



# Inlokalisering

Så kan myndigheter bidra till tillväxt och sysselsättning

Inlokalisering är publicerad av Västsvenska Handelskammaren samt Sydsvenska Industri- och Handelskammaren 2014.

Citera oss gärna men ange källa.

Papper / Munken Polar 200 gram (omslag) / Munken Polar 120 gram (inläga)



# Förord

---

Rapporten som du har i din hand är ett debattinlägg för att problematisera det rådande tankemönstret kring myndighetsplaceringar och visa hur det finns nya lösningar som kan utveckla både myndigheternas verksamhet och de regioner där myndigheterna placeras. Betydelsen av breda och attraktiva arbetsmarknader har blivit tydligare i samband med allt mer av näringslivet och arbetstillfällena är beroende av kompetent och kunnig personal.

I ljuset av den utvecklingen vill vi lyfta fram varför vi förordar ett nytt synsätt som är tänkt att stärka hela landets utveckling genom att strategiskt placera fler myndigheter i Västsverige och Öresundsregionen. Sverige kan få en bredare och mer hållbar tillväxt, bättre effektivitet och ökad demokratisk legitimitet genom ett nytt synsätt på hur myndigheterna ska lokaliseras i landet.

Med tankarna kring inlokalisering som vi presenterar är vår förhoppning att myndigheterna kan bidra till att förbättra matchningen och effektiviteten på arbetsmarknaderna samtidigt som de får möjligheter att hitta nya kompetenser, nya infallsvinklar och nya nätverk för sitt arbete. Vi tror att en ambitiös myndighetsreform skulle kunna ge långsiktig utdelning, i nya arbeten och nya idéer, under den kommande mandatperioden för dem som prövar att tänka nytt och försöker utveckla hur de svenska myndigheterna är organiserade.



Johan Trouvé

VD Västsvenska Handelskammaren



Stephan Mächler

VD Sydsvenska Industri- och Handelskammaren

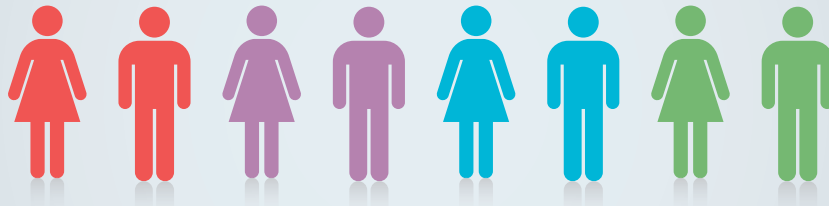


# Innehåll

---

Förord	3
Innehåll	5
Sammanfattning	7
Rapporten i översikt	9
Myndigheternas bidrag till svensk produktivitet	11
Sveriges myndigheter	19
Slutsatser och förslag	23

# INLOKALISERING



# Sammanfattning

---

Statens myndigheter påverkar tillväxten och näringslivet på flera sätt. Förutom att hanteringen av varje myndighets kärnverksamhet avgör hur effektiv staten är blir också frågan om myndighetens lokalisering av stor betydelse för den samlade effektiviteten.

Hittills har frågan om placering av myndigheter utgått från en modell där staten har investerat i en regional arbetsmarknad eller undantagsvis lokaliserat verksamheten bort från, eller ut från denna. Detta brukar kallas utlokalisering.

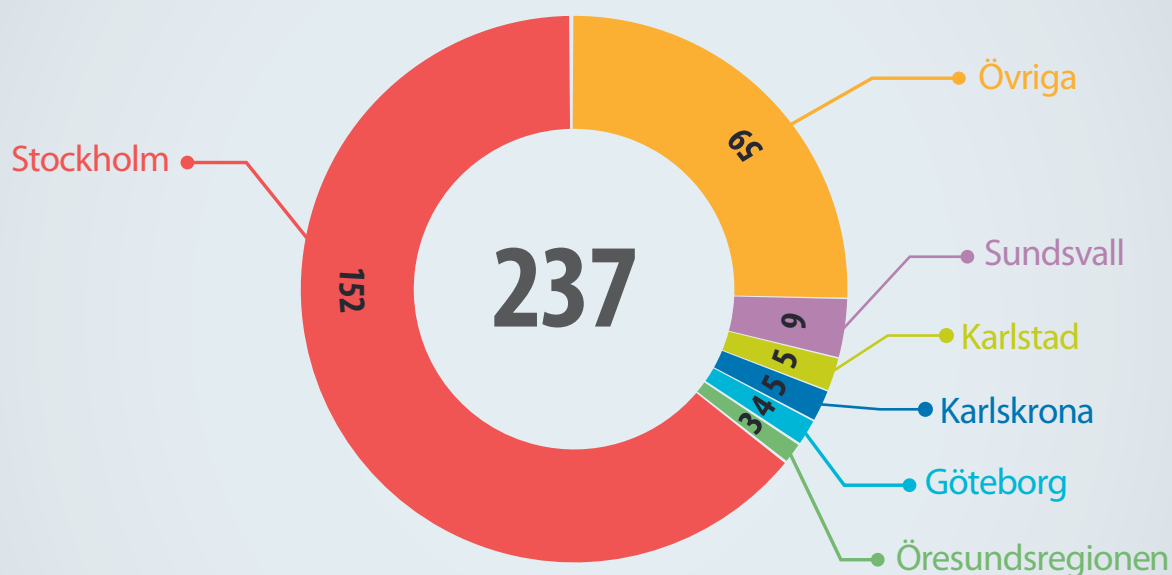
Vi föreslår en ny modell som vi kallar inlokalisering. Genom att strategiskt placera fler myndigheter i Göteborgsregionen och Öresundsregionen kan staten få en större och mer hållbar tillväxt, bättre effektivitet och ökad demokratisk legitimitet. Det uppnås genom

att staten använder det faktum att Sverige numera har tre fullgoda och stora arbetsmarknader med över en miljon invånare som kan tillgodose högt ställda krav på rekrytering av spetskompetens. Samtidigt ökar legitimiteten genom ökad närvaro i befolkningsstarka delar av landet. Stark statlig närvaro i samtliga tre stora regioner innebär också att risken för flaskhalsar på arbetsmarknaden och strukturell sårbarhet för konjunkturer minskar.

