

Ks § 184

Dnr KS 2016/0368

Remissvar - Regional indelning Tre nya län, SOU 2016:48

Beslut

Kommunstyrelsen beslutar

1. anta svar på remiss för delbetänkandet Regional indelning – tre nya län (SOU 2016:48), daterat 12 september 2016.

Beskrivning av ärendet

Remissvarets hantering i Halland diskuterades av kommunberedningen och det beslutades att samtliga kommuner och Region Halland ska skriva ett gemensamt svar och att detta antas av respektive organisation samt att Region Halland skriver det gemensamma svaret.

Delbetänkandet ger förslag på att tre nya regioner, Norrland, Svealand och Västra Götaland bildas 1 januari 2019. I delbetänkandet vidhåller Indelningskommittén att i slutbetänkandet föreslå att övriga delar av landet bildar nya storregioner från 1 januari 2023. Slutresultatet är alltså att Sverige efter detta datum är indelat i sex regioner. Indelningskommittén har meddelat att man har som ambition att ett slutbetänkande ska avges senast 31 augusti 2017.

Beslutsunderlag

Arbetsutskottet 20 september 2016, § 405.

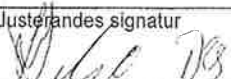
Kommunledningskontorets beslutsförslag 14 september 2016.

Svar på remiss för delbetänkandet Regional indelning – tre nya län.

Övervägande

Det gemensamma remissvaret innehåller synpunkter på Indelningskommitténs arbete och slutsatser. Yttrandet beskriver bland annat Hallands syn på regionfrågan i tidigare utredningar, Indelningskommitténs kriterier samt demokratifrågan. Sammanfattningsvis ställer sig Halland starkt kritiska till Indelningskommitténs delbetänkande.

Protokollsutdrag: Region Halland
Kommunkansliet

Justerares signatur 	Utdragsbestyrkande	Datum
--	--------------------	-------

YTTRANDE

Datum 2016-09-08
Diarienummer RS160423

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

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

Fi2016/02568/K

Inledning

Region Halland, Kungsbacka kommun, Varbergs kommun, Falkenbergs kommun, Halmstads kommun, Hylte kommun och Laholms kommun, i det nedanstående yttrandet benämnt Halland, vill härmed avge följande svar på remissen över betänkandet Regional indelning – tre nya län (SOU 2016:48).

Halland välkomnar och är positiva till en fortsatt regionalisering av Sverige, det gör att styrning och ansvar blir lika över hela landet och att samarbeten över gränser underlättas.

Men, vi ställer oss starkt kritiska till Indelningskommitténs delbetänkande. Vi anser att det inte följer svensk utredningstradition där större samhällsförändringar utreds grundligt, med breda opartiska belysningar, och med en inriktning på att det ska finnas ett stort deltagande. Vi anser också att det inte finns evidens och forskning som visar att Indelningskommitténs grundantagande att färre län och landsting är lösningen på Sveriges framtida samhällsutmaningar. Det finns inget samband mellan storlek och resultat som går att verifiera. Slagkraftiga regioner är inte en organisatorisk, administrativ fråga.

Samhällsutveckling handlar om förmågan att styra, leda och verka i processer och funktionella samarbeten som är gränslösa. Framgång i arbetet är samarbete över administrativa gränser i olika funktionella sammanhang när det till exempel gäller infrastruktur, kollektivtrafik, kultur och hälso- och sjukvårdsfrågor.

Indelningskommitténs förslag bygger på en otidsenlig bild av samhällets organisering. Att skapa genomförandekraft handlar om andra komponenter där en viktig del är att involvera många aktörer i samhället för att lösa samhällliga

utmaningar, vilket också internationell forskning om statlig styrning visar "Governance på svenska" (2009).

Inte minst den snabba digitaliseringen sker i en global och gränslös värld och påverkar alla samhällsprocesser och strukturer. Digitaliseringens möjligheter bidrar till att utveckla välfärden men innebär ett ökat förändringstryck som påverkar samhälle, organisationer, näringsliv och individer. Ur ett utvecklingsperspektiv handlar det om att möjliggöra för gränslösa samarbeten så att digitaliseringens möjligheter kan utvecklas fullt ut.

Indelningskommitténs fortsatta arbete bör därför vara att underlätta ett gränslöst samarbete. Det är också av vikt att invånare och det lokala samhället uppmuntras till att påverka och medverka i det regionala utvecklingsarbetet. En ensidig betoning på geografisk indelning försvårar ett regionalt utvecklingsarbete.

Indelningskommitténs förslag kommer inte att lösa de utmaningar som den lokala och regionala samhällsnivån står inför i framtiden. Inom till exempel primärvården, som är en verksamhet med höga volymer, krävs ett gott samarbete mellan det lokala och regionala för att klara den nära vården. Stora regioner med många parter försvårar ett sådant samarbete. När en region når en viss storlek uppstår ofrånkomligen ett behov av att dela in organisationen i olika strukturer och nivåer för att klara uppdraget. Det resulterar i olika lösningar, olik vård och beslut som fattas indirekt.

