

REMISSVAR

Regional indelning – tre nya län (SoU 2016:48)

Inledning

9 mars presenterade regeringens utredare Sveriges nya karta bestående av sex storregioner istället för dagens 21 län. Gävleborg är tänkt att bilda ny region med Dalarna, Uppsala, Södermanland, Örebro och Västmanland – Svealandsregionen. Huvudsyftet sägs vara att skapa en ändamålsenlig samhällsorganisation där stat tillsammans med starka regionala organ samverkar utifrån ett tydligt medborgarperspektiv.

De framtida utmaningarna som vi står inför gällande exempelvis den demografiska utvecklingen, hög arbetslöshet, bostadsbrist och höga sjuktal, kommer inte att lösas genom en ny karta. På liknande sätt är det naivt att tro att förbättringar för våra medborgare kommer att ske per automatik genom påtvingande och utvidgade regiongränser.

Sammanfattning

Idén om nya regioner har diskuterats under lång tid i svensk politik och det har funnits åtskilliga förslag på nya kartor och gränsdragningar. Förslag som genomgående har grundats på tvivelaktiga och direkt felaktiga argument. Den senaste utredningen är inget undantag då det även i detta fall saknas konkreta underlag som stödjer det utredarna presenterar som förbättringar i och med den nya regionindelningen.

Vi anser att processen är forcerad och innan beslut fattas om den framtida politiska strukturen som en ny regional indelning kommer att innebära, finns flertalet högst relevanta frågor som ska besvaras och ytterligare utredning ska genomföras inom följande sakområden;

- Demokrati och samverkan med kommunerna
- Hälso- och sjukvård och högspecialiserad sjukvård
- Tillväxt och utveckling
- Samordning statliga myndigheter och Länsstyrelsens framtid
- Arbetsmarknad
- Ekonomi

Med anledning av ovan menar vi att det finns tydliga brister i utredningen som gör att det inte är trovärdigt att reformen kan genomföras. Utredarna ska ges möjlighet att ytterligare utreda och besvara inkomna synpunkter och frågor från remissinstanserna. Att senarelägga tidpunkten för ett eventuellt ikraftträdande ger även de aktuella länen en rimlig chans till omställning samt att processen för genomförandet kan ske under kontrollerade former och därför avstyrker vi den föreslagna förändrade landstingsindelningen samt Remissförslag *Regional indelning – tre nya län* (SoU 2016:48) tillika bildandet av Svealandsregionen.

Övergripande ställningstaganden och synpunkter

Demokrati

Det huvudsakliga syftet är att skapa en ändamålsenlig indelning och effektiva organisationer som påstås medföra bestående fördelar bl.a. genom en bättre anpassning till demografiska, näringsgeografiska och miljömässiga förhållanden. Indelningen ska också ge stabila ekonomiska förhållanden i den nybildade Svealandsregionen, bättre överensstämmelse mellan medborgarnas behov och deras möjligheter att utöva demokratiskt inflytande samt ökade möjligheter till ansvarsutkrävande.

Vi anser dock att en reform som sägs utgå ifrån ett tydligt medborgarperspektiv, även ska innehålla ett underifrånperspektiv. Vi ifrågasätter hur man från statligt håll, anser att ett ökat avstånd mellan ett betydligt antal färre folkvalda och medborgare kan gynna demokratin? I Svealandsregionen kommer det att vara 64 kommuner, i ett geografiskt område som till ytan är tre respektive sju gånger större än Västra Götaland och Skåne. I utredningen framgår att dagens samverkanskonstellationer är komplicerade och ofta låg kompromissvilja då ledamöter endast företräder */.../ medborgare i det egna länet /.../*. Vi anser att det är naivt att tro att en ny dragning av administrativa gränser kommer innebära mindre komplicerade förhandlingar och möten.

I enlighet med Indelningslag (1979:411), får endast ändring i landstingindelning ske om den antas medföra bestående fördelar för ett landsting, del av landsting eller fördelar från allmän synpunkt. Vi saknar emellertid konkreta underlag som stödjer de påstådda fördelarna som utredarna presenterar. I lagen framgår även att särskild hänsyn skall tas till befolkningens önskemål och synpunkter. I Gävleborg har ingen dialog förts med våra invånare och ingen allmän information har heller spridits. Vi anser att det är högst olyckligt att inte befolkningens åsikter och synpunkter har inhämtats i frågan.

