

Finansdepartementet
Fi2016/02568/K

Örebro kommuns yttrande över remiss från Indelningskommitténs delbetänkande: Regional indelning - tre nya län (SOU 2016: 48)

Sammanfattning

Ja till Svealands län och landsting

Örebro kommuns sammanvägda bedömning av Indelningskommitténs förslag om att bilda ett nytt landsting i Svealands län är att det finns objektivt bärande skäl för att genomföra förslaget och att det medför bestående fördelar i enlighet med indelningslagens krav.

Örebro kommun instämmer i att den föreslagna geografin för Svealands läns landsting, i en nationell avvägning, är en god utgångspunkt för det kommande landstinget. Att Dalarnas, Gävleborgs, Södermanlands, Uppsala, Västmanlands och Örebro län bildar ett nytt län och ett nytt landsting är en utmaning som innebär att våga tänka nytt och att se möjligheterna. Örebro kommun ser fram mot att få vara en del av det arbetet.

Under mer än 20 år har staten, näringslivet och civilsamhället successivt omorganiserat sig i regioner större än dagens små län. Det har lett till en oacceptabel asymmetri, som gör att de tre stora länen har andra förutsättningar än de 18 mindre länen. Reformeringen av samhällsorganisationen på regional nivå behöver fullföljas.

Frågan har diskuterats under lång tid. Genom utredningar, dialoger och remissvar, t ex på Ansvarskommitténs betänkande, har en majoritet av berörda intressenter ställt sig bakom behovet av en reform. Örebro kommun delar regeringens utgångspunkter i direktiven och fokuserar därför detta remissvar på hur reformen på bästa sätt genomförs.

Örebro kommun delar kommitténs analys att sex jämnstarka regioner, med kapacitet att bedriva regional utveckling och att fullgöra uppdragen inom hälso- och sjukvården för sina medborgare är rätt väg att gå.

Regeringen bör vara tydlig och i kommande proposition lägga fast att Sverige på regional samhällsnivå från år 2023 ska vara indelat i sex län och att relevanta statliga myndigheter ska följa denna indelning.

Varför inte sjukvårdsregionerna

Indelningskommittén landar i sin samlade bedömning i att Sverige bör delas in i sex större regioner. Region Örebro län delar denna uppfattning.

Kommittén skriver bland annat ”*Vi bygger vidare på de samverkansmönster som har vuxit fram inom olika samhällsområden.*” Region Örebro län menar att kommittén tillmätt denna utgångspunkt allt för liten vikt.

Ett av de mest grundläggande samarbeten som utvecklats under lång tid är de storregionala sjukvårdsregionerna. Hälso- och sjukvården kommer även framöver att vara den ekonomiskt mest omfattande verksamheten inom de föreslagna landstingen. Kommitténs förslag gör att befintliga samverkansmönster bryts i fyra av de sex tilltänkta nya landstingen med omfattande administrativa och ekonomiska konsekvenser. Region Örebro län anser att kommittén gravt underskattat de omställningskostnader som blir effekten av att i större delen av Sverige frångå nuvarande samverkansgeografi inom hälso- och sjukvården.

När det gäller effekterna av kommitténs förslag om ett Svealands län utan Värmland finner Örebro kommun delbetänkandet motsägelsefullt. Kommittén skriver att det inte finns några lagstiftningsmässiga hinder för att genom avtal och fri rörlighet behålla nuvarande flöden från Värmland liksom den verksamhetsförlagda utbildningen för studenterna på läkarutbildningen vid Örebro universitet. För att upprätthålla forskning och utveckling som grund för en läkarutbildning vid ett universitet behöver det även i framtiden bedrivas högspecialiserad vård i anknytning till utbildningen.

Kommittén verkar komma till slutsatsen att en Svealandregion som inkluderar Värmland egentligen är den bästa lösningen för hälso- och sjukvården. Andra överväganden och prioriteringar har uppenbarligen lett till att kommittén föreslår att Värmlands län bör ingå i det nya Västra Götalands län. Vi delar inte kommitténs bedömning i detta avseende.

God granne

Svealands län kommer att gränsa till samtliga föreslagna län utom Skåne/Blekinge. Detta gör att det är väsentligt att bygga upp goda grannrelationer inom alla samhällsområden.

Örebro kommun konstaterar att Svealands län kommer att ha en av de för länet viktigaste tillväxtfaktorerna – Stockholm – utanför länet. Detta kommer att kräva speciella arrangemang för att koppla samman Svealands län med

Stockholms län inom t ex infrastruktur, kollektivtrafik, kultur och arbetsmarknad.

Hälso- och sjukvården behöver en större organisation

Hälso- och sjukvårdens framtida utmaningar kommer att kunna hanteras på ett bättre sätt i större demokratiskt styrda landsting än i dagens samverkansnämnder. De förhandlingslösningar som nämnden kan åstadkomma är inte tillräckligt kraftfulla för att åstadkomma den önskvärda utvecklingen.

Regionens storlek är viktig för möjligheten att ta ett samlat ansvar för hela vårdkedjan inklusive den högspecialiserade vården. Universitetssjukhuset i Örebro är tillsammans med Akademiska sjukhuset i Uppsala väl rustade att axla en ledande roll i dessa processer.

Ökad kunskap, demografisk förändring och ökade krav från medborgarna innebär att vården framöver också kommer att behöva genomföra stora investeringar. Små landsting har ett litet befolkningsunderlag och därmed en för liten ekonomi för att klara dessa framtida stora investeringsbehov. I dessa och andra välfärdsfrågor är samspelet med kommunerna en viktig framgångsfaktor.

