredningen fått av sina kontakter med Skatteverket är dock att man överväger att flytta registervården närmare sakverksamheten och därigenom bedriva den mer decentraliserat. Det kan då finnas skäl att överväga Härnösand som verksamhetsställe för delar av den berörda registervården. Våra kontakter med Skatteverket talar dock för att det i sådana fall torde handla om ett litet antal årsarbetskrafter, sannolikt färre än tio.

Sidas strategi för informations- och kommunikationsverksamhet

Sida (Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete) är en statlig myndighet som arbetar på uppdrag av Sveriges riksdag och regering för att minska fattigdomen i världen. Myndighetens uppgift är att hantera bidrag eller annan finansiering till stöd för insatser som bidrar till att uppfylla målen för det internationella utvecklingssamarbetet inklusive det humanitära biståndet och reformsamarbetet i Östeuropa. Genom sitt arbete och tillsammans med andra bidrar Sida till att genomföra Sveriges politik för global utveckling, PGU. Sida bedriver ett fördjupat utvecklingssamarbete med totalt 36 länder i Afrika, Asien, Europa och Latinamerika.

Sida har över 700 anställda, fördelade mellan tre kontor i Sverige (Stockholm, Visby och Härnösand) samt utlandstjänster i samarbetsländerna. Dagens verksamhet i Härnösand avser myndighetens utbildningsverksamhet för partners (Sida Partnership Forum).

Sida har uppdrag att arbeta med ett stort antal strategier. En av dessa rör informations- och kommunikationsverksamhet, inklusive genom organisationer i det civila samhället. Strategin syftar till att informera om svenskt utvecklingssamarbete, samt att främja öppen

debatt, folklig förankring, stärkt engagemang och brett deltagande för en rättvis och hållbar global utveckling. Nuvarande strategi gäller under perioden 2016–2022 och omfattar de medel som anslås i Sidas regleringsbrev för respektive verksamhetsår.

I dagsläget arbetar omkring 15 personer med strategin om informations- och kommunikationsverksamhet. Av dagens arbetsstyrka arbetar cirka fem årsarbetskrafter med inriktning mot kommuner och även med att utlysa medel för ansökningar om projekt. Utredningens kontakter med Sida talar för att de arbetsuppgifter som dessa fem årsarbetskrafter utgör skulle vara möjliga att lokalisera till Härnösand. Utredningen föreslår därför att en sådan omlokalisering övervägs.

Den bild utredningen har fått är att samlokalisering av dessa fem årsarbetskrafter med Sidas nuvarande verksamhet i Härnösand kan erbjuda vissa svårigheter. Utredningen föreslår att gruppen ingår i den kontorsgemenskap utredningen har att överväga.

2.2.3 Annan verksamhet

I sitt arbete har utredningen också uppmärksammat viss annan verksamhet vars potential för omlokalisering till Härnösand vi här vill peka på.

Kammarkollegiets tolk- och översättarverksamhet

Kammarkollegiet är en expertmyndighet med mer än 35 uppdrag från regeringen. Kollegiet fungerar bl.a. som kapitalförvaltare, försäkringsbolag, inköpscentral och juridikbyrå för statsförvaltningen och ansvarar även för Allmänna arvsfonden.

Kammarkollegiet är indelat i sex avdelningar: Arvsfondsavdelningen, Försäkringsavdelningen, Kapitalförvaltning, Rättsavdelningen, Statens inköpscentral samt Utveckling och digitalisering. Därtill finns vissa administrativa funktioner kopplade till generaldirektören. Verksamheten är lokaliserad till Stockholm, med undantag för Försäkringsavdelningen som finns i Karlstad. År 2018 hade myndigheten i medeltal 298 anställda, motsvarande 261 årsarbetskrafter.¹¹

¹¹ Kammarkollegiet årsredovisning 2018.

För flera av Kammarkollegiets Stockholmsbaserade verksamheter kan antas att det av bl.a. kompetensförsörjningsskäl vore mindre lämpligt att göra en omlokalisering till annan ort. För exempelvis verksamheterna med kapitalförvaltning (som har cirka 30 anställda) respektive ramavtalsupphandlingar (cirka 50 anställda) torde arbetsmarknadsläget således vara sådant att det både skulle vara enkelt för nuvarande anställda att hitta nya arbeten i Stockholmsområdet och relativt svårt att fullt ut bemanna uppgifterna på åtminstone mindre orter ute i landet.

För vissa andra av Kammarkollegiets arbetsuppgifter kan däremot antas att möjligheterna skulle vara goda till att både bedriva verksamheten utan direkt geografisk koppling till huvudkontoret i Stockholm och på en sådan annan ort vid behov kunna rekrytera kompetent personal.

Något som talar för det senare är också att det i några tidigare utredningsarbeten har bedömts att delar av Kammarkollegiets verksamhet skulle vara lämpliga för omlokalisering. Det handlar bl.a. om Lokaliseringsutredningen, som skulle lämna förslag till omlokalisering av statlig verksamhet till de regioner som påverkades mest av försvarsomställningen enligt 2004 års försvarsbeslut. Utredningen menade beträffande Kammarkollegiets verksamhet att det i första hand fanns en potential för utlokalisering inom kollegiets rättsavdelning.¹² Utredningen föreslog att, i ett första skede, verksamhet motsvarande 17 årsarbetskrafter borde omlokaliseras från rättsavdelningen. Ett senare exempel är Statens servicecenter, som 2017 redovisade ett regeringsuppdrag att analysera och föreslå vilka myndighetsfunktioner som kan vara lämpliga att bedriva samordnat inom staten och utanför storstadsområdena. I uppdragets slutrapport pekades på att Kammarkollegiet – med placering utanför Stockholmsområdet – bland annat skulle kunna ges ansvar för en samordnad funktion för förvaltningsjuridiskt stöd till statsförvaltningen.¹³ Såväl Lokaliseringsutredningen som Statens servicecenter framhöll att det mest lämpliga stället att omlokalisera de berörda verksamheterna till skulle vara Kammarkollegiets kontor i Karlstad. I slutändan har dock varken Lokaliseringsutredningens eller Statens servicecenters förslag genomförts.

¹² Lokaliseringsutredningen (2005) *Rapport 1. Omlokalisering av statlig verksamhet. Lokaliseringsutredningens förslag till omlokalisering av statlig verksamhet till de regioner som påverkas mest av försvarsomställningen enligt 2004 års försvarsbeslut.*

¹³ Statens servicecenter (2017) *Samordning och omlokalisering av myndighetsfunktioner.*

Utredningen vill i stället lyfta fram en liten, men relativt fristående verksamhet inom Kammarkollegiet, som vi bedömer vore möjlig att omlokalisera till Härnösand. Det handlar om myndighetens verksamhet med auktorisation av tolkar och översättare, inklusive viss tillsyn. Auktorisationen görs genom skriftliga och muntliga prov och tillsammans med anlitade språkbedömare, sakkunniga och språkassistenter bedöms de genomförda proven. Antalet anställda i verksamheten är litet – kanske motsvarande cirka fem årsarbetskrafter – eftersom externa, upphandlade språkexperter ofta anlitas. Den bild utredningen fått av sina kontakter med Kammarkollegiet är att denna verksamhet i hög grad är dokumentbaserad, är relativt fristående från myndighetens övriga verksamhet och att den torde kunna bedrivas från annan ort än Stockholm.

Mot denna bakgrund anser utredningen att det finns skäl att överväga en omlokalisering till Härnösand av Kammarkollegiets verksamhet med auktorisation av tolkar och översättare. För detta talar också att denna verksamhet till sin karaktär har likheter med den legitimationsverksamhet som behandlades i avsnitt 2.2.1.