För att uppnå en demokratisk legitimitet för den nya regionala indelningen, anser vi ytterst att ikraftträdandet bör föregås av ett allmänt val. Många medborgare känner att det redan idag råder ett demokratiunderskott och att det är svårt att få kontakt med politiker för att få svar på frågor. Därför ser vi, i enlighet med Indelningslag (1979:411) att genomförandet av exempelvis en opinionsundersökning som en del av en demokratisk process där våra medborgare ges möjlighet att påverka och göra sina röster hörda innan beslut fattas av Riksdagen.

Om grundidén är att medborgare ska ges bättre insyn och möjlighet till ansvarsutkrävande, förutsätter det vid representativt styrelseskick att de har någon som företräder dem och för deras talan. Representationen från Gävleborg kommer dock att vara mycket liten. Ur ett medborgarperspektiv går därför förslaget i motsatt riktning. Konsekvensen kan istället bli ett missriktat ansvarsutkrävande till kommunpolitiker. Risken är dessutom stor att många fritidspolitiker inte längre kommer ha möjlighet att delta, utan avsäger sig uppdrag på grund av möten långt hemifrån. I förlängningen kommer därmed lokalkännedomen i politiska ärenden att gå förlorad.

Vi anser att:

- Konkreta underlag som styrker de bestående fördelarna för *hela* regionen saknas, och ska utredas ytterligare.
- Indelningslag (1979:411) ska följas, antingen ska Riksdagens beslut i frågan föregås av allmänt val alternativt ska en opinionsundersökning genomföras med syfte att låta medborgarna påverka.

Samverkan med kommunerna

Vi anser att det är viktigt med kommuners delaktighet och inflytande i regionens utvecklingsarbete, ett samarbete som idag sker mellan Region Gävleborg och dess 10 kommuner. Den föreslagna Svealandsregionen kommer att bestå av 64 kommuner, och vi ser med oro på att dialog mellan och inom en region med 64 kommuner och dess invånare riskerar att försämrans då makt och beslut flyttas längre från medborgarna. Vi ifrågasätter därför en organisations effektivitet och bestående fördelar för inblandade parter.

Vi anser att;

- Ytterligare utredning och analys ska genomföras dels gällande hur en effektiv samverkansorganisation och dialog mellan region och de tilltänkta 64 kommunerna ska uppnås, dels ur demokrati-aspekten generera bestående fördelar för medborgarna.

Hälso- och sjukvård

Utredarna konstaterar att en av utmaningarna inom hälso- och sjukvården är att dagens landsting saknar befolkningsunderlag tillika resurser för effektiva investeringar, en situation som även antas påverka möjligheter inom utveckling och rekrytera spetskompetens. Utredarnas slutsats är att befolkningens tillgång till likvärdig vård av god kvalitet riskeras.

Vi har tagit del av information från stadsråd om behovet av att minska antalet sjukhus i landet, och ett av de huvudsakliga syftena med ny regionindelning är att göra just detta. En övervägande risk är att det i framtiden kommer att bli lättare att lägga ned enskilda mindre sjukhus när de folkvalda saknar den lokala känslan för det drabbade området – en risk som är mycket oroande. Region Gävleborg har idag tre akutsjukhus, två i Hälsingland och ett i Gävle, och vi ser att risken är stor att den nya regionen kommer att lägga ned minst ett av våra sjukhus i Hälsingland. Ur ett geografiskt perspektiv riskeras därmed tillgängligheten till vårdinrättningar för våra invånare.

Högspecialiserad sjukvård

Enligt utredarna eftersträvas en förmåga att ansvara för hälso- och sjukvårdssystemet (regionsjukvården). Visst kan en koncentration av viss högspecialiserad vård behövas, men det sker redan idag inom våra sjukvårdsregioner. Förbättrad kvalitet och tillgänglighet för våra patienter är också ytterst viktigt, men god kvalitet och organisationens storlek hör inte alltid samman. Vidare har de sex länen som föreslås ingå i Svealandsregionen olika sjukvårdssystem, och skillnader råder i vårdvalssystem, hemsjukvården och akutsjukvård. Förslaget är att föra samman dessa sex landsting redan till 2019, är därför realistiskt och icke genomförbart.