Delbetänkandet lägger stor tonvikt på geografisk organisation och gränser med en tilltro att de föreslagna regionerna skapar organisatorisk effektivitet och beslutskraft. De demokratiska aspekterna på en storskalig samhällsomvandling har hamnat i skymundan.

När det gäller demokrati och legitimitet behöver de antaganden som betänkandet redovisar ytterligare verifieras och konsekvensanalyser genomföras. Det finns också behov av överensstämmelse mellan detta betänkande och andra lagda betänkanden till exempel de slutsatser som dras i betänkandet "Låt fler forma framtiden" (SOU 2016:05). Vår utgångspunkt är att avståndet mellan väljare och förtroendevald inte ska öka. Den regionala nivåns ansvar ska vara väl känd och medborgaren ska ha reella påverkansmöjligheter på regional nivå. Det är ett faktum att utvecklingen går mot en ökad politisk professionalisering och att policyskapandet centraliseras om betänkandets förslag realiserar.

Delbetänkandets förslag innebär en stor förändring av Sveriges regionala indelning med stora konsekvenser för landets demokratiska uppbyggnad på regional men också kommunal nivå. Invånarnas möjligheter till deltagande förändras i grunden då

avstånd mellan invånare och förtroendevald ökar. Verksamhetsmässiga och organisatoriska förutsättningar riskerar också att få företräde före den svenska grundlagskyddade kommunala självstyrelsemodellen.

Indelningskommittén beskriver en pessimistisk syn på samverkan. Den svenska politiska traditionen förutsätter och bejakar en öppen samverkan mellan organisationer och civilsamhälle. Invånarperspektivet måste vara i fokus. De direktvalda demokratiska organisationerna har oförändrade beslutsbefogenheter. Storleken på de föreslagna regionerna skulle ofrånkomligen innebära att en inomregional nivå måste etableras för att bibehålla ett kommunalt samarbete med den regionala nivån. En organisation med till exempel kommunalförbund blir indirekt valda som kommer att kräva en indirekt samverkan för att kommunerna ska kunna påverka det regionala beslutsfattandet. En icke transparent samarbetsmodell skulle bli följden.

Halland är starkt kritiska till det förslag som redovisas i Indelningskommitténs delbetänkande och vill med detta yttrande bemöta såväl innehåll som slutsatser.

Indelningskommitténs arbete

Indelningskommittén menar att processens arbetssätt har genomförts i öppen dialog med berörda parter. Vi anser att så inte är fallet eftersom tidsbrist och den forcerade processen gjort att det saknats möjlighet till fördjupade diskussioner och analyser. Det är också olyckligt att de mindre regionernas framgångar inte har beaktats och analyserats. Hade Indelningskommittén valt en bredare process så hade fler kunnat bidra med andra perspektiv och resultat.

Delbetänkandets förslag innehåller brister, till viss del missuppfattningar och en del inkonsekventa antaganden. Den forcerade processen har gjort att vissa forskningsresultat som används är inaktuella samtidigt som valda utredningar kan uppfattas som tendensiösa och intressestyrda.

Halland vill också påtala att delbetänkandet inte följer svensk utredningstradition där större samhällsförändringar utreds grundligt, med breda opartiska belysningar, och med en inriktning på att det ska finnas ett stort deltagande. Trots att betänkandet innehåller slutsatser som har bäring på hela landets demokratiska uppbyggnad har exempelvis inte samtliga kommuner samt högskolor och universitet valts ut som remissinstanser.

Delbetänkandets innehåll

Hallands syn på regionfrågan i tidigare utredningar

Redan i Ansvarskommitténs slutbetänkande "Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft" (SOU 2007:10) ansåg Landstinget Halland, Region Halland och Hallands samtliga sex kommuner att det inte finns några belägg för att större regioner också för med sig en allmänt starkare utvecklingskraft. Regioners geografi och samverkan inom och utanför densamma skapar förutsättningar för en stark utvecklingskraft oberoende av regionens storlek. Förändringar i länsindelningen bör få växa fram underifrån med lokalt och regionalt förankrade aktörer som både initiativtagare och drivande i sådana geografiska reformprocesser.

Detta ställningstagande är oförändrat.

