



Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Finansdepartementet diarienummer
Fi2016/02568/K

Yttrande över delbetänkandet Regional indelning – tre nya län (SOU 2016:48)

Sammanfattning

Länsstyrelsen avstyrker delbetänkandets förslag i sin helhet. Länsstyrelsen kan inte tillstyrka ett förslag där innehållet inte har preciserats. Därutöver bedömer Länsstyrelsen att tidplanen är alltför snäv för beredning och verkställande. Det är för många oklarheter som måste redas ut på kort tid för att tidplanen kan anses som realistisk.

Tyvär konstaterar Länsstyrelsen att sammanslagningen drivs av den överordnande principen om att stärka landstingens förutsättningar att bedriva hälso- och sjukvård. En ändamålsenlig indelning efter hälso- och sjukvårdens behov innebär inte per automatik en ändamålsenlig indelning för samhällets övriga behov, vilket inte minst innefattar statens regionala uppdrag.

Den nya regionala indelningen reser också en rad olika frågor. En del av dessa frågor avser Indelningskommittén att behandla först efter att de nya gränserna är dragna, andra frågor som t.ex. den demokratiska legitimiteten förefaller inte behandlas överhuvudtaget. Länsstyrelsen anser att det hade varit klokt att reda ut innehållet innan man föreslår nya geografiska enheter.

Länsstyrelsens synpunkter

Inledningsvis bör det lyftas fram att förslaget förstärker en maktförskjutning till en alltmer självständig regional nivå. Det står i kontrast till hur enhetsstaten Sverige har organiserats historiskt med en stark centralmakt i kombination med ett långtgående lokalt självstyre. Genom att delegera ansvar och uppgifter till den regionala nivån försvåras statens styrning både i styrka och i omfång. Därför bör en sådan förändring föregås av en principiell diskussion om den regionala nivåns framtida ställning i det svenska samhällets organisering. Det gäller inte bara förhållandet mellan stat och region och relationen mellan region och det kommunala självstyret, utan även länsstyrelsernas (statens) samverkan med

YTTRANDE

Datum
2016-10-03Beteckning
101-27377-2016

kommunsektorn som i ökad utsträckning istället kan komma att ske via regionala företrädare. En sådan diskussion saknas i delbetänkandet.

Vidare kan det konstateras att Stockholmsregionen fortsatt kommer att vara rikets ekonomiska motor alldeles oavsett hur de administrativa gränserna ritas om. På samma sätt kan det vara svårt att se hur utvecklingsmöjligheterna för en kommun eller en ort med sviktande befolkningsunderlag och svag ekonomisk utveckling stärks i det förslag som nu presenteras. Det geografiska läget och den ekonomiska realiteten är densamma och betingas inte av administrativa gränser. Ur den synvinkeln och på ett principiellt plan anser Länsstyrelsen inte att Indelningskommittén visat på mervärdet med förslaget.

Avslutningsvis kan Länsstyrelsen konstatera att när själva grunden för förvaltningens organisation är under omstöpning riskerar sakfrågorna att komma i skymundan. I stället för att ge kraft till några av våra stora samhällsutmaningar – t.ex. bostadsbristen, integrationen och klimatanpassningen – riskerar nu arbetet att dräneras på energi när myndigheterna, landstingen och kommunerna riktar sin uppmärksamhet mot organisations- och gränsdragningsfrågor. För att motivera en förändring av den omfattning krävs det därför bättre och mer djupgående analyser än vad som hittills har presenterats. I övrigt anger Länsstyrelsen sina synpunkter på delbetänkandet enligt nedan;

En omstöpning kräver ett helhetsgrepp

I delbetänkandet föreslås att tre nya län bildas redan 2018 och landstingen 2019. Övriga län avser Indelningskommittén att återkomma till i slutbetänkandet.

Att dela upp en så omfattande reform i två olika processer med olika tidshorisonter är olämpligt. Det som beslutas i samband med delbetänkandet sätter nämligen ramarna för hur arbetet med de övriga länen kommer att bedrivas framgent. För Stockholms läns del innebär det t.ex. att alla våra grannlän redan kommer att ingå i en Svealandsregion, vilket (om förslaget antas) i praktiken dikterar vår framtida geografiska tillhörighet. Därmed dras en skarpare gräns än idag genom den funktionella regionen Stockholm-Uppsala. Det begränsar möjligheterna till fortsatt integration. Därutöver bidrar uppdelningen i två processer till en otydlighet. Det är t.ex. inte möjligt att utläsa om länsstyrelser som idag har koncentration av viss verksamhet ska flytta över verksamhet 2018 till de nybildade länen, alldeles oavsett om länen är explicit föremål för den nya regionala indelningen eller inte.

Valet att använda sig av två tidshorisonter kan ses som ett uttryck för Indelningskommitténs fragmenterade arbetsmetodik. En omstöpning av den här slaget kräver ett helhetsgrepp, där innehåll och funktion med nödvändighet måste mejslas fram innan de nya gränserna tar vid. Istället väljer Indelningskommittén att dra gränserna först för att sedan återkomma med avgörande frågor som

YTTRANDE

Datum
2016-10-03Beteckning
101-27377-2016

formerna för samverkan mellan stat och region och länsstyrelsernas uppdrag och roll i slutbetänkandet. Länsstyrelsen menar att innehållet bör preciseras innan diskussionen kring själva indelningen kan ta vid.

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. En myndighet som Länsstyrelsen med sitt tvärsektoriella uppdrag är i en sådan kontext av stor betydelse. Inte minst på grund av den bredd som arbetats upp i respektive länsstyrelse utan även den vertikala kopplingen i statsorganisationen som inte minst manifesteras i 2§ i förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion. Detta gör länsstyrelserna till den enda aktören som har ett helhetsperspektiv om statens arbete på regional nivå, men är också den enda myndigheten som har en samlad bild kring lokala och regionala förhållanden. Det är en värdefull tillgång, inte minst när intressen står emot varandra och när intressen ska vägas samman. Att kategoriskt utesluta länsstyrelserna från det regionala utvecklingsarbetet innebär att mycket av myndighetens särdrag går förlorat och möjligheterna till att nationella politiska beslut får ett effektivt regionalt genomslag begränsas. Istället för att kringskära en myndighet med ett tydligt tvärsektoriellt uppdrag bör man enligt Länsstyrelsens mening värna, utveckla och stärka uppdraget. Utredningen slår visserligen fast att förslaget syftar till att förstärka länsstyrelserna men missar att underbygga resonemanget kring denna slutsats, annat än att detta ska behandlas i slutbetänkandet.

En övertro på regional likformighet

Länsstyrelsen vill återigen slå fast att ingen enskild aktör i bred mening ansvarar för den regionala utvecklingen, alldeles oavsett under vilken huvudman som det så kallade regionala utvecklingsansvaret sorterar. Det är kvaliteten i aktörernas samverkan som betingar utvecklingsmöjligheterna. Samtidigt ser Länsstyrelsen oroande på en utveckling med federalistiska inslag, där staten tar ett steg tillbaka i en tid när betydelsen av att väga samma olika intressen med all sannolikhet kommer att öka.

Länsstyrelsen menar att olika regioner har olika förutsättningar och utmaningar. Det är mot den bakgrunden mindre lämpligt att ta fram en generell mall som ska tillämpas över hela landet. Regional likformighet har inget egenvärde och Indelningskommittén bör t.ex. inte reflexmässigt tilldela de nybildade regionerna det regionala tillväxtansvaret. I Indelningskommitténs direktiv (dir 2015:77) konstateras det dessutom att Indelningskommitténs ska analysera om det i vissa fall inte är lämpligt (det vill säga att tilldela landstinget ansvaret för de regionala utvecklingsfrågorna) och då föreslå en annan ordning. Det är en skrivning som inte har getts något utrymme i utredningsarbetet.

YTTRANDE

Datum
2016-10-03Beteckning
101-27377-2016

Länsstyrelsens bestämda uppfattning är att det regionala utvecklingsansvaret i huvudstadsregionen även fortsättningsvis bör sortera under myndigheten. Samhällsutvecklingen pekar på att tvärsektoriella processer inte bara blir vanligare utan även mer betydelsefulla. I huvudstadsregionen är komplexiteten och det tvärsektoriella arbetssättet extra betydelsefullt eftersom lokala, regionala och nationella intressen inte sällan smälter samman. Att staten i det läget abdikerar från sitt regionala uppdrag i en huvudstadsregion med så många funktioner av nationell betydelse är en förändring som Länsstyrelsen bestämt avråder ifrån. En länsstyrelse med en bred uppdragsportfölj är det bästa alternativet till att säkerställa att inte bara ett statligt, utan även ett samhälleligt helhetsperspektiv tillämpas i en huvudstadsregion med en uppsjö av partsintressen.

Den demokratiska förankringen är inte tillgodosedd

Länsstyrelsen kan inte undgå att konstatera att det i geografiskt mycket stora regioner innebär ett demokratiskt dilemma när väljare som redan idag har långa avstånd till sina folkvalda nu kommer att få ännu längre. Den demokratiska utmaningen i det här avseendet varierar mellan de olika länen/regionerna, men avståndet mellan väljare och beslutsfattare har en tydlig inverkan på den upplevda förmågan att påverka beslut. Hur den utmaningen ska mötas är inte utredd på ett tillfredsställande vis. Det går visserligen att laborera med geografiska nämnder som ett sätt att stimulera det regionala engagemanget, men det innebär samtidigt att ansvarsutkrävandet försvåras vilket är lite paradoxalt eftersom just ansvarsutkrävande ofta är ett argument för större regioner med det regionala utvecklingsansvaret. På samma vis kan Länsstyrelsen se en utmaning i hur en region (eller en länsstyrelse) ska kunna upprätthålla och utveckla en kvalitativ samverkan med uppemot 70 kommuner över en mångdubbelt större yta än idag. För att möta den utmaningen är det i sin förlängning sannolikt att nya krav på att slå samman kommuner följer. Det är dock en konsekvens som delbetänkandet inte ägnar någon uppmärksamhet, men är likväl en logisk följd av det som föreslås.

Därutöver kan det konstateras att förslaget om den nya regionala indelningen har tagits fram från central nivå med en begränsad hänsyn till medborgarperspektivet och där frågan varken har lyfts i en folkomröstning eller varit föremål för ett mellanliggande val. Det bör i sammanhanget lyftas fram att kommunpolitiker generellt är mer tveksamma till större regioner än landstingspolitiker medan endast lite drygt 10 procent av medborgarna hösten 2015 gärna såg större regioner än nuvarande län/region¹.

¹ Se Nilsson, Lennart [2016] "Medborgarna och politikerna tycker om regionfrågan" i Jonas Ohlsson, Henrik Oscarsson & Maria Solevid (red) Ekvilibrium. Göteborgs universitet: SOM-institutet.

YTTRANDE

Datum
2016-10-03Beteckning
101-27377-2016

Sammantaget reser förslaget om en ny regional indelning ett antal frågor om den demokratiska förankringen. Att utveckla dialogen med väljarna och hitta former för samverkan med exempelvis kommunerna är en grundförutsättning för att processen med att stöpa om Sveriges geografiska indelning kan fortskrida.

En regional indelning för hälso- och sjukvården

Länsstyrelsen anser att Indelningskommitténs arbete har ett för starkt fokus på landstingens förutsättningar att bedriva en likvärdig hälso- och sjukvård, medan t.ex. funktionalitet spelat en undanskymd roll.

Att finansieringen av hälso- och sjukvården står inför stora utmaningar är visserligen väl belagt och ett ökat statligt engagemang i finansieringen är förmodligen oundvikligt på lite sikt. Därför bör frågan om hälso- och sjukvårdens utmaningar utredas explicit, men vara skild från övriga samhällets regionala organisering. Det är regeringen som beslutar om ändring i rikets indelning i landsting. Länsstyrelsens bedömning är att ett landsting kan bestå av flera län och att en länsammanslagning därmed inte är en absolut förutsättning för att bilda större landsting 2019.

Det kommer enligt Länsstyrelsens bedömning att krävas andra och mer riktade åtgärder än att slå samman nuvarande landsting till färre enheter. Det vore därför olyckligt om landstingens behov blir överordnade i en reform som har konsekvenser för betydligt fler politikområden än hälso- och sjukvården, särskilt när den föreslagna sammanslagningen enbart på marginalen kan tänkas bidra till att stärka landstingens finansiella förutsättningar. Det är inte tillräckligt för att samhällets övriga regionala organisering ska underordnas hälso- och sjukvårdens behov. Därutöver kan man fundera på om alltmer autonoma regioner har förmågan att leva upp till ambitionen om likvärdighet inom t.ex. hälso- och sjukvården. Den maktförskjutning som föreslås riskerar enligt Länsstyrelsen att – tvärt emot vad delbetänkandet menar – snarare leda till större regionala skillnader än idag. Det är nämligen svårt att tänka sig en utveckling där förstärkt regionalt självstyre sker parallellt med ökat fokus på likvärdighet. Om likvärdighet är det överordnade intresset talar mycket för att staten ska ta ett steg framåt, snarare än bakåt.

Detta yttrande har beslutats av landshövding Chris Heister. I den slutliga handläggningen har länsöverdirektör Magdalena Bosson, förvaltningsdirektör Åsa Ryding, tillväxtdirektör Karina Uddén och analytiker Per Bark, föredragande, deltagit.


Chris Heister
Per Bark