

Regional indelning

– tre nya län

Delbetänkande av Indelningskommittén

Stockholm 2016



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2016:48

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.
Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).
En kort handledning för dem som ska svara på remiss.
Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2016

ISBN 978-91-38-24470-8
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Ardalan Shekarabi

Regeringen bemyndigade den 2 juli 2015 statsrådet Ardalan Shekarabi att tillkalla en kommitté med uppgift att föreslå en ny indelning av län och landsting. Med stöd av bemyndigandet beslutades samma dag att förordna landshövdingen Barbro Holmberg som ordförande och förbundsordföranden Kent Johansson som vice ordförande i kommittén. Kommittén har tagit sig namnet Indelningskommittén.

Som experter förordnades den 11 december 2015 kanslirådet Ulf Andersson, ämnesrådet Matilda Berggren, kanslirådet Ina Berggård, kanslirådet Niclas Damm, departementssekreteraren Emma Hermansson, kanslirådet Sara Jendi Linder, departementssekreteraren Martin Jeppson och kanslirådet Henrik Källsbo.

Den 15 mars 2016 entledigades Martin Jeppson och samma dag förordnades kanslirådet Petra Zetterberg Ferngren som expert i utredningen. Den 24 maj 2016 entledigades Niclas Damm och samma dag förordnades departementssekreteraren Erik Wahlström som expert i utredningen.

Den 2 juli 2015 anställdes Johan Krabb som huvudsekreterare i utredningen. Som sekreterare anställdes den 1 oktober 2015 Anna Hagstad, den 1 november 2015 Anders Folkesson och den 1 mars 2016 Johan Mörck.

Förslag och bedömningar i betänkandet är kommitténs egna. Expertgrupp och de intressenter vi fört dialog med står fria i relation till våra slutsatser.

Härmed överlämnar vi vårt delbetänkande Regional indelning – tre nya län (SOU 2016:48).

Stockholm i juni 2016

Barbro Holmberg
Kent Johansson

/Johan Krabb
Anna Hagstad
Anders Folkesson
Johan Mörck

Innehåll

Sammanfattning	17
Summary	25
1 Författningsförslag.....	35
1.1 Förslag till lag om upphävande av lagen (1946:741) om förlängning av tiden för vissa servitut	35
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1950:595) om gräns mot allmänt vattenområde	36
1.3 Förslag till lag om upphävande av lagen (1959:517) om förlängning av tiden för vissa servitut	38
1.4 Förslag till lag om ändring i rennäringslagen (1971:437)	39
1.5 Förslag till lag om ändring i jaktlagen (1987:259)	43
1.6 Förslag till lag om upphävande av lagen (1991:1149) om särskild skatteväxling med anledning av ändrat huvudmannaskap för service och vård för äldre och handikappade.....	44
1.7 Förslag till lag om upphävande av lagen (1992:1586) om slutavräkning av kommunalskattemedel för år 1991	45
1.8 Förslag till lag om ändring i fiskelagen (1993:787).....	46
1.9 Förslag till lag om upphävande av lagen (1993:1362) om slutavräkning av kommunalskattemedel för år 1992	52
1.10 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1776) om skatt på energi.....	53

1.11	Förslag till lag om upphävande av lagen (1997:1328) med anledning av bildandet av Västra Götalands län	55
1.12	Förslag till lag om upphävande av lagen (1998:587) om rätt för landstinget och kommunerna i Skåne län och Västra Götalands län att lämna bidrag till annan kommun.....	56
1.13	Förslag till lag om ändring i lagen (2001:1170) om särskilda avdrag i vissa fall vid avgiftsberäkningen enligt lagen (1994:1920) om allmän löneavgift och socialavgiftslagen (2000:980)	57
1.14	Förslag till lag om ändring i lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning.....	59
1.15	Förslag till lag om ändring i vallagen (2005:837).....	60
1.16	Förslag till lag om ändring i vägtrafikskattelagen (2006:227)	63
1.17	Förslag till lag om ändring i lagen (2008:552) om katastrofmedicin som en del av svenska insatser utomlands.....	65
1.18	Förslag till lag om ändring i lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län	66
1.19	Förslag till lag om ändring i drivmedelslagen (2011:319)	68
2	Uppdrag och arbete	71
2.1	Direktiven	71
2.2	Vårt arbetssätt.....	72
2.2.1	Samrådsgruppen	72
2.2.2	Länsstyrelserna.....	73
2.2.3	Dialog med berörda parter	73
2.2.4	Begrepp	74
3	Rättsliga förutsättningar för en ändrad läns- och landstingsindelning.....	75
3.1	Utgångspunkter.....	75
3.2	Förutsättningar för ändring i landstingsindelningen	76

3.3	Utredning	77
3.4	Ekonomisk reglering.....	78
3.5	Ikraftträdande	79
3.6	Övergångsstyre	79
4	Regionfrågan i tidigare utredningar	81
4.1	De tidiga utredningarna.....	81
4.2	Ett intensifierat utredningsarbete	82
4.2.1	Regionutredningen	83
4.2.2	Regionberedningen.....	85
4.2.3	Regionförsök och ny länsindelning.....	85
4.2.4	En samlad förvaltning i medborgarens tjänst	86
4.2.5	Den parlamentariska regionkommittén	87
4.2.6	Ansvarskommittén	89
4.2.7	Koncentration av länsstyrelsernas uppgifter	96
4.2.8	Statens regionala förvaltning.....	97
4.2.9	Kammarkollegiets bedömningar av ansökningar.....	98
4.3	Sammanfattande iakttagelser.....	100
5	Utmaningar för samhällsorganisationen	103
5.1	Samhällsorganisationens utmaningar.....	103
5.1.1	Den demografiska utvecklingen	103
5.1.2	Hälso- och sjukvårdens utmaningar.....	106
5.1.3	Utvecklingen inom hälso- och sjukvården	107
5.1.4	Värdeskapande kedjor binder samman välfärd och svenskt näringsliv i ett globaliserat samhälle	111
5.1.5	Människors vardag sträcker sig över allt större områden	112
5.2	Landstingens ekonomiska ställning.....	114
5.2.1	Landstingssektorns resultat	114
5.2.2	Svag soliditet bland landstingen.....	116
5.2.3	Bättre möjligheter att klara ekonomiska utmaningar med större regioner	117

