

Regional indelning

– tre nya län

Delbetänkande av Indelningskommittén

Stockholm 2016



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2016:48

Sammanfattning

Dagens länsindelning är i de flesta fall flera hundra år gammal. Redan år 1957 pekade Riksdagens revisorer på att länen inte längre framstod som naturligt avgränsade administrativa enheter och allt sedan dess har utredning efter utredning pekats på att den nuvarande länsindelningen har spelat ut sin roll och att en reformering av den regionala samhällsorganisationen är angelägen.

Under de senaste decennierna har dock tre större ändringar i länsindelningen genomförts. År 1968 lades Stockholm stad och Stockholms län samman till ett nytt län, Stockholms län. 1997 slogs Kristianstads och Malmöhus län samman till Skåne län och året efter, 1998, lades Göteborgs och Bohus, Älvsborgs samt Skaraborgs län samman till Västra Götalands län. De i dag största länen har således redan genomfört en indelningsreform. Över hälften av Sveriges befolkning bor i dessa tre län, medan mindre än hälften, bor i 18 län.

Länsgränser är administrativa gränser, tänkta att avgränsa den statliga förvaltningens och landstingens verksamhet. I dag är det dock enbart länsstyrelserna av de statliga myndigheterna som har länet som indelningsgrund. De flesta andra statliga myndigheter med en regional organisation har en regional indelning med mellan fem och åtta regioner. En del färre, andra något fler. Vid en jämförelse mellan statliga myndigheters indelning kan konstateras att dessa indelningar skiljer sig åt och att det i princip inte är någon som är den andra lik. Myndigheterna har organiserat sig utifrån det egna perspektivet och den egna verksamhetens förutsättningar utan att tillräcklig hänsyn tagits till effekterna för den samlade statliga förvaltningen på regional nivå.

Staten är således både asymmetrisk och fragmenterad i sin regionala indelning. Även landstingens två största verksamhetsområden, hälso- och sjukvård samt regionalt tillväxtarbete, är i viss mån regionaliserat. Landstingen samverkar i sex sjukvårdsregioner

och i varje sjukvårdsregion finns en samverkansnämnd vars uppgift bland annat är att inom regionen, i vilket flera landsting ingår, samordna högspecialiserad vård. En viktig del av det regionala tillväxtarbetet sker i de åtta så kallade NUTS-II-områdena och i varje sådant område fördelas medel från bland annat Europeiska regionala utvecklingsfonden och Europeiska socialfonden.

Fördel storstadsregionerna

Den kraftiga obalansen i den regionala samhällsorganisationen har gett Stockholm, Skåne och Västra Götaland fördelar genom att man har stora administrativa resurser och en kunskapsmässig plattform vid såväl regionala som nationella prioriteringsdiskussioner.

Dessa län kan därför i kraft av sin planeringskapacitet ta fram genomarbetade underlag som är väl anpassade till de beslutsprocesser som till exempel Trafikverket eller andra myndigheter har. Genom en god lokal och regional kännedom och ett faktamässigt övertag vid diskussioner om till exempel byggandet av vägar och järnvägar kan den starka regionen övertygande och proaktivt göra analyser som illustrerar varför de egna förslagen är de mest lämpliga och lönsamma. Det finns också en storleksmässig obalans när det gäller fördelningen av nationella forskningsresurser samt projektmedel från EU. Undersökningar visar att forskningsmedlen från Vinnova, EU:s ramprogram, Tillväxtverket och Energimyndigheten som fördelas i konkurrens mellan europeiska regioner och länen i Sverige till 82 procent har gått till Stockholms, Skånes och Västra Götalands län och forskningsmiljöer i Östergötland och Uppsala. Endast 18 procent fördelades i övriga Sverige. Det är tydligt att det är de redan starka länen som drar det längsta strået.

Det förslag vi nu presenterar utgår från att vi anser att det för framtiden finns möjlighet att skapa sex starka län som alla, i ökad global konkurrens och inom den europeiska integrationen, kan bidra till nationell tillväxt och lokal välfärd. Dessa landsting blir också starka nog att fungera i en ändamålsenlig regional samhällsorganisation tillsammans med länsstyrelser och centrala statliga myndigheter. Sveriges regionala indelning är viktig för möjligheterna att skapa tillväxt och därmed förutsättningar för likvärdig välfärd i hela landet.

En ändamålsenlig samhällsorganisation

För stora delar av såväl statens som landstingens regionala verksamheter är dagens län inte längre utgångspunkten – så som det en gång var tänkt. Vår bedömning är att ett första steg i att samordna staten regionalt är att relevanta statliga myndigheter med en regional indelning koordineras med den nya läns- och landstingsindelningen. Med detta läggs grunden för en samhällsorganisation som utgår från behovet av samverkan för utveckling och hållbar tillväxt. Vi anser att de statliga myndigheter som främst är relevanta för en samordnad regional indelning är de som

- har särskilt betydelse för samverkan kring det regionala utvecklingsansvaret och för den regionala utvecklingen i länen,
- har tydliga kopplingar till landstingens och kommunernas verksamheter, eller
- har tydliga kopplingar till länsstyrelsernas verksamheter.

Vi avser att i slutbetänkandet återkomma till frågan om vilka statliga myndigheter som bör ha en samordnad regional indelning. Dock kan konstateras att en samordnad regional indelning är av särskild vikt gällande de myndigheter där det regionala självstyret gör prioriteringar och fattar beslut om användningen av statliga medel i myndigheternas budgetar. Detta rör bland annat Trafikverket, Tillväxtverket och ESF-rådet.

Det räcker dock inte att skapa enhetlighet i statliga myndigheters regionala indelning. Även den statliga verksamheten måste samordnas regionalt. Staten är organiserad vertikalt, i stuprör, med olika specialiserade sektorsmyndigheter. Specialiseringen och avgränsning av sakområden är nödvändig för att myndigheterna ska kunna hålla hög kompetens och ha en effektivitet i verksamheten. Men specialiseringen har också avigsidor då allt fler samhällsfrågor rör flera sakområden. Specialiseringen kan också skapa svårigheter i samverkan med kommunerna och det regionala självstyret vars uppdrag är horisontellt och omfattar flera samhällsområden. Behovet av samverkan mellan olika statliga myndigheter för att kunna göra en helhetsanalys och behovet av att göra avvägningar mellan olika sektorsintressen blir allt större.

Länsstyrelserna är de enda statliga myndigheter som i likhet med den kommunala sektorn har ett horisontellt uppdrag med en rad olika verksamhetsområden. Länsstyrelserna har också i uppdrag att samordna staten regionalt och att göra tvärsektoriella avvägningar mellan statliga sektorsintressen och vår bedömning är att länsstyrelsernas uppdrag att samordna staten regionalt bör förtydligas och förstärkas. Länsstyrelsernas roll i det regionala tillväxtarbetet bör förtydligas och vi avser att återkomma till dessa frågor i vårt slutbetänkande.

Mer resursstarka län och landsting

För att trygga en tillväxt i hela landet, och därmed också skapa förutsättningar för en levande landsbygd, krävs en samhällsorganisation som i ökad omfattning möjliggör en positiv utveckling även utanför storstadsområdena. Flera utredningar har pekat på att Sverige måste forma en samhällsorganisation som kan förbättra förutsättningarna för att behålla och utveckla globalt konkurrenskraftiga arbetsmarknader, inte bara i de tre storstadsområdena utan på flera platser i landet. Detta är en av de stora tillväxtutmaningarna.

Det kräver en indelning av Sverige som gör det möjligt att skapa flera resursstarka län och landsting som får ökad planeringskapacitet, bättre villkor för inomregional planering och organisatoriska förutsättningar för att överbygga nationella planeringsstuprör.

Vi har därför i vårt indelningsarbete haft fyra utgångspunkter för en ny indelning i län och landsting. Dessa utgångspunkter är:

Jämnstarka län och landsting

Vi har strävat efter att åstadkomma mer jämnstarka län och landsting vilket innebär att befolkningens storlek är viktig eftersom det handlar om skatteunderlag och ekonomisk bärighet för att kunna möta befolkningens behov och förväntningar samt framtidens utmaningar.

Kapacitet att bygga strukturer för regional utveckling

De nya länen och landstingen ska ha tillräcklig kapacitet för att kunna bygga strukturer för regional utveckling. Det handlar om att kunna upprätta, vidmakthålla och utveckla forskningsmiljöer och kompetenscentra, att kunna fördela resurser och genomföra nödvändiga investeringar.

Förmåga att ansvara för det regionala hälso- och sjukvårdssystemet inklusive regionsjukvården

De nya länen och landstingen ska ha tillräcklig förmåga att själva kunna ansvara för hälso- och sjukvårdssystemet. Även med väsentligt färre län kommer samverkan mellan sjukvårdshuvudmännen och staten att vara nödvändigt.

Utgå från befintliga samverkansmönster

Vi bygger vidare på de samverkansmönster som har vuxit fram inom olika samhällsområden. Även om dessa samarbeten inte bygger på en gemensam identitet så har de ofta en stor betydelse för möjligheterna att samlas kring en gemensam agenda och mobilisera utvecklingskraft. Dessa samarbetsmönster är ofta förankrade i befolkningen och kan därmed skapa legitimitet för en ny länsindelning.

Demokrati och legitimitet

Ett grundläggande krav på ett demokratiskt styrelseskick är att det ska vara överskådligt så att medborgarna har möjlighet att förstå var beslut fattas, möjlighet att påverka processen samt möjlighet att utkräva ansvar av de valda representanterna. Ett svårbegripligt och svårgenomträngligt system kan därför försvaga legitimiteten för den regionala demokratin. Att samla verksamheterna och uppgifterna som i dag beslutas av indirekta politiska organ i ett direktvalt landsting innebär möjligheter för en förstärkning av demokratin. Det ger också möjlighet att utveckla samverkan med olika intresseorganisationer och civilsamhället.

En indelning i sex län

För att ta vara på hela landets resurser och skapa förutsättningar för utveckling och tillväxt i hela landet är vår bedömning att sex regioner skapar en sådan utvecklingskraft att tillväxt kan ske i hela landet. En indelning i sex län och landsting ger möjligheter för alla delar i de nya länen både att utvecklas och att få del av den gemensamma utvecklingen samt bidra till den nationella tillväxten och den lokala välfärden.

Detta handlar, som nämnts, inte främst om sammanslagningar av län och landsting. Lika viktigt som att skapa resursstarka län och landsting är det att skapa en regional samhällsorganisation där statliga myndigheter kan ha en gemensam indelning med de nya länen och landstingen vilket i sin tur ger ökad styrka i arbetet med såväl regionalt tillväxtarbete som hälso- och sjukvård.

Utifrån ett strikt arbetsmarknadsperspektiv hade ett alternativ varit att satsa på nuvarande tre starka regioner och föreslå en ny regional samhällsorganisation utifrån dessa. Vi har inte valt att föreslå en sådan indelning, som skulle leda till en ännu större regional obalans. Vi föreslår i stället en indelning med en stark region mellan Stockholm och Västra Götaland, ett Svealand bestående av Gävleborg, Dalarna, Uppsala, Örebro, Västmanland och Södermanland. På motsvarande sätt föreslår vi en stark region mellan Stockholm och Skåne bestående av Östergötland och länen i Småland. I den norra delen av landet föreslås en sammanslagning av de fyra nordligaste länen. Därmed uppnås en tillräcklig styrka för ett effektivt regionalt utvecklingsarbete i norr. En indelning av Sverige i mer jämnstarka län och landsting med verklig förmåga att fullgöra sina uppdrag. På detta sätt skapas förutsättningar att bygga strukturer för regional utveckling och mer jämlika förutsättningar att ta ansvar för hälso- och sjukvård.

Förslag på tre indelningsändringar

Detta förslag på indelning av Sverige i sex län och landsting bygger på våra direktiv, våra utgångspunkter samt den dialog vi har haft med politiska företrädare för länen. Enligt våra direktiv ska vi lämna vårt slutbetänkande senast den 31 augusti 2017 för ett ikraftträdande 2023. Om vi finner att det är möjligt att genomföra

en eller flera indelningsändringar som kan träda i kraft den 1 januari 2019 ska vi lämna ett delbetänkande senast den 30 juni 2016.

I detta delbetänkande lämnas sådana förslag som, för landstingens del, kan träda i kraft den 1 januari 2019. Vi har fört dialog med politiska företrädare i de berörda länen. I länen finns olika uppfattningar om såväl reformen som helhet som om tidpunkten för ikraftträdandet. I vissa län finns en bred parlamentarisk majoritet för en indelningsändring och en stark önskan om ett ikraftträdande 2019. I vissa län finns tveksamheter kring om ett ikraftträdande bör ske 2019 eller 2023. En aspekt som berörs är de utmaningar det innebär att bedriva en effektiv verksamhet i en organisation som under lång tid vet att man kommer vara föremål för förändringar. Många har också lyft fram den problematik som det kan innebära att verksamheten under lång tid leds av indelningsdelegerade. Vi bedömer som helhet att det finns en acceptans i de berörda länen för en indelningsändring med ikraftträdande 2019. I samtliga föreslagna nya län har diskussioner och också försök till olika regionbildningar föregått det förslag som vi nu lägger. Vi föreslår nedanstående tre indelningsändringar och kommer att återkomma till återstående nya län i vårt slutbetänkande.

Norrlands län

Vi föreslår en sammanläggning av de fyra nordligaste länen, Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län och landstingen i dessa län. Därmed uppnås en tillräcklig styrka för att ansvara för sjukvården i landstinget och resurser för ett effektivt regionalt utvecklingsarbete. Länen är relativt glest befolkade och för att få tillräcklig kraft i det nya länet blir det med nödvändighet ett stort geografiskt område. Här har således avvägningar gjorts mellan å ena sidan resursstyrka och å andra sidan geografisk storlek.

Svealands län

Vi föreslår ett bildande av Svealands län bestående av dagens Dalarnas, Gävleborgs, Södermanlands, Uppsala, Västmanlands och Örebro län. De kan då utgöra en stark samarbetspart till bland

annat Stockholms län. Samverkan kring bland annat kollektivtrafik och transportinfrastruktur underlättas av att hanteras av två parter i stället för i dagens indelning. Detta område har inom hälso- och sjukvårdsområdet länge samverkat inom ramen för den något större Uppsala-Örebro sjukvårdsregion.

Västra Götalands län

Vi föreslår att dagens Västra Götalands län och Värmlands län läggs samman i ett nytt Västra Götalands län. Detta knyter samman näringslivet runt Väneren och bygger vidare på befintliga samarbeten samt ger förutsättningar för ett gemensamt samarbete med Norge.

Länsstyrelser i de föreslagna länen

En ändrad länsindelning innebär även en ändrad organisation för länsstyrelserna. Färre länsstyrelser innebär även större länsstyrelser med ansvar för en större yta och bättre förutsättningar för att bedriva en effektiv och likvärdig verksamhet. Länsstyrelsernas uppgifter, dels i det regionala tillväxtarbetet och dels att samordna staten på regional nivå bör utvecklas.

Respektive ny länsstyrelse ska ansvara för länsstyrelsernas uppgifter i det nya länet. Det innebär att vissa uppgifter som tidigare varit koncentrerade till andra länsstyrelser förs till de nya länsstyrelserna när dessa bildas.

Ikraftträdande

De föreslagna ändringarna i länsindelningen ska träda i kraft den 1 januari 2018. Den förändrade landstingsindelningen föreslås träda i kraft den 1 januari 2019.