

2016-08-25

Samhällsbyggnadsförvaltningen
Isabell L Eklund
0171-626286
isabell.l eklund@enkoping.se

Finansdepartementet
Ert diarienummer: Fi2016/0256/K
fi.registrator@regeringskansliet.se

Enköpings kommuns synpunkter på ny regional indelning, SOU 2016:48

64 kommuner i Svealands län

Det föreslagna Svealands län kommer bestå av 6 tidigare län och 64 kommuner. Det väcker funderingar kring varje kommuns möjlighet till medverkan, insyn och bidrag i det gemensamma utvecklingsarbetet i regionen. Att upprätthålla en god dialog med alla kommuner och ansvara för den mellankommunala samverkan är ett stort ansvar för det nya landstinget att axla. Det kommer krävas medveten och systematisk samverkan vilket förhoppningsvis en starkare regional aktör kan utveckla.

Storlek på landstingsorganisation och regionfullmäktige

En oro som lyfts i remissen är att avståndet mellan invånarna och beslutsfattande regionpolitiker kommer öka. Det är en viktig fråga att bära med sig och lösa i det fortsatta arbetet utifrån ett invånar- och demokratiperspektiv. Länets storlek kommer även ställa krav på de politiker som utifrån länets olika förutsättningar ska fatta beslut till gagn för så många som möjligt.

En annan utmaning är hur bildandet av den nya landstingsorganisationen ska se ut. Det är ytterst viktigt för regionen och kommunerna att man initialt och på lång sikt kan säkerställa kompetens om bemanning för att kunna ta emot ärenden från och samverka med 64 kommuner. Det kan finnas en risk att en geografisk uppdelning av arbetet sker för att kunna hantera mängden och att vi då tar steg tillbaka till den ursprungliga uppdelningen?

Vikten av ett fortsatt samarbete inom 4 Mälärstäder

Hur en ny region än kommer se ut 2019 eller i framtiden är det ytterst viktigt för Enköpings kommun att organisatoriskt tillhöra samma län som våra samarbetskommuner inom 4 Mälärstäder-samarbetet.

Regionsamarbetet 4 Mälärstäder mellan Eskilstuna, Västerås, Enköping och Strängnäs, initierades politiskt 2011 och intensifierades genom en avsiktsförklaring gällande samverkan 2013. Numera är samarbetet etablerat

med ett årligt gemensamt kommunstyrelsemöte och flera arbetsgrupper inom olika temaområden.

Utgångspunkterna för samarbetet är att stärka de fyra kommunerna i regionsamarbetet och bidra till en gemensam syn på långsiktiga utvecklingsfrågor. Samarbetes vision är: ”4 Mälärstäder i samverkan ska uppfattas som en stark part i regionen. Tillsammans är vi en framgångsrik, mälarnära och expansiv tillväxtregion utan gränser.”

Enköping, Eskilstuna, Strängnäs och Västerås utgör med sina 320 000 invånare Sveriges tredje storstadsregion. 4 Mälärstäder växer dessutom mer tillsammans än riksgenomsnittet och spås ha en fortsatt kraftig tillväxt i och med att hela Mälardalsregionen beräknas öka med 1,4 miljoner till 2050. År 2050 beräknas det bo cirka 450 000 invånare inom 4 Mälärstäder.

Utifrån detta samarbete anser Enköpings kommun att Uppsala, Västmanland och Sörmland län bör ingå i samma regionala indelning.

Enhetliga statliga myndigheter

Enköping instämmer i analysen av att de olika statliga myndigheterna är splittrade i sin regionala organisation och kan känna igen effekter som att samma fråga hanteras/prioriteras olika inom olika län. Att eftersträva en enhetlighet i bedömningar och stöd är önskvärt, genom att bilda ett nytt stort län eller på andra sätt.

Infrastruktur och kollektivtrafik

Enköping instämmer i att planeringskapaciteten och möjligheten till större infrastruktursatsningar ökar om regionen blir större. Samordningen och prioriteringen av medel inom dagens länstransportplan har brister gällande infrastrukturstråk som korsar flera län.

Kommunen instämmer även i att kollektivtrafiken måste vara gränslöst. Det är inte längre hållbart/accepterat att utbud, trafikering och biljettsystem varierar på olika sidor om en länsgräns och att brister i samverkan mellan kollektivtrafikmyndigheter ska påverka utbudet negativt i dessa stråk.

Residensstad

Sist skulle Enköpings kommun vilja förorda Uppsala eller Västerås som residensstad. Uppsala tack vare sin storlek och Västerås kanske än mer utifrån sitt mycket centrala läge i det nya länet.

Handläggare:
Isabell Lundquist Eklund
isabell.l.eklund@enkoping.se

Kommunstyrelsen

Regional indelning – tre nya län

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen lämnar skrivelsen daterad 160825 som svar på remissen om ny regional indelning (SOU 2016:48).

Sammanfattning av delbetänkande SOU 2016:48

Finansdepartementet har inbjudit landets kommuner att lämna synpunkter på delbetänkandet om ny regional indelning och förslag till tre nya län.

Nedan sammanfattas delbetänkandet som ett kunskapsunderlag för kommunstyrelsen i Enköping. För information om landstingens ekonomi och det kommunala utjämningsystemet hänvisas till delbetänkandet.

Bakgrund

Uppdrag och process

Regeringen beslutade 2 juli 2015 om uppdragets direktiv (2015:77): ”att föreslå en ny läns- och landstingsindelning som innebär att Sverige delas in i väsentligt färre län och landsting”. Syftet är att skapa en ändamålsenlig indelning och effektiva organisationer som medför bestående fördelar.

I den samrådsgrupp som bistått arbetet har man konstaterat att det finns ett starkt stöd för att bilda färre och större län och landsting och man tryckte extra på vikten av att de statliga myndigheterna (länsstyrelse och andra centrala myndigheter) följer samma indelning.

Enligt direktivet ska indelningskommittén lämna förslag på ny indelning som kan träda i kraft den 1 januari 2023. Om kommittén finner det möjligt att genomföra några indelningsändringar som kan träda i kraft den 1 januari 2019 föreslå det i ett delbetänkande. Denna remiss/SOU är ett sådant delbetänkande vilket innehåller förslag som för landstingens del kan träda i kraft den 1 januari 2019. Anledningen till att man valt att gå fram med förslag till indelning redan nu är att man uppfattar en bred majoritet för en indelningsändring och en stark önskan om ett tidigt ikraftträdande bland representanter från berörda län i Norrland, Svealand och Västra Götaland.

2016-09-29

Rättsliga förutsättningar för indelningsändring

Den lag som reglerar landets inledning kallas indelningslagen (1979:411). Större förändringar i länsindelning ska beslutas av riksdagen. En ändring i indelning får *endast ske om* ändringen kan antas medföra bestående fördel för ett landsting eller andra fördelar från allmän synpunkt. Det måste från allmän synpunkt finnas objektivt bärande skäl för en ändring och fördelar ska vägas mot nackdelar.

Enligt indelningslagen träder en större indelningsändring i kraft den 1 januari året efter det år då val i hela riket har ägt rum. Det innebär att det tidigast kan ske 1 januari 2019 följt av 2023.

Regionfrågan i tidigare utredningar

Dagens länsindelning är i de flesta fall flera hundra år gammal. Redan 1957 pekade Riksdagens revisorer på att länen inte längre framstod som naturligt avgränsade administrativa enheter och allt sedan dess har utredning efter utredning pekat på att den nuvarande länsindelningen har spelat ut sin roll.

Under de senaste 25 åren har regionfrågan gått från diskussion till konkreta åtgärder. Olika modeller för det har utvecklats och analyserats. De har dessutom prövats i praktiken genom försöksverksamheten i Skåne, Västra Götaland, Kalmar och Gotlands län. Erfarenheterna och resultaten av det har utvärderats och bidragit med kunskap. Särskild stor uppmärksamhet har regionfrågan fått under 1990-talet och framåt.

Fördel storstadsregionerna

Även om inga beslut om regionsfrågan fattats på nationellt nivå ur ett helhetsperspektiv så har ändå tre större ändringar i länsindelningen genomförts. År 1968 lades Stockholm stad och Stockholms län samman till Stockholms län. 1997 slogs Kristianstads och Malmöhus län samman till Skåne län och året efter, 1998, lades Göteborgs och Bohus, Älvsborgs samt Skaraborgs län samman till Västra Götalands län. De tre, i dag största länen, har således redan genomfört en indelningsreform. Över hälften av Sveriges befolkning bor i dessa tre län, medan mindre än hälften, bor i resterande 18 län.

Den kraftiga obalansen i den regionala samhällsorganisationen har gett Stockholm, Skåne och Västra Götaland fördelar genom att man har stora administrativa resurser och en kunskapsmässig plattform vid såväl regionala som nationella prioriteringsdiskussioner. Dessa län kan därför i kraft av sin planeringskapacitet ta fram genomarbetade underlag som är väl anpassade till de beslutsprocesser som till exempel Trafikverket eller andra myndigheter har. Genom en god lokal och regional kännedom och ett faktamässigt övertag vid diskussioner om till exempel byggandet av vägar och järnvägar kan de starka regionerna övertygande och proaktivt göra analyser som illustrerar varför de egna förslagen är de mest lämpliga och lönsamma.

Det finns också en storleksmässig obalans när det gäller fördelningen av nationella forskningsresurser samt projektmedel från EU. Undersökningar visar att forskningsmedlen som fördelas i konkurrens mellan europeiska regioner och länen i Sverige till 82 procent har gått till Stockholms, Skånes och Västra Götalands län och forskningsmiljöer i Östergötland och Uppsala.

Utmaningar och analys

Sedan 1980-talet har makt och ansvar flyttas från central nivå till kommuner och landsting. Utvecklingen har bland annat drivits på av idéer om att politiska beslut om produktion bör ske så nära medborgarna som möjligt. Samtidigt har det skett en regionalisering inom i en rad olika områden. Allt fler beslut med betydelse för till exempel sjukvården hanteras inom ramen för sjukvårdsregionerna. Myndigheter som till exempel Trafikverket har även gått

2016-09-29

från en mer länsvis organisering mot större regioner. I dag är det enbart länsstyrelserna av de statliga myndigheterna som har länet som indelningsgrund.

Den starka sektoriseringen har också inneburit att statens möjligheter att uppträda tydligt och enhetligt gentemot medborgare, företag och kommuner har försämrats. Detta understryker dessutom länsstyrelsernas roll.

Utmaningar för samhällsorganisationen

Urbanisering och en åldrande befolkning

Sverige växer befolkningsmässigt, men på ett ojämnt sätt. Långtidsutredningen prognostiserar den totala tillväxten till 1,4 miljoner personer fram till 2040. Av denna befolkningsökning antas 87 procent ske i storstadsregionerna (SOU 2015:101). Ett flertal statliga utredningar har tagit fasta på den demografiska utvecklingen som en av vår tids stora utmaningar. En fråga som uppkommer är om tillväxtkraft kan skapas i hela landet för att viktig samhällsservice ska kunna upprätthållas i hela landet.

En annan demografisk förändring som kommer att bli allt mer påtaglig är att Sveriges befolkning åldras. Att antalet äldre personer i befolkningen ökar behöver inte vara ett problem. Däremot, om andelen äldre i befolkningen ökar i relation till den grupp som är i arbetsför ålder så ökar samtidigt försörjningsbördan för den grupp som arbetar. Det kommer därmed att bli allt svårare att finansiera den gemensamma välfärden utan att åtgärder vidtas. De delar av landet som ligger mer avlägset bedöms stå inför de största utmaningarna. Urbaniseringen och den fortsatta tillväxten i större städer innebär att många mindre kommuner kommer att fortsätta att krympa. Till det tillkommer att det finns en högre andel äldre i de delar av Sverige som inte växer befolkningsmässigt.

Det finns en rad olika konsekvenser av denna prognostiserade utveckling. En av dessa handlar om kompetensförsörjningen. På grund av åldrandet i Sverige så kommer också pensionsavgångarna att vara större än vanligt vilket kan leda till ökad efterfrågan på arbetskraft. Goda möjligheter till pendling liksom större arbetsmarknadsregioner kan minska sådana problem eftersom människor då kan bo och arbeta på skilda platser.

I de områden som växer mycket snabbt behövs investeringar i bland annat bostäder, infrastruktur och kommunal välfärd. I de krympande kommunerna krävs ofta åtgärder i form av till exempel omstruktureringar och rationaliseringar

Hälso- och sjukvårdens utmaningar

Landstingens ekonomi är ansträngd redan i dag. Ungefär hälften av alla landsting redovisade ett underskott för 2015. Enligt Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har sju av landstinget haft en negativ utveckling av soliditeten inklusive pensionsskuld sedan 2005 (SKL 2016b). En central förklaring till det är att hälso- och sjukvården påverkas kraftigt av den demografiska utvecklingen som beskrivits i föregående avsnitt. Bedömningen är att kostnaderna för hälso- och sjukvård kommer att fortsätta öka som en följd av det. Samtidigt finns också andra förklaringar. Bland annat har det att göra med nya behandlingstekniker som succesivt möjliggör behandling på nya områden och förändrade sjukdomsmönster som driver kostnadsutvecklingen. Till detta tillkommer att människors förväntningar på välfärden förändras och högre krav ställs.

Det kan också konstateras att flera landsting i dag saknar tillräckligt befolkningsunderlag och resurser för att kunna göra effektiva investeringar och för att kunna bära, utveckla och rekrytera spetskompetens och kunna ta emot och omsätta ny kunskap. Detta försvårar möjligheten att ge hela befolkningen tillgång till likvärdig vård av god kvalitet.

2016-09-29

Hur kan större län bidra till tillväxt och utveckling?

Frågan är hur bildandet av större län kan förbättra förutsättningarna för tillväxt och regional utveckling, och hur detta hänger samman med välfärdens utveckling och finansiering? Utredningens slutsats är att det behövs en samhällsorganisation som är mer ändamålsenlig och som ger de nya länen och utvecklingsansvariga organen bättre förutsättningar, en regional planeringsmakt och organisatoriska förutsättningar att överbrygga nationella planeringsstuprör.

Ett konkurrenskraftigt globalt näringsliv och en positiv utveckling av välfärden

Svensk ekonomi bygger i hög grad på de resurser som skapas av framgångsrika företag i globala produktionssystem. Dessa framgångar är beroende på en rad faktorer, såsom tillgången till välutbildad arbetskraft, excellent forskning och effektiv offentlig infrastruktur. Den svenska ekonomin domineras av gränsöverskridande företag, med verksamhet utomlands och hemma och som direkt påverkas av villkor och verksamheter här och i andra länder. Det här betyder att när företag överväger nya investeringar ställs alltid frågan: ska nästa investering göras i Sverige eller i någon av företagets anläggningar i andra länder? Är svenska förhållanden globalt konkurrenskraftiga? Svaren på dessa frågor avgör förutsättningarna för en svensk hållbar tillväxt och välfärd.

Funktionella arbetsmarknader som grund för global konkurrenskraft och inhemsk välfärd

En makroekonomisk stabilitet och en fungerande finans- och penningpolitik ger nödvändiga men inte tillräckliga förutsättningar för en god ekonomisk utveckling. Därutöver krävs goda villkor på funktionella arbetsmarknader. Det finns flera studier där företagsledare fått svara på frågor om vad som utgör de viktigaste faktorerna bakom fortsatt tillväxt (Tillväxtanalys 2011). Det vanligaste svaret är tillgången till kvalificerad arbetskraft. Därutöver anger företagsledarna att tillgång till forskning, en fungerande infrastruktur och ett gott företagsklimat. Det är i stort sett endast de stora regionerna som fullt ut kunnat erbjuda dessa goda villkor. Men det räcker inte med tillväxten i storstadsområdena. För att ta vara på hela landets naturresurser behövs starka funktionella arbetsmarknader på flera platser i Sverige. Enligt OECD (2010) behöver dessa vara stora för att attrahera investerare, besökare och inflyttare.

Ökad planeringsmakt

En indelning i större län skulle ge de nya länen en bättre förhandlingsposition i nationella prioriteringsdiskussioner vilket underlättar när det gäller att kraftsamla kring utbildning, forskning, och inte minst planeringsunderlag för nödvändig infrastruktur. Men det handlar inte enbart om den geografiska storleken. Det är befolkningsunderlagets storlek bakom kraven som är avgörande.

Bättre förutsättningar för inomregional planering

Starka arbetsmarknader på flera platser i landet ger också bättre förutsättningar för att stärka landsbygden. I praktiken har det visat sig att även de mindre kommunerna fått ett större inflytande inom ramen för en sammanhållen regional struktur. Detta stöds av erfarenheter och uppföljningar från bland annat Västra Götaland, som entydigt visar att företrädare för de små kommunerna upplever att de fått ett större inflytande genom regionaliseringen.

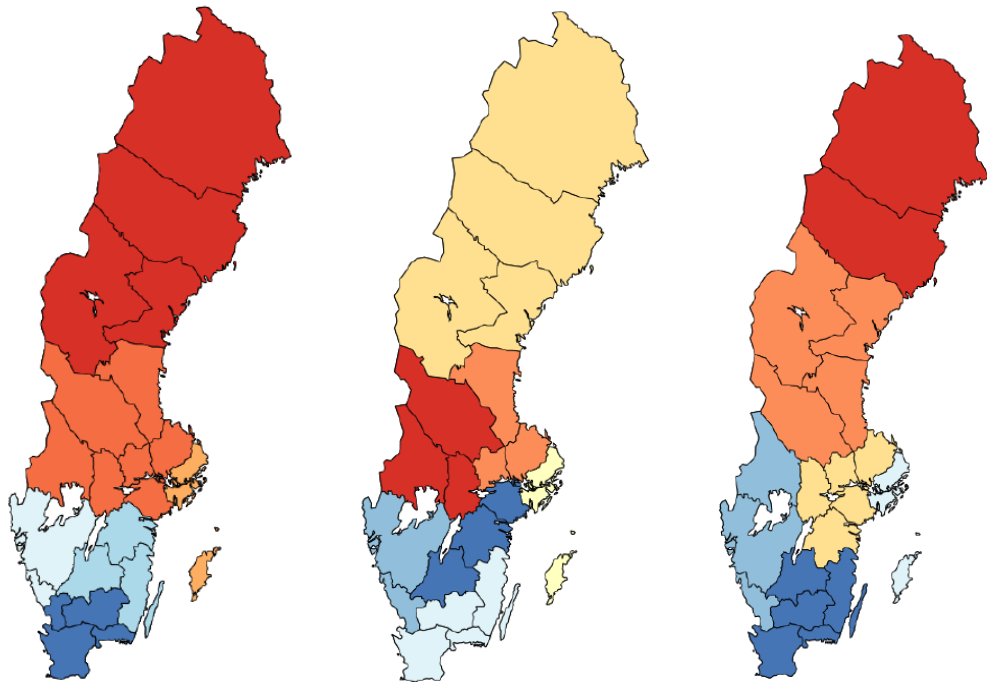
Förslag till ny regional samhällsorganisation (statliga myndigheter)

En av de större förvaltningspolitiska förändringarna under senare år har inneburit en utveckling mot allt fler så kallade enmyndigheter, det vill säga att regionala, oftast länsvisa, myndigheter och den centrala myndigheten inom samma verksamhetsområde har ombildats till en sammanhållen myndighet, ofta med en regional organisation. Sedan 1994 har 13

2016-09-29

sådana myndigheter bildats. Exempel på myndigheter som ombildats till enmyndigheter är Arbetsmiljöverket, Åklagarmyndigheten, Försäkringskassan, Skatteverket och Polismyndigheten.

Då dessa förändringar ofta gjorts utifrån ett visst politikområde eller utifrån enskilda myndigheters perspektiv har resultatet blivit en ökad sektorisering där varje myndighet har utvecklats och effektiviserats utifrån den egna verksamhetens förutsättningar. Detta har lett till att myndigheterna är organiserade på olika sätt (ingen indelning är den andra lik). Dock kan man konstatera att samtliga statlig myndigheter har en regional indelning som innefattar betydligt större geografiska områden än de nuvarande länen. Den enda statliga myndigheter som i dag har länet som indelningsgrund är länsstyrelserna. Även detta är dock en sanning med modifikation, eftersom ett antal ärendetyper har koncentrerats till ett begränsat antal länsstyrelser. Exempelvis är fem länsstyrelser vattenmyndigheter och vid tolv länsstyrelser finns miljöprövningsdelegationer.



Olika myndigheters regionala indelning

Vänster: Sjukvårdsregionerna, mitten: Polismyndigheten och höger: Trafikverket

Dagens länsgränser har spelat ut sin roll som riktmärke för en administrativ indelning. Staten måste återsamlas regionalt för att på ett samordnat sätt kunna möta mer resursstarka landsting som verkar och planerar över ett större geografiskt område.

FÖRSLAG: För att skapa en ändamålsenlig regional samhällsorganisation bör relevanta statliga myndigheter ha en samordnad regional indelning.

Vi har i dag en stat på regional nivå som är fragmenterad och sektoriserad med en asymmetrisk indelning. Många statliga myndigheter har svårigheter att samordna sig sinsemellan på grund av olika regionala indelningar. Till detta ska läggas svårigheter att samordna sig och samverka med kommuner och landsting. Detta har medfört att statens samlade ställning på den regionala nivån har försvagats vilket kan ses som ett demokratiskt

2016-09-29

problem om det innebär att statens legitimitet ifrågasätts till följd av att staten inte kan utföra sina uppgifter på ett ändamålsenligt sätt.

Utredningens bedömning är således att ett första steg i att samordna staten regionalt är att relevanta statliga myndigheter med en regional indelning koordineras med en ny läns- och landstingsindelning.

Utredningen föreslår att de statliga myndigheter som främst är relevanta för en samordnad regional indelning är de som

- har särskilt betydelse för samverkan kring det regionala
- utvecklingsansvaret och för den regionala utvecklingen i länen
- har tydliga kopplingar till landstingens och kommunernas verksamheter eller
- har tydliga kopplingar till länsstyrelsernas verksamheter

FÖRSLAG: Länsstyrelsernas uppdrag att samordna staten regionalt bör förtydligas och förstärkas. Länsstyrelsernas roll i det regionala tillväxtarbetet bör förtydligas.

Behovet av samverkan mellan olika statliga myndigheter för att kunna göra en helhetsanalys och behovet av att göra avvägningar mellan olika sektorsintressen blir allt större. Att återsamla staten geografiskt genom att vissa statliga myndigheter har samma indelning som de nya länen och landstingen är, som nämnts, ett första steg i att åstadkomma en ändamålsenlig regional samhällsorganisation. Men det handlar också om att samordna staten så att det regionala självstyret möter staten på ett samlat sätt och i det avseendet har länsstyrelserna en nyckelroll. Länsstyrelserna är de enda statliga myndigheter som i likhet med den kommunala sektorn har ett horisontellt uppdrag. Den uppgiften kommer att behövas i än högre grad framöver och Länsstyrelsen en viktig roll att fylla.

Förslag till sex nya län

Utredningen pekar på att det för framtiden finns möjlighet att skapa sex starka län som alla, i ökad global konkurrens och inom den europeiska integrationen, kan bidra till nationell tillväxt och lokal välfärd. Dessa landsting blir också starka nog att fungera i en ändamålsenlig regional samhällsorganisation tillsammans med länsstyrelser och centrala statliga myndigheter.

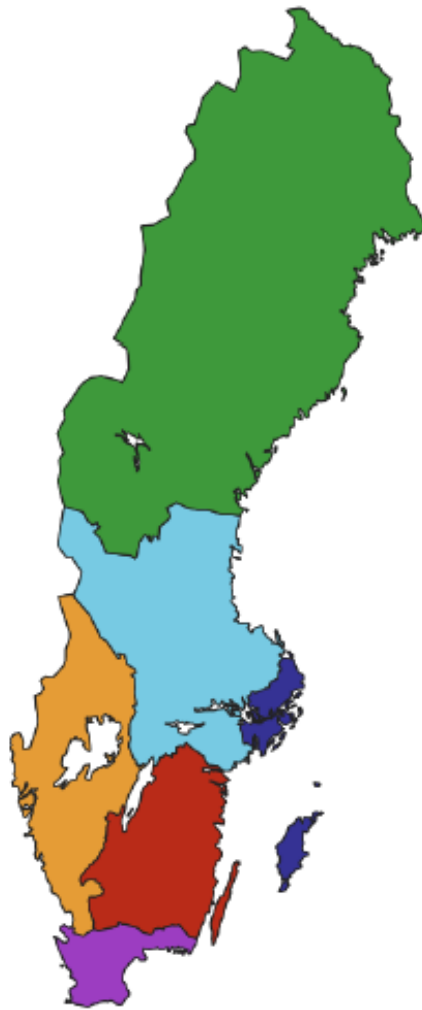
Utgångspunkter för utpekande

- **Jämnstarka län och landsting**
Kommittén har strävat efter att åstadkomma mer jämnstarka län och landsting vilket innebär att befolkningens storlek är viktig eftersom det handlar om skatteunderlag och ekonomisk bärighet för att kunna möta befolkningens behov och förväntningar samt framtidens utmaningar.
- **Kapacitet att bygga strukturer för regional utveckling**
De nya länen och landstingen ska ha tillräcklig kapacitet för att kunna bygga strukturer för regional utveckling. Det handlar om att kunna upprätta, vidmakthålla och utveckla forskningsmiljöer och kompetenscentra, att kunna fördela resurser och genomföra nödvändiga investeringar.
- **Förmåga att ansvara för det regionala hälso- och sjukvårdssystemet inklusive regionsjukvården**
De nya länen och landstingen ska ha tillräcklig förmåga att själva kunna ansvara för hälso- och sjukvårdssystemet. Även med väsentligt färre län kommer samverkan mellan sjukvårdshuvudmännen och staten att vara nödvändigt.

2016-09-29

- **Utgå från befintliga samverkansmönster**

Kommittén bygger vidare på de samverkansmönster som har vuxit fram inom olika samhällsområden. Även om dessa samarbeten inte bygger på en gemensam identitet så har de ofta en stor betydelse för möjligheterna att samlas kring en gemensam agenda och mobilisera utvecklingskraft. Dessa samarbetsmönster är ofta förankrade i befolkningen och kan därmed skapa legitimitet för en ny länsindelning.



För att ta vara på hela landets resurser och skapa förutsättningar för utveckling och tillväxt i hela landet är utredningens bedömning att sex regioner skapar en sådan utvecklingskraft att tillväxt kan ske i hela landet. En indelning i sex län och landsting ger möjligheter för alla delar i de nya länen både att utvecklas och att få del av den gemensamma utvecklingen samt bidra till den nationella tillväxten och den lokala välfärden.

Detta handlar, som nämnts, inte främst om sammanslagningar av län och landsting. Lika viktigt som att skapa resursstarka län och landsting är det att skapa en regional samhällsorganisation där statliga myndigheter kan ha en gemensam indelning med de nya länen och landstingen vilket i sin tur ger ökad styrka i arbetet med såväl regionalt tillväxtarbete som hälso- och sjukvård.

Utredningen föreslår en indelning med en stark region mellan Stockholm och Västra Götaland, ett Svealand bestående av Gävleborg, Dalarna, Uppsala, Örebro, Västmanland och Södermanland. På motsvarande

sätt föreslår utredningen en stark region mellan Stockholm och Skåne bestående av Östergötland och länen i Småland. I den norra delen av landet föreslås en sammanslagning av de fyra nordligaste länen. Därmed uppnås en tillräcklig styrka för ett effektivt regionalt utvecklingsarbete i norr. En indelning av Sverige i mer jämnstarka län och landsting med verklig förmåga att fullgöra sina uppdrag.

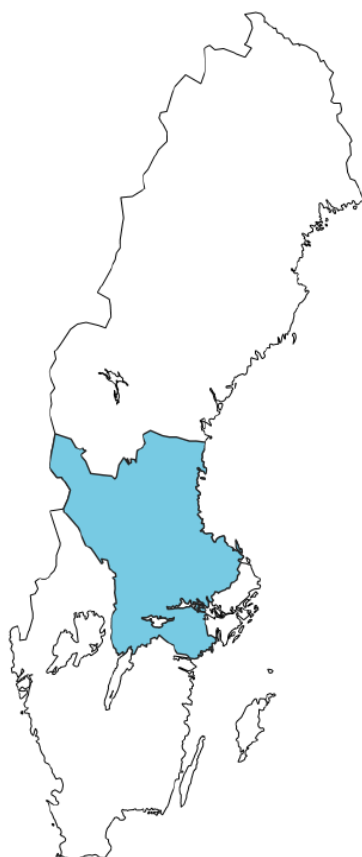
Svealands län

FÖRSLAG: Kommitténs förslag är att Dalarnas, Gävleborgs, Södermanlands, Uppsala, Västmanlands och Örebro län ska läggas samman och att det nya länet benämns Svealands län. Motsvarande förändring föreslås avseende de berörda landstingen.

Kommittén bedömer som helhet att det finns en acceptans i de berörda länen inom Svealands län för en indelningsändring med ikraftträdande 2019.

2016-09-29

Invånarantalet i detta län skulle med dagens befolkning uppgå till 1 756 000 invånare. I de befolkningsprognoser som Statistiska centralbyrån tagit fram åt oss beräknas folkmängden i det nya länet år 2050 uppgå till cirka 2 100 000 invånare. Detta innebär att det nya länet förväntas växa ungefär lika mycket som genomsnittet för riket utom Stockholms län. Antalet primärkommuner blir 64.



Tabell 12.1 Befolkning och kommunantal

Län	Befolkning 2015	Befolkningsprognos 2050	Antal kommuner
Dalarna	281 000	306 000	15
Gävleborg	282 000	307 000	10
Södermanland	284 000	357 000	9
Uppsala	354 000	452 000	8
Västmanland	264 000	331 000	10
Örebro	291 000	346 000	12
Svealand	1756 000	2 100 000	64

Uppsala är den största staden med drygt 210 000 invånare i kommunen. Andra kommuner med mer än 100 000 invånare är Eskilstuna, Örebro och Västerås.

Näringsliv

Bruttoregionalprodukten mäter värdet av all produktion av varor och tjänster i en region. Bruttoregionalprodukten i Uppsala län uppgick 2014 enligt SCB:s preliminära regionalräkenskaper till 379 000 kronor per invånare medan motsvarande uppgift för Södermanlands län var 295 000 kronor. I övriga fyra län varierade bruttoregionalprodukten per invånare 2014 mellan 318 000 och 349 000 kronor.

Näringslivsstrukturen är till delar likartad i flera av de ingående länen och präglas av tillverkningsindustrin. Många industriföretag i de ingående länen är internationellt konkurrensutsatta spetsföretag med omfattande forskning och utveckling kopplat till sig. Tillverkning och utvinning är den bransch som sysselsätter flest män i alla ingående län förutom Uppsala län. Bland kvinnor är vård och omsorg den vanligaste branschen i samtliga sex län. Däremot svarar privata tjänster för en mindre andel av sysselsättningen i det nya länet än i riket. Undantaget är nuvarande Uppsala län där privata tjänster ligger i linje med genomsnittet i riket.

2016-09-29

Andelen sysselsatta inom forskning och utbildning ligger i det nya länet nära rikssnittet, med högst andel i Uppsala län. Andelen sysselsatta inom vård och omsorg är betydligt högre i Svealands län och i samtliga ingående nuvarande län än i riket i genomsnitt. Det finns många likheter men samtidigt blir bredden i näringslivsstrukturen större i det nya länet än inom respektive nuvarande län. En funktionell region med hög diversifiering är mindre sårbar för branschspecifika nedgångar,

Utbildning och forskning

I det nya länet finns tre universitet med sina respektive säten, Sveriges lantbruksuniversitet, Uppsala universitet och Örebro Universitet. Dessa finns tre högskolor, Högskolan i Gävle, Högskolan Dalarna och Mälardalens högskola, Utbildningen och forskningen är omfattande och inom flera områden bedrivs internationellt konkurrenskraftig forskning. Akademin spelar en viktig roll för kompetensförsörjningen i det nya länet. Matchningen av efterfrågan på arbetskraft kommer i framtiden till mycket stor del att motsvaras av de utbildningar som bedrivs vid lärosätena i länet.

BEDÖMNING: Kommitténs bedömning av effekterna är att en sammanslagning skulle medföra bestående fördelar för näringslivet och möjligheterna till en positiv regional utveckling. Fem av de sex ingående länen är ungefär lika stora gällande befolkning, endast Uppsala län är markant större än de övriga. Ett stort gemensamt befolkningsunderlag ger förutsättningar för nödvändiga kraftsamlingar för att möta olika gemensamma behov.

Arbetsmarknad

Som ett sätt att beskriva förekomsten av funktionella regioner delas landet in i statistiskt framräknade lokala arbetsmarknadsregioner, LA-regioner. I den senast tillgängliga statistiken, avseende 2014, omfattar det föreslagna länet 18 LA-regioner. Två av dessa omfattar även områden som ligger utanför det nya länets gränser. Detta gäller Stockholm-Solnas arbetsmarknadsregion som utöver Stockholms län omfattar nästan hela Uppsala län och tre kommuner i Södermanlands län. I hela det föreslagna länet är pendlingen omfattande.

Infrastruktur

Sedan mer än tio år har flertalet av de berörda länen i en eller annan form deltagit i det gemensamma arbetet En Bättre Sits för att påverka staten att förbättra infrastrukturen i östra mellansverige. Genom gemensamma prioriteringar har detta arbete varit framgångsrikt. I det nya landstinget kommer flera av de avvägningar som gjort genom förhandlingar i stället att kunna göras av fullmäktige. Dock kommer relationerna till det nya länets grannar, inte minst Stockholm, att kräva fortsatta överläggningar och gemensamma prioriteringsdiskussioner. De positiva effekterna av att bilda ett nytt län skulle förstärkas om det nya länet omfattas av enbart en Trafikverksregion.

Kollektivtrafik

De sex regionala kollektivtrafikmyndigheterna föreslås slås samman till en. Formerna för detta är något som landstingen och berörda kommuner måste lösa inför en sammanslagning. Idag fattas beslut om kollektivtrafik i varje enskilt län. Först efter överenskommelse med en annan kollektivtrafikmyndighet kan trafik upprättas över länsgräns. Detta har lett till att relativt få busslinjer passerar en länsgräns. En sammanslagning ökar förutsättningarna för en kollektivtrafikplanering som spänner över hela det nya länet.s

BEDÖMNING: Kommitténs bedömning är att bildandet av ett nytt län leder till bestående fördelar för infrastruktur, arbetsmarknader och kollektivtrafik i det nya

2016-09-29

länet. Dock är det av yttersta vikt att såväl infrastrukturplaneringen som kollektivtrafikplaneringen även samordnas med omkringliggande län för bästa möjliga resultat.

Hälso- och sjukvård

Inom Uppsala-Örebro sjukvårdsregion samverkar i dag landstingen i Dalarnas, Gävleborgs, Södermanlands, Uppsala, Värmlands, Västmanlands och Örebro län. Inom sjukvårdsregionen finns två universitetssjukhus, Akademiska sjukhuset i Uppsala och Örebro universitetssjukhus. Att samla sjukvården inom ett större område i en organisation ger beslutskraft och bättre förutsättningar att modernisera vården i takt med den medicinska utvecklingen och att genomföra en nivåstrukturerad av vårdutbudet. Ett nytt större landsting bedöms inte påverka befolkningens tillgång till hälso- och sjukvård. Lokalisering av den nära vården med vårdcentraler, tandvårdskliniker med mera styrs av andra faktorer än landstingets organisation,

BEDÖMNING: Kommitténs bedömning är att hälso- och sjukvården har förutsättningar att nå bestående fördelar i ett nytt län. Ett gemensamt ansvar för hela hälso- och sjukvårdssystemet inklusive regionsjukvården kommer att förbättra förutsättningarna att modernisera vården i takt med en allt snabbare medicinsk och medicinskteknisk utveckling. Det möjliggör också en mer effektiv användning av resurserna, en mer jämlik vård och bättre möjligheter till nivåstrukturerad och specialisering för att klara hälso- och sjukvårdens utmaningar.

Demokratiaspekter

Fler beslut kommer att fattas av direktvalda politiker i fullmäktige eller i nämnder och färre verksamheter styrs genom avtal eller indirekt valda samverkansorgan. En vanligt förekommande uppfattning är att en sammanslagning av sex län till ett kommer att leda till ökade avstånd mellan den enskilde medborgaren och beslutsfattarna. Sex valda landstingsfullmäktigeförsamlingar ska ersättas av en. Det kan ändra förutsättningarna för att ha kontakter och kunskaper om lokalsamhället. Det är dock upp till varje nytt län att själva fatta beslut om fullmäktiges storlek och nämndorganisationen.

Förtroendevalda behöver kunskaper och får det på olika sätt, bland annat genom kontakter, med medborgare, företagare, andra politiker och tjänstemän. I ett län med ett stort antal kommuner uppstår dessutom nya utmaningar gällande bland annat samverkan mellan kommunerna och landstinget. I takt med att landstingen blir större och omfattar fler olika verksamheter kan detta komma att förändras. Ett stort landsting som kan axla ett sammanhållet ansvar för den regionala utvecklingen, hälso- och sjukvården, kollektivtrafik, infrastruktur och kultur kan ge den regionala demokratin ett innehåll som engagerar fler och som lockar fler till politiken.

BEDÖMNING: Kommitténs bedömning är att den nya indelningen kan innebära såväl fördelar som nackdelar för demokratin. De studier som genomförts ger motsvarande bild. Det finns negativa aspekter som bör beaktas men att de positiva överväger dessa.

Avvägningar

Det nya länet kommer att bestå av 64 primärkommuner. Det kommer att krävas en ny intern organisation inom länet för att bygga upp och vidmakthålla en legitim och konstruktiv dialog med kommunerna. Vi noterar dock att Västra Götalands län redan i dag består av 49 kommuner och att det där finns en fungerande samverkan med kommunerna. Att organisera samverkan med 64 kommuner är en gradskillnad jämfört med 49 kommuner, inte en artskillnad.

2016-09-29

Svealands län kommer vara det enda län som gränsar till Stockholms län och samverkan dem emellan kommer vara av mycket stor betydelse. Kommitténs bedömning är att denna samverkan kan komma att underlättas om den enbart omfattar två parter, som dessutom är relativt jämnstarka.

Residensstad

Kommittén bedömer att Falun, Gävle, Nyköping, Uppsala, Västerås eller Örebro bör vara residensstad i Svealands län.

Länsstyrelsernas verksamhetsorter

Kommittén bedömer att Länsstyrelsernas verksamhet bör bedrivas vid fler verksamhetsorter i varje län än enbart respektive residensstad.

Regionalt utvecklingsansvar

Kommittén föreslår att landstingen i Norrlands, Svealands och Västra Götalands län ska ha det regionala utvecklingsansvaret så som det definieras i lagen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län från och med den 1 januari 2019.

Handläggare:
Isabell Lundquist Eklund
isabell.l.eklund@enkoping.se

Kommunstyrelsen

Regional indelning – tre nya län

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen lämnar skrivelsen daterad 160825 som svar på remissen om ny regional indelning (SOU 2016:48).

Sammanfattning av delbetänkande SOU 2016:48

Finansdepartementet har inbjudit landets kommuner att lämna synpunkter på delbetänkandet om ny regional indelning och förslag till tre nya län.

Nedan sammanfattas delbetänkandet som ett kunskapsunderlag för kommunstyrelsen i Enköping. För information om landstingens ekonomi och det kommunala utjämningsystemet hänvisas till delbetänkandet.

Bakgrund

Uppdrag och process

Regeringen beslutade 2 juli 2015 om uppdragets direktiv (2015:77): ”att föreslå en ny läns- och landstingsindelning som innebär att Sverige delas in i väsentligt färre län och landsting”. Syftet är att skapa en ändamålsenlig indelning och effektiva organisationer som medför bestående fördelar.

I den samrådsgrupp som bistått arbetet har man konstaterat att det finns ett starkt stöd för att bilda färre och större län och landsting och man tryckte extra på vikten av att de statliga myndigheterna (länsstyrelse och andra centrala myndigheter) följer samma indelning.

Enligt direktivet ska indelningskommittén lämna förslag på ny indelning som kan träda i kraft den 1 januari 2023. Om kommittén finner det möjligt att genomföra några indelningsändringar som kan träda i kraft den 1 januari 2019 föreslå det i ett delbetänkande. Denna remiss/SOU är ett sådant delbetänkande vilket innehåller förslag som för landstingens del kan träda i kraft den 1 januari 2019. Anledningen till att man valt att gå fram med förslag till indelning redan nu är att man uppfattar en bred majoritet för en indelningsändring och en stark önskan om ett tidigt ikraftträdande bland representanter från berörda län i Norrland, Svealand och Västra Götaland.

2016-10-02

Rättsliga förutsättningar för indelningsändring

Den lag som reglerar landets inledning kallas indelningslagen (1979:411). Större förändringar i länsindelning ska beslutas av riksdagen. En ändring i indelning får *endast ske om* ändringen kan antas medföra bestående fördel för ett landsting eller andra fördelar från allmän synpunkt. Det måste från allmän synpunkt finnas objektivt bärande skäl för en ändring och fördelar ska vägas mot nackdelar.

Enligt indelningslagen träder en större indelningsändring i kraft den 1 januari året efter det år då val i hela riket har ägt rum. Det innebär att det tidigast kan ske 1 januari 2019 följt av 2023.

Regionfrågan i tidigare utredningar

Dagens länsindelning är i de flesta fall flera hundra år gammal. Redan 1957 pekade Riksdagens revisorer på att länen inte längre framstod som naturligt avgränsade administrativa enheter och allt sedan dess har utredning efter utredning pekat på att den nuvarande länsindelningen har spelat ut sin roll.

Under de senaste 25 åren har regionfrågan gått från diskussion till konkreta åtgärder. Olika modeller för det har utvecklats och analyserats. De har dessutom prövats i praktiken genom försöksverksamheten i Skåne, Västra Götaland, Kalmar och Gotlands län. Erfarenheterna och resultaten av det har utvärderats och bidragit med kunskap. Särskild stor uppmärksamhet har regionfrågan fått under 1990-talet och framåt.

Fördel storstadsregionerna

Även om inga beslut om regionsfrågan fattats på nationellt nivå ur ett helhetsperspektiv så har ändå tre större ändringar i länsindelningen genomförts. År 1968 lades Stockholm stad och Stockholms län samman till Stockholms län. 1997 slogs Kristianstads och Malmöhus län samman till Skåne län och året efter, 1998, lades Göteborgs och Bohus, Älvsborgs samt Skaraborgs län samman till Västra Götalands län. De tre, i dag största länen, har således redan genomfört en indelningsreform. Över hälften av Sveriges befolkning bor i dessa tre län, medan mindre än hälften, bor i resterande 18 län.

Den kraftiga obalansen i den regionala samhällsorganisationen har gett Stockholm, Skåne och Västra Götaland fördelar genom att man har stora administrativa resurser och en kunskapsmässig plattform vid såväl regionala som nationella prioriteringsdiskussioner. Dessa län kan därför i kraft av sin planeringskapacitet ta fram genomarbetade underlag som är väl anpassade till de beslutsprocesser som till exempel Trafikverket eller andra myndigheter har. Genom en god lokal och regional kännedom och ett faktamässigt övertag vid diskussioner om till exempel byggandet av vägar och järnvägar kan de starka regionerna övertygande och proaktivt göra analyser som illustrerar varför de egna förslagen är de mest lämpliga och lönsamma.

Det finns också en storleksmässig obalans när det gäller fördelningen av nationella forskningsresurser samt projektmedel från EU. Undersökningar visar att forskningsmedlen som fördelas i konkurrens mellan europeiska regioner och länen i Sverige till 82 procent har gått till Stockholms, Skånes och Västra Götalands län och forskningsmiljöer i Östergötland och Uppsala.

Utmaningar och analys

Sedan 1980-talet har makt och ansvar flyttas från central nivå till kommuner och landsting. Utvecklingen har bland annat drivits på av idéer om att politiska beslut om produktion bör ske så nära medborgarna som möjligt. Samtidigt har det skett en regionalisering inom i en rad olika områden. Allt fler beslut med betydelse för till exempel sjukvården hanteras inom ramen för sjukvårdsregionerna. Myndigheter som till exempel Trafikverket har även gått

2016-10-02

från en mer länsvis organisering mot större regioner. I dag är det enbart länsstyrelserna av de statliga myndigheterna som har länet som indelningsgrund.

Den starka sektoriseringen har också inneburit att statens möjligheter att uppträda tydligt och enhetligt gentemot medborgare, företag och kommuner har försämrats. Detta understryker dessutom länsstyrelsernas roll.

Utmaningar för samhällsorganisationen

Urbanisering och en åldrande befolkning

Sverige växer befolkningsmässigt, men på ett ojämnt sätt. Långtidsutredningen prognostiserar den totala tillväxten till 1,4 miljoner personer fram till 2040. Av denna befolkningsökning antas 87 procent ske i storstadsregionerna (SOU 2015:101). Ett flertal statliga utredningar har tagit fasta på den demografiska utvecklingen som en av vår tids stora utmaningar. En fråga som uppkommer är om tillväxtkraft kan skapas i hela landet för att viktig samhällsservice ska kunna upprätthållas i hela landet.

En annan demografisk förändring som kommer att bli allt mer påtaglig är att Sveriges befolkning åldras. Att antalet äldre personer i befolkningen ökar behöver inte vara ett problem. Däremot, om andelen äldre i befolkningen ökar i relation till den grupp som är i arbetsför ålder så ökar samtidigt försörjningsbördan för den grupp som arbetar. Det kommer därmed att bli allt svårare att finansiera den gemensamma välfärden utan att åtgärder vidtas. De delar av landet som ligger mer avlägset bedöms stå inför de största utmaningarna. Urbaniseringen och den fortsatta tillväxten i större städer innebär att många mindre kommuner kommer att fortsätta att krympa. Till det tillkommer att det finns en högre andel äldre i de delar av Sverige som inte växer befolkningsmässigt.

Det finns en rad olika konsekvenser av denna prognostiserade utveckling. En av dessa handlar om kompetensförsörjningen. På grund av åldrandet i Sverige så kommer också pensionsavgångarna att vara större än vanligt vilket kan leda till ökad efterfrågan på arbetskraft. Goda möjligheter till pendling liksom större arbetsmarknadsregioner kan minska sådana problem eftersom människor då kan bo och arbeta på skilda platser.

I de områden som växer mycket snabbt behövs investeringar i bland annat bostäder, infrastruktur och kommunal välfärd. I de krympande kommunerna krävs ofta åtgärder i form av till exempel omstruktureringar och rationaliseringar

Hälso- och sjukvårdens utmaningar

Landstingens ekonomi är ansträngd redan i dag. Ungefär hälften av alla landsting redovisade ett underskott för 2015. Enligt Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har sju av landstinget haft en negativ utveckling av soliditeten inklusive pensionsskuld sedan 2005 (SKL 2016b). En central förklaring till det är att hälso- och sjukvården påverkas kraftigt av den demografiska utvecklingen som beskrivits i föregående avsnitt. Bedömningen är att kostnaderna för hälso- och sjukvård kommer att fortsätta öka som en följd av det. Samtidigt finns också andra förklaringar. Bland annat har det att göra med nya behandlingstekniker som succesivt möjliggör behandling på nya områden och förändrade sjukdomsmönster som driver kostnadsutvecklingen. Till detta tillkommer att människors förväntningar på välfärden förändras och högre krav ställs.

Det kan också konstateras att flera landsting i dag saknar tillräckligt befolkningsunderlag och resurser för att kunna göra effektiva investeringar och för att kunna bära, utveckla och rekrytera spetskompetens och kunna ta emot och omsätta ny kunskap. Detta försvårar möjligheten att ge hela befolkningen tillgång till likvärdig vård av god kvalitet.

2016-10-02

Hur kan större län bidra till tillväxt och utveckling?

Frågan är hur bildandet av större län kan förbättra förutsättningarna för tillväxt och regional utveckling, och hur detta hänger samman med välfärdens utveckling och finansiering? Utredningens slutsats är att det behövs en samhällsorganisation som är mer ändamålsenlig och som ger de nya länen och utvecklingsansvariga organen bättre förutsättningar, en regional planeringsmakt och organisatoriska förutsättningar att överbrygga nationella planeringsstuprör.

Ett konkurrenskraftigt globalt näringsliv och en positiv utveckling av välfärden

Svensk ekonomi bygger i hög grad på de resurser som skapas av framgångsrika företag i globala produktionssystem. Dessa framgångar är beroende på en rad faktorer, såsom tillgången till välutbildad arbetskraft, excellent forskning och effektiv offentlig infrastruktur. Den svenska ekonomin domineras av gränsöverskridande företag, med verksamhet utomlands och hemma och som direkt påverkas av villkor och verksamheter här och i andra länder. Det här betyder att när företag överväger nya investeringar ställs alltid frågan: ska nästa investering göras i Sverige eller i någon av företagets anläggningar i andra länder? Är svenska förhållanden globalt konkurrenskraftiga? Svaren på dessa frågor avgör förutsättningarna för en svensk hållbar tillväxt och välfärd.

Funktionella arbetsmarknader som grund för global konkurrenskraft och inhemsk välfärd

En makroekonomisk stabilitet och en fungerande finans- och penningpolitik ger nödvändiga men inte tillräckliga förutsättningar för en god ekonomisk utveckling. Därutöver krävs goda villkor på funktionella arbetsmarknader. Det finns flera studier där företagsledare fått svara på frågor om vad som utgör de viktigaste faktorerna bakom fortsatt tillväxt (Tillväxtanalys 2011). Det vanligaste svaret är tillgången till kvalificerad arbetskraft. Därutöver anger företagsledarna att tillgång till forskning, en fungerande infrastruktur och ett gott företagsklimat. Det är i stort sett endast de stora regionerna som fullt ut kunnat erbjuda dessa goda villkor. Men det räcker inte med tillväxten i storstadsområdena. För att ta vara på hela landets naturresurser behövs starka funktionella arbetsmarknader på flera platser i Sverige. Enligt OECD (2010) behöver dessa vara stora för att attrahera investerare, besökare och inflyttare.

Ökad planeringsmakt

En indelning i större län skulle ge de nya länen en bättre förhandlingsposition i nationella prioriteringsdiskussioner vilket underlättar när det gäller att kraftsamla kring utbildning, forskning, och inte minst planeringsunderlag för nödvändig infrastruktur. Men det handlar inte enbart om den geografiska storleken. Det är befolkningsunderlagets storlek bakom kraven som är avgörande.

Bättre förutsättningar för inomregional planering

Starka arbetsmarknader på flera platser i landet ger också bättre förutsättningar för att stärka landsbygden. I praktiken har det visat sig att även de mindre kommunerna fått ett större inflytande inom ramen för en sammanhållen regional struktur. Detta stöds av erfarenheter och uppföljningar från bland annat Västra Götaland, som entydigt visar att företrädare för de små kommunerna upplever att de fått ett större inflytande genom regionaliseringen.

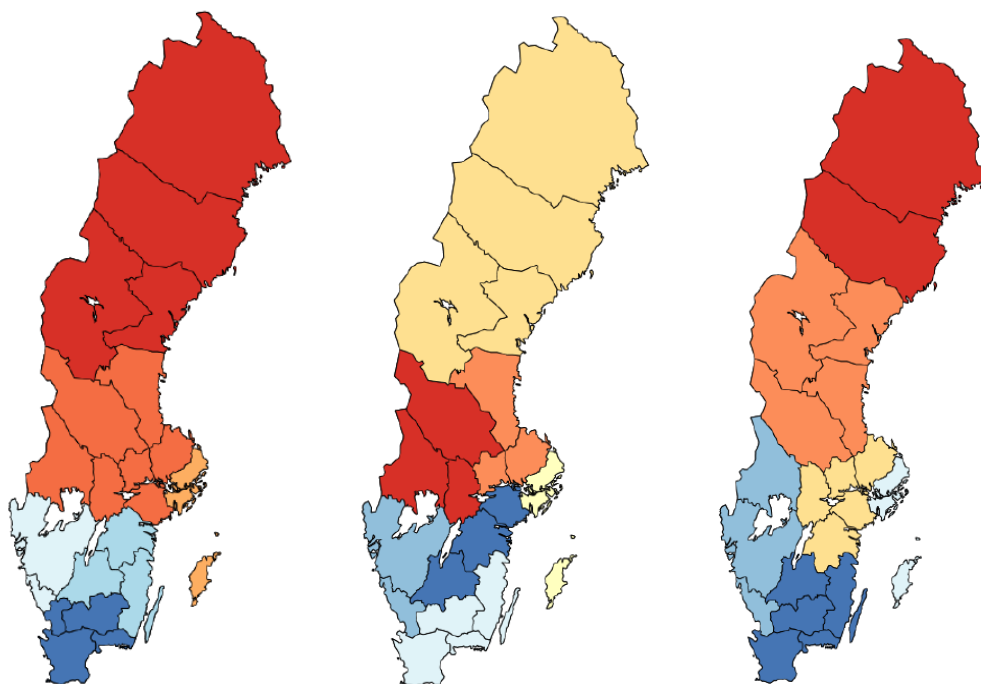
Förslag till ny regional samhällsorganisation (statliga myndigheter)

En av de större förvaltningspolitiska förändringarna under senare år har inneburit en utveckling mot allt fler så kallade enmyndigheter, det vill säga att regionala, oftast länsvisa, myndigheter och den centrala myndigheten inom samma verksamhetsområde har ombildats till en sammanhållen myndighet, ofta med en regional organisation. Sedan 1994 har 13

2016-10-02

sådana myndigheter bildats. Exempel på myndigheter som ombildats till enmyndigheter är Arbetsmiljöverket, Åklagarmyndigheten, Försäkringskassan, Skatteverket och Polismyndigheten.

Då dessa förändringar ofta gjorts utifrån ett visst politikområde eller utifrån enskilda myndigheters perspektiv har resultatet blivit en ökad sektorisering där varje myndighet har utvecklats och effektiviserats utifrån den egna verksamhetens förutsättningar. Detta har lett till att myndigheterna är organiserade på olika sätt (ingen indelning är den andra lik). Dock kan man konstatera att samtliga statlig myndigheter har en regional indelning som innefattar betydligt större geografiska områden än de nuvarande länen. Den enda statliga myndigheter som i dag har länet som indelningsgrund är länsstyrelserna. Även detta är dock en sanning med modifikation, eftersom ett antal ärendetyper har koncentrerats till ett begränsat antal länsstyrelser. Exempelvis är fem länsstyrelser vattenmyndigheter och vid tolv länsstyrelser finns miljöprövningsdelegationer.



Olika myndigheters regionala indelning

Vänster: Sjukvårdsregionerna, mitten: Polismyndigheten och höger: Trafikverket

Dagens länsgränser har spelat ut sin roll som riktmärke för en administrativ indelning. Staten måste återsamlas regionalt för att på ett samordnat sätt kunna möta mer resursstarka landsting som verkar och planerar över ett större geografiskt område.

FÖRSLAG: För att skapa en ändamålsenlig regional samhällsorganisation bör relevanta statliga myndigheter ha en samordnad regional indelning.

Vi har i dag en stat på regional nivå som är fragmenterad och sektoriserad med en asymmetrisk indelning. Många statliga myndigheter har svårigheter att samordna sig sinsemellan på grund av olika regionala indelningar. Till detta ska läggas svårigheter att samordna sig och samverka med kommuner och landsting. Detta har medfört att statens samlade ställning på den regionala nivån har försvagats vilket kan ses som ett demokratiskt

2016-10-02

problem om det innebär att statens legitimitet ifrågasätts till följd av att staten inte kan utföra sina uppgifter på ett ändamålsenligt sätt.

Utredningens bedömning är således att ett första steg i att samordna staten regionalt är att relevanta statliga myndigheter med en regional indelning koordineras med en ny läns- och landstingsindelning.

Utredningen föreslår att de statliga myndigheter som främst är relevanta för en samordnad regional indelning är de som

- har särskilt betydelse för samverkan kring det regionala
- utvecklingsansvaret och för den regionala utvecklingen i länen
- har tydliga kopplingar till landstingens och kommunernas verksamheter eller
- har tydliga kopplingar till länsstyrelsernas verksamheter

FÖRSLAG: Länsstyrelsernas uppdrag att samordna staten regionalt bör förtydligas och förstärkas. Länsstyrelsernas roll i det regionala tillväxtarbetet bör förtydligas.

Behovet av samverkan mellan olika statliga myndigheter för att kunna göra en helhetsanalys och behovet av att göra avvägningar mellan olika sektorsintressen blir allt större. Att återsamla staten geografiskt genom att vissa statliga myndigheter har samma indelning som de nya länen och landstingen är, som nämnts, ett första steg i att åstadkomma en ändamålsenlig regional samhällsorganisation. Men det handlar också om att samordna staten så att det regionala självstyret möter staten på ett samlat sätt och i det avseendet har länsstyrelserna en nyckelroll. Länsstyrelserna är de enda statliga myndigheter som i likhet med den kommunala sektorn har ett horisontellt uppdrag. Den uppgiften kommer att behövas i än högre grad framöver och Länsstyrelsen en viktig roll att fylla.

Förslag till sex nya län

Utredningen pekar på att det för framtiden finns möjlighet att skapa sex starka län som alla, i ökad global konkurrens och inom den europeiska integrationen, kan bidra till nationell tillväxt och lokal välfärd. Dessa landsting blir också starka nog att fungera i en ändamålsenlig regional samhällsorganisation tillsammans med länsstyrelser och centrala statliga myndigheter.

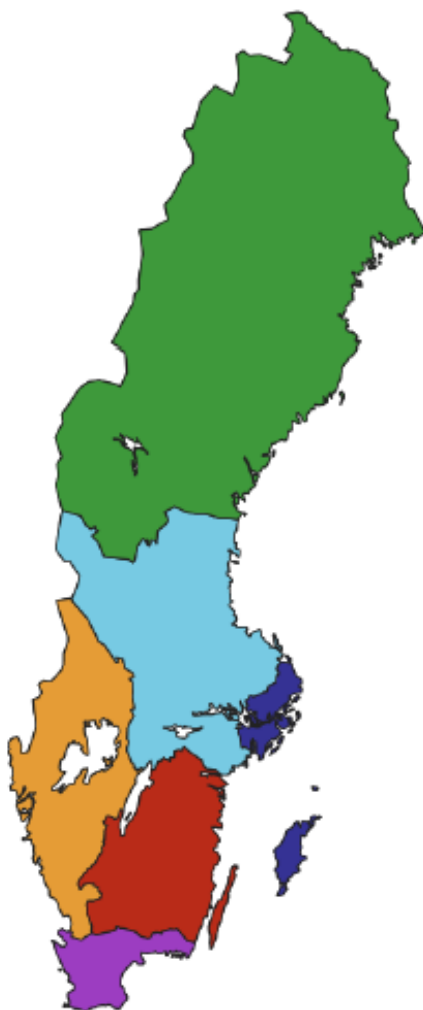
Utgångspunkter för utpekande

- **Jämnstarka län och landsting**
Kommittén har strävat efter att åstadkomma mer jämnstarka län och landsting vilket innebär att befolkningens storlek är viktig eftersom det handlar om skatteunderlag och ekonomisk bärighet för att kunna möta befolkningens behov och förväntningar samt framtidens utmaningar.
- **Kapacitet att bygga strukturer för regional utveckling**
De nya länen och landstingen ska ha tillräcklig kapacitet för att kunna bygga strukturer för regional utveckling. Det handlar om att kunna upprätta, vidmakthålla och utveckla forskningsmiljöer och kompetenscentra, att kunna fördela resurser och genomföra nödvändiga investeringar.
- **Förmåga att ansvara för det regionala hälso- och sjukvårdssystemet inklusive regionsjukvården**
De nya länen och landstingen ska ha tillräcklig förmåga att själva kunna ansvara för hälso- och sjukvårdssystemet. Även med väsentligt färre län kommer samverkan mellan sjukvårdshuvudmännen och staten att vara nödvändigt.

2016-10-02

- **Utgå från befintliga samverkansmönster**

Kommittén bygger vidare på de samverkansmönster som har vuxit fram inom olika samhällsområden. Även om dessa samarbeten inte bygger på en gemensam identitet så har de ofta en stor betydelse för möjligheterna att samlas kring en gemensam agenda och mobilisera utvecklingskraft. Dessa samarbetsmönster är ofta förankrade i befolkningen och kan därmed skapa legitimitet för en ny länsindelning.



För att ta vara på hela landets resurser och skapa förutsättningar för utveckling och tillväxt i hela landet är utredningens bedömning att sex regioner skapar en sådan utvecklingskraft att tillväxt kan ske i hela landet. En indelning i sex län och landsting ger möjligheter för alla delar i de nya länen både att utvecklas och att få del av den gemensamma utvecklingen samt bidra till den nationella tillväxten och den lokala välfärden.

Detta handlar, som nämnts, inte främst om sammanslagningar av län och landsting. Lika viktigt som att skapa resursstarka län och landsting är det att skapa en regional samhällsorganisation där statliga myndigheter kan ha en gemensam indelning med de nya länen och landstingen vilket i sin tur ger ökad styrka i arbetet med såväl regionalt tillväxtarbete som hälso- och sjukvård.

Utredningen föreslår en indelning med en stark region mellan Stockholm och Västra Götaland, ett Svealand bestående av Gävleborg, Dalarna, Uppsala, Örebro, Västmanland och Södermanland. På motsvarande

sätt föreslår utredningen en stark region mellan Stockholm och Skåne bestående av Östergötland och länen i Småland. I den norra delen av landet föreslås en sammanslagning av de fyra nordligaste länen. Därmed uppnås en tillräcklig styrka för ett effektivt regionalt utvecklingsarbete i norr. En indelning av Sverige i mer jämnstarka län och landsting med verklig förmåga att fullgöra sina uppdrag.

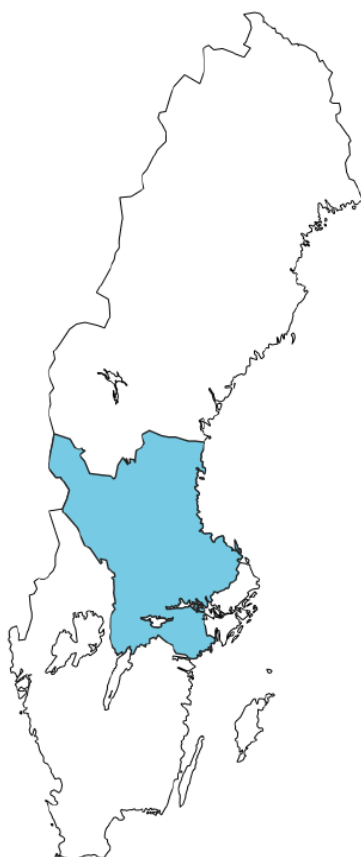
Svealands län

FÖRSLAG: Kommitténs förslag är att Dalarnas, Gävleborgs, Södermanlands, Uppsala, Västmanlands och Örebro län ska läggas samman och att det nya länet benämns Svealands län. Motsvarande förändring föreslås avseende de berörda landstingen.

Kommittén bedömer som helhet att det finns en acceptans i de berörda länen inom Svealands län för en indelningsändring med ikraftträdande 2019.

2016-10-02

Invånarantalet i detta län skulle med dagens befolkning uppgå till 1 756 000 invånare. I de befolkningsprognoser som Statistiska centralbyrån tagit fram åt oss beräknas folkmängden i det nya länet år 2050 uppgå till cirka 2 100 000 invånare. Detta innebär att det nya länet förväntas växa ungefär lika mycket som genomsnittet för riket utom Stockholms län. Antalet primärkommuner blir 64.



Tabell 12.1 Befolkning och kommunantal

Län	Befolkning 2015	Befolkningsprognos 2050	Antal kommuner
Dalarna	281 000	306 000	15
Gävleborg	282 000	307 000	10
Södermanland	284 000	357 000	9
Uppsala	354 000	452 000	8
Västmanland	264 000	331 000	10
Örebro	291 000	346 000	12
Svealand	1756 000	2 100 000	64

Uppsala är den största staden med drygt 210 000 invånare i kommunen. Andra kommuner med mer än 100 000 invånare är Eskilstuna, Örebro och Västerås.

Näringsliv

Bruttoregionalprodukten mäter värdet av all produktion av varor och tjänster i en region. Bruttoregionalprodukten i Uppsala län uppgick 2014 enligt SCB:s preliminära regionalräkenskaper till 379 000 kronor per invånare medan motsvarande uppgift för Södermanlands län var 295 000 kronor. I övriga fyra län varierade bruttoregionalprodukten per invånare 2014 mellan 318 000 och 349 000 kronor.

Näringslivsstrukturen är till delar likartad i flera av de ingående länen och präglas av tillverkningsindustrin. Många industriföretag i de ingående länen är internationellt konkurrensutsatta spetsföretag med omfattande forskning och utveckling kopplat till sig. Tillverkning och utvinning är den bransch som sysselsätter flest män i alla ingående län förutom Uppsala län. Bland kvinnor är vård och omsorg den vanligaste branschen i samtliga sex län. Däremot svarar privata tjänster för en mindre andel av sysselsättningen i det nya länet än i riket. Undantaget är nuvarande Uppsala län där privata tjänster ligger i linje med genomsnittet i riket.

2016-10-02

Andelen sysselsatta inom forskning och utbildning ligger i det nya länet nära rikssnittet, med högst andel i Uppsala län. Andelen sysselsatta inom vård och omsorg är betydligt högre i Svealands län och i samtliga ingående nuvarande län än i riket i genomsnitt. Det finns många likheter men samtidigt blir bredden i näringslivsstrukturen större i det nya länet än inom respektive nuvarande län. En funktionell region med hög diversifiering är mindre sårbar för branschspecifika nedgångar,

Utbildning och forskning

I det nya länet finns tre universitet med sina respektive säten, Sveriges lantbruksuniversitet, Uppsala universitet och Örebro Universitet. Dessa finns tre högskolor, Högskolan i Gävle, Högskolan Dalarna och Mälardalens högskola, Utbildningen och forskningen är omfattande och inom flera områden bedrivs internationellt konkurrenskraftig forskning. Akademin spelar en viktig roll för kompetensförsörjningen i det nya länet. Matchningen av efterfrågan på arbetskraft kommer i framtiden till mycket stor del att motsvaras av de utbildningar som bedrivs vid lärosätena i länet.

BEDÖMNING: Kommitténs bedömning av effekterna är att en sammanslagning skulle medföra bestående fördelar för näringslivet och möjligheterna till en positiv regional utveckling. Fem av de sex ingående länen är ungefär lika stora gällande befolkning, endast Uppsala län är markant större än de övriga. Ett stort gemensamt befolkningsunderlag ger förutsättningar för nödvändiga kraftsamlingar för att möta olika gemensamma behov.

Arbetsmarknad

Som ett sätt att beskriva förekomsten av funktionella regioner delas landet in i statistiskt framräknade lokala arbetsmarknadsregioner, LA-regioner. I den senast tillgängliga statistiken, avseende 2014, omfattar det föreslagna länet 18 LA-regioner. Två av dessa omfattar även områden som ligger utanför det nya länets gränser. Detta gäller Stockholm-Solnas arbetsmarknadsregion som utöver Stockholms län omfattar nästan hela Uppsala län och tre kommuner i Södermanlands län. I hela det föreslagna länet är pendlingen omfattande.

Infrastruktur

Sedan mer än tio år har flertalet av de berörda länen i en eller annan form deltagit i det gemensamma arbetet En Bättre Sits för att påverka staten att förbättra infrastrukturen i östra mellansverige. Genom gemensamma prioriteringar har detta arbete varit framgångsrikt. I det nya landstinget kommer flera av de avvägningar som gjorts genom förhandlingar i stället att kunna göras av fullmäktige. Dock kommer relationerna till det nya länets grannar, inte minst Stockholm, att kräva fortsatta överläggningar och gemensamma prioriteringsdiskussioner. De positiva effekterna av att bilda ett nytt län skulle förstärkas om det nya länet omfattas av enbart en Trafikverksregion.

Kollektivtrafik

De sex regionala kollektivtrafikmyndigheterna föreslås slås samman till en. Formerna för detta är något som landstingen och berörda kommuner måste lösa inför en sammanslagning. Idag fattas beslut om kollektivtrafik i varje enskilt län. Först efter överenskommelse med en annan kollektivtrafikmyndighet kan trafik upprättas över länsgräns. Detta har lett till att relativt få busslinjer passerar en länsgräns. En sammanslagning ökar förutsättningarna för en kollektivtrafikplanering som spänner över hela det nya länet.s

BEDÖMNING: Kommitténs bedömning är att bildandet av ett nytt län leder till bestående fördelar för infrastruktur, arbetsmarknader och kollektivtrafik i det nya

2016-10-02

länet. Dock är det av yttersta vikt att såväl infrastrukturplaneringen som kollektivtrafikplaneringen även samordnas med omkringliggande län för bästa möjliga resultat.

Hälso- och sjukvård

Inom Uppsala-Örebro sjukvårdsregion samverkar i dag landstingen i Dalarnas, Gävleborgs, Södermanlands, Uppsala, Värmlands, Västmanlands och Örebro län. Inom sjukvårdsregionen finns två universitetssjukhus, Akademiska sjukhuset i Uppsala och Örebro universitetssjukhus. Att samla sjukvården inom ett större område i en organisation ger beslutskraft och bättre förutsättningar att modernisera vården i takt med den medicinska utvecklingen och att genomföra en nivåstrukturerad av vårdutbudet. Ett nytt större landsting bedöms inte påverka befolkningens tillgång till hälso- och sjukvård. Lokalisering av den nära vården med vårdcentraler, tandvårdskliniker med mera styrs av andra faktorer än landstingets organisation,

BEDÖMNING: Kommitténs bedömning är att hälso- och sjukvården har förutsättningar att nå bestående fördelar i ett nytt län. Ett gemensamt ansvar för hela hälso- och sjukvårdssystemet inklusive regionsjukvården kommer att förbättra förutsättningarna att modernisera vården i takt med en allt snabbare medicinsk och medicinskteknisk utveckling. Det möjliggör också en mer effektiv användning av resurserna, en mer jämlik vård och bättre möjligheter till nivåstrukturerad och specialisering för att klara hälso- och sjukvårdens utmaningar.

Demokratiaspekter

Fler beslut kommer att fattas av direktvalda politiker i fullmäktige eller i nämnder och färre verksamheter styrs genom avtal eller indirekt valda samverkansorgan. En vanligt förekommande uppfattning är att en sammanslagning av sex län till ett kommer att leda till ökade avstånd mellan den enskilde medborgaren och beslutsfattarna. Sex valda landstingsfullmäktigeförsamlingar ska ersättas av en. Det kan ändra förutsättningarna för att ha kontakter och kunskaper om lokalsamhället. Det är dock upp till varje nytt län att själva fatta beslut om fullmäktiges storlek och nämndorganisationen.

Förtroendevalda behöver kunskaper och får det på olika sätt, bland annat genom kontakter, med medborgare, företagare, andra politiker och tjänstemän. I ett län med ett stort antal kommuner uppstår dessutom nya utmaningar gällande bland annat samverkan mellan kommunerna och landstinget. I takt med att landstingen blir större och omfattar fler olika verksamheter kan detta komma att förändras. Ett stort landsting som kan axla ett sammanhållet ansvar för den regionala utvecklingen, hälso- och sjukvården, kollektivtrafik, infrastruktur och kultur kan ge den regionala demokratin ett innehåll som engagerar fler och som lockar fler till politiken.

BEDÖMNING: Kommitténs bedömning är att den nya indelningen kan innebära såväl fördelar som nackdelar för demokratin. De studier som genomförts ger motsvarande bild. Det finns negativa aspekter som bör beaktas men att de positiva överväger dessa.

Avvägningar

Det nya länet kommer att bestå av 64 primärkommuner. Det kommer att krävas en ny intern organisation inom länet för att bygga upp och vidmakthålla en legitim och konstruktiv dialog med kommunerna. Vi noterar dock att Västra Götalands län redan i dag består av 49 kommuner och att det där finns en fungerande samverkan med kommunerna. Att organisera samverkan med 64 kommuner är en gradskillnad jämfört med 49 kommuner, inte en artskillnad.

2016-10-02

Svealands län kommer vara det enda län som gränsar till Stockholms län och samverkan dem emellan kommer vara av mycket stor betydelse. Kommitténs bedömning är att denna samverkan kan komma att underlättas om den enbart omfattar två parter, som dessutom är relativt jämnstarka.

Residensstad

Kommittén bedömer att Falun, Gävle, Nyköping, Uppsala, Västerås eller Örebro bör vara residensstad i Svealands län.

Länsstyrelsernas verksamhetsorter

Kommittén bedömer att Länsstyrelsernas verksamhet bör bedrivas vid fler verksamhetsorter i varje län än enbart respektive residensstad.

Regionalt utvecklingsansvar

Kommittén föreslår att landstingen i Norrlands, Svealands och Västra Götalands län ska ha det regionala utvecklingsansvaret så som det definieras i lagen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län från och med den 1 januari 2019.