2.2.4 Idéer som framförts till utredningen

Utredningens uppdrag är att identifiera befintliga arbetsuppgifter från myndigheter i Stockholms län som kan omlokaliseras till Härnösand. I våra kontakter med företrädare för olika myndigheter m.fl. har det dock även framkommit några andra idéer om hur den statliga närvaron i Härnösand skulle kunna öka. Det har då handlat om idéer som skulle kräva åtgärder av ett slag som ligger utanför vad föreliggande utredning enligt sina direktiv har att överväga. Men vi vill ändå – utan någon egen värdering av vare sig genomförbarheten eller lämpligheten – översiktligt beskriva de idéer som framförts.

En sådan idé är att vissa stödfunktioner eventuellt skulle kunna samordnas mellan de tre skolmyndigheterna Skolverket, Skolinspektionen och Specialpedagogiska skolmyndigheten. Dessa myndigheter har visserligen olika roller i genomförandet av den svenska skolpolitiken, men de verkar gentemot samma utförare, huvudmän för skolor och arbetar med likartade frågor. Därför torde både servicen kunna förbättras och vissa stordriftsfördelar utvinnas om vissa av deras stödfunktioner samordnades. Det kan då handla både om stöd

som riktar sig till verksamhetens avnämare, t.ex. gemensam webb ("en väg in") eller skoljuridiskt stöd, och om intern administration, t.ex. gemensamma arkivlösningar. Om denna verksamhet på detta sätt koncentrerades till en utförare, så torde denna funktion med fördel också kunna lokaliseras till Härnösand.

En annan idé som framförts är att den starka ställning som Riksarkivet har i Härnösand och Västernorrlands län – med landsarkivet i Härnösand, MKC i Fränsta och SVAR i Ramsäle – eventuellt kan utnyttjas mer. På senare år har Riksarkivet och MKC fått en mer uttalad roll som en gemensam resurs för att digitalisera kulturarvs-material i stor skala. MKC har dock sedan länge arbetat med att på uppdragsbasis digitalisera material från andra offentliga organisationer. Genom åren har vissa stora och fleråriga digitaliseringsuppdrag utgjort en viktig stomme i MKC:s verksamhet, som till exempel uppdrag åt Skatteverket, Lantmäteriet och Kungliga biblioteket.

En synpunkt som framkommit i våra möten är att det skulle kunna vara till fördel såväl för samhället i stort som för enskilda myndigheters verksamhet om Riksarkivets digitaliseringskompetens i Västernorrland kunde skalas upp och möjliggöra ännu mer storskalig digitalisering av andra myndigheters material. Detta sägs dock kräva aktiva insatser från regeringens sida, såväl genom explicita uppdrag till berörda myndigheter som genom resurstillskott.

2.3 Avslutande reflektioner

I detta kapitel har utredningen identifierat ett antal verksamheter hos några olika myndigheter, som vi bedömer vara möjliga att omlokalisera till Härnösand. Totalt motsvarar de berörda verksamheterna cirka 80 årsarbetskrafter.

Samtliga de identifierade verksamheterna bedöms vara möjliga att – utan negativ påverkan på omfattning och kvalitet – bedriva från en annan ort än där myndighetens huvudkontor är beläget. En bidragande faktor till det är det stöd som möjliggörs med dagens informationsteknologiska verktyg. Som framgått har utredningen också i sökandet efter tänkbara verksamheter i första hand sökt knyta an till befintlig statlig verksamhet i Härnösand, i form av utvidgning av verksamhet hos myndigheter som i dag finns i Härnösand eller verksamheter hos andra myndigheter som kan bidra till att utveckla

befintliga kluster i Härnösand. Härigenom bedömer utredningen att de berörda verksamheterna kan ha fördelar av att lokaliseras just till Härnösand.

Det bör dock betonas att utredningen uppfattat sin uppgift som att just identifiera möjliga fall. Utredningen har inte haft något förhandlingsuppdrag och de överväganden som redovisats kan inte ses som fullt så "skarpa" förslag som en offentlig utredning vanligen redovisar.

Det senare har att göra med att de bedömningar som en särskild utredare kan göra avseende förutsättningarna för vilka verksamheter som kan vara lämpliga att omlokalisera till en ort utanför Stockholms län delvis skiljer sig från de överväganden som är möjliga att göra på politisk nivå. Utifrån de rent rationalitetsbaserade faktorer som en utredning kan beakta går det exempelvis inte att avgöra om de fördelar som cirka 80 nya statliga årsarbetskrafter skulle medföra för Härnösand – och för regeringens ambition att sprida statlig verksamhet över hela landet – överstiger de omställningseffekter som med största sannolikhet skulle uppstå hos berörda myndigheter på kort sikt. Som sades i avsnitt 2.1.4 måste en sådan bedömning baseras på politiska överväganden.

3 Organisation av gemensam kontorservice

Utredningen ska analysera och föreslå hur gemensamma lokaler med gemensam kontorservice kan inrättas i Härnösands kommun för att husera de myndighetsuppgifter som föreslås omlokaliseras från Stockholms län. I detta kapitel ges först en bakgrund till frågeställningen (3.1). Därefter diskuteras vilken aktör som bör ansvara för lokaler och den gemensamma kontorservicen, vilka tjänster som ska ingå i servicen samt hur ansvaret och kostnaderna för lokaler och kontorservice ska fördelas (3.2). Slutligen analyseras om en gemensam kontorservice aktualiserar lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (3.3).

3.1 Bakgrund

3.1.1 Allmänna erfarenheter av myndighetssamverkan

Det är mycket vanligt att olika myndigheter samverkar med varandra, både till följd av att de explicit getts sådana uppdrag av regeringen och därför att de på frivillig väg funnit att samverkan är en ändamålsenlig metod för att förbättra verksamhetens effektivitet i olika avseenden. Statskontoret redovisade 2017 en antologi som belyser erfarenheter av frivillig samverkan, dels generellt för statsförvaltningen genom en enkätundersökning riktad till samtliga myndigheter under regeringen, dels specifikt för några enskilda myndigheter i form av fallstudier.¹ Bland de fallstudier som tas upp kan t.ex. nämnas samverkan mellan de Jönköpingsbaserade myndigheterna med koppling till den

¹ Statskontoret (2017) *Frivillig samverkan mellan myndigheter – några exempel* (Om offentlig sektor 31).

gröna sektorn och myndighetsnätverket i Sundsvallsregionen, som berör 18 myndigheter i och kring Sundsvall.

I Statskontorets enkätundersökning svarade 84 procent av myndigheterna att de deltar i någon form av frivillig samverkan med andra myndigheter. Enkäten visade också att det förekommer frivillig samverkan inom både myndigheternas kärnverksamhet och deras stödverksamhet. Vad gäller samverkan inom ramen för stödverksamheten lyfte myndigheterna bl.a. fram samverkan om ekonomi- och it-frågor, juridik, personalfrågor och upphandling, och även städtjänster, växel och reception, säkerhetsfrågor och resebyråttjänster m.m.

I ett slutsatskapitel i Statskontorets antologi pekas på vad som tycks ge framgång vid frivillig samverkan. Dessa faktorer, som det finns skäl att beakta även inför inrättandet av en myndighetssamverkan avseende gemensamma lokaler med gemensam kontorservice i Härnösand, handlar bl.a. om att man måste acceptera att det kan ta tid att utveckla frivillig samverkan och att det kan kräva en iterativ process som behöver utvecklas under ett engagerat och tillåtande ledarskap. Vidare nämns att det är bra att formulera en gemensam målbild för samverkan och även träffa en överenskommelse om en modell för förvaltningen av samverkan bland annat när det gäller ansvarsfördelning, organisation och finansiering. I rapporten nämns att myndigheter visserligen inte är egna juridiska personer och därför inte kan sluta avtal med varandra, men att det ändå är bra med en formell överenskommelse som reglerar samverkan. Bland andra framgångsfaktorer som rapporten tar upp kan nämnas värdet av att utveckla en gemensam kultur med starkt förtroende och tillit och att synliggöra samverkan för att förankra den i den egna organisationen samt för att inspirera andra.

