

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

Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå

Fi/2018/00966/K (SOU 2018:10)

Sammanfattning

Länsstyrelsen i Norrbottens län har fått rubricerat slutbetänkande på remiss. Indelningskommittén (IK) föreslår bland annat en myndighetsgemensam regional indelning i 6–7 regioner för tio statliga myndigheter.

Länsstyrelsen stödjer inte förslaget till ny regional indelning eller grunden för urvalet av myndigheter. Skälet är bland annat likheten med tidigare förslag om ny länsindelning som regeringen med goda argument inte gick vidare med.

IK för ett grundläggande resonemang kring statlig regional samordning som vi delar. Vi instämmer i behovet av att skapa stabila organisatoriska strukturer för den statliga nivån i hela landet. Vi delar också uppfattningen att med en genomtänkt struktur skapas förutsättningar för dels hög kompetens och resurseffektivitet inom myndigheterna, och dels en enhetlighet och rättssäker likabehandling av medborgarna varhelst i landet individen bor. Däremot är vår uppfattning att IK:s slutliga förslag inte innebär något genombrott inom området.

Myndighetsstyrning – till vad?

IK föreslår att följande tio myndigheter ska ingå i den myndighetsgemensamma regionala indelningen; Arbetsförmedlingen, Försvarsmakten, Kriminalvården, Migrationsverket, Polismyndigheten, Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige, Säkerhetspolisen, Tillväxtverket, Trafikverket och Åklagarmyndigheten.

Genom att begränsa förslaget till ett på oklara grunder definierat urval av myndigheter formas ingen tydlig helhetsbild av statlig regional samordning. Dessutom hade det varit intressant om IK valt att även genomlysa myndighetssamordningen på nationell nivå och i synnerhet samordningen mellan myndigheter och ansvariga departement. Därmed hade ett helt avgörande steg i styrningskedjan också kommit att belysas, och relevansen av IK:s slutsatser och urval i denna del hade kunnat värderats på ett mer transparent och relevant sätt. I likhet med den parlamentariska Landsbygdskommitténs slutsatser riskerar flera av de regionalt sett mest angelägna tvärsektoriella framtidsfrågorna - exempelvis integration, kompetensförsörjning, totalförsvar - att ”fastna”

mellan departementen vilket 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 statlig 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 miljömålsarbetet och landsbygdsutveckling. Det senare är självfallet också kopplat till strukturfonderna.
- Kommittén väljer bort ”rena tillsynsmyndigheter”, men här har vi en annan syn. Länsstyrelsen kan hänvisa till Ansvarskommittén som argumenterar för att samordna statens tillsynsmyndigheter gentemot kommunerna. Således bör även främst IVO och Skolinspektionen övervägas nog i detta sammanhang. Vi ser en tydlig koppling till hälso- och sjukvården och den regionala utvecklingen.
- Skatteverket lyfts fram i enkätsvaren (se s. 108) och Länsstyrelsen ser goda skäl att överväga även den myndigheten.

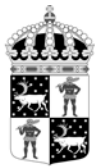
I flera fall bör också totalförsvaraspekten lyftas fram: Flera av de uppräknade myndigheterna har betydelse även i det avseendet.

IK har i sitt betänkande identifierat tre områden där behovet av samordning mellan myndigheter och mellan myndigheter och kommunsektorn är stort, samtidigt som även landstingen 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 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 enligt vår uppfattning en rad andra uppdrag, företeelser eller behov som i liknande grad kommer att kräva en utökad samordning av staten på den regionala nivån. Till dessa kan exempelvis räknas;

- 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

Länsstyrelsen konstaterar vidare att delar av den organisatoriska struktur som föreslås av IK antingen redan finns på plats eller planeras inför. Som IK själva noterar kommer myndigheter som exempelvis Arbetsförmedlingen även



fortsättningsvis att organiseras såväl funktionsmässigt som geografiskt utifrån premisser som huvudsakligen styrs av verksamhetslogik. Länsstyrelsen anser att den i sammanhanget överlägset viktigaste framtidsfrågan; dvs. hur staten vill använda sina myndigheter på den regionala nivån, lämnas tyvärr obesvarad.

Geografiskt område – utan lokal närvaro?

IK:s ursprungliga förslag till ny länsindelning stötte på hårt motstånd från remissinstanserna där vi med flera påpekade det orimliga i att skapa en administrativ region ”Norrland” som motsvarar hälften av rikets yta vilken samtidigt ska ansvara för lokal välfärd och service till alla sina medborgare. Motståndet i samhället, som bl.a. kom till uttryck i form av spontan mobilisering till folkomröstning i flera län, visade tydligt att kommittén i grunden undervärderat medborgarnas fortsatta starka relation till och stöd för den historiska länsindelningen, och i stället betraktat länstillhörighet som enbart en administrativ gränsdragning.

IK föreslår att de tio utpekade myndigheterna ska ha en gemensam indelning i sex geografiska områden, vilka följer sjukvårdens indelning i sjukvårdsregioner.

Tabell 1: Indelning enligt sjukvårdens sex regioner.

Område	Län	Befolkning 2017-12-31
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

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

Tabell 2: Indelning enligt Polismyndighetens sju regioner.

Område	Län	Befolkning 2017-12-31
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

Det föreslagna geografiska området ”Region Nord” är till ytan identisk med IK tidigare framlagda förslag till geografisk indelning. Vi kan inte annat än betrakta detta som att IK fortsätter hålla fast vid sitt tidigare förslag på ”storregion-reform”, med ett i sammanhanget ologiskt undantag för oförändrade länsgränser.

IK ignorerar därmed de sakförhållanden som Länsstyrelsen m. fl. anfört i tidigare yttranden. Att uteslutande utgå från skalekonomins logik som eftersträvar att optimera storleken givet befolkningsunderlag (med störst vikt på sjuk- och hälsovårdstjänsterna), utan en gedigen konsekvensanalys beaktande region- och samhällsstrukturer parametrar såsom geografiska avstånd, tillgänglighet och utvecklingen mot urbanisering, är direkt oövertänkt. Den senaste tidens många oväntade händelser (flyktingvåg, översvämningar, torka och bränder etc.) tydliggör vikten av att staten finns nära medborgarna och har goda kunskaper om förutsättningarna på lokal nivå.

Samordningsuppdrag – med otydlig matrisorganisation?

IK föreslår vidare att bland dessa tio myndigheter utses ansvariga sektorsmyndigheter som samordnar andra sektorsmyndigheter inom några utpekade sakområden. Det menar Länsstyrelsen inte är en framkomlig väg av flera skäl. För det första bygger den svenska förvaltningstraditionen på starka och samtidigt självständiga myndigheter. Att som IK föreslår, inrätta någon form av otydlig matrisorganisation för den statliga regionala nivån tror vi varken leder till vare sig ökad måluppfyllelse eller tydlighet och service för våra medborgare. För det andra saknar vi en grundläggande analys till förslaget då IK inte presenterar några beräkningar som visar hur detta skulle motiveras vare sig ekonomiskt, eller hur dess bidrag till ökad resurseffektivitet skulle se ut.

Länsstyrelserna har lång erfarenhet av att leda och samordna i tvärssektoriella frågor. Länsstyrelserna som myndighetsgrupp har också lokal kännedom och hög grad av legitimitet hos befolkningen. Med en bibehållen länsindelning anser vi att Länsstyrelserna även fortsättningsvis bör ha samordningsansvaret på länsnivå.

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 ansvarar för.

IK beskriver hur många frågor har ”växt ur länsstrukturen” och att länsstyrelserna är de enda myndigheterna som fortsatt är ”kvar” på länsnivå. Länsstyrelserna är en tvärssektoriell 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

Datum
2018-08-31

Diarienummer
100-3830-18

flera delar av landet så långt det är möjligt ska upprätthålla denna verksamhet. Det är också 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, landsting 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.

Statliga förvaltningsutgifter - blir allmänt statsbidrag?

IK föreslår i sitt slutbetänkande att de medel som i dag finansierar förvaltningsutgifterna för det regionala utvecklingsansvaret ska flyttas från länsstyrelsernas förvaltningsanslag. Motivet till varför just förvaltningsmedlen ska hanteras annorlunda anser vi behöver förtydligas. Länsstyrelsens uppfattning i frågan är att om det ska göras förändringar av den finansiella modell som idag fördelar statliga anslag mellan stat och landsting för regional utveckling, bör principiellt hela systemet ses över. Detta i syfte att undvika inkonsekventa sår lösningar som på sikt riskerar undergräva statens kontroll över dessa medel.

En översyn av den finansiella modellen skulle exempelvis omfatta Tillväxtverkets ansvar för hanteringen av landstingens andelar av det statliga anslaget 1:1 Regionala tillväxtåtgärder, vilket för närvarande uppgår till drygt en miljard kronor per år. Det skulle också innebära översyn avseende samtliga ekonomiska transaktioner som idag beslutas av landstingen, men som i praktiken hanteras av Tillväxtverket som agerar "bank" för landstingen. Modellen som idag också reglerar det yttersta ansvaret för handläggarsystemet NYPS, den samlade rapporteringen till regeringen m.m. skulle därmed också ingå i översynen. De statliga medel som är avsatta för regionala infrastrukturinvesteringar ansvarar Trafikverket för på motsvarande sätt.

Utveckla länsstyrelserna – staten nära medborgarna

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 därför fortsatt ha till uppdrag 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, vilken är den relevanta regionala samordningsnivån.

Landshövdingeämbetet är 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.

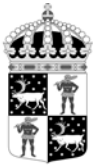
En allt viktigare samverkanspartner för länsstyrelserna är kommunerna. Det gäller i synnerhet befolkningsmässigt små kommuner som har begränsad kapacitet att upprätthålla kompetens inom alla sakområden, utan i stället måste förlita sig på stöd och vägledning från länsstyrelserna. Länsstyrelserna är den enda statliga myndighet som möter primärkommunerna sektorsövergripande och tvärsektorielt. 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 bör tydligare 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.

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. 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.

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 ansvaret för räddningstjänsten i Ljusdals kommun, samtidigt som det förekom omfattande skogsbränder i framför allt Jämtlands, Dalarnas och Norrbottens län. Den här typen av händelser visar på vikten av en väl fungerande krisberedskap 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.



Länsstyrelsegemensam samverkan – ”koncerttänk”

Länsstyrelserna har sedan många år en långtgående nationell samverkan, vilken sträcker sig från landshövdinge- och länsrådsnivå till enskilda handläggare som i sitt dagliga arbete stämmer av beredningsprocessens olika steg. Denna samverkan startade en gång i tiden med målet att ensa och skapa enhetliga rutiner för alla länsstyrelser i landet. Länsstyrelserna arbetar med många praktiska och strategiska frågor som om de vore en organisation, utan att för den skull tappa sin suveränitet, flexibilitet och beslutskraft som egna myndigheter. Detta har inneburit att länsstyrelserna i dag i mångt och mycket arbetar 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.

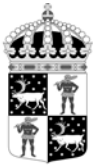
Erfarenheter från länsstyrelsernas hantering av tidigare samhällsstörningar har tagits om hand och länsstyrelserna har utarbetat ett väl fungerande system för samverkan. En förutsättning för länsstyrelsernas hantering av skogsbränderna under sommaren 2018 har varit förmågan att stödja varandra. En gemensam modell för personalförsörjning av länsstyrelsernas krisledningsorganisationer har utarbetats vilket har ökat länsstyrelsernas förmåga att tillsammans hantera allvarliga samhällsstörningar.

Länsstyrelsen ser inte att en ändrad regional indelning av de uppräknade statliga myndigheterna får någon omedelbar 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.

Länsstyrelserna har en särskild organisation för intern samverkan. Syftet är att säkerställa enhetlig och rättssäker ärendehandläggning, samt att samordna resurser för att åstadkomma en ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet i alla avseenden. Se bilaga 1.

Regional röra hos våra nordiska grannar – utan lösning i sikte

IK:s utredningsuppdrag, tillsammans med övriga utredningsinitiativ som igångsatts de senaste åren, indikerar en ambition att inordna förvaltningsverige i den ordning som delvis präglar EU-området. Sverige är emellertid ett litet och homogent land, där statens närvaro i hela landet varit, och fortsatt är, en garant för en enhetlig, gemensam och sammanhållande utveckling inom alla samhällssektorer. I stället för att, i likhet med kommitténs olika förslag, fragmenterat försöka finna argument för en ny ordning för hälso- och sjukvård, tillväxt, infrastruktur, utbildning, samhällsskydd m.fl. centrala områden, måste frågan om statens ansvar och närvaro kontra landstingens uppdrag och mandat



Länsstyrelsen
Norrbotten

YTTRANDE

8 (9)

Datum
2018-08-31

Diarienummer
100-3830-18

på det traditionellt statliga ansvarsområdet hanteras i ett större sammanhang där resultaten och konsekvenserna av en ändrad ordning belyses sammanhållet och transparent. Erfarenheterna från de liknande processer som pågår, och sedan länge pågått i Norge och Finland, bör tas tillvara och lända till eftertanke.

Parallellerna länderna emellan är många, både strukturellt och processuellt, och inriktningen baseras i hög grad på en statlig reträtt till förmån för ett centraliserat och på stordriftstanken baserat regionalt inflytande över centrala funktioner i samhällsapparaten. Det nationella perspektivet och sammanhanget får vika för det regionala, och funktionalitet, enhetlighet och effektivitet värderas ur ett regionalt, snarare än ett nationellt perspektiv. Den ”skandinaviska modellen”, med en stark och sammanhållande statlig närvaro i hela landet, ska ersättas av en mer federalistisk modell baserad på ordningen i de stora medlemsstaternas inom EU. En sådan reform är måhända eftersträvsvärd, men måste hanteras i ett större sammanhang där analyserna, och därmed effekterna och resultaten, blir tydligt redovisade och inte försvinner i detaljerna.

Laga inte det som fungerar

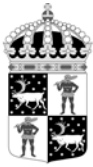
Avslutningsvis manar Länsstyrelsen i Norrbottens län till försiktighet att bryta sönder en fungerande regional myndighetsstruktur ytterligare och pekar i sammanhanget på erfarenheterna från Finland där ett antal regeringar under en tidsperiod om mer än 10 år sökt optimera utan framgång.

De som deltagit i beslutet

Beslut i detta ärende har fattats av landshövding Björn O. Nilsson efter föredragning av länsråd Johan Antti. I den slutliga handläggningen har också Mats Lindell och Katarina Ljunggren deltagit.

Björn O. Nilsson
Landshövding

Johan Antti
Länsråd



Bilaga 1