Hallands syn på indelningskommitténs kriterier

I december 2015 svarade Region Halland Indelningskommittén angående relevanta kriterier för ny regionindelning. Sammanfattning av slutsatserna är enligt följande

- **Invånarantal** - Kriteriet är inte relevant. Det finns inte något samband mellan regioners storlek och goda resultat.
- **Regionsjukhus** - Kriteriet är inte relevant. Nivåstrukturering är lösningen för att möta hälso- och sjukvårdens utmaningar på ett proaktivt och ansvarstagande sätt. Däremot är delkriteriet om institutionaliserat samarbete högst relevant.
- **Universitet** - Kriteriet är inte relevant. Högre utbildning är ett statligt ansvar och de forskningspolitiska prioriteringarna är en nationell angelägenhet. Invånarnas och företagens möjligheter att samverka med universitet och högskolor påverkas inte av administrativa gränser.
- **Arbetsmarknadsregioner** - Kriteriet är till viss del relevant, men en administrativ länsgräns utgör inget avgörande hinder för utveckling, tillgång till välfärd eller rörlighet inom en sammanhållen arbetsmarknadsregion.
- **Regional identitet** - Kriteriet är relevant. Invånarnas känsla av samhörighet är av stor betydelse för en regions styrka och utvecklingsförmåga.
- **Statliga sektorsmyndigheter** - De statliga sektorsmyndigheter med regionindelning bör följa regionkommungränsen särskilt när det gäller myndigheter som riktar sin verksamhet till invånarna. De statliga myndigheterna med regionindelning kan omfatta även andra geografier.

Region Halland ansåg vid detta tillfälle att Indelningskommittén behövde komplettera med två nya kriterier

- Lokala och regionala förutsättningar skiljer sig åt i Sverige. Det måste utgöra grunden för ny indelning av regioner. Likstorhet är inte ett relevant värde. Svaret är asymmetriska lösningar där ny strukturell uppbyggnad utgår från aktuella förutsättningar i respektive landsdel.
- Ett ökat regionalt ansvar för det regionala tillväxtarbetet ställer höga krav på ett regionalt ledarskap med ett starkt mandat från invånarna, vilket stärker förmågan att göra prioriteringar på både kort och lång sikt.

Vår åsikt är att de två nya kriterierna av yttersta vikt att beakta för att få en relevant och bred utredning.

Nya utmaningar för samhällets demokratiska organisering

Förslaget bygger på en omodern bild av samhällets organisering

Samhällets utveckling med nya samhällsliga utmaningar är förändrade sedan tidigare utredningar som Indelningskommittén lutar sig mot i delbetänkandet. Nya samarbetsmönster har uppstått och funktionella, gränslösa samarbeten har blivit allt viktigare för att lösa dessa utmaningar.

I internationell forskning om statlig styrning talas det ofta om en förändring "from government to governance" på svenska översatt "från centralstyrning till interaktiv samhällsstyrning". Det handlar om nya sätt att styra för att möta samtida svårlösta samhällsproblem där nyckeln till lösningen är samverkan och ömsesidigt samspel. Den komplexa och interaktiva samhällsstyrningen när många olika aktörer och intressen är inblandade handlar om att koordinera händelseförlopp så att alla drar åt samma håll. "Governance på svenska" (2009).

Det finns därför ett stort behov av nya samtida utredningar som tar hänsyn till de omfattande förändringar som skett och fortlöpande sker. En så stor samhällsförändring som Indelningskommittén föreslår i sitt delbetänkande kräver ingående konsekvensanalyser samt en bred politisk diskussion och förankring.

Samhällets utveckling ställer krav på framtidens samhällsorganisation. Lösningen för att möta dessa utmaningar handlar snarare om politiska ambitioner, förmåga att styra, leda och verka i gränslösa processer och funktionella samarbeten än storleken på regionen.

Jämstarka län och landsting

Indelningskommittén utgår från att alla län måste ha en viss folkmängd för mer jämstark skattekraft och ekonomisk bärighet. Storstadsregionernas övertag handlar inte enbart om invånarantal utan om befolkningstäthet, koncentrationen av många människor och företag inom ett begränsat område. Befolkningstätheten kommer inte att öka genom en ny större geografisk region. Det innebär att oavsett ny indelning kommer storstadsregionerna fortsatt att ha övertag.