3.1.2 Erfarenheter av samverkan kring lokaler och kontorservice

I utredningens direktiv anges inga särskilda riktlinjer för hur de gemensamma lokalerna med gemensam kontorservice i Härnösand ska arrangeras. Således pekas på att det kan handla om att en myndighet tillhandahåller lokaler och kontorsstöd åt andra myndigheter och fungerar som värdmyndighet, att samverkan bygger på gemensamma lösningar på mer jämbördig fot eller att det i princip skulle

kunna handla om att ett företag tillhandahåller tjänsten kontorsstöd inom ramen för ett s.k. kontorshotell.

Utredningen har dock bedömt att någon form av samverkan mellan myndigheter i första hand bör prövas. Vi menar också att modellen där en myndighet fungerar som värd för samarbetet har klara fördelar. Ett skäl till det är de erfarenheter som gjorts vid tidigare omlokaliseringar. Enligt vad såväl Arbetsgivarverket som Kammarkollegiet har framfört till utredningen har således flera myndigheter, som helt eller delvis har omlokaliserats, vittnat om att ett betungande moment i omlokaliseringsprocessen är att på egen hand behöva anskaffa lokaler och viss service på den nya orten. Etableringen på den nya orten lär därför underlättas om en där befintlig myndighet kan fungera som värdmyndighet.

Att modellen med en värdmyndighet har stora fördelar visar också de erfarenheter utredningen har inhämtat från Statskontoret, som sedan ett tiotal år tillbaka fungerar som värd för ett samarbete kring lokaler och kontorsstöd med andra myndigheter.

Utifrån den bild vi fått från Statskontoret kan vissa slutsatser dras om vilka faktorer som torde vara särskilt väsentliga för att få till stånd en välfungerande samverkan kring lokaler och kontorsstöd. Dessa, som redovisas i punktlistan nedan, knyter i flera fall tydligt an till de allmänna framgångsfaktorer för samverkan som återgavs i föregående avsnitt. Här är en utgångspunkt att en myndighet fungerar som värd, men i huvudsak torde förutsättningarna vara giltiga även för det fall att det handlar om samverkan på mer jämbördig fot.

- Samverkan underlättas om en myndighet är huvudansvarig och fungerar som värd – det gör det bl.a. lättare att skapa tydliga ansvarsförhållanden. En förutsättning för att en myndighet ska kunna vara värd är dock rimligen att den har tillgång till lokaler som kan utnyttjas för ändamålet.
- Den huvudansvariga myndigheten måste vara beredd att ta på sig vissa fastighetsvärdsuppgifter. Det handlar t.ex. om att upprätta och uppdatera avtal, inhämta hyra, stå för övergripande lokalfrågor inklusive att hantera smärre praktiska aspekter m.m.
- Hyresrelationen behöver regleras. I Statskontorets lokalsamverkan sker detta i två separata avtal. Det handlar för det första om ett andrahandshyresavtal, som reglerar hyresrelationen. Här behandlas sådant som vilka rum och vilken yta andrahandshyresgästen har

rätt att utnyttja samt hyresnivå baserad på utnyttjad yta, inkluderande utöver själva lokalkostnaden fastighetsskatt samt VA, varmvatten, el, värme, kyla och ventilation m.m. För det andra finns ett samverkansavtal, som tar upp vidare samverkansfrågor. Det handlar framför allt om hur de samverkande myndigheterna ska uppnå en kostnadseffektiv användning av gemensam internservice (inklusive reception, postservice, förbrukningsmateriel m.m.) och it. För denna typ av kostnader delas totalkostnaden mellan myndigheterna utifrån antal årsarbetskrafter. Relationen underlättas av att samtliga internservicetjänster köps genom ett s.k. facility management-avtal med en extern leverantör. I samverkan ligger också att man har återkommande uppföljningsmöten mellan parterna.

- Arbetsmiljöansvaret åvilar respektive myndighet – att vara andrahandshyresgäst hos en annan myndighet påverkar inte detta. Däremot behöver värdmyndigheten vara beredd att ansvara för gemensamma frågor, t.ex. brandsäkerhet.
- Samverkan torde underlättas om de myndigheter som ingår i kontorsgemenskapen har likartad verksamhet såväl gentemot värdmyndigheten som sinsemellan. Det skapar en god grund för samverkan, gör det lättare att enas om förhållningsregler o.d. och minskar risken för kulturkrockar. Med likartade verksamheter kan eventuellt också vissa verksamhetssynergier uppnås, t.ex. möjlighet att bedriva gemensamma projekt eller seminarier m.m.
- Samverkan torde också underlättas om antalet anställda som delar på de gemensamma lokalerna är ungefär lika stort mellan värdmyndigheten och andrahandshyresgästerna. Om andrahandshyresgästerna endast utgör en marginell del av den samlade kontorsgemenskapen kan de riskera att prioriteras lägre.

3.2 Överväganden om organisation

Förslag: Utredningen föreslår att en gemensam lokallösning med gemensam kontorservice för verksamheter som omlokaliseras till Härnösand förläggs till lokaler i anslutning till Specialpedagogiska skolmyndighetens lokaler och att denna myndighet ges i uppdrag att fungera som värdmyndighet för det berörda myndighetssamarbetet.

Utredningen ska identifiera arbetsuppgifter från flera myndigheter i Stockholms län som kan bedrivas i gemensamma lokaler med gemensam kontorservice i Härnösands kommun för dessa uppgifter. Som framfördes i avsnitt 3.1.2 bedömer utredningen att en modell där en befintlig Härnösandsmyndighet tillhandahåller lokaler och kontorsstöd åt andra myndigheter och fungerar som värdmyndighet skulle ha klara fördelar.

I de närmare övervägandena om hur lösningen med gemensamma lokaler och gemensam kontorservice bör utformas har utredningen därför koncentrerat sig på modellen med en värdmyndighet. Inledningsvis bör dock sägas att de myndigheter som berörs av omlokalisering bör ha möjlighet att själva avgöra om de vill hyra in sig i den gemensamma lokallösningen. Det kan finnas situationer då en myndighet avstår från att delta i den gemensamma lösningen, t.ex. om omlokaliserade arbetsuppgifter berör en myndighet som redan har verksamhet i Härnösand och den hellre vill förlägga verksamheten till sina befintliga lokaler.

3.2.1 Specialpedagogiska skolmyndigheten är lämplig värd

Utredningen förordar alltså att en befintlig Härnösandsmyndighet bör fungera som värdmyndighet för den gemensamma lokallösningen med gemensam kontorservice för de verksamheter som omlokaliseras till kommunen. Teoretiskt sett skulle "myndigheten" i detta fall kunna vara Härnösands kommun, men de kommunföreträdare utredningen varit i kontakt med har avfärdat en sådan lösning, bl.a. med hänsyn till kommunens lokalsituation och att det sannolikt skulle bli administrativt relativt komplicerat. Utredningen har förutsett att motsvarande gäller även för Region Västernorrland.

