
Från: Cicilia Traband för Fi Registrator
Skickat: den 18 oktober 2016 10:27
Till: FI Remissvar Regionindelning
Ämne: VB: Kompletterande remissvar Delbetänkande Regional indelning - tre nya län (SOU 2016:48)

Uppföljningsflagga: Följ upp
Flagga: Har meddelandeflagga

AppServerName: klaradia

Från: Henrik Källsbo
Skickat: den 18 oktober 2016 08:39
Till: Fi Registrator
Ämne: Kompletterande remissvar Delbetänkande Regional indelning - tre nya län (SOU 2016:48)

Från: Gyllefjord Rolf [<mailto:Rolf.Gyllefjord@lansstyrelsen.se>]
Skickat: den 17 oktober 2016 16:45
Till: Fi Registrator
Ämne: Fi 2016/02568/K, SOU 2016:48

Länsstyrelsen i Norrbottens län har tidigare lämnat yttrande i ovan rubricerade remiss. Vi har några synpunkter när det gäller förslag till förändring av rennärlagen, men ansåg att det inte var viktigt att lyfta dessa i själva yttrandet. Vi vill därför komplettera med följande frågeställningar och detaljer avseende föreslagna förändringar i rennärlagen, ifall ett nytt Norrlands län bildas.

RNL 3 § 1. Eftersom Jämtlands och Dalarnas län är tänkta att upphöra samtidigt med Norrbottens och Västerbottens län föreslår jag följande förändring i texten:

RNL 3 § 1. Förslag till lydelse: "Hela året (året-runt-markerna) i Norrlands läns lappmarker, dels ovanför odlingsgränsen, dels nedanför denna gräns på mark där skogsrenskötsel av ålder bedrivs under våren, sommaren eller hösten och marken antingen tillhör eller vid utgången av juni 1992 tillhörde staten (kronomark) eller utgör renbetesland på renbetesfjällen i Norrlands län eller inom de områden i Norrlands och Svealands län som vid utgången av juni 1992 tillhörde staten och var särskilt upplåtna för renbete,"

RNL 17 § 1 stycket. Förslag till lydelse: Jämtlands och Dalarnas län byts ut mot "Norrlands och Svealands län som vid utgången av"

RNL 17 § 2 stycket. Det förefaller underligt att räkna upp ett stort antal kommuner i Dalarna. I Västernorrland bosatta samer har idag inte denna rätt. Är det tänkt att förändra detta? Om avsikten är att ge samer bosatta i Västernorrlands län som övriga samer i Norrlands län kan texten förenklas.

RNL 17 § 2 stycket. Förslag till lydelse: "Länsstyrelsen i Norrlands län får ge en i de delar av länet som vid utgången av december 2017 tillhörde Jämtlands, Norrbottens, Västerbottens län eller den del av Svealands län som vid utgången av december 2017 tillhörde Dalarnas län tillstånd att inom länen ta slöjdvirke på mark inom lappmarkerna som tillhör eller vid utgången av juni 1992 tillhörde staten, på renbetesfjällen och inom de områden inom Norrlands och Svealands län var särskilt upplåtna för renbete. Tillstånd får bara....."

RNL 85§. Här räknas en mängd olika kommuner upp varav flera inte kan komma i fråga för koncessionsrenskötsel eftersom de är belägna ovanför lappmarksgränsen.

RNL 85 §. Förslag till lydelse: "Den som är same kan få tillstånd (koncession) att driva renskötsel i Norrlands län nedanför lappmarksgränsen inom område där renskötselav ålder förekommer....."

Ytterligare synpunkter avseende förordningarna kan komma att lämnas senare.

Vänliga hälsningar
Rolf

Rolf Gyllefjord
Länsledningens stab
Länsstyrelsen i Norrbottens län
971 86 Luleå
Telefon: 010 – 225 52 98
Mobil: 070 659 60 95
Fax: 0920 -22 84 11
E-post: Rolf.Gyllefjord@lansstyrelsen.se

Hemsida: www.lansstyrelsen.se/norrbotten



Länstyrelsen
Norrbotten

YTTRANDE

1 (7)

Datum
2016-10-03

Diarienummer
106-9220-2016

Regeringskansliet
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

**Yttrande med anledning av betänkandet ”Regional indelning – tre nya län” (SOU 2016:48)
Er beteckning Fi2016/02568/K**

Länstyrelsen i Norrbottens län har anmodats att yttra sig över rubricerade betänkande från Indelningskommittén.

Yttrande

Länstyrelsen avstyrker Indelningskommitténs förslag att bilda tre nya län varav ett nytt Norrlands län. Sakskalet till detta ställningstagande är i huvudsak följande:

1. Förslaget saknar en genomtänkt och formulerad idé om den framtida ansvarsfördelningen mellan kommunal, regional och statlig nivå, vilket är en fundamental förutsättning innan en storregionreform genomförs. I det sammanhanget är tidplanen för den föreslagna sammanslagningen av länen häpnadsväckande orimlig. Det är inte heller lämpligt att, som Indelningskommittén föreslår, genomföra sammanslagningarna etappvis. Detta eftersom den första etappen som omfattar motsvarande 75 procent av Sveriges yta, ”låser fast” de geografiska förutsättningarna för den efterföljande.
2. Resonemanget om ”likvärdiga regioner” som indelningsgrund bygger på det felaktiga antagandet att befolkningens mängd är avgörande. En faktor som däremot starkt påverkar den regionala utvecklingen är befolkningstäthet. Storleken på det föreslagna Norrlands län ger därmed inte de effektivitetsfördelar indelningskommittén påstår, men kommer tveklöst att förorsaka en rad inomregionala nackdelar.
3. Förslaget saknar i stora stycken politisk-, näringslivs- och medborgerlig acceptans i länen, vilket i sin tur riskerar att underminera den demokratiska legitimiteten.

Skäl för yttrandet

1. Framtida ansvarsfördelning, tidplan och etappvis införande

Ansvarsfördelning mellan kommunal, regional och statlig nivå

Utredningen saknar en formulerad idé om den framtida ansvarsfördelningen mellan kommunal, regional och statlig nivå. En regional mobilisering av såväl staten som berörda kommuner och landsting/regioner är fundamental för att bemästra de utmaningar som vårt land står inför. Det regionala utvecklingsansvaret har i dag i flertalet fall flyttats från staten till den landstingskommunala nivån, vars totala ansvar därigenom har ökat. Ju mer omfattande ansvaret blir på denna nivå, desto mer



betydelsefullt blir ansvaret för den aktör som utifrån ett brett perspektiv ska representera staten på samma nivå, dvs länsstyrelserna.

Staten har det övergripande ansvaret för offentliga åtaganden gentemot medborgarna och beslutar om ansvarsfördelningen mellan den statliga och den kommunala nivån. Samspelet mellan den statliga och regionala nivån är viktigt för att de aktuella verksamheterna ska utvecklas och ska ges likartade förutsättningar i hela landet. Grundläggande för den statliga närvaron regionalt och lokalt är behovet att se till att nationell politik genomförs i enlighet med riksdagens och regeringens intentioner i alla delar av landet. Det sker bl a genom direkta uppdrag i författningar, regleringsbrev, instruktion och enskilda regeringsbeslut. Men en mycket stor del av uppdragen, motsvarande ungefär hälften av länsstyrelsernas verksamhet och finansiering, genereras genom centrala myndigheter (främst NV, MSB, SJV och HaV). I denna del kan länsstyrelserna sägas utgöra de centrala myndigheternas ”regionala utförarenheter”. Konstruktionen har förekommit sedan lång tid tillbaka, är av helt central betydelse för genomförandet av den nationella politiken på regional nivå samt bygger på länsstyrelsernas geografiska närhet och täta interaktion med det omgivande regional- och lokalsamhället och förmågan att ta regionala hänsyn. Trots detta berör utredningen inte alls denna fråga och en analys av ”storlänsstyrelsernas” möjligheter att fullgöra dessa uppdrag saknas helt.

Länsstyrelsen anser att staten behöver en stark och kompetent regional förvaltning för att hantera de statliga uppgifter som inte *kan* eller *bör* skötas på central nivå och som är av stor betydelse för ett samlat nationellt agerande. Det finns goda förutsättningar att ytterligare utveckla länsstyrelsen i denna riktning. Länsstyrelsens roll är, och bör fortsatt vara, att verka utifrån den grundläggande uppgiften att vara statens regionala företrädare och samordningsorgan i de frågor som statsmakterna lagt på myndigheten.

Funktionell indelning

Kommitténs förslag till ny geografisk indelning av län och regioner baseras helt och hållet på en idé om landstingens, dvs hälso- och sjukvårdens, behov av indelning i större enheter än i dag. Förslaget utgår från att den nya länsindelningen ska vara identisk med landstingsindelningen, men saknar helt ett självständigt resonemang och en analys av vilken geografisk indelning som är mest ändamålsenlig för den statliga regionala verksamheten. Kommitténs förslag baseras följaktligen på det svagt eller obefintligt underbyggda antagande att den bästa länsindelningen är den som följer den framtida indelningen av hälso- och sjukvården i större geografiska enheter. Länsstyrelsen ställer sig tveksam till detta förenklade antagande och efterfrågar en analys av den lämpligaste länsindelningen baserad på den statliga regionala verksamhetens förutsättningar och behov i syfte att säkerställa en rimlig balans mellan statens behov av regional indelning och hälso- och sjukvårdens. En sådan analys fordrar dock att kommittén också presenterar en genomarbetad tanke om vilka uppgifter de framtida länsstyrelserna ska ha. Att först fastställa geografin för att därefter formulera uppdraget är att ”kasta jästen efter degen” är vare sig trovärdigt eller långsiktigt hållbart.



Tidplan för genomförandet

I avsaknad av ett genomtänkt idé med åtföljande genomförd konsekvensanalys, är Indelningskommitténs förslag på tidplan för genomförandet av regionindelning häpnadsväckande i sin orimlighet. Betänk att förslaget innebär den största samhällsförändringen sedan Sveriges EU-inträde år 1995! Tanken att, som indelningskommittén föreslår, förvänta sig att ett riksdagsbeslut tidigast sommaren 2017 ska resultera i form av nya, fusionerade, länsstyrelser redan till den 1 januari 2018 är inte seriös. Ambitionen att vara föredöme vad gäller den statliga arbetsgivarpolitiken är inte förenlig med en sådan uppskruvad hastighet. Samtidigt lär länsstyrelserna få nya uppdrag som ska genomföras under 2017. Den uppskruvade hastigheten i omställningsarbetet medför med all säkerhet problem i genomförande av uppdragen under 2017.

I sammanhanget är det värt att komma ihåg att de regionbildningar som oftast lyfts fram som lyckade är Västra Götaland och Skåne. Där påbörjades processen för regionbildning flera år innan beslut om regionbildning fattades. Det tog dock tio år efter regionbildning innan resultat kunde ses och då är det främst kollektivtrafiken som medborgarna upplever ha förbättrats.

Ettappvis genomförande

Länsstyrelsen vänder sig emot förslaget om ettappvis genomförande av ny regionindelning. Vi menar att en sådan eventuell indelning ska genomföras koordinerat i hela landet samtidigt. Att som Indelningskommittén föreslår genomföra indelningen utifrån argumentet att det finns ”regional acceptans” är både organisatoriskt olämpligt och snarast förstärker bilden av ett ofärdigt förslag som ska ”pressas igenom” innan nästa riksdagsval. Bortsett från att förslaget i själva verket saknar regional acceptans, innebär ett forcerat genomförande av ”ettapp 1” att förutsättningarna för den efterföljande etappen låses fast.

2. Begreppet ”Likvärdiga regioner” som indelningsgrund

Utgångspunkten för ett förslag på ny regionindelning i Sverige måste uppfattas som logisk och rationell för så många berörda parter i samhället som möjligt. Om så inte sker, skapar förslaget hinder för fördjupad funktionell regional integrering. På motsvarande sätt riskerar också förslaget att allvarligt hämma möjligheterna till flexibilitet, mobilitet och anpassning till olika samhällssektors varierande behov. Förslaget blir med andra ord endast en teoretisk indelning som inte fungerar i verkligheten.

Beaktat ovanstående, ställer sig Länsstyrelsen högst tveksam till Indelningskommitténs förslag på regional indelning utifrån begreppet ”likvärdiga regioner” som innebär att regionerna bör vara så enhetliga och ”symmetriska” som möjligt. Vi menar att detta är en godtycklig teoretisk konstruktion och väljer här lyfta fram några exempel som belyser detta.

Befolkningsmängd

Med befolkningsmässigt jämnstora län anser man sig kunna ge mer likvärdig service i hela landet. Men nationella och internationella jämförelser visar att ekonomi och välstånd beror på många olika faktorer, och att *folkmängd* är långtifrån viktigast. Storstadsregionernas övertag beror inte på storlek eller skattekraft, utan på



befolkningstäthet, dvs. koncentrationen av många människor inom ett begränsat område. Likvärdig service kan därför bara uppnås i de centrala delarna av de nya regionerna. Avgörande är närhetsfaktorn, närheten mellan företag, kompetenscentra och samhällsservice. *Redan svaga områden inom de nya storlänerna skulle bli ännu svagare, medan starka orter skulle bli ännu starkare.*

Detta framgår också tydligt av storstadslänens befolkningsutveckling. Det som växer är de befolkningstäta områdena Stockholm, Göteborg och Malmö med deras närmaste omgivning. Kommunerna i storstadslänens ytterområden står stilla eller går bakåt, precis som i övriga landet. Konsult Per Florén, Kairos Future, styrker denna uppfattning med följande citat, ”Baserat på de analyser jag gjort ser jag att det generellt sett finns två faktorer som avgör en kommuns attraktivitet; hur långt från någon av våra tre storstäder den ligger samt kommunens storlek och invånarantal.”¹

Tron på storskalighet i form av storregioner kommer därför med all sannolikhet – och tvärt emot allt tal om balanserad regional utveckling – att påskynda urbanisering och centralisering och gynna de orter som blir säte för länsförvaltning och regionförvaltning, medan andra – mindre och medelstora centralorter – kommer att drabbas påfallande negativt. Det stora problemet i dag är inte de regionala skillnaderna, utan de *inomregionala* skillnaderna, och dessa kommer utan tvekan att förstärkas inom ramen för storregioner.

Per Florén menar att stora regioner inte ökar kommuners attraktivitet; ”Att samla ihop mer ”kringland” till en större region verkar inte ha någon direkt påverkan på attraktiviteten vad jag kunnat se.”²

Vårdeekonomi och bruttoregionalprodukt

Utredningsförslaget anger att en sammanslagning av de fyra nordligaste länen och landstingen ger en tillräcklig styrka för att ansvara för sjukvården och för ett effektivt regionalt utvecklingsarbete. Hur en sammanslagning skulle bidra till det har dock utredarna inte beskrivit. Under ett stort antal år har de här synpunkterna lyfts fram och mer eller mindre blivit en ”sanning”, men ingen har analyserat om det verkligen är så. Vi vill belysa problematiken med ett par exempel.

I stort sett samtliga landsting har dragits med stora sammanlagda underskott åren 2000 – 2014. Det är endast tre landsting, Uppsala, Östergötland och Jönköping, som vardera kan visa ett sammanlagt positivt resultat för perioden. De är inte befolkningsmässigt de största landstingen. Ser man till underskottet per invånare så har Skåne det fjärde största underskottet och Stockholm det femte största underskottet. Kan man av detta dra slutsatsen att befolkningsmängden är avgörande för landstingens förmåga att klara av sjukvården? Naturligtvis inte.

På motsvarande sätt har Norrbottens och Stockholms län de senaste tio åren haft den största regionala ekonomiska tillväxten i landet per capita, uttryckt i

¹ Fokus Framtidsregioner, bilaga till DN, söndag 19 september 2016, Per Florén, författare till boken Attraktiva kommuner

² Fokus Framtidsregioner, bilaga till DN, söndag 19 september 2016, Per Florén, författare till boken Attraktiva kommuner



bruttoregionalprodukt - BRP. Samtidigt utgör invånarantalet i Stockholms län 23 procent av befolkningen medan andelen invånare i Norrbotten utgör 2,5 procent av den totala befolkningen. En slutsats av detta konstaterande är att befolkningsmängd inte är avgörande för den ekonomiska tillväxten.

Närhet och lokalkännedom faktorer för regional utveckling

Länsstyrelsernas verksamhet bygger till stor del på geografisk närhet till invånare, företag, kommuner och andra organisationer. Redan idag är det svårt med närhet i ett län med drygt 25 procent av landets yta. Geografisk närhet i det föreslagna Norrlands län med drygt hälften av landets yta existerar inte. Som exempel kan nämnas att avståndet mellan Kiruna och Sundsvall är ungefär 85 mil och de allmänna kommunikationer som finns är många gånger tidsödande, eftersom direkta förbindelser oftast saknas. Av den anledningen kommer många resor att bli två eller flera dagar, vilket även leder till höga kostnader.

Vikten av geografisk närhet avspeglas i att ledning och verksamhet vid länsstyrelserna har en nära, för att inte säga daglig, samverkan med olika aktörer i länet. Exempelvis har många av de befolkningsmässigt små kommunerna har behov av vägledning i olika frågor, där de själva saknar kompetens och resurser, och har därför täta kontakter med länsstyrelsen. Den här typen av interaktion riskerar att mer eller mindre upphöra i en till ytan stor region.

För att visa på det orimliga i ett ytmässigt gigantiskt Norrlands län ger vi en jämförelse med Västra Götalands län. Västra Götalands landyta är ungefär 24 000 km². Länsstyrelsen där har verksamhet på sex orter. Varje verksamhetsort täcker således i genomsnitt 4 000 km² var. Där kan vi tala om närhet till brukarna. Om ett Norrlands län med drygt 224 000 km² landyta ska ha samma närhet med verksamhetsorter, så skulle det behövas 56 verksamhetsorter. Det här visar att vid ett genomförande av föreslagna länssammanslagningar får länsstyrelserna därmed vitt skilda möjligheter att fullgöra sina uppdrag. Var finns likvärdigheten i detta, frågar sig Länsstyrelsen?

I dag är infrastrukturen i det föreslagna Norrlands län undermåligt. Vägar och järnvägar är i dåligt skick och flygförbindelserna är bristfälliga med undantag för sträckan residensstäderna-Stockholm. Det krävs enorma satsningar på utbyggd infrastruktur för att kunna knyta samman en region motsvarande drygt halva landets yta. Med dagens infrastrukturella förutsättningar kommer det att vara mest rationellt att genomföra en stor andel av det nya länets respektive regionens interna och externa möten på Arlanda. Det blir en märklig, om än rationell, konsekvens av en sammanslagning av de fyra nordliga länen, men bidrar negativt till de nya organisationernas legitimitet och folkliga förankring.

Ekonomisk utveckling och skattekraft

Ett av utredningens tyngsta argument förefaller vara att de nya regionerna får större ekonomiska resurser jämfört med nu, genom större skatteunderlag och tillgång till de nuvarande länens statliga medel och bidrag från EU:s strukturfonder. För Norrlands län talas det i betänkandet om resurser motsvarande en miljard kronor per år. Dessa uppgifter har också torgförts i media som något väldigt positivt och ett starkt argument för en regionreform.



Det som inte framgår är att detta är redan *befintliga* resurser för regional tillväxt (de så kallade 1:1-medel) respektive EU:s strukturfonder som man helt enkelt summerar, och då kommer fram till att det rör sig om ungefär en miljard per år. I själva verket innebär detta att uppgifter och intäkter i Norrlands län förblir exakt desamma som nu, med samma regelverk som sätter ramarna för hur medlen kan användas på regional/lokal nivå. Frånsett marginella administrativa besparingar skulle storregionerna stå inför precis samma ekonomiska utmaningar som landstingen har i dag, samtidigt som resurserna för regional tillväxt inte har ökat utan är desamma som tidigare. På motsvarande sätt är påståendet om att man uppnår en högre skattekraft i en storregion felaktigt. Skattekraft är skatteunderlag per invånare, och även om de totala skatteintäkterna ökar i en storregion, ökar också antalet invånare i proportionerlig grad vilket ger att skattekraften därmed blir oförändrad.

”Likvärdiga regioner” – en illusion

Länsstyrelsen menar med ovan givna exempel att Indelningskommitténs resonemang om ”Likvärdiga regioner” är en illusion. Vi vill med exemplen också ställa frågan om det överhuvudtaget *är* möjligt att skapa regioner som kan anses ha likvärdiga utvecklingsförutsättningar som dagens eller framtidens storstadsregioner. Om så inte förefaller realistiskt möjligt bör man hålla öppet för att ansvarsfördelningen mellan staten och den regionala nivån *kan* se olika ut beroende på respektive regions förutsättningar. I län/regioner med svagare tillväxt och utvecklingskraft än storstadslänens kommer en närvarande statlig representation på regional nivå även framgent att vara av största betydelse.

3. Demokrati, legitimitet och närhet

Kopplat till den forcerade tidsplanen om bildandet av tre nya län, ifrågasätter Länsstyrelsen Indelningskommitténs utsaga att ”det finns acceptans” för förslaget om bildandet av ett Norrlands län. Tvärtom är de nuvarande länen i allra högsta grad splittrade. Bland de politiska partierna är splittringen både *inom sig* själva och *mellan* partierna klart tydlig. Denna splittring är även tydlig bland representanter för länets näringsliv och branscher. Det finns inte heller någon medborgerlig förankring för en regionalisering i norra Sverige enligt föreliggande förslag. Varför skulle annars en proteströrelse som kräver att frågan om bildandet av storregioner avgöras i en folkomröstning, växa sig allt starkare?

Länsstyrelsen menar att ovannämnda reaktioner och splittrade uppfattningar bland länsmedborgarna i frågan är naturlig då föreliggande förslag saknar beskriven medborgarnytta och framför allt exkluderar den breda politiska förankring och tidsrum som tveklöst bör krävas för förändringar av denna omfattning. Länsstyrelsen menar att Riksdagens tillkännagivande från juni 2016 om att låta folket komma till tals i frågor som rör ombildningar av landsting borde ses som en självklarhet, inte tillåtas bli någon låtsasprodukt som hanteras i efterhand.

Att fatta politiska beslut inom hälso- och sjukvård och regional utveckling kräver många gånger stor lokalkännedom. Hur väl kan en politiker från nordligaste delen av det tilltänkta Norrlands län känna till de specifika förhållandena som gäller i dess södra del och tvärtom. Och vilket engagemang känner denne för en ort närmare 100 mil bort?



Länsstyrelsen
Norrbotten

YTTRANDE

7 (7)

Datum
2016-10-03

Diarienummer
106-9220-2016

Det finns ingen möjlighet att beslutsfattarna i en så stor region har en möjlighet att ha de kontakter som krävs för att kunna överblicka de olika behov och lokala förutsättningar som finns i ett så stort geografiskt område. Det finns en stor risk att beslutsfattarna inte upplevs ha demokratisk legitimitet i sina beslut.

Med den befolkningsmässiga struktur som de nuvarande länen har, där befolkningen till stor del är koncentrerad till några kuststäder (undantag Jämtland), är risken stor att inlandsfrågorna lätt glöms bort. De sex största städerna längs kusten har totalt närmare 60 procent av befolkningen, vilket kommer att avspeglas i varifrån politikerna i regionfullmäktige kommer. Det är ett förhållande som inte stärker den demokratiska legitimiteten. Som jämförelse kan sägas att i Västra Götalands regionfullmäktige kommer ungefär 65 procent av ledamöterna från Göteborg eller från kommuner inom en radie av 60 km från Göteborg. Det här visar att regionbildningen med all säkerhet kommer att medföra en omfattande centralisering i stället för den decentralisering som utredningen påstår.

Det finns även en risk att rekryteringen av förtroendevalda försvåras med hänsyn till de långa avstånden i regionen kombinerat med bristen på allmänna kommunikationer. På vilket sätt kommer motsvarande infrastrukturlösningar i form av tågförbindelser som genomfördes i region Västra Götaland och region Skåne att upp byggas i region Norrland för att underlätta kommunikationen? Det framgår inte av delbetänkandet.

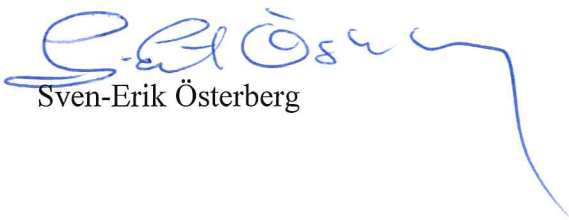
Avslutningsvis

Indelningskommitténs föreliggande förslag till strukturreform saknar enligt Länsstyrelsens uppfattning de flesta byggstenar som lägger grunden för en lyckad reform.

Länsstyrelsen vill avslutningsvis citera forskaren Siv Sandberg, Åbo Akademi, ”Strukturreformer är sällan så fantastiska som de målas upp.”³

BESLUT

Beslut i detta ärende har fattats av landshövding Sven-Erik Österberg efter föredragning av Rolf Gyllefjord, länsledningens stab. Länsråd Johan Antti och Mats Lindell, enheten för Tillväxt och infrastruktur, har deltagit i den slutliga beredningen.


Sven-Erik Österberg


Rolf Gyllefjord

³ Dagens Samhälle, #30, 2016

