



Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Promemorian ökad styrning av myndigheternas lokalisering

Promemorian innehåller förslag till förordning om statliga myndigheters lokalisering. Tullverket har nu blivit ombett att lämna synpunkter avseende detta förslag vilka anges nedan. Synpunkterna följer strukturen i promemorians förslag.

Sammanfattningsvis anser Tullverket att förslag till förordning kan leda till svårigheter att tillgodose den brottsbekämpande verksamhetens krav på flexibilitet och snabbhet vid nödvändiga omställningar och samverkan med andra brottsbekämpande myndigheter.

Tullverket har framförallt invändningar avseende begreppet lokalisering och arbetsställe som i sin nuvarande form är allt för vid i sin definition. Tullverket ser gärna att definitionen av begreppet arbetsställe utvecklas i syfte att undvika att myndighetens ledning förväntas fatta samtliga beslut avseende lokalanskaffning och avveckling. Detta skulle leda till betydande effektiviseringsförluster och kan medföra att intentionen i förslag till förordning gällande ett mer lättillämpat regelverk (7.1) inte uppnås. Tullverket föreslår att förslag till förordning, i likhet med det bedömning som gjorts för Polismyndigheten, inte ska tillämpas för Tullverket.

5.1 Förfarandet vid myndigheters beslut om lokalisering

Tullverket delar uppfattningen om att den statliga närvaron i landet är en viktig fråga och att myndighetsrepresentationen är viktig att upprätthålla för de myndigheter som i dag bedriver verksamhet i olika delar av landet. Tullverket delar också uppfattningen om att det inte är lämpligt för regeringen att reglera myndigheternas verksamhetsorter eftersom det då finns risk för betydande effektiviseringsförluster. Tullverket har dock starka invändningar mot förslaget i promemorian gällande definitionen och avgränsningen av begreppet *lokalisering* och *arbetsställe*.

Tullverket är aktivt på många platser i Sverige och finns representerade i såväl glesbygd som storstad. Tullverket har kontraktslokaler på sammanlagt ca 70 platser i landet. Dessa utgörs i huvudsak av kontors-, kontroll-, garage-,

förråds- och lagerlokaler. Utöver detta finns också så kallade ”fria lokaler” vilka Tullverket disponerar och som i huvudsak inte har personell bemanning. Det övergripande målet och styrande för lokalisering av Tullverkets verksamhet är verksamhetsbehovet. Vi ska finnas på rätt plats, i rätt tid och med rätt kompetenser. Baserat på risk och underrättelse behöver Tullverkets närvaro vara flexibel, mobil och rättrörlig. Stora delar av Tullverkets brottsbekämpande personal arbetar inte på kontor utan är rörliga grupper som flyttar mellan hamnar, flygplatser och gränspassager. Detta är absolut nödvändigt för att kunna upprätthålla en effektiv verksamhet och kravet på flexibilitet och anpassning är därmed stort och ökande. Den yttre faktor som främst styr Tullverkets lokalisering är varuflödet. De stora verksamhetsorterna ligger där de stora varuflödena finns och där vår verksamhet gör störst nytta. Tullverket verkar över hela landet och har personell bemanning på 38 orter.

Tullverket disponerar även ca 40 så kallade ”fria lokaler” runt om i landet i syfte att upprätthålla för Tullverket nödvändig verksamhet. Med fria lokaler avses t.ex. disponibla lokaler kopplade till flygplatser och färjeterminaler och som är tillgängliga för Tullverkets verksamhet, men som inte hyser egen personal. Tullverket finns i huvudsak vid gränsorter med större varuflöden, i Stockholm, Göteborg, Malmö. Men Tullverket har även större verksamhetsorter med personal i Luleå, Umeå, Sundsvall, Karlshamn och Helsingborg. I Luleå och Sundsvall bedrivs även internadministrativ verksamhet såsom funktioner kopplade till HR, IT, ekonomi och övrig intern service. Bemannade kontor finns även längs Norgegränsen för kontroll av varuflödet till och från land utanför EU.

Tullverkets strategi avseende gränsskydd är att genom närvaro, övervakning och kontroll vid gränsen bidra till brottsprevention och ingripa vid tillfällena i syfte att förhindra brottslig verksamhet. Gränsskyddskontroller äger rum över hela landets gränser och även inom landet och var dessa äger rum baserar sig på och är beroende av aktuella riskbedömningar, uppdaterade hotbilder från egen analys- och underrättelse verksamhet samt från andra myndigheter som t.ex. Polismyndigheten.

Till följd av den snabba utvecklingstakten och de möjligheter och utmaningar som digitaliseringen i allt väsentligt innebär, finns det även ökade möjligheter för Tullverket till snabbare inhämtning och effektivare riskhantering, vilket i sin tur ställer ytterligare krav på Tullverket att snabbt agera och prioritera för en högre träffsäkerhet vid kontrollinsatser. Därmed ges ökade förutsättningar och krav för flexibilitet om var i landet Tullverkets insatser ska genomföras.

