



## Yttrande över delbetänkande "Regional indelning – tre nya län" (SOU 2016:48).

Ert dnr Fi2016/02568/K)

### Sammanfattning

Länsstyrelsen **avstyrker** kommitténs förslag om att:

- Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län den 1 januari 2018 läggs samman till ett län.
- Dalarnas, Gävleborgs, Södermanlands, Uppsala, Västmanlands och Örebro län den 1 januari 2018 läggs samman till ett län.
- Värmlands och Västra Götalands län den 1 januari 2018 läggs samman till ett län.
- Ovanstående läns landsting den 1 januari 2019 läggs samman till Norrlands läns landsting, Svealands läns landsting respektive Västra Götalands läns landsting.

Länsstyrelsen **avstyrker** kommitténs förslag om att:

- Länsstyrelserna i Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län ska sammanföras till Länsstyrelsen i Norrlands län.
- Länsstyrelserna i Dalarnas, Gävleborgs, Södermanlands, Uppsala, Västmanlands och Örebro län ska sammanföras till Länsstyrelsen i Svealands län.
- Länsstyrelserna i Värmlands och Västra Götalands län ska sammanföras till Länsstyrelsen i Västra Götalands län.

Länsstyrelsen **avstyrker** kommitténs förslag om att:

- Den nya indelningen beträffande Norrlands, Svealands och Västra Götalands län ska träda i kraft den 1 januari 2018.
- Den nya indelningen när det gäller landstingen i Norrlands, Svealands och Västra Götalands län ska träda i kraft den 1 januari 2019.

Länsstyrelsen **delar** kommitténs bedömning att:

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



- Länsstyrelsen föreslår att en översyn av statens ansvar på regional nivå bör göras både vad gäller uppgifter, utförare och behov av organisatoriska lösningar.
- Tidpunkten för en ny samordnad indelning av Sverige i nya län och regioner bör vara samma i hela landet. Utredningens förslag att dela in Sverige i sex nya län är en stor och omfattande reform. Länsstyrelsen har tidigare anfört att analysen för att genomföra denna reform måste fördjupas. Ett gediget beslutsunderlag, som är väl förankrat, måste tas fram innan beslut kan fattas, vilket även utredningens slutsats att endast föreslå förändringar i tre nya regioner visar. Med ett etappvis genomförande riskeras att den första etappen skapar låsningseffekter som begränsar manöverutrymmet i kommande etapp.
- Statens roll, regionala indelning och samspel med regionledningarna är inte klarlagd i detta betänkande utan detta avser utredningen återkomma till i sitt slutbetänkande. Länsstyrelsen anser att den beslutsordningen är ologisk. Först bör fastställas vilken roll och vilket uppdrag länsstyrelserna ska ha. Mot bakgrund av uppdragsbeskrivningen bör man besluta om vilken organisation och geografisk indelning som är mest ändamålsenlig. Ett beslut om att genomföra en indelning i tre nya län, utan att först ha bestämt vad länsstyrelserna ska ha för uppdrag, skulle komma att vila på ett bristfälligt underlag.
- Länsstyrelserna, som statens enda kvarvarande regionala myndighet med länen som indelningsgrund, antyds få en starkare roll i den nya indelningen. Emellertid finns det inga heltäckande utredningar eller underlag som visar hur länsstyrelsernas uppdrag, roll och organisation ska se ut i de nya föreslagna länen – varför en indelning nu saknar viktiga delar för ett ställningstagande. Dessutom blir tiden väldigt kort för införande av de tre nya länen (januari 2018) sett till att det är först i slutbetänkandet (augusti 2017) som utredarna kommer att lämna förslag på hur statens och länsstyrelsernas roll och organisation ska se ut. Det finns inget formellt krav eller lagstiftning som säger att länen/länsstyrelserna måste slås samman ett år före sammanslagningen av landstingen. Om en reform ska genomföras bör den ske samtidigt i hela landet och samtidigt både för län/länsstyrelser och landsting.
- Norrlands län blir, som vi i tidigare yttrande anfört, gigantiskt stort till ytan men den region som får minst antal invånare och även den som förväntas ha den svagaste befolkningsutvecklingen och som kommer att ha väldigt stora inomregionala skillnader. Periferin kommer att hamna på ett mycket stort avstånd från residensstaden, oavsett vilken av de nuvarande residensstäderna som blir ny residensstad i Norrland. De stora avstånden skulle förstärka skillnaderna mellan centrum och periferi i det nya länet och driva fram en stark inomregional centralisering.
- Ambitionen från utredarna har varit att skapa jämnstarka regioner som kan växa av egen kraft. Det föreslagna Norrlands län har inte förutsättningar att bli en resursmässigt jämnstark region i jämförelse med övriga nya föreslagna län. Utredarna har utgått ifrån att en



