



Yttrande över Indelningskommitténs slutbetänkande Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå (SOU 2018:10)

Inledning

Länsstyrelsen i Gotlands län har beretts möjlighet att yttra sig över Indelningskommitténs slutbetänkande Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå (2018:10).

Länsstyrelsen i Gotlands län har tidigare under Indelningskommitténs arbete lämnat svar på frågor rörande länsstyrelsen roll och uppdrag.

Yttrandet redogör i huvudsak för länsstyrelsegemensamma synpunkter och kompletteras med specifika synpunkter från Länsstyrelsen i Gotlands län.

Myndighetsgemensam indelning

Indelningskommittén föreslår att tio myndigheter ska ingå i den myndighetsgemensamma indelningen. Genom att begränsa förslaget till ett urval av myndigheter så formas ingen tydlig helhetsbild av statlig regional samordning. Länsstyrelserna anser att fler myndigheter är särskilt intressanta för samordning på regional nivå:

- Försäkringskassan svarar tydligt emot de kriterier som kommittén sätter upp och vi ser en nära koppling mellan Försäkringskassan, hälso- och sjukvården och Arbetsförmedlingen. Försäkringskassan är även med i de regionala partnerskapen för strukturfonderna.
- Lantmäteriet bör omfattas med tanke på kopplingen till länsstyrelsernas arbete inom fysisk planering, naturvård, m.m.
- Skogsstyrelsen har starka kopplingar till länsstyrelsernas arbete, exempelvis när det gäller miljömål och landsbygdsutveckling, där landsbygdsutveckling självfallet är kopplat till strukturfonderna.
- Kommittén väljer bort ”rena tillsynsmyndigheter”, men här har vi en annan syn. Ansvarskommittén argumenterar också för att samordna statens tillsynsmyndigheter gentemot kommunerna. Således bör främst Inspektionen för vård och omsorg samt Skolinspektionen övervägas noga i detta sammanhang. Det finns en tydlig koppling till hälso- och sjukvården och den regionala utvecklingen.

- Skatteverket lyfts fram i betänkandet och länsstyrelserna ser goda skäl att överväga även den myndigheten.

Det hade också varit intressant att samtidigt genomlysna myndighetssamordningen på nationell nivå och i synnerhet samordningen mellan myndigheter och ansvariga departement. I likhet med den parlamentariska Landsbygdskommitténs slutsatser så riskerar flera av de regionalt sett mest angelägna tvärsektoriella framtidsfrågorna som exempelvis integration, kompetensförsörjning och totalförsvaret, att fastna mellan departementen, som i sin tur påverkar tydligheten i myndighetsuppdragen på regional nivå.

Områden med behov av samordning

Indelningskommittén har i sitt betänkande 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 totalförsvaret, 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 försvaret.

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 tvärsektoriellt 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.

Förslag till geografisk indelning

Indelningskommittén föreslår att de myndigheter som omfattas av en gemensam indelning ska indelas i sex geografiska områden, vilka följer sjukvårdens indelning i sjukvårdsregioner. Kommittén föreslår som en alternativ indelning, som följer Polismyndighetens indelning i sju regioner.

Länsstyrelserna betonar vikten av att de statliga myndigheterna indelas så att deras myndighetsgränser följer länsgränser 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. Länsstyrelserna vill lyfta fram att det är angeläget för vårt samordningsuppdrag att varje statlig myndighet har myndighetsföreträdare utsetta 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 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 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 nivå 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. Vilket 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. Länsstyrelserna skulle exempelvis kunna ta 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.

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 2030. Länsstyrelserna 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 det omfattande skogsbränder i 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 kunskapen om de lokala förutsättningarna för krisberedskapen i respektive län samtidigt som länsstyrelserna har möjlighet till att skapa förutsättningar för regional samordning av lokala resurser. Länsstyrelserna understödjer samtidigt centrala myndigheters lägesbilder och ökar därmed deras möjlighet att hantera samhällsstörningen och göra avvägningar utifrån 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 samlade kraft. Det är en unik roll utöver vad en vanlig myndighetschef har. Landshövdingar har av tradition 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 samlade kraft och är en neutral funktion som uppfattas som positiv i många sammanhang.

Länsstyrelsernas 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 möjligaste 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 vid samhällsstörningar. En gemensam metod för personalförsörjning av länsstyrelsernas krisledningsorganisationer har utarbetats vilket har ökat länsstyrelsernas förmåga att hantera allvarliga samhällsstörningar liksom skogsbränderna sommaren 2018.

Länsstyrelserna har en särskild organisation för intern samverkan mellan de enskilda myndigheterna. Syftet är att säkerställa enhetlig och rättssäker ärendehandläggning (se bilaga).

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.

Särskilda synpunkter från Länsstyrelsen i Gotlands län

Länsstyrelsen i Gotlands län vill särskilt lyfta fram betydelsen av lokal kännedom för en effektiv och samlad regional statlig verksamhet. Lokal kännedom är särskilt

viktigt vid krissituationer när snabba och samordnade insatser krävs. En mer centraliserad samordning har svårare att agera med korta ledtider. Lokal kännedom är nödvändigt för att kunna vidta rätt åtgärder och att kunna prioritera på lokal och regional nivå. Länsstyrelsen vill också betona vikten av att det på Gotland finns ledning och kompetens för att myndigheter ska ha beslutskraft, särskilt i de fall förbindelser till fastlandet i form av transporter, elektronisk kommunikation eller energi bryts. Särskild hänsyn behöver tas till Gotlands utsatta läge i Östersjön.

Länsstyrelsen i Gotlands län har särskilda uppdrag som kräver lokal kännedom och förmåga till samverkan. Det handlar bl.a. om regeringsuppdraget om att stärka totalförsvaret där en nära samverkan sker med Försvarsmakten, civilsamhälle och näringsliv för att ta fram en ny modell för det svenska totalförsvaret.

Vi är en samlande och samordnande aktör i länet. Länsstyrelsen samlar regelbundet de statliga myndigheterna i Gotlands län för gemensamma diskussioner. Vi fungerar också som en länk mellan den kommunala/regionala nivån och den statliga sektorn genom samverkan med Region Gotland. Samverkan är formaliserad i en skriftlig överenskommelse. En god samverkan mellan Länsstyrelsen och Region Gotland är mycket viktig för Gotlands utveckling.

Länsstyrelsen i Gotlands län ser en risk med att Indelningskommitténs förslag leder till en centralisering av ansvar och resurser. Det kan leda till minskad lokal kännedom, minskad förmåga att prioritera lokalt och regional samt minskade statliga resurser ute i olika delar av landet. Minskade statliga resurser och minskat behov av ledning och hög kompetens på mindre orter skulle vara mycket negativt för landsbygdsutvecklingen i Sverige. Det får inte bli så att Indelningskommitténs förslag hindrar fortsatt utlokalisering av statliga myndigheter eller delar av statliga myndigheter i landet. Länsstyrelsen i Gotlands län vill se att länsstyrelsernas kompetens och samordningsroll framöver stärks, utvecklas och förtydligas.

När det gäller de myndigheter som föreslås omfattas av gemensam geografisk indelning vill Länsstyrelsen i Gotlands län särskilt lägga till Skogsstyrelsen. Under början av 2000-talet genomfördes ett utvecklingsprojekt där Skogsstyrelsen på Gotland ingick i Länsstyrelsens organisation. Positiva effekter av det projektet märks ännu i form av kunskap om varandras organisation och erfarenhet av nära samverkan. Samverkan sker mellan Länsstyrelsen och Skogsstyrelsen i dag eftersom skogen på Gotland till största del ägs av privata markägare vilka också driver jordbruk. Därutöver sker en nära samverkan mellan våra myndigheter när det gäller områdesskydd och regeringsuppdraget om gröna jobb.

Länsstyrelsen vill också lägga till Kustbevakningen. På grund av Gotlands geografiska läge i Östersjön är Kustbevakningen en viktig myndighet för Länsstyrelsen att samverka med. Vi träffar Kustbevakningen regelbundet i Gotlands kris-

samverkansråd. Kustbevakningen är också en myndighet som behöver nära samverkan med bl.a. Polisen och Trafikverket, vilka föreslås ha en samordnad geografisk indelning av Indelningskommittén.

Beslut i detta ärende har fattats av landshövding Cecilia Schelin Seidegård efter föredragning i ledningsgruppen av handläggare för regional tillväxt Johan Gråberg.


Cecilia Schelin Seidegård


Johan Gråberg

bilaga



