

Finansdepartementet

103 33 STOCKHOLM

## **Regional indelning – tre nya län (SOU 2016:48)**

Statens väg- och transportforskningsinstitut, VTI, har fått möjlighet att yttra sig över indelningskommitténs delbetänkande om den regionala indelningen. VTI kommer i yttrandet att utgå från de frågor som framförallt berör infrastruktur, transporter och regional utveckling eftersom detta faller inom institutets kompetensområden. VTI kommer emellertid också att lämna några övergripande synpunkter på betänkandet i sin helt och inom de områden som inte primärt faller inom VTI:s domänkunskap.

### **VTI:s synpunkter i sammanfattning**

- VTI delar yttrandets utgångspunkter att det finns mycket att vinna på att skapa en mer enhetlig och harmoniserad samhällsorganisation där olika territoriella indelningar på olika politiska och administrativa nivåer sammanfaller.
- VTI anser att det är problematiskt att tre av de föreslagna nya regionerna/länen utelämnas i beskrivningen i betänkandet även om det föreligger olika tidtabeller för när länen kan bildas.
- VTI delar inte uppfattningen att identifierade brister i den rådande planeringsmodellen, där relativa maktförhållanden har ett stort genomslag, ska mötas genom regional maktbalansering utan att andra möjligheter att reformera planeringsmodellen också diskuteras.
- VTI delar kommitténs uppfattning att det är viktigt att regionernas förmåga att ansvara för viktiga samhällsuppgifter som infrastrukturplanering, kollektivtrafik och regional utveckling förstärks.
- VTI anser att betänkandet inte tillräckligt diskuterar funktionella samband och vilka faktorer det är som driver den ökande regionaliseringen, vilket bl.a. medför att motsättningen mellan regional utjämning och ekonomisk tillväxt inte framgår.
- VTI menar att även om förslaget genomförs kommer många av de för landet viktiga funktionella samband som finns att komma i konflikt med den föreslagna administrativa gränsdragningen, i synnerhet i de områden där inpendling, eller annat mer frekvent resande, till de tre storstadsområdena förekommer.
- VTI anser att det grundläggande problemet med administrativa gränser som blockerar möjligheter att tillvarata funktionella samband, och hur detta bör hanteras, inte i tillräckligt hög grad diskuteras i betänkandet vilket bl.a. medför att den föreslagna

regionreformen i sig framställs som lösningen på alla problem utan beaktande av relevanta målkonflikter.

### **Övergripande synpunkter**

Sverige kännetecknas av att den regionala nivån är förhållandevis svag i ett internationellt perspektiv. Den politiska kraftsamlingen återfinns på den lokala, kommunala nivån och i regering och riksdag på den nationella nivån, vilket också återspeglas i den administrativa samhällsorganisationen. Detta samtidigt som många samverkande utvecklingstendenser pekar på behovet av en tydligare regional nivå, både utifrån ett samhällsorganisatoriskt och förvaltningsmässigt perspektiv och utifrån ett politiskt, demokratiskt perspektiv. I likhet med många andra länder som t.ex. våra grannländer Norge och Danmark har behovet av regionala reformer diskuterats under en längre tid och olika förändringar har genomförts i varierande omfattning.

VTI delar i allt väsentligt yttrandets utgångspunkter att det förmodligen finns mycket att vinna på att skapa en mer enhetlig och harmoniserad samhällsorganisation där olika territoriella indelningar på olika politiska och administrativa nivåer sammanfaller i så stor utsträckning som möjligt, och att detta görs samtidigt som den regionala nivån förtydligas. Inom infrastrukturplanering och transportområdet, t.ex. för kollektivtrafikens vidkommande, är en sådan regionalisering något som i hög grad kan bidra till att transportpolitikens övergripande målsättningar kan nås. Sådana resonemang var centrala bakom den kollektivtrafiklagstiftning som nu gäller där varje län ska ha en regional kollektivtrafikmyndighet. Att dessutom kunna integrera det samhälleliga ansvaret för länstransportplaner och kollektivtrafik med det regionala utvecklingsansvaret inom en och samma organisation är helt i linje med de krav som ställs av den pågående funktionella regionaliseringen, en utveckling som pågår oavsett vilka indelningsreformer som kommer att realiserats.

VTI har full förståelse för att kommitténs förslag har mött en varierande uppskattning bland politiker i de olika regionbildningar som föreslås. Det är dock oklart varför detta i så hög grad har präglat delbetänkandets disposition och val av material som har respektive inte har redovisats. Delbetänkandets titel "regional indelning – tre nya län" motsvarar redovisningen i betänkandet men i praktiken föreslår kommittén att Sverige ska delas in i sex nya län och regioner, vilket dock inte framgår förrän på sid. 163. Dessutom är motiven för dessa indelningar förhållandevis summariskt redovisad (3 sidor). Därefter följer en något oklar redovisning varför kommittén väljer att gå vidare och diskutera förutsättningarna för regionbildning i tre av länen, Norrland, Svealand och Västra Götaland, och utelämna de tre övriga. Skälet till detta förfaringssätt är det varierande politiska mottagandet i de föreslagna regionerna och möjligheten att reformen ska kunna genomföras 2019.

VTI anser dock att detta är problematiskt. Kommittén skulle kunnat ha redovisat förhållandena inom de tre övriga föreslagna länen på samma sätt som för de tre län som nu finns med, oavsett när regionbildningen förväntas kunna ske. Det är dessutom så att många resonemang i betänkandet om indelningens fördelar förutsätter att den fullständiga regionreformen genomförs med sex nya län. Om de tre nya län som

föreslås blir verklighet samtidigt som den nu gällande regionala strukturen i övriga Sverige består i allt väsentligt under en överskådlig tid, uppstår en rad problem som försvårar möjligheterna att bedöma indelningskommitténs förslag.

### **Mer resursstarka län och landsting**

En viktig utgångspunkt för indelningskommitténs förslag är att regionerna behöver bli mer jämnstarka än vad som är fallet idag. Kommittén anser att storstadsregionerna har gynnats på ett otillbörligt sätt genom att tilldelningen av statliga medel, t.ex. för att finansiera infrastruktur, i för hög grad har kommit storstadsregionerna till del. VTI anser att ett sådant ställningstagande är problematiskt av flera skäl. Det är oklart på vilka grunder som påståendet vilar. Enligt betänkandet är fördelningen av resurser mellan regionerna/länen till stor del en maktfråga där stora regioner har stora resurser och kan genom bättre underlag och mer kraftfulla lobbyinsatser slå ut de mindre regionerna i kampen om statliga medel. VTI menar att sådana förhållanden visst kan förekomma, men att den rimliga slutsatsen bör vara att planerings- och beslutsprocesser bör utvecklas för att i ännu högre grad än vad som är fallet i dag vila på så bra kunskaps- och beslutsunderlag som möjligt med tydligt redovisade prioriteringar utifrån antagna politiska målsättningar och därmed ett förtydligt politiskt ansvarstagande.

Kommitténs resonemang bygger på ett accepterande av att relativa maktförhållanden är avgörande och att lösningen är maktbalans där alla deltagare har samma vapenarsenal till förfogande i kampen om resurser. Betänkandet utgår också ifrån att statliga myndigheter på den regionala nivån allierar sig, eller låter sig övertalas av påtryckningsaktiviteter, med regionala intressen i kommuner, landsting och regionala samverkansorgan. Det är även det något av ett kraftfullt underkännande av hur dagens beslutsprocesser och politiska system ser ut och där lösningen med maktbalansering förefaller något märklig ur ett politiskt och demokratiskt perspektiv.

VTI delar dock kommitténs uppfattning att det är viktigt att regionernas förmåga att ansvara för viktiga samhällsuppgifter som infrastrukturplanering, kollektivtrafik och regional utveckling förstärks. Stora regioner kan bygga upp resurser, kompetens och kapacitet för att hantera detta bättre än vad mindre regioner kan göra, ett resonemang som är giltigt även för kommuner på den lokala nivån. Regionaliseringen pågår och en bättre administrativ och politisk förmåga att kunna hantera detta är önskvärd.

VTI vill dock framhålla att det finns forskningsresultat som visar att engagemanget för regional utveckling, infrastruktur och kollektivtrafik i hög grad bestäms av det politiska och administrativa avståndet mellan beslutsfattandet och den nivå där olika förändringar och satsningar får faktiska konsekvenser. Det finns exempel på regioner där engagemanget för dessa frågor har påverkats negativt när kollektivtrafikfrågor och regionalt utvecklingsansvar har lyfts från kommunala samverkansorgan till landsting. Det kan inte uteslutas att den föreslagna reformen kommer att få negativa konsekvenser för den samlade regionala utvecklingskraften i Sverige, åtminstone i en övergångsfas av okänd längd.

Även om frågan faller utanför VTI:s verksamhetsområden vill vi också framföra synpunkten att det i betänkandet är oklart i vilken omfattning som olika alternativ till

bildandet av storregioner kan användas för både en ökad regional utjämning av resurser och en specialisering och effektivisering inom olika områden, t.ex. sjukvården. Hit hör utveckling av kommunala och landstingskommunala skatteutjämningsystem och fortsatt utveckling av de sex sjukvårdsregioner som finns idag. Ett ytterligare alternativ att se närmare på kan vara ett utökat statligt ansvar för att säkerställa en viss nivå av offentlig service för hela landet vilket tillämpas i bl.a. Norge.

Den kanske viktigaste invändningen mot betänkandet i dessa delar är att rättvisaspekten och behovet av att balansera regionala resurser mot varandra i ett nationellt perspektiv delvis kommer att hamna i konflikt med en annan central utgångspunkt för betänkandets förslag: att den föreslagna regionindelningen ska ge bättre förutsättningar för regional utveckling och tillväxt, vilket vi kommer att kommentera nedan.

### **Regional utveckling och tillväxt**

Regionaliseringen drivs i huvudsak av några samverkande faktorer bakom ekonomisk utveckling och tillväxt som tillvaratagande av stordriftsfördelar och specialisering, ökad tonvikt på tjänstesektorn och möjligheten att dra nytta av agglomerationseffekter i olika klusterbildningar. I regionaliseringen kommer ökad urbanisering och koppling av städer och tätorter i polycentriska regioner att vara centrala komponenter. Tillsammans utgör dessa faktorer basen för de funktionella samband som är drivande bakom den ekonomiska omvandlingen och förutsättningar för tillväxt och utveckling. Det som brukar kallas för ”regionförstoring” rör i regel hur förbättrade möjligheter att arbetspendla påverkar matchningsmöjligheter, och i förlängningen ökad specialisering och skalfördelar, på arbetsmarknaden och inom olika verksamhetsområden. Det är en viktig faktor bakom regionaliseringen, men långt ifrån den enda. Regionaliseringen drivs således av ett antal tunga ekonomiska utvecklingsfaktorer som kommer att påverka samhällsutvecklingen under en lång tid, oavsett hur samhället kommer att organiseras i politiskt och administrativt avseende.

Stora och medelstora städer kommer att vara de centrala noderna i de regionala systemen av funktionella samband och det relevanta omlandet kommer att till största delen definieras av hur långt man kommer genom att resa upp mot 45-50 minuter. Med utgångspunkt från dessa förutsättningar kan offentlig planering och offentliga resursinsatser förstärka möjliga funktionella samband, men i betydligt mindre omfattning ge upphov till funktionella samband där det inte finns några egentliga förutsättningar för att sådana ska uppstå. Ett genomgående problem i det svenska sammanhanget är att olika administrativa gränser bromsar möjligheten att utnyttja de möjligheter som de funktionella sambanden möjliggör, exemplifierat av den notoriska oförmågan att underlätta för kollektivtrafikresande över länsgränser. Ett annat problem är att samhällsplaneringen har haft svårt att identifiera hur noderna i systemen, städerna, bör planeras för ekonomisk utveckling i samklang med ökad hållbarhet och social rättvisa.

Ur det tillväxtperspektiv som indelningskommittén har som en tydlig bevekelsegrund för det framlagda förslaget uppstår det därför ett antal problem. Ska den ekonomiska

tillväxten prioriteras bör samhällets resurser i hög grad styras mot stora- och medelstora städer och dessa städers omland. Regionalekonomiska analyser som har genomförts visar tydligt att detta bör göras i en betydligt större omfattning än vad som görs idag, om det är den samlade ekonomiska tillväxten som ska prioriteras för landet i sin helhet. I betänkandet beskrivs däremot dagens situation som att den kännetecknas av ett oönskat gynnande av storstadsregionerna och att det förslag som läggs fram ska motverka detta och balansera resurstilldelningen mellan olika delar av landet. VTI menar därför att det inte finns något hållbart samlat tillväxtargument bakom förslaget utan att det bara kan förstås med utgångspunkt från en ökad regional balansering, till priset av en lägre tillväxt i ett helhetsperspektiv. En sådan prioritering kan självfallet göras och hanteras på ett medvetet sätt, men att det föreligger en grundläggande motsättning mellan tillväxt och regional utjämning framgår inte av betänkandet.

Den av kommittén framförda uppfattningen att det offentliga kan skapa funktionella samband genom investeringar i t.ex. infrastruktur där det i utgångsläget egentligen inte finns några funktionella samband överhuvudtaget (se t.ex. sid. 150), är enligt VTI:s uppfattning därför problematisk. Kommittén uppfattning står i tydlig konflikt med hur offentliga medel till investeringar ska fördelas i den planeringsmodell som tillämpas i dag med utgångspunkt från de transportpolitiska målen. Det skulle i praktiken innebära att målet om regional utjämning blir helt överordnat andra målsättningar och stå i stark konflikt med tillväxtmålet.

En utvecklad och välfungerande samhällsorganisation, inklusive den regionala nivån, bör därför ta sin utgångspunkt i de funktionella samband som finns (och vilka faktorer som ligger bakom), och i en välinformerad uppfattning om hur de funktionella sambanden kommer att utvecklas framåt och hur planeringen bör utformas med hänsyn till detta. I det perspektivet kommer inte den föreslagna indelningen att lösa de problem som finns i dagens system. Även om förslaget genomförs kommer många av de för landet viktiga funktionella samband som finns att komma i konflikt med den föreslagna administrativa gränsdragningen mellan regionerna/länen. Detta gäller i synnerhet i de områden där inpendling, eller annat mer frekvent resande, till de storstadsområdena är ett möjligt alternativ.

I flera av de föreslagna regionerna/länen kommer det därför att finnas flera olika områden med funktionella samband som har starkare utbyte med noder i angränsande län än med andra noder/områden inom det egna länet. De nya administrativa gränserna kommer att fungera mer eller mindre bra beroende på var i geografien man tar sin utgångspunkt. I flera av länen kommer det med all säkerhet att uppstå konflikter som följd av en tydlig inomregional konkurrens om resurser mellan olika funktionella områden som saknar koppling mellan varandra, eller där kopplingen inom den administrativa regionen är betydligt svagare än andra relevanta samband som regiondelen kan dra fördel av. Sådana förhållanden kommer i hög grad påverka hur olika regionala företrädare kommer att se på hur t.ex. infrastrukturobjekt ska prioriteras eller hur kollektivtrafiken ska trafikeras. Ur det perspektivet kommer de problem som finns i dagens samhällsorganisation att kvarstå även efter den föreslagna regionreformen.

Den framtida utmaningen ligger i att finna en samhällsorganisation som med utgångspunkt från faktiska funktionella samband förmår att skapa en regional nivå som kan stärka förmågan att tillvarata den potential som regionaliseringen för med sig för en hållbar ekonomisk utveckling, och som inte behöver begränsas av administrativa gränser i geografin. Det är VTI:s uppfattning att den diskussionen borde ha en mer framträdande plats i betänkandet även om det finns möjlighet att återkomma till den i slutbetänkandet.

I detta ärende har generaldirektör Jonas Bjelfvenstam beslutat. Forskningsdirektör Tomas Svensson har varit föredragande.

För VTI

Jonas Bjelfvenstam  
Generaldirektör