Stärkt kapacitet för forskning och utveckling

Det föreslagna Svealands län kommer att innehålla många starka företag, lärosäten och en hälso- och sjukvård med sammantaget en betydande forsknings- och utvecklingskapacitet. Genom ett strategiskt och systematiskt utvecklingsarbete inom det nya länet kommer en kraftsamling av resurser att främja en hållbar tillväxt än bättre än i dagens mindre län och landsting.

Örebro kommun anser att detta ger ökade möjligheter att stärka näringslivets utveckling i hela det nya länet.

Demokratin kan utvecklas

Dagens gränsöverskridande beslutsformer inom t ex sjukvårdsregionerna och infrastrukturplaneringen kommer att i allt väsentligt ersättas av beslut i ett direktvalt fullmäktige. Detta är ett viktigt steg för att stärka demokratin.

Örebro kommun vill understryka de utmaningar som en större geografi för det nya landstinget innebär. De förtroendevalda måste vara tillräckligt många, representativa och geografiskt spridda för att skapa en bred kontaktyta gentemot kommuner, näringsliv, civilsamhälle och enskilda medborgare. Det är viktigt att hänsyn tas så att alla grupper, t ex att småbarnsföräldrar och personer med funktionsnedsättningar, kan delta trots att avstånden till möten kan komma att öka. Organisering med nämnder och beredningar som, inom

sina mandat, får ansvar för geografiska delar av det nya länet kan bidra till närhet och tydliga kopplingar till det nya landstinget.

Örebro kommun menar att större regioner innebär att det nya Svealands landsting får en kraftfullare röst nationellt och internationellt. Det nya länet får också en ökad samlad kapacitet när det gäller att t ex skapa effektiv sjukvård och kollektivtrafik och att uppnå önskade resultat.

Landstinget ska ha det regionala utvecklingsansvaret

Ett viktigt skäl för Örebro kommun att bejaka bildandet av nya län är att den politiska nivån i form av de nya landstingen även fortsättningsvis får statens förtroende att leda och ta ansvar för det regionala utvecklingsarbetet. Örebro kommun tillstyrker Indelningskommitténs förslag om att det är landstingen som ska ha det regionala utvecklingsansvaret.

Samspelet med kommunerna är den viktigaste faktorn för att det nya landstinget ska bli framgångsrikt i denna roll. Kommunernas insatser och betydelse i det regionala utvecklingsarbetet kan inte nog understrykas. Samspelet med de drygt 60 kommuner som kommer att finnas i länet kräver nya arbetsformer och en ny organisering. Örebro kommun ser fram mot att bli en aktiv part i detta arbete.

Större och bredare uppdrag

Region Skåne och Västra Götalandsregionen har visat att den regionala politiska nivån är både beredd och kapabel att axla ansvar som traditionellt funnits i staten. Ett väl fungerande samspel med kommunerna är en förutsättning för att detta ska leda till ökad hållbar tillväxt och attraktionskraft.

Örebro kommun menar att infrastruktur i vägar, järnvägar och bredband, liksom delar av arbetsmarknadspolitiken, delar av landsbygdsprogrammet, utbildningspolitiken, forskningsfinansiering och ett vidgat ansvar för den nationella delen av kulturpolitiken är exempel på ansvarsområden som ska decentraliseras från stat till landsting.

Flerkärnig förvaltningsstruktur

I det nya länet kommer såväl landstingets förvaltningsorganisation som länsstyrelsen och berörda sektorsmyndigheter med regional organisering att behöva välja lokaliseringssorter. Örebro kommun menar att samtliga dessa processer bör ske i ett sammanhang. Även om olika organ fattar formella beslut så bör i första hand regeringen och kommande indelningsdelegerade föra nära överläggningar för att bästa resultat ska uppnås.

Örebro kommun förutsätter att berörda sektorsmyndigheters lokalisering fördelas i det nya länet på ett ändamålsenligt sätt. Örebro kommun har

erfarenheter som god förvaltningsstad och är beredd att ta ansvar och vara en aktiv part i detta arbete.

Det är nödvändigt att säkerställa redan pågående samverkan mellan kommun och stat på regional och lokal nivå under förändringsarbetet så att inga frågor hamnar mellan stolarna.

Finansieringsprincipen gäller

Finansieringsprincipen ska gälla också en reform som denna. De merkostnader som uppkommer enligt förslaget ska enligt Örebro kommuns uppfattning finansieras av staten. Det är inte rimligt att de förändringar som genomförs genom riksdags- och regeringsbeslut ska belasta den del av befolkningen som finns i det föreslagna Svealand. Vi förutser att staten också för dialog med de kommande landstingen och berörda kommuner om att tillföra ytterligare resurser för att underlätta processen.

Klargör roller på regional nivå

Kommittén måste i sitt fortsatta arbete söka lösningar för att dels ge de nya landstingen ett tydligt mandat att leda utvecklingen inom regionen och dels säkerställa att myndigheterna, inklusive länsstyrelsen, ges en ny roll på den regionala spelplanen. Vår uppfattning är att nya roller, samspel och samverkan måste utformas med utgångspunkt i den nya situationen. Från Örebro kommun välkomnar vi en fortsatt öppen och framåtsyftande dialog med kommittén i denna centrala fråga under det kommande arbetet.

Nytt begrepp i stället för landsting?

Begreppet region är etablerat för de landsting som övertagit det regionala utvecklingsansvaret, inte minst i Region Skåne och Västra Götalandsregionen. Numera är det endast vid allmänna val som begreppet landsting används för den regionala politiska nivån.

För Svealands län skulle det som kommittén benämner Svealands läns landsting i stället med detta förslag komma att heta Region Svealand.

Inledning

Örebro kommun har av regeringen beretts möjlighet att lämna synpunkter på rubricerat betänkande och har aktivt deltagit i den dialog som Region Örebro län har fört med kommuner och andra intressenter.