Mot denna bakgrund menar utredningen att någon av de omkring 20 statliga myndigheter som i dag har verksamhet i Härnösand bör väljas som värmyndighet. För att ge den gemensamma lokallösningen största möjliga stadga anser utredningen dock att någon av de fem myndigheter som har sitt säte i Härnösand är lämpligast för uppgiften. Med beaktande av verksamhetens karaktär, lokalsituation m.m. bedömer utredningen därvidlag att Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) skulle vara lämpligast som värmyndighet för den gemensamma lokallösningen med gemensam kontorservice för de verksamheter som omlokaliseras till Härnösand. Vid våra kontakter med SPSM har myndigheten också sagt sig både ha förutsättningar för och vara villig att åta sig uppgiften som värmyndighet.

Praktiska förutsättningar för SPSM som värmyndighet

SPSM:s huvudkontor bytte lokaler hösten 2018, då man flyttade in i nyrenoverade lokaler på Nybrogatan i centrala Härnösand. I dag hyr myndigheten där cirka 2 200 kvadratmeter, motsvarande cirka 80 arbetsplatser. Genom att SPSM har drygt 60 anställda vid huvudkontoret finns det ett visst expansionsutrymme. Årshyran för kontorslokalen ligger i dag (mars 2019) på 1 255 kronor per kvadratmeter, inklusive el och värme.

Genom att SPSM har verksamhet på ett flertal orter i landet har myndigheten stora behov av fungerande distanskommunikation. Utöver individuella möjligheter (Skype m.m.) finns därför tre konferensrum med videosystem vid huvudkontoret.

I samma fastighetskomplex, och i anslutning till SPSM:s lokaler, finns i dag (mars 2019) hyreslediga kontorslokaler om cirka 2 900 kvadratmeter att tilläggshyra. Enligt fastighetsägaren kommer hyran för dessa lokaler i princip att ligga på samma nivå som den hyra SPSM betalar i dag. Utöver kontorslokaler finns också källarutrymmen med goda möjligheter till arkiv och förråd m.m.

Utredningen har inspekterat de berörda lokalerna. De är allmänt sett funktionella och av god standard, men målning och uppfräschning krävs innan inflyttning. Beroende på vilken rumsdistribution som önskas kan också vissa större byggnadsarbeten behöva vidtas. Enligt uppgift till utredningen inkluderas uppfräschningskostnader i den kalkylerade hyran, enligt ovan.

Sannolikt behöver dock i samband med uppbyggnaden en investering göras i ett eller ett par ytterligare konferensrum med videosystem, för att möjliggöra en effektiv kommunikation mellan de omlokaliserade verksamheterna och deras huvudkontor m.m. Eventuellt kan SPSM:s kapacitet delvis utnyttjas, vilket bör nedbringa kostnaderna. Om en (tilläggs-) investering görs till ett befintligt, fungerande system bedöms kostnaden uppgå till cirka 120–125 000 kronor för ett treårigt serviceavtal som inkluderar skärmar och logik (dator). Därtill får man räkna med en mindre kostnad (kanske 10–20 000 kronor) för installation och möblering av rummet. Om man däremot behöver börja från början krävs också en central teknisk del som bedöms kosta 300–500 000 kronor. Utredningen förutsätter att kostnaden för videokonferensanläggningen fördelas mellan myndigheterna utifrån användningsgrad.

Från det att beslut fattas om att hyra lokalerna torde det ta 3–6 månader innan de kan vara inflyttningsklara, med hänsyn till renoveringstiden. Med beaktande av detta samt regeringens beredningstid för förslagen och nödvändigt omställningsarbete hos berörda myndigheter, så torde en lämplig tidpunkt för att genomföra omlokaliseringarna och starta den gemensamma kontors servicen vara någon gång under andra kvartalet 2020.

SPSM har till utredningen sagt sig vara villig att hyra de nödvändiga lokalerna varefter myndigheterna med omlokaliserade verksamheter kan fungera som andrahandshyresgäster. Även fastighetsägaren har framfört att denna lösning är möjlig.

Tjänster i servicen, kostnadsfördelning m.m.

De konkreta detaljerna i samverkan mellan värdmyndigheten SPSM och andrahandshyresgästerna – dvs. frågor som vilka tjänster som ska ingå i den gemensamma kontors servicen samt hur ansvaret och kostnaderna för lokaler och kontors service ska fördelas – måste rimligen framförhandlas och regleras mellan de berörda parterna.

Utredningen ser dock inget skäl till att en sådan förhandling ska behöva ske på helt förutsättningslös grund. Tvärtom rekommenderar utredningen att den modell som Statskontoret har tagit fram för sin roll som värdmyndighet tillämpas även i detta fall. Som framgått av avsnitt 3.1.2 har Statskontorets modell utvecklats genom en

cirka tioårig erfarenhet som värd för ett samarbete kring lokaler och kontorsstöd med andra myndigheter. Såvitt utredningen kan bedöma är Statskontorets modell – inklusive både vad samarbetet omfattar, hur kostnaderna fördelas och den skriftliga form som samarbetet regleras i – såväl heltäckande som väl fungerande. Visserligen är de berörda avtalen utformade av Statskontoret, men enligt myndighetens chefsjurist är de offentliga och fullt möjliga att tillämpa som mall för motsvarande lösningar på andra håll.

3.3 Frågor om LOU

Enligt direktiven ska utredningen särskilt överväga om en gemensam kontorservice aktualiserar lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU).

3.3.1 Rättsläget

Beträffande frågan om huruvida uppdragsrelationer mellan två statliga myndigheter aktualiserar LOU, har den allmänna uppfattningen varit att så inte är fallet. Detta då alla myndigheter under regeringen ingår i den juridiska personen staten och avtal mellan subjekt inom samma juridiska person inte utgör kontrakt i LOU:s mening.

Regeringen har t.ex. i förarbetena till LOU (prop. 2015/16:195, s. 401–402) uttalat sig beträffande de grundläggande förutsättningarna för upphandlingsregelverkets tillämpning. Enligt regeringen innebär LOU att det ska vara fråga om anskaffning från en från den upphandlande myndigheten fristående juridisk person som är en leverantör enligt samma regler. Handlar det inte om en sådan anskaffning utan om en anskaffning från en enhet inom samma juridiska person som den upphandlande myndigheten, omfattas ett sådant kontrakt inte av upphandlingsregleringen. Regeringen har vidare uttalat att även om det, när det gäller transaktioner mellan enheter inom samma juridiska person, inte klart framgår av EU-domstolens praxis huruvida upphandlingsskyldighet föreligger överhuvudtaget eller under vilka förutsättningar, så gör regeringen bedömningen att rättspraxis inte ger stöd för att kontrakt i upphandlingsrättslig mening uppkommer mellan enheter inom en och samma juridiska person. Detta

innebär att bl.a. samarbeten mellan statliga myndigheter normalt sett inte kan anses vila på kontrakt i upphandlingsrättslig mening.²

I sammanhanget kan också nämnas EU-rättslig praxis. En förutsättning för att det ska vara fråga om ett upphandlingsrättsligt kontrakt (och LOU vara tillämplig) är att det föreligger ett avtal mellan fristående parter. EU-domstolen har uttalat att reglerna om offentlig upphandling inte behöver tillämpas när en upphandlande myndighet kan utföra sina uppgifter av allmänintresse utan att behöva vända sig till externa enheter utanför sin organisation. Detta eftersom det i en sådan situation inte är fråga om ett avtal med en i förhållande till den upphandlande myndigheten fristående juridisk person (Stadt Halle, mål C-26/03, p. 48). De gemenskapsrättsliga bestämmelserna om offentlig upphandling ska däremot tillämpas när en upphandlande myndighet avser att sluta ett skriftligt kontrakt med en fristående enhet som kan fatta egna beslut oberoende av myndigheten (Teckal Srl, mål C-107/98 p. 51).³

Det har dock uppstått viss osäkerhet i frågan sedan Kammarrätten i Stockholm gjort en annan bedömning. Således uttalade kammarrätten i en dom 2017 att den omständigheten att två myndigheter är del av den juridiska personen staten inte automatiskt innebär att ett avtal mellan myndigheterna inte kan utgöra ett kontrakt enligt LOU.⁴

I december 2018 uttalade sig dock Konkurrensverket i ett rättsligt ställningstagande i frågan om anskaffningar mellan statliga myndigheter. Konkurrensverkets rättsliga analys mynnar ut i bedömningen att anskaffningar mellan statliga myndigheter inom samma juridiska person inte omfattas av upphandlingslagstiftningen.⁵ Konkurrensverket anger bl.a. att om det inte finns någon leverantör som är fristående från myndigheten kan det inte uppstå ett upphandlingspliktigt kontrakt. Att en statlig myndighet nyttjar resurser från en annan statlig myndighet som ingår i samma rättssubjekt, exempelvis

² Prop. 2015/16:195 *Nytt regelverk om upphandling*.

