

Finansdepartementet
fi.registrator@regeringskansliet.se

Ert dnr: Fi2016/02568/K

Remiss av SOU 2016:48, Regional indelning – Tre nya län

Delbetänkande från Indelningskommittén

Branschföreningen Tågoperatörerna (BTO) driver frågor av intresse för kommersiella tågoperatörer verksamma i Sverige samt andra kommersiella aktörer i järnvägssektorn. Tågoperatörerna har 43 medlemmar, varav 30 bedriver järnvägstrafik och 13 är verksamma som leverantörer eller entreprenörer i järnvägsbranschen. Medlemmarna driver såväl person- som godstrafik på järnväg. Tågoperatörernas verksamhet fokuserar på 3K: högre Kvalitet, ökad Kapacitet och förbättrad Konkurrenskraft.

Bakgrund

BTO har tagit del av SOU 2016:48 ("delbetänkandet"). Utredningen föreslår en ny länsindelning för Sverige med det övergripande syftet att ta vara på hela landets resurser och skapa bättre förutsättningar för utveckling och tillväxt i hela landet. Det är utredningens bedömning att dagens 21 län, huvudsakligen mot bakgrund av stora skillnader i förutsättningar mellan länen, ska läggas samman till sex mer jämnstora län, i ett första steg genom en minskning till 12 län. Därigenom ska utvecklingskraft och planeringskapacitet skapas så att tillväxt kan ske i hela landet och alla delar av de nya länen ska utvecklas och få del av den gemensamma utvecklingen.

Förslaget till ny regional indelning svarar således upp mot kommittédirektivens huvudsyfte, nämligen att Sverige ska delas in i väsentligt färre län- och landsting. För att om möjligt genomföra indelningsändringar redan per den 1 januari 2019 lämnade utredningen ett delbetänkande i juni 2016 med sådana förslag. Kommittén har arbetat sedan juli 2015 och ska slutredovisa uppdraget senast i augusti 2017.

Utredningen ägnar stort utrymme åt de olika försök som förevarit sedan 1950-talet att effektivisera den svenska länsindelningen med rötter i Axel Oxenstiernas förvaltningsstruktur. Landstingens huvudsakliga uppdrag utgörs av att tillgodose medborgarnas behov av hälso- och sjukvård och kollektivtrafik. Delbetänkandet uppmärksammar de påtagliga ekonomiska utmaningar som landstingen brottas med, som i stort är kopplade till skenande kostnadsutveckling inom hälso- och sjukvården. Föreslagen indelning i regioner relaterar i detta hänseende till betänkandet av Utredningen om högspecialiserad vård (SOU 2015:98) som tydligt pekade på behovet av storregioner för att svara upp mot hälso- och sjukvårdens behov av nivåstrukturer. Delbetänkandet beskriver relativt utförligt hälso- och sjukvårdens

behov och konsekvenser för denna viktiga samhällsfunktion. Delbetänkandet behandlar dock inte konsekvenser för kollektivtrafiken utförligt utifrån behovet av regional indelning.

Indelningskommittén bedömer att det finns en politisk acceptans i de berörda länen för en indelningsändring med ikraftträdande den 1 januari 2019 och föreslår (i) att Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län läggs samman till Norrlands län, (ii) att Uppsala, Södermanlands, Örebro, Västmanlands, Dalarnas och Gävleborgs län läggs samman till Svealands län, och (iii) att Västra Götalands och Värmlands län läggs samman till Västra Götalands län.

Vi noterar i detta sammanhang att den karta med sex stora regioner som Indelningskommittén presenterade under våren nu inte föreslås fullt ut. Enligt det förslaget skulle Region Jönköping, Region Kronoberg, Region Östergötland och Landstinget i Kalmar slås ihop till en region. Dock saknades politiskt stöd i berörda regioner, vilket Indelningskommittén uppenbarligen tagit till sig. Det bör läggas till att stödet för föreslagen regionindelning i skrivande stund tycks vackla i flera av de kommuner som berörs av delbetänkandets förslag.

Det återstår nu för Indelningskommittén att i ett slutbetänkande som ska lämnas senast den 31 augusti 2017 bland annat att föreslå:

- indelningsförslag för resten av landet
- vilka myndigheter som bör ha en samordnad regional indelning i en kommande regional samhällsorganisation
- former för samverkan mellan staten och regionala självstyrelsen
- länsstyrelsernas uppdrag och roll
- beteckningen på kommuner på regional nivå

I det följande återges BTOs bedömningar och förslag.

Begränsad konsekvensanalys i centrala frågor

Delbetänkandet är bristfälligt på centrala punkter relevanta för regional utveckling och geografisk förändring av regioner i frågor som rör kollektivtrafik, arbetsmarknadsutveckling och miljöpåverkan. Vi utgår från att beskrivande analyser av dessa frågor kommer att presenteras i Indelningskommitténs slutbetänkande. Dock föreslår delbetänkandet redan nu färdiga förslag som avses få verkan redan inför nästkommande mandatperiod, vars verkningar vi kommer att leva med under överskådlig framtid. BTO kan inte se hur det skulle vara möjligt att vänta med framläggande av konsekvensbeskrivningar för exempelvis regional planering och kollektivtrafik till en tidpunkt som ligger efter de formella beslut som leder fram till bildandet av nya regioner.

Vi är oroade över att det brister i sammankopplingen med andra för regionbildningen närliggande områden där regelutvecklingsarbete pågår, såsom miljömålsarbetet och revidering av Kollektivtrafiklagen.

Utvidgade regioner men inte kollektivtrafikregioner

Såvitt avser konsekvenser för kollektivtrafiken konstateras följande (avsnitt 19.5).

Den sammantagna bedömningen är att förslagen skapar goda förutsättningar att planera inomregional kollektivtrafik som bättre motsvarar människors resande samt att

göra nödvändiga investeringar för att utveckla kollektivtrafiken. Samtidigt sker merparten av resandet med kollektivtrafiken lokalt. Det innebär att det finns ett stort behov av lokal anpassning av kollektivtrafiken. För att komma fram till lämplig storlek på och organisering av de regionala kollektivtrafikmyndigheterna bör ytterligare analyser genomföras till exempel inom ramen för en eventuell översyn av kollektivtrafiklagen.

När det gäller den interregionala kollektivtrafiken anger de svenska transportpolitiska principerna att interregional kollektivtrafik i första hand ska bedrivas av kommersiella kollektivtrafikföretag. När länen blir större vidgas kollektivtrafikmyndigheternas verksamhetsområde. Det är svårt att bedöma effekterna av detta för sådana företag varför detta bör följas upp.

Delbetänkandet innehåller härutöver vissa slutsatser avseende kollektivtrafiken i de avsnitt som behandlar specifika förutsättningar för de tre nya regioner som föreslås. Av dessa slutsatser kan konstateras att relativt entydiga förutsättningar för regionbildning som motsvarar kollektivtrafikens och arbetsmarknadens behov finns i fallet Västra Götalandsregionen, men att det saknas både i fallet Norrland – som omfattar halva Sverige – och i fallet Svealand – eftersom Stockholms läns landsting är exkluderat från Svealandsregionen.

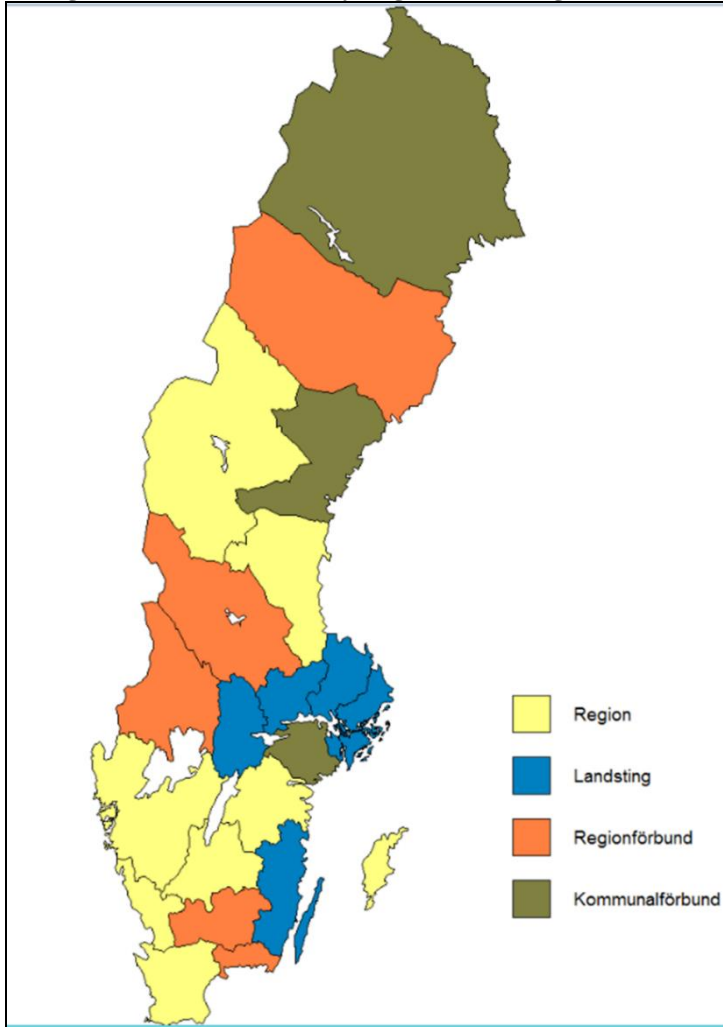
Hur regionerna kommer att se ut får med nödvändighet påverkan på de framtida förutsättningarna för hur den interregionala kollektivtrafiken (som i första hand ska bedrivas av kommersiella kollektivtrafikföretag) kan organiseras. Ur ett tillgänglighetsperspektiv är detta en alldeles för stor fråga för att den ska vara ”outredd” vid tidpunkten då beslut om de nya regionerna fattas. Komplexiteten utvecklas nedan under Regionala monopol.

Trafikutskottet har under våren 2016 genomfört en uppföljning av kollektivtrafiklagen och vissa förändringar föreslås. Vi noterar i sammanhanget dels att Trafikutskottets översynspromemoria inte innehåller någon koppling till Indelningskommitténs arbete, dels att Trafikutskottets uppföljning och förslag till revideringar av kollektivtrafiklagen inte lämnat något avtryck i Indelningskommitténs delbetänkande. Bl a gjorde uppföljningsgruppen bedömningen att följande punkter särskilt bör uppmärksammas framgent.

- Mot bakgrund av den transportpolitiska målbilden bör det förtydligas hur den framtida regionala kollektivtrafiken och den långväga persontrafiken på järnväg ska se ut och samspela. Avvägningen mellan subventionerad och kommersiell trafik samt mellan kontinuitet, flexibilitet och innovation bör klargöras.
- Behovet av en nationell trafikförsörjningsplan för järnvägen som även anger vad järnvägen och dess olika delsträckor ska användas till behöver utredas. Dagens system utan övergripande styrning leder till en tågplan som kan vara långt ifrån den optimala med givna resurser i form av bankapacitet.
- Tillgången till och villkoren för gemensam infrastruktur inklusive informationssystem och samordnade biljettsystem, kan behöva regleras.
- Den regionala kollektivtrafikmyndigheten måste tillsammans med branschen arbeta för utveckling av och uppföljning av avtal för den subventionerade trafiken.
- Branschens aktörer bör tillsammans analysera vad som är kostnadsdrivande i den regionala kollektivtrafiken och se hur kostnaderna kan kontrolleras bättre.
- Behovet av en nationell myndighet för stöd till de regionala kollektivtrafikmyndigheterna bör övervägas.

Såvitt avser behovet av samordning av Indelningskommitténs arbete med existerande struktur för drift av regional kollektivtrafik erinrar vi om den sammanställning från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) som betecknar landets 21 regionala kollektivtrafikmyndigheter enligt följande: åtta regioner, fem landsting, fem regionförbund och tre kommunalförbund.

De regionala kollektivtrafikmyndigheternas enligt SKL:s sammanställning.



Vi har sett att en ökad användning av skattemedel går till utvecklingen av samhällsfinansierad kollektivtrafik. En grundlig konsekvensanalys bör därför också ta hänsyn till tänkbara effekter av regionindelningen på eventuellt ytterligare ökade skattemedel till samhällsfinansierad kollektivtrafik i framtiden.

Konsekvenser för miljön

Vad gäller miljökonsekvenser resoneras i avsnitt 19.4 kring att en mer ändamålsenlig regional organisering kommer att stärka länsstyrelserna och därmed förbättra förutsättningarna för att nationella miljömål får genomslag i hela landet. Delbetänkandet innehåller också vissa slutsatser avseende miljöfrågor i de avsnitt som behandlar specifika förutsättningar för de tre nya regioner som föreslås. Bland annat konstateras under avsnitt 13.3.2 (avseende Västra Götalandsregionen), att det finns ”goda förutsättningar att koppla ihop olika transportsystem för att uppnå effektivitets-, kostnads- och miljövinster”.

För närvarande läggs agendor för 2030 till 2050 vartefter fast i praktisk politik med mål om kraftigt minskade utsläpp. Konsekvenser för miljö och klimat förefaller i dessa tider vara ett område som borde utredas grundligt inför beslut om nya regioner med de effekter på arbetsmarknad och pendling som nu aktuell regionbildning kan antas ha.

Hur framtida regioner ser ut kommer med nödvändighet påverka de framtida förutsättningarna för hur hållbarhets-, miljö- och klimatmål kan nås. Betydelsen av en nationell vision som möter behoven av interregional trafik och en fungerande marknad för kommersiella kollektivtrafikföretag kan inte nog understrykas. BTO har i ett flertal sammanhang påtalat behovet av visioner när det gäller den nationella tågtrafiken och detta är ett sammanhang när sådana visioner är helt nödvändiga. Hållbarhets- och miljöperspektiv är alldeles för stora frågor för att de ska kunna vara ”outredda” vid tidpunkten när beslut om de nya regionerna fattas.

Funktionella regioner

Västra Götalandsregionen och Region Skåne, som bildades genom länsammanslagningar för ca 20 år sedan, utgör goda exempel på hur skapandet av nya regioner där regiongränserna kan antas sammanfalla väl med funktionella arbetsmarknads- och kollektivtrafikregioner.

Svensk kollektivtrafik presenterade i juli 2016 rapporten ”Kollektivtrafik för funktionella storregioner” som innehåller en fallstudie för den tilltänkta Smålands-Östergötlandsregionen. Syftet med rapporten var att analysera vilka kollektivtrafikåtgärder som behöver genomföras för att de framtida storregionerna ska bli funktionella. Rapporten konstaterar att skapandet av förutsättningar för en funktionell storregion inkluderar flera aspekter och lade fram ett förslag till process för en lämplig arbetsgång för planering, samordning och skapande av en funktionell region med kollektivtrafik som utgångspunkt. Processen applicerades på den av Indelningskommittén under våren 2016 föreslagna Småland-Östergötlandsregionen. I rapporten analyseras hur dagens kollektivtrafik i Småland-Östergötland skiljer sig från den övergripande målbilden för en funktionell region. Där finns även rekommendationer på åtgärder. Slutsatserna i rapporten skulle kunna användas som faktaunderlag och förebild för regionbildning i hela landet.

Slutsatserna baseras på fallstudien men anses i stor utsträckning vara tillämpbara på hela Sverige, eftersom liknande förutsättningar och problem som för Småland-Östergötland sannolikt återfinns i de flesta regioner i landet.

Några av slutsatserna i rapporten är:

- Prissättningen för dagens länsöverskridande pendling är en allvarlig barriär
- För de största pendlingsstråken behövs bättre trafikering
- Större regioner ger bättre påverkansmöjligheter för investeringar i infrastruktur
- Kollektivtrafikens marknadsandel bör kunna öka och är en viktig faktor för hållbar utveckling och ekonomiskt tillväxt
- Infrastrukturen i länet varierar stort vilket gör att olika delar av regionen har olika förutsättningar för kollektivtrafik
- Infrastrukturen måste planeras utifrån de nya funktionella regionerna.

Rapporten pekar med emfas på behovet av att förhållanden om funktionella regioner måste utredas innan beslut fattas om ny geografisk indelning av landet. Analyser motsvarande de

som presenteras i rapporten bör göras grundligt för varje ny föreslagen region och måste självfallet ligga som underlag vid fattandet av väl grundade beslut om ny regionindelning i Sverige.

Funktionell region Svealand inklusive Stockholm

I delbetänkandets avsnitt 9.1 konstateras att det hade det varit naturligt utifrån ett strikt arbetsmarknadsregionsperspektiv att föreslå ett län omfattande hela Mälardalen, omfattande Örebro, Västmanlands, Uppsala, Södermanlands och Stockholms län. I hela detta område finns en omfattande pendling och Stockholms funktionella arbetsmarknad sträcker sig allt längre västerut, norrut och söderut. Vidgningen accentueras av projektering av snabbare kommunikationer för järnväg, exempelvis genom byggande av en höghastighetsbana. Indelningskommittén valde att inte föreslå en Mälardalsregion med motiveringen att en indelning som fokuserade starkt på enbart arbetsmarknadsregionsperspektivet skulle leda till att områdena runt de stora städerna stärktes avsevärt utan att ta tillvara den samlade utvecklingskraften. I stället förslogs att det nya Svealands län kan utgöra en stark samarbetspart till Stockholms län. Samverkan kring bland annat kollektivtrafik och transportinfrastruktur förväntas underlättas av att hanteras av två parter istället för i dagens indelning.

Med den nu eftersträlvade regionindelningen uppstår den smått bisarra situationen att den som pendlar från Norrköping/Linköping till Stockholm på ca en timme i framtiden kommer att passera två regiongränser två gånger om dagen. Det är inte tillfyllest att dessa frågor inte kunnat belysas grundligt i delbetänkandet. Dessa är alldeles för stora frågor för att de ska vara ”outredda” vid tidpunkten då beslut om de nya regionerna fattas.

Regionala monopol

Den nya kollektivtrafiklag som trädde i kraft 2012 innebar bl a att kollektivtrafikföretag fick etablera kommersiell kollektivtrafik inom alla geografiska marknadssegment.

Såsom kollektivtrafiklagen kommit att tillämpas kan konstateras att floran av huvudmän ändrats. Samtidigt som det statliga monopolet successivt avreglerats har det skapats nya regionala monopolsituationer under regionala kollektivtrafikmyndigheters huvudmannaskap. Det som skulle bli en avreglering har blivit en omreglering. En stor del av det som staten tidigare tog ansvar för har nu tagits över av regionala kollektivtrafikmyndigheter. I takt med att den ”regionala trafiken” successivt utvidgats och regionala kollektivtrafikmyndigheter beslutat om trafikplikt över större områden får kommersiell trafik allt svårare att behålla fotfästet. Risken med denna ordning är att kommersiell (långväga) kollektivtrafik successivt trängs undan av regionala kollektivtrafikmyndigheter (med regionalt fokus). Med större regioner ökar risken för oönskade effekter för den kommersiella trafiken. Det är därför av helt avgörande betydelse att en noggrann konsekvensanalys av expansionen av regionala kollektivtrafikmyndigheter samt effekterna för kommersiell och nationell kollektivtrafik genomförs innan en förändring sker av regionindelningen i Sverige. Frågan utreds lämpligen inom ramen för slutligt förslag till regionindelning.

Vi anser vidare att en utvärdering av kollektivtrafiklagen och effekter av dess tillämpning måste ske innan man kan gå vidare och ytterligare vidga regionala kollektivtrafikmyndigheters verksamhetsområde.

Vi saknar en analys av hur utvidgningen av regional samhällsorganiserad trafik och dess utträngande effekter på annan trafik ska hanteras. Slutbetänkandet från Utredningen om järnvägens organisation (SOU 2015:110), som ännu inte kommit ut på remiss, har behandlat dessa och anslutande frågor utförligt.

Vi konstaterar att en analys även bör innefatta hur ansvaret för att bevaka kollektivtrafiken utifrån nationellt perspektiv ska hanteras, exempelvis genom en nationell plan för kollektivtrafiken som skapar sammanhang och tar tillvara intresset för långväga resande, vilket även rekommenderades av Trafikuskottets uppföljning.

Förstärkt regional planering

Administrativt starka regioner kan i kraft av sin planeringskapacitet ta fram väl genomarbetade underlag som är anpassade till de planeringsprocesser som Trafikverket och andra myndigheter driver. Genom god lokal och regional kännedom och en stark utvecklingsenhet kan en större region driva förhandlingar om byggande av exempelvis vägar och järnvägar mer framgångsrikt. Därigenom kan infrastrukturprojekt planeras och genomföras mer optimalt, vilket är en principiellt positiv effekt av bildandet av större regioner. Också resurser i form av EUs olika slag av fonder kan tillgängliggöras i större utsträckning.

Med en utvecklad infrastruktur skapas bättre förutsättningar för kollektivtrafik och godstransporter. Ökad kapacitet på järnväg skapar möjlighet till arbetspendling i ett större område. Inte minst för godstransporternas del ser vi infrastrukturplaneringen runtom i landet som central för att lyckas med flytt av gods från väg till järnväg och därmed möjliggöra uppfyllandet av ambitiösa miljömål och industrins behov av kostnadseffektiva och stabila transportflöden.

De regionalt utvecklingsansvariga aktörerna arbetar också på andra sätt för att utveckla transportinfrastrukturen. Dels för man löpande dialoger med Trafikverket, både vad gäller genomförandet av de i länstransportplanerna angivna objekten och vad gäller åtgärder som ska finansieras inom ramen för den nationella planen. Dels bedriver man olika former av samarbeten och projekt för att också på andra sätt utveckla infrastrukturen och trafiken på denna.

Infrastrukturplanering är en av de centrala drivkrafterna för skapandet av funktionella arbetsmarknads- och kollektivtrafikregioner. Riskerna med en fragmenterad infrastrukturplanering i exempelvis Svealands- respektive Stockholmsregionen samt norra Götaland får dock inte negligeras. Vidare finns det en risk för att infrastrukturplaneringen i alltför stor utsträckning får regionalt fokus. Även i detta sammanhang konstaterar vi att en nationell vision för kollektivtrafiken och järnvägens roll är efterlängtd.

Indelningsgrunder statliga myndigheter

I dag är det enbart länsstyrelserna av de statliga myndigheterna som har de 21 länen som indelningsgrund. De flesta andra statliga myndigheter med en regional organisation har mellan fem och åtta regioner. Delbetänkandet konstaterar att det vid en jämförelse mellan statliga myndigheters indelning föreligger skillnader och att det inte är någon som är den andra lik. Myndigheterna har organiserat sig med utgångspunkt i de egna verksamheternas förutsättningar. Indelningskommittén konstaterar att sjukvården och arbetet med regional

utveckling bedrivs i dag delvis i regioner som är större än nuvarande län. Såvitt avser myndigheter som är relevanta för kollektivtrafikens utveckling kan BTO konstatera att de inte heller följer länsindelningen. Det vore önskvärt att dessa myndigheter i en framtid sammanfaller med länsindelningen.

Sammanfattande förslag

Sammanfattningsvis anser BTO att Indelningskommittén har en hel del utredningsarbete kvar och bör fokusera den fortsatta utredningen på:

1. Konsekvensbeskrivning avseende effekter på kollektivtrafik samt miljö och klimat.
2. Analys av hur regionbildningen bidrar till att skapa funktionella regioner med hänsyn till arbetsmarknad och kollektivtrafik, särskilt avseende förslaget om bildande av Svealandsregionen och kopplingen till Stockholms läns landsting.
3. Utvärdering av kollektivtrafikens utveckling och kollektivtrafiklagens tillämpning i ljuset av förstörade regioner, framförallt med fokus på nationell vision och framväxten av regionala monopol. En grundlig konsekvensanalys bör också ta hänsyn till tänkbara effekter i form av en ökad användning av skattemedel till samhällsfinansierad kollektivtrafik.

Vi förutsätter att tempot i regionbildningen bromsas upp tills dess ovanstående frågor utretts tillfyllest. Vi emotser Indelningskommitténs slutbetänkande.

Stockholm den 6 oktober 2016

Björn Westerberg, VD
Branschföreningen Tågoperatörerna

Gustaf Engstrand
Branschföreningen Tågoperatörerna