

## Yttrande över Indelningskommitténs betänkande Regional indelning – tre nya län (SOU 2016:48)

### (Finansdepartementets diarienummer FI2016/02568/K)

Landshövdingen i Hallands län har tillsammans med landets övriga 20 landshövdingar framfört synpunkter på Indelningskommitténs förslag till statsrådet Ardalan Shekarabi (se bifogad skrivelse). I skrivelsen till statsrådet framhålls bl.a. vikten av att värna och utveckla statens organisation samt vikten av att förestående reformer genomförs med tillräcklig tid för analys och förankring.

Länsstyrelsen har fått frågor om länsstyrelsernas framtida roll och uppdrag från Indelningskommittén (Dnr Kom 2016/01202). I svaret på Indelningskommitténs frågor lämnar Länsstyrelsen ytterligare synpunkter på länsstyrelsernas roll i en framtida samhällsorganisation.

Länsstyrelsen i Hallands län vill i övrigt anföra följande.

## Sammanfattande synpunkter

### Statens regionala organisation

Länsstyrelsen avstyrker förslaget att bilda tre nya län den 1 januari 2018. En ny länsindelning bör inte forceras fram. Om ett förslag om ny länsindelning vinner riksdagens stöd, bör reformen genomföras samtidigt i hela landet. Med ett sådant samlat genomförande kan länsstyrelserna på ett bättre sätt utveckla en enhetlig och samordnad ny organisation.

Innan en genomgripande reform av statens regionala organisation genomförs bör länsstyrelsernas framtida roll och uppdrag vara klarlagda. Här saknas färdiga förslag i delbetänkandet. Länsstyrelsen välkomnar att Indelningskommittén i slutbetänkandet vill förtydliga och förstärka länsstyrelsernas uppdrag att samordna staten regionalt och förtydliga länsstyrelsernas roll i det regionala tillväxtarbetet. Länsstyrelsen ser även positivt på förslaget att samordna den regionala indelningen för vissa statliga myndigheter. Förslagen måste dock bli konkreta innan de kan bedömas. Länsstyrelsen

2016-10-06

100-5190-16

vill därtill gärna se att frågan om att föra över ytterligare uppgifter från sektorsmyndigheter till landets länsstyrelser utreds, innan slutligt förslag för en ny länsindelning fastställs.

Länsstyrelsen instämmer i kommitténs bedömning att en reform med större län än idag kräver att varje länsstyrelse har verksamhet på flera orter. Här vore det dock önskvärt med en fördjupad analys av hur större länsstyrelser bäst lokaliserar en flerkärnig verksamhet. En geografiskt splittrad verksamhet rymmer också nackdelar.

Länsstyrelsen anser att det är viktigt att fortsatt värna tidigare residensstäder som sätesorter. Risken finns annars att indelningsreformen försvagar ett hittills väl fungerande nätverk av centralorter.

Länsstyrelsen delar inte kommitténs bedömning att statens regionala organisation skulle vinna på en koncentration till endast sex län. Det saknas belägg för att mycket stora län skulle stärka länsstyrelserna i deras uppdrag.

Länsstyrelsen i Hallands län gör bedömningen det nya Västra Götalands län, dit Hallands län i framtiden föreslås föras, blir alltför stort. Länsstyrelsen avstyrker att Västra Götalands län, Värmlands län och Hallands län läggs samman till ett storlän. Länsstyrelsen menar att värdet av skalfördelar i en större länsstyrelse bör vägas mot andra värden i den mindre länsstyrelsen, så som bättre kännedom om lokala förhållanden och större närhet till kommuner, invånare och företag. Tvärsektoriell samverkan inom myndigheten underlättas om alla anställda finns på samma verksamhetsort.

### **En mer ändamålsenlig samhällsorganisation med mer resursstarka län och landsting**

Länsstyrelsen avstyrker Indelningskommitténs förslag om en framtida samhällsorganisation med sex stora län och landsting. Länsstyrelsen ifrågasätter också kommitténs ambition att ytterligare stärka den regionala nivån i samhällsorganisationen.

Länsstyrelsen anser att Indelningskommittén inte på ett övertygande sätt kan visa att tillväxten i hela landet kommer att främjas av en starkare, mer resursstarka regionala aktörer. Kommittén kan inte påvisa något samband mellan tillväxt och administrativa regiongränser.

Länsstyrelsen anser inte heller att kommittén på ett övertygande sätt kan visa att reformen skulle vara till gagn för demokratin. Större län och landsting kan rymma såväl möjligheter som risker ur demokratisk synvinkel.