Örebro kommun delar regeringens utgångspunkter i direktiven och fokuserar därför detta remissvar på de frågeställningar som gäller hur reformen på bästa sätt genomförs.

Inledningsvis vill Örebro kommun uttrycka sin uppskattning över det öppna arbetssätt som Indelningskommittén valt. Örebro kommun ser fram mot att fortsatt också få möjlighet att bidra till kommitténs arbete inför slutbetänkandet.

Övergripande ställningstaganden

Fullfölj reformeringen av den regionala samhällsorganisationen

Örebro kommun konstaterar, liksom Indelningskommittén, att reformeringen av samhällsorganisationen på regional nivå behöver fullföljas. De reformer som genomförts under de senaste 20 åren har lett till en oacceptabel asymmetri, som gör att de tre stora länen har andra förutsättningar än de 18 mindre länen. Även utvecklingen inom staten har lett till att dagens län inte längre utgör en ändamålsenlig geografi för samhällsindelningen på regional nivå.

Frågan har diskuterats under lång tid, det är inte en ny fråga. Genom utredningar, dialoger och remissvar, t ex på Ansvarskommitténs betänkande, har en majoritet av berörda intressenter ställt sig bakom en reform i den riktning som Indelningskommittén nu utarbetar.

Ja till nytt landsting i det föreslagna Svealands län

Örebro kommun delar kommitténs analys att sex jämnstarka regioner, men kapacitet att bedriva regional utveckling och att fullgöra uppdragen inom hälso- och sjukvården för sina medborgare är rätt väg att gå.

Att Dalarnas, Gävleborgs, Södermanlands, Uppsala, Västmanlands och Örebro län går samman och bildar ett nytt gemensamt län och ett landsting är en utmaning som innebär att våga tänka nytt och att se möjligheterna. Örebro kommun ser fram mot att få delta i det arbetet.

De förväntningar och krav som finns på en effektiv samhällsorganisation på regional nivå gör att vi gör bedömningen att det är angeläget att Svealands län och landsting kan bildas enligt den tidplan som kommittén föreslår. Att i det läge som nu gäller skjuta på genomförandet skulle skapa en svår situation med stor osäkerhet och ett vänteläge som skulle riskera såväl suboptimeringar som utebliven beslutskapacitet inom för medborgare och företag viktiga samhällsområden.

Örebro kommuns sammanvägda bedömning av Indelningskommitténs förslag när det gäller att bilda ett nytt landsting i Svealands län är att det finns objektivt bärande skäl för att genomföra förslaget och att det medför bestående fördelar i enlighet med indelningslagens krav.

Varför inte sjukvårdsregionerna?

Indelningskommittén landar i sin samlade bedömning i att Sverige bör delas in i sex större regioner. Örebro kommun delar denna uppfattning.

Kommittén skriver bland annat *Vi bygger vidare på de samverkansmönster som har vuxit fram inom olika samhällsområden.* Örebro kommun menar att kommittén tillmätt denna utgångspunkt allt för liten vikt.

Ett av de mest grundläggande samarbeten som utvecklats under lång tid är de storregionala sjukvårdsregionerna. Hälso- och sjukvården kommer även framöver att vara den ekonomiskt mest omfattande verksamheten inom de föreslagna landstingen. Kommitténs förslag gör att befintliga samverkansmönster bryts i fyra av de sex tilltänka nya landstingen med omfattande administrativa och ekonomiska konsekvenser. Örebro kommun anser att kommittén gravt underskattat de omställningskostnader som blir effekten av att i större delen av Sverige frångå nuvarande samverkansgeografi inom hälso- och sjukvården.

När det gäller effekterna av kommitténs förslag om ett Svealands län utan Värmland finner Örebro kommun delbetänkandet motsägelsefullt. Kommittén skriver att det inte finns några lagstiftningsmässiga hinder för att genom avtal och fri rörlighet bibehålla nuvarande flöden från Värmland liksom den verksamhetsförlagda utbildningen för studenterna på läkarutbildningen vid Örebro universitet. För att upprätthålla forskning och utveckling som grund för en läkarutbildning vid ett universitet behöver det även i framtiden bedrivas högspecialiserad vård i anknytning till utbildningen.

Kommittén verkar komma till slutsatsen att en Svealandregion som inkluderar Värmland egentligen är den bästa lösningen för hälso- och sjukvården. Andra överväganden och prioriteringar har uppenbarligen lett till att kommittén

föreslår att Värmlands län bör ingå i det nya Västra Götalands län. Vi delar inte kommitténs bedömning i detta avseende.

Synpunkter på skrivningar i delbetänkandet

Tillväxt och välfärd

Örebro kommun instämmer i Indelningskommitténs bedömningar när det gäller den framtida strukturen på den regionala politiska nivån. För att hela landet ska bidra till en hållbar tillväxt är ett sammanhållet ansvar för den territoriella utvecklingen en fråga som bör ligga på den politiska nivån, dvs. hos landstinget.

I delbetänkandets avsnitt 8.3.1 diskuteras att landstingen måste kunna leverera de välfärdstjänster medborgarna förväntar sig. Örebro kommun menar att detta är ett allt för snävt synsätt. De nya landstingen har också – liksom dagens olika regionala politiska organ – ett uppdrag att utveckla det territorium som omfattas. Detta uppdrag måste också synliggöras och ges kapacitet i det nya landstinget.

Hälso- och sjukvård

Det är en stor utmaning för hälso- och sjukvården att se till att den senaste och bästa kunskapen kommer till användning i hela landet. Den nationella samordning som nu utvecklas förutsätter att kunskapsorganisationen i varje landsting har kapacitet och kompetens att medverka i implementering, uppföljning och förbättringsarbeten, vilket underlättas av större regioner. Universitetssjukhuset i Örebro är tillsammans med Akademiska sjukhuset i Uppsala väl rustade att axla en ledande roll i dessa processer.

