

Yttrande över delbetänkande Regional indelning – tre nya län (SOU 2016:48)

Dnr 3006-16

Ärendebeskrivning

Norrbottnens läns landsting har getts möjlighet att yttra sig över delbetänkandet Regional indelning – tre nya län (SOU 2016:48). Landstingets beredningsarbete har skett i samverkan med övriga tre norrlandsting. Yttrandet ska vara Finansdepartementet tillhanda senast den 6 oktober 2016. Landstinget har begärt anstånd till och med 28 oktober för att inkomma med sitt yttrande. Anstånd har dock endast beviljats med en vecka.

Sammanfattning av slutbetänkandet

Indelningskommitténs uppgift har varit att föreslå en ny indelning av län och landsting. Utgångspunkterna har varit att skapa jämnstarka regioner med kapacitet att bygga strukturer för regional utveckling och förmåga att ta ansvar för regionsjukvård samt utgå från befintliga samverkansmönster.

Dagens länsindelning är i de flesta fall flera hundra år gammal. Över hälften av Sveriges befolkning bor idag i de tre största länen (Skåne, Västra Götaland och Stockholm), medan mindre än hälften, bor i 18 län. Två av dessa har genomfört en indelningsreform då flera mindre landsting slogs samman till ett stort.

Länsgränser är administrativa gränser, tänkta att avgränsa den statliga förvaltningens och landstingens verksamhet. Idag är det dock enbart länsstyrelserna av de statliga myndigheterna som har länet som indelningsgrund. Övriga myndigheter har annan indelning än länsgränserna.

Indelningskommitténs bedömning är att sex regioner skapar en sådan utvecklingskraft att tillväxt kan ske i hela landet. Med sex län och landsting blir det möjligt att skapa en regional samhällsorganisation där statliga myndigheter kan ha en gemensam indelning med de nya länen och landstingen vilket i sin tur skapar en ökad styrka i arbetet med såväl regional utveckling som hälso- och sjukvård.

Förslaget är att tre av dessa län (Norrland, Svealand och Västra Götalands län) bildas från 1 januari 2018 och att motsvarande landsting bildas från 1 januari 2019.

Beslut

Följande yttrande avges:

Sammanfattning av remissvaret

Norrbottnens läns landsting tillstyrker indelningskommitténs förslag om att Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län den 1 januari 2018 ska läggas samman till ett län. Landstinget tillstyrker också kommitténs förslag om att Västernorrlands läns landsting, Jämtlands läns landsting, Västerbottens läns landsting och Norrbottens läns landsting ska läggas samman till Norrlands läns landsting från den 1 januari 2019.

Landstingets sammanvägda bedömning av kommitténs förslag är att det medför bestående fördelar i enlighet med indelningslagens krav. Landstinget

stödjer grundargumentet att landstingens och länens medborgare skulle gynnas av färre, större och kraftfullare län/regioner.

Landstinget anser att det är angeläget att Norrlands län kan bildas enligt den tidplan som kommittén föreslår. Norrbottens läns landsting ser den stora geografiska ytan som bildar Norrlands län som utmanande när det gäller demokratispekter och lokalkännedom. När det gäller länets stora geografiska yta anser landstinget att den ständiga utmaningen att effektivt överbrygga de geografiska avstånden inte poängteras tillräckligt mycket i delbetänkandet. Här är det viktigt att vara lyhörd för den eventuella oro som medborgarna kan känna avseende avstånden. De argument som i övrigt talar för att en större region blir en starkare kraft som kan ta tillvara regionens intressen nationellt och internationellt överväger dock.

Landstinget ser även positivt på möjligheten att flytta frågor från nationell nivå till folkvalda på regional nivå. Detta skulle stärka den regionala demokratin och flytta makten närmare länets medborgare. Reformen skapar förutsättningar för starkare folkvalda regioner som kan bestämma mer över sin utveckling och framtid. Det gör det möjligt att flytta makt och inflytande närmare människor, för en regionalisering av Sverige. I en värld med ökad rörlighet, större arbetsmarknadsregioner och fortsatt globalisering blir detta än mer nödvändigt.

Landstinget stödjer i stort de argument som anförs för skapandet av större län och landsting, men vill dock i sitt yttrande framhålla några frågor:

Generella utgångspunkter

Landstinget delar bilden av de utmaningar som samhällsorganisationen står inför. Ur medborgarnas perspektiv är den största utmaningen att framgent ha en jämlik tillgång till den nivå av hälso- och sjukvård som är möjlig med hänsyn till finansiering, kompetensförsörjning och kunskapsutveckling. Vi ser också att regional tillväxt och utveckling är en förutsättning för skattekraft och välfärdens utveckling.

Landstingets uppfattning är att vi i en större region skulle få en större planerings- och analyskapacitet jämfört med vad ett enskilt, litet landsting har idag. Detta skulle medföra bättre underlag för beslut och också stärka oss i jämförelse med dagens tre stora regioner/landsting. Detta gäller frågor inom hälso- och sjukvård, folkhälsa, jämställdhet, mänskliga rättigheter, infrastruktur och regional utveckling.

Länen i Norrland beskrivs i delbetänkandet generellt som glest befolkade. Landstingets uppfattning är att utgångspunkten istället bör vara befolkningsstrukturen, att det nya länet har relativt tätbefolkade stråk, (t ex kustområdet och ”öar” av befolkningsområden i övriga delar), men även stora områden med få eller ingen befolkning. Detta bör vara en förutsättning att ta hänsyn till och utgå ifrån för att se länet Norrland som ett heterogent befolkningsområde med olika befolkningstäthet. Den förväntade befolkningsökningen i Norrland är betydligt lägre än genomsnittet. Relativt sett kommer alltså andelen av Sveriges befolkning av landet att minska.

Hälso- och sjukvård

Landstinget delar synen att hälso- och sjukvården har behov av fortsatta strukturförändringar för att kunna bli mer kostnadseffektiv. Det handlar både om en koncentration av vissa resurser för specialiserad vård men även gemensamma strukturer och resurser för decentraliserad sjukvård. En samman-

hållen forsknings- och innovationsstruktur ger både förutsättningar för utveckling och kan attrahera kompetenta medarbetare.

Landstingens ökande investeringsbehov i byggnader och teknisk utrustning gynnas av samordning och en större kritisk massa. Den ökade digitaliseringen kräver gemensamma stora investeringar, men också en jämlik och utbyggd infrastruktur.

Kommittén skriver i betänkandet att vårdvalen inom både primärvård och folktandvård behöver harmoniseras då de måste vara utformade på ett enhetligt sätt inom ett och samma landsting. Här önskar landstinget ett förtydligande i om det är ett krav att dessa vårdval är enhetliga redan från 2019.

Tillväxt och utveckling

Landstinget delar synen att större län är en förutsättning för tillväxt och utveckling. Det är både en förutsättning för befolkningstillväxt, större/ fler företagsetableringar och för att skapa en större regional balans. Små län kan i dag inte attrahera nationella projekt och infrastruktursatsningar som de tre största regionerna naturligt gör. För att hela landet ska bidra till en hållbar tillväxt är ett sammanhållet ansvar för den territoriella utvecklingen en fråga som bör ligga på den politiska nivån, dvs hos landstinget. Vilka frågor som ska hanteras är också av betydelse för hur regionerna lyckas skapa de rätta förutsättningarna för näringslivet och medborgarna.

I regionen kommer det att finnas kommuner med olika möjligheter och utvecklingsbehov. I en sammanhållen norrländsk region blir det möjligt att kraftsamla och rikta insatser som svarar mot de reella behoven som kan se olika ut för t ex inlands- respektive kustkommuner.

Regional samhällsorganisation

En ny koncentrerad regionbildning ger också möjlighet att åtgärda den asymmetri som råder för statliga myndigheters representation i nuvarande län. Landstinget delar kommitténs bedömning att länsstyrelsens uppdrag att samordna staten regionalt bör förtydligas och förstärkas.

Föreslagen länsindelning

Landstinget stödjer ambitionen att i förslaget försöka skapa jämnstarka län. Landstinget önskar ingå i ett gemensamt län/landsting med sina tre grannlandsting och anser att det är viktigt att alla fyra är med från början. Landstinget ser det som angeläget att kunna bilda detta landsting/region redan 2019. Ett försenat startdatum skulle skapa en osäkerhet och ett ”vänteläge” som skulle kunna riskera såväl suboptimeringar som utebliven beslutskapacitet.

Slå fast antalet län i propositionen

Mot bakgrund av Indelningskommitténs principiella resonemang om vilka geografier som är aktuella när reformen är fullföljd 2023 menar landstinget att regeringen i kommande proposition bör lägga fast att Sverige på regional samhällsnivå från år 2023 ska vara indelat i sex län och att relevanta statliga myndigheter ska följa denna indelning.

Detta är en viktig förutsättning för att tydlighet i rollfördelningen mellan landsting och statliga myndigheter ska kunna genomföras med start redan från år 2019.

Säkerställ en relevant myndighetsgeografi redan 2019

Landstinget hade önskat att de förändringar som bör ske för relevanta statliga myndigheter funnits med i delbetänkandet.

Regeringens proposition bör enligt vår uppfattning innehålla förtydliganden och klargöranden som går längre än de skrivningar som kommittén redovisar. Regeringen har mandat att säkerställa en ny geografi också för myndigheterna. Det är inte rimligt att de län och landsting som bildas 2019 ska behöva leva med övergångslösningar till 2023. En sådan övergångslösning blir inte effektiv. De myndigheter som presenterats i kommitténs PM den 18 maj är Trafikverket, Tillväxtverket, ESF-rådet, Polisen, Säkerhetspolisen, Försvarsmakten, Inspektionen för vård och omsorg, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket och Skogsstyrelsen. Det finns även andra myndigheter som bör kunna komma ifråga, där den geografiska samstämmigheten med Norrlands län i dag är obefintlig. En lösning som skulle kunna övervägas är att från regeringens sida ge de mest relevanta myndigheterna i uppdrag att ha en harmoniserad regional organisation klar för de län som nu föreslås 2019.

Namn och begrepp

I Indelningskommitténs direktiv redogörs för beteckningarna landsting och region. I delbetänkandet skriver indelningskommittén Norrlands läns landsting. Landstinget ser inte att Indelningskommittén i detta delbetänkande berör problemet med att vissa av de regionala kommunerna kallar sig regioner samtidigt som att den juridiska beteckningen är landsting till och med i det allmänna valet. En enhetlighet i denna fråga är viktig för att landstinget/regionen ska bli ett tydligt begrepp. Det är mycket olyckligt och förvirrande för medborgarna att regionerna kallas så men på valsedeln står det landsting. För att få legitimitet för de frågor man ansvarar över anser landstinget att det vore önskvärt att ordet ”Region” används då detta indikerar ett bredare uppdrag och ansvar än enbart hälso- och sjukvård (som ordet ”landsting” traditionellt förknippas med). Landstinget önskar att det i propositionen tydliggörs beteckningen på den regionala nivån.

Landstinget konstaterar att namngivningen av länen följer en logisk konsekvens.

Lokala/regionala konsekvenser för Norrlands län

Landstinget delar kommitténs bedömning av de effekter som en sammanslagning av de fyra Norrlandsläna skulle möjliggöra samt kommitténs analys om fördelar för hälso- och sjukvården i fråga om resurseffektivitet och utvecklingskraft. Administrativ samordning och framtida gemensamma investeringar kan frigöra de resurser som krävs för att möta medborgarnas förväntan på utbud, tillgänglighet och kvalitet inom vård och omsorg. Det gäller såväl specialiserad sjukvård som primärvård.

Landstinget konstaterar också att kommittén bl a lyfter fram dynamiska effekter för arbetsmarknad, regional utveckling, infrastruktur, kollektivtrafik och kultur.

Landstinget anser här att den ständiga utmaningen att effektivt överbygga de geografiska avstånden inte poängteras tillräckligt mycket i delbetänkandet. Det stora geografiska området kommenteras från kommittén, men inte hur mycket det påverkar tidsåtgången och ekonomin i form av dyra resor vid fysiska möten. De långa resvägarna medför stora kostnader för regionen

eftersom de geografiska avstånden försvårar och fördyrar samarbeten, turnéer på kulturområdet, besök, sammanträden osv.

I det nya landstinget är samspelet med kommunerna en av de viktigaste uppgifterna för att skapa legitimitet och gemensam utvecklingskraft.

Ekonomi

Genom att bilda större regioner skapas nya förutsättningar, där framför allt skalfördelar inom befintlig verksamhet kan bidra till finansiering av ny verksamhet. En större region kan bättre skapa en regional samhälls-utveckling som på sikt ger en högre tillväxt av skatteunderlaget.

Landstinget stödjer kommitténs förslag att det nya landstinget ska ha rätt till samma belopp i utjämningsystemet som gällde för de ingående landstingen vid tidpunkten för indelningsändringen. Det utesluter inte behovet att framgent göra en ny översyn av hela utjämningsystemet.

Som beskrivs i delbetänkandet har de ingående landstingen en svår ekonomisk situation. Det gäller särskilt Jämtland, men även Västernorrland och Norrbotten har balanskravsresultat att återställa. Kommittén anger att det inte är sannolikt att samtliga landsting lyckats återställa hela balanskravsunderskottet vid sammanslagningen och att det blir fullmäktige i det nya Norrlands läns landsting som får fastställa hur underskotten ska återställas eller om synnerliga skäl ska åberopas för att inte återställa de negativa resultaten. Landstinget ifrågasätter denna skrivning då vi anser att det inte är förenligt med gällande lagstiftning att åberopa synnerliga skäl i detta fall.

Kommunallagen föreskriver att landsting ska ha en ekonomi i balans och om balanskravsunderskott uppstår ska dessa återställas inom tre år. Fullmäktige kan åberopa synnerliga skäl för att inte reglera underskott. I författningskommentarerna specificeras vad som är synnerliga skäl, dvs större omstrukturingskostnader, planerat negativt resultat om landstinget har en stark ställning eller i mycket speciella fall då det är välmotiverat och landstinget vidtar åtgärder förenliga med god ekonomisk hushållning.

De fyra landstingen har vid utgången av 2015 sammantaget en soliditet på 25 procent (-64 procent inkl pensionsförpliktelser inom linjen) och ett sammanlagt balanskravsunderskott på 1,1 miljarder kr att återställa inom 3 år. Dessutom visar prognoserna svaga ekonomiska resultat för 2016.

Bättre handlingsutrymme inför nödvändiga förändringar i en gemensam region kräver en stark ekonomisk ställning och en god likviditet. Det är därför nödvändigt landstingen stärker sina balansräkningar genom att återställa gamla balanskravsunderskott inför övergången i en gemensam region.

Landstinget motsätter sig därför kommitténs förslag om att det nya fullmäktige kan åberopa synnerliga skäl då underskotten inte består av kostnader som anges i författningskommentarerna, de fyra landstingen har inte heller en stark finansiell ställning. Landstingets uppfattning är därför att det saknas synnerliga skäl för att inte återställa de negativa resultaten och att fullmäktige i de nuvarande fyra landstingen har ett ansvar att återställa sin gamla underskott.

Landstinget hade önskat att det i delbetänkandet föreslagits någon form av ekonomisk kompensation för de landsting som väljer att gå före och med viss osäkerhet etablera ett nytt landsting.

Infrastruktur och kollektivtrafik

En viktig förutsättning för att klara att hålla samman en större region är att infrastruktur och kollektivtrafik fungerar mellan de olika delarna i regionen. Idag finns ett flertal kollektivtrafiksystem i Norrland. Att bygga samman dessa till ett gemensamt system, som dessutom kopplas samman med grannarnas, kommer att kräva betydande resurser.

Indelningskommittén bedömer att förslagen troligen på sikt kommer att leda till ökad pendling och förstoring av arbetsmarknadsregionerna. Här vill landstinget poängtera att de fyra länen idag ytterst marginellt delar arbetsmarknadsregioner. För att detta ska vara möjligt i ett så geografiskt stort län som Norrlands län är det av yttersta vikt med en väl fungerande infrastruktur i regionen, något som idag saknas. Kommittén nämner att en samordnad planering av kollektivtrafik och infrastruktursatsningar kan bidra till kortare restider och att detta skulle kunna öka förutsättningarna för pendling. Landstingets uppfattning är att detta inte är tillräckligt och idag inte heller är möjligt pga att det saknas en väl utbyggd infrastruktur i regionen. Därmed ytterst tveksamt med arbetsmarknadsförstoring inom en överskådlig framtid utan större infrastruktursatsningar som Norrbotniabanan och Botniska korridoren.

Med anledning av ovanstående anser landstinget att regeringen bör överväga att tillföra extra medel till Norrlands län i syfte att säkerställa en infrastruktur som möjliggör en kollektivtrafik som binder samman den nya regionen i första hand internt, men också med sina grannar. Det är en förutsättning för såväl regional utveckling som för transporter kopplat till hälso- och sjukvården och således en absolut förutsättning för att kunna bygga funktionella regioner i hela Sverige som är ambitionen med reformen.

Kulturfrågor

Ett viktigt mål med reformen är att uppnå en likvärdighet, att alla regioner ska ha samma förutsättningar för utveckling. Med det som bakgrund är det anmärkningsvärt att geografin och avstånden inte kommenteras och belyses mer i delbetänkandet. Det regionala kulturarbetet bygger på kultursamverkansmodellen och ett gediget arbete med att utveckla dialoger med kommuner och kulturutövare har gjorts. Det finns en farhåga att möjligheten till dialoger försvåras med alltför stora geografiska avstånd.

En ny indelning skapar möjligheter men kräver också reella förutsättningar för att kulturen ska kunna verka i hela regionen.

Demokratiaspekter

Utredningen lyfter fram att ett Norrlands län kommer att omfatta en mycket stor geografisk yta, vilket kan medföra en särskild utmaning när det gäller aspekter som demokratifrågor, lokalkännedom vid beslutsfattande och tillgänglighet till beslutsfattare.

Närvaro på sammanträden, möten och utbildningar kommer att medföra långa resvägar för ett flertal politiker. Avsaknaden av ett utbyggt nät av snabbtåg och begränsade flygförbindelser inom regionen innebär tidskrävande resor i framför allt inlandet samt från inlandet ut till kusten. Vid val av regionstad kommer kommunikationsmöjligheterna från övriga delar av regionen att behöva beaktas för att så långt möjligt minimera alltför långa restider och möjliggöra en geografisk spridning av regionens förtroendevalda. Detta eftersom åtminstone två dagar kommer att få avsättas till resor till och från sammanträden, möten och utbildningar för de förtroendevalda som har

längst resväg. Konsekvensen av detta är att en region med en redan hårt ansträngd ekonomi kommer att belastas än mer med ökade kostnader för den politiska organisationen. Ytterligare en konsekvens är att det stora antal dagar som kommer att gå åt för att fullgöra sitt politiska uppdrag kan medföra svårigheter med att rekrytera personer som vill, och kan, engagera sig politiskt och kandidera till politiska uppdrag för regionen.

Det anges i delbetänkandet att nya arbetsformer bör övervägas för sammanträden och det uppmärksammas att kommunallagen sedan några år tillbaka möjliggör för fullmäktige att besluta att genomförande av sammanträden på distans ska få ske. Landstingets uppfattning är att sammanträden på distans sannolikt kommer att vara en absolut nödvändighet i en så geografiskt stor region som Norrland. Erfarenheten av att genomföra sammanträden på distans är dock begränsad. Landstinget förväntar sig därför att Indelningskommittén i slutbetänkandet utvecklar resonemanget om utmaningarna med att främja demokratin i en så geografiskt stor region som Norrland. Även om möjligheter till digitala sammanträden finns så kräver de i sin tur nya arbetsätt och rutiner. Det finns också medborgerliga skäl och intressen att främja demokratiutvecklingen i ett län som täcker halva Sveriges yta.

Här kommer det att behövas medel och resurser för stöd, vägledning och implementering av distanssammanträden då problematiken är unik för regionen och samarbeten med övriga regioner bedöms kunna vara begränsade. Ett exempel på en konkret situation som kan uppstå vid ett distanssammanträde är att mötet ajourneras och att ledamöterna i de olika partierna/partigrupperna behöver samtala internt och i enskildhet och detta måste kunna genomföras med ledamöter som sitter utspridda i olika delar av regionen. Hur dessa situationer ska kunna hanteras är av absolut vikt att lösa för att inte begränsa eller försvåra den politiska beslutsprocessen. Att helt ersätta nuvarande sammanträdes- och mötesform med samtliga ledamöter samlade på samma fysiska plats med sammanträden på distans är problematiskt då det är vid det informella personliga mötet som relationer skapas och bibehålls.

Dagens gränsöverskridande beslutsformer inom t ex sjukvårdsregionerna kommer i allt väsentligt ersättas av beslut i ett direktvalt fullmäktige. Detta är ett viktigt steg i att stärka demokratin. Närhet kan avse fysisk närhet men också närhet när det gäller på vilken nivå besluten fattas. Det är vad den nya regionen kommer att kunna bestämma över och hur det demokratiska inflytandet säkerställs som är det viktigaste, inte avstånden. Ett landsting som är tillräckligt stort, med god kapacitet att axla ett sammanhållet ansvar för hälso- och sjukvård, regional utveckling, kollektivtrafik och kultur kan ge det nya landstinget ett nytt innehåll och på så sätt engagera fler människor. På så sätt kan demokratin vitaliseras och det demokratiska inflytandet flyttas närmare medborgarna.

Förtroendet för landstinget kan stärkas, både genom förbättrad serviceleverans och ett ökat engagemang på både statlig och regional nivå för att göra medborgarna delaktiga på nya sätt. För att öka medborgarnas förtroende för den regionala politiska nivån (som idag är lågt) kan det krävas extra satsningar på strukturerad medborgardialog. Det måste finnas utvecklade och långsiktigt stabila system för att medborgarna ska känna trygghet. Här anser landstinget att det behövs ett utökat stöd, vägledning och spridning av standardiserade metoder för att tillgodose alla medborgares behov och önskningsar att vara delaktiga.

Landstinget anser att dessa frågor behöver hanteras med stor respekt samtidigt som vi konstaterar att den samverkan som bedrivs redan i dag mellan de fyra nordligaste länen fungerar väl trots de stora avstånden. Det finns en betydande kunskap och erfarenhet att bygga vidare på.

I avvägningen mellan risker med ett till ytan stort län och de möjligheter en större bas medför anser landstinget att det senare väger tyngre.