



Finansdepartementet/e-post
Fi.registrator@regeringskansliet.se

Remiss Regional indelning – tre nya län SOU 2016:48

Finansdepartementets diarienummer Fi2016/02568/K

Sammanfattande synpunkter

Länsstyrelsen Östergötland ser behov av en länsreform men vi avstyrker indelningskommitténs förslag rörande regional indelning – tre nya län redan 2019. Skälen sammanfattas nedan:

- Länsstyrelsen anser att alla förändringar i form av länsindelning bör ske vid ett och samma tillfälle, 2022. Tidplanen är alltför forcerad och bidrar till inlåsning innan uppdraget är färdigutrett. En tidpunkt för förändringen innebär också enklare administrativ hantering för både landsting och länsstyrelser.
- Länsstyrelsen anser att antalet län bör vara fler än de föreslagna sex länen. Det är inte rimligt att endast utgå från antal invånare när län ska slås samman. Andra parametrar bör också användas; avstånd, infrastruktur och befolkningstäthet bör slå igenom.
- Länsstyrelsen anser att större vikt bör läggas vid arbetsmarknadsregioner vid en ny länsindelning jämfört med kommitténs förslag där universitetssjukhusen och sjukvårdsregioner spelar en alltför stor roll. Som vi påpekat tidigare – alla ska höra till ett universitetssjukhus men det behöver inte nödvändigtvis finnas ett i varje län.
- Länsstyrelsen anser att frågan om länsstyrelsernas arbete med och roll i det regionala utvecklingsarbetet bör klargöras innan förändringar med länsindelningen inleds. Kommittén skriver att de i slutbetänkandet ska återkomma till frågan.

Länsstyrelsen ser att det finns anledningar att se över länsindelningen i Sverige för att skapa en ändamålsenlig indelning och effektiva organisationer som medför bestående fördelar bland annat genom en bättre anpassning till demografiska, näringsgeografiska och miljömässiga förhållanden.

Det är av stort värde att man i en utredning av denna karaktär grundar förslaget framför allt på funktionella arbetsmarknadsområden och pendlingsstråk. Det bör också grundas på fakta om vad som driver utveckling och tillväxt i områden med olika förutsättningar.

Kapitel 6: Hur kan större län bidra till tillväxt och utveckling

Större län ger inte nödvändigtvis starkare tillväxt

Länsstyrelsen ser behov av en länsreform och instämmer i de kriterier som finns i kommitténs direktiv. I direktiven anges att riket ska delas in i betydligt färre län än de nuvarande 21. Kommittén har i sitt arbete strävat efter att skapa så jämnstora län som

möjligt befolkningsmässigt. Vår uppfattning är att kommittén lagt alltför stor vikt vid befolkningskriteriet mot bakgrund av den ojämna fördelningen av invånare i olika delar av landet. Flera av de föreslagna länen blir så stora till ytan att möjligheten till överblick och närhet till människorna och kommunerna blir mycket svår att uppnå för de nya länsstyrelserna och landstingen. Som stöd för sina förslag hänvisar kommittén bland annat till OECD:s studie OECD Territorial Reviews Sweden 2010. I studien anför OECD följande angående sammanslagning av län och storleken av regioner:

”The issue of merging counties and size of regions is politically difficult and should be addressed with caution. Some large urban areas can offer a clear economic rationale for merging counties. For example, in the Stockholm-Mälardalen region, the functional region covers five counties which are all closely interrelated and interconnected. However, the economic rationale is less clear in sparsely populated northern areas in which local labour markets have not widened appreciably and distances are significant. Considering that larger administrative regions do not necessarily lead to stronger regional growth in-depth cost-benefit analysis is needed and a broad set of criteria must be taken into account before deciding on a merger.” s. 26, OECD 2010, Territorial Review Sweden. Paris.

Sverige fortsatt enhetsstat

Enligt kommitténs förslag bör samtliga landsting ha det regionala utvecklingsansvaret i respektive län. Det skulle innebära en delvis ny struktur på regional nivå med två organ som parallellt arbetar med statlig styrning, länsstyrelser och landsting, kombinerat med ett stärkt regionalt självstyre. En fråga som är värd att beakta i en sådan situation är om det i praktiken kommer att innebära att vi får tre nivåer i styrelsen av riket nämligen stat, landsting och primärkommun i stället för som idag; stat samt jämställda landsting och primärkommuner. En trolig utveckling är att om regeringen väljer att lägga ut fler uppdrag på landstingen istället för på statliga myndigheter så förstärks tendensen till en tredje nivå i styrningen av landet. Det är önskvärt att kommittén i sitt slutbetänkande klargör att en ny indelning av landet i län inte ska påverka grunderna för hur landet ska styras, det vill säga att de nya landstingen ska vara jämställda med primärkommunerna och att Sverige inte ska gå i federativ riktning utan fortsätta vara en enhetsstat.

Med hänsyn till att Sverige har relativt få invånare, är det viktigt att vi slår vakt om att vidmakthålla våra nationella styrkor i form av universitet, högskolor, forskningsinstitut och nationella resurser för innovation och forskning. Dessa för nationen viktiga institutioner bör inte regionaliseras.

Kapitel 7: En ändamålsenlig samhällsorganisation

Statens roll bristfälligt analyserat

Länsstyrelsen anser att statens framtida uppgifter och organisationsbehov i förhållande till uppgifterna är bristfälligt analyserade. Utredningens förslag tar sin huvudsakliga utgångspunkt i landstingens frågor om sjukvård och till viss del regional tillväxt.

När det gäller det regionala utvecklingsansvaret finns inte mycket i betänkandet. Kommittén för ett kortfattat resonemang och avslutar med att skriva att man i slutbetänkandet kommer att diskutera former, styrning och arbetssätt gällande det regionala tillväxtarbetet. Länsstyrelsen konstaterar att det är av vikt, för en väl fungerande

samverkan mellan länsstyrelse och landsting, att respektive organisations huvudsäte kommer att lokaliseras på samma ort i Sveriges framtida län.

Ett förslag som så tydligt påverkar statens intressen bör inte genomföras utan en noggrann översyn av statens roll på regional nivå, både vad gäller uppgifter, utförare och organisation. Ett flertal utredningar har gjorts, men att såsom i detta fall fastslå en indelning utan att samtidigt beakta statens uppgifter och roll är direkt olämpligt.

Regeringen behöver länsstyrelserna på regional nivå

Avsnittet om länsstyrelserna inleds med ett konstaterande att den stora variationen i storlek mellan länsstyrelserna försvårar den ökande samverkan oss emellan. Vår roll när det gäller samordning av statlig verksamhet i länen anser kommittén bör tydliggöras och utvecklas. Den frågan och länsstyrelsernas uppdrag ska kommittén återkomma till i slutbetänkandet. Detta bör också samplaneras med andra berörda myndigheters organisation och geografi. Vår bedömning är att detta bör vara tydligare genomarbetat innan beslut fattas.

För att styra landet behöver regeringen länsstyrelserna som en stark samverkanspart som tar ansvar för utveckling och tillväxt på regional nivå. Det är också viktigt att det är en balans mellan länsstyrelsernas uppdrag vad gäller utveckling, tillståndsgivande och tillsyn. För att länsstyrelserna ska kunna göra de tvärsektoriella och sammanvägda bedömningar som framgår av förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion krävs att det i länsstyrelsernas uppgifter finns en balans mellan ekologisk, ekonomisk och social hållbarhet. För närvarande kan konstateras att tyngdpunkten i myndighetens uppgifter ligger inom ekologisk hållbarhet, det vill säga områden som miljöskydd och naturvård. En inriktning av verksamheten som bättre balanserar de tre hållbarhetsområdena skulle bidra till en ökad förmåga att göra väl avvägda bedömningar.

Samhället och samhällsfrågorna blir alltmer komplexa. Inte sällan, och i ökande utsträckning, är insatser inom en rad olika politikområden nödvändiga för att åstadkomma en önskvärd förändring. Länsstyrelserna är också en myndighet där arbetet spänner över, och har direkta kontakter på, internationell, nationell, regional och kommunal nivå. Länsstyrelserna har också mycket kontakt med näringslivet i länen. Betydelsen av en myndighet som länsstyrelsen med sitt tvärsektoriella uppdrag är i en sådan kontext en stor tillgång.

Länsstyrelserna har en viktig roll för genomförandet av nationell politik i hela landet. Länsstyrelsen är den enda aktören som har ett helhetsperspektiv på statens arbete på regional nivå och är också den enda myndigheten som har en samlad bild av lokala och regionala förhållanden. Det är värdefullt inte minst när intressen står emot varandra och när intressen ska vägas samman för det allmännas bästa. Länsstyrelsens roll är att hålla ihop länen med allt från stora städer till en levande landsbygd.

Landshövdingen en sammanhållande kraft

Landshövdingeämbetet är unikt och liknar inte den roll som en vanlig myndighetschef har. Landshövdingeämbetet har av tradition en stor auktoritet och fungerar som en sammanhållande kraft i länet. Landshövdingar har i kraft i sitt ämbete visat en stor förmåga att ta initiativ i viktiga frågor för länen och få viktiga aktörer att dra åt samma

håll. För att landshövdingen ska kunna ha denna roll krävs att landshövdingen är känd i länet vilket försvåras om länen blir mycket stora till ytan. Landshövdingen är regeringens representant och är en neutral funktion som uppfattas som positiv i många sammanhang.

Underskatta inte kostnader för ändrad samhällsorganisation

Utredningen nämner att förslaget initialt kan medföra vissa omställningskostnader eller övergångskostnader. Vår bedömning är att dessa kostnader inte ska underskattas. De ekonomiska omställningskostnaderna är troligen omfattande både vad gäller personal, lokaler med mera. Detta bör inte underskattas och är inte utrett i betänkandet. Utan en sådan utredning och med alltför snabb implementering kan kritisk verksamhet, som måste fungera utan risk för komplikationer vara hotad. Detta gör att den snabba tidtabellen, som föreslås, förefaller både ogenomtänkt och riskfylld. Länsstyrelsen anser att kommittén inte har förankrat sina förslag under processen med länsstyrelserna i enlighet med kommittédirektiven.

Kapitel 8: Utgångspunkter för indelning i nya län

Antalet län bör vara fler än sex

Argumentation för att välja sex län och just de föreslagna är svag. Kommittén har försökt skapa län som blir ungefär jämstora befolkningsmässigt och satsar på att lägga ihop län som ligger mellan storstadslänen. Länsstyrelsen anser att antalet län bör vara fler än de föreslagna sex länen. Det är inte rimligt att endast utgå från antal invånare när län ska slås samman. Andra parametrar bör också vägas in. Avstånd, infrastruktur och befolkningstäthet bör också spela roll och påverka förslaget.

Större vikt vid arbetsmarknadsregioner

Länsstyrelsen anser att större vikt bör läggas vid arbetsmarknadsregioner vid en ny länsindelning jämfört med kommitténs förslag där universitetssjukhusen och sjukvårdsregioner spelar en alltför stor roll. Som vi påpekat tidigare – alla ska höra till ett universitetssjukhus men det behöver inte nödvändigtvis finnas ett i varje län. Som exempel på en indelning av riket, som grundar sig på tillväxt, arbetsmarknad och kompetensförsörjning, kan nämnas de så kallade NUTS2-områdena, som används inom EUs statistikredovisning och som är åtta till antalet i Sverige.

Utredningen tar upp den starka tillväxten och befolkningsökningen kring storstadsområdena och efterfrågar hur tillväxt utanför dessa områden ska åstadkommas. Att detta ska lösas med ökad geografisk storlek och befolkningsunderlag för ökad planeringsmakt och kapacitet, anser vi är tveksamt då utveckling sker i anslutning kring starka centra med tillgång till kompetens, infrastruktur, forskning m.m. Vi ifrågasätter att förslaget stärker landsbygdens utveckling då erfarenheten visar att det vanligtvis blir en koncentration runt attraktiva större städer. Detta kan försvåra kompetensförsörjning inom vissa branscher, vilket redan idag är ett faktum. Vi ser istället att förslaget riskerar att leda till ökad urbanisering kring ett fåtal noder i landet.

Många politikområden påverkas

Länsstyrelserna har, och kommer enligt Landsbygdskommitténs kommande förslag, fortsatt ha en viktig roll i genomförandet av en sammanhållen landsbygdspolitik. För att nå ut till landsbygderna i hela landet kan inte länen vara för stora och det är också viktigt

med en stark regional statlig aktör, som länsstyrelsen, då frågorna om landsbygds politik berör många olika politikområden.

En verksamhet som håller på att återupprättas är civilt försvar. Regeringen anför i proposition 2016/17:1 (budgetpropositionen) följande om sakområdet: ”Det förändrade omvärldsläget har lett till att arbetet med samhällets förmåga vid krigsfara och krig (höjd beredskap) har återupptagits. Under 2015 beslutade regeringen om planeringsanvisningar för det civila försvaret till bland annat länsstyrelserna.” Att det civila försvaret fungerar är en förutsättning för att riket ska klara de påfrestningar som en situation med höjd beredskap innebär. Här har länsstyrelserna tillsammans med Försvarsmakten nyckelroller. Till detta kommer att länsstyrelserna är geografiskt områdesansvariga på regional nivå i krishanteringssystemet. I arbetet med att forma en ny länsindelning bör stor hänsyn tas till att den är anpassad till den svenska modellen för krishantering där staten med riksdag, regering, centrala myndigheter och länsstyrelser likaväl som kommun, landsting, och näringsliv har olika roller och ansvar vid en kris. Det är allas ansvar att, så långt det är möjligt, genomföra sin verksamhet i normal omfattning. Verksamheter som inte tål avbrott måste identifieras och säkerställas.

Länsstyrelsen bedömer området vara så viktigt, att en analys, av hur den pågående totalförsvarsuppbyggnaden kommer att påverkas av en förändrad länsindelning, bör göras. Länsstyrelsen bedömer att på kort sikt kommer förändringarna innebära att verksamheten och uppdraget inom civilt försvar hämmas, och detta under en period vilken sammanfaller med den då ett nytt totalförsvar ska byggas upp.

Vikten av en väl fungerande krisberedskap med rimliga geografiska områden kan exemplifieras genom nedanstående händelse;

Under flyktingkrisen kunde länsstyrelserna, med sin starka organisation, förtroende i länet och närhet till kommunerna, agera snabbt med konstruktiva lösningar och med en betydligt större förståelse för kommunernas situation än nationella myndigheter. Det är utomordentligt viktigt att det finns en närhet och stor tillit mellan länsstyrelserna och kommunerna i den dagliga verksamheten men framför allt gäller det vid kriser. Erfarenheterna från arbetet med flyktingfrågan under 2015 och 2016 visar tydligt behovet av detta.

Kapitel 9: Sex nya län

Orimligt kort tid

En viktig faktor i sammanhanget är tidsperspektivet och när förändringarna är föreslagna att träda ikraft. Utredningen föreslår att tre nya län ska bildas redan den 1 januari 2018 och att de nya landstingen bildas den 1 januari 2019. Slutbetänkandet med ett mer komplett underlag utifrån de direktiv kommittén har fått ska lämnas senast den 31 augusti 2017.

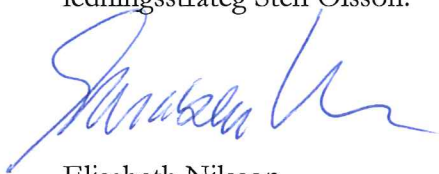
Länsstyrelsen avstyrker kommitténs förslag om att bilda sex nya län. Vi anser att antalet län bör vara fler än de föreslagna sex och att fler parametrar än vad kommittén använt i sitt förslag bör utvärderas inför en ny länsindelning, såsom bland annat avstånd, infrastruktur och befolkningstäthet.

Tiden från det att kommittén lämnat sitt slutliga förslag till att de nya länen ska finnas på plats blir orimligt kort. Vi anser att tidplanen är alltför forcerad och dessutom bidrar till inlåsning om beslut ska fattas på delar av helheten innan uppdraget är färdigutrett. En förändring av länsindelning och dess genomförande i hela Sverige vid samma tidpunkt innebär också enklare administrativ hantering för både landsting och länsstyrelser.

Annan geografisk indelning

För Östergötlands län anser vi att denna del av Sverige bäst gagnas av att läggas samman med i första hand Södermanlands län men även andra lämpliga län. Framför allt den norra delen av länet med bland annat Norrköping har starka band med både Södermanland och Stockholm. Även Linköpingsområdet med det högteknologiska näringslivet och Linköpings universitet har starka band med Stockholm. Den planerade järnvägslinjen Ostlänken ska stärka kommunikationerna inom regionen och knyta Östergötland, Södermanland och Mälardalen närmare varandra. Det sammantaget innebär att länet i allt större utsträckning kommer att bli en del av en större Stockholm-Mälardalsregion.

I den slutliga handläggningen av detta ärende har förutom undertecknade deltagit länsråd Kristina Zetterström, kanslichef Annsofie Bondesson, HR-chef Ylva Jacobsson och ledningsstrateg Sten Olsson.



Elisabeth Nilsson
Landshövding



Madeleine Söderstedt-Sjöberg
Näringslivs- och tillväxtdirektör

Kopia till:
Samtliga länsstyrelser
Statliga myndigheter i Östergötland
Östergötlands Riksdagsledamöter
Insynsråd Länsstyrelsen Östergötland
Östergötlands kommuner
Region Östergötland
Länets större företag
Övriga berörda intressenter