sammanslagning skulle ge ett tillräckligt stort befolkningsunderlag för att skapa självgenererande tillväxt. Enligt vår bedömning är det en felaktig slutsats. Det är inte befolkningens storlek som skapar tillväxt utan det är befolkningens täthet och denna täthet finns inte i Norrlands län som inte har kluster och sammanhängande arbetsmarknadsregioner i samma utsträckning som övriga landet.

- Länsstyrelsen anser att dagens skatteutjämningsystem är av oerhört stor betydelse för kommunerna och landstingen i norra Sverige och vi är övertygade om att ett effektivt fördelningssystem behövs även vid bildande av Norrlands län. Det underlag som redovisas för hur de ekonomiska effekterna kommer att slå för de nya länen och landstingen är alltför statiska utifrån nuvarande utjämningsystem för att ligga till grund för bildande av nya län och landsting. En långsiktig lösning av problemen med skattekraftens svaga utveckling behöver tas fram, annars kommer den offentliga sektorns nuvarande finansieringsproblem att kvarstå även i ett nytt stort Norrland.

## Inledning

Länsstyrelsen i Jämtlands län lämnade i januari 2016 svar till Indelningskommittén på ett antal frågor om hur de kriterier Ansvarskommittén lyft fram skulle kunna visa vägen mot kraftfulla och väl fungerande regioner i Sverige. Vi hänvisar i detta yttrande övergripande till det svar vi lämnade då. På ett övergripande plan menar vi att avstånden blir enorma i en ny stor region i norra Sverige och att frågan om geografi behöver analyseras mera innan man beslutar om ny indelning. Avstånden är i dagsläget redan så stora att en stordrift eller koncentration kommer att innebära att den lokala närheten och kunskapen kommer att försvinna samtidigt som stora logistiska problem uppstår när det gäller att hålla ihop verksamhet. Länsstyrelsen anser också att en ny regionindelning i norra Sverige kräver omfattande analyser kring fördelar och nackdelar då det är svårt att hitta några kriterier som på ett avgörande sätt skulle tala för nya, större regioner. Det är också viktigt att kunna måla upp en vision om hur en storregion i norra Sverige bidrar till en hållbar utveckling på ett bättre sätt än dagens länsindelning.

Fördelar med stordrift kan förvisso finnas inom de administrativa systemen såsom gemensamma styrdokument, strukturer, analyskapacitet, uppföljningssystem, verksamhetsstöd etc. Samverkan i strategiska frågor och i profileringsfrågor som är gemensamma för hela Norrland kan också vinna på en större region i norr.

I detta yttrande kommer vi främst att peka på förhållanden som berör förslaget att bilda nya län med tonvikt på Norrlands län, statens regionala indelning, länsstyrelsernas roll och organisation samt tidtabellen som föreslås för införande av nya län.