5.3	Sammanfattande iakttagelser	118
6	Hur kan större län bidra till tillväxt och utveckling?	121
6.1	Ett konkurrenskraftigt globalt näringsliv och en positiv utveckling av välfärden	121
6.2	Funktionella arbetsmarknader som grund för global konkurrenskraft och inhemsk välfärd	123
6.3	Stora län för funktionella arbetsmarknader och global konkurrenskraft på flera platser i landet	124
6.3.1	Stort behov av en ändamålsenlig samhällsorganisation	125
6.3.2	Ökad planeringsmakt	126
6.3.3	Bättre förutsättningar för inomregional planering	128
6.4	Organisatoriska förutsättningar för att överbrygga nationella planeringsstuprör	129
7	En ändamålsenlig regional samhällsorganisation	131
7.1	Samhällets regionala organisering	131
7.2	Asymmetri och sektorisering i den regionala samhällsorganisationen	132
7.2.1	Vissa statliga myndigheters regionala indelning	133
7.2.2	Sjukvårdsregioner och strukturfondernas programområden	137
7.3	En ändamålsenlig samhällsorganisation	142
7.3.1	Samordnad statlig regional indelning	142
7.3.2	Samordnad statlig verksamhet	143
8	Utgångspunkter för indelning i nya län	147
8.1	Ansvarskommitténs kriterier för indelning	147
8.1.1	Är kriterierna alltfjämt relevanta?	148
8.2	Våra utgångspunkter för indelning	149
8.2.1	Jämnstarka län och landsting	149

8.2.2	Kapacitet att bygga strukturer för regional utveckling.....	150
8.2.3	Förmåga att ansvara för det regionala hälso- och sjukvårdssystemet inklusive regionsjukvården	151
8.2.4	Utgå ifrån befintliga samverkansmönster	152
8.3	Demokrati och legitimitet	153
8.3.1	Demokrati och kapacitet.....	154
8.3.2	Demokrati och storlek	154
8.3.3	Demokrati och regionalisering	155
8.4	Avvägningar mellan olika perspektiv	160
9	Sex nya län	163
9.1	En indelning för en mer ändamålsenlig regional samhällsorganisation.....	163
9.1.1	Indelningsändringar 2019.....	167
9.2	Namn på de nya länen	168
9.2.1	God ortnamnsed	168
9.2.2	Ortnamnens roll	168
9.2.3	Namngivning	169
9.2.4	Länsnamn	170
9.2.5	Namn på de nya länen	170
9.3	Residensstäder och länsbeteckningar	171
10	Det kommunalekonomiska utjämningsystemet vid landstingssammanslagningar	173
10.1	Inkomstutjämningsystemet	173
10.2	Kostnadsutjämningsystemet.....	176
10.2.1	Hälso- och sjukvårdsmodellen	176
10.2.2	Löner	177
10.2.3	Befolkningsökning	178
10.2.4	Kollektivtrafikmodellen	178
10.3	Strukturbidrag och övergångsregler	178

11	Norrlands län	181
11.1	Näringsliv och regional utveckling.....	184
11.1.1	Bruttoregionalprodukt.....	184
11.1.2	Näringslivsstruktur.....	185
11.1.3	Regional utveckling.....	186
11.1.4	Utbildning och forskning.....	187
11.1.5	Bedömning av effekter vid bildandet av nya län och landsting	188
11.2	Kultur	191
11.2.1	Bedömning av effekter vid bildandet av nya län och landsting	193
11.3	Arbetsmarknadsregioner, pendling, infrastruktur och kollektivtrafik	193
11.3.1	Arbetsmarknadsregioner och pendling.....	193
11.3.2	Infrastruktur.....	195
11.3.3	Kollektivtrafik	196
11.3.4	Bedömning av effekter vid bildandet av nya län och landsting	197
11.4	Hälso- och sjukvården	199
11.4.1	Nivåstrukturering	200
11.4.2	Norrlands universitetssjukhus	201
11.4.3	Informationsteknik.....	202
11.4.4	Bedömning av effekter vid bildandet av nya län och landsting	202
11.5	Landstingens ekonomi	205
11.5.1	Skattesats	205
11.5.2	Ekonomiskt resultat.....	205
11.5.3	Soliditet.....	207
11.5.4	Finansnetto.....	207
11.5.5	Effekter på det kommunalekonomiska utjämningsystemet	207
11.5.6	Bedömning av effekter vid bildandet av nya län och landsting	208
11.6	Demokratiaspekter	210
11.7	Avvägningar	213

11.8	Namn på länet	214
11.9	Residensstad	215
12	Svealands län	217
12.1	Näringsliv och regional utveckling	219
12.1.1	Bruttoregionalprodukt	219
12.1.2	Näringslivsstruktur	220
12.1.3	Regional utveckling	221
12.1.4	Utbildning och forskning	222
12.1.5	Bedömning av effekter vid bildandet av nya län och landsting.....	222
12.2	Kultur.....	224
12.2.1	Bedömning av effekter vid bildandet av nya län och landsting.....	225
12.3	Arbetsmarknadsregioner, pendling, infrastruktur och kollektivtrafik.....	225
12.3.1	Arbetsmarknadsregioner och pendling.....	225
12.3.2	Infrastruktur	226
12.3.3	Kollektivtrafik.....	227
12.3.4	Bedömning av effekter vid bildandet av nya län och landsting.....	228
12.4	Hälso- och sjukvården.....	229
12.4.1	Nivåstrukturerings.....	230
12.4.2	Högspecialiserad vård.....	231
12.4.3	Medicinsk utbildning och forskning	231
12.4.4	Bedömning av effekter vid bildandet av nya län och landsting.....	232
12.5	Landstingens ekonomi.....	233
12.5.1	Skattesats.....	233
12.5.2	Ekonomiskt resultat	234
12.5.3	Soliditet	235
12.5.4	Finansnetto	235
12.5.5	Effekter på det kommunala utjämningsystemet.....	236
12.5.6	Bedömning av effekter vid bildandet av nya län och landsting.....	237

12.6	Demokratiaspekter	238
12.7	Avvägningar	241
12.8	Namn på länet.....	242
12.9	Residensstad.....	243
13	Västra Götalands län	245
13.1	Näringsliv och regional utveckling.....	247
13.1.1	Bruttoregionalprodukt.....	247
13.1.2	Näringslivsstruktur.....	247
13.1.3	Regional utveckling.....	248
13.1.4	Utbildning och forskning.....	249
13.1.5	Bedömning av effekter vid bildandet av nya län och landsting	249
13.2	Kultur	251
13.2.1	Bedömning av effekter vid bildandet av nya län och landsting	252
13.3	Arbetsmarknadsregioner, pendling, infrastruktur och kollektivtrafik	252
13.3.1	Arbetsmarknadsregioner och pendling.....	252
13.3.2	Infrastruktur.....	254
13.3.3	Kollektivtrafik	255
13.3.4	Bedömning av effekter vid bildandet av nya län och landsting	256
13.4	Hälso- och sjukvården	256
13.4.1	Nivåstrukturering och specialiserad vård	258
13.4.2	Medicinsk utbildning och forskning.....	258
13.4.3	Bedömning av effekter vid bildandet av nya län och landsting	259
13.5	Landstingens ekonomi	260
13.5.1	Skattesats	260
13.5.2	Ekonomiskt resultat.....	260
13.5.3	Soliditet.....	261
13.5.4	Finansnetto.....	261