Länsstyrelsen menar vidare att en betydande brist i Indelningskommitténs betänkande är att den inte rymmer en analys av hur reformen kan komma att påverka grunderna för

2016-10-06

100-5190-16

den svenska folkstyrelsen. Sverige har hittills haft två nivåer i folkstyrelsen (dels staten, dels kommunsektorn med sidoordnade landsting och primärkommuner).

Indelningskommitténs förslag väcker frågan om Sverige i framtiden går mot tre nivåer i folkstyrelsen (stat/ regioner/ primärkommuner). Detta bör ses som en grundlagsfråga. Ytterst handlar indelningsreformen om hur det regionala självstyrets värden ska vägas mot värden som statlig närvaro, nationell likvärdighet och ett effektivt genomslag för nationell politik i hela landet. Länsstyrelsen ser behov av att utreda landstingens konstitutionella status och tydligare avgränsa landstingets ansvar inom det regionala utvecklingsarbetet. Idag har region och länsstyrelse överlappande uppdrag.

Länsstyrelsen gör bedömningen att samverkan mellan region och länsstyrelse i Hallands län idag fungerar väl. Samverkan skulle dock vinna på ökad tydlighet i ansvarsfördelningen. Länsstyrelsen vill understryka vikten av att en ny länsindelning är väl förankrad. I Halland råder idag politisk enighet om att Halland som eget län bör bestå.

## 1. Statens regionala organisation

### 1.1. Tidsaspekten i genomförandet av Indelningskommitténs förslag

En sammanläggning av länsstyrelser bör inte forceras fram. Detta är olämpligt inte bara med hänsyn till att förslaget kräver ytterligare beredning utan också med hänsyn till behovet av tid för att bygga upp nya verksamheter och en ny organisation. En sammanläggning av länsstyrelser berör också många företag och privatpersoner.

Ur länsstyrelsernas synvinkel vore det en stor fördel om övergången till storlän kunde ske samlat, i ett steg. Detta skulle möjliggöra för länsstyrelserna att gemensamt utveckla de nya arbetsformer som krävs i en ny samhällsorganisation med nya gränser. Det skulle också ge tid att utreda länsstyrelsernas nya uppdrag, t.ex. när det gäller regional samordning av statliga myndigheter. Vidare skulle tid finnas för att arbeta igenom frågan om övriga statliga myndigheters sektorsindelning, liksom frågan om eventuell överföring av ytterligare uppgifter från sektorsmyndigheter till länsstyrelser.

Om en samlad bedömning ger vid handen att landsting omgående bör gå samman i större sjukvårdsregioner bör detta kunna ske utan att indelningen för länsstyrelser och statliga myndigheter samtidigt ändras.

2016-10-06

100-5190-16

**1.2. Fördjupad analys av länsstyrelsernas uppdrag och statliga myndigheters indelning behövs (avsnitt 7.3)**

Med ett senare, gemensamt genomförande av indelningsreformen finns tid att utreda länsstyrelsernas framtida roll och uppdrag i samhällsorganisationen, liksom statens samlade territoriella organisation.

Länsstyrelsen välkomnar att Indelningskommittén ämnar återkomma med förslag om starkare mandat för länsstyrelserna att samordna staten regionalt samt ett tydligare uppdrag i det regionala tillväxtarbetet (avsnitt 7.3.2).

Länsstyrelsen välkomnar också att Indelningskommittén återkommer i slutbetänkandet med förslag angående en samordnad statlig indelning (avsnitt 7.3.1). Länsstyrelsen stöder föreslagna kriterier.

En översyn av de statliga myndigheternas regionala uppdrag och geografiska indelning bör lämpligtvis ske samtidigt som länsstyrelsernas nya indelning och uppdrag bereds.

I den mån det möter svårigheter att i dagsläget skapa nya regionala indelningar i någon eller några sektorsmyndigheter är det länsstyrelsens bedömning att samverkan mellan statens myndigheter på regional nivå i ett första steg kan förbättras redan inom rådande struktur. Länsstyrelsen i Halland har idag ett väl fungerande samarbete med flera statliga myndigheter inom enheten Hallands län.

**1.3. Fördjupad analys krävs av hur de nya länsstyrelsernas verksamhet ska lokaliseras inom länet (avsnitt 15.1)**

Länsstyrelsen välkomnar kommitténs bedömning att en länsstyrelses verksamhet i ett större län bör bedrivas på flera orter. Med ett senare, samlat genomförande av en indelningsreform finns tid för en fördjupad analys av denna fråga. Erfarenheter från Västra Götaland och Skåne bör då tas till vara.

