



Fi.registrator@regeringskansliet.se

Yttrande till betänkande ”Regional indelning – tre nya län” (SOU 2016:48)

Ert diarienummer: Dnr Fi2016/02568/K

Sammanfattning och viktiga ståndpunkter

Länstyrelsen i Södermanlands län har mottagit rubricerat delbetänkande på remiss och redovisar nedanstående remissvar. Länstyrelsen har valt att i detta yttrande i huvudsak koncentrera sina synpunkter och förslag till de områden som berör den regionala statliga organisationen, länstyrelsens roll och organisation, förslaget att bilda Svealands län samt tidplanen för införande av nya län och landsting.

Länstyrelsen i Södermanlands län avstyrker Indelningskommitténs förslag att bilda tre nya län från den första januari 2018. Ett eventuellt genomförande av en regionreform bör enligt Länstyrelsen genomföras samordnat i hela landet och tidigast år 2023.

Länstyrelsen delar utredarens uppfattning om att den nuvarande länsindelningen behöver ses över i syfte att skapa förutsättningar för en mer effektiv och likvärdig offentlig förvaltning. Länstyrelsen menar dock att det i delbetänkandet saknas en djupare analys och mer klagörande beskrivningar kring flera av förslagen. Därför anser Länstyrelsen att vi inte har möjlighet att lämna ett fullgott yttrande på förslaget i sin helhet. Länstyrelsen saknar i delbetänkandet en:

- Fördjupad analys kring flera av de förslag och ställningstaganden som framförs.
- Beskrivning och analys av hur statens roll på regional nivå ska se ut.
- Beskrivning och analys av hur förhållandet mellan stat och region ska se ut.
- Fördjupad beskrivning över vilka funktionella samband och samverkan som motiverar den föreslagna Svealandsregionen.
- Genomgripande konsekvensanalys för genomförandet där vår bedömning är att tiden för genomförandet är allt för snäv.

Att besluta om förändringar enligt kommitténs förslag, innan dess att ovanstående är utrett och besvarat, innebär enligt Länstyrelsens bedömning att reformen skulle genomföras utifrån bristfälliga beslutsunderlag. Konsekvenserna av det kan bli att de förväntade positiva effekterna av reformen kraftigt försenas eller delvis helt uteblir. Länstyrelsen bedömer därför att beslut om länsammanslagning bör fattas först efter det att ett slutbetänkande lämnats och där dessa frågor har tagits omhand. Länstyrelsens uppfattning är därför att genomförandet bör skjutas fram från 2018 till 2023 och att eventuella förändringar bör genomföras samlat i samtliga län samtidigt.

Nedan följer Länsstyrelsens synpunkter på förslagen i delbetänkandet. Länsstyrelsen avstår från att lämna synpunkter på vissa av förslagen i delbetänkandet och fokuserar på de förslag som i någon del rör organisationen, indelningen samt ansvars- och rollfördelningen. Länsstyrelsen i Södermanlands län fokuserar vidare på att lämna sina kommentarer utifrån det län, Svealands län, som utredarna förslår att Länsstyrelsen ska tillhöra i den nya regionindelningen. Efter kapitlet Allmänna och övergripande synpunkter har Länsstyrelsen valt att lämna sina synpunkter utifrån kapitelindelningen i delbetänkandet

Allmänna och övergripande synpunkter

Länsstyrelsen delar utredarens uppfattning om att den nuvarande länsindelningen behöver ses över i syfte att skapa förutsättningar för en mer effektiv och likvärdig offentlig förvaltning, där hållbar utveckling och social sammanhållning främjas i hela landet. Att reducera antalet befintliga län och att samla staten regionalt torde innebära samverkansvinster och ge förutsättningar för en mer ändamålsenlig statlig regional förvaltning. Men det är av största vikt att genomgripande reformer om statens regionala förvaltning sker med tillräcklig tid för analys och förankring.

Det är positivt att kommittén i sitt delbetänkande lyfter fram Länsstyrelsens viktiga roll som samordnande aktör på regional nivå. Länsstyrelsen noterar dock att delbetänkande saknar förslag om hur en ny statlig, regional förvaltning i praktiken ska fungera. Vi menar att det saknas en tillräckligt djup analys för att en reform av den här omfattningen ska vara möjlig att träda i kraft redan 1 januari 2018. Det höga tempot riskerar att leda till att de vinster man eftersträvar med sammanslagningen i stora delar uteblir.