13.5.5	Effekter på det kommunala utjämningsystemet	261
13.5.6	Bedömning av ekonomiska effekter vid bildandet av ett nytt län.....	262
13.6	Demokratiaspekter	264
13.7	Avvägningar.....	266
13.8	Namn på länet	267
13.9	Residensstad	269
14	Det regionala tillväxtarbetet i länen	271
14.1	Det regionala utvecklingsansvaret	271
14.1.1	Det regionala tillväxtarbetet	271
14.1.2	Ett bredare arbete för tillväxt och utveckling.....	273
14.1.3	Länstransportplaner	274
14.2	Det regionala utvecklingsansvaret är organiserat på olika sätt	274
14.3	Länsstyrelserna och andra statliga myndigheter	277
14.3.1	Ett utvecklat samspel.....	277
14.4	Ett samlat ledarskap för regionernas utveckling.....	278
14.4.1	Varför bör landstingen ha det regionala utvecklingsansvaret?	279
15	Länsstyrelser i de föreslagna länen	281
15.1	Länsstyrelsernas verksamhetsorter	283
15.2	Koncentration av viss verksamhet	284
15.3	Länsstyrelsernas finansiering	286
15.4	Länsstyrelsen i Norrlands län.....	287
15.5	Länsstyrelsen i Svealands län.....	289
15.6	Länsstyrelsen i Västra Götalands län	291

16	Val i samband med indelningsändringar	293
16.1	Val till riksdagen	293
16.2	Val till landstingsfullmäktige	294
16.3	Länsstyrelsernas uppgifter	296
17	Följdändringar och föråldrad lagstiftning	299
17.1	Följdändringar	299
17.2	Upphävande av obsoleta lagar.....	301
18	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	305
18.1	Ändrad läns- och landstingsindelning.....	305
18.2	Författningsändringar	306
18.3	Övergångsbestämmelser	307
19	Konsekvensanalys	309
19.1	Allmänna samhällsekonomiska konsekvenser.....	309
19.2	Personella konsekvenser	310
19.3	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män	310
19.4	Konsekvenser för miljön.....	311
19.5	Konsekvenser för kollektivtrafiken.....	312
19.6	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.....	312
19.7	Konsekvenser vid regelgivning	313
20	Författningskommentar	315
20.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (1950:595) om gräns mot allmänt vattenområde	315
20.2	Förslaget till lag om ändring i rennäringslagen (1971:437)	315

20.3	Förslaget till lag om ändring i jaktlagen (1987:259)	318
20.4	Förslaget till lag om ändring i fiskelagen (1993:787).....	318
20.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:1776) om skatt på energi	319
20.6	Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:1170) om särskilda avdrag i vissa fall vid avgiftsberäkningen enligt lagen (1994:1920) om allmän löneavgift och socialavgiftslagen (2000:980)	320
20.7	Förslaget till lag om ändring i lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning	321
20.8	Förslaget till lag om ändring i vallagen (2005:837)	321
20.9	Förslaget till lag om ändring i vägtrafikskattelagen (2006:227)	322
20.10	Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:552) om katastrofmedicin som en del av svenska insatser utomlands	323
20.11	Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län	323
20.12	Förslaget till lag om ändring i drivmedelslagen (2011:319)	324
Litteratur- och källförteckning		325
 Bilaga		
	Bilaga 1 Kommittédirektiv 2015:77.....	329

Sammanfattning

Dagens länsindelning är i de flesta fall flera hundra år gammal. Redan år 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 och att en reformering av den regionala samhällsorganisationen är angelägen.

Under de senaste decennierna har dock tre större ändringar i länsindelningen genomförts. År 1968 lades Stockholm stad och Stockholms län samman till ett nytt län, 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 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 18 län.

Länsgränser är administrativa gränser, tänkta att avgränsa den statliga förvaltningens och landstingens verksamhet. I dag är det dock enbart länsstyrelserna av de statliga myndigheterna som har länet som indelningsgrund. De flesta andra statliga myndigheter med en regional organisation har en regional indelning med mellan fem och åtta regioner. En del färre, andra något fler. Vid en jämförelse mellan statliga myndigheters indelning kan konstateras att dessa indelningar skiljer sig åt och att det i princip inte är någon som är den andra lik. Myndigheterna har organiserat sig utifrån det egna perspektivet och den egna verksamhetens förutsättningar utan att tillräcklig hänsyn tagits till effekterna för den samlade statliga förvaltningen på regional nivå.

Staten är således både asymmetrisk och fragmenterad i sin regionala indelning. Även landstingens två största verksamhetsområden, hälso- och sjukvård samt regionalt tillväxtarbete, är i viss mån regionaliserat. Landstingen samverkar i sex sjukvårdsregioner

och i varje sjukvårdsregion finns en samverkansnämnd vars uppgift bland annat är att inom regionen, i vilket flera landsting ingår, samordna högspecialiserad vård. En viktig del av det regionala tillväxtarbetet sker i de åtta så kallade NUTS-II-områdena och i varje sådant område fördelas medel från bland annat Europeiska regionala utvecklingsfonden och Europeiska socialfonden.

Fördel storstadsregionerna

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 den starka regionen 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 från Vinnova, EU:s ramprogram, Tillväxtverket och Energimyndigheten 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. Endast 18 procent fördelades i övriga Sverige. Det är tydligt att det är de redan starka länen som drar det längsta strået.

Det förslag vi nu presenterar utgår från att vi anser 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. Sveriges regionala indelning är viktig för möjligheterna att skapa tillväxt och därmed förutsättningar för likvärdig välfärd i hela landet.

En ändamålsenlig samhällsorganisation

För stora delar av såväl statens som landstingens regionala verksamheter är dagens län inte längre utgångspunkten – så som det en gång var tänkt. Vår bedömning är att ett första steg i att samordna staten regionalt är att relevanta statliga myndigheter med en regional indelning koordineras med den nya läns- och landstingsindelningen. Med detta läggs grunden för en samhällsorganisation som utgår från behovet av samverkan för utveckling och hållbar tillväxt. Vi anser 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.

Vi avser att i slutbetänkandet återkomma till frågan om vilka statliga myndigheter som bör ha en samordnad regional indelning. Dock kan konstateras att en samordnad regional indelning är av särskild vikt gällande de myndigheter där det regionala självstyret gör prioriteringar och fattar beslut om användningen av statliga medel i myndigheternas budgetar. Detta rör bland annat Trafikverket, Tillväxtverket och ESF-rådet.

Det räcker dock inte att skapa enhetlighet i statliga myndigheters regionala indelning. Även den statliga verksamheten måste samordnas regionalt. Staten är organiserad vertikalt, i stuprör, med olika specialiserade sektorsmyndigheter. Specialiseringen och avgränsning av sakområden är nödvändig för att myndigheterna ska kunna hålla hög kompetens och ha en effektivitet i verksamheten. Men specialiseringen har också avigsidor då allt fler samhällsfrågor rör flera sakområden. Specialiseringen kan också skapa svårigheter i samverkan med kommunerna och det regionala självstyret vars uppdrag är horisontellt och omfattar flera samhällsområden. 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.