Länsstyrelsen instämmer i kommitténs bedömning att det behövs ett samlat grepp kring hur verksamheten i det nya länet bör lokaliseras. En intern enkät inom Länsstyrelsen i Halland bekräftar att olika verksamheter inom länsstyrelserna har olika behov. Dock gäller för flertalet av länsstyrelsens verksamheter att geografisk närhet är värdefull och underlättar arbetet. God kännedom om regionala och lokala förutsättningar har också stor betydelse.

Länsstyrelsen anser generellt att tidigare residensstäder är naturliga sätesorter. Dagens residensstäder utgör alla sedan lång tid tillbaka viktiga centralorter för sitt omland. Historiskt har stora satsningar gjorts för att stärka dem som regionala noder, t.ex. genom investeringar i högskolor, flygplatser, utlokaliserade statliga myndigheter etc. Residensstäderna har stor betydelse inte minst genom att erbjuda kvalificerade arbeten

2016-10-06

100-5190-16

inom offentlig sektor, något som är centralt inte minst för högutbildade kvinnor. Regeringen bör värna den befintliga centralortsstrukturen och vara tydlig med var man vill med de städer, som förlorar sin tidigare status som residensstäder.

Länsstyrelsen vill understryka att en spridd lokalisering i nya storlän – om än nödvändig – rymmer betydande risker. Den rumsliga fördelningen av personal och funktioner kan leda till att de fördelar som skulle vinnas med en större länsstyrelse går förlorade i en splittrad arbetsplats. Intern samverkan kan försvåras och Länsstyrelsen kan utåt framstå som en mer otydlig och heterogen aktör. Detta understryker vikten av god planering. Processen med sammanslagning av flera länsstyrelser får inte gå så snabbt att lokaliseringsfrågorna löses ad hoc eller enbart blir en fråga om arbetstillfällen.

Det är också viktigt att värna de tvärsektoriella samarbetet inom länsstyrelserna när organisationen växer och delas upp på fler orter. Erfarenheten från Länsstyrelsen i Hallands län är att den tvärsektoriella samverkan inom Länsstyrelsen idag gynnas av samlokalisering och småskalighet.

Frågor om tillgänglighet och service för invånare och företag måste också särskilt beaktas när fler länsstyrelser slås samman till en större.

Länsstyrelsen i Hallands län ser det slutligen som en stor fördel att vara lokaliserad på samma ort som Region Halland. Det bör övervägas om en sådan samlokalisering av länsstyrelse och regionledning bör utgöra norm.

#### **1.4. Belägg för att mycket stora län skulle stärka länsstyrelserna saknas**

En utgångspunkt för de nya, större länsstyrelserna är att statens regionala organisation skulle vinna på en koncentration till endast sex län. Här saknas dock övertygande argument för att så få län som sex skulle vara ändamålsenligt ur länsstyrelsernas synpunkt.

Länsstyrelsen i Halland bedömer att det nya Västra Götalands län, dit Halland enligt det långsiktiga förslaget ska föras, blir alltför stort. Antalet kommuner i det nya länet blir drygt 70, mot sex kommuner i dagens Halland. Länsstyrelsen avstyrker att Västra Götalands län, Värmlands län och Hallands län läggs samman till ett storlän.

Länsstyrelsen anser att samverkan inom ett mindre län, med ett begränsat antal kommuner, kan rymma stora fördelar i form av god kommunikation och korta beslutsvägar. I ett tillväxtlän som Halland är en nära samverkan mellan region och kommuner i frågor kring frågor som bostadsförsörjning, samhällsplanering, energiomställning och flyktingmottagande av särskild betydelse.

En värdefull analys av länsstyrelsernas verksamhet gjordes i utredningen Statens regionala förvaltning – förslag till en angelägen reform, (SOU 2012:81). I utredningen

2016-10-06

100-5190-16

diskuteras vikten av att skapa mer robusta länsstyrelser med tydliga uppdrag. Det föreslås att dagens 21 länsstyrelser läggs samman till elva. I utredningen finns dock inga fördjupade analyser av länsstyrelsernas verksamhet på olika områden eller jämförande studier av små och stora länsstyrelser. Utredningen har heller inte remitterats. Därmed saknas ett gediget underlag för att bedöma vilka vinster och utmaningar som är att vänta i en större länsstyrelseorganisation.