Örebro kommun instämmer därför i Indelningskommitténs slutsatser när det gäller Hälso- och sjukvårdens behov av befolkningsmässigt större regioner. Hälso- och sjukvårdens framtida utmaningar kommer att kunna hanteras på ett bättre sätt i större demokratiskt styrda landsting än i de samverkansnämnder som i dag är plattform för storregionalt utvecklingsarbete. De förhandlingslösningar som nämnden kan åstadkomma är inte tillräckligt kraftfulla för att åstadkomma den önskvärda utvecklingen.

Regionens storlek och ägandet av alla led är viktigt för nivågruppering av den specialiserade delen av hälso- och sjukvården. Ett fortsatt behov av koncentration av högspecialiserad vård för tillgång till resurser, kompetens och teknik kan inte underskattas och ställer krav på en ny regionstruktur. Behovet att äga alla led gäller också för behovet av en omstrukturering i motsatt riktning med en utbyggd närsjukvård med brett specialiststöd och ett stärkande av primärvården, hemsjukvården, äldreomsorgen, missbruksvården, psykiatrin och arbetet med barn och unga. Örebro kommun vill understryka att arbetet

inom dessa områden kommit långt i Örebro län och att det är viktigt att utvecklingen kan fortsätta också i det nya landstinget. Örebro kommun ser länsdelssjukhusen, som t ex Lindesbergs och Karlskogas lasarett, som mycket betydelsefulla för den fortsatta utvecklingen av hälso- och sjukvården också i det nya landstinget.

Demokrati

En av de viktigaste utgångspunkterna för en fortsatt reformering är, som kommittén tydligt redovisar, att gå från indirekt valda till direkt valda beslutsorgan. Örebro kommun vill framhålla att transparens, insyn och ansvarsutkrävande i såväl beredningsprocesser som formella beslut ökar i ett landstingsfullmäktige i stället för i indirekt valda organ. Dagens gränsöverskridande beslutsformer inom t ex sjukvårdsregionerna och infrastrukturplaneringen kommer att i allt väsentligt ersättas av beslut i ett direktvalt fullmäktige. Detta är ett viktigt steg för att stärka demokratin.

Örebro kommun menar att större regioner innebär att det nya Svealands län får en geografi som i vissa avseenden bättre stämmer överens med människors rörelsemönster. Beslutsprocesserna kan därmed bli mer effektiva och transparanta. Vidare får det nya länet en ökad samlad kapacitet när det gäller att t ex tillhandahålla effektiv sjukvård och kollektivtrafik och därmed bättre förutsättningar att uppnå önskade resultat.

När vi tar del av de utvärderingar som gjorts av Västra Götalandsregionen och Region Skåne ser vi att utvecklingen över tid blir mer positiv. Medborgarna ger betydligt bättre omdömen om den regionala demokratin i dag än när regionförsöken startade. Fler är intresserade av regionala frågor, fler anser att de har möjlighet att påverka besluten och fler har förtroende för hur regionens politiker sköter sitt uppdrag.

Landstingens demokratiutmaningar finns redan i dag, vilket kommittén konstaterar. Men den största verksamhetsfrågan – hälso- och sjukvården – bedöms ofta som en av de tre viktigaste i opinionsundersökningar. Genom aktivt arbete med att föra dialog med medborgarna om sjukvårdens utveckling har många landsting fått en högre profil, vilket stärker demokratin. Vi menar också att ett större landsting med ett vidgat uppdrag kan leda till ett ökat intresse och engagemang hos medborgarna för samhällsfrågor som avgörs på regional politisk nivå.

Örebro kommun vill kraftfullt markera de utmaningar som en större geografi och ett färre antal fullmäktigeledamöter i förhållande till befolkningens storlek innebär. De förtroendevalda måste vara tillräckligt många, representativa och geografiskt spridda för att skapa en bred kontaktyta gentemot kommuner, näringsliv, civilsamhälle och enskilda medborgare. Vi menar att en organisering

med nämnder och beredningar som inom sina mandat får ansvar för geografiska delar av det nya länet kan bidra till närhet och tydligare kopplingar till det nya landstinget och är en lösning som bör prövas.

De nya regionerna behöver dessutom skapa goda förutsättningar för att de förtroendevalda ska kunna företräda medborgarna. Det är viktigt att hänsyn tas så att alla grupper, t ex att småbarnsföräldrar och personer med funktionsnedsättningar, kan delta trots att avstånden till möten kan komma att öka. Nya arbetsformer, som användande av ny teknik, digitala möten, sociala medier mm på ett öppet och innovativt sätt behöver prövas för att den regionala nivån ska komma närmare medborgare och intressenter, samtidigt som organisationen är effektiv.

Kommunerna är viktiga medspelare

Kommunernas insatser och betydelse såväl inom det regionala utvecklingsarbetet som inom välfärdsområdet kan inte nog understrykas. Samspelet mellan landstinget och de drygt 60 kommuner som kommer att finnas i länet kräver nya arbetsformer och en ny organisering.

Örebro kommun menar att de specifika förutsättningar som kommer att gälla i Svealands län sätter ramarna för hur samspelet mellan landsting och kommuner ska byggas upp. De utvärderingar som gjorts i Västra Götalandsregionen visar att mindre kommuner fått ett större inflytande i den större regionen. I det nya landstinget är samspelet med kommunerna, inte minst de små, en av de viktigaste uppgifterna för att skapa legitimitet och gemensam utvecklingskraft. Kommuner med likartad struktur – kustnära, industricentra, turism etc. – kan överväga om man kan samspela på ett bra sätt. Likaså måste de skilda förutsättningarna i de olika delarna av det nya länet beaktas.

