



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

Med anledning av Indelningskommitténs slutbetänkande lämnar Länsstyrelsen i Jönköpings län nedanstående yttrande.

Sammanfattning

- Länsstyrelsen instämmer i kommitténs analys av problemen med ökad sektorisering och behovet av att återsamla staten
- En analys av statens roll och uppgifter regionalt som grund för förslag att stärka den statliga samverkan och närvaron regionalt saknas i betänkandet. Frågan om antal regioner är för tidigt väckt,
- Länsstyrelsernas samordnande roll behöver preciseras och stärkas liksom länsstyrelsens unika roll som statens förlängda arm på regional nivå med helhetssyn och förmåga att hantera intressekonflikter.
- Länsstyrelsen anser att det finns fler områden med behov av samverkan än de tre utpekade.
- Länsstyrelsen anser vidare att fler myndigheter än de tio bör inkluderas och möjligheterna till organisatorisk integrering bör prövas för vissa myndigheter.
- Det behövs fler åtgärder än gemensam geografisk indelning, t.ex. regionala beslutsmandat, för att åstadkomma en bättre statlig regional samordning.
- Samverkan mellan länsstyrelserna utvecklas och utökas kontinuerligt. Länsstyrelsen ser inte att kommitténs förslag påverkar den utvecklingen.

Övergripande

Länsstyrelsen anser att det är positivt att samverkan på den regionala nivån uppmärksammas och utreds samt att kommittén nu lämnar förslag på hur samverkan kan effektiviseras. Länsstyrelsen delar i allt väsentligt den problembild med sektoriseringens avigsidor och behovet av att ”återsamla staten” på regional nivå som kommittén redovisar.

Datum
2018-08-29

För att hantera sektorsövergripande samhällsutmaningar behövs en tydlig, stark och samordnad statlig närvaro. Länsstyrelsen ser påtagligt bättre förutsättningar att samordna de statliga intressena om det finns en samordnad geografisk indelning, men det är också väsentligt att den åtföljs av ett decentraliserat beslutsmandat för berörda myndigheter. Det skulle underlätta att ta fram gemensamma regionala planer och åtgärder, utarbeta analyser och strategier samt i övrigt ta initiativ för att utveckla och förnya formerna för statlig samverkan i länen. Det skulle också göra det möjligt att i större utsträckning ta vara på möjligheterna till synergier inom statlig verksamhet.

Länsstyrelser arbetar tvärsektorielt och med stark förankring i den regionala och lokala miljön. Centrala myndigheter arbetar sektorsvis och är i huvudsak organiserade utifrån ett sektoriellt perspektiv. Många myndigheter har därtill en regional organisation baserad på en funktionell istället för en territoriell ansvarsfördelning vilket innebär att regionala myndighetskontor kan sakna förankring i den regionala miljön. 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 och inom den egna sektorn. 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 regionalt. Det 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.

Dessvärre har kommittén inte beskrivit hur den regionala samordningen kan stärkas utöver det organisatoriska förslaget om en gemensam regional indelning för ett antal myndigheter. Det är enligt Länsstyrelsens mening inte tillräckligt med en gemensam indelning för att säkerställa att staten kan agera mer samfällt och tydligt med en gemensam röst i kontakterna med medborgare, region- och primärkommuner samt företag och andra organisationer. Initialt i betänkandet borde statens samordningsroll och uppgifter på regional nivå analyserats utförligare och tydliggjorts före det att ett förslag till ny regional indelning redovisas.

I en statlig samordning spelar länsstyrelsen en avgörande roll. Länsstyrelsen är den enda aktören som har ett helhetsperspektiv på statens arbete på regional nivå. Vissa statliga frågor och beslut omfattar flera sakområden och kräver därmed ett brett synsätt och en helhetsbedömning samt en god regional och lokal kännedom. Det är en värdefull tillgång när intressen ska vägas mot varandra och borde tydligare komma till uttryck i betänkandet. Länsstyrelsen har en unik ställning för

Datum
2018-08-29

att kunna hantera målkonflikter på ett konstruktivt sätt som borde synliggjorts i betänkandet.

Dessutom hade det varit av stort värde att samtidigt genomlysa myndighetssamordningen på nationell nivå och i synnerhet samordningen mellan myndigheter och ansvariga departement. I likhet med den parlamentariska Landsbygdskommitténs slutsatser så riskerar flera regionalt angelägna tvärsektoriella framtidsfrågor som exempelvis integration, kompetensförsörjning och totalförsvaret att fastna mellan departementen vilket i sin tur påverkar tydligheten i myndighetsuppdragen på regional nivå.

3.3 Överväganden och förslag på myndighetsgemensam indelning

Indelningskommittén har i sitt betänkande identifierat tre områden där behovet av samordning mellan statliga myndigheter samt mellan myndigheter och kommunsektorn är stort. De tre områdena är krisberedskap och totalförsvaret, regional utveckling samt mottagande av nyanlända. Vår uppfattning är att dessa tre områden 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 enbart dessa bör omfattas av en gemensam geografi.

Det finns ytterligare områden som kommer att kräva en utökad samordning av staten på den regionala nivån och som bör omfattas av statlig regional samordning. Dit hör t.ex.:

- Agenda 2030.
- Klimat- och energiomställning
- Landsbygdsutveckling
- Miljömålsarbetet
- Samhällsplanering och bostadsförsörjning
- Integration
- Jämställdhet och mänskliga rättigheter

3.4 Myndigheter med gemensam indelning

Indelningskommittén förslår att tio myndigheter ska ingå i den myndighetsgemensamma indelningen. Genom att begränsa förslaget till dessa myndigheter skapas ingen tydlig helhetsbild av statlig regional samordning. Länsstyrelsen bedömer därför att fler myndigheter än de tio som räknas upp är betydelsefulla för samordning på regional nivå.

- Försäkringskassan svarar tydligt mot de kriterier kommittén satt upp. Länsstyrelsen ser en nära koppling mellan Försäkringskassan, hälso- och

Datum
2018-08-29

- sjukvården och Arbetsförmedlingen. Försäkringskassan är även med i de regionala partnerskapen för strukturfonderna.
- Lantmäteriets fastighetsbildningsverksamhet bör ingå, med tanke på kopplingen till länsstyrelsernas arbete inom fysisk planering och naturvård m.m.
 - Skogsstyrelsen har också nära samarbete med länsstyrelserna inom miljö- och naturvård samt landsbygdsutveckling. Skogsstyrelsen vänder sig dessutom till samma målgrupper, t.ex. skogs- och markägare, som länsstyrelserna.

Kommittén har valt bort ”rena tillsynsmyndigheter”. Länsstyrelsen gör en annan bedömning och anser i likhet med Ansvarskommittén att statens tillsynsmyndigheter gentemot kommunerna bör samordnas. Således bör även främst IVO och Skolinspektionen övervägas noga i detta sammanhang. Länsstyrelsen ser en tydlig koppling till hälso- och sjukvården och den regionala utvecklingen.

3.5 Förslag till geografisk indelning

Länsstyrelsen anser att kommitténs förslag om sex alternativt sju geografiska områden är alltför tidigt väckt och alltför generellt. Statens samordningsroll och uppgifter på regional nivå behöver analyseras och tydliggöras innan de statliga myndigheternas geografiska indelning beslutas så att statens regionala roll är klarlagd innan myndigheternas regionala indelning förändras.

Antalet regioner och förmodade skalfördelar måste vägas mot vikten av regional närvaro och lokalkännedom. Subsidiaritetsprincipen som är ett ledord i den offentliga beslutsordningen innebär att beslut bör fattas så nära medborgarna som möjligt. Det stärker närheten till kommuner, medborgare och företag. Länsstyrelserna är ensamma om att jobba över sektorsgränserna och sammanväga olika intressen på ett effektivt sätt med korta beslutsvägar.

När det gäller indelningen av 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.

Det är också viktigt att vara uppmärksam på att en samordnad regional indelning kräver en ökad styrning av myndigheternas egna val av organisationsmodell och lokalisering. Detta är i så fall ett avsteg från den förvaltningsmodell som kännetecknar den statliga förvaltningen. Ett alternativ är möjligheten att flytta vissa uppgifter som idag åvilar andra statliga myndigheter till länsstyrelserna.

Länsstyrelsen anser därför att kommittén borde övervägt en statlig samordning genom att organisatoriskt inordna vissa myndigheters regionala verksamheter i länsstyrelserna. Statens agerande regionalt kan därigenom effektiviseras genom att lyfta över det regionala ansvaret till länsstyrelserna genom en samordnad länsförvaltning. Sådana förslag har framförts i tidigare utredningar (bl.a. Regional

Datum
2018-08-29

framtid (SOU 1995:27) och Statens regionala förvaltning – förslag till en angelägen reform (SOU 2012:81)). En översyn bör göras över vilka regionala statliga sektorsuppgifter som skulle kunna tas över av länsstyrelserna, inte genom samverkan utan genom faktiskt övertagande av verksamhet. Motsvarande regionala uppgifter har tidigare överförts från bland annat Jordbruksverket till länsstyrelserna med gott resultat. En förstärkt länsstyrelse tillika statens regionala företrädare, skulle kunna inrymma främst Skogsstyrelsens regionala uppgifter och Lantmäteriets fastighetsbildningsverksamhet. Även exempelvis Skolinspektionens och Livsmedelsverkets regionala uppgifter kan vara aktuella.

Kommittén understryker vikten av att det i samtliga frågor finns en utpekad myndighet med ett särskilt uppdrag att samordna andra myndigheter inom det myndighetsgemensamma området, men att det inte faller inom kommitténs uppdrag att föreslå sådana. Kommittén nämner två möjligheter; en länsstyrelse i varje geografiskt område respektive en sektorsmyndighet per sakområde och geografiskt område. Länsstyrelsen vill framföra att oavsett val av ansvarig samordnare kommer det att påverka länsstyrelsernas samordning med varandra. Om en länsstyrelse ska få ett överordnat ansvar att samordna andra länsstyrelser innebär det förändringar i länsstyrelsernas inbördes struktur som egna myndigheter. En sådan förändring måste föregås av en noggrann utredning. Det finns en avgörande principiell skillnad i om samordningen innebär att länsstyrelser samverkar och efter dialog var för sig fattar egna beslut - eller om det skulle innebära att en länsstyrelse skulle ges mandat att överpröva en annan länsstyrelses beslut, alternativt fatta ett eget beslut för samtliga län i det geografiska området. Det är viktigt att i sådana fall klara ut vilka frågor som behöver beslutas på områdesnivå (flera län) och vilka frågor som kan beslutas inom respektive län. Länsstyrelsen vill dock understryka att en ny gemensam, administrativ indelning av statliga myndigheter inte ska syfta till att skapa en ny nivå i staten.

Länsstyrelsernas roll

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 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

Datum
2018-08-29

tvärsektoriellt. För detta krävs närvaro, god kunskap och bra relationer som bygger på trovärdighet och kontinuitet.

Länsstyrelsen arbetar och är pådrivande inom ramen för av regeringen och riksdagen fattade beslut med samordning och hållbarhetsfrågor på många olika sätt. 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.

Sommarens händelser med bränder och torka 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 till 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.

Länsstyrelsen vill också lyfta fram landshövdingeämbetet som en samlande 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 samlande kraft och är en neutral funktion som uppfattas som positiv i många sammanhang.

Länsstyrelsegemensam samverkan

Länsstyrelserna har sedan många år en långtgående samverkan som sträcker sig från landshövdinge- och länsrådsnivå till enskilda handläggare som utbyter erfarenheter och koordinerar gemensamma frågor. Detta innebär att länsstyrelserna idag arbetar i mångt och mycket som 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.

Länsstyrelserna har en särskild organisation för intern samverkan som bl.a. syftar till att skapa ett enhetligt arbetssätt och gemensamma bedömningsgrunder så att frågor så långt möjligt hanteras på liknande sätt oavsett var i landet beslut fattas. Samverkan leder också till att effektivisera verksamheten. 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. Syftet är att säkerställa enhetlig och rättssäker ärendehandläggning.

Datum
2018-08-29

Samverkan var en viktig förutsättning för länsstyrelsernas förmåga att stödja varandra vid skogsbränderna under sommaren 2018. En gemensam modell för personalförsörjning av länsstyrelsernas krisledningsorganisationer har utarbetats vilket har ökat länsstyrelsernas förmåga att hantera allvarliga samhällsstörningar.

Ett ytterligare exempel är den gemensamma förvaltningen av verksamhetsstöd där alla länsstyrelser samverkar kring IT-system med nationella myndigheter såsom Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten. Detta arbete kommer att fortsätta oberoende av övriga statliga myndigheters geografiska indelning.

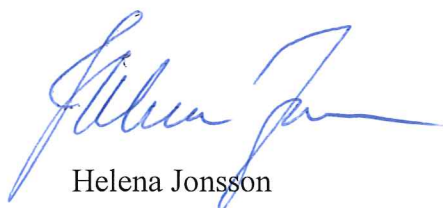
Länsstyrelsen ser inte att en ändrad regional indelning av de uppräknade myndigheterna får någon direkt påverkan på länsstyrelsernas samverkansarbete. En ändrad regional indelning av myndigheter som verkar i länet kommer dock sannolikt innebära att Länsstyrelsen behöver etablera nya samverkanskanaler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

Finansiering av förvaltningsutgifter för det regionala utvecklingsansvaret

Länsstyrelsen har inga synpunkter på kommitténs förslag om att från länsstyrelserna frigöra de medel som idag finansierar förvaltningsutgifterna för det regionala utvecklingsansvaret.

Länsstyrelsen föreslår vad gäller 1:1-anslaget för Regionala tillväxtåtgärder att det borde finnas en undre beloppsgräns på cirka 2 miljoner kr per län för att skapa utrymme för regionala insatser av betydelse.

Detta yttrande har beslutats av Landshövding Helena Jonsson efter föredragning av avdelningschef Per Hallerstig. I den slutliga handläggningen av ärendet har även Länsrådet Anneli Wirtén deltagit.



Helena Jonsson



Per Hallerstig