I utredningen om statens regionala förvaltning saknas också en grundläggande diskussion om hur skalfördelar och värden som minskad sårbarhet, enhetlighet och större effektivitet bör vägas mot andra värden, som t.ex. geografisk närhet till företag, invånare och kommuner.

Ett tungt argument för större länsstyrelser har varit värdet av förstärkt effektivitet och minskad sårbarhet genom större ärendevolymer. Även här saknas dock mer djupgående analyser. Större länsstyrelser har förutsättningar att utnyttja specialisering och skalfördelar, men något generellt samband mellan effektivitet i ärendehandläggning och länsstyrelsens storlek har såvitt Länsstyrelsen känner till inte kunnat påvisas.

Länsstyrelsen i Hallands län har starkt fokus på effektiv ärendehandläggning och bedömer att problemet med ärendegrupper, som kräver större volym i handläggningen, redan har lösts genom koncentration till färre länsstyrelser. De ärendegrupper som finns kvar på samtliga länsstyrelser är i Halland möjliga att hantera inom dagens organisation.

När det gäller enhetlighet i handläggningen instämmer Länsstyrelsen i tidigare utredningars bedömning att färre länsstyrelser kan underlätta en enhetlig och rättssäker ärendehandläggning. Det bör dock noteras att länsstyrelserna under senare år har fördjupat sin samverkan på alla nivåer bland annat med målet att ensa arbetssätt och bedömningar. Detta har skapat större enhetlighet än förr och höjt kvaliteten i arbetet. Ett exempel på detta är den fördjupade samverkan inom tillsynsområdet.

Det är angeläget att en god samverkan mellan samtliga länsstyrelser upprätthålls, också om antalet län reduceras.

Länsstyrelsen vill peka på att det finns en risk för att samverkan inom hela länsstyrelseorganisationen kan komma att minska i omfattning efter en indelningsreform. Med sex stora länsstyrelser blir behovet av att samverka med kolleger utanför länet troligen mindre, eftersom varje län kan ha fler experter inom samma område, samtidigt som behovet av samordning inom länet troligen kommer att bli större. Detta bör uppmärksammas, så att reformen inte leder till minskad enhetlighet i t.ex. ärendehandläggning.

## 2. En mer ändamålsenlig samhällsorganisation med mer resursstarka län och landsting

### 2.1. Tillväxt som motiv till en ny regional indelning av Sverige (kap 6, kap 15)

En återkommande argumentation i kommittébetänkandet handlar om att starkare län och landsting behövs för att trygga tillväxt i hela landet (se bl.a. kap. 6). I linje med regionalekonomiska idéer, som började vinna terräng under 1990-talet, betonas särskilt landstingens roll som drivande aktörer i regionalt tillväxtarbete.

Länsstyrelsen noterar att Indelningskommittén utgår från idéer om att tillväxtpolitik bör bedrivas decentraliserat av regionala aktörer, som lyftes fram redan av Regionberedningen (1995) och senare av Ansvarskommittén (2007). Bakgrunden till de nya idéerna - som kommittén beskriver det - var en växande misstro mot nationalstatens förmåga att driva en aktiv fördelningspolitik i en tid av globalisering och avregleringar. Istället för en fördelningsinriktad nationell regionalpolitik skulle nu regioner själva - i global konkurrens - ta ansvar för sin egen tillväxt. Detta skulle ske genom att fokusera på unika förutsättningar och prioriteringar. De nya regionerna skulle vara stora nog att driva en kraftfull politik för regional utveckling och klara internationell konkurrens.

Länsstyrelsen menar att det finns skäl att ifrågasätta om 1990-talets regionalekonomiska idéer är lämpliga som utgångspunkt för en genomgripande regionreform i Sverige 2020.

I en bredare analys av hur tillväxt ska främjas i Sverige framstår fokus på den regionala beslutsnivån som förlegad. Det finns inga påvisbara samband mellan storleken på administrativa regioner och ekonomisk tillväxt. Något försök att belägga detta samband görs inte heller i betänkandet.

I dagens tillväxtpolitiska debatt framhävs i regel andra tillväxtfrämjande faktorer, som god offentlig förvaltning, väl fungerande generella regelverk, och sociala investeringar i hälsa och utbildning. När det gäller regionala obalanser kan det noteras att Långtidsutredningen 2015 (med bilaga 7, *Demografins regionala utmaningar*) inte nämner större landsting som ett svar på problem med regionala obalanser i Sverige. Däremot diskuteras frågan om kommunsammanslagningar och vikten av att driva strategier för ökad attraktivitet. Ifråga om kommunsammanslagningar konstaterar utredarna att sådana kan behövas, men att det de facto saknas starka samband mellan kommunstorlek och kostnadseffektivitet. Geografiskt läge och befolkningsgleshet spelar större roll.