Länsstyrelserna är de enda statliga myndigheter som i likhet med den kommunala sektorn har ett horisontellt uppdrag med en rad olika verksamhetsområden. Länsstyrelserna har också i uppdrag att samordna staten regionalt och att göra tvärsektoriella avvägningar mellan statliga sektorsintressen och vår bedömning är att länsstyrelsernas uppdrag att samordna staten regionalt bör förtydligas och förstärkas. Länsstyrelsernas roll i det regionala tillväxtarbetet bör förtydligas och vi avser att återkomma till dessa frågor i vårt slutbetänkande.

Mer resursstarka län och landsting

För att trygga en tillväxt i hela landet, och därmed också skapa förutsättningar för en levande landsbygd, krävs en samhällsorganisation som i ökad omfattning möjliggör en positiv utveckling även utanför storstadsområdena. Flera utredningar har pekat på att Sverige måste forma en samhällsorganisation som kan förbättra förutsättningarna för att behålla och utveckla globalt konkurrenskraftiga arbetsmarknader, inte bara i de tre storstadsområdena utan på flera platser i landet. Detta är en av de stora tillväxtutmaningarna.

Det kräver en indelning av Sverige som gör det möjligt att skapa flera resursstarka län och landsting som får ökad planeringskapacitet, bättre villkor för inomregional planering och organisatoriska förutsättningar för att överbrygga nationella planeringsstuprör.

Vi har därför i vårt indelningsarbete haft fyra utgångspunkter för en ny indelning i län och landsting. Dessa utgångspunkter är:

Jämnstarka län och landsting

Vi 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.

Utgå från befintliga samverkansmönster

Vi 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.

Demokrati och legitimitet

Ett grundläggande krav på ett demokratiskt styrelseskick är att det ska vara överskådligt så att medborgarna har möjlighet att förstå var beslut fattas, möjlighet att påverka processen samt möjlighet att utkräva ansvar av de valda representanterna. Ett svårbegripligt och svårgenomträngligt system kan därför försvaga legitimiteten för den regionala demokratin. Att samla verksamheterna och uppgifterna som i dag beslutas av indirekta politiska organ i ett direktvalt landsting innebär möjligheter för en förstärkning av demokratin. Det ger också möjlighet att utveckla samverkan med olika intresseorganisationer och civilsamhället.

En indelning i sex län

För att ta vara på hela landets resurser och skapa förutsättningar för utveckling och tillväxt i hela landet är vår 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.

Utifrån ett strikt arbetsmarknadsperspektiv hade ett alternativ varit att satsa på nuvarande tre starka regioner och föreslå en ny regional samhällsorganisation utifrån dessa. Vi har inte valt att föreslå en sådan indelning, som skulle leda till en ännu större regional obalans. Vi föreslår i stället 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 vi 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. På detta sätt skapas förutsättningar att bygga strukturer för regional utveckling och mer jämlika förutsättningar att ta ansvar för hälso- och sjukvård.

Förslag på tre indelningsändringar

Detta förslag på indelning av Sverige i sex län och landsting bygger på våra direktiv, våra utgångspunkter samt den dialog vi har haft med politiska företrädare för länen. Enligt våra direktiv ska vi lämna vårt slutbetänkande senast den 31 augusti 2017 för ett ikraftträdande 2023. Om vi finner att det är möjligt att genomföra

en eller flera indelningsändringar som kan träda i kraft den 1 januari 2019 ska vi lämna ett delbetänkande senast den 30 juni 2016.

I detta delbetänkande lämnas sådana förslag som, för landstingens del, kan träda i kraft den 1 januari 2019. Vi har fört dialog med politiska företrädare i de berörda länen. I länen finns olika uppfattningar om såväl reformen som helhet som om tidpunkten för ikraftträdandet. I vissa län finns en bred parlamentarisk majoritet för en indelningsändring och en stark önskan om ett ikraftträdande 2019. I vissa län finns tveksamheter kring om ett ikraftträdande bör ske 2019 eller 2023. En aspekt som berörts är de utmaningar det innebär att bedriva en effektiv verksamhet i en organisation som under lång tid vet att man kommer vara föremål för förändringar. Många har också lyft fram den problematik som det kan innebära att verksamheten under lång tid leds av indelningsdelegerade. Vi bedömer som helhet att det finns en acceptans i de berörda länen för en indelningsändring med ikraftträdande 2019. I samtliga föreslagna nya län har diskussioner och också försök till olika regionbildningar föregått det förslag som vi nu lägger. Vi föreslår nedanstående tre indelningsändringar och kommer att återkomma till återstående nya län i vårt slutbetänkande.

Norrlands län

Vi föreslår en sammanläggning av de fyra nordligaste länen, Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län och landstingen i dessa län. Därmed uppnås en tillräcklig styrka för att ansvara för sjukvården i landstinget och resurser för ett effektivt regionalt utvecklingsarbete. Länen är relativt glest befolkade och för att få tillräcklig kraft i det nya länet blir det med nödvändighet ett stort geografiskt område. Här har således avvägningar gjorts mellan å ena sidan resursstyrka och å andra sidan geografisk storlek.

Svealands län

Vi föreslår ett bildande av Svealands län bestående av dagens Dalarnas, Gävleborgs, Södermanlands, Uppsala, Västmanlands och Örebro län. De kan då utgöra en stark samarbetspart till bland

annat Stockholms län. Samverkan kring bland annat kollektivtrafik och transportinfrastruktur underlättas av att hanteras av två parter i stället för i dagens indelning. Detta område har inom hälso- och sjukvårdsområdet länge samverkat inom ramen för den något större Uppsala-Örebro sjukvårdsregion.

Västra Götalands län

Vi föreslår att dagens Västra Götalands län och Värmlands län läggs samman i ett nytt Västra Götalands län. Detta knyter samman näringslivet runt Väneren och bygger vidare på befintliga samarbeten samt ger förutsättningar för ett gemensamt samarbete med Norge.

Länsstyrelser i de föreslagna länen

En ändrad länsindelning innebär även en ändrad organisation för länsstyrelserna. Färre länsstyrelser innebär även större länsstyrelser med ansvar för en större yta och bättre förutsättningar för att bedriva en effektiv och likvärdig verksamhet. Länsstyrelsernas uppgifter, dels i det regionala tillväxtarbetet och dels att samordna staten på regional nivå bör utvecklas.

Respektive ny länsstyrelse ska ansvara för länsstyrelsernas uppgifter i det nya länet. Det innebär att vissa uppgifter som tidigare varit koncentrerade till andra länsstyrelser förs till de nya länsstyrelserna när dessa bildas.

Ikraftträdande

De föreslagna ändringarna i länsindelningen ska träda i kraft den 1 januari 2018. Den förändrade landstingsindelningen föreslås träda i kraft den 1 januari 2019.

