



Länsstyrelsen
Gävleborg

Mats Hindström
010-225 14 33
mats.hindstrom@lansstyrelsen.se

YTTRANDE

2018-08-30

1 (11)

Dnr 2292-2018

Regeringskansliet
Finansdepartementet
Fi.remissvar@regeringskansliet.se
Fi.ofa.k.remissvar@regeringskansliet.se

Indelningskommitténs betänkande Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå (SOU 2018:10) (Fi/2018/00966/K)

Gemensamma synpunkter från länsstyrelserna

Länsstyrelsen Gävleborg lämnar till regeringen ett yttrande, som innehåller gemensamma synpunkter över Indelningskommitténs slutbetänkande Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå (SOU 2018:10). Yttrandet inleds med de gemensamma synpunkter som länsstyrelserna särskilt vill lyfta fram och som tagits fram av en arbetsgrupp inom nätverket för hållbar tillväxt. De länsstyrelsegemensamma synpunkterna omfattar följande punkter:

- Överväganden och förslag på myndighetsgemensam indelning
- Förslaget till geografisk indelning
- Länsstyrelsernas roll
- Länsstyrelsegemensam samverkan

Därefter avslutas yttrandet med länsstyrelsespecifika synpunkter. Bland annat utifrån den regionala kontext som den enskilda myndigheten verkar i.

Inledning och bakgrund

Regeringen tillsatte juli 2015 Indelningskommittén med uppgiften att föreslå en ny indelning med väsentligt färre län och landsting. Indelningskommittén lämnade sitt förslag juni 2016 – *Regional indelning – tre nya län* (SOU 2016:48). Delbetänkandet remitterades till ett stort antal remissinstanser inklusive länsstyrelserna.

Regeringen gick inte vidare med förslaget, utan beslutade att uppdraget skulle utgå. Kommittén skulle inte heller utreda länsstyrelsernas organisation. I juni 2017 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv som främst handlar om statliga myndigheters regionala indelning och som redovisas i föreliggande slutbetänkande. Under utredningens gång har

länsstyrelserna fått två frågor att besvara, dels vilka konsekvenser en samordnad regional indelning för statliga myndigheter skulle få för länsstyrelserna, dels om en samordnad regional indelning påverkar länsstyrelsernas behov att samverka sinsemellan.

Länsstyrelserna befinner sig olika regionala kontexter och dessa synpunkter lyfts fram i respektive yttrande från länen. Inledningsvis vill länsstyrelserna gemensamt lyfta ett antal frågor där länsstyrelserna har en gemensam syn, bland annat kring länsstyrelsernas uppdrag och goda förmåga att svara för statlig samordning och samverkan på länsnivå, samt det omfattande och välutvecklade samarbetet sinsemellan de 21 myndigheterna.

Överväganden och förslag på myndighetsgemensam indelning

Indelningskommittén föreslår att följande tio myndigheter ska ingå i den myndighetsgemensamma indelningen:

- Arbetsförmedlingen
- Försvarsmakten
- Kriminalvården
- Migrationsverket
- Polismyndigheten
- Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige (strukturfondsprogram)
- Säkerhetspolisen
- Tillväxtverket (strukturfondsprogram)
- Trafikverket
- Åklagarmyndigheten.

Genom att begränsa förslaget till ett urval av myndigheter så formas ingen tydlig helhetsbild av statlig regional samordning. Dessutom hade det varit intressant att samtidigt genomlysna myndighetssamordningen på nationell nivå och i synnerhet samordningen mellan myndigheter och ansvariga departement. I likhet med den parlamentariska Landsbygdkommitténs slutsatser så riskerar flera av de regionalt sett mest angelägna tvärsektoriella framtidsfrågorna som exempelvis integration, kompetensförsörjning, totalförsvaret, att fastna mellan departementen och som i sin tur påverkar tydligheten i myndighetsuppdragen på regional nivå

Vi bedömer att fler myndigheter än de tio som räknas upp är särskilt intressanta ur perspektivet samordning på regional nivå:

- Försäkringskassan svarar tydligt emot de kriterier som kommittén sätter upp. Vi ser en nära koppling mellan Försäkringskassan, hälso- och sjukvården och Arbetsförmedlingen. Försäkringskassan är även med i de regionala partnerskapen för strukturfonderna.
- Lantmäteriet bör ingå, med tanke på kopplingen till länsstyrelsernas arbete inom fysisk planering och naturvård m.m.
- Skogsstyrelsen har också starka kopplingar till länsstyrelsernas arbete, exempelvis inom miljömålen och landsbygdsutveckling. Det senare är självfallet kopplat till strukturfonderna.
- Kommittén väljer bort ”rena tillsynsmyndigheter”, men här har vi en annan syn. Länsstyrelserna kan hänvisa till Ansvarskommittén som argumenterar för att samordna statens tillsynsmyndigheter gentemot kommunerna. Således bör även främst IVO och Skolinspektionen övervägas noga i detta sammanhang.
- Länsstyrelsen Gävleborg ser kopplingen till den regionala utvecklingen, men endast i mindre utsträckning kopplingen till hälso- och sjukvården. Detta skiljer oss från uppfattningen i det gemensamma svaret.
- Skatteverket lyfts fram i enkätsvaren (se s. 108) och länsstyrelserna ser goda skäl att överväga även den myndigheten.

I flera fall bör också totalförsvarsaspekten lyftas fram: Flera av de uppräknade myndigheterna har betydelse även i det avseendet.

Områden och utmaningar med behov av samordning

En ändamålsenlig och samordnad regional organisation för myndigheter som ansvarar för statliga uppgifter som påverkar regional utveckling och tillväxt kan ha stor betydelse för kommuner, medborgare och företag.

Indelningskommittén har i sitt betänkande (sidan 113) identifierat tre områden där behovet av samordning mellan myndigheter och mellan myndigheter och kommunsektorn är stort, samtidigt som landsting möter en rad statliga myndigheter med regional indelning. De tre områdena är krisberedskap och totalförsvar, regional utveckling samt mottagande av nyanlända. Vår uppfattning är att dessa tre områden naturligtvis är mycket centrala, precis som kommittén påpekar, men har samtidigt helt olika funktionalitet i ett regionalt perspektiv och det är svårt att utifrån utredningens underlag se varför just dessa bör omfattas av en gemensam geografi.

Det finns flera frågor som kommer att kräva en utökad samordning av staten på den regionala nivån:

- Verka för genomslag och uppföljning i arbetet med Agenda 2030.
- Robusthet i våra samhällssystem
- Klimat- och energiomställning
- Landsbygdsutveckling
- Uppnå miljö kvalitetsmålen
- Samhällsplanering och bostadsförsörjning
- Integration
- Jämställdhet och mänskliga rättigheter

Länsstyrelsernas geografiska områdesansvar i krissituationer och det förändrade säkerhetsläget påverkar arbetet med krishantering, krisberedskap och civilt försvar.

För att hantera sektorsövergripande samhällsutmaningar behövs en tydlig, stark och samordnad statlig närvaro. En samordnad statlig regional indelning skulle kunna öka förutsättningarna för att ta tillvara de gemensamma insatser som den statliga sektorn kan bidra med på regional nivå. Staten bör i sin styrning av statliga myndigheter ha fokus på att underlätta samverkan mellan statliga myndigheter, samt mellan statliga myndigheter och kommunala självstyrelseorgan, på länsnivå. Den stora utmaningen är att hitta arbetssätt som möjliggör för centrala myndigheter att utveckla en god samverkan med länsstyrelser och regionalt tillväxtansvariga organ på länsnivå, oavsett hur den större regionala organisationen ser ut.