³ För en genomgång av EU-rättslig praxis som kan vara vägledande, se t.ex. Konkurrensverket (2018) *Omfattas en statlig myndighets anskaffningar från en annan statlig myndighet av upphandlingskyldighet?* Ställningstagande 2018:1, Dnr 514/2018.

⁴ Se Kammarrätten i Stockholms dom den 26 juni 2017 i mål nr 7355-16 (den s.k. ”Deponadomen”). Målet rörde ett klagomål som ett privat företag (Depona) riktat mot en överenskommelse mellan Kungliga biblioteket (KB) och Riksarkivet om att den senare myndigheten i form av enheten Mediakonverteringscentrum (MKC) skulle utföra digitalisering av dagstidningar genom skanning för KB:s räkning.

⁵ Konkurrensverket (2018) *Omfattas en statlig myndighets anskaffningar från en annan statlig myndighet av upphandlingskyldighet?* Ställningstagande 2018:1, Dnr 514/2018.

genom att ta emot tjänster efter överenskommelse, innebär därmed inte att myndigheterna ingår ett upphandlingspliktigt kontrakt. Under sådana omständigheter föreligger inte någon upphandlingsskyldighet.

3.3.2 Utredningens bedömning

Utredningen finner mot bakgrund av ovanstående genomgång av rättsläget att upphandlingslagstiftningen inte aktualiseras av den föreslagna samverkan.

Det kan dock inte uteslutas att en leverantör av t.ex. kontors-servicetjänster vänder sig till domstol och begär överprövning. Utgången av en sådan eventuell prövning kan inte med säkerhet förutses.

En praktisk lösning kan därför vara att följa Statskontorets exempel i hanteringen av rollen som värd för ett samarbete kring lokaler och kontorsstöd med andra myndigheter. I normalfallet omfattas inte hyra av lokal av LOU, men en ”oren” uthyrning kan i vissa fall komma att betraktas som köp av tjänst om mer vidlyftiga kring-tjänster ingår. Beroende på hur man definierar sitt avtal kan man således hamna i en situation där det kan bli fråga om ett köp av en tjänst. Som framgått av avsnitt 3.1.2 har Statskontoret dock valt att upphandla samtliga internservicetjänster genom ett s.k. facility management-avtal med en extern leverantör. Myndigheterna i samarbetet sambetalas därmed tjänster av externa leverantörer, t.ex. för städ, vaktmästeri och kaffemaskiner, som Statskontoret har upphandlat för alla myndigheternas räkning. Eftersom ingen del i överenskommelsen mellan Statskontoret och de myndigheter man delar lokal med därmed handlar om leverans av tjänster till varandra, så har man bedömt att det heller inte sker något köp av tjänster.

4 Förslagets konsekvenser

I detta kapitel beskrivs och analyseras konsekvenserna av utredningens förslag. Enligt direktiven ska utredningen, utöver vad som framgår av kommittéförordningen (1998:1474), redovisa verksamhetsmässiga och personella konsekvenser av förslagen samt särskilt bedöma effekterna på sysselsättningen i Härnösand.

I det följande ges först en allmän beskrivning av förslagets karaktär (4.1). Därefter redovisas de typer av konsekvenser som särskilt nämns i utredningsdirektiven (4.2 och 4.3) och därefter konsekvenser av de slag som tas upp i 14–15 a §§ kommittéförordningen (4.4).

4.1 Allmänt om utredningens överväganden

Utredningens uppdrag är att utreda förutsättningarna för att öka den statliga närvaron i Västernorrlands län genom att samla arbetsuppgifter från flera myndigheter i Stockholms län och tillhandahålla gemensamma lokaler med gemensam kontorservice i Härnösands kommun för dessa uppgifter. Som målsättning anges i direktiven att utredningen ska identifiera och föreslå arbetsuppgifter motsvarande minst 50 årsarbetskrafter vid lämpliga myndigheter, som kan ingå i kontorsgemenskapen.

Uppdraget kan sägas bestå av två delar. Den första har handlat om att identifiera tänkbara arbetsuppgifter vid Stockholmsbaserade myndigheter som lämpligen skulle kunna förläggas till Härnösand. Den andra delen har handlat om att analysera hur ett antal mer eller mindre praktiska konsekvenser av en sådan omlokalisering kan hanteras.

I detta kapitel behandlas i huvudsak konsekvenser avseende det första ledet, dvs. utredningens överväganden om omlokalisering av verksamheter vid ett antal myndigheter vilka sammantaget summerar till cirka 80 årsarbetskrafter (åa). Utredningen har identifierat ett

antal verksamheter hos några olika myndigheter, som vi bedömer vara möjliga att omlokalisera till Härnösand. Det handlar om Skolverkets verksamhet avseende lärarlegitimationer (cirka 40 åa), delar av Socialstyrelsens verksamhet avseende legitimationer inom hälso- och sjukvård (cirka 25 åa), Skatteverkets verksamhet avseende registervård för de register som verkets nuvarande verksamhet i Härnösand utgår ifrån (cirka 5 åa), delar av verksamheten avseende Sidas strategi för informations- och kommunikationsverksamhet (cirka 5 åa) samt Kammarkollegiets verksamhet avseende auktorisation av tolkar och översättare (cirka 5 åa).

4.2 Verksamhetsmässiga och personella konsekvenser

De verksamhetsmässiga och personella konsekvenserna av utredningens överväganden uppstår i första hand hos de myndigheter från vilka verksamheter omlokaliseras till Härnösand.

Valet av de verksamheter utredningen föreslår för omlokalisering har gjorts med utgångspunkten att det ska handla om arbetsuppgifter som – utan negativ påverkan på omfattning och kvalitet – bör vara möjliga att bedriva från en annan ort än där myndighetens huvudkontor är beläget. För samtliga föreslagna verksamheter bedöms detta vara fallet, i synnerhet genom det stöd som möjliggörs med dagens informationsteknologiska verktyg.