I denna nya modell kvarstår självfallet möjligheten att etablera statlig verksamhet utanför storstadsregionerna, liksom idag.

Den nya strategin för inlokalisering bör genomföras successivt i samband med etablering av nya myndigheter, omorganisationer eller ledningsbyten.

# FÖRDELNING AV SVERIGES FÖRVALTNINGSMYNDIGHETER





# Rapporten i översikt

Det finns i huvudsak tre aspekter på lokaliseringen av statliga myndigheter som ofta ställs mot varandra.

**1. Demokrati och närhet.** Per definition ger staten service till hela landet och har ingen egen enskild hemmaregion. I Sverige är detta särskilt tydligt eftersom grundlagen kräver att myndigheter agerar oberoende utifrån lagar och förordningar. Detta gör att det principiellt är möjligt att placera förvaltningsmyndigheter var som helst i landet. Närvaro av myndigheternas ledningsfunktioner på många håll i landet bidrar till förankring och legitimitet åt statens verksamhet.

**2. Tillväxt.** När en myndighet och dess ledning lokaliseras till en viss region påverkar myndigheten arbetsmarknaden och bostadsmarknaden i regionen genom sin efterfrågan på jobb och köp av tjänster. Detta påverkar tillväxten.

**3. Rekrytering.** Samtidigt avgörs också myndighetens egen möjlighet att rekrytera av tillgången på kvalificerad arbetskraft i regionen.

När placeringen av myndigheter diskuteras brukar detta ske utifrån begreppet utlokalisering. Detta betecknar en modell där det sker en lokalisering antingen i ett enda definierat centrum eller ut från detta centrum. I båda fallen är alla de tre aspekterna svåra att uppnå.

Moderna insikter om tillväxt gör det tydligt att tillväxtaspekten och rekryteringsbehov alltmer samverkar. Idag är allt fler rekryteringar tillgängliga i par. Detta beror på att det finns två i hushållet som har kompetens och krav på jobb med hög kunskapsspecialisering. En region med många jobb för t.ex. statsvetare eller jurister också har lättare att attrahera naturvetare. Detta och

andra drivkrafter, som uppköp av tjänster som måste levereras lokalt, skapar hävstångseffekter med lokaliseringar i regioner som redan är stora. Man vet från forskning att dessa är betydande.

Sverige har idag tre regioner som är starka nog för att erbjuda kompetens brett åt alla sorters verksamheter, antingen genom att den redan finns eller genom att deras arbetsmarknader är attraktiva för inflyttning.

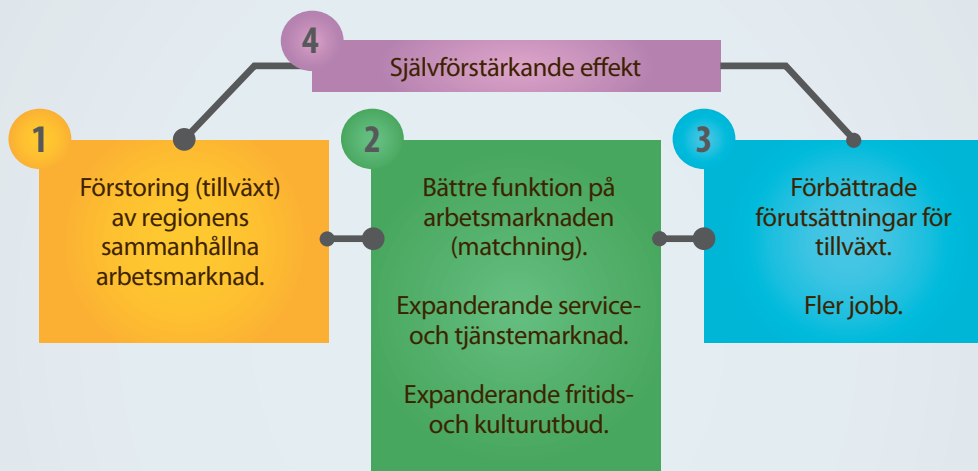
Vi förslår en strategi där myndigheter lokaliseras in till samtliga tre storstadsregioner. Vi kallar detta inlokalisering.

Fördelarna med inlokalisering är:

1. Staten kan åstadkomma ökad närvaro på platser i hela landet där det bor mycket människor.
2. Myndigheterna kan rekrytera den kompetens som behövs för att säkerställa bästa möjliga effektivitet i kärnverksamheten.
3. Placeringen av myndigheterna och deras ledningar innebär också ett starkt bidrag till svensk tillväxt. Genom en flerkärning strategi där samtliga tre stora arbetsmarknader utnyttjas undviks flaskhalsar och överhettning. Samtliga regioner har stort utbud av olika sorters kompetens men eftersom branschsammanställningen skiljer sig en del mellan de olika storstadsregionerna minskar den konjunkturella sårbarheten vilket ger en bättre strukturerad tillväxt.

Inlokalisering kan genomföras successivt efter en strategi i samband med att nya myndigheter beslutas, vid omorganisationer eller ledningsbyten. Möjligheten att placera myndigheter utanför de tre storstäderna kvarstår.