Detta är en viktig och central fråga som måste diskuteras och beslutas av det nya landstinget i nära samråd med kommunerna.

Örebro kommun vill också understryka behovet av att hitta en effektiv och klok lösning på de mellankommunala utvecklingsfrågor som i Örebro län i dag delvis har Region Örebro län som plattform.

Geografin för Svealands län

Ja till Svealands län

Att Dalarnas, Gävleborgs, Södermanlands, Uppsala, Västmanlands och Örebro län går samman och bildar ett nytt gemensamt län och ett landsting är en utmaning som innebär att våga tänka nytt och att se möjligheterna. Det finns i

dag ett utvecklat samarbete inom hela (sjukvården) eller delar (infrastruktur, kollektivtrafik, kultur, strukturfonder) av den tänkta Svealandsregionen.

Örebro kommun instämmer i att den föreslagna geografin för Svealands läns landsting, i en nationell avvägning, är en god utgångspunkt för det kommande landstinget. Det nya landstinget blir ett av sex jämnstarka, med kapacitet att bedriva regional utveckling och att fullgöra uppdragen inom hälso- och sjukvården för sina medborgare.

De förväntningar och krav som finns på en effektiv samhällsorganisation på regional nivå gör att Region Örebro län gör bedömningen att det är angeläget att Svealands län och landsting kan bildas enligt den tidplan som kommittén föreslår. Att skjuta på genomförandet skulle skapa en svår situation med stor osäkerhet och ett vänteläge som skulle riskera såväl suboptimeringar som utebliven beslutskapacitet inom för medborgaren och företag viktiga samhällsområden.

Koppling till Stockholm och övriga grannar

Svealands län kommer att gränsa till samtliga föreslagna län utom Skåne/Blekinge. Detta centrala läge gör att Svealands län och dess landsting ser det som väsentligt att bygga upp goda grannrelationer inom alla samhällsområden.

Idag finns starka kopplingar i både norr, öster, väster och söder. Örebro kommun ser att dessa även framöver behöver vara starka. Med nya län kommer antalet gränser att minska radikalt. Så kommer t ex det föreslagna Västra Götalands län att ha en i stället för dagens tre gränsrelationer till det föreslagna Svealands län. De gränser som trots allt kommer att finnas mellan de nya större länen ska betyda så lite som möjligt i vardagen för människor, civilsamhälle och företag.

Ett perspektiv som kan lyftas fram i Indelningskommitténs fortsatta arbete är starka stråk och deras inverkan på regionförstoring och tillväxt. Starka stråk som binder samman nodstäder med sina respektive omland torde fortsatt vara en viktig faktor för tillväxt och samverkan även efter att storregioner bildats. I region Svealand finns flera starka stråk varav ett är stråket Oslo-Stockholm, ett annat är godstrafik från norra Sverige via Hallsbergs rangerbangård. I indelningskommitténs fortsatta arbete bör starka stråk uppmärksammas i synnerhet där de fortsättningsvis kommer att vara regionövergripande samverkansfrågor.

Indelningskommittén redovisar på flera ställen i betänkandet Svealands läns kopplingar till Stockholm och utvecklingen i huvudstadsregionen. Redan i dag är Stockholm en av de viktigaste relationerna för många företag, medborgare,

civilsamhället och offentliga organ i alla de sex län som är tänkta att ingå i Svealands län.

Örebro kommun kan konstatera att Svealands län kommer att ha en av de för länet viktigaste tillväxtfaktorerna – Stockholm – utanför länet. Detta kommer att kräva speciella arrangemang för att koppla samman Svealands län med Stockholms län, så att t ex de starka samarbeten som under lång tid byggts upp inom infrastruktur, kollektivtrafik, kultur och arbetsmarknad kan utvecklas ytterligare.

Örebro kommun menar att Stockholm med sin storlek och nationella huvudstadsfunktion bör utgöra ett eget län (ev. inklusive Gotland). Även om också alternativ som inkluderat delar av Svealands län i ett större Stockholms län har förts fram, så ökar samstämmigheten mellan administrativt och funktionellt när Svealands län som en part kan föra dialog om olika utvecklingsinsatser med Stockholms län. Vi menar att detta också kommer att stärka utvecklingen i Stockholms län.

Mot denna bakgrund kan Örebro kommun inte se att det argument som kommittén för fram om att skapa en stark region mellan Stockholm och Västra Götalandsregionen är i fokus för det kommande Svealands län. Det är i stället att bygga upp den egna styrkan i en flerkärnig struktur och att med den som bas i symbios med Stockholms län och övriga grannar utveckla Sverige.

Bildandet av Svealands läns landsting

Ekonomiska underlag – viktiga komponenter saknas

Örebro kommun delar kommitténs beskrivning av de senaste årens ekonomiska utveckling, där skillnader mellan landstingens ekonomiska resultat har skapat skillnader i möjligheterna att möta framtida ekonomiska utmaningar. Samtidigt pågår olika processer som gör att situationen 2019 kan se annorlunda ut än den som kommittén refererar till.

Enligt vår uppfattning hade det varit till hjälp att redovisa fler pro forma siffror än skattesats, soliditet, etc. Till exempel visar det använda nyckeltalet finansnetto mycket lite om landstingens finansiella status. Vi saknar t ex siffror om kommande sammanlagd omslutning, utgifter för hälso- och sjukvård och andra verksamheter.

Genom att bilda större enheter skapas nya förutsättningar, där framför allt skalfördelar inom befintlig verksamhet kan bidra till finansiering av ny verksamhet.

Örebro kommun menar dock att de största positiva ekonomiska effekterna åstadkoms genom att större och starkare landsting bättre kan skapa en regional samhällsutveckling som på sikt ger en högre tillväxt av skatteunderlaget. I det avseendet hade Örebro kommun välkomnat en grundligare studie av Västra Götaland och Skåne. En sådan kunde gett värdefulla fingervisningar om effekterna av större landsting, såväl intäkts- som kostnadsmissigt, än erfarenheterna från Danmark. I en sådan analys skulle man också kunnat se vilka kostnader som ev. tillkom eller ökade i samband med bildandet av ett större landsting.

Finansieringsprincipen gäller

Finansieringsprincipen ska gälla också en reform som denna. De merkostnader som uppkommer enligt förslaget ska enligt Örebro kommuns uppfattning finansieras av staten. Det är inte rimligt att de förändringar som genomförs genom riksdags- och regeringsbeslut ska belasta den del av befolkningen som finns i det föreslagna Svealand. Vi förutser att staten också för dialog med de kommande landstingen och berörda kommuner om att tillföra ytterligare resurser för att underlätta processen.

Vårdval och hemsjukvård

Det finns en stor medvetenhet om behovet av att etablera ett gemensamt system för vårdval inom såväl primärvården som tandvården i hela det nya landstinget. Likvärdighetsprincipen kräver detta. Även gränsdragningen mot hemsjukvården i förhållande till kommunerna behöver bli enhetlig.

Örebro kommun hade önskat att kommittén fördjupat analysen av på vilket sätt dessa processer bäst kan genomföras.

Kollektivtrafikens organisering

Örebro kommun växer snabbt. Det ställer stora krav på att bygga ut infrastruktur och inte minst kollektivtrafiken. Örebro är beroende av en effektiv kollektivtrafik med hög kapacitet i staden och väl fungerande kollektivtrafik till omgivande tätorter, kommuner och städer i Stockholm Mälardalsregionen. Vi ser fördelar med att samordna kollektivtrafiken i en större region. Samtidigt är det viktigt att se att ansvaret fortfarande är delat. Kommunerna har ansvar för infrastrukturen i våra städer. Kommunerna planerar för nya bostäder och verksamhetsområden. Det förutsätter ett nära samarbete med kollektivtrafikmyndigheten. Dessutom måste Trafikverket tydligare än idag bistå i att stödja framväxten av nya kollektivtrafiksystem på både järnväg och väg. Örebro kommun har en önskan om att öppna nya stationslägen för att bättre nyttja befintlig regional tågtrafik.

Den föreslagna Svealandsregionen har ingen tydlig centralort utan är tydligt flerkärnig. Det förutsätter goda förbindelser, lokal närvaro och engagemang för

kollektivtrafiken i hela regionen. För Örebro kommun är pendlingen mellan Örebro och Stockholm en av de stora pendlingsrelationerna över kommungränsen. En väl fungerande tågtrafik till Stockholm är helt avgörande.

Landstinget ska leda det regionala utvecklingsarbetet

Sedan snart 20 år tillbaka har staten aktivt fört över ansvaret för det regionala utvecklingsarbetet till den regionala politiska nivån. Från 2017 är det endast i Stockholms län som länsstyrelsen har det regionala utvecklingsansvaret. Även här pågår ett arbete som kan resultera i att man bildar region 2019.

Örebro kommun tillstyrker Indelningskommitténs förslag om att det är landstingen som ska ha det regionala utvecklingsansvaret. Enligt kommittén ska landstingen framöver åläggas detta ansvar. Örebro kommun menar att detta är ett klokt förslag som tydliggör att detta uppdrag kommer från staten.

Därmed kommer också staten att kunna ålägga landstingen att för statens räkning fullt ut hålla samman det regionala utvecklingsarbetet. Vid sidan av rena uppdrag i sakfrågor, tillsammans med sektorsmyndigheter, kan t ex uppföljning av de statliga sektorsmyndigheternas insatser för regional tillväxt utföras av landstingen. Vi vill speciellt uppmärksamma att man använder begreppet åläggs, vilket ju betyder att landstingen också inom detta politikområde kommer att kunna få uppdrag från regeringen, i motsats till de erbjudanden som gäller i dag.

Statens roll oklar

Som tidigare konstaterats har staten genom flertalet av sina myndigheter redan gått före i bildandet av större regioner. Örebro kommun instämmer i kommitténs analys att detta gjorts på ett okontrollerat och osystematiskt sätt som lett till att vi idag har en stat som på regional nivå inte är kapabel att på ett effektivt sätt samspela med den regionala politiska nivån.

Mot bakgrund av att kommittén inte lägger konkreta förslag inom området statliga myndigheter, lägger Indelningskommittén, enligt vår uppfattning, ett allt för stort fokus på statens regionala organisering här i delbetänkandet.

Örebro kommun menar att detta öppnar för tolkningar som kan komma att leda till att möjliga alternativa lösningar inte prövas i den kommande processen. Det gäller såväl för den roll som man skissar för länsstyrelserna i de kommande sex länen, som för hur de statliga myndigheter som är relevanta ska organiseras. För de nya landsting som bildas 2019 innebär detta en osäkerhet i hur man ska uppta sin nya roll och samspela med staten i den nya geografien. Vi hade gärna sett att kommittén fullföljt sina resonemang och pekat ut de relevanta myndigheterna redan i delbetänkandet.

Medskick till regeringen inför propositionsarbetet

Slå fast antalet län i propositionen

Mot bakgrund av Indelningskommitténs principiella resonemang om vilka geografier som är aktuella när reformen är fullföljd 2023 menar Örebro kommun att regeringen i kommande proposition bör lägga fast att Sverige på regional samhällsnivå från år 2023 ska vara indelat i sex län och att relevanta statliga myndigheter ska följa denna indelning.

Detta är en viktig förutsättning för att tydlighet i rollfördelningen mellan landsting och statliga myndigheter ska kunna genomföras med start redan från år 2019.

Effektiv kollektivtrafik och regionala infrastrukturprioriteringar

En viktig förutsättning för att klara att hålla samman regionen är att säkerställa att infrastruktur och kollektivtrafik fungerar mellan de olika delarna i regionen.

I Svealands län finns idag ett flertal kollektivtrafiksystem – länsvisa och storregionala. Att bygga samman dessa till ett gemensamt system, som dessutom kopplas samman med grannarnas, kommer att kräva betydande resurser. Särskilt viktigt är det i gränstrakterna där dessa frågor kan riskera att falla mellan stolarna, exempelvis i Östra Värmland, i skarven mellan Svealandsregionen och en utökad Västra Götalandsregion samt gränsen mot Östergötland.

Örebro kommun anser att regeringen bör överväga att tillföra extra medel till de nya större landstingen med syfte att säkerställa en infrastruktur och kollektivtrafik som binder samman den nya regionen i första hand internt men också med sina grannar.

Inom ramen för den planering av infrastruktur de kommande åren som nu påbörjas ingår dagens länsanslag.

Örebro kommun menar att de sex organ som har ansvaret för planering av den regionala infrastrukturen i det nya Svealands län bör få i uppdrag att ta fram en gemensam infrastrukturplan i regionen samtidigt som fortsatt samarbete med Stockholm är avgörande inför kommande planbeslut.

För att underlätta för planeringsorganen att samordna sitt arbete menar Örebro kommun att det vore önskvärt att regeringen tillförde ytterligare medel för att säkerställa att investeringar som ökar tillgängligheten i Svealands län kan genomföras skyndsamt.

Säkerställ en relevant myndighetsgeografi 2019

Örebro kommun hade önskat att de förändringar som bör ske för relevanta statliga myndigheter funnits med i delbetänkandet. De exempel på myndigheter som nämns – Trafikverket, Tillväxtverket och ESF-rådet – är alla tre myndigheter som i inget av fallen har en regional indelning som överensstämmer med geografin i det tilltänkta Svealands län.

Vidare har kommittén i dialog med regionala företrädare lyft fram ytterligare myndigheter som bör ha samma geografi för sin regionala organisation som de nya länen. De myndigheter som presenterats i kommitténs PM den 18 maj är Trafikverket, Tillväxtverket, ESF-rådet, Polisen, Säkerhetspolisen, Försvarsmakten, Inspektionen för vård och omsorg, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket och Skogsstyrelsen. Det finns även andra myndigheter som bör kunna komma ifråga, där den geografiska samstämmigheten med Svealands län i dag är obefintlig.

Regeringens proposition bör enligt vår uppfattning innehålla förtydliganden och klargöranden som går längre än de skrivningar som kommittén redovisar. Regeringen har mandat att säkerställa en ny geografi också för myndigheterna. Det är inte rimligt att de län och landsting som bildas 2019 ska behöva leva med övergångslösningar till 2023.

En lösning som skulle kunna övervägas är att från regeringens sida ge de mest relevanta myndigheterna i uppdrag att ha en harmoniserad regional organisation klar för de län som nu föreslås 2019.

Flerkärnig struktur för förvaltningen i både stat och landsting

I det nya länet kommer såväl landstingets förvaltningsorganisation som länsstyrelsen och berörda sektorsmyndigheter med regional organisering att behöva välja lokaliseringsort eller -orter.

Örebro kommun menar att det är av största vikt att samtliga dessa processer sker simultant och i ett sammanhang. Även om olika organ fattar formella beslut så bör i första hand regeringen och kommande indelningsdelegerade föra nära överläggningar för att bästa resultat ska uppnås.

Örebro kommun förutsätter att berörda sektorsmyndigheters lokalisering fördelas i det nya länet på ett ändamålsenligt sätt. Örebro kommun har erfarenheter som god förvaltningsstad och är beredd att ta ansvar och vara en aktiv part i detta arbete.

Det är nödvändigt att säkerställa redan pågående samverkan mellan kommun och stat på regional och lokal nivå under förändringsarbetet så att inga frågor hamnar mellan stolarna.

Bredare uppdrag till de nya landstingen

Enligt direktiven ingår det inte i Indelningskommitténs uppdrag att föreslå någon förändring av uppgiftsfördelningen inom eller mellan den statliga och den kommunala nivån.

Region Skåne och Västra Götalandsregionen har visat att den regionala politiska nivån är både beredd och kapabel att axla ansvar som traditionellt funnits i staten. Ett väl fungerande samspel med kommunerna är en förutsättning för att detta ska leda till ökad hållbar tillväxt och attraktionskraft.

Örebro kommun menar att infrastruktur i vägar, järnvägar och bredband, liksom delar av arbetsmarknadspolitiken, delar av landsbygdsprogrammet, utbildningspolitiken, forskningsfinansiering och ett vidgat ansvar för den nationella delen av kulturpolitiken är exempel på ansvarsområden som ska decentraliseras från stat till landsting.

Medskick till Indelningskommittén inför slutbetänkandet

Samspel och utvecklade roller

Flernivåstyrning

Sedan snart 20 år tillbaka har regeringen valt att aktivt ge det regionala utvecklingsansvaret till den regionala politiska nivån, enligt kommittén framöver till landstingen. Örebro kommun menar att detta är och varit en klok väg att gå inom ramen för utvecklingen av det som brukar benämnas politisk flernivåstyrning. Det är genom att via landstingen kanalisera ett regionalt utvecklingsansvar som medborgarna kan utkräva politiskt ansvar för den regionala utvecklingen och därmed också föra en dialog om olika vägval.

Regeringen ger landstingen uppdrag i den nationella politiken

Med denna process har staten också valt att integrera det regionala självstyret i arbetet med att genomföra den statliga politiken på regional nivå. Regeringen ger landstingen uppdrag inte bara inom olika sakområden som hälso- och sjukvård utan också på ett övergripande plan för den regionala utvecklingen. Det tydligaste exemplet på detta är den regionala utvecklingsstrategin, som de med det regionala utvecklingsansvaret har ansvar att ta fram och fastställa (vilket ju också landstingen genomgående ska ha enligt kommitténs förslag). I dag är det den regionala politiska nivån som ska leda arbetet regionalt med att förverkliga t ex den Nationella strategin för hållbar tillväxt och regional utveckling, som har uppdrag kopplade till kompetensförsörjning, som utvecklar samspel med statliga myndigheter som t ex Trafikverket, Kulturrådet och universitet/högskolor.

Den avgränsning som kommittén gör mellan å ena sidan statlig förvaltning och å andra sidan landstingens uppdrag bygger därmed på roller som nu håller på att försvinna.

Ett viktigt skäl för Örebro kommun att bejaka bildandet av nya län är att den politiska nivån i form av de nya landstingen även fortsättningsvis får statens förtroende att leda utvecklingsarbetet och ta det regionala ansvaret.

I nästa led bör även samverkansformer som växt fram under senare år mellan kommuner och delar av län ges uppmärksamhet i slutbetänkandet för att säkerställa att lyckade konstellationer och goda exempel kan tas tillvara i genomförandet av reformen om storregionerna.

Förändrade roller för statliga myndigheter

Örebro kommun menar att kommittén har ett viktigt uppdrag i sitt slutbetänkande att genomföra analysen av hur ansvaret mellan å ena sidan

sektorsmyndigheterna och å andra sidan länsstyrelsen både ser ut idag och hur det bör se ut i en ny geografi.

Vi vill understryka att vi ser att länsstyrelsen även fram över har en viktig roll. Men liksom för det nya landstinget ser vi att rollen kommer att vara en annan än den som finns i dag. Länsstyrelsen har en viktig roll i utvecklingsarbetet inom de sakområden där man är regional myndighet för de nationella sektorsmyndigheterna, t ex Jordbruksverket eller Riksantikvarieämbetet. Men rollen blir då regional sektorsmyndighet. Vid sidan av denna roll kommer myndighetsrollen i form av tillstånd, tillsyn mm.

Samspelet kommuner - landsting – myndigheter - regering

I en situation med ett betydligt färre antal landsting än dagens ändras också förutsättningarna för dialogen mellan staten och den regionala och lokala politiska nivån.

Med endast sex landsting kan såväl sektorsmyndigheter nationellt som regeringen/regeringskansliet ha en direkt dialog med företrädare från hela landet samlande i ett sammanhang. Denna typ av dialoger förekommer enligt vår kunskap redan idag med de tre största landsting i ganska betydande omfattning. De behöver etableras och utvecklas också med de nya större landsting. I detta sammanhang vill vi än en gång understryka att ett tillitsfullt samarbete mellan landsting och kommuner är en förutsättning för att detta ska fungera.

Vidare kan landstinget föra en direkt dialog med samtliga relevanta myndigheter i länet i ett sammanhang. Vid dessa tillfällen är länsstyrelsen en av flera viktiga myndigheter, bland annat i sin roll som regional myndighet för ett stort antal andra myndigheter som valt att inte ha en egen regional organisation. Kommunerna, eller representanter för dessa bör enligt vår uppfattning vara självskrivna deltagare i sådana dialogmöten.

Örebro kommun ser fram mot att kommittén mycket noggrant analyserar den nya struktur som färre och större län får för samspelet mellan olika offentliga organ. Det gäller de nya landsting, de nya länsstyrelserna, sektorsmyndigheterna regionalt och nationellt, regeringen och inte minst kommunerna.

Vi menar att kommittén i sitt fortsatta arbete måste söka alternativa lösningar för att dels ge de nya landsting ett tydligt mandat att leda utvecklingen inom sina ansvarsområden och dels säkerställa att de statliga myndigheterna, inklusive länsstyrelsen, ges en ny roll på den regionala spelplanen. Vår uppfattning är att nya roller, samspel och samverkan måste utformas med utgångspunkt i den nya situationen.

Vi förväntar oss att kommittén säkerställer redan pågående regionala och lokala samarbeten mellan kommuner och staten.

Från Örebro kommuns sida välkomnar vi en fortsatt öppen och framåtsyftande dialog med kommittén i denna centrala fråga under det kommande arbetet.

Nytt begrepp i stället för landsting?

Kommittén avser i sitt slutbetänkande att komma med förslag på beteckning på det som i dag är landsting.

Det är viktigt att hitta ett nytt begrepp. En så radikal förändring som den regionala samhällsorganisationen nu står inför underlättas om man också i ord synliggör att det är frågan om något nytt.

Örebro kommun föreslår att man bygger vidare på den praxis som etablerats i samband med att landstingen övertagit det regionala utvecklingsansvaret. Begreppet region är etablerat för dessa landsting i dag, inte minst i Region Skåne och Västra Götalandsregionen”. Numera är det endast vid allmänna val som begreppet landsting används för den regionala politiska nivån.

För Svealands län skulle det som kommittén benämner Svealands läns landsting i stället med detta förslag komma att heta Region Svealand.

Kenneth Nilsson
Kommunstyrelsens ordförande