För att verksamheterna ska vara möjliga att omlokalisera krävs också att det inte finns hindrande faktorer av infrastrukturell eller annan art som omöjliggör att arbetsuppgifterna utförs på annan ort än i dag. Det skulle exempelvis kunna handla om att verksamheterna kräver teknisk apparatur som – med rimliga krav på rationalitet och kostnadseffektivitet – endast kan tillhandahållas med dagens lösning eller att brukarna fysiskt måste kunna besöka ett kontor på nuvarande lokaliseringsort. Utredningen bedömer att det inte finns några hinder av detta slag mot att omlokalisera de föreslagna verksamheterna. Beträffande Socialstyrelsens legitimationsverksamhet bör dock påpekas att det vid en eventuell omlokalisering måste beaktas att handläggningstiderna inte får bli påtagligt längre ens under omställningsfasen.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att de möjliga omlokaliseringar som identifierats, teoretiskt sett har begränsade, negativa verksamhetsmässiga konsekvenser. Genom att de berörda verksamheterna i vissa fall är av sinsemellan liknande art och/eller har tematiska kopplingar till myndighetsverksamhet som i dag finns i Härnösand, så bör även vissa verksamhetsmässiga synergieffekter kunna uppnås. En utgångspunkt för utredningens val av verksamheter har således varit att bygga vidare på kluster som redan finns i Härnösand med omgivande region. De identifierade verksamheterna bedöms därmed passa väl in i Härnösands näringsstruktur och demografiska profil.

Samtidigt kan i praktiken inte bortses från de erfarenheter som gjorts vid tidigare omlokaliseringar och som visar att endast ett fåtal i den befintliga personalen brukar följa med till den nya orten. Ofta påverkas därför omlokaliserade statliga verksamheter av en del negativa omställningseffekter inledningsvis. Under ett övergångsskede brukar ny personal behöva rekryteras och läras upp. Under en period, vanligen upp till ett par år, kan myndigheternas verksamhet därmed bli svår att upprätthålla med fullgod kvalitet. Vanligtvis återhämtar sig dock berörda verksamheter efter en tid. Och på lite längre sikt märks ofta också positiva omställningseffekter i form av bland annat lägre lönenivå, en personal som mindre ofta byter arbete och lägre hyreskostnader (delvis uppstår dessa effekter redan initialt).¹

Därtill innebär en omlokalisering från Stockholm även ändrade förutsättningar för möten och kontakter. Erfarenheten från de myndigheter som tidigare har omlokaliserats är att möjligheterna till kontakter och möten fungerar tillfredsställande, men innebär ett ökat resande. I dag är dock förutsättningarna för att upprätthålla kontakter och samarbeta avsevärt förbättrade genom möjligheterna att använda distansoberoende teknik.²

Hur många av de personer som i dag utför de berörda arbetsuppgifterna som de facto skulle välja att följa med vid en omlokalisering till Härnösand är omöjligt att uppskatta i förväg. Att det kommer att behövas nyrekryteringar kan dock förutsättas.

¹ För erfarenheter av tidigare omlokaliseringar se t.ex. Riksrevisionen (2009) *Omlokalisering av myndigheter* (RiR 2009:30), Statens servicecenter (2017) *Samordning och omlokalisering av myndighetsfunktioner* och Statskontoret (1989) *Omlokalisering av statlig verksamhet – utvärdering av utflyttningen på 70-talet. Huvudrapport* (Statskontoret 1989:8A).

² Lokaliseringsutredningen (2005) *Rapport 1. Omlokalisering av statlig verksamhet. Lokaliseringsutredningens förslag till omlokalisering av statlig verksamhet till de regioner som påverkas mest av försvarsomställningen enligt 2004 års försvarsbeslut.*

Utredningen bedömer att förutsättningarna bör vara goda för att rekrytera kompetent personal till de berörda arbetsuppgifterna, för det fall att inte samtliga nuvarande befattningshavare väljer att följa med. För det talar flera faktorer. En är att Härnösand med närliggande kommuner utgör ett upptagningsområde med relativt stor befolkning och hög utbildningsnivå – Härnösand ingår således i den FA-region som har Sundsvall som största kommun.³ En annan faktor av betydelse i sammanhanget är att de berörda arbetsuppgifterna även kan locka sökande från andra delar av landet. Att en omlokalisering från Stockholmsområdet kan generera inflyttning även från andra delar av landet finns exempel på från vissa av de omlokaliseringar som skett på senare år, t.ex. vid eHälsomyndighetens etablering i Kalmar.⁴

4.3 Effekter på sysselsättningen i Härnösand

Den direkta sysselsättningseffekten av utredningens överväganden är att myndighetsverksamhet motsvarande cirka 80 årsarbetskrafter etableras i Härnösand.

Utöver detta kan även vissa indirekta sysselsättningseffekter antas uppkomma. En sådan är att de personer som flyttar till Härnösand för att arbeta med de utlokaliserade verksamheterna (oavsett om de följer med från Stockholm eller kommer från andra delar av landet) i många fall torde ha en medföljande make/maka/partner som också behöver ett arbete.

Vidare uppstår rimligen vissa multiplikatoreffekter, genom att efterfrågan på varor och tjänster av olika slag ökar i Härnösand. Samtidigt ska sägas att tidigare erfarenheter visar att lokalisering av statliga myndigheter gett små effekter på den lokala och regionala arbetsmarknaden – även när det har handlat om större verksamheter än de upp till 80 årsarbetskrafter som nu är aktuella. En studie från Statskontoret visar således att tillskottet av arbetstillfällen tenderar att bli ungefär det antal som lokaliseras till myndigheterna. Av Stats-

³ Med FA-region (funktionell analysregion) avses en region inom vilken människor kan bo och arbeta utan att behöva göra alltför tidsödande resor. Indelningen i FA-regioner är främst tänkt att användas vid regionala analyser. Se: <https://tillvaxtverket.se/statistik/regional-utveckling/regionala-indelningar/fa-regioner.html>

⁴ Se t.ex.: www.ehalsomyndigheten.se/nyheter/2018/kalmar-och-ehalsomyndigheten-lockar-till-flytt

kontorets undersökning framgår att även när de lokaliserade arbetsställena är relativt stora och tillhör de största enskilda arbetsgivarna i respektive region, så är detta sällan tillräckligt för att åstadkomma en radikal effekt på arbetsmarknaderna. Dessutom har det i allmänhet rört sig om små indirekta effekter på arbetsmarknaderna vilket bland annat förklaras av att myndigheternas köp av varor och tjänster på den lokala marknaden varit små.⁵

I ett annat avseende bedöms lokaliseringen av de berörda verksamheterna till Härnösand ha en positiv effekt på den lokala arbetsmarknaden. De verksamheter som föreslås omlokaliseras handlar i allt väsentligt om kvalificerade handläggartjänster som stärker Härnösands och regionens offentliga tjänstesektor och arbetsmarknad.

För Härnösands kommun skulle etablerandet av ny verksamhet motsvarande upp till cirka 80 årsarbetskrafter också ha positiva effekter på skatteunderlaget. Hur stor denna effekt i praktiken skulle bli är dock svårt att bedöma. Det beror på hur många nya skattebetalare som genereras för kommunen. Flera faktorer kan ha en återhållande effekt i detta hänseende, t.ex. kan eventuella vakanser fyllas av personer som redan bor i kommunen och bara byter arbete eller av personer (befintliga bosatta eller inflyttare) som är bosatta i andra kommuner i regionen och väljer att pendla till Härnösand. I inget av dessa fall ökar Härnösands skattekraft.

4.4 Konsekvenser enligt kommittéförordningen

4.4.1 Konsekvenser enligt 14 §

I 14 § kommittéförordningen anges följande: *”Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, skall en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhälls-ekonomiska konsekvenser i övrigt, skall dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting, skall kommittén föreslå en finansiering”*.

De samlade ekonomiska konsekvenserna av utredningens förslag är svåra att bedöma, eftersom ett flertal omständigheter påverkar

⁵ Statskontoret (2016) *Statliga myndigheters lokalisering. Ett samlat underlag*. (Statskontoret 2016:8).

kostnadsbilden. I synnerhet övergångskostnaderna till följd av omlokaliseringen är svåra att bedöma. Hur personalkostnaderna utvecklas i de aktuella verksamheterna beror i hög grad av i vilken mån de berörda handläggarna väljer att flytta med till Härnösand eller inte. I tidigare omlokaliseringar har medflyttningsgraden visserligen varit låg, men hur utfallet blir i detta fall går ändå inte att med säkerhet bedöma på förhand. Vidare påverkas lokalkostnaderna på flera sätt – hyresnivån för kontorslokaler är generellt lägre i Härnösand, men samtidigt kan myndigheterna en tid efter omlokaliseringen bli sittande med outnyttjade lokaler i Stockholm.