Länsstyrelser och landsting/samverkansorgan arbetar tvärsektorieellt och med stark förankring i den regionala och lokala miljön. Centrala myndigheter arbetar sektorsvis och är i huvudsak organiserade utifrån ett nationellt perspektiv. Vad som är mest angeläget ur samordningssynpunkt är att statliga sektorsmyndigheter utvecklar sin samverkan utåt mot aktörerna på länsnivå och inte inåt i organisationsfrågor.

Förslaget till geografisk indelning

Indelningskommittén föreslår att de myndigheter som enligt kommitténs förslag ska omfattas av en gemensam indelning ska omfatta sex geografiska områden, vilka följer sjukvårdens indelning i sjukvårdsregioner. Syftet har varit att utifrån det förvaltningspolitiska målet om en samverkande och innovativ statsförvaltning, lämna förslag på en samordnad regional indelning för de statliga myndigheter som är relevant både för staten som helhet och för kommuner och landsting. Den regionala indelningen bygger på att inte bryta några läns- och landstingsgränser. Utredningen har också

sökt en indelning som innebär minst omställning för såväl de berörda statliga myndigheterna som för kommunerna.

Tabell 1: Indelning enligt sjukvårdens sex regioner.

Område	Län	Befolkning ¹
Nord	Jämtland, Norrbotten, Västerbotten, Västernorrland	895 534
Mitt	Dalarna, Gävleborg, Södermanland, Värmland, Uppsala, Västmanland, Örebro	2 082 515
Stockholm-Gotland	Stockholm, Gotland	2 366 738
Öst	Jönköping, Kalmar, Östergötland	1 058 269
Väst	Halland, Västra Götaland	2 015 607
Syd	Blekinge, Kronoberg, Skåne	1 701 579

1) Källa: SCB, 2017-12-31

Utredningen föreslår som en alternativ indelning att följa Polismyndighetens indelning i sju regioner:

Tabell 2: Indelning enligt Polismyndighetens sju regioner.

Område	Län	Befolkning ¹
Nord	Jämtland, Norrbotten, Västerbotten, Västernorrland	895 534
Bergslagen	Dalarna, Värmland, Örebro	865 471
Mitt	Gävleborg, Uppsala, Västmanland	925 703
Stockholm	Stockholm, Gotland	2 366 738
Öst	Jönköping, Södermanland, Östergötland	1 106 074
Väst	Halland, Västra Götaland	2 015 607
Syd	Blekinge, Kalmar, Kronoberg, Skåne	1 945 115

1) Källa: SCB, 2017-12-31

Länsstyrelsen betonar vikten av att de statliga myndigheterna indelas så att deras myndighetsgränser följer länsgräns så att inte flera regioner spänner över samma län. När det gäller indelningen av de uppräknade statliga

myndigheterna i regioner är det viktigt att indelningen av andra myndigheter görs med hänsyn tagen till befintliga länsgränser så att hela det geografiska länet, d.v.s. länsstyrelsernas geografiska områdesansvar hamnar inom ett och samma geografiska område för var och en av de statliga myndigheterna.

En samordnad regional indelning kräver ökad styrning av myndigheternas interna val av lokalisering. Länsstyrelsen vill lyfta fram att det är angeläget för vårt samordningsuppdrag att varje statlig myndighet har myndighetsföreträdare utsedda för respektive län. Det är också av vikt att varje myndighet utvecklar sitt kunskapsunderlag om de regionala förutsättningarna för de län som man kan komma att få ansvar för.

Indelningskommittén för på sidorna 124–126 ett resonemang om behovet av samordning mellan de utvalda tio myndigheterna inom den föreslagna geografiska indelningen. Detta är en central och angelägen grundfråga. Utredningen lyfter tentativt fram ett förslag om att utnämna en sektorsmyndighet att samordna andra sektorsmyndigheter inom några utpekade sakområden. Länsstyrelserna anser inte att det är en framkomlig väg av flera skäl. Den svenska förvaltningstraditionen bygger på starka och samtidigt självständiga myndigheter. Att som Indelningskommittén verkar föreslå, inrätta någon form av matrisorganisation för den statliga nivån tror vi varken leder till vare sig ökad måluppfyllelse eller tydlighet och därmed leder det inte till bättre service för våra medborgare.