# HUR ETABLERING AV MYNDIGHETER SKAPAR TILLVÄXT



Förstoring av regionala arbetsmarknader med efterfrågan på fler kompetenser och på fler olika sorters arbeten, alltså en både bredare och mer specialiserad arbetsmarknad, skapar en process som delvis förstärker sig själv.

# Myndigheternas bidrag till svensk produktivitet

## Modern teori om tillväxt

Vad som driver utveckling av ekonomi och i förlängningen av välfärden är en fråga med många svar. Ett perspektiv som kommit i förgrunden allt mer är att produktivitet, hur mycket vi får ut av varje arbetad timme, hänger samman med närhet.<sup>1</sup>

Detta beror på att de sociala nätverken blir fler, utvecklas och förnyas snabbare i täta miljöer och därmed sprids information, idéer och kunskap lättare. Det uppstår ett snabbt lärande och stora miljöer ger större hävstång för detta än små.

Det är den relationen som förklarar den starka urbaniseringen i samhället. Processen är ganska lätt att förstå. I en större stad har varje invånare lite fler jobb att välja mellan och varje arbetsplats har lite fler sökande att välja mellan när de rekryterar.

Det gör att möjligheterna att hitta just den uppgift som passar varje persons kunnande och intresse ökar. Det handlar också om sociala aspekter – att man trivs olika bra med olika människor. Poängen är att när många människor och företag hittar lite mer rätt än de skulle kunna på en liten arbetsmarknad, så sker det sammanlagt stora saker i ekonomin.

<sup>1</sup> Det här är ansatser som lyfts fram av en rad forskare men till de mest uppmärksammade internationellt hör Richard Florida, Edward Glaeser och Enrico Moretti. Gemensamt för dessa är att de analyserat vilken roll regioner och städer har i förhållande till ekonomisk utveckling. Även i Sverige finns i dag en betydande forskning på området, bland annat hos Prosperity Institute of Scandinavia vid Handelshögskolan i Jönköping, Cesis vid KTH och Circle vid Lunds universitet som intresserar sig för frågor där de regionala miljöerna är en parameter.

Det är dessa fördelar som gör att städer växer och att de verkligt stora verkar dra ifrån och expanderar också genom ökad inpendling, inte bara inflyttning.

Fenomenet handlar om en matchningseffekt. Väldigt många politiska insatser på arbetsmarknaden handlar om att åstadkomma just detta på olika sätt. I större städer med stora lokala arbetsmarknader uppstår ekonomiska fördelar genom bättre matchningsmöjligheter. Det leder till bättre effektivitet och produktivitet vilket i förlängningen leder till att välståndet kan öka.

Men det finns en annan lika viktig process.

Den stora arbetsmarknaden är effektivare på att matcha vilket attraherar fler människor och organisationer. Men det föder också behov av att ge dessa människor service, bostäder, livsmedel, fritidssysselsättningar. Och detta växande utbud gör i sin tur den stora staden ännu mer attraktiv. Man talar om dessa processer som självförstärkande eller endogena, de hämtar sin växt inifrån sig själva.

Det finns idag ganska god uppfattning om hur mycket detta betyder. Amerikanska data tyder på att om en stad teoretiskt fördubblar sin arbetsmarknad, så ökar produktiviteten i hela området med upp till 20 procent.

Modern teoribildning kring detta har utvecklats och nyanserats av många forskare de senaste decennierna, det är detta som är den hårda kärnan i urbaniseringens inre drivkraft.

---

## Myndigheter stärker arbetsmarknaden där de placeras

En viktig fråga är hur samhällets gemensamma resurser skall användas i relation till denna kunskap. En statlig myndighet, som till exempel en högskola, kan bidra till ekonomin på två sätt.

För det första finns nyttan som själva verksamheten ger, alltså grunduppdraget. Undervisning på en högskola ökar kunskaper hos studenterna som de kan använda hela livet. Man kan säga att ett av högskolans syften är att uppgradera kompetensen hos studenterna vilket ökar deras effektivitet, oavsett var de tar vägen efter studierna. Försäkringskassan prövar och betalar ut pengar till de som har rätt till det, och så vidare.

Men det finns en annan aspekt också och det är att myndigheten konsumerar arbetskraft och tjänster på den ort som den är placerad. Att detta värde är betydande är uppenbart för de flesta. Debatten om lokalisering av myndigheter bygger på just denna insikt.

För den ort som man lägger en stor kvalificerad arbetsplats på, så som en myndighet, innebär det en injektion. Den bidrar till mekanismen som har med matchning att göra. Ett begrepp för detta är *related variety*, alltså kopplad mångfald till arbetstillfällena. Varje nytt jobb skapar en årslön som bland annat läggs på boende, mat, biobesök eller fotboll. Det är viktigt men det stora bidraget är framförallt i och med att nya kunskaper kommer in i den lokala ekonomin som annars inte hade funnits. Det finns en del som talar för att den här aspekten av lokaliseringens nytta ökar i betydelse.

» För det första är allt fler jobb i ekonomin av just den sort som en myndighet står för. Det rör sig om mer eller mindre avancerade jobb som oftast kräver någon form av längre utbildning. Anställda på statens myndigheter är idag kunskapsarbetare och experter.

» För det andra ger det en breddning av arbetsmarknaden som gör den attraktiv. Många familjer, eller unga som etablerar sig på arbetsmarknaden består av, eller bildar, par där båda är utbildade för den här typen av kunskapsarbete. En stor del av kompetensen är så att säga tillgänglig i enheter om två. I en större, mer varierad, arbetsmarknad ökar chanserna att båda kan få ett kvalificerat kunskapsarbete. Därför kan en myndighet som inte alls själv rekryterar tekniker betyda mycket för andra arbetsgivares möjligheter att rekrytera tekniker till en ort. Om ingenjörens man är kommunikatör eller nationalekonom och vill ha ett avancerat jobb, så kan det finnas sådana på en myndighet.

» För det tredje finns det en del kunskapsarbetare vars utbildning är särskilt effektiv i just offentlig tjänst, exempelvis de som läst förvaltningslinjen, socionomer eller nationalekonomer. Deras arbetsmarknad påverkas ofta starkt av tillgången på just myndigheter och det kunnande som de söker.

» För det fjärde köper en myndighet också tjänster, allt från fastighetsservice till avancerade konsulttjänster. Också dessa spelar roll. Inte minst avancerade tjänster bidrar till att expandera arbetsmarknaden

och skapa efterfrågan på experter på en ort. I tillväxtlitteraturen talar man om knowledge intensive business services (KIBS) som viktiga för att utveckla en ekonomi och dess produktivitet.

Sammantaget gör detta att myndigheterna genom sin placering har stor betydelse för näringslivets kompetensförsörjning och därmed även stor påverkan på tillväxtens lokalisering.

### Effekten av myndighetslokalisering stärks på stora arbetsmarknader

Den fulla effekten av enskilda myndigheters bidrag till en Orts arbetsmarknad beror på hur orten ser ut i övrigt, inte minst hur stor den är.

För myndighetens kärnuppgift finns aspekten att den måste kunna rekrytera rätt sorts kompetens. En liten ort har svårt att erbjuda all denna kompetens på plats och därför måste personal flytta in i regionen. Men eftersom en liten ort också har färre erbjudande till samboende, något sämre utbud av fritid och annan service än större orter kan det bli problematiskt att locka kompetens. I en allt mer specialiserad och kunskapsintensiv ekonomi kan denna utmaning troligen förstärka problematiken för myndigheter på för små arbetsmarknader.

Det är denna avvägning som ligger bakom debatten om så kallad utlokalisering av myndigheter. Var myndigheterna finns har en stor tillväxtpolitisk betydelse.

Genom att myndigheternas lokalisering spelar in i den mekanism som driver urbaniseringen har lokaliseringen också en stor betydelse för produktiviteten

i den totala samhällsekonomin. Denna betydelse är sannolikt växande men också bara åtkomlig i regioner över en viss storlek. Detta eftersom bara de största regionerna kan erbjuda den kompetens som myndigheterna behöver och de avancerade kringtjänster myndigheterna kräver för att genomföra grunduppdraget.

### Effektivt lägga flera myndigheter i samma lokala arbetsmarknad

Sammanfattar man effekterna på ekonomin som placeringen av myndigheter har så finns följande aspekter:

- » Varje myndighet är en lokal arbetsgivare i sig och bidrar till ekonomin genom att skapa en större lokal efterfrågan på jobb.
- » Bidraget är betydelsefullt eftersom det rör sig om kunskapsintensiva jobb. Forskning tyder på att "sysselsättningsmultiplikatorn" av täta sociala miljöer är särskilt hög för denna typ av jobb.
- » Det underlättar tillgången till kompetens i den lokala arbetsmarknaden också genom att familjer/par numera ofta behöver två kvalificerade arbeten med utvecklingsmöjligheter.
- » Myndigheten bidrar till den totala matchningskvaliteten i den lokala arbetsmarknaden vilket driver produktivitet.
- » Myndigheten efterfrågar också tjänster genom upphandling som till viss del är högspecialiserad kunskapsproduktion av tjänster som i huvudsak produceras lokalt -inköp av tjänster som adderar till myndighetens bidrag till matchningskvalitet.

Vår bedömning är att dessa bidrag är mycket betydelsefulla för den samlade produktiviteten i de lokala arbetsmarknader som har myndigheter lokaliserade till sig.

När flera myndigheter lokaliseras till en och samma lokala arbetsmarknad blir bidraget större och kan bli ett viktigt strategiskt instrument för regeringens tillväxtpolitik.

Det är dock inte möjligt att ta tillvara på effekterna i alla lokala arbetsmarknader eftersom det krävs en viss storlek på den lokala marknaden i utgångsläget. Denna gräns är inte exakt men grundar sig i en bedömning att myndigheter skall kunna försörja sig med personal för att lösa grunduppgiften på den lokala arbetsmarknad som den är placerad på.

### Från utlokalisering till inlokalisering

När myndigheter placeras med huvudkontor utanför Stockholm brukar det i debatten kallas utlokalisering. Termen kan ifrågasättas, men fångar ganska väl hur synsättet hittills har varit när det gäller betydelsen av att lokalisera myndigheter. Bilden har varit att statens organisationer i någon mening automatiskt finns nära regeringskansliet, allt annat är ett undantag. Ibland av något skäl har dock en del flyttas bort, eller ”ut” från regeringskanslierna till en annan del av landet.

Diskussionen tidigare har tagit utgångspunkt och argumenterat för att en myndighet kan vara ett mycket viktigt och strategiskt bidrag till funktionaliteten när den placeras på en annan lokal arbetsmarknad än den i Stockholm.

Det som har initierat beslut kring så kallad utlokalisering

tidigare har ofta varit att försöka dämpa strukturellt svaga regioner, där nedläggningar har hotat eller genomförts.

När lokaliseringen grundas på denna typ av skäl kvarstår visserligen en del av effekten på sysselsättningen på ortens arbetsmarknad. Men att personer som jobbat i en stor industri eller inom försvaret har rätt kompetensprofil för att ta över just den aktuella myndighetens uppgifter är inte alltid sannolikt. Efter en utlokalisering kan det också vara svårt att attrahera ny personal, eller att få befintlig personal att flytta med till en mindre region, eftersom urvalsmöjligheterna är mindre på dessa orter. Personer som erbjuds att flytta med en omlokaliserad myndighet till en mindre ort möts också av andra svårigheter då de erbjuds en flytt i motsatt riktning mot urbaniseringstrenden. En partner ska också kunna hitta arbete och de kanske måste sälja en bostad i ett skede som inte är lägligt.

Sannolikt är det denna typ av överväganden som har gjort att utlokalisering inte ses som lika attraktivt idag och ligger bakom trenden att staten i praktiken bedriver en mer eller mindre koordinerad men ändå tydlig tillväxtstrategi som fokuserar på att en enda lokal arbetsmarknad skall erbjudas ökad arbetsmarknadsproduktivitet genom myndighetsnärvaro. En sådan enkärnig strategi har också nackdelar eftersom det bidrar till överhettning och trängselproblem i denna enda region.

En alternativ strategi kan kallas inlokalisering och bygger på insikten om hur effektiva lokala arbetsmarknader bidrar till ökad produktivitet och välbefinnande i landet som helhet. Enligt en sådan strategi kan

myndigheterna lämna bidrag till effektivisering och välförhållandenutveckling.

## Goda skäl för inlokalisering av svenska myndigheter

Det finns tre starka skäl till att regeringen bör skaffa en ny strategi för hur svenska myndigheter ska lokaliseras så att de bättre når tre mål: rekrytering och förnyelsearbete, tillväxt och produktivitet samt demokrati och närhet.

### Rekrytering och förnyelsearbete

De lokala arbetsmarknaderna i Öresundsregionen och Göteborgregionen omfattar idag drygt 1,1 miljoner personer vardera. De erbjuder den kunskap, kompetens och kapacitet som krävs för att en myndighet ska fungera och kunna fullgöra sina uppgifter samt hitta välutbildad och erfaren personal att bemanna verksamheten med. Rekryteringssituationen har en stor betydelse för vad som utgör en effektiv lokalisering för en myndighet. Denna gräns är inte absolut utan ytterst en bedömningsfråga men där storleken på arbetsmarknaden samt tillgången på en attraktiv urban miljö är avgörande för att kunna locka och behålla kompetens. En viktig dimension är att det är möjligheterna att hantera det långsiktiga rekryteringsbehovet som ska tillgodoses. Myndigheter skall som regel existera en längre tid och då är det regionens förmåga att kompetensförsörja ur arbetsmarknadens egen arbetskraftspool och dess förmåga att attrahera personal med relevant kompetens som har betydelse.

Ett annat bidrag som inlokalisering kan ge till förnyelsearbetet är att nya personer, experter med andra erfarenheter än de gängse kommer in och söker myndig-

hetstjänster. Kunskapsutbyte med andra aktörer på den lokala arbetsmarknaden och allmän kunskapsutveckling blir en naturlig del genom möjligheterna att rekrytera människor med andra erfarenheter än vad man tidigare kunde nå. Göteborgs- och Öresundsregionen har en näringslivs- och arbetsmarknadsstruktur som skiljer sig från den där flest myndigheter är lokaliserade idag. Det kan bidra till förnyelse i och med att nyrekryterade tar med sig skiftande erfarenheter och nya infallsvinklar på myndigheternas arbete.

### Tillväxt och produktivitet

Sverige skulle kunna få en stabilare tillväxt och ett bättre resursutnyttjande om de tre storstadsregionerna delar rollen som huvudvärd för myndigheter. Redan idag är bidraget till bruttonationalprodukten från Västsverige och Öresundsregionen betydande men det skulle kunna stärkas ytterligare med en inlokalisering. Med en medveten strategi från regeringen angående myndigheternas placering kan den bidra till både ökad produktivitet och tillväxt genom bättre fungerande arbetsmarknader. Den samlade effekten av ett antal myndigheter i en redan stor lokal arbetsmarknad är betydande och har multiplikatoreffekter genom att den:

- » Stärker matchningen och produktiviteten i hela den lokala arbetsmarknaden.
- » Bidrar till en större lokal efterfrågan av annan service som stärker arbetsmarknaders attraktivitet (utbud av restauranger, konserter, sportaktiviteter fördjupas och breddas).
- » Gör arbetsmarknaden mer attraktiv för anställda som lokaliserar sig i par.

Dessa effekter uppstår överallt, men täthetsaspekten gör dem mycket starkare i de större miljöerna

Därför bör staten lokalisera en stor andel av myndigheterna till de tre storstadsregionerna. Fördelningen bör vara sådan att effekten blir så stor att den bidrar till produktivitets höjningar i dessa områden och samtidigt undviker en överhettningssituation som riskerar att bli effekten i en enkärnig strategi.

### Demokrati och närhet

Myndigheterna ska bidra till svensk demokrati. Det har flera aspekter men två betydelsefulla är myndigheternas oberoende och statens närvaro i hela landet.

Myndigheterna i den svenska styrningsmodellen skall styras genom lag och direktiv vilket innebär att geografisk åtskillnad från regeringskansli och statsråd lämnar ett eget bidrag. Modellen med myndigheternas oberoende och regeringens styrning genom lag,

direktiv och budget har visat sig fungera väl överlag. Denna modell frigör också principiellt myndigheterna från kravet att vara lokaliserad på någon särskild plats geografiskt.

Att staten är närvarande med huvudkontor för olika myndigheter på flera håll har betydelse för statens legitimitet som är en angelägen resurs för hela landet.

Det finns också maktodelningsfördelar med viss rumslig åtskillnad mellan olika myndigheter och deras departement. Detta är i själva verket ett av syftena när man i flera länder placerar exempelvis högsta domstolen eller andra oväldiga organ på annan ort än parlamentet. Risker för att det uppstår en insider-kultur minskar.

Samtidigt är idag alla de svenska storstadsregionerna väl uppkopplade på samtliga övriga regioner och särskilt viktiga för sina närområden.





# SVERIGES 237 FÖRVALTNINGSMYNDIGHETER



# Sveriges myndigheter

De statliga myndigheter som lyder under regeringen ska vara regeringens redskap för att styra landet och att administrera lagstiftningen. Myndigheterna har till uppgift att i vardagen tillämpa de lagar och utföra den verksamhet som riksdag och regering har beslutat om och att följa upp resultaten.

Myndigheterna som en del av statens förvaltning har en viktig roll. En rättssäker och effektiv förvaltning stärker demokratin och har en avgörande betydelse för utvecklingen av tillväxten. En ändamålsenlig förvaltning som har ett stort förtroende, hos allmänhet och näringsliv, utgör en grund för ett välfungerande Sverige.

Det är regeringen som beslutar om förutsättningarna för varje myndighets verksamhet. Det sker i myndighetsinstruktionen, i årliga så kallade regleringsbrev och i särskilda beslut om uppdrag. I regleringsbreven framgår hur mycket pengar myndigheten har till sitt förfogande för budgetåret och krav på återrapportering till regeringen. Enligt den svenska traditionen styr regeringen inte genom direktstyre utan myndighetsledningarna skall själva utforma den dagliga verksamheten och ärendehandläggningen. För att ge myndighetsledningarna goda förutsättningar att på bästa sätt utforma verksamheterna inriktas styrningen på att vara strategisk och långsiktig.

Regeringen får inte styra hur en myndighet ska tillämpa en lag eller besluta i enskilda ärenden som

rör myndighetsutövning. I många andra länder är det vanligt att ett enskilt statsråd har makt och möjlighet att genom beslut direkt ingripa i det löpande arbetet. I Sverige är det förbjudet. Regeringens kollektiva beslutsfattande och förbudet mot direktiv till myndigheter i enskilda ärenden är uttryck för myndigheternas oberoende. Det som i dagligt tal brukar kallas förbud mot ministerstyre.

I Sverige finns totalt 469 myndigheter<sup>1</sup> registrerade i det allmänna myndighetsregistret, som Statistiska centralbyrån sedan 2008 har i uppdrag att föra. Definitionen av myndigheter är bred och myndigheterna delas in i följande kategorier (antal myndigheter i respektive kategori anges inom parentes); domstolar och Domstolsverket (85), förvaltningsmyndigheter (244), myndigheter under riksdagen (4), statliga affärsverk (3), AP-fonder (6), Rikspolisstyrelse och polismyndigheter (23) och svenska utlandsmyndigheter (104).

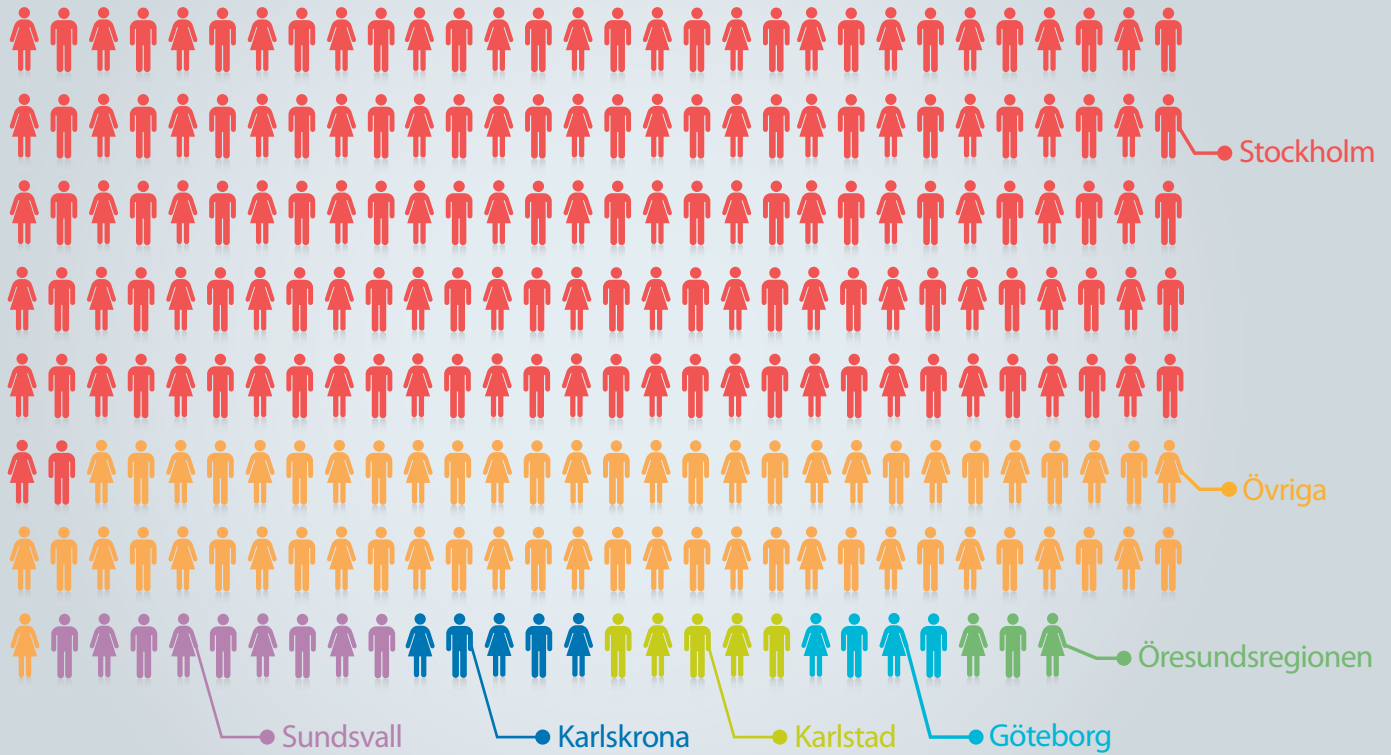
I de jämförelser vi gör begränsar vi oss till att redovisa fördelningen av förvaltningsmyndigheter över landet. Avgränsningen är rimlig med tanke på att utlandsmyndigheterna faller bort av naturliga skäl och vad gäller polismyndigheter och domstolsväsendet så har de verksamhet i hela landet med t.ex. tingsrätter och lokala polismyndigheter. Av samma skäl är de regionala etikprövningsnämnderna undantagna. Med de definitionerna omfattar vår undersökning 237 myndigheter.

## **Regeringsformen Kapitel 12 Förvaltningsens självständighet 2 §**

**Ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag.  
Lag (2010:1408).**

<sup>1</sup> [www.myndighetsregistret.scb.se](http://www.myndighetsregistret.scb.se)

# STATENS PLACERING AV OLIKA MYNDIGHETER



---

Det är en skiftande skara med stora myndigheter som Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen som har en regional uppdelning till små ”nämnder” med liten budget och få anställda.

### Myndigheterna i Sverige

I en jämförelse mellan arbetsmarknaderna i Stockholm, Göteborg och Öresundsregionen har Stockholm proportionellt fler myndigheter. Att äldre myndigheter blivit placerade i huvudstaden kan förklaras av att närheten till regeringskansliet var viktigt när kommunikationer utgjorde en begränsning på arton- och nittonhundratalet. Det hindret har fått allt mindre betydelse och redan på sextio- och sjuttioalet lokaliserade man myndigheter som Lantmäteriet och Vägverket till Gävle och Borlänge. Under 2000-talet har dock placeringen varit mer fokuserad. Av 45 nya myndigheter sedan 2006 har 34 stycken eller 75 procent lokaliserats till Stockholm.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Riksdag och Departement, 27 januari 2014

Nästan två tredjedelar, 64 %, eller 152 av 237 myndigheter är placerade i Stockholms arbetsmarknadsregion eller har sitt huvudkontor där. I Göteborg finns det fyra och i Malmös arbetsmarknadsregion, Öresundsregionen, är det tre. I Öresundsregionen finns länsstyrelsen för Skåne län, högskolan i Malmö och Lunds Universitetet i. I Göteborg finns två förvaltningsmyndigheter med sina huvudkontor, Havs- och vattenmyndigheten samt Statens museer för Världskultur, utöver länsstyrelsen för Västra Götalands län och Göteborgs Universitet.

Placeringen av myndigheter i övriga landet är blandad och Uppsala, som räknas till Stockholms arbetsmarknad har tio och Sundsvall har nio olika myndigheter. För ytterligare jämförelse kan man notera att andra orter har flera myndigheter än Göteborg och Malmö så som till exempel Karlstad och Karlskrona med fem var.



# Slutsatser och förslag

## Från utlokalisering till inlokalisering: en ny strategi för svenska myndigheter

De svenska myndigheterna är viktiga för att staten skall kunna genomföra beslut både demokratiskt och effektivt. Samtidigt som varje myndighet är ett verktyg är det även idag en kvalificerad arbetsplats som påverkar och skapar kontakter med andra aktörer på den lokala arbetsmarknaden. Placeringen av en myndighet kan därför vara ett mycket kraftfullt verktyg för statens tillväxtpolitik om det används på rätt sätt. Det svenska politiska systemet är uppbyggt så att styrningen av myndigheter sker genom lagar och direktiv där en minister inte får detaljstyra eller ge order till en myndighet. Därför finns goda möjligheter att lokalisera myndigheterna på andra orter än där departementen och den ansvariga ministern sitter.

### Utlokaliseringens dilemma

Vi har i modern tid haft en tankefigur vad gäller myndigheternas lokalisering som bygger på att det finns ett centrum där myndigheterna finns som utgångspunkt, i Stockholm. Från denna lokalisering kan myndigheternas sedan placeras utanför detta centrum, lokaliseras ”ut”. Att ”utlokalisera” myndigheter har nästan alltid motiverats av att myndigheterna kan påverka tillväxten på de orter där de finns. Det har inte sällan använts som ett regionalpolitiskt argument, kanske i synnerhet när det gäller orter som drabbats av stora nedläggningar antingen inom näringslivet eller inom Försvarsmakten.

Argumentet mot att utlokalisera brukar kopplas till kompetens. Det går ut på att den kompetens som är

relevant för en viss myndighet saknas på de orter som är ”ute” och att myndighetens effektivitet kommer att bli lidande. Ett annat motargument som ofta noteras är att myndigheter med jobb som exempelvis nationalekonom eller jurist knappast direkt kan erbjuda sysselsättning till en ingenjör i en nedlagd industri.

Modern forskning visar att myndigheternas lokalisering har betydelse för en regions ekonomi, oavsett syftet med lokaliseringen. Sannolikt är detta i själva verket ett av statens mest effektiva och direkta instrument för att påverka och skapa utveckling i en viss region. Effekten är särskilt tydlig i den region som haft störst nytta av lokaliseringar, nämligen Stockholm. Att flest myndigheter lokaliserats där har också dragit med sig privat tjänsteverksamhet. Myndigheternas huvudkontor köper mycket tjänster och dessa måste oftast ”tillverkas och levereras” på samma plats som myndigheten. Dessutom utvecklar myndigheternas efterfrågan på arbetskraft och service den lokala arbetsmarknaden vilket alla arbetsgivare har nytta av. Det utgör ett kraftfullt bidrag till regionens tillväxt.

Exempelvis erbjuder en stor stad möjligheter för sammanboende par med två specialiserade akademiker att få jobb som passar just dem. Därför är det också en stor fördel för privata arbetsgivares rekrytering att staten erbjuder kvalificerade jobb i just deras region. Myndigheterna som är placerade i Stockholmsregionen har haft positiva tillväxteffekter för arbetsmarknadsregionen men marginalnyttan av ytterligare en myndighet i Stockholm är mindre än att placera dem i Västsverige eller Öresundsregionen.

## Inlokalisering för både tillväxt och effektivitet

Staten förhåller sig principiellt neutral till den ena eller andra lokaliseringen, men behöver samtidigt ta hänsyn till både tillväxten och effekten av placeringen. Å ena sidan en tillväxteffekt på de orter där myndigheten placeras, å den andra frågan om tillgång till personal med relevant kompetens.

Det går att kombinera fördelarna med att bidra till utveckling och tillväxt i hela landet och fullgod kompetensförsörjning genom det perspektivet som vi kallar inlokalisering. Denna strategi erbjuder möjlighet att använda lokaliseringen av myndigheterna strategiskt så att man både säkrar kompetens och stärker effektiviteten hos myndigheten. Samtidigt kan man uppnå den demokratiska effekten av att staten är närvarande med specialiserade myndigheter över hela landet.

Sverige har idag tre arbetsmarknadsregioner som är tillräckligt stora för att kunna erbjuda kompetens ”ur egna led” och som samtidigt är attraktiva för inflyttning. Tillväxtverket använder i sina analyser begreppet FA-region. Det är en region inom vilken människor kan bo och arbeta utan att behöva göra alltför tidsödande resor.

1. Stockholm 2 554 869 invånare
2. Öresundsregionen 1 104 097 invånare
3. Göteborgsregionen 1 101 144 invånare

Inom storstädernas arbetsmarknader bor idag nästan 4,7 miljoner människor, nästan hälften av Sveriges befolkning, fördelat på 2,5 miljoner i Stockholm och omkring 1,1 miljoner i både Göteborgs och Malmös

arbetsmarknader. Inga andra arbetsmarknadsregioner är i närheten av dessa befolkningstal. Det är också dessa storregioner som idag har högst inflyttning och som kan erbjuda kompetens och en intressant och attraktiv urban miljö.

Idag satsar staten dock i det närmast ensidigt på en av dessa tre. Detta är sannolikt en effekt av tankefiguren med lokalisering-utlokalisering. Samtidigt saknas en mer sammanhållen och framåtsyftande strategi för lokaliseringar från regeringens sida. Dagens enkärniga strategi har nackdelar eftersom det riskerar att skapa obalanser och risk för överhettning i den enda kärnan vilket har negativa följder för samhällsekonomi som helhet, vilket är statens ansvar hantera.

För att motverka riskerna bör regeringen satsa på en ny strategi som bör genomföras medvetet och som vi kallar inlokalisering.

Namnet, inlokalisering, visar på att det faktiskt inte finns ett centrum i Sverige i förhållande till vilket allt annat är ”utlokaliserat”. I ekonomisk bemärkelse finns tre svenska centrum med de skalfördelar som krävs för att effektivt ta tillvara på en inlokalisering. Inlokalisering syftar till möjligheten att utnyttja den för ökad tillväxt utan avkall på effektiviteten.

Fördelarna med inlokalisering är flera:

- » Underlättar myndigheternas rekrytering och säkrar att kompetens och olika erfarenheter kan rekryteras till myndigheterna.



- » Bidrar till tillväxt i samtliga storstadsregioner, vilket minskar risken för flaskhalsar eller överhettning vilket är risk med en enkärnig strategi.
- » Underlättar näringslivets och andra arbetsgivares rekrytering i samtliga storstadsregioner.
- » Bidrar till ökad statlig närvaro närmare medborgarna i fler delar av landet.

### Från ord till handling: hur kan inlokalisering genomföras

Flera olika arbetssätt är tänkbara för att genomföra strategin. Förslaget är att regeringen som övergripande styrmedel kan anta inlokaliseringen som generell lokaliseringspolitik vid etablering av nya myndigheter. Vidare bör det ingå som uppdrag att se över placeringen i samband med övergripande översyner av enskilda myndigheters verksamhet, vilket brukar vara ett återkommande arbete från regeringens sida. En möjlighet är att överväga lokaliseringsfrågan i samband med förordnande av nya ledningskrafter. Det kan också tänkas att man också genomför ett större, mer aktivt, omlokaliseringsprogram av befintliga myndigheter.

Vi föreslår följande:

- » Staten bör ta ett samlat grepp med en långsiktig strategi där myndigheter successivt lokaliseras i samtliga tre storstadsregioner för att utveckla myndighetens arbete, skapa regional tillväxt och underlätta rekrytering.
- » En strävan bör vara att arbetsmarknaderna runt Göteborg och Malmö tillsammans har samma mängd investeringar från statens sida genom lokaliseringar av myndigheter som Stockholm. Dessa tre regioner är störst i Sverige och kan utan problem försörja myndigheterna med rätt kompetens.
- » Inlokaliseringen bör implementeras successivt i samband med att:
  - Nya myndigheter skapas
  - Myndigheter omorganiserar
  - Myndigheter byter ledning
- » Planering för inlokalisering bör inledas direkt i samband med den nya mandatperioden.
- » Det bör även i framtiden finnas möjlighet att placera statliga myndigheter utanför dessa tre storstadsområden.







VÄSTSVENSKA  
HANDELSKAMMAREN

[www.handelskammaren.net](http://www.handelskammaren.net)



**Handelskammaren**  
I sydsvenska företags intresse

[www.handelskammaren.com](http://www.handelskammaren.com)