Vidare kan kostnaderna för den dagliga driften av verksamheterna påverkas. Genom att verksamhet etableras på en annan ort torde myndigheterna i viss mån behöva öka sina kostnader för resor och kommunikationer. Samtidigt finns det mycket som talar för att kostnaderna för driften av berörda verksamheter snarare går ner än upp. Den lägre hyresnivån i Härnösand får direkt effekt och därtill kan antas att lönenivån är lägre i Härnösand än i Stockholm vilket torde få genomslag på sikt. En erfarenhet från tidigare omlokaliseringar är också att benägenheten att byta arbete oftast är betydligt mindre utanför storstadsområdena, vilket talar för att de långsiktiga kostnaderna för rekrytering, introduktionsutbildningar m.m. blir lägre när verksamheterna väl är etablerade i Härnösand.

Kostnader kan även uppstå hos andra offentliga organ än de direkt berörda myndigheterna, om omlokaliseringen skulle medföra övertalighet hos personer som väljer att inte flytta med och dessa blir arbetslösa. Utredningen bedömer visserligen att denna risk är begränsad, med hänsyn till att det handlar om ett fåtal tjänster per berörd myndighet och att det allmänna arbetsmarknadsläget i Stockholm får bedömas som gott. Men om det ändå uppstår övertalighet och arbetslöshet bland de berörda personerna kan kostnader uppstå för exempelvis omställningsåtgärder, arbetslöshetsunderstöd och kanske kommunalt försörjningsstöd.

Även andra faktorer måste dock vägas in. Ett exempel är att rationaliseringspotentialer eventuellt kan realiseras i berörda verksamheter. En erfarenhet från tidigare omlokaliseringar är således att berörda verksamheter – till följd av att organisation, bemanning och rutiner ses över i samband med flytten – kan genomföras effektivare på den nya orten. Det kan alltså uppstå positiva effekter utöver de

direkta kostnadsminskningar som kan uppnås genom lägre personal-, löne- och hyreskostnader.

Vidare måste även de positiva samhällsekonomiska effekterna i Härnösand beaktas. I vilken mån storleken på dessa motsvarar de kostnader som på kort sikt uppstår för de myndigheter i vilka omlokalisering sker samt övriga kostnader som uppstår, är dock svårt att bedöma. I slutändan är det också regering och riksdag som har att bedöma om den samlade kalkylen är rimlig.

Vid en samlad bedömning av kostnadsökande och kostnadsminskande effekter menar utredningen dock att förslagen torde bli mer eller mindre kostnadsneutrala för staten sett på längre sikt. På kort sikt lär dock övergångskostnaderna bli större än de kostnadsminskningar, i form av lägre hyror m.m., som kan uppnås.

4.4.2 Konsekvenser enligt 15 §

Enligt 15 § kommittéförordningen gäller följande: ”*Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, skall konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen*”.

I avsnitt 4.3 redovisades effekter på sysselsättningen i Härnösand av de identifierade omlokaliseringarna. Som där nämndes bedömer utredningen att de verksamheter som föreslås bli omlokaliserade kommer att bidra till att stärka Härnösands och regionens offentliga tjänstesektor och arbetsmarknad. Detta kan sägas ha en positiv påverkan på den offentliga servicen i Härnösand, låt vara att ingen av de berörda verksamheterna handlar om servicetjänster av ett slag som bygger på direkt personlig interaktion med berörda brukare.

I övrigt bedömer utredningen att de överväganden som redovisas i betänkandet i huvudsak saknar betydelse i de avseenden som tas upp i 15 § kommittéförordningen.

4.4.3 Konsekvenser enligt 15 a §

I 15 a § kommittéförordningen anges följande: ”Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska förslagets kostnads- mässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvens- utredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning”.

Utredningen ska enligt sina direktiv vid behov lämna förslag till uppdrag till berörda myndigheter och nödvändiga författningsändringar. De regeländringar som kan aktualiseras av utredningsarbetet handlar i princip dock enbart om förslag på ändringar i myndighetsinstruktioner och liknande. En konsekvensutredning av det slag som efterfrågas i 15 a § kommittéförordningen bedöms därför inte vara relevant att göra.

Kommittédirektiv 2018:100

Ökad statlig verksamhet i Härnösand

Beslut vid regeringssammanträde den 30 augusti 2018

Sammanfattning

En särskild utredare ges i uppdrag att utreda förutsättningarna för att öka den statliga närvaron i Västernorrlands län genom att samla arbetsuppgifter från flera myndigheter i Stockholms län och tillhandahålla gemensamma lokaler med gemensam kontorservice i Härnösands kommun för dessa uppgifter.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 april 2019.

Statlig närvaro i hela landet

Av Statskontorets rapport Statliga myndigheters lokalisering Ett samlat underlag (2016:8) framgår att statliga myndigheter, och därmed statliga arbetstillfällen, är ojämnt fördelade över landet. Av rapporten framgår vidare att Västernorrlands län är det län där antalet statliga jobb minskat mest 2008–2014. Under perioden har antalet statliga arbetstillfällen ökat mest i Stockholms län (Statskontoret 2016:8).

Regeringen har inlett ett arbete med att stärka den statliga närvaron i hela landet, inklusive i storstädernas ytterområden. En del i detta arbete är omlokalisering av statliga myndigheter (prop. 2017/18:1 utg. omr. 2 avsnitt 5).

Samverkan kring lokaler och kontorsstöd

Myndigheter kan tillhandahålla lokaler och kontorsstöd åt andra myndigheter. I staten förekommer även olika typer av egeninitierad samverkan mellan myndigheter kring lokaler och gemensam service. Ett exempel är de servicekontor som Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket samverkar om. Ett annat exempel är det s.k. Myndighetsnätverket i Sundsvall, som omfattar 16 olika myndigheter, där myndigheter ingår avtal om gemensamma resurser, fördelning av kostnader m.m.

Det är också vanligt i den privata sektorn att företag tillhandahåller kontorsstöd åt andra företag, och många företag bedriver sin verksamhet i s.k. kontorshotell.

Vid en ändrad lokalisering av arbetsuppgifter från fler än en myndighet till en ny ort kan samverkan kring lokaler och grundläggande servicefunktioner vara ett sätt att underlätta etableringen och minska kostnaderna för de berörda myndigheterna. En sådan samverkan skulle kunna omfatta telefonväxel, reception, vaktmästeri, fastighetsskötsel, lokalvård och andra liknande lokalt utförda kontorsnära tjänster. En samordning skulle kunna leda till såväl bättre service som ett mer effektivt resursutnyttjande.

Uppdraget

I enlighet med regeringens ambition att sprida statlig verksamhet över hela landet bör den statliga närvaron i Härnösand utökas. Det bör utredas om detta kan ske genom att verksamhet från ett antal statliga myndigheter, som i dag bedrivs i Stockholms län, samlas i gemensamma lokaler med gemensam kontorsservice.

Mot denna bakgrund ges en särskild utredare i uppdrag att utreda förutsättningarna för att samla arbetsuppgifter från flera myndigheter i Stockholms län och tillhandahålla gemensamma lokaler med gemensam kontorsservice i Härnösands kommun för dessa uppgifter.

Utredaren ska

- identifiera och föreslå arbetsuppgifter, motsvarande minst 50 årsarbetskrafter vid lämpliga myndigheter, som kan ingå i kontorsgemenskapen,

- lämna förslag till vilken aktör som ska ansvara för lokaler och den gemensamma kontorservice samt vilka tjänster som ska ingå i servicen,
- analysera och föreslå hur ansvaret och kostnaderna för lokaler och kontorservice ska fördelas, inklusive kostnaderna för uppbyggnaden av kontorsgemenskapen och kontorservice,
- vid behov lämna förslag till uppdrag till berörda myndigheter och nödvändiga författningsändringar,
- särskilt överväga om en gemensam kontorservice aktualiserar lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, samt
- redovisa de analyser och bedömningar som ligger till grund för förslagen.

Om utredaren anser det vara möjligt att införa gemensamma kontorslösningar ska lämplig tidpunkt för genomförandet av förslagen anges. Om förslaget avser något annat än administrativa arbetsuppgifter ska hänsyn tas till de berörda myndigheternas särskilda behov av kompetensförsörjning.

En utgångspunkt är att förslagen inte får försämra Sveriges säkerhet, informationssäkerheten eller myndigheternas möjlighet att genomföra sina uppdrag. Förslagen ska också vara kostnadsneutrala för staten.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska, utöver vad som framgår av kommittéförordningen (1998:1474), redovisa verksamhetsmässiga och personella konsekvenser av förslagen samt särskilt bedöma effekterna på sysselsättningen i Härnösand.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med Kammarkollegiet, Statens servicecenter och Arbetsgivarverket. Utredaren ska även samråda med berörda myndigheter och i övrigt med de myndigheter som utredaren bedömer vara relevanta.

Utredaren ska särskilt ta del av erfarenheter från de myndigheter som för närvarande delar lokaler och kontorsstöd.

Utredaren ska hålla Länsstyrelsen i Stockholms län, landstinget i Västernorrlands län och berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade om arbetet samt ge dem möjlighet att framföra synpunkter.

Uppdraget ska redovisas till regeringen (Finansdepartementet) senast den 30 april 2019.

(Finansdepartementet)

Kommittédirektiv 2019:14

Tilläggsdirektiv till Utredningen om ökad statlig verksamhet i Härnösand (Fi 2018:11)

Beslut vid regeringssammanträdet den 11 april 2019

Sammanfattning

Regeringen beslutade den 30 augusti 2018 kommittédirektiv om att ge en särskild utredare i uppdrag att utreda förutsättningarna för att öka den statliga närvaron i Västernorrlands län genom att samla arbetsuppgifter från flera myndigheter i Stockholms län och tillhandahålla gemensamma lokaler med gemensam kontorservice i Härnösands kommun för dessa uppgifter (dir. 2018:100). Enligt direktiven ska uppdraget redovisas senast den 30 april 2019.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 17 juni 2019.

(Finansdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2019

Kronologisk förteckning

1. Santiagokonventionen mot organhandel. S.
2. Ingen regel utan undantag – en trygg sjukförsäkring med människan i centrum. S.
3. Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad. A.
4. Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle. U.
5. Tid för trygghet. A.
6. En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan. U.
7. Skogsbränderna sommaren 2018. Ju.
8. Kamerabevakning i kollektivtrafiken – ett enklare förfarande. Ju.
9. Privat initiativrätt – planintressentens medverkan vid detaljplaneläggning. N.
10. Stöd för validering eller kompetensåtgärder i samband med korttidsarbete. Fi.
11. Biojet för flyget. M.
12. Nya befogenheter på konsumentskyddsområdet. Fi.
13. Agenda 2030 och Sverige: Världens utmaning – världens möjlighet. Fi.
14. Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation. Ju.
15. Komplementär och alternativ medicin och vård – säkerhet, kunskap, dialog. S.
16. Ny kärntekniklag – med förtydligat ansvar. M.
17. Bebyggelse- och transportplanering för hållbar stadsutveckling. N.
18. För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering. Modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. U.
19. Belastningsregisterkontroll i arbetslivet – behovet av utökad författningsstöd. A.
20. Stärkt kompetens i vård och omsorg. S.
21. Effektivt investeringsfrämjande för hela Sverige. UD.
22. Sveriges miljöövervakning – dess uppgift och organisation för en god miljöförvaltning. M.
23. Styrkraft i funktionshinderspolitiken. S.
24. Stärkt integritet i idrottens antidopningsarbete. Ku.
25. Genomförande av ändringar i utstationeringsdirektivet. A.
26. Organbevarande behandling för donation. S.
27. Rasistiska symboler. Praxisgenomgång och analys. Ju.
28. Komplementär och alternativ medicin och vård – ny lagstiftning. S.
29. God och nära vård. Vård i samverkan. S.
30. Moderna tillståndprocesser för elnät. I.
31. F-skattesystemet – en översyn. Fi.
32. Straffrättsligt skydd för barn som bevittnar brott mellan närstående samt mot uppmaning och annan psykisk påverkan att begå självmord. Ju.
33. Ökad statlig närvaro i Härnösand. Fi.

Statens offentliga utredningar 2019

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Effektivt, tydligt och träffsäkert
– det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad. [3]

Tid för trygghet. [5]

Belastningsregisterkontroll i arbetslivet
– behovet av utökat författningsstöd. [19]

Genomförande av ändringar i
utstationeringsdirektivet. [25]

Finansdepartementet

Stöd för validering eller kompetensåtgärder
i samband med korttidsarbete. [10]

Nya befogenheter på
konsumentskyddsområdet. [12]

Agenda 2030 och Sverige: Världens
utmaning – världens möjlighet. [13]

F-skattesystemet – en översyn. [31]

Ökad statlig närvaro i Härnösand. [33]

Infrastrukturdepartementet

Moderna tillståndprocesser för elnät. [30]

Justitiedepartementet

Skogsbränderna sommaren 2018. [7]

Kamerabevakning i kollektivtrafiken
– ett enklare förfarande. [8]

Ett säkert statligt ID-kort
– med e-legitimation. [14]

Rasistiska symboler. Praxisgenomgång
och analys. [27]

Straffrättsligt skydd för barn som
bevitnar brott mellan närstående
samt mot uppmaning och annan
psykisk påverkan att begå självmord.
[32]

Kulturdepartementet

Stärkt integritet i idrottens antidopnings-
arbete. [24]

Miljö- och energidepartementet

Biojet för flyget. [11]

Ny kärntekniklag
– med förtydligt ansvar. [16]

Sveriges miljöövervakning
– dess uppgift och organisation
för en god miljöförvaltning. [22]

Näringsdepartementet

Privat initiativrätt – planintressentens
medverkan vid detaljplaneläggning. [9]

Bebyggelse- och transportplanering för
hållbar stadsutveckling. [17]

Socialdepartementet

Santiagookonventionen mot organhandel. [1]

Ingen regel utan undantag – en trygg
sjukförsäkring med människan i
centrum. [2]

Komplementär och alternativ medicin och
vård – säkerhet, kunskap, dialog. [15]

Stärkt kompetens i vård och omsorg. [20]

Styrkraft i funktionshinderspolitiken. [23]
Organbevarande behandling för donation.
[26]

Komplementär och alternativ medicin
och vård – ny lagstiftning. [28]

God och nära vård. Vård i samverkan. [29]

Utbildningsdepartementet

Framtidsval – karriärvägledning för
individ och samhälle. [4]

En långsiktig, samordnad och dialog-
baserad styrning av högskolan. [6]

För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering. Modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. [18]

Utrikesdepartementet

Effektivt investeringsfrämjande för hela Sverige. [21]