Indelningskommittén beskriver hur många frågor har ”växt ur länsstrukturen” och att länsstyrelserna är de enda myndigheterna som fortsatt är ”kvar” på länsnivå. Länsstyrelserna är en tvärsektoriell regional myndighet som arbetar på regeringens uppdrag på den regionala nivån som anges. Genom den så kallade enmyndighetsreformen som bland annat har genomförts i syfte att effektivisera statsförvaltningen har fokus i hög grad riktats mot att öka myndigheternas effektivitet i ett nationellt perspektiv. Det har inneburit att den statliga regionala närvaron har minskat och centraliseringen tilltagit. Regeringen har uppmärksammat problemet och anför i budgetpropositionen för 2018 att de myndigheter som bedriver verksamhet i flera delar av landet ska så långt det är möjligt upprätthålla denna. Detta är bakgrunden till regeringens förslag till ny förordning för att öka styrningen av statliga myndigheters lokalisering (Fi 2018/00686/SFÖ). Enligt förslaget ska myndigheterna vid beslut om lokalisering ta fram en konsekvensanalys och även samråda med länsstyrelse, region och aktuell kommun. Det finns således många lösningar för att stärka den statliga regionala samordningen, inte bara nya regionala indelningar och därmed fler regionala nivåer.

Sådana lösningar, som också torde minska risken för en tudelning av samhället, skulle exempelvis kunna vara att Länsstyrelserna på sig uppgifter

som andra myndigheter inte kan prioritera eller av andra skäl genomföra på regional nivå. Det finns ett tydligt behov av en statlig närvaro lokalt och regionalt i alla delar av landet. Det har också regeringen betonat, inte minst inom ramen för arbetet med utlokalisering av statlig verksamhet. I ljuset av regeringens ambitioner kring vikten av att upprätthålla en statlig närvaro lokalt och regionalt spelar länsstyrelserna fortsatt en betydande roll. En roll som borde vara växande. Även Statens servicecenters uppdrag om lokala myndighets-/servicekontor faller väl in i denna bild.

Länsstyrelsernas roll

Länsnivån kommer fortsatt att vara den centrala arenan för samverkan kring länets utveckling. Länsstyrelserna har lång erfarenhet och stor vana att arbeta med olika typer av samordning, oavsett vilken regional indelning som gäller för myndigheter, företag eller organisationer. Länsstyrelserna bör fortsatt ha fokus på att samordna statliga myndigheter inom det egna länet, bland annat för att främja statliga myndigheters medverkan i respektive läns regionala tillväxtstrategier. Länsstyrelsens uppdrag att samordna statliga myndigheters insatser skulle avsevärt underlättas om respektive statlig myndighet prioriterade myndighetens närvaro och beslutskraft på länsnivå, som är den relevanta regionala samordningsnivån.

En allt viktigare samverkanspartner för länsstyrelserna är kommunerna. Det gäller i synnerhet befolkningsmässigt små kommuner som har begränsad kapacitet att upprätthålla kompetens inom alla områden, utan många gånger förlitar sig på stöd och vägledning från länsstyrelserna. Länsstyrelserna är den enda statliga myndighet som möter primärkommunerna sektorsövergripande och tvärsektoriellt. Länsstyrelsernas är dessutom den enda statliga myndighet som har till uppgift att göra sammanvägda bedömningar och att därmed avgöra intressekonflikter på lokal och regional nivå. För detta krävs närvaro, god kunskap och bra relationer som bygger på trovärdighet och kontinuitet.

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

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

Länsstyrelsen arbetar och är pådrivande inom ramen för av regeringen och riksdagen fattade beslut med samordning och hållbarhetsfrågor på många olika sätt. Beträffande hållbar utveckling har länsstyrelserna besvarat remissen om uppdrag till statliga myndigheter att bidra med underlag till Sveriges genomförande av Agenda 2030¹. Länsstyrelsen bedömer att länsstyrelserna med hänsyn tagen till de verksamheter som myndigheterna ansvarar för skulle kunna ta en betydande roll och ansvar för samordning, genomförande och uppföljning av arbetet med Agenda 2030.

