

2016-09-13

Finansdepartementet  
103 33 StockholmVårt diarienummer: KS/2016:253  
Ert diarienummer: Fi2016/02568**Yttrande angående Delbetänkande Remiss Regional indelning – tre nya län (SOU 2016:48) (Fi2016/02568)**

Given möjlighet att avge yttrande i rubricerat ärende vill Nykvarns kommun inge följande synpunkter.

**Frågor som uppkommer med anledning av remissen**

Av kommunallagen följer huvudregeln att län och landsting ska omfatta samma geografiska områden. Indelningskommittén ser också att denna nya indelning ska gälla för de statliga sektorsmyndigheter som bör ha en samordnad regional indelning. Kommitténs slutsats efter samrådsmöten med politiska företrädare för länen är att det i de flesta, men inte alla, län finns ett stöd för att bilda större län och landsting. Flera lyfter fram vikten av att statliga sektorsmyndigheter anpassar sin regionala indelning till de nya länen för att underlätta samverkan mellan staten och det regionala självstyret. Kommittén har fyra utgångspunkter för en kommande indelning:

- Jämnstarka regioner
- Kapacitet att bygga strukturer för regional utveckling
- Förmåga att ansvara för hälso- och sjukvårdssystemet, inklusive regionsjukvården
- Utgå från befintliga samverkansmönster

Med dessa utgångspunkter och med de aspekter som tas upp i direktivet finns det dock inbyggda målkonflikter. Två av landstingens och regionernas stora verksamhetsområden, sjukvård och regional tillväxt kan i delar av landet ha olika logiker och ligga till grund för skilda samverkansmönster. Om indelningen skulle göras strikt efter arbetsmarknadsregionernas nuvarande eller förväntade utsträckning skulle de befolkningsmässigt stora länen bli ännu mycket större medan en förstoring av arbetsmarknadsregionerna är mycket svår att uppnå i andra delar av landet. En sådan indelning skulle gå stick i stäv med utgångspunkten att skapa mer jämnstarka regioner och snarare förstärka den asymmetri som redan finns.

Indelningen utgår från att de nya regionerna ska ansvara för hälso- och sjukvårdssystemet inklusive regionsjukvård. I alla regioner finns regionsjukhus och flera universitet. Endast i några fall föreslås en indelning som bryter arbetsmarknadsregioner. Ett förslag till ny indelning med väsentligt färre län och landsting innebär en minskning av antalet administrativa gränser. Även med större landsting kan det finnas behov av samarbete mellan landsting. För medborgarna är det viktigt att den individuella rörlighet som finns idag inom en rad olika områden finns kvar och förbättras oavsett administrativa gränser. Frågan är om ansvarsfördelningen mellan staten och regionerna kommer att förändras på sikt om regionerna blir färre och större?

**Svealands län**



Svealands län föreslås bildas av Dalarnas, Gävleborgs, Södermanlands, Uppsala, Västmanlands och Örebro län. Detta län har redan väl utvecklade samarbeten inom hälso- och sjukvården. När det gäller regional utveckling finns ett stort antal samarbeten inom olika delar av länet. Det blir ur ett befolknings-, skatteunderlags- och utvecklingsperspektiv starkt men skiftande län.

Länsgränserna delar arbetsmarknadsregionerna för Uppsalas och Södermanlands läns del. Nästan hela Uppsala län samt flera kommuner i Södermanlands län hör till eller kommer att höra till samma arbetsmarknadsregion som Stockholm. Skulle indelningen göras endast utifrån arbetsmarknadsregioner skulle den alltså se annorlunda ut. I arbetet med regional utveckling finns i flera av de nuvarande länen utvecklade samarbeten med Stockholm men även en stor mängd befintliga samverkansstrukturer mellan framförallt närliggande län i området. Utmaningarna i detta län är att det blir ett till ytan stort län med olika förutsättningar i olika delar av länet. Det blir även ett stort antal primärkommuner (64 kommuner). Den inomregionala balansen blir mycket viktig i detta län med tanke på dess storlek och skiftande förutsättningar, där de skiftande förutsättningarna kan komma att medföra svårigheter.