Summary

Sweden's current county boundaries date back, in most cases, hundreds of years. As early as 1957, the Parliamentary Auditors pointed out that the counties no longer appeared to be naturally divided administrative units, and ever since, inquiry after inquiry has indicated that the current county boundaries have become obsolete and that a reform of the regional administrative organisation is needed.

However, in recent decades three major changes to the county boundaries have been implemented. In 1968, the City of Stockholm and Stockholm County were merged into a single county, Stockholm County. In 1997, Kristianstad County and Malmöhus County were merged into Skåne County, and a year later, in 1998, Gothenburg and Bohus County, Älvsborg County and Skaraborg County were merged into Västra Götaland County. Regional reform has thus been implemented in the metropolitan areas. More than half of Sweden's population live in these counties, while less than half live in 18 other counties.

The county boundaries are administrative boundaries, originally intended to demarcate both national government administration and the activities of the county councils. However, today the county administrative boards are the only national government agencies that use the counties as the basis for their divisions. Most other national government agencies with a regional organisation are divided into between five and eight regions. Some have fewer, others more. If we compare the divisions of national government agencies, we see that they vary, and that, in essence no two are alike. Each agency has divided itself up based on an internal perspective and the conditions pertaining to their own activities, without regard for the effect on regional level implementation of national government administration as a whole.

The regional divisions of national government are thus both asymmetrical and fragmented. The county councils' two largest areas of activity – health and medical care, and regional growth – are also regionalised to some extent. The county councils cooperate in six health care regions, and each health care region has a coordination board tasked with coordinating highly specialised care within the region, which encompasses several county councils. A significant part of regional growth activities takes place in eight 'NUTS 2' regions, each of which distributes funds from the European Regional Development Fund and the European Social Fund.

Advantage metropolitan regions

The significant imbalance in the regional administrative organisation has been advantageous for Stockholm, Skåne and Västra Götaland, in that they have large administrative resources and a knowledge base they can bring to both regional and national discussions on distribution of resources.

By dint of their planning capacity, these counties can therefore produce thorough documentation that is tailored to the decision-making processes of agencies such as the Swedish Transport Administration. With good local and regional knowledge and a factual advantage in discussions concerning, for example, the planning of roads and railways, a strong region can convincingly and proactively produce analyses that illustrate why its own proposals are the most appropriate and profitable. There is also a size imbalance in the distribution of national research resources and project funds from the EU. Investigations show that of the research funds from Vinnova, the EU Framework Programme, the Swedish Agency for Economic and Regional Growth and the Swedish Energy Agency distributed in competition between European regions and counties in Sweden, 82 per cent have gone to the metropolitan counties and research environments in Östergötland and Uppsala. Just 18 per cent have gone to the rest of Sweden. Another report on regional development resources shows clearly that the counties that are already strong benefit most.

The proposal we now present is based on our view that it is possible, for the future, to create six strong counties that, with increased global competition and within the framework of European integration, can all contribute to national growth and local welfare. These county councils would also be strong enough to function in a fit-for-purpose regional administrative organisation alongside county administrative boards and national government agencies. Sweden's regional division is important in terms of the possibilities to create growth, and thus the conditions for equal welfare throughout the country.

A fit-for-purpose administrative organisation

The counties of today are no longer the starting point for a significant part of the regional activities of either national government or the county councils, as they were once intended to be. In our assessment, the first step in coordinating national government activities at regional level is to align the regional divisions of certain relevant national government agencies with the new county and county council boundaries. This would lay the foundations for an administrative organisation based on the need for cooperation for development and sustainable growth. We consider that coordinated regional boundaries are most relevant for those national government agencies that:

- are particularly important for cooperation on regional development responsibilities and for regional development in the county;
- have clear links to the activities of the county councils and municipalities; or
- have clear links to the activities of the county administrative boards.

In our final report, we intend to return to the question of which national government agencies should have coordinated regional boundaries. Nonetheless, it can be noted that coordinated regional boundaries are particularly important for agencies in which regional entities set priorities and make decisions on the use of

national government funds within the agencies' budgets. This includes the Swedish Transport Administration, the Swedish Agency for Economic and Regional Growth and the Swedish ESF Council.

However, it is not enough to create uniformity in the regional boundaries of national government agencies. National government activities must also be coordinated at regional level. National government has a vertical silo structure with specialised sectoral agencies. Specialisation and demarcation of areas of activity is necessary in order for the agencies to maintain a high level of expertise and operational effectiveness. But there are also drawbacks to specialisation, as increasing numbers of issues concern several areas of activity. Specialisation can also create difficulties in cooperation with municipalities and regional governments, which have horizontal tasks and cover multiple areas of society. The need for cooperation between different national government agencies in order to enable a holistic analysis, and the need to strike a balance between different sectoral interests, are growing.

County administrative boards are the only national government agencies that, like the municipal sector, have horizontal activities encompassing a range of different areas of activity. County administrative boards are also responsible for coordinating national government activities at regional level, and striking a cross-sectoral balance between national government sectoral interests. In our view, the county administrative boards' responsibility for coordinating national government activities at regional level should be clarified and reinforced, a point that we intend to revisit in our final report.

More adequately resourced counties and county councils

Securing growth throughout the country, and thereby also creating conditions for dynamic rural areas, requires an administrative organisation that enables positive development to a greater extent even outside the metropolitan areas. Several inquiries have pointed to the fact that Sweden must create an administrative organisation that can improve conditions for maintaining and developing

globally competitive labour markets, not only in the three metropolitan areas, but also in other areas of the country. This is one of the major growth challenges.

Sweden needs to be divided up in such a manner so as to create more adequately resourced counties and county councils with greater planning capacity, better conditions for intraregional planning, and organisational conditions that can bridge national planning silos.

Our work on boundary-drawing has thus been based on four premises for new boundaries for counties and county councils. These premises are:

Equally strong counties and county councils

We have sought to create counties and county councils that are equally strong. Population size is an important factor, as it determines a county's tax base and financial capacity to meet the needs and expectations of the population and the challenges of the future.

Capacity to build structures for regional development

The new counties and county councils must have sufficient capacity to be able to build structures for regional development. This means being able to establish, maintain and develop research environments and centres of excellence, distribute resources and make necessary investments.

Ability to take responsibility for the regional health and medical care system, including regional medical care

The new counties and county councils must have the capacity to take full responsibility for the health and medical care system. Even with substantially fewer counties, cooperation will be necessary between medical care authorities and national government.

Take existing cooperation patterns as a starting point

We build further on the cooperation patterns that have emerged in different areas of society. Even though these cooperative constellations are not built on a common identity, they often have a major impact on the possibilities to rally around a common agenda and mobilise development capacity. These cooperation patterns often enjoy support from the population, and can thus create legitimacy for new county boundaries.