Länsstyrelsen menar att den regionala obalansen i Sverige inte i första hand kan tillskrivas länens eller landstingens storlek och kapacitet. Den förklaras istället av

2016-10-06

100-5190-16

realekonomiska faktorer som befolkningens ålderssammansättning och utbildning, befolkningstäthet och geografiska avstånd. Frågan bör ställas om förslaget om färre, mycket stora län och landsting till och med kan fördjupa de regionala skillnaderna på sikt. De tunga demografiska trender, som idag främjar storstadsregionerna, kommer att bestå. Det kan göra det svårt att långsiktigt vidmakthålla de jämnstarka län och landsting som indelningsreformen syftar till.

## **2.2. Förstärkt demokrati som motiv till en ny regional indelning av Sverige (avsnitt 8.3.2)**

Ett av kommitténs huvudargument för indelningsreformen är att demokratin förstärks med direktvalda landsting (s 21, *Demokrati och legitimitet*).

Kommittén betonar också att den regionala nivån i Västra Götaland har vunnit i legitimitet sedan landstingen blev en region med utvecklingsansvar (s 157).

Länsstyrelsen instämmer i att direktvalda landsting ger en god möjlighet för medborgarna att utkräva ansvar i det regionala utvecklingsarbetet. Direktvalda landsting med regionalt utvecklingsansvar har dock snart införts i samtliga Sveriges län, utan någon indelningsreform. Halland var det första länet som – tillsammans med Gotland – fick regionalt utvecklingsansvar utan att slås samman med något annat län (2010). Den avgörande demokratiska frågan, som aktualiseras av Indelningskommitténs förslag, är därför inte om direktvalda landsting är en fördel utan om den regionala demokratin stärks med större landsting.

Kommittén framhåller i betänkande demokratiska fördelar med större landsting, som bättre resursutnyttjande och större kapacitet att uppfylla invånarnas behov. Men man pekar också på en rad risker med större landsting, som en risk för att antalet förtroendevalda politiker i landstingsfullmäktige blir färre och att särskilt kvinnliga förtroendevalda kan påverkas negativt, när de geografiska avstånden inom länen ökar.

I betänkandet "Låt fler forma framtiden" (SOU 2016:05) lyfts ett antal framtidsutmaningar för den svenska demokratin, som en ökad professionalisering och problem att rekrytera förtroendevalda ur alla samhällsgrupper. Det är viktigt att en reform med större län och landsting än idag genomförs på ett sätt som beaktar dessa utmaningar för demokratin.

Länsstyrelsen vill peka på ytterligare ett demokratiskt problem som kan uppstå om länen blir för stora. Det gäller minskad överskådlighet i de demokratiska processerna om indirekta beslutsvägar ersätter de direkta inom de större länen. I Halland, med sex kommuner, sker samverkan mellan region och primärkommuner direkt inom ramen för



2016-10-06

100-5190-16

det gemensamma samverkansorganet, Kommunberedningen. I Västra Götalands län, med 49 kommuner, sker samverkan via fyra kommunförbund.

Slutligen menar Länsstyrelsen att en demokratisk fråga, som bör uppmärksammas, är förtroendet för den nationella demokratin.

Länsstyrelsen noterar att förtroendet för den nationella demokratin fortfarande är betydligt större än för den regionala (s 157). Det kan därmed inte ses som en självklar demokrativinst att överföra samhällsuppdrag från nationell till regional nivå.

På regional nivå är Länsstyrelsens viktigaste demokratiska uppdrag att bygga tillit till statens förvaltning bland invånare, företag och kommuner. I det perspektivet är det viktigt att beakta vad större län kan betyda för detta uppdrag. Länsstyrelsen i Halland bedömer att ett mindre län erbjuder väsentliga fördelar framför ett större i detta arbete, bland annat genom bättre förutsättningar för personliga möten och genom kortare beslutsvägar. Om länen blir större är det väsentligt att särskilt uppmärksamma Länsstyrelsernas externa kommunikation och förtroendeskapande uppdrag.

### **2.3. Två eller tre nivåer i folkstyrelsen? Indelningskommitténs förslag ur konstitutionellt perspektiv**

I Ansvarskommitténs slutbetänkande (2007) slogs det fast att en ny samhällsorganisation med färre län inte skulle påverka den svenska folkstyrelsens grundläggande struktur. De nya regionkommunerna – liksom tidigare landstingen - skulle enligt kommittén även i fortsättningen vara jämställda med primärkommunerna, dvs. Sverige skulle förbli en enhetsstat med endast två nivåer.