### **Bristande konsekvensanalyser och kort remisstid**

Nykvärns kommun ser ett betydande problem i bristen på en utvecklad konsekvensanalys av förslaget. Konsekvensanalysen av länsförändringen är för kortfattad och inte tillräckligt djupgående utan består av endast 4,5 sidor av en utredning på 347 sidor. Konsekvensanalysen skulle behöva utvecklas vidare och beskriva konsekvenserna i detalj för kommuner, olika län och utifrån tillväxtperspektivet. Det saknas en tydlig och konkret beskriven helhetsbild som skulle underlätta förståelsen av förslaget och strategin, vilket möjligen kommer att lämnas i slutbetänkandet. Utredningen tycks ha forcerats fram och remisstiden är för kort för att kommunerna ska hinna bereda ärendet. Delbetänkandet har remitterats till samtliga regioner och landsting, men enbart till de kommuner som anses bli direkt berörda t.ex. sådana som gränsar till en ny region. Nykvärn och flera andra kommuner har framfört att remisstiden är för kort för att de ska hinna bereda ärendet korrekt och inkomma med synpunkter i tid. En bred och omfattande remissbehandling som utredningen föreskriver kan komma att försvåras av den korta svarstiden.

### **Avstånd mellan medborgare och förtroendevalda**

Statliga myndigheter skulle kunna förändra sin regionala indelning och samverka utan att förändra dagens fungerande länsindelning, som har en lång tradition ända sedan Axel Oxenstiernas tid och bör reformeras varsamt och välavvägt. Landstingets sjukvård bör också kunna förändras och effektiviseras utan att förändra nuvarande landstingsindelning. Utredarna har inte visat tillräckligt tydliga skäl för en ny länsindelning eller för de föreslagna nya stora länen. Förslaget kan komma att medföra betydande konsekvenser, men ändå föreslås ett omedelbart beslut utan den ingående konsekvensanalys och breda politiska förankring som normalt brukar krävas för denna typ av förändringar. Avfolkning av glesbygd och skenande kostnader för sjukvård riskerar att fortsätta trots den föreslagna reformen, utan det krävs sannolikt andra åtgärder för denna typ av problem. Det kan vara problematiskt med det föreslagna etappvisa genomförandet där Stockholm kommer senare. En eventuell förändring bör ske samtidigt i hela landet för en effektiv implementering och tydlig styrning och ledning. Eftersom frågan inte var uppe i senaste valet saknas mandat för beslut före nästa val. De föreslagna storlänerna kan innebära något nytt och oprövat. Storregioner riskerar att medföra att åtskilliga kommuner och medborgare får längre avstånd till beslutsfattare och att beslutsfattande skulle centraliseras, särskilt för Norrlands läns del. Stora regioner med betydande geografiska avstånd riskerar att öka avståndet mellan förtroendevalda och medborgare och försvåra politiskt deltagande och t.ex. möjligheten att kunna kombinera uppdraget med yrkes- och familjeliv. Det saknas en tydlig och konkret beskriven helhetsbild som skulle underlätta förståelsen av förslaget, vilket möjligen kommer i slutbetänkandet. En granskning av tidigare regionbildningar visar på risker för stora avstånd mellan förtroendevalda och medborgare vid en centralisering och att mindre enheter inte blir representerade i fullmäktige.



Regionen ska inte påverka den kommunala självstyrelsen men det finns en risk att det kan bli svårt för hela 64 kommuner att samarbeta i Svealands län.

### **Mälardalsregionens centrala roll**

De senaste 15 åren har det länsöverskridande resandet ökat kraftigt. I Stockholm-Mälardalsregionen sker cirka 150 000 arbetsresor över länsgränser. Regionen omfattar ca 40 % av Sveriges befolkning och sysselsättning. Regionen står för hela 60 % av tillväxten i landet och har därmed stor betydelse för hela Sveriges utveckling och konkurrenskraft. Samhällsutvecklingen talar för en fortsatt befolkningstillväxt, där regionen förväntas öka sin befolkning med omkring 1,3 miljoner invånare och 600 000 arbetstillfällen fram till år 2050. Nykvärns kommun menar att för att klara av en sådan tillväxt krävs stora samordnade satsningar inom såväl transport- som bostadssektorn.

Stockholms arbetsmarknadsregion är idag betydligt större än Stockholms län. Den omfattar hela Stockholms län, nästan hela Uppsala län och delar av Södermanlands län. Enligt kommitténs direktiv ska de utgå ifrån bland annat gränserna för befintliga och framtida arbetsmarknadsregioner. Om man enbart ser till arbetsmarknadsregioner borde Stockholms län vara ännu större. När det gäller Stockholms län måste en avvägning göras mellan vikten av att inte dela en arbetsmarknadsregion och risken att det blir för stor obalans mellan de nya länen. En invändning är att den föreslagna indelningen där det historiska Sveland delas i Svealands län och Stockholms län saknar historisk förankring och riskerar att splittra Mälardalsregionen. Delar av Sörmland skulle ur ett ekonomiskt perspektiv tjäna på att tillhöra Stockholms län utifrån arbetsmarknadsregioner och ökande arbetspendling, tillväxt och näringslivsfrågor. Nykvärns kommun har med sin närhet till Sörmland ett betydande samarbete såväl med grannkommuner som med Stockholmsregionen.

### **Betydelsefullt att beakta Gotlands speciella förutsättningar**

I den nya regionala indelningen måste särskild hänsyn tas till Gotlands speciella förutsättningar. Region Gotland ansvarar för primärkommunala uppgifter, landstingskommunala uppgifter som vård och kollektivtrafik samt har sedan 1997 det regionala utvecklingsansvaret. Gotland har helt andra förutsättningar än Stockholm. En utmaning är Gotlands öläge och vad det innebär i form av krav på goda kommunikationer och en väl utbyggd sjukvård på ön. En utmaning för detta nya län är att det blir det befolkningsmässigt största länet som går ihop med det minsta. Gotlands län är också en egen arbetsmarknadsregion. Det geografiska läget gör det svårt att någonsin anslutas till någon annan arbetsmarknadsregion. Inför en gemensam regionbildning måste organisationen och styrningen av regionens hälso- och sjukvård belysas närmare, och erfarenheter från Stockholm och Gotland tas till vara för att hitta bra lösningar för invånarna. Stockholms läns landsting bedömer inte att en länsammanslagning med Gotland kommer att påverka relationerna mellan kommunerna i Stockholms län i någon större omfattning, men betonar att det finns områden som kan komma att påverkas. Nykvärns kommun menar att det är centralt att de väl fungerande samarbeten som finns mellan Stockholms län och kringliggande län och regioner kan vidmakthållas och utvecklas för att säkerställa en ökad tillgänglighet och hållbar utveckling av transportsystemen.

### **Vikten av regional planering**

Mot bakgrund av Stockholmsregionens förutsättningar finns viss särlagstiftning för Stockholms län när det gäller regional utvecklingsplanering. En utgångspunkt bör vara att all sådan lagstiftning kvarstår, även vid en sammanslagning med Gotland, och gäller inom hela regionen. Stockholms läns landsting är lagstadgat regionplaneorgan för länet. Uppgiften som ligger i det ansvaret är att samordna kommunernas översiktliga planering och lämna planeringsunderlag till kommuner och staten om regionala förhållanden. Denna uppgift är inget som inskränker Gotlands ansvarsområden, liksom inte heller är fallet vad gäller länets kommuner idag.



Stockholmsregionen har idag ett utvecklat storregionalt samarbete med närliggande län i östra Mellansverige (Västmanlands, Örebro, Sörmlands, Uppsala, Östergötlands och Gävleborgs län) om gemensamma förutsättningar för den regionala utvecklingsplaneringen, samt gemensam uppbyggnad av länsgränsöverskridande kollektivtrafik. Behovet av dessa former av samverkan kommer inte att minska genom nu aktuella föreslagna regionindelningar då de funktionella sambanden, t.ex. pendlingsmönster till Sörmland och Stockholm, kvarstår oavsett de administrativa gränsdragningarna.

### **Länsstyrelsens roll**

Länsstyrelsernas roll att samordna staten på regional nivå är viktig för att åstadkomma en ändamålsenlig regional samhällsorganisation. Det regionala utvecklingsansvaret ska ligga på landstingen. Länsstyrelsernas arbete är dock viktigt för att åstadkomma en positiv regional utveckling och denna roll behöver tydliggöras och utvecklas. Indelningskommittén gör bedömningen att länsstyrelserna i respektive större län bör ha flera verksamhetsorter för att kunna fullgöra sitt uppdrag. Indelningskommittén ska återkomma till hur länsstyrelsernas uppdrag att samordna staten på regional nivå och deras medverkan i det regionala tillväxtarbetet kan utvecklas och förtydligas, vilket Nykvarns kommun ser som betydelsefullt.

### **Regionbildning i Stockholms läns landsting**

Parallellt med att Indelningskommittén har arbetat med förslag om ny länsindelning, så har Stockholms läns landsting påbörjat arbetet med regionbildning inom det nuvarande geografiska området. 19 kommuner tillstyrkte en regionbildning i Stockholm i sina remissvar, 2 avstyrkte och 4 varken tillstyrkte eller avstyrkte. Nykvarns kommun hoppas på en bättre samordning mellan infrastruktur och kollektivtrafik och en starkare regional aktör för infrastruktursatsningar för tillväxt och utbyggnad av infrastruktur i regionen.

### **Påverkan på demokratiska system**

Fullmäktige i Stockholms läns landsting har idag totalt 149 mandat, varav 138 fasta mandat och 11 utjämningsmandat. Enligt den beräkning som gjorts av Sveriges Kommuner och Landsting baserat på dagens mandat och valkretsar, skulle 134 fasta mandat i fullmäktige tillfalla Stockholms län och 4 fasta mandat Gotlands län. I detta sammanhang är det betydelsefullt att regionen själv kan välja att ändra valkretsindelningen. För Stockholms del är det viktigt att ha stabila samverkansstrukturer mellan kommunerna och en framtida region. En dialog mellan kommunerna och landstinget kring hur samverkansstrukturerna bör se ut kommer att inledas under hösten. De organisatoriska konsekvenserna av ett sammangående mellan Stockholms läns landsting och Region Gotland måste analyseras noggrant inför en länsammanslagning. Ett sådant arbete måste ske gemensamt mellan berörda parter.

### **Hur involveras kommunerna?**

De lokala förutsättningarna varierar inom och mellan länen, vilket avspeglas inom arbetsmarknad och näringsliv. Detta bör präglade utvecklingsarbetets olika delar, såsom transportinfrastruktur, arbetsmarknad, integration och andra strategiska frågor. Förmågan att inkludera hela regionen i arbetet avgör hur framgångsrikt utvecklingsarbetet blir. En förändringsprocess borde inledas med en samlad dialog med kommunerna och andra viktiga aktörer.

### **Vilka förutsättningar får tillväxtfrågorna?**

Tillväxtfrågorna behöver drivas konsekvent och uthålligt för en fortsatt stark utveckling av Stockholmsregionen. Erfarenheter från andra regionbildningar tyder på att det regionala utvecklingsansvaret riskerar att bli en isolerad fråga i skuggan av hälso- och sjukvård. Det är oklart om staten tänker ta ett större ansvar för tillväxtfrågorna. Hur ska tillväxtuppdraget stärkas och integreras i styrsystem och organisation?



Erika Nysäter  
Utredare  
Telefon 08-555 010 89  
[erika.nysater@nykvarn.se](mailto:erika.nysater@nykvarn.se)

**Remissvar Delbetänkande Regional indelning – tre nya län (SOU  
2016:48) (Fi2016/02568)**  
KS/2016:253

**Förvaltningens förslag till beslut**

1. Kommunstyrelsen beslutar att anta förvaltningens förslag till yttrande över regeringens remiss.
2. Paragrafen förklaras omedelbart justerad.

**Sammanfattning av ärendet**

Regeringen tillsatte år 2015 Indelningskommittén med uppdrag att ge förslag till större och färre regioner och ny statlig regional indelning senast år 2017. I juni 2016 föreslog kommittén i sitt delbetänkande att tolv län slås samman till tre redan 2018. Slutbetänkande ska lämnas senast den 31 augusti 2017. I delbetänkandet föreslås tre indelningsändringar och kommittén avser att återkomma i sitt slutbetänkande till återstående län. Inriktningen är att dagens 21 olika stora län omvandlas till sex jämnstarka regioner senast efter valet 2022. Syftet är att skapa likvärdiga förutsättningar för jobb och tillväxt i hela landet, ökad utvecklingskraft inom hälso- och sjukvården samt en tydlig statlig regional närvaro.

Indelningskommittén föreslår att tre sammanslagna län går före i regionreformen och bildas redan den 1 januari 2018. Den 1 januari 2019 föreslås de berörda landstingen i länet få samma indelning. Det handlar om Norrlands län (Västernorrland, Jämtland, Västerbotten och Norrbotten), Svealands län (Gävleborg, Dalarna, Örebro län, Västmanland, Uppland och Sörmland) och Västra Götalands län (Värmland och Västra Götaland).

Finansdepartementet har den 30 juni 2016 sänt förslaget om att bilda tre nya län på remiss till kommunerna med svar senast den 6 oktober 2016. Remissen inkom under semestertider den 7 juli 2016. Nykvarn har begärt anstånd till den 28 oktober för att hinna bereda ärendet till kommunfullmäktige då det är av principiell karaktär. Ansökan om anstånd har dock avslagits och beviljas endast med en vecka, varför Nykvarns kommun vill framföra att remisstiden är för kort för att hinna bereda ärendet korrekt och inkomma med synpunkter i tid. En bred och omfattande



remissbehandling som utredningen föreskriver kan komma att försvåras av den korta svarstiden. Konsekvensanalysen är för kortfattad och skulle behöva fördjupas och utvecklas. Stora regioner med betydande geografiska avstånd riskerar att öka avståndet mellan förtroendevalda och medborgare och försvåra politiskt deltagande och t.ex. möjligheten att kunna kombinera uppdraget med yrkes- och familjeliv.

### **Beslutsunderlag**

Tjänsteskrivelse 2016-09-13

Yttrande 2016-09-13

Remiss Delbetänkande Regional indelning – tre ny län 2016-06-30

### **Ärendet**

Dagens länsindelning är i princip densamma som beslutades i 1632 års regeringsform och frågan har utretts sedan 1950-talet. 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. Varje statlig myndighet har organiserat sin verksamhet utifrån sina förutsättningar. Dagens länsindelning har inom flera områden spelat ut sin roll. Frågan om en ny läns- och landstingsindelning har utretts ett flertal gånger. I några län har redan indelningsförändringar skett. Länen och landstingen ser idag olika ut och har skiftande förutsättningar. Många av dagens landsting har svårigheter med att ha ett tillräckligt befolkningsunderlag för att göra effektiva investeringar eller bedriva högspecialiserad sjukvård. Mer än halva Sveriges befolkning bor i tre län medan knappt halva befolkningen delas upp på 18 olika län. Kommittén föreslår att tre sammanslagna län går före i regionreformen och bildas redan den 1 januari 2018 och som landsting 2019. Det handlar om Svealands län, Norrlands län och Västra Götalands län. Svealands län föreslås bestå av Gävleborg, Dalarna, Örebro län, Västmanland, Uppland och Sörmland. Svealands län omfattar 64 kommuner med 1,9 miljoner invånare, 2 universitetssjukhus, 6 universitet/högskolor och omfattande samarbeten.

Indelningskommittén har utgått från vilka behov medborgare och näringsliv har i olika frågor bl.a. transporter, arbetsmarknad, hälso- och sjukvård och utbildning. Kommittén ska i sitt arbete utgå från kommungränser och gränserna för de s.k. arbetsmarknadsregionerna eller funktionella regionerna. Syftet är att skapa en ändamålsenlig indelning och effektiva organisationer som medför bestående fördelar bl.a. genom en bättre anpassning till demografiska, näringsgeografiska och miljömässiga förhållanden. Indelningen ska också ge stabila ekonomiska förhållanden i de nybildade landstingen, bättre överensstämmelse mellan medborgarnas behov och deras möjligheter att utöva demokratiskt inflytande samt ökade möjligheter till ansvarsutkrävande.

För att trygga en hållbar tillväxt i hela landet och skapa förutsättningar för en levande landsbygd krävs en organisation som i ökad omfattning möjliggör en positiv utveckling även utanför storstadsområdena. För detta behövs en ny indelning av Sverige som gör det möjligt att skapa flera resursstarka län och landsting med ökad planeringskapacitet, bättre villkor för inomregional



planering och förutsättningar för att överbrygga planeringsstuprör. Det finns ett behov av ökad regional samordning. Kommittén anser att ett första steg i regional samordning är att relevanta statliga myndigheter med en regional indelning koordineras med den nya läns- och landstingsindelningen. Det ger förutsättningar för att arbetet med regional utveckling ska möta mer resursstarka landsting som verkar och planerar över ett större område.

#### **Ekonomiska konsekvenser**

Beslutet medför inga ekonomiska konsekvenser för kommunen i nuläget.

#### **Barnkonventionskonsekvenser**

Beslutet medför inga konsekvenser för barn och unga i kommunen utifrån barnkonventionen.

Ola Edström  
Kommundirektör

Thomas Jansson  
Kanslichef

#### **Beslutet expedieras till**

Finansdepartementet, registrator  
Akten