En av de frågor som kräver en mer omfattande och djuplodande analys är hur länsstyrelserna ska organiseras på bästa sätt i de nya storlänerna med stora geografiska avstånd och mellan 60-70 kommuner. En stor del av länsstyrelsens verksamhet har behov av geografisk närhet till invånare och företag, och många medarbetare på länsstyrelserna samverkar nära med företrädare för kommunerna. För att den föreslagna regionala reformen ska bli lyckosam är det av stor vikt att invånare, företagare, kommuner och andra aktörer inte upplever en ökad distans och försämrad service från samhällets sida. Frågan om hur den statliga regionala förvaltningen ska organiseras har utretts tidigare. Dessa utredningar, inte minst den utredning som presenterades 2012, Statens regionala förvaltning – förslag till en angelägen reform, bör finnas med på ett tydligare sätt i indelningskommitténs fortsatta arbete.

Även länsstyrelsens framtida roll kräver en mer omfattande analys än den som presenteras i betänkandet. I ovan nämnda utredning föreslår utredaren att länsstyrelserna ska ha fokus på några viktiga verksamhetsområden, där sammanvägning och samordning av olika samhällsintressen särskilt behövs. Dit räknas bland annat samhällsplanering och kulturmiljö, samhällsskydd och krisberedskap, naturvård och miljöskydd, lantbruk och landsbygdsfrågor.

Kommittén bedömer att omställningskostnaderna för förvaltningsreformen bör kunna hanteras inom respektive myndighets befintliga anslag. Länsstyrelsen delar inte kommitténs bedömning

utan menar att om övergångskostnaderna förväntas täckas av befintliga ekonomiska medel så kommer det självklart att kräva resurser från myndighetens ordinarie förvaltningsutgifter.

Kapitel 7 – En ändamålsenlig regional samhällsorganisation

Länsstyrelsen i Södermanlands län delar kommitténs uppfattning att det finns stora vinster med att staten får en mer ensad regional indelning. I syfte att stärka staten regionalt är Länsstyrelsens roll som samordnande aktör central och bedöms underlättas av att andra statliga myndigheter i högre grad än idag följer samma geografiska indelning. Det är dock av stor vikt att en sådan indelning sker utifrån en grundlig analys. Det krävs att stor hänsyn tas till regionala förutsättningar och att man utgår från en förståelse för varför olika myndigheters indelningar ser ut som de gör.

Kommittén anser att länsstyrelsens uppdrag att samordna staten regionalt bör förtydligas och förstärkas och har för avsikt att återkomma med förslag kring detta i sitt slutbetänkande. Länsstyrelsen i Södermanland är av den uppfattningen att en sådan analys och sådana förslag måste finnas innan en ny indelning görs och då inte bara utifrån det regionala tillväxtarbetet utan utifrån Länsstyrelsens hela uppdrag.

Länsstyrelsen ser att landstingen har behov av en större geografi men vi noterar även att staten och länsstyrelserna inte har samma behov av lika stora län. Staten har ett behov av närhet till kommuner och medborgare och då är mindre län med färre kommuner att föredra.

Södermanlands län har etablerade samverkansstrukturer och funktionella samband med andra län redan idag. Dessa strukturer och samband är uppbyggda över tid och har stor acceptans från aktörerna i regionen. Länsstyrelsen ser med anledning av det fördelar med att låta sådana befintliga strukturer och samband få större betydelse vid en ny indelning.

Kapitel 8 och 9 – Utgångspunkter för indelning till nya län och förslaget på nya län

Länsstyrelsen är medveten om att kommittén har haft att ta hänsyn till en rad olika perspektiv och faktorer i sitt förslag till indelningen. Länsstyrelsens uppfattning är att förslaget till nya storregioner i alltför stor utsträckning har utgått från sjukvårdens behov. Andra viktiga perspektiv så som arbetsmarknadsregioner och befintliga samverkansformer har enligt Länsstyrelsen inte beaktats i tillräckligt hög grad.

Vår bedömning är därför att den föreslagna indelningen inte blir så funktionell och ändamålsenlig som den skulle kunnat bli om kriterierna för indelningen hade viktats annorlunda. En väl fungerande arbetsmarknadsregion bedömer Länsstyrelsen som en av de mest centrala parametrarna som grund för ny länsindelning, om indelningen ska vara mer ändamålsenlig än dagens. Länsstyrelsen har svårt att förstå kommitténs resonemang om varför ett för starkt arbetsmarknadsperspektiv inte skulle stärka och ta tillvara den samlade utvecklingskraften.

Kommittén för en diskussion om residensstäder i de nya länen. Länsstyrelsen menar, liksom kommittén, att det är viktigt att de nya residensstäderna kan säkerställa kompetensförsörjningen till myndigheten och regionen. Länsstyrelsen vill dock samtidigt understryka vikten av att behålla

verksamhet och arbetstillfällen vid nuvarande residensstäder. Detta för att tillvarata den kompetens som finns vid nuvarande myndigheter, ta tillvara befintliga samarbeten samt säkerställa närheten för medborgarna. Det är viktigt att länsstyrelsen på alla orter har förmåga att verka utifrån länsstyrelsens roll och uppdrag som samordnande tvärssektoriell myndighet som ska göra sammanvägda bedömningar.

Kapitel 12 – Svealands län

Kommitténs förslag är att länen Dalarna, Gävleborg, Södermanland, Uppsala, Västmanland och Örebro per den 1 januari 2018 läggs samman till ett län, Svealands län. Regionen ska enligt förslaget följa efter ett år senare. Flertalet av länen som föreslås utgöra Svealands län har idag samma typ av stora utmaningar och strukturer när det gäller t.ex. hög arbetslöshet och låg utbildningsnivå. Kommittén beskriver i delbetänkandet att en sammanslagning av länen skulle innebära att det föreslagna Svealands län får bättre förutsättningar att konkurrera med andra regioner och hantera utmaningar än vad länen har var för sig. Länsstyrelsen saknar dock en djupare analys av huruvida en sammanslagning i Svealands län skulle bidra till det. Länsstyrelsen menar att det i stället finns en risk att nuvarande strukturer bevaras och förstärks i den föreslagna regionen snarare än att det per automatik skulle innebära att det skapas en funktionell region med hög diversifiering som är mindre sårbar för branschspecifika nedgångar. Utan etablerade samverkansformer och starka funktionella samband mellan länen är det Länsstyrelsens bedömning att det också finns en risk för en inomregional kamp, snarare än att det skapas en helhetssyn kring gemensamma lösningar i den föreslagna Svealandsregionen.

Kommunerna är en av de aktörer som Länsstyrelsen i olika sammanhang möter och samverkar med. En framgångsfaktor i den här relationen är att det finns god kännedom om kommunernas förutsättningar och behov och att det finns en fysisk närhet mellan staten och kommunerna. Antalet primärkommuner i det nya föreslagna Svealands län uppgår till 64 stycken. Länsstyrelsen ställer sig tveksam till att den goda relationen med kommunerna och andra viktiga aktörer går att upprätthålla i det nya stora länet. Sannolikt kommer nya former för samverkan att krävas liknande den i Västra Götaland där man infört kommunförbund som i många fall blir statens enda kontaktyta gentemot kommunerna. Länsstyrelsen ser en risk med en sådan utveckling då erfarenheterna både från Västra Götaland och Skåne visar att kontakterna med primärkommunerna har försvårats. I detta sammanhang vill Länsstyrelsen understryka vikten av att tillvarata de erfarenheter som dragits vid tidigare länsammanslagningar och konsekvenserna av dessa.

Kapitel 14 – Det regionala tillväxtarbetet i länen

En framtida samhällsorganisation måste utgå från ett tydligt medborgarperspektiv, där en tydlig statlig närvaro utvecklas, samtidigt som det inrättas starka regionala självstyrelseorgan. Roller och ansvar ska vara tydliga. Länsstyrelsens uppfattning är att myndighetens framtida roll kan rymma myndighetsutövning såväl som regionala utvecklingsinsatser. Vi menar att myndighetsuppdraget i sig är ett viktigt verktyg i den regionala tillväxtpolitiken och att den bör bygga på samverkan och gemensamt ansvar, snarare än på konkurrens och renodling av det regionala utvecklingsansvaret. Länsstyrelserna är den enda av de statliga myndigheter som möter primärkommunerna

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

Kapitel 15 – Länsstyrelser i de föreslagna länen

Vi delar kommitténs uppfattning att länsstyrelsens roll att samordna statlig verksamhet i länen och länsstyrelsernas roll i arbetet med regional utveckling behöver tydliggöras och utvecklas. Delbetänkandet lämnar flera frågor obesvarade. Det gäller t.ex. en tydligare beskrivning av statens roll på regional nivå och hur samverkan med den föreslagna regionen ska se ut när det gäller tillväxtfrågor, samt roller och ansvarsfördelning, mellan olika aktörer i det föreslagna länet.

Några få framtida län innebär att det finns risk för att det pågående nationella samarbetet mellan länsstyrelserna försämras till förmån för den interna samverkan i de nya länen. Detta riskerar att leda till större skillnader i rättstillämpningen än idag.

Länsstyrelsens delar kommitténs bedömning när det gäller att länsstyrelsens verksamhet bör bedrivas från flera verksamhetsorter än residensstäderna. Vi vill dock gå längre än vad kommittén uttrycker. Verksamhet **ska** bedrivas från flera orter. Detta för att verksamheten ska vara tillgänglig för medborgarna, för att säkerställa statliga jobb på flera orter och ge bättre förutsättningar för staten att få genomslag för sin politik. I det här sammanhanget kan vi konstatera att Nyköping under lång tid har fungerat väl som residensstad.

I kommitténs betänkande föreslås att tidigare koncentrerade verksamheter nu ska hanteras av de nya länen. Länsstyrelsen vill med anledning av det uppmärksamma regeringen på att det kommer att beröra medarbetare som nu inte ingår i den föreslagna Svealandsregionen. Kommittén berör kort frågan om Länsstyrelsens finansiering. Länsstyrelsens uppfattning är att den pågående översynen avseende länsstyrelsernas finansiering måste fullföljas.

Avslutningsvis vad avser kapitel 15 är Länsstyrelsen tveksam till uppgifterna som rör ärendemängden. Länsstyrelsen utgår ifrån att ärenden som handläggs av Länsstyrelsen men i system som tillhör andra myndigheter inte ingår i underlaget. Detta innebär att uppgifterna om länsstyrelsernas faktiska ärendevolymer är för lågt räknade.

Kap 18 – Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Länsstyrelsen ser fördelar med sammanslagning av flera län om goda förutsättningar ges. Länsstyrelsen ställer sig dock mycket tveksam till de, i delbetänkandet, föreslagna tidpunkterna för genomförandet. Vår uppfattning är att förslagen är ofullständiga och att betydligt mer tid behöver läggas på analys och förankring av förslagen. Det finns också starka skäl för att en eventuell förändring genomförs samtidigt i samtliga föreslagna regioner i stället för som i nuvarande förslag i två steg.

Datum

Dnr

2016-10-06

100-4525-2016

Ett förslag som så tydligt påverkar statens intressen bör inte genomföras utan en noggrann översyn av statens roll på regional nivå både vad gäller uppgifter, utförare och organisation. Ett flertal utredningar har tidigare gjorts, men att såsom i detta fall, fastslå en indelning utan att samtidigt beakta statens uppgifter och roll är olämpligt.

Kapitel 19 – Konsekvensanalys


Kommitténs samlade bedömning är att förslagen i delbetänkandet leder till långsiktiga positiva effekter för samhället i stort och skapar bättre förutsättningar att möta framtidens utmaningar. Samhällsekonomiskt bedömer man nettoeffekterna som positiva även om det på kort sikt sägs finnas omställningskostnader. Länsstyrelsen menar att de ekonomiska omställningskostnaderna är omfattande både vad gäller personal, lokaler m.m. Detta är helt underskattat och närmast outrett i betänkandet. Utan en sådan utredning och med alltför snabb implementering kan kritisk verksamhet, som måste fungera utan risk för komplikationer, vara hotad. Detta gör att den snabba tidtabellen som föreslås förefaller ogenomtänkt och riskfylld. I det här sammanhanget är det också viktigt att påpeka att det även bör finnas en konsekvensanalys av rekryteringsförutsättningar, organisationens vitalitet och arbetsmiljö. Detta oavsett tidpunkt för genomförande.

Även om delbetänkandet innehåller en konsekvensanalys menar Länsstyrelsen att den saknar relevanta konsekvenser för flera av förslagen. Vår uppfattning är att konsekvensanalysen skulle vinna på att utgå ifrån, och utveckla, flera perspektiv. Länsstyrelsen föreslår följande tre perspektiv:

- Medborgarnas och ”kundernas” behov
- Länets behov
- Länsstyrelsens behov

För att konsekvensanalysen ska fungera som ett relevant underlag att arbeta vidare utifrån behöver den kompletteras med andra möjliga effekter och scenarier av förslagen.

Detta yttrande har beslutats av landshövding Liselott Hagberg efter föredragning av länsråd Claudia Gladberg Morner. I handläggningen har även Anna Svedlund, utredare, Ann-Sofi Blomkvist stabs- och kommunikationschef, Pierre Jansson verksamhetscontroller, samt enhetscheferna för Natur- och miljöenheten Anne-Li Fiskesjö, Landsbygdsenheten Ulrika Lundberg, Samhällsbyggnadsenheten Åke Johansson (Tf), och Juridiska enheten Karin Bergkvist, deltagit.



Liselott Hagberg



Claudia Gardberg Morner