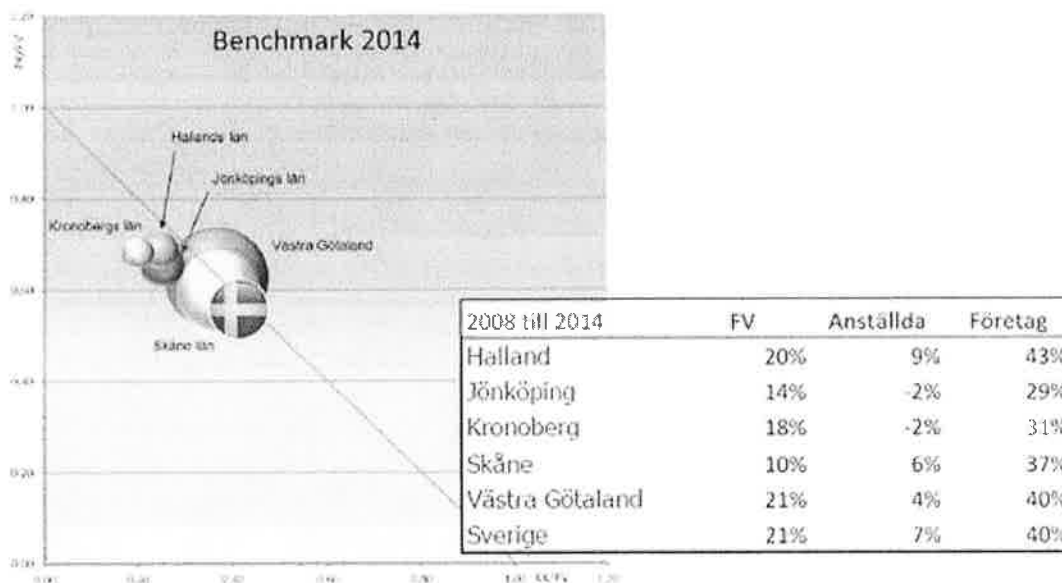
Vi anser också att Indelningskommittén för lite problematiserar en ny regionbildnings påverkan på regionala urbaniseringstendenser. Risken finns att ett fåtal regionala centra blir utgångspunkten för en accelererande urbanisering och nuvarande regionala centra tappar i utvecklingskraft och kompetens.

Den digitala utvecklingen och allt större geografiska arbetsmarknadsregioner ändrar förutsättningar och skapar nya möjligheter. Arbetsmarknadsregioner är inte konstanta utan kan ändra sig snabbt över tid om/när förutsättningar förändras och blir därmed inte ett relevant indelningskriterium.

Kapacitet att bygga strukturer för regional utveckling

Näringslivets utveckling

Enligt en undersökning av Bisnode i maj 2016, som under ett antal år har analyserat regioners näringsliv och dess utveckling, visar att det halländska näringslivet har den högsta tillväxten både i anställda och i antal företag under perioden bland de jämförda regionerna. Tillväxten i förädlingsvärde är även den god och ligger i nivå med riket och Västra Götaland, se tabell nedan.



Tillväxttakt och näringslivets utveckling är inte beroende av jämstarka regioner. Det är så många andra komponenter som påverkar en regions utveckling.

Svagt samband mellan planeringskapacitet och stora regioner

Påståendet om att stora regioner, som exemplifieras under kapitel 6.3.2 i delbetänkandet, har bättre förutsättningar för planeringskapacitet med genomarbetade underlag anpassade för beslutsprocesser delas inte av Halland. Genom ett nära och ytterst strukturerat arbete med kommunerna finns en mycket god lokal- och regional kännedom och det finns en gedigen förankring i utvecklingsarbetet. Ett exempel är Hallands samarbete med Trafikverket, som bekräftar att Halland som region har en stor förmåga att ta fram analyser som mycket väl linjerar med de stora regionernas förmåga. För att nå regional framgång krävs samverkan med andra i många olika konstellationer och på många olika nivåer.

Att bedriva påverkansarbete och skapa en bättre förhandlingsförmåga i nationella prioriteringsdiskussioner är inte heller en storleksfråga. Återigen handlar det om förmågan att samverka med andra där funktionella samband finns. Region Halland har med regionala skattemedel finansierat en mängd infrastruktursatsningar som går över geografiska gränser i syfte att utveckla infrastruktur och kollektivtrafik för att skapa regionförstoring och underlätta pendlingsutbytet som gagnar ett stort geografiskt område. Några exempel är Västsvenska paketet, tunneln genom Hallandsås och dubbelspår Ängelholm – Helsingborg. Detta är ett exempel på där geografiska gränser inte satt hinder för en viktig infrastrukturutveckling.

Forskning och utveckling

Universitet och högskolor befinner sig i ett globalt sammanhang där geografiska gränser inte sätter ramarna för arbetet. Idag sker en bred samverkan mellan olika högskolor och universitet beroende på ämne, vilket varken begränsas av regionala, nationella eller internationella gränser. Det går inte att fånga alla de samband mellan näringsliv, samhälle och högskola inom en geografisk region. Kunskapsbildning och kunskapsspridning är geografiskt gränslös. Samverkansavtal har blivit allt mer vanligt mellan kommuner/regioner och universitet och/eller högskolor och FoU-miljöer med mindre eller medelstora lärosäten, snarare än med de större universiteten (Socialtjänstens och FoU-miljöers syn på samverkan med universitet och högskolor (2013)) Det finns också ett behov av att utveckla samarbetet mellan näringslivet och universitet/högskolor. Då handlar det bland annat om tillgång till forskning, kompetensförsörjning och kontinuerlig kompetensutveckling. I en studie från KK-stiftelsen uppger 78 % av företagen att de skulle öka sin forskning i Sverige om det satsades mer på företagsnära och behovsmotiverad forskning (Näringslivet om Forskningsklimatet (2012)).