Länsstyrelsen ska genom sin verksamhet minska sårbarheten i samhället, bevaka att risk- och beredskapshänsyn tas i samhällsplaneringen samt utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter under fredstida krissituationer och höjd beredskap enligt förordning (2017:868). Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor och Förordningen (2003:779) om skydd mot olyckor anger att länsstyrelsen är den myndighet som, om det fordras omfattande räddningsinsatser i kommunal räddningstjänst, får ta över ansvaret för räddningstjänsten i de kommuner som berörs av insatsen.

Under sommaren 2018 har konsekvenserna av långvarig torka bland annat resulterat i omfattande skogsbränder och extrema risker för skogsbränder i stort sett hela landet. Den 23 juli övertog Länsstyrelsen i Gävleborgs län räddningstjänsten i Ljusdals kommun, samtidigt förekom omfattande skogsbränder i bland annat Jämtlands, Dalarnas och Norrbottens län. Den här typen av händelser visar på vikten av en väl fungerande krisberedskap som är uppbyggd i tre nivåer, lokal, regional och central nivå. Länsstyrelserna har en nyckelroll för samordning och samverkan vid en kris. Länsstyrelserna har kunskapen om de lokala förutsättningarna för krisberedskapen i respektive län samtidigt som länsstyrelserna har möjlighet att skapa regional samordning av lokala resurser. Länsstyrelserna understödjer samtidigt centrala myndigheters lägesbilder och därmed deras möjlighet att hantera samhällsstörningen i ett nationellt perspektiv. Detta var särskilt tydligt under sommaren 2018 då skogsbränder förekom i flera län parallellt samtidigt som det förekom extrema brandriskvärden i stora delar av landet.

Landshövdingeämbetet är en samlande kraft. Det är en unik roll utöver vad en vanlig myndighetschef har. Landshövdingar har av tradition och till viss del av författning, en stor auktoritet och kan i kraft av sitt ämbete ta initiativ i viktiga frågor för länen och få viktiga aktörer att dra åt samma håll. Landshövdingen är regeringens representant, en samlande kraft och är en neutral funktion som uppfattas som positiv i många sammanhang.

¹ Ert dnr Fi2016/01355/SFÖ.

Länsstyrelsegemensam samverkan

Länsstyrelserna har sedan många år en långtgående samverkan mellan de 21 myndigheterna som sträcker sig från landshövdinge- och länsrådsnivå till enskilda handläggare som i sitt dagliga arbete med olika typer av ärenden stämmer av beredningsprocessens olika steg. Denna samverkan startade en gång i tiden med målet att ensa samt skapa enhetliga rutiner för alla 21 länsstyrelser i landet. Detta har inneburit att idag arbetar länsstyrelserna i mångt och mycket som om de vore en organisation, utan att för den skull tappa sin suveränitet som egna myndigheter. Detta är en viktig förutsättning för att länsstyrelserna ska kunna leva upp till de lokala och regionala behov som olika aktörer i respektive län har.

Samverkansarbetet syftar till att skapa ett enhetligt arbetssätt och bedömningsgrunder så att frågor i största möjliga mån hanteras på liknande sätt oavsett var i landet beslut fattas. Samverkan leder också till att effektivisera verksamheten genom att resurser samordnas mellan 21 myndigheter. Länsstyrelserna bedriver gemensamma utvecklingsprojekt i syfte att bland annat underlätta för den enskilde, invånaren, kommunen eller företagaren, att komma i kontakt med eller få information från länsstyrelserna.

Erfarenheter från länsstyrelsernas hantering av tidigare samhällsstörningar har tagits om hand och länsstyrelserna har utarbetat ett väl fungerande system för samverkan. En förutsättning för länsstyrelsernas hantering av skogsbränderna under sommaren 2018 har varit förmågan att stödja varandra. En gemensam metod för personalförsörjning av länsstyrelsernas krisledningsorganisationer har utarbetats vilket har ökat länsstyrelsernas förmåga att hantera allvarliga samhällsstörningar. Denna samverkan var en av de starkt bidragande förutsättningarna för den snabba hantering och det goda utfall som insatserna resulterade i. Länsstyrelserna har en särskild organisation för intern samverkan mellan de enskilda myndigheterna. Syftet är att säkerställa enhetlig och rättssäker ärendehandläggning.

Länsstyrelsen ser inte att en ändrad regional indelning av de uppräknade myndigheterna får någon direkt påverkan på länsstyrelsernas samverkansarbete. En ändrad regional indelning av myndigheter som verkar i länet kommer dock sannolikt innebära att Länsstyrelsen behöver etablera nya samverkanskanaler med respektive myndighetsregion, något som Länsstyrelserna har lång erfarenhet av.

Synpunkter från Länsstyrelsen i Gävleborgs län

Geografisk områdesindelning

Länsstyrelsen ser inte någon tydlig koppling mellan den regionala utvecklingen och sjukvårdsregionernas behov av samverkan. Länens utveckling kan i olika frågor och inom olika områden kräva samarbeten i olika riktningar. De sex samverkansplattformar som är inarbetade för landstingen i hela landet, innebär enligt Länsstyrelsen inte att detta behöver vara den bästa indelningen för annat utvecklingsarbete och annat samarbete. En strikt geografisk koppling och statlig indelning med utgångspunkt från sjukvårdsregionerna är enligt Länsstyrelsen troligen inte ändamålsenligt. Det finns inga tydliga belägg för att detta skulle vara effektivt för till exempel regional utveckling eller för integrationsfrågor eller landsbygdsutveckling, livsmedelsförsörjning och krisberedskap

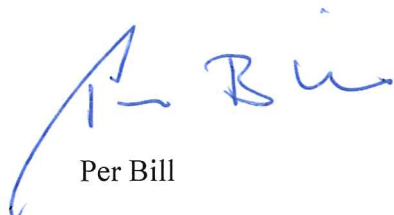
Det betyder inte heller att det är helt nödvändigt med en samordnad geografisk indelning. Det viktiga är att indelningen och samordningen är tydlig inom de områden där nära samarbete behövs för att underlätta samarbetet. Exempel på viktiga samarbeten mellan myndigheter är Totalförsvaret, Polis, Säkerhetspolis, och Åklagarmyndigheten. En annan regionindelning kan vara mer aktuell ifråga om integration, tillväxt och Arbetsförmedling.

Förutsättningarna för länsstyrelserna att kunna fylla rollen som statens företrädare på regional nivå behöver preciseras och stärkas. I flera fall kan det vara mer effektivt att utifrån de samhällsfrågor som ska lösas samarbeta i mer eller mindre formella konstellationer mellan länsstyrelser, centrala myndigheter, kommuner och landsting. Länsstyrelserna skulle i ett sådant samarbete ha ett starkt geografiskt ansvar.

Att likrikta den statliga indelningen och knyta den till sjukvårdsregioner skulle, rakt emot utredningens direktiv, kunna leda till en ny läns-/landstingsindelning.

Länsstyrelsen föreslår därför att frågan om regional statlig indelning läggs åt sidan, för att istället noggrant studera hur en kvalitativ och kvantitativ utveckling av länsstyrelsernas ansvar i relation till centrala myndigheter och kommuner skulle kunna se ut. Olika regional indelning eller olika samarbeten behöver inte vara fel. Inte heller att samordna de statliga myndigheternas indelning i regioner behöver vara fel om indelningen inte endast vilar på sjukvårdsregionernas behov, utan beroende av frågans art, ger utrymme för bästa lösning.

Beslut i detta ärende har fattats av landshövding Per Bill efter föredragning av stabschef Mats Hindström.



Per Bill



Mats Hindström