Idag är Sverige indelat i sex sjukvårdsregioner, en samverkansmodell med samordning av den högspecialiserade vården. Region Gävleborg ingår tillsammans med tilltänkta län i Svealandsregionen och Värmland, i Örebro-Uppsala sjukvårdsregion och har två universitetssjukhus. Ett väl fungerande samarbete och vi har på ett tillfredställande sätt bland annat hanterat den nivåstrukturering som nu genomförs i Sverige.

Ytterligare motiv till bildande av Svealandsregionen är att underlaget för den högspecialiserade vården ska öka. Vi kan dock konstatera att förslaget innebär en tydlig minskning med 13 % av patientunderlaget för universitetssjukhuset i Uppsala och Örebro i och med att Värmland föreslås lyftas ur vår sjukvårdsregion och föras samman med Region Västra Götaland.

Enligt utredarna kommer Västra Götalandsregionen att ha en stark tillväxt utan Värmland, vilket innebär att det är ologiskt att minska underlagen för Svealandsregionen. Utredarnas förslag kommer då generera negativa konsekvenser för de två universitetssjukhusen, vilket inte belyses i utredningen. De troliga konsekvenserna som den högspecialiserade vården på Akademiska sjukhuset och Örebro universitetssjukhus får när vård för 300mnr försvinner, finns inte med i utredningen. Det saknas även utredning gällande möjligheten för Region Svealand att upprätthålla en kompetensförsörjning på två universitetssjukhus, och hur läkarutbildningen på Örebro Universitet kommer att påverkas vid ny indelning.

Hälso- och sjukvården, inklusive den högspecialiserade vården, utgör mycket viktiga delar i en helhet i samhället, där vi menar att utredarna underlåtit att upprätthålla det som Indelningslag (1979:411) tydligt påpekar i portalparagrafen att ändringar i landstingindelning får endast ske om den medför bestående fördelar för ett landsting, del av landsting eller fördelar från allmän synpunkt. Vi menar att då konsekvensanalys saknas för en eventuell sjukhusorganisation, och i förlängningen underlag som objektivt kan påvisa bestående fördelar, kan förslaget ej tillstyrkas.

Vi anser att;

- Ytterligare underlag krävs som visar att det redan 2019, är realistiskt att sammanföra sex olika sjukvårdssystem, utan att det får negativa konsekvenser för våra patienter och medarbetare.
- Det ska tydligt framgå hur universitetssjukhus kommer att kompenseras då reformen riskerar intäktsbortfall på 300 mnr i förlorat patientunderlag.
- Ur ett Gävleborgsperspektiv är det ytterst viktigt att tydligt svar ges vad gäller framtiden för Gävle, Bollnäs och Hudiksvalls sjukhus.

Tillväxt och utveckling

Utredarna hävdar att dagens regionala obalans leder till att 18 av våra landsting och regioner halkar efter de tre storstadsregionerna, Stockholm, Göteborg och Malmö. Vi ifrågasätter emellertid om det verkligen beror på att två av dem har bildat större landsting, eller det faktum att det är Sveriges tre största städer? Vi kan se att även andra större städer växer i snabb takt, exempelvis Uppsala. Även residensstäderna i de mindre länen växer snabbare än motsvarande städer i de tre storregionerna, exempelvis så växer Gävle, Västerås, Nyköping och Örebro i snabbare takt än Skövde, Vänersborg och Kristianstad.

Det finns inga naturliga tillväxtfördelar med att föra samman 64 kommuner i en gemensam region. Det finns inte heller något konkret i utredningen som styrker påståendet att skapandet av jämnstarka regioner, utifrån antalet invånare, garanterar en ökad tillväxt. I den föreslagna Svealandsregionen skiljer sig förutsättningar och gemensamma frågor åt mellan kommuner som är utspridda över så stor geografisk yta. Utredarna talar även om behovet av en regional förtätning och hur en regional flerkärnighet utgör en huvudstrategi som ska bidra till ökad tillväxt och stärka konkurrenskraften. Vi menar att utredarnas huvudstrategi som bygger på samarbeten, samverkan och nätverk inte är godtagbart som argument för ny regional indelning. Vi anser att det istället belyser möjligheten till fortsatt, men utvecklat samarbete inom viktiga områden inom dagens existerande samverkansorgan.

Ser man även på hur de statliga investeringsmedlen fördelar sig över landet de kommande åren, så sticker inte dessa tre storregioner ut på något sätt. Det är de mindre regionerna som lyckats bäst med den "lobbyverksamhet" som utredarna pratar om. De menar även att tillväxten ökar snabbare i de större regionerna, men även där kan vi se att påståendet inte stämmer. Om vi jämför regionalbruttonationalprodukt-

ten, som är ett av flera mått på tillväxt, ökar den inte snabbare i de stora regionerna jämfört med de mindre, såväl Uppsala som Halland har helt klart högre tillväxttakt än de tre stora regionerna.

En slutsats i remissen är att den nya regionen möjliggör för omprioriteringar av resurser inom det nya länet vilket är oroande. Eftersom de totala tillväxtmedlen inte kommer öka så handlar det i så fall om att flytta resurser mellan dagens län vilket vi motsätter oss. Vi ser att det finns en uppenbar risk att de medel som idag används i Gävleborg kommer omfördelas till andra delar. Ett scenario som självklart kommer påverka möjligheten att stimulera tillväxtåtgärder i vår del av Region Svealand. Vi saknar även tydlighet vad gäller statliga och tänkta regionala investeringar i infrastruktur. Hur kan vi säkerställa att Gävleborg får ta del av infrastruktursatsningar och inte resurser prioriteras till andra delar av det tilltänkta länet exempelvis Mälardalen.

Vi anser att;

- Utredarna ska tydliggöra hur en framtida fördelningsnyckel gällande exempelvis statliga medel, projektmedel tillika EU:s projektmedel kommer att se ut under förutsättning att en ny Sverigekarta ritas.
- Utredarna ska tydliggöra hur framtida statliga respektive regionala investeringar och prioriteringar inom exempelvis infrastruktur och kollektivtrafik kommer att se ut under förutsättning att en ny Sverigekarta ritas.
- Ytterligare analys av bestående fördelar för *hela* regionen ska genomföras och presenteras.
- Det råder avsaknad av tydlighet vad gäller den regionala flerkärnigheten, trots att det presenteras som en huvudstrategi för ökad tillväxt och utveckling.
- Ytterligare underlag som stödjer den regionala flerkärnighetens goda påverkan för ökad tillväxt och utveckling i Gävleborg ska presenteras.

Kultur

Vidare ställer vi oss frågande till vad som kommer hända med våra kulturinstitutioner i Gävleborg – ett område som inte berörs i utredningen. Idag finansieras de regionala, och en del av de lokala, institutionerna med statliga kulturmedel enligt samverkansmodellen, exempelvis Länsmuseum i Gävle, Folkteatern, Hälsinglands museum, Gävle Symfoniorkester. Vi anser att det är beklagligt att utredarna helt har utelämnat en konsekvensanalys av hur våra kulturinstitutioner påverkas vid en eventuell ny region.

Vi anser att;

- En konsekvensanalys av hur våra kulturinstitutioner kommer att påverkas vid en eventuell ny regionbildning ska genomföras.

Samordning statliga myndigheter

Utredaren beskriver fördelen med att de statliga myndigheterna har en gemensam geografisk regional indelning. Vi förutsätter att dagens myndigheter har organiserat sig utifrån vad som är effektivast för deras verksamhet. Vi anser även att det är viktigt att statliga myndigheter följer länsgränserna, d.v.s. att ett län inte har dialog med två regioner i samma myndighet.

För att underlätta för myndigheterna att organisera sig optimalt är det därför inte önskvärt med större regioner. Region Gävleborg tar därför inte ställning till hur statliga myndigheter ska organisera sig.

Länsstyrelsen

Länsstyrelsen är en viktig aktör för ett läns utveckling. Den nya regionindelningen kommer att innebära att myndigheten i de sex länen kommer att föras samman och centraliseras vilket kommer få konsekvenser för Gävleborg, och tyvärr saknas en konsekvensanalys i utredningen. Risken är övervägande att den samlade Länsstyrelsen kommer att lokaliseras på annan ort än Gävle, vilket i sin tur innebär att den regionala- och lokala kännedomen kommer att förloras. Dagens nära dialog med bland annat kommuner kommer att försämrats och den viktiga lokalkännedomen hos myndighetens tjänstemän riskeras, vilket i sin tur kan leda till negativa konsekvenser för tillväxten och utvecklingen av länet. Liknande konsekvenser kan vi se idag när Polismyndigheten centraliserar sin ledningsverksamhet till Uppsala.

Utredarna har även helt utelämnat förslag vad gäller tänkt residensstad för Svealandsregionen, vilket är bekymmersamt och bör även påverka Region Gävleborgs remissvar. En förutsättning för en samlad bedömning av det förslag som utredarna presentat är fullständigt underlag – vilket saknas inom flera viktiga områden i betänkandet.

Vi anser att;

- Utredarna bör presentera förslag på tilltänkt residensstad i Region Svealand.
- Konsekvenserna av en centralisering av Länsstyrelsen ska utredas ytterligare, och då även väga in parameterar som hur vi säkerställer en fortsatt bra dialog med kommuner tillika hur god lokalkännedom kan garanteras i en framtida ny organisation.

Arbetsmarknad

Idag delar Gävleborg arbetsmarknad med framförallt Uppsala, Sundsvall och Stockholm, där pendlingen till/från Stockholm kommer öka. I delbetänkandet hänvisar utredarna emellertid till dagens lokala arbetsmarknadsregioner (LA-regioner). Vi menar därför att fokus i frågan är högst begränsad och missvisande, då en viktig del av arbetsmarknaden för våra invånare inte är en del av den föreslagna regionen.

En differentierad arbetsmarknad är viktigt för Gävleborg och det är viktigt att det finns arbetsplatser med akademisk karaktär. Vi ser med oro på den framtida arbetsmarknaden i länet och menar att den kommer påverkas negativt när Länsstyrelse och hälso- och sjukvården centraliseras, samtidigt som det råder stor osäkerhet vad gäller våra övriga statliga myndigheter. I och med en centralisering riskerar man att många arbetstillfällen kommer att gå förlorade. Redan idag brottas vi med hög arbetslöshet och vi menar att konkreta konsekvensanalyser av den nya regionindelningens påverkan på Gävleborgs arbetsmarknad ska genomföras.

Vi anser att:

- En utredning ska genomföras där reformens konsekvenser tillika tänkbar påverkan på den gemensamma arbetsmarknaden med Sundsvall och Stockholm analyseras och presenteras.

Ekonomi

Enligt kommunallag (1991:900) åligger det landsting tillika region att redovisa riktlinjer för god ekonomisk hushållning, och ur ett finansiellt perspektiv finns tydliga riktlinjer om mål för den ekonomiska förvaltningen. I delbetänkandet framgår det att en mer resursstark region har större möjligheter att i en mer ändamålsenlig process genomföra investeringar som ger ökad specialisering och effektivisering. En tolkning är således att en stor region per definition är mer resursstark, ett påstående som möjligen är korrekt i teorin.

Landstingens/regionens finansiella mått och nyckeltal utgörs av skattesats, ekonomiskt resultat, soliditet och finansnetto, och de varierar i dagens respektive landsting/region. Det är ingen hemlighet att vissa landsting befinner sig i ett ekonomiskt bekymmersamt läge och vi menar att det inte är fullt utrett hur en möjlig sammanslagning kommer att slå mot oss i Gävleborg. Det är även oklart hur en ekonomisk lösning kommer se ut i realiteten, exempelvis hur olika system kommer att regleras och respektive landstings/regions pensionsskulder kommer att hanteras.

Vi anser att:

- Ur ett Gävleborgsperspektiv bör mer fokus läggas på de reella ekonomiska konsekvenserna tillika förutsättningarna vid eventuell ny regionbildning.
- Tydlig redovisning av skatteutjämningsystemets påverkan och konsekvenser för Gävleborgs län vid eventuell ny regionbildning ska presenteras.
- Utredningen saknar en tydlighet i frågan om den tänkta regionens skattekraft och vi saknar stöd för påståendet att en regions yta per definition bidrar till ökad skattekraft.