Democracy and legitimacy

One fundamental requirement of a democratic system of government is that it must be transparent, so that citizens are able to understand where decisions are taken, influence the process and demand accountability of their elected representatives. A complicated and impenetrable system could therefore weaken the legitimacy of regional democracy. Bringing the activities and tasks that are currently decided by indirect political bodies together under a directly elected county council would offer opportunities to strengthen democracy. It would also offer an opportunity to develop cooperation with various stakeholder organisations and civil society.

Division into six counties

To utilise the resources of the entire country and create conditions for development and growth throughout the country, we consider that six regions would create development capacity to ensure that growth can take place throughout the country. A division into six counties and county councils would offer opportunities for all parts of the new counties to develop and to benefit from joint development, and to contribute to national growth and local welfare.

As previously mentioned, this is not primarily a matter of merging existing counties and county councils. Just as important as creating adequately resourced counties and county councils is creating a regional administrative organisation in which national

government agencies can have the same boundaries as the new counties and county councils, which in turn will further strengthen work on both regional growth and health and medical care.

From a strict labour market perspective, one alternative would have been to invest in the current three strong regions and propose a new regional administrative organisation based on them. We have chosen not to propose such boundaries, which would lead to an even greater regional imbalance. Instead, we propose a strong region between Stockholm and Västra Götaland: a Svealand consisting of Gävleborg, Dalarna, Uppsala, Örebro, Västmanland and Södermanland. Similarly, we propose a strong region between Stockholm and Skåne, consisting of Östergötland and the counties in Småland. In the north of the country, it is proposed that the four northernmost counties be merged. This will achieve sufficient strength for effective regional development in the north, and means that Sweden will be divided into counties and county councils of more equal strength and with real ability to fulfil their duties. This will create the conditions for building regional development structures and more equal conditions to take responsibility for health and medical care.

Three boundary changes proposed

The proposal to divide Sweden into six counties and county councils builds on our terms of reference, our basic premises, and our dialogue with political representatives of all counties. According to our terms of reference, our final report must be submitted no later than 31 August 2017 so as to enter into force in 2023. If we find that it is possible to implement one or more boundary changes that could enter into force on 1 January 2019, we must submit an report no later than 30 June 2016.

This report contains such proposals that could enter into force on 1 January 2019. Based on our dialogue with the political representatives of the counties and county councils in question, it is our assessment that there is general acceptance of these changes to the boundaries of these counties. Opinions in these counties vary about both the reform as a whole and the date of entry into force. In some counties there is a broad elected majority in favour

of boundary changes, and a strong desire for entry into force in 2019. In some counties there are doubts as to whether changes should enter into force in 2019 or 2023. One aspect mentioned has been the challenges involved in operating effective activities in an organisation that is aware that it will be subject to changes over a long period of time. Many have also pointed to the problems that may arise from activities being led by reorganisation delegates over a long period of time. Our overall assessment is that there is acceptance in the counties in question for boundary changes entering into force in 2019. The proposals we make here were preceded in all of the new counties by discussions and also alternative regional formation proposals. We propose the following three boundary changes, and will revisit the question of the remaining new counties in our final report.

Norrland County

We propose that the four northernmost counties – Västernorrland, Jämtland, Västerbotten and Norrbotten Counties – and their county councils be merged. This will ensure sufficient strength to enable responsibility for health care in the county council and resources to ensure effective regional development efforts. These counties are relatively sparsely populated, and a large geographical area will be necessary to achieve sufficient strength in the new county. In this case, the need for adequate resources has been weighed up against geographical size.

Svealand County

We propose that Svealand County be created from the current Dalarna, Gävleborg, Södermanland, Uppsala, Västmanland and Örebro Counties. Together, they could form a strong cooperation partner for Stockholm County, among others. Cooperation on public transport and transport infrastructure, for example, would benefit from being handled by two parties instead of the current arrangement. This area has long since cooperated on health and medical care in the framework of the somewhat larger Uppsala-Örebro health care region.

Västra Götaland County

We propose that the current Västra Götaland County and Värmland County be merged into a new Västra Götaland County. This would link up the business sector around Lake Vänern and build further on existing cooperation, while also creating positive conditions for joint cooperation with Norway.

County administrative boards in the proposed counties

A change of county boundaries also means a change of organisation for the county administrative boards. Fewer county administrative boards also means larger county administrative boards, with responsibility for a larger area and better potential to conduct effective and comparable operations.

The county administrative boards' role in terms of both regional growth and coordinating national government activities at regional level should be developed.

Each new county administrative board shall be responsible for the county administrative board tasks in the new counties. This means that some tasks that previously fell to other county administrative boards will be transferred to the new county administrative boards as they are formed.

Entry into force

The proposed changes to the county boundaries shall enter into force on 1 January 2018. The proposed changes to the county council boundaries shall enter into force on 1 January 2019.

1 Författningsförslag

1.1 **Förslag till lag om upphävande av lagen (1946:741) om förlängning av tiden för vissa servitut**

Härigenom föreskrivs att lagen (1946:741) om förlängning av tiden för vissa servitut ska upphöra att gälla vid utgången av 2017.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1950:595) om gräns mot allmänt vattenområde

Härigenom föreskrivs att 4 § lagen (1950:595) om gräns mot allmänt vattenområde ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

I *Norrbottens* och Kalmar län hänförs till fastigheterna även följande vattenområden i havet:

I *Norrbottens län* vid Torne älvs mynning allt vatten innanför en linje från gränsen mot Finland vid 65 grader 35 minuter nordlig bredd västerut till 23 grader 40 minuter ostlig längd från Greenwich, därifrån norrut till 65 grader 45 minuter nordlig bredd och därifrån österut till Seskarö; samt i *Kalmar län*

allt vatten innanför en linje mellan de södra uddarna av Sladö Ask och Äskeskär, Idöfjärden och Björkskärsdjupet innanför en linje mellan de sydöstra uddarna av Örskär, Idö Stångskär och Bussan, allt vatten innanför linjen Ljungskärs sydspets-Vinö Bredhäll-Boskärs nordöstra udde-Örsskärens östra uddar-Logen-Lilla (Södra) Ljusklabb-Soen, allt vatten innanför linjen Tjudö sydöstra udde-Träthällarnas huvudö- Långgrunds norra udde-Slobbsudden-Oxlenäs-Sandö nordspets-Taktö nordspets-Taktö ostspets- Eneskärs yttre både-Eneskärs sydöstra udde-Vällöromps nordöstra udde-Vällöromps sydspets-Stora Sillekroks ostspets-Gåsö ostspets, samt

allt vatten innanför linjen Stångskärs sydspets-Pata Enskärs nordöstra udde-Pata Enskärs sydspets-Lilla Millgrund-Enskärskläppens ostspets-Ryssby Enskärs ostspets-Långskärs sydöstra udde-Stånggrund-sydöstra udden av Ryggås-Stora Rocknekalvens ostspets-Skäggenäslandets nordspets.