Att nationella forskningsmedel och projektmedel från EU hamnar i storstadslänen beror på starka universitet inte starka regioner. Det är inte i huvudsak knutet till geografi utan till var universiteten finns.

Förmåga att ansvara för det regionala hälso- och sjukvårdssystemet

Hälso- och sjukvården står inför stora utmaningar och som Indelningskommittén också beskriver i delbetänkandet. Sverige har en växande befolkning som blir allt äldre, det är en snabb medicinsk och teknisk utveckling inom hälso- och sjukvården med nya dyra mediciner, ökande kostnader och en ökad specialisering. Konstateras kan att vården fortfarande är ojämlik och att det finns omotiverade skillnader i bland annat vård och behandling. Hälso- och sjukvårdssystemet står också inför utmaningar gällande den framtida kompetensförsörjningen, forskning och utveckling.

Lösningen för att möta dessa utmaningar är däremot inte administrativ med nya gränser som består av större och färre län och landsting. Hallands erfarenhet, statistik och fakta visar något annat.

Nära vård kräver gott samarbete

Vårdens resurser måste styras över mot primärvården om Sverige ska klara framtida utmaningar inom hälso- och sjukvården "Effektiv vård" (SOU 2016:2). För att möta den utmaningen krävs en god samverkan mellan främst region och kommun samt

andra aktörer. Ju större enheter ju större utmaning till god samverkan och hållbara regiongemensamma beslut.

I ett pågående utvecklingsarbete, Framtidsarbetet, som pågår i Region Halland tar man hänsyn till utredningens slutsatser. Framtidsarbetet innebär flera konkreta förändringar i syfte att öka kvalitet, skapa bättre flöden utifrån patienten och minska kostnader. Ett tjugotal pilotprojekt har genomförts för att hitta nya arbetssätt inom hälso- och sjukvården, att rätt kompetens gör rätt sak samt att verksamhetsstöden utvecklas regiongemensamt samt att sjukvårdens arbete är att den ska ske mer i flöden med införande av produktions- och kapacitetsplanering. Vår erfarenhet är att denna förmåga sätts på större prov ju mer komplex och omfattande en region är på grund av sin storlek.

År 2015 hade den öppna vården i Halland 505 904 patienter. Mellan år 2013 till 2015 ökade den med cirka en procent. Av den öppna vården utgör primärvården cirka 59 %, länssjukvården cirka 40 % och den högspecialiserade vården tillsammans med regionvården cirka 1 %. Andelen högspecialiserad vård och regionvård ökade inte heller under perioden 2013 till 2015. (Källa: Region Halland)

Olika förutsättningar, behov och lösningar i de olika vårdnivåerna

Vårdnivå 1, den nära vården är verksamheter med stora volymer som bland annat ombesörjer vård till sjuka äldre och kroniskt sjuka. För att klara den nära vården krävs ett gott samarbete mellan kommun, närsjukvård och specialistsjukvård för att trygga så att patienten får den vård som krävs på rätt vårdnivå. Stora regioner med många parter kan försvåra samarbete med möjlighet att sluta hållbara avtal mellan de olika parter, så som kommun och region. Samverkan handlar i grunden om att viljan att samverka och förändra attityder, lösa gemensamma problem och strukturer i vården. Ju fler parter, desto svårare utmaning att få en gemensam lösning. I Halland har regionen och samtliga kommuner genom omfattande samverkan exempelvis slutit ett gemensamt avtal för Hemsjukvården för att skapa en sömlös nära vård utifrån patientens behov.

När en region blir för stor, tvingas man troligtvis ändå att dela upp på olika organisationer och nivåer för att klara uppdraget, vilket kan leda till olika lösningar och en olik vård. En väl planerad närvård kräver politiker med kunskap och lokal kännedom och förståelse för medborgarnas villkor.

Vårdnivå 2, mellannivån/länssjukvården. Undersökningar visar att Sverige har en vård i världsklass när det gäller såväl kvalitet som kostnadseffektivitet (SKL: Jämförelser av sjukvården i EU 15 exklusive Grekland inklusive Norge och USA). Jämförelsen visar att det är de mindre regionerna och landstingen som har de

bästa resultaten, inte de stora regionerna. I topp ligger Jönköping, Kalmar, Östergötland och Halland. Hallänningarna är nöjda med sin vård visar den nationella patientenkäten som bland annat mäter bemötande, delaktighet och tillgänglighet.

Vårdnivå 3, regionvård och högspecialiserad vård. Denna nivå utgör tillsammans utgör knappt en procent av den öppna vården. Andelen har inte heller ökat under åren 2013 - 2015. Redan idag koncentreras vårdens mest kostsamma och komplicerade åtgärder till ett fåtal sjukhus och det finns valmöjlighet för patienten att få vård i hela Sverige och i EU. Den högspecialiserade vården med kostsamma och komplicerade åtgärder kräver samarbete, vilket redan finns idag. En ny regionindelning löser inte den högspecialiserade vårdens utmaningar då lösningen främst måste hittas på nationell eller internationell nivå. Även nya stora regioner blir för små för att på egen hand lösa den högspecialiserade vården.

Därför har Indelningskommitténs slutsats om förmågan att ansvara för ett eget regionsjukhus eller samverka med en region som har det, passerat ett bäst före datum. Vad som istället behövs är att stärka de strukturer som möjliggör för nationell samordning. Det skapar förutsättningar för en rättvis och jämlik vård, oavsett var i landet du bor.

Besparingspotentialen i vården handlar ofta om nedläggningar och sammanslagningar vilket är problematiskt, inte minst i områden med stora geografiska avstånd och gles befolkning. En väl planerad närvård förutsätter landstings- och regionpolitiker med kunskap om lokal geografi och förståelse för medborgarnas villkor. Sjukvårdens framtida utmaningar är också en demokratisk fråga.

Nivåstrukturering är framtiden

En statlig utredning "Träning ger färdighet" (SOU 2015:98) fastslår att nivåstrukturering är enda vägen att gå för att kunna möta de framtida behoven av hälso- och sjukvård på ett proaktivt och ansvarstagande sätt. Genom att nivåstrukturering succesivt införs innebär det att ingen region kommer att ha ett helt komplett utbud av vårdmöjligheter. Det finns därmed inget motiv för storregionstanken.

Med strategisk samverkan som innebär att man arbetar utifrån en mer definierad fördelning mellan akutvård och planerad vård kan även mindre regioner möta framtida behov av hälso- och sjukvårdsinsatser på ett bra sätt. Varken från patient- eller verksamhetsperspektiv finns det några belägg för att vårdkvalitet, patientsäkerhet eller effektivitetsgrad skulle vara lägre i små landsting jämfört med i större. Ett nära och formaliserat samarbete med regionsjukhusen är fullt tillräckligt

eftersom det är resultatet av samverkan som är viktigt, inte regionsjukhusets faktiska geografiska läge.

Gemensamma utmaningar inom hälso- och sjukvården kräver behov av nationell samordning

Hälso- och sjukvården står inför flera gemensamma utmaningar där lösningen bör vara nationell snarare än regional, oavsett storlek på region.

Digitalisering inom hälso- och sjukvården

Det är en förutsättning att det tas fram en nationell enhetlig standard för digitala kommunikationslösningar för att kunna hålla ihop vårdkedjor och garantera ett optimalt överförande av information mellan vårdgivarna. Denna utveckling ska inte ske regionalt.

Kompetensförsörjning inom hälso- och sjukvården

Omfördelning av arbetsuppgifter och nya arbetsmodeller krävs för att möta framtidens behov av arbetskraft inom hälso- och sjukvården. Det är ett nationellt problem med tydlig koppling till den ökande åldrande minskade arbetsförda befolkningen. Färre personer ska ta hand om fler. För att lösa detta krävs en helt ny syn på arbetet i hälso- och sjukvården då det kommer att finnas färre händer att tillgå. Att vara en attraktiv arbetsgivare har ingen koppling till en större region.

Utgå från befintliga samverkansmönster

Region Halland verkar i samverkan med många parter i olika funktionella samband. Gemensamt för all samverkan är att varje beslut tas i respektive direktvald församling. På så sätt kan invånarna följa, påverka och avkräva ansvar från politikerna som fattar besluten.

Detta till skillnad från till exempel kommunalförbund, där beslut tas av indirekt valda representanter.

Att skapa utvecklingskraft handlar om ett tydligt och transparent ledarskap och hur väl man lyckas att samarbeta i olika strategiska allianser. Nuvarande länsgränser utgör inget hinder för samarbete mellan kommuner, myndigheter och regioner så länge syfte, ansvar, roller och beslut är klart definierade. Samverkan skapar ett större beslutsunderlag och gagnar till lösningar för invånarens reella behov. Halland vill också i sammanhanget påtala länsstyrelsernas viktiga roll att samordna staten på ett regionalt plan och som en viktig medspelare i det regionala samhällsbygget.

Demokrati och legitimitet

En ny indelning av Sverige måste vara väl förankrat hos invånarna och utgå från att det finns en vilja att förändra och där förändringen sker från ett underifrånperspektiv. Medborgarnas tilltro till det politiska systemet och en regions tillväxtbetingelser, vilar på att kunna förvalta ett socialt kapital som bland annat innefattar identifikation och känslan av samhörighet. Det förutsätter att politikerna och den parlamentariska organisationen har verkliga relationer och möten med medborgare, näringsliv och civilsamhälle.

Ingen korrelation mellan demokratisk legitimitet och större regioner

Halland efterlyser djupare beskrivningar över vilka konsekvenser ett realiserande av indelningskommitténs förslag får för den lokala och regionala demokratin. Vi anser att de redovisningar som sker i delbetänkandet rörande de demokratiska utmaningar som en ny regional indelning skulle innebära har för låg problematiseringsgrad. Den låga problematiseringsgraden innebär att verksamhetsmässiga och organisatoriska utgångspunkter blir viktigare än en organisations demokratiska legitimitet. Vi delar inte Indelningskommitténs uppfattning om att det skulle finnas en koppling mellan stora län och demokratisk transparens eller effektivt beslutsfattande.

Den låga problematiseringsgraden i delbetänkandet gör därför att Indelningskommitténs slutsatser ger intrycket av att inte dela den problembild som andra nyligen lagda betänkanden har beskrivit som stora demokratiska utmaningar.

I betänkandet "Låt fler forma framtiden" (SOU 2016:05) pekar man på flera problemområden som samtliga politiska nivåer behöver arbeta aktivt med. Exempel som nämns är den ökade professionaliseringen av politiken, att det har skett en maktförskjutning från fullmäktigeförsamlingarna till styrelsen och att idéskapandet är otvetydigt gentemot medborgaren. En ny regional indelning får inte innebära att dessa demokratiska dilemman accelererar.

Delbetänkandets låga problematiseringsgrad märks inte minst när det gäller politikens organisering. Även om Indelningskommittén inte tar ställning till antalet ledamöter i de nya regionfullmäktigeförsamlingarna så skulle med stor sannolikhet antalet direkt förtroendevalda halveras och en mängd ytterligare förtroendeuppdrag i nämnder och styrelser försvinna om Indelningskommitténs förslag genomförs.

Större regioner innebär ofrånkomligen att de direktvalda ledamöterna i ett nytt regionfullmäktige representerar väsentligt fler invånare än i nuläget. En ny regionindelning kan innebära representativa problem där ett färre antal platser i ett regionfullmäktige ska fördelas både på parti och på ett geografiskt område. Detta

kommer ställa krav, inte minst på de lokala partiorganisationerna i nomineringsprocesserna och vid samverkan inom det geografiska området.

Halland ser med stor oro över ett ökat avstånd mellan väljare/invånare och politiken. Utifrån ett demokratiperspektiv är närheten och de korta avstånden – både geografiskt och politiskt – främjande faktorer för god samverkan, förtroende och förståelse mellan medborgare och beslutsfattare och därmed ett effektivt beslutsfattande. Det finns ingen självklarhet i att den demokratiska förståelsen och engagemanget för regionernas uppdrag ökar – istället krävs andra åtgärder som inte Indelningskommittén förmedlar i tillräckligt hög utsträckning i delbetänkandet

Valdeltagandet är ett ytterst relevant mått på en organisations legitimitet gentemot väljarna och medborgarna. Vi kan konstatera att det är stora skillnader i valdeltagandet mellan Sveriges regioner/landsting. Sambandet mellan storlek och legitimitet går inte att verifiera utan det finns en mängd faktorer som spelar roll i benägenheten att rösta. Däremot indikerar det långsiktiga valdeltagandet att större regioner har ett långsiktigt lägre valdeltagande och att det finns stora legitimitetsutmaningar i sådana organisationer.

Tabellen nedan visar valdeltagandet från 1998 och framåt. Mellan det landsting som har högst genomsnittligt valdeltagande (Blekinge) och lägst (Skåne) skiljer det nästan fyra procentenheter.

Valdeltagande över tid

	1998	2002	2006	2010	2014	Genomsnitt
Blekinge	80,4	80,7	81,09	82,9	84,19	81,9
Halland	80,06	79,3	80,73	83,14	84,88	81,62
Jönköping	80,5	79,5	80,46	82,14	83,92	81,3
Uppsala	79,2	78,8	80,48	83,00	84,51	81,2
Östergötland	79,43	78,7	80,96	82,63	84,17	81,2
Örebro	79,18	79,2	80,02	82,49	84,14	81,0
Västerbotten	79,75	78,5	79,69	82,24	84,02	80,84
Kalmar	79,24	78,9	79,63	81,93	83,9	80,7
Kronoberg	79,64	78,6	79,87	81,31	82,96	80,5
Västernorrland	79,41	77,8	78,80	81,80	83,27	80,22
Norrbottn	79,23	78,1	78,67	81,81	82,79	80,08
Södermanland	78,58	77,3	78,59	81,11	82,91	79,7
Värmland	78,43	77,8	78,24	80,36	82,68	79,5
Stockholm	77,47	77,5	79,11	81,15	81,48	79,34
Dalarna	77,96	75,8	77,85	80,73	83,53	79,17
Västra Götaland	77,18	76,6	78,07	80,57 (44,05) ¹⁾	82,07	78,89
Gävleborg	77,13	75,9	76,96	80,7	82,85	78,71
Jämtland	78,19	75,9	76,71	79,66	82,55	78,60
Västmanland	76,95	75,6	77,44	80,67	81,86	78,50
Skåne	76,87	75,9	77,63	79	80,51	77,98

¹⁾ Omval 2011 i Västra Götaland

En pessimistisk bild av samverkan

Halland är främmande inför den pessimistiska bild av samverkan som redovisas i delbetänkandet. Samverkan är en del av den svenska politiska modellen och innebär ett demokratiskt samhällsbyggande med breda överenskommelser vilket är till fördel för medborgaren/invånarna/väljaren. Den bild som beskrivs av samverkan behöver därför nyanseras.

Halland ser därför ingen motsatsställning till starka demokratiska direktvalda institutioner som exempelvis regionfullmäktige och en stark samverkanskultur eftersom samverkansfrågorna alltid bereds via styrelser och nämnder men också i partigrupper och i dialog med invånarna. Halland känner inte heller igen beskrivningen om att de mindre partierna skulle vara uteslutna i de breda diskussioner som förs.

En framgångsfaktor för Halland är att det bedrivs en för invånarna öppen samverkan mellan region, kommuner och andra intressenter för att åstadkomma en positiv utveckling för länet där utgångspunkten är invånaren.

Den samverkansmodell som Halland arbetar efter innebär ett oförändrat lokalt och regionalt beslutsmandat i de direktvalda demokratiska institutionerna.

Indelningskommitténs påstående om att det skulle innebära en förstärkning av demokratin att samla verksamheterna och uppgifterna i ett större landsting/region som är direktvalt är icke verifierat. Snarare betyder större regioner att det kommer fram ett behov av en inomregional samverkansorganisation för att ge möjlighet till kommunal samverkan och samarbete med den regionala nivån. Dessa indirekt valda samverkansorgan via kommunalförbund innebär ingen ökad transparens gentemot medborgaren.

Samband mellan demokrati och effektivt beslutsfattande

I kapitel 8.3.1 så argumenterar Indelningskommittén för att det finns ett samband mellan större regioner och ett demokratiskt effektivt beslutsfattande. Halland ser ingen korrelation mellan detta påstående och att större regioner skulle ha en kraftigare genomförandekraft. Påståendet är till och med demokratiskt problematiskt eftersom det indikerar ett synsätt att förtroendevalda som är längre ifrån väljarna inte behöver ta ett direkt ansvar för fattade beslut utan enbart har möjlighet att handla utifrån ett strikt rationalitetsbegrepp. Effektivitets och kapacitetsbegreppen går inte att jämföra med demokratibegreppet eftersom de mest effektiva organisationerna med störst kapacitetskraft är de som kanske ligger längst ifrån det vi betraktar som demokratiska organisationer.

Ur ett demokratiperspektiv så är kapitel 8.3.2 ett huvudkapitel och skulle behöva harmoniera med vad betänkandet exempelvis skriver i 8.3.1. Så är ej fallet utan det svårlösta dilemmat med ett ökat avstånd mellan väljare och förtroendevald och risken för ökad politisk professionalisering lämnas öppen. Dessutom används demokratibegreppet på fel sätt eftersom det utgår från en organisatorisk effektivitet och beaktar inte invånarperspektivet tillräckligt.

Inget samband mellan regional storlek och invånarnas tillgång till samhällsservice

Indelningskommittén beskriver att stora avstånd, i betydelsen att människor får längre till den samhällsservice de är beroende av, inte är något som följer av att det landstingens/regionernas geografiska expansion. Kommitténs slutsats är att effekten istället blir motsatt, eftersom landstingens/regionernas kapacitet ökar och därmed kan säkra att alla medborgare inom området får samhällsservice utifrån behov. En större huvudman med bättre resurser kan ta ett mer samlat grepp, enligt Indelningskommittén. Detta är i och för sig ett relevant påstående men Halland anser att det inte är självklart att en större region kan garantera en bättre samhällsservice än en mindre region. Istället föreligger en risk att det blir hård konkurrens mellan stora och små kommuner och gamla län med olika utgångspunkter, preferenser och förutsättningar som ska sys ihop i en storregion.

Halland efterlyser därför bredare, mer nyanserad bild med djupare och mer problematiserade beskrivningar i det kommande slutbetänkandet, istället för en ensidig beskrivning av att större regioner per automatik genererar bättre samhällsservice.