Tullverket har till följd av ovanstående synpunkter kring tolkning och definition av begreppet *lokalisering*. I promemorian anges, med hänvisning till Statskontorets rapport (2016:8), att rapporten definierar Statskontorets beslut

om lokalisering som *”Beslut eller avveckling av myndigheters arbetsställe. Med arbetsställe avses varje adress, fastighet eller grupp av fastigheter där en myndighet bedriver verksamhet”*. Om verksamhet bedrivs på flera adresser har myndigheten därmed flera arbetsställen.

Tullverket anser att definitionen är allt för vid och att den ytterligare bör övervägas. Det vida begreppet skulle annars utan någon egentlig nytta, men med betydande konsekvenser, kunna påverka Tullverkets behov av att flexibelt kunna förhyra och avveckla vissa typer av lokaler. Som angivits ovan har ett flertal av Tullverkets arbetsställen ej fast stationerad personal och många av dem är också s.k. ”fria lokaler” vilka inte tycks undantagna.

Baserat således på Tullverkets verksamhet, med arbetsställen över hela riket, och krav på stor flexibilitet så gör vi bedömningen att det finns en betydande risk att möjligheterna genom detta förslag till förordning skulle reducera möjligheterna för Tullverket att arbeta flexibelt och effektivt. Det skulle i sin tur kunna leda till effektiviseringsförluster. Beroende på vilken väg varuflödena tar så ställs krav på att vid behov kunna förhyra byggnader eller lokaler, ibland mer tillfälligt, eller vid andra tillfällen i ett längre perspektiv. Digitaliseringen ger också ökade möjligheter till distansarbete, vilket också kan medföra behov om att tillfälligt alternativt permanent etablera nytt arbetsställe.

Tullverket gör också bedömningen att förslag till förordning ger påverkan på tillämpningen av MBL. Tullverket ser att informationsinsatser och eventuell förhandling gentemot arbetstagarorganisationerna behöver ske i ett tidigare skede än vad som krävs i dag. Rimligen bör information alternativt förhandling enligt MBL ske innan förordningens förslag till konsekvensanalys och samråd sker. Detta riskerar att leda till längre ledtider och ineffektivitet.

Tullverkets bedömning utgörs därför av att kravet på genomförande av konsekvensanalyser, med tillhörande krav på förankring genom samråd, samt att därefter i samband med beslut tillsända berörd kommun, länsstyrelse och den som har ansvar för det regionala tillväxtarbetet inom länet, i samband med att Tullverket har behov av tillfälliga förhyrningar eller avveckling av fria lokaler, väsentligt skulle försvåra möjligheterna till en effektiv verksamhet. Tullverket gör därför bedömningen att förordningens krav på genomförande av konsekvensanalyser, baserat på ovan angiven definition av lokalisering och arbetsställe, inte är tillräckligt väl avgränsade. Tullverkets föreslår därför att regeringen tydligare definierar vilka kriterier som ska utgöra grund till konsekvensanalys samt beaktar de effekter som Tullverket nu beskriver.

5.2 Vilka ska tillämpa förordningen

Tullverket anser att Tullverkets verksamhet, i likhet med Polismyndighetens, ställer särskilda krav på att personal ska finnas på olika orter, med mycket höga

krav på flexibilitet. Verksamhetsbehovet är styrande och Tullverket måste ha möjlighet att snabbt ställa om genom att förflytta personal och vid behov kunna upprätta nya arbetsställen. Vanligt förekommande är också samordnande insatser mellan Tullverket, Polismyndigheten och andra blåljusmyndigheter. Tullverkets verksamhet styrs av rådande gränstrafik och godsflöden, Tullverket behöver ständigt befinna sig i anslutning till dessa vilket ställer stora krav på flexibilitet och omställning. Som exempel på större omställningar, som genomfördes inom kortare tidsrymder, kan nämnas varuflödena över Helsingborg som kraftigt kom att förändras i samband med att EU etablerades samt Postnords nyliga etablering i Örebro som ställer nya krav på Tullverkets närvaro. Tullverket har ett stort behov av att följa operatörer och speditörer som exempelvis Postnord, DHL, UPS, olika färjebolag samt operatörer vid landets alla flygplatser. Tullverket har också ett betydande ansvar i uppbyggnaden av det nya totalförsvaret, vilket ställer helt andra krav på etablering och lokalisering för att upprätthålla den operativa förmågan.

Tullverket gör därför den bedömningen att det finns starka skäl till att överväga att förslag till förordning inte ska tillämpas på Tullverket. Vi ser inte att syftet bakom att genomföra konsekvensanalyser enligt 5.4 i promemorian kan få genomslag när verksamheten i huvudsak styrs genom yttre förutsättningar gällande person- och varuflöden. Sådana förutsättningar är inte beroende av geografi eller valbar region och Tullverket ser inte hur en ökad reglering avseende Tullverkets verksamhet kan vara av väsentlig betydelse för sysselsättning och service i olika delar av landet. (7.2)

5.3 Beslut om lokalisering ska fattas av myndighetens ledning

Tullverket delar uppfattningen att beslut om lokalisering bör fattas av myndighetens ledning. Detta ligger också helt i linje med bestämmelserna i myndighetsförordningen (2007:515). Tullverket välkomnar därför förslaget till förordning om att införa en bestämmelse om att beslut om lokalisering ska fattas av myndighetens ledning. Tullverket vill emellertid påpeka att det i promemorian uppges att beslut om lokalisering samt avveckling regelmässigt får anses vara av sådan stor för betydelse för de statliga myndigheternas närvaro i landet att de alltid bör fattas av myndighetens ledning. Det är enligt Tullverkets uppfattning inte rimligt att myndighetens ledning med den definition om lokalisering och arbetsställe som föreslås i förslag till förordning, även ska omfatta samtliga beslut om lokalisering, t.ex. garage-, förråds- och lagerlokaler eller ”fria lokaler”.

5.4 Åtgärder som ska vidtas innan och efter beslut

Baserat på vad som angivits i 5.1 och 5.2 ser Tullverket betydande utmaningar i att säkerställa meningsfulla samråd i enlighet med promemorians förslag.

Redan i dagsläget har Tullverket väl upparbetade kanaler och samverkar på regelbunden basis och vid behov med såväl kommuner som länsstyrelser. Detta sker t.ex. vid etablering och vid markanvisningar. Tullverket har nära kontakter med kommunala företrädare när det gäller anpassningar av Tullverkets verksamhet. Norgegränsen utgör i huvudsak utpräglad glesbygd med liten statlig närvaro. Här bidrar Tullverket i dagsläget med närvaro och utgör därmed förhoppningsvis en god statlig företrädare.

5.5 Vad ska konsekvensanalysen innehålla

Tullverket har baserat på vad som angivits under punkterna 5.1-5.4 svårt att se syftet med konsekvensanalysens innehåll satt i relation till Tullverkets uppdrag och krav på flexibilitet. Tullverket måste vara vid och följa varuflödena och ofta snabbt kunna ställa om såväl personal som arbetsställen. Om behov av avveckling skulle uppstå på någon av Tullverkets orter utanför huvudorterna, så kommer sannolikt ytterst få personer att beröras. Förslaget till förordning träffar i sin nuvarande utformning alltför brett. Tullverket har många arbetsställen som enkom utgör lokaler eller i vissa fall endast har ett fåtal anställda. Tullverket anser det inte rimligt att genomföra en konsekvensutredning med samråd i händelse av förändringar för Tullverkets verksamhet t.ex. på medelstora orter som har en, två eller tre medarbetare.

Tullverket gör därför sammantaget bedömningen att regeringen ytterligare bör konkretisera förslag till förordning i syfte att avgränsa när behov föreligger om genomförande av konsekvensutredning. Förslag till förordning anger i dag att konsekvensutredning ska göras vid alla förändringar i enlighet med definition av lokalisering och arbetsställe (5.1) vilket inte kan anses som en rimlig hantering satt i relation till Tullverkets uppdrag och behov av lokalisering. Tullverket gör inte heller bedömningen att det kan anses rimligt att förslag till förordning ska tillämpas på samtliga beslut avseende lokalanskaffning eller avveckling på myndighetsledningsnivå. I praktiken skulle det för Tullverket betyda att myndighetsledningen fattar beslut om anskaffning eller avveckling av t.ex. lager-, förråds och parkeringsplatser. Därav krävs en tydligare avgränsning gällande begreppet arbetsställe.

7 Konsekvenser

Tullverket befarar att förslaget för Tullverkets del kan medföra betydligt längre beredningstider vid krav på genomförande av konsekvensanalys i enlighet med förslag till förordning, vilket i sin tur kan leda till svårigheter att tillgodose den brottsbekämpande verksamhetens krav på flexibilitet, mobilitet och snabbhet vid nödvändiga omställningar och samverkan med polismyndigheten och andra blåljusmyndigheter. Tullverket ser då en betydande risk i att uppdraget inte kan hanteras tillräckligt effektivt och flexibelt. Tullverket ser därmed också en

risk att förslag till förordning inte kan leva upp till intentionen om ett mer lättillämpat regelverk (7.1). Tullverket förespråkar att löpande kontakt sker vid behov med länsstyrelser, kommuner och regioner på motsvarande sätt som i dag. Baserat på de synpunkter Tullverket härmed framför i enlighet med förslag till förordning, anser Tullverket att de effekter som kan tänkas uppstå analyseras ytterligare innan beslut om ökad styrning av myndigheternas lokalisering fattas. Tullverket hänvisar också till redovisade synpunkter med anledning av slutbetänkandet (SOU 2017:1 N2017/00222/HL) *”För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd”*

Ärendets handläggning

I den slutliga handläggningen av ärendet har deltagit tullgeneraldirektören Therese Mattsson (beslutande), överdirektören Per Nilsson, stf. chefsjuristen Annika Jonsson och Ulrika Astborn Björkman (föredragande).

TULLVERKET

Therese Mattsson

Ulrika Astborn Björkman

Kopia:

Finansdepartementet

VLS

KOM