I *Norrlands* och Kalmar län hänförs till fastigheterna även följande vattenområden i havet:

I *Norrlands län* vid Torne älvs mynning allt vatten innanför en linje från gränsen mot Finland vid 65 grader 35 minuter nordlig bredd västerut till 23 grader 40 minuter ostlig längd från Greenwich, därifrån norrut till 65 grader 45 minuter nordlig bredd och därifrån österut till Seskarö; samt

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.

1.3 Förslag till lag om upphävande av lagen (1959:517) om förlängning av tiden för vissa servitut

Härigenom föreskrivs att lagen (1959:517) om förlängning av tiden för vissa servitut ska upphöra att gälla vid utgången av 2017.

1.4 Förslag till lag om ändring i rennäringslagen (1971:437)

Härigenom föreskrivs att 3, 17, 85 och 102 §§ rennäringslagen (1971:437) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹

Renskötsel får bedrivas inom följande områden (renskötselområdet)

1. hela året (året-runt-markerna)

1. hela året (året-runt-markerna)

i *Norrbottens och Västerbottens* läns lappmarker dels ovanför odlingsgränsen, dels nedanför denna gräns på mark där skogsrenskötsel av ålder bedrivs under våren, sommaren eller hösten och marken antingen tillhör eller vid utgången av juni 1992 tillhörde staten (kronomark) eller utgör renbetesland,

i *Norrlands* läns lappmarker dels ovanför odlingsgränsen, dels nedanför denna gräns på mark där skogsrenskötsel av ålder bedrivs under våren, sommaren eller hösten och marken antingen tillhör eller vid utgången av juni 1992 tillhörde staten (kronomark) eller utgör renbetesland,

på renbetesfjällen i *Jämtlands* län,

på renbetesfjällen i *Norrlands* län,

inom de områden i *Jämtlands* och *Dalarnas* län som vid utgången av juni 1992 tillhörde staten och var särskilt upplåtna till renbete,

2. den 1 oktober–den 30 april (vinterbetesmarkerna) i övriga delar av lappmarkerna nedanför odlingsgränsen, inom sådana trakter utanför lappmarkerna och renbetesfjällen där renskötsel av ålder bedrivs vissa tider av året.

Med renbetesland förstås mark som vid avvitringen förklarats utgöra renbetesland eller av ålder använts som sådant land. Med renbetesfjällen förstås de vid avvitringen för samerna avsatta renbetesfjällen och de områden som sedermera upplåtits till utvidgning av dessa fjäll.

¹ Senaste lydelse 1996:949.

17 §²

Om det behövs virke till en anläggning eller en byggnad som avses i 16 § första eller andra stycket, får skog avverkas på de delar av betesområdet som hör till lappmarkerna, renbetesfjällen eller de områden i Jämtlands och Dalarnas län som vid utgången av juni 1992 tillhörde staten och var särskilt upplåtna till renbete. Inom samma delar av betesområdet får medlemmar i samebyn för eget behov ta bränsle och slöjdivirke.

Länsstyrelserna i Västerbottens och Norrbottens län får ge en i länet bosatt same som inte är medlem i någon sameby tillstånd att inom länet ta slöjdivirke för eget behov på mark inom lappmarkerna som tillhör eller vid utgången av juni 1992 tillhörde staten. Länsstyrelsen i Jämtlands län får ge en i detta län eller i Dalarnas län bosatt same som inte är medlem i någon sameby sådant tillstånd på renbetesfjällen och inom de områden i Jämtlands och Dalarnas län som vid utgången av juni 1992 tillhörde staten och var särskilt upplåtna till renbete. Tillstånd får bara ges samer som i en inte oväsentlig utsträckning ägnar sig åt sameslöjd. Tillståndet får återkallas när förutsättningar för tillståndet inte längre föreligger.

Länsstyrelsen i Norrlands län får ge en i länet eller i Avesta, Borlänge, Falu, Gagnefs, Hedemora, Leksands, Ludvika, Malung-Sälens, Mora, Orsa, Rättviks, Smedjebackens, Sätters, Vansbro eller Älvdalens kommuner bosatt same som inte är medlem i någon sameby tillstånd att inom länet eller inom dessa kommuner ta slöjdivirke för eget behov på mark inom lappmarkerna som tillhör eller vid utgången av juni 1992 tillhörde staten, på renbetesfjällen och inom de områden i Jämtlands och Dalarnas län som vid utgången av juni 1992 tillhörde staten och var särskilt upplåtna till renbete. Tillstånd får bara ges samer som i en inte oväsentlig utsträckning ägnar sig åt sameslöjd. Tillståndet får återkallas när förutsättningar för tillståndet inte längre föreligger.

Växande barrträd får avverkas endast efter anvisning av markens ägare eller brukare, om denne inte medger något annat.

På sådan mark utanför lappmarkerna och renbetesfjällen som hör till en samebys betesområde får byn eller medlemmar i byn för

² Senaste lydelse 1996:949.

det ändamål som anges i första stycket ta endast torra träd, vindfällan, skogsavfall, tall- och grantjur eller, för tillfälligt behov, lövträd som växer på utmark.

85 §³

Den som är same kan få tillstånd (koncession) att driva rensköttsel i *Norbottens* län nedanför lappmarksgränsen inom område där rensköttsel av ålder förekommer under hela året. Koncession innefattar rätt för koncessionshavaren att driva rensköttseln även med skötesrenar som tillhör

Den som är same kan få tillstånd (koncession) att driva rensköttsel i *Arjeplogs, Arvidsjaurs, Bodens, Gällivare, Haparanda, Jokkmokks, Kalix, Kiruna, Luleå, Pajala, Piteå, Älvsbyns, Övertorneå och Övertorneå kommuner* nedanför lappmarksgränsen inom område där rensköttsel av ålder förekommer under hela året. Koncession innefattar rätt för koncessionshavaren att driva rensköttseln även med skötesrenar som tillhör

1. den som äger eller brukar en jordbruksfastighet, som helt eller delvis är belägen inom den del av länet där koncessionsrensköttsel får bedrivas, om ägaren eller brukaren är bosatt på fastigheten eller inom området,

2. den som tidigare har haft koncession inom området, om denne är bosatt inom den del av länet där koncessionsrensköttsel får bedrivas och inte har övergått till annat huvudsakligt förvärvsarbete,

3. efterlevande make eller efterlevande underårigt barn till koncessionshavare eller till sådan under 2 angiven tidigare koncessionshavare som vid tidpunkten för dödsfallet ägde skötesrenar, om den efterlevande är bosatt inom den del av länet där koncessionsrensköttsel får bedrivas.

Koncession får lämnas endast om fortsatt rensköttsel inom området är till övervägande nytta för orten och endast om den som söker koncession kan antas komma att driva rensköttseln på ett ändamålsenligt sätt.

Koncession meddelas för viss tid, högst tio år.

³ Senaste lydelse 2006:802.

102 §⁴

Länsstyrelses åligganden enligt denna lag fullgörs *i fråga om Västernorrlands län av Länsstyrelsen i Västerbottens län och i fråga om Dalarnas län och Gävleborgs län av Länsstyrelsen i Jämtlands län.* Länsstyrelses åligganden enligt denna lag fullgörs av Länsstyrelsen i *Norrlands län.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.

⁴ Senaste lydelse 2006:802.

1.5 Förslag till lag om ändring i jaktlagen (1987:259)

Härigenom föreskrivs att 10 a § jaktlagen (1987:259) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 a §⁵

Staten har jakträtten på den mark som vid utgången av juni 1992 ingick i kronoparken Tullgarn och angränsande kronoegendomar även som kronoegendomarna på Eriksö i Stockholms och Södermanlands län, kronoparken Karlsby i Östergötlands län, kronoegendomen Ottenby kungsladugård i Kalmar län, kronoparken Halle- och Hunneberg i Västra Götalands län, kronoparken Haddebo i Örebro län, kronoparken Grönbo i Örebro och Västmanlands län samt kronoparken Kloten i Örebro, Västmanlands och Dalarnas län.

Staten har jakträtten på den mark som vid utgången av juni 1992 ingick i kronoparken Tullgarn och angränsande kronoegendomar även som kronoegendomarna på Eriksö i Stockholms och Svealands län, kronoparken Karlsby i Östergötlands län, kronoegendomen Ottenby kungsladugård i Kalmar län, kronoparken Halle- och Hunneberg i Västra Götalands län samt kronoparkerna Haddebo, Grönbo och Kloten i Svealands län.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.

⁵ Senaste lydelse 2000:593.

1.6 Förslag till lag om upphävande av lagen (1991:1149) om särskild skatteväxling med anledning av ändrat huvudmannaskap för service och vård för äldre och handikappade

Härigenom föreskrivs att lagen (1991:1149) om särskild skatteväxling med anledning av ändrat huvudmannaskap för service och vård för äldre och handikappade ska upphöra att gälla vid utgången av 2017.

1.7 Förslag till lag om upphävande av lagen (1992:1586) om slutavräkning av kommunalskattemedel för år 1991

Härigenom föreskrivs att lagen (1992:1586) om slutavräkning av kommunalskattemedel för år 1991 ska upphöra att gälla vid utgången av år 2017.

1.8 Förslag till lag om ändring i fiskelagen (1993:787)

Härigenom föreskrivs att 12 § och bilagan till fiskelagen (1993:787) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 §

Tillstånd att sträcka fast redskap från enskilt vatten vidare ut i allmänt vatten behövs inte

- | | |
|--|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. vid kusten i <i>Norrbottens län</i>, 2. vid kusten i Kalmar län söder om Kråkelund, 3. vid östra kusten i Blekinge län (norr om Torhamnsudde) och öster om en linje dragen från Torhamnsudde över Videskärs nordspets och Ungskärs sydspets till Utlängans sydspets, och 4. vid Skånes östra och södra kuster. | <ol style="list-style-type: none"> 1. vid kusten i <i>Haparanda, Kalix, Luleå, och Piteå kommuner</i>, |
|--|---|

Det fasta redskapet får dock inte i något fall sträckas ut i allmänt vatten mer än 200 meter från den kurva för tre meters djup som följer stranden vid fastlandet eller vid en ö av minst 100 meters längd.

Nuvarande lydelse

Bilaga⁶

Område	Tillåtna redskap	Tillåtna fiskslag	Särskilda bestämmelser
Vid kusten i <i>Norrbottens, Västerbottens, Västernorrlands och Gävleborgs län samt i</i>	Rörligt redskap	Alla utom lax, se dock särskilda bestämmelser	Undantaget för lax gäller inte vid långrevsfiske i vatten som är minst 20

⁶ Senaste lydelse 1995:1388.

Uppsala län
utom
Östhammars
kommun

meter djupt.
Fiskevattnet
skall antingen
ha förbindelse
med öppna
havet eller vara
beläget vid en
ö som är skild
från fastlandet
genom en
sådan
förbindelse.
Denna *skall* i
båda fallen
vara bredare
än en
kilometer,
räknat från
fastlandet eller
från en ö som
är minst 100
meter lång.
Fiskemetoden
som sådan får
inte kräva
användning av
båt eller
utgöras av
angeldonsfiske
eller liknande
metod.
Långrevsfisket
får bara
bedrivas i
vatten som är
minst 20
meter djupt.
Fiskevattnet
skall antingen

Vid kusten i
Östhammars
kommun i
Uppsala län
och vid kusten i
Stockholms
och
Södermanlands
län

Handredskap Alla

Långrev Alla

Rörliga redskap som utgörs av skötar och sillnät	Strömming och skarpsill	<p>ha förbindelse med öppna havet eller vara beläget vid en ö som är skild från fastlandet genom en sådan förbindelse.</p> <p>Denna <i>skall</i> i båda fallen vara bredare än en kilometer, räknat från fastlandet eller från en ö som är minst 100 meter lång.</p> <p>Fisket får bara bedrivas i vatten med större djup än sex meter. I Hölö och Mörkö församlingar i Stockholms län och i <i>Södermanlands län</i> är under tiden 1 april-30 september strömmings- och skarpsillfisket förbehållet innehavaren av den enskilda</p>
--	-------------------------	---

fiskerätten
intill 200
meter från
fastlandet eller
från en ö av
minst 100
meters längd.

Föreslagen lydelse

Bilaga

Område	Tillåtna redskap	Tillåtna fiskslag	Särskilda bestämmelser
Vid kusten i <i>Norrlands län samt vid kusten i Gävle, Hudiksvalls, Nordanstigs, Söderhamns, Tierps och Älv- karleby kommuner i Svealands län</i>	Rörligt redskap	Alla utom lax, se dock särskilda bestämmelser	Undantaget för lax gäller inte vid långrevsfiske i vatten som är minst 20 meter djupt. Fiskevattnet <i>ska</i> antingen ha förbindelse med öppna havet eller vara beläget vid en ö som är skild från fastlandet genom en sådan förbindelse. Denna <i>ska</i> i båda fallen vara bredare

Vid kusten i Stockholms län samt vid kusten i <i>Nyköpings, Oxelösunds, Trosa och Östhammars kommuner i Svealands län</i>	Handredskap	Alla	än en kilometer, räknat från fastlandet eller från en ö som är minst 100 meter lång. Fiskemetoden som sådan får inte kräva användning av båt eller utgöras av angeldonsfiske eller liknande metod.
	Långrev	Alla	Långrevsfisket får bara bedrivas i vatten som är minst 20 meter djupt. Fiskevattnet <i>ska</i> antingen ha förbindelse med öppna havet eller vara beläget vid en ö som är skild från fastlandet genom en sådan förbindelse. Denna <i>ska</i> i båda fallen vara bredare än en kilometