



Länsstyrelsen  
Västerbotten

Datum  
2018-08-28

Ärendebeteckning  
3043-2018  
Arkivbeteckning

1(6)

Regeringskansliet  
Finansdepartementet  
Avdelningen för offentlig förvaltning  
Kommunenheten  
103 33 Stockholm

## Yttrande med anledning av Indelningskommitténs betänkande Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå (2018:10)

*Er beteckning Fi2018/00966/K*

### Inledande synpunkter

Länsstyrelsen i Västerbottens län (hädanefter benämnt LstAC) har på ett principiellt plan inget att invända mot införandet av en myndighetsgemensam indelning på regional nivå, och välkomnar ambitionen att säkerställa en väl fungerande samverkan och samordning av staten på regional nivå. LstAC delar samtidigt kommitténs uppfattning att förslaget inte är helt oproblematisk och att samverkan inte uppstår av sig själv, varför myndigheten vill framföra nedanstående synpunkter.

LstAC vill understryka att även om förslagens målsättning är väl fungerande samverkan och samordning så är det inte givet att detta blir det faktiska utfallet. Utöver en funktionell regional indelning bör alla myndigheter som förväntas delta i samordningen ha detta inskrivet i sin instruktion. LstAC vill också, i likhet med tidigare avgivna yttranden med anknytning till Indelningskommittén, höja en varningsflagga för övertro på regional likformighet samt framhålla vikten av att de innehållsliga frågorna reds ut. Det är till syvende och sist samordningens innehåll och funktion, i kombination med roll- och ansvarsfördelningen, som har avgörande betydelse för att en väl fungerande samverkan och samordning ska kunna realiseras.

En central utgångspunkt för Indelningskommitténs förslag, och således LstAC:s synpunkter på dessa, är tilläggsdirektivets (Fi 2015:09) tydliga skrivningar om att uppdraget att "...föreslå en ny läns- och landstingsindelning som innebär att Sverige delas in i väsentligt färre län och landsting." ska *utgå*, liksom att kommittén inte heller ska "...utreda länsstyrelsernas organisation". Mot den bakgrunden är det med viss oro vi ändå tagit del av skrivningar i betänkandet av typen att det är "...av stor vikt att lagstiftningen kan hantera även dessa typer av förändringar." (reduceringar av antalet län och landsting), "...nationellt helhetsgrepp på den regionala indelningen som dessutom inkluderar länsindelningen" (apropå att inte införa bestämmelser som innebär att det försvåras att införa indelningsförändringar mot ett enskilt landstings vilja" samt att "...folkromröstningar är ett trubbigt instrument för inhämtning av befolkningens synpunkter" (avseende förändrad indelning

av landstingsindelningen). I dessa stycken andas utredningen - trots tilläggsdirektiven – för ett underlättande för en framtida förändring av länsindelningen.

## Valet av myndigheter

Genom att begränsa förslaget till tio utpekade myndigheter formas ingen tydlig helhetsbild av statlig regional samordning. Det hade dessutom 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, totalförsvaret, att fastna mellan departementen vilket i sin tur påverkar tydligheten i myndighetsuppdragen på regional nivå.

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

- *Försäkringskassan* svarar tydligt emot de kriterier som kommittén sätter upp. LstAC 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 i sin tur självfallet kopplat till strukturfonderna.
- Kommittén väljer bort ”rena *tillsynsmyndigheter*”, men här har LstAC en annan syn. Inte minst Ansvarskommittén argumenterade för att samordna statens tillsynsmyndigheter gentemot kommunerna. Således bör främst IVO och Skolinspektionen övervägas noga i detta sammanhang, men även andra tillsynsmyndigheter kan vara relevanta att beakta. LstAC ser bl.a. en tydlig koppling till hälso- och sjukvården och den regionala utvecklingen.
- *Skatteverket* lyfts fram i enkätsvaren och länsstyrelserna ser goda skäl att överväga även den myndigheten.

## Förslaget till geografisk indelning

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 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. LstAC avstyrker detta förslag av flera skäl. Den svenska förvaltningstraditionen bygger som bekant på starka och samtidigt självständiga myndigheter. Att som Indelningskommittén verkar föreslå, inrätta någon form av matrisorganisation för den statliga nivån, leder varken till vare sig ökad måluppfyllelse eller tydlighet, och därmed 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. Men: 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 genomfördes 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 i sin tur 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 berörd 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 inte genomför 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 länsens 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 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 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 det finns gott om i Västerbottens län 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 både sektorsövergripande och tvärsektorielt – och detta är något väsentligt att slå vakt om. 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 goda relationer som bygger på trovärdighet och kontinuitet.

Förutsättningarna för länsstyrelserna att kunna fylla rollen som statens företrädare på regional nivå behöver emellertid 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<sup>1</sup>. 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.

Landshövdingeämbetet är – nu liksom tidigare – 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 för regeringen och därmed få viktiga aktörer att dra åt samma håll. Landshövdingen är regeringens representant, en samlande kraft och en neutral funktion som uppfattas som positiv i många sammanhang.

### **Länsstyrelserna som central aktör vid samhällsstörningar**

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) med länsstyrelseinstruktion. Lagen (2003:778) om skydd

---

<sup>1</sup> Ert dnr Fi2016/01355/SFÖ.

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 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 förelåg extrema brandriskvärden i stora delar av landet.

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.

## **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 länsstyrelserna i dag arbetar på ett enhetligt sätt 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 är den myndighet som bäst kan hantera inomregionala skillnader liksom balansera regionala hänsyn med en effektiv myndighetssamverkan

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,

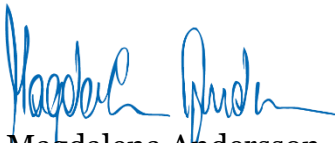
invånaren, kommunen eller företagaren, att komma i kontakt med eller få information från länsstyrelserna.

LstAC 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.


### **Sammanfattning**

- Genom att begränsa förslaget till de tio utpekade myndigheterna formas ingen tydlig helhetsbild av statlig regional samordning. Betydligt fler myndigheter än så borde vara intressanta.
- En samordnad regional indelning kräver ökad styrning av myndigheternas interna val av lokalisering.
- Förslaget om att låta en sektorsmyndighet samordna andra myndigheter avstyrks, då det varken leder till ökad måluppfyllelse, tydlighet eller medborgarservice.
- Länsstyrelserna skulle däremot kunna ta på sig uppgifter som andra myndigheter inta kan prioritera eller av andra skäl inte genomför på regional nivå. Länsstyrelsen är dessutom den enda statliga myndighet som har till uppgift att göra sammanvägda bedömningar och därmed avgöra intressekonflikter på lokal och regional nivå.
- Länsstyrelserna har en nyckelroll för samordning och samverkan vid samhällsstörning och kris.

Detta yttrande har fastställts av landshövding Magdalena Andersson efter föredragning av länsrådet Lars Lustig.



Magdalena Andersson



Lars Lustig