I Indelningskommitténs delbetänkande saknas ett motsvarande, tydligt ställningstagande till frågan om den regionala nivåns framtida ställning i den svenska folkstyrelsen. Ett sådant ställningstagande är angeläget, både som en grund för en bredare diskussion om den svenska demokratins framtid och som vägledning i arbetet med att utveckla en tydlig ansvarsfördelning och goda samverkansformer mellan stat och kommunal sektor i de nya storlänen. Den fråga som ytterst står på spel gäller hur regionalt självstyre ska vägas mot värden som statlig närvaro, nationell likvärdighet och ett effektivt genomslag för nationell politik i hela landet.

Om reformen på sikt skulle leda till att de nya resursstarka landstingen inte längre fungerar på ett sätt som innebär att de är sidoordnade primärkommunerna, utan överordnade, innebär detta att Sverige utvecklas från en stark enhetsstat, med nationell sammanhållning som hög prioritet, mot en mer federal, regionaliserad samhällsmodell. Om så sker bör detta enligt Länsstyrelsens uppfattning ses som en grundlagsfråga.

2016-10-06

100-5190-16

Argument för ökad regionalisering lyfts fram på flera ställen i betänkandet, och särskilt tydligt i kapitel 6, ”Hur kan större län bidra till tillväxt och utveckling”? Här refereras en studie från OECD, där det sägs att den svenska samhällsorganisationen ”hämmas av en smal, timglasformad regional midja” (s 125). I betänkandet dras slutsatsen att det behövs stora regioner med mer resurser, ökad planeringsmakt och starkare förhandlingsposition i relation till statsmakten. Alltför små län och landsting kan enligt kommittén bli ett hinder för att regionalisera fler samhällsfunktioner, som arbetsmarknadspolitik, forskningsfinansiering och ansvar för infrastruktur.

I det förslag som läggs fram är det särskilt tre förändringar som enligt Länsstyrelsens bedömning banar väg för en regionaliserad, federal samhällsstruktur:

- Genom det regionala utvecklingsuppdraget, som under åren har utvecklats till att bli ett brett politikområde för ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbar utveckling, får samtliga landsting ett starkt mandat att forma en regional utvecklingspolitik med egna avvägningar mellan de ekonomiska, sociala och miljömässiga dimensionerna i samhällsutvecklingen. I praktiken innebär detta att prioriteringar och avvägningar mellan olika i samhällsintressen i ökad utsträckning kan komma att ske på regional nivå, i landstingen. Frågor som tidigare var antingen statliga eller primärkommunala, blir nu regionala. Denna förskjutning i beslutsmakt kan enligt Länsstyrelsens bedömning på sikt leda till större regionala skillnader i samhällsutvecklingen än idag.
- Genom att det regionala utvecklingsansvaret delegeras till samtliga landsting befästs en ordning där landstingen, med direktvalda fullmäktige, kan fungera som alternativ till länsstyrelser och andra statliga myndigheter i implementeringen av regeringens politik. Normalt styrs landsting och primärkommuner - som självständiga offentligrättsliga aktörer - via lagstiftning. När det gäller det regionala utvecklingsansvaret sker dock styrningen direkt, i form av villkorsbeslut. Denna unika modell för statlig styrning reser enligt Länsstyrelsens bedömning viktiga principfrågor om hur statlig styrning av en självständig aktör som landstingen kan utformas och följas upp (se RiR 2014:10, Förvaltningen av regionala projektmedel – delat ansvar, minskad tydlighet?) Den väcker också frågan om fler politikområden kan komma att styras på liknande sätt i framtiden. Redan idag finns i debatten röster som pläderar för att landstingen ska få större ansvar inom t ex arbetsmarknadspolitiken.
- Genom att de nya länen blir så stora försvåras direktkontakter mellan länsstyrelser och primärkommuner. Den regionala nivån blir då viktigare som företrädare för ett större antal kommuner. Detta ser vi redan idag i län som under längre tid har haft landsting med regionalt utvecklingsansvar (som Skåne, Västra Götaland och Halland).

2016-10-06

100-5190-16

Hur bör dessa konstitutionella aspekter av Indelningskommitténs förslag hanteras?

Länsstyrelsen föreslår att frågan om de nya landstingens konstitutionella status utreds i särskild ordning. Sverige har en tradition av pragmatism och minimalism i konstitutionella frågor, men detta är inte skäl att helt förbigå de konstitutionella aspekterna av Indelningskommitténs förslag.