## Utredningens inriktning och tidplan

Från den 1 januari 2017 kommer alla landsting/län (förutom i Stockholms län) att ha omvandlats till regionkommuner eller kommunala samverkansorgan 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 vilket inflytande som regering och riksdag – via länsstyrelser och andra statliga myndigheter – i framtiden vill ha i frågor som rör regional förvaltning och regional tillväxt och utveckling är inte belyst och ställer då ett antal frågor. Hur ska staten organiseras regionalt? Vilket uppdrag ska länsstyrelserna ha i en ny regional ansvarsfördelning och i en ny regional geografi?

Utredningen föreslår att tre nya län bildas redan den 1 januari 2018 och att de nya landstingen bildas den 1 januari 2019. Slutbetänkandet med ett mer komplett underlag utifrån de direktiv kommittén fått ska lämnas senast den 31 augusti 2017. Tiden från det att kommittén lämnat sitt slutliga förslag till dess att de nya länen ska finnas på plats är orimligt kort.

## Hur kan/bör en samordning av staten se ut i de föreslagna länen?

Statens roll, regionala indelning och samspel med regionledningarna är inte klarlagd i detta delbetänkande utan detta avser utredningen återkomma till i sitt slutbetänkande. Av den anledningen anser Länsstyrelsen att det saknas grundläggande analysunderlag för att nu besluta om indelning i nya län.

Länsstyrelsen vill emellertid redan nu lyfta fram några grundläggande frågeställningar. Hur vill staten uppträda regionalt? Är det viktigast att staten hanterar statliga frågor utifrån sektorspolitiken och hanterar dessa frågor så rationellt som möjligt utifrån mottagarna eller är det viktigast att staten uppträder samordnat med sammanvägda, väl motiverade beslut och där det finns en tydlig ingång till olika frågor?

### *Samordnad regional indelning för vissa statliga myndigheter.*

Statliga myndigheter har de senaste åren delat in sig regionalt med väldigt olika utseende. Länsstyrelsens roll att samordna staten regionalt har blivit allt svårare. Att hitta genomgående kriterier för vilka statliga myndigheter som bör ha samma regionala indelning är inte heller helt lätt då myndigheterna har väldigt olika uppdrag och där deras funktion har väldigt olika krav på regional närvaro – jmf. Trafikverket med Försäkringskassan, Naturvårdsverket med Arbetsförmedlingen osv. Generellt vill vi dock framhålla att statliga verksamheter med medborgarnära eller kommunnära verksamhet måste ha ett finfördelat kontorsnät - mindre än nuvarande län även i framtiden.



## Länsstyrelsen Jämtlands län

Länsstyrelsen anser dock att det är viktigt med statlig närvaro i länen inte minst i betydelsen att det tillför ett län stor kompetens och arbetsmarknadsdynamik samtidigt som statliga verksamheter får närhet till sina verksamhetsområden. I Östersund kan vi peka på Tillväxtverket, Tillväxtanalys, Naturvårdsverket, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, Statens Servicecenter, Folkhälsomyndigheten etc som tillsammans skapar den kritiska massa som är nödvändig för attraktivitet, dynamik och utveckling inom arbetslivet..

Sedan hösten 2015 har flyktingfrågorna stått i fokus. Då har Länsstyrelsen speciellt satt värde på att regionalt kunna samråda med Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Skatteverket och Polisen. I denna typ av frågor kan en gemensam regionindelning vara av värde. Vi har också för dessa myndigheter sett fördelar om de kan samordna informationsinsatser i gemensamma kontor så nära kommunerna som möjligt.

### *Nya synsätt krävs.*

Samordning av staten kommer att kräva en speciell analys vilket även utredarna anser. Denna analys behöver klarlägga vilka statliga verksamheter och myndigheter som ska omfattas och vilka myndigheter som behöver ha samma regionala indelning för att samverka ska bli funktionell. En fråga man kan ställa sig är om statens agerande regionalt kan effektiviseras genom att lyfta över det regionala ansvaret till en myndighet – samordnad länsförvaltning?

Statens sektorspolitik är starkare än ”samordningspolitiken”. Helhetstänkande blir emellertid allt viktigare att beakta för hållbar utveckling i framtiden. Kommuner frågar ofta efter en statlig instans att lyfta sina frågor i. Detta talar för att se över hur det statliga ansvaret ska fördelas och organiseras på regional nivå – något som legat utanför denna utredningsuppdrag.

Länsstyrelserna har det statliga samordningsuppdraget på regional nivå och skulle kunna utveckla detta än mer vid en ny regionindelning. En översyn skulle kunna göras över vilka regionala statliga sektorsuppgifter som skulle kunna tas över av länsstyrelsen, inte genom samverkan utan genom faktiskt övertagande av verksamhet. En förstärkt länsstyrelse, tillika statens regionala företrädare, skulle kunna inrymma exempelvis Skogsstyrelsens regionala uppgifter, Tillväxtverkets strukturfondsförvaltningar som för övrigt föreslås följa den nya indelningen, Social tillsyn, Trafikverket, Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, Naturvårdsverket, etc.

I Norge finns begreppet Statens Hus i respektive fylke. En variant av samordning skulle kunna vara att staten samlokaliseras sig regionalt och att de statliga myndigheter som behöver ha samma regionala indelning samlokaliseras. Länsstyrelsen kan ansvara för detta. Kommunerna efterfrågar också tillgänglighet till statlig service inte minst när det gäller hantering av frågor kring nyanlända. Skatteverket och Försäkringskassan har gemensamma servicekontor. Dessa skulle kunna utvecklas och samordnas med Arbetsförmedling, Migrationsverk m.fl.



Det finns all anledning att tänka nytt i frågor kring statlig samordning på regional nivå.

För att inte ställas inför fullbordat faktum med nya regioner att förhålla sig till bör regeringen redan nu uppdra åt landshövdingar och ett antal statliga myndigheter<sup>1</sup> att analysera konsekvenser av en indelning enligt Indelningskommitténs förslag. Denna analys bör mynna ut i en diskussion om hur en möjlig organisation skulle kunna se ut i ett land med betydligt färre län än idag.

Innan denna analys är gjord bör som sagt inga nya länsindelningar genomföras.

### **Konsekvenser för länsstyrelser och staten utifrån Indelningskommitténs förslag.**

Länsstyrelsen har tidigare yttrat sig över huruvida Ansvarskommitténs kriterier fortfarande var relevanta för en ny regionindelning. Länsstyrelsen menade att de långa avstånd som blev följden av att uppfylla befolkningskriteriet gav orimligt ytstora regioner i norra Sverige och att Indelningskommittén borde göra närmare analyser över hur stora avstånd ska beaktas, om och hur de är möjliga att överbrygga i en framtida indelning.

Utredningen gör en ganska summarisk genomgång av länsstyrelsernas verksamhet kopplat till de nya länsgränserna och resonerar i stort att man troligen kan hitta lämplig organisation i samband med att man slår ihop de nya länsstyrelserna inom ramen för nuvarande anslagstilldelningar. Länsstyrelsen anser att det saknas viktiga analyser om Länsstyrelsens roll, uppdrag och organisation för att ta ställning för att bilda tre nya län och speciellt ett nytt Norrlands län.

#### *Hur påverkas länsstyrelsernas arbete?*

Generellt för Länsstyrelsernas del gäller att avstånden i norra Sverige redan i dagsläget är så stora att en stordrift eller koncentration kommer att innebära att den lokala närheten och kunskapen kommer att försvinna. Ärenden mot enskilda, kommuner och företag kräver lokalkännedom och därmed närhet. Tillsyn kräver närhet och lokalkännedom – dessutom möjlighet att agera med kort varsel. Jordbrukarstöden och frågor kring jordbruksfastigheter hanteras bättre med lokalkännedom. Uppföljning, besiktningar och annat som bildar delar i länsstyrelsernas handläggning skulle försvåras om den geografiska ytan skulle bli för stor. Special- och specialistkompetens avseende fjäll, rennäring, turism och glesbygd och dess inverkan på nationella intressen såsom utbyggnad av infrastruktur, vindbruk, vattenbruk, vattenkraft, kraftverksdammar kräver närhet. I detta sammanhang ser Länsstyrelsen också problem med frågan om trovärdighet vid ett län av Norrlands läns storlek och möjligheten att ha den kompetens som krävs för en trovärdig myndighetsutövning i alla delar av det geografiska området. Att myndigheten har lokal kunskap om och kan relatera till en regional identitet är viktigt för trovärdigheten. En ny länsindelning skulle sannolikt kräva kontor för en ny länsstyrelse på minst nuvarande residensorter.

<sup>1</sup> De myndigheter som landshövdingarna diskuterat som självklart viktiga är: Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket, Polisen, Skattekontoret, Skogsstyrelsen, Trafikverket och Försvaret



Länsstyrelsen saknar också i det nuvarande direktivet till Indelningskommittén frågan om länsstyrelsernas uppdrag, breda verksamhet och tvärsektoriella avvägningskompetens som en tillgång på det sätt som tidigare utredningar gjort. Vi anser att bredden och djupet i länsstyrelsernas verksamhet bör tas tillvara och stärkas ytterligare i samband med en eventuell förändring samt att länsstyrelsernas uppdrag tydliggörs – speciellt utvecklingsrollen och länsstyrelsernas samordnande roll för staten. Tvärsektoriella problemställningar kräver utvecklade arbetssätt för att fånga upp målkonflikter på tidiga stadier, identifiera frågor som speciellt kräver sektorssamverkan. Länsstyrelsen har lång erfarenhet av att samordna, medla, kompromissa och slutligen ikläda sig rollen av den tvärsektoriella ”avvägningsmyndigheten” som beslutar i mångfacetterade, komplexa och ibland även känsloladdade frågor. Länsstyrelserna torde därmed ha bättre förutsättningar än sektorsmyndigheter att agera utifrån ett tillitsbaserat synsätt.

Vid väsentligt större län i norra Sverige ser vi också en risk i att sektorspolitiken skulle bli starkare då statlig samordning över de jätteytor som blir följderna försvåras. Här behövs en fördjupad analys om hur staten kan samordnas bättre och ha en funktionell tillgänglighet regionalt. Länsstyrelserna kan i detta sammanhang få en nyckelfunktion.

*Sammanfattande slutsatser kring länsstyrelserna vid indelning i nya län*

Länsstyrelsen ser med tillfredsställelse på att Indelningskommittén, liksom den tidigare utredningen om Statens regionala förvaltning, i sitt 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.

Länsstyrelsen 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, i synnerhet när det gäller utvecklingsfrågor i vid bemärkelse.

Stora avstånd och gleshet går inte att överbrygga med ett storlän. Närhet och avstånd handlar inte enbart om det fysiska avståndet i mil och kilometer utan det handlar till stor del om tillgången till infrastruktur och kommunikationer, vilka inte är lika utbyggda i Norrland som i Syd- och Mellansverige, i synnerhet i öst-västlig riktning. Våldigt många statliga verksamheter kräver närhet till kommuner och närhet till företag och medborgare. Det kommer då att krävas omfattande kontorsnät vilket vi också ser hos de statliga myndigheter som är nationella, t.ex. Skatteverket, Migrationsverket, Skogsstyrelsen, Trafikverket, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan för att nämna några.



### Ekonomiska konsekvenser bristfälligt analyserade

Ett nytt storlän i norr kommer att ha väldigt stora inomregionala skillnader. Det kommer att behövas väl underbyggda skatteutjämningsystem både till en sådan region och inom denna för att man ska kunna erbjuda likvärdig vård, service, infrastruktur, näringsutveckling mm som i andra delar av landet. Detta behöver också belysas utifrån den starka urbanisering mot storstadsområdena som vi ser i Sverige idag.

Norrlands län blir, som vi i tidigare yttrande anfört, gigantiskt stort till ytan men den region som får minst antal invånare och även den som förväntas ha den svagaste befolkningsutvecklingen och som kommer att ha väldigt stora inomregionala skillnader, inte minst mellan kust och inland. Denna centralisering skulle ytterligare förstärkas om fler statliga verk och myndigheter justerar sin regionala organisation och förlägger sina regionkontor till samma huvudort - residensstaden, för att motverka den asymmetri som idag, enligt utredarna, föreligger.

Ambitionen från utredarna har varit att skapa jämnstarka regioner som kan växa av egen kraft. Utredarna konstaterar att *"I det nya länet kommer det totalt att finnas cirka en miljard kronor årligen i medel för regional tillväxt med EU-medlen från strukturfonderna och de statliga medlen för regionala tillväxtåtgärder."* Vi vill poängtera att detta är befintliga medel som redan idag står till de nuvarande länens förfogande och som varken blir större eller mindre vid ett eventuellt bildande av Norrlands län.

Det föreslagna Norrlands län har tyvärr inte förutsättningar att bli en resursmässigt jämnstark region vid jämförelse med övriga nya föreslagna län, bara genom sammanslagning av de nuvarande fyra Norrlandslänen. Utredarna synes ha utgått ifrån att en sammanslagning skulle ge ett tillräckligt stort befolkningsunderlag för att skapa självgenererande tillväxt. Enligt vår bedömning är det en felaktig slutsats. Det är inte befolkningens storlek som främst skapar tillväxt utan det är befolkningens täthet och denna täthet finns endast i begränsad omfattning i det föreslagna Norrlands län, som inte har kluster och sammanhängande arbetsmarknadsregioner i samma utsträckning som övriga landet. I Jämtlands län är Östersund den dominerande och mest tydliga arbetsmarknadsregionen. Som exempel på ett annat område med tillräcklig befolkningstäthet och potential att utvecklas till en arbetsmarknadsregion med självgenererande tillväxt är det s.k. Jämtlandsstråket, längs E14 och Mittbanan, mellan Brunflo och Duved. I båda dessa exempel är befolkningstätheten en avgörande faktor. Det föreslagna nya länets yta och interna avstånd måste beaktas och analyseras. Det krävs riktade och mer kraftfulla åtgärder än förändringar i länsindelningen för att stimulera en långsiktigt hållbar regional utveckling.

Länsstyrelsen anser att dagens skatteutjämningsystem är av oerhört stor betydelse för kommunerna och landstingen i norra Sverige och vi är övertygade om att ett effektivt fördelningssystem behövs även vid bildande av Norrlands län. Det underlag som redovisas för hur de ekonomiska effekterna kommer att slå för de nya länen och landstingen är alltför





Länsstyrelsen  
Jämtlands län

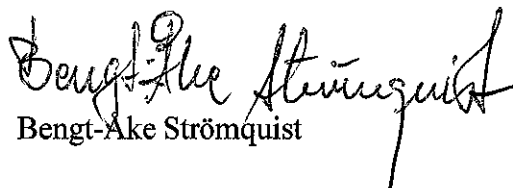
statiska utifrån nuvarande utjämningsystem för att ligga till grund för bildande av nya län och landsting. Det behöver göras en grundläggande analys och sannolikt en reformering av skatteutjämningsystemets utformning för att klara långsiktig finansiering av sjuk- och hälsovård samt övrigt välfärdssystem i Norrland i framtiden.

Avslutningsvis konstaterar Länsstyrelsen 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 och ekonomiska konsekvenser, som hittills har legat i skuggan av diskussionen om sjuk- och hälsovård och nya gränser för den regionala demokratin.

Beslut i detta ärende har fattats av landshövding Jöran Hägglund efter föredragning av biträdande länsråd Bengt-Åke Strömquist. I beslutet deltog även länsråd Susanna Löfgren.



Jöran Hägglund



Bengt-Åke Strömquist