Därutöver är det angeläget att på kort sikt tydliggöra ansvarsfördelningen mellan stat och landsting i det regionala utvecklingsarbetet. Detta kan ske genom att det regionala utvecklingsuppdraget avgränsas tydligare. Det kan också ske genom att samverkan mellan länsstyrelser och landsting formaliseras med ömsesidiga förpliktelser.

Länsstyrelsen välkomnar att Indelningskommittén har uppmärksammat problemet med oklar ansvarsfördelning mellan länsstyrelser och landsting och kommittén avser att återkomma till frågan i slutbetänkandet. Länsstyrelsen har lämnat ytterligare synpunkter på denna problematik i svar direkt till Indelningskommittén.

### 3. Hallands län i Indelningskommitténs förslag

Länsstyrelsen anser att samverkan mellan Region Halland och Länsstyrelsen i Halland utvecklas väl. Den kan dock ytterligare främjas med ökad tydlighet kring uppdrag och ansvarsfördelning.

När det gäller framtiden för Hallands län är det angeläget att en fördjupade diskussioner med länets företrädare kommer till stånd vid lämplig tidpunkt. Halland är ett län vars geografiska läge och starka tillväxt skapar särskilda förutsättningar för samverkan och regional utveckling. Samsyn bör eftersträvas kring hur länets framtid bäst gagnas.

Länsstyrelsen vill understryka vikten av att en ny länsindelning är väl förankrad. I Halland råder idag politisk enighet om att Halland som eget län bör bestå.

Beslutande i detta ärende är Landshövding Lena Sommestad. Föredragande i detta ärende har varit länsrådet Jörgen Peters. I beredningen har även enhetschef Lovisa Ljungberg deltagit. Samråd har skett med Länsstyrelsens ledningsgrupp.

Lena Sommestad

Jörgen Peters

*Detta yttrande har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrifter*



**Staten måste ta vara på möjligheten att samla sig regionalt! Några gemensamma synpunkter från Sveriges landshövdingar på det fortsatta arbetet med regionreformen.**

Från den 1 januari 2017 kommer alla landsting (förutom i Stockholms län) att ha omvandlats till regionkommuner med ansvar för tillväxtfrågor. Landstingsfullmäktige, som historiskt har haft tydligt fokus på hälso- och sjukvårdsfrågor, kommer i nästan alla län att ersättas av regionfullmäktige med en betydligt bredare agenda. Samtidigt förbereds den största regionreformen i Sverige genom tiderna. Indelningskommittén har föreslagit att 21 län och regioner ska reduceras till sex. I ett första steg föreslås tre storlän skapas.

Frågan om hur många regioner landet ska ha är en fråga för folkvalda att besluta om. Reformen blir dock av stor betydelse även för den statliga förvaltningen, och som landshövdingar ser vi därför fram emot fortsatt dialog med Indelningskommittén kring länsstyrelsernas roll i den regionala samhällsorganisationen. Redan nu vill vi med regeringen lyfta en fråga som vi ser som central och som hittills har rönt begränsad uppmärksamhet. Frågan är vilket inflytande som regering och riksdag – via länsstyrelser och andra myndigheter – i framtiden vill ha i frågor som rör regional förvaltning och regional tillväxt och utveckling. Hur ska staten organiseras? Vilket uppdrag ska länsstyrelserna ha i en ny regional ansvarsfördelning och i en ny regional geografi?

I debatten hörs idag ett starkt engagemang för frågan om hur man kan stärka och utveckla det regionala självstyret. Tyvärr är engagemanget inte lika stort när det gäller frågan om hur ett starkare regionalt självstyre bör balanseras mot värdet av statlig närvaro, nationell likvärdighet och ett effektivt genomslag för nationella politiska beslut för en god samhällsutveckling i hela landet.

Idag uppträder staten på den regionala nivån med en rad olika ansikten. Här finns domstolsväsendet. Här finns centrala myndigheter som har egna regionala organisationer. Här finns myndigheter som lägger ut uppgifter på andra. Och här finns länsstyrelserna, statens enda territoriellt organiserade myndighet. Länsstyrelserna är också unika i uppdragen att samordna staten regionalt, att arbeta över sektorsgränser och att sammanväga olika intressen i sina beslut. Länsstyrelserna har historiskt kombinerat rollen som förvaltningsmyndighet med rollen att främja regional tillväxt och utveckling.



## Länsstyrelserna

Som landshövdingar har vi erfarenhet av hur dagens system fungerar. Vi ser ett behov av tydligare mandat, i synnerhet i rollen att främja länens utveckling. Vi ser också ett behov av större tydlighet när det gäller länsstyrelsernas roll och uppdrag i relation till de nya regionerna.

Här krävs fördjupade analyser och konkreta förslag. Inspiration att tillgå för en förnyelse och utveckling av länsstyrelsernas uppdrag finns dock redan. Här vill vi nämna den utredning som presenterades 2012, *Statens regionala förvaltning – förslag till en angelägen reform*.

Huvudbudskapet i denna utredning är att länsstyrelserna har en nyckelroll i den statliga förvaltningen, men att regeringen under en längre tid har försummat att tydliggöra och utveckla denna roll. Istället har en rad strukturer, och ett antal ”reformer på marginalen”, bidragit till att försvaga länsstyrelserna. Ingen har tagit ansvar för helheten.

Utredaren föreslår att länsstyrelserna ska ha fokus på några viktiga verksamhetsområden, där sammanvägning och samordning av olika samhällsintressen särskilt behövs. Dit räknas centrala områden på länsstyrelserna i dag, som samhällsplanering och kulturmiljö, samhällsskydd och krisberedskap, naturvård och miljöskydd, lantbruk och landsbygdsfrågor. Därtill föreslås att länsstyrelserna ska få ansvar för ett par ansvarsområden, som inte ligger på dem idag: skogsbruk och regional uppföljning och utvärdering.

Utredningens förslag är intressanta inte minst därför att de tydliggör länsstyrelsernas potential att bidra till regional utveckling. Förslagen står i tydlig kontrast till idéer, som ibland framförs, om att länsstyrelserna enbart ska arbeta med myndighetsutövning, medan tillväxtfrågorna exklusivt ska hanteras av de självstyrande regionerna. Om de idéerna förverkligas är risken enligt vår beträdda uppfattning att staten kommer att uppfattas som en motkraft till regional utveckling, inte som en medspelare.

Som landshövdingar ser vi med tillfredsställelse på att Indelningskommittén, liksom den tidigare utredningen om Statens regionala förvaltning, i sitt nyligen lagda betänkande lyfter betydelsen av en väl fungerande, väl samordnad statlig regional förvaltning. Kommittén understryker också att länsstyrelserna har ett tydligt utvecklingsansvar.

Vi noterar dock med oro att Indelningskommitténs delbetänkande saknar förslag om hur en ny statlig, regional förvaltning i praktiken ska fungera. Det är också oroväckande att en sammanslagning till nya storlän i Norrland, Svealand och Västra Götaland föreslås ske redan den 1 januari 2018. Detta höga tempo riskerar att leda till att nödvändigt tankearbete och demokratisk förankring inte hinns med. En fråga som vi menar kräver fördjupad analys innan nya storlän skapas är hur länsstyrelser bäst organiseras i större län med upp emot ett 70-tal kommuner och stora geografiska avstånd. Många verksamheter på länsstyrelserna har behov av



Datum  
2016-08-19

# Länsstyrelserna

geografisk närhet till invånare och företag, och många medarbetare på länsstyrelserna samverkar nära med företrädare för kommunerna.

Länsstyrelsernas centrala uppdrag på längre sikt måste också vara klarlagda, när de nya, större länsstyrelserna börjar byggas upp. Det ideala hade varit att först tänka över hur man vill ha det, för att sedan driva en process för genomförande. Indelningskommittén har ett tydligt avgränsat mandat i sina direktiv, den ska inte titta på överföring av uppgifter mellan olika nivåer. Men den skulle med fördel kunna ta djärvare grepp om den statliga närvaron på regional nivå i framtiden. Många uppgifter, och stora resurser, som idag hanteras av centrala myndigheter, skulle med fördel kunna samordnas i den statliga regionala myndigheten. Förutom att bidra till att staten blir en viktig medaktör för den regionala utvecklingen skulle en sådan reform också kunna bidra till mindre administration och bättre samverkan.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att Sverige behöver rustas på många sätt för att stå starkt i den globala konkurrensen, samtidigt som hållbar utveckling och social sammanhållning främjas i hela landet. Det är därför viktigt att genomgripande och nödvändiga reformer av vår förvaltningspolitiska modell sker med tillräcklig tid för analys och förankring. Detta gäller inte minst frågorna om statens regionala förvaltning, som hittills har legat i skuggan av diskussionen om nya gränser för den regionala demokratin.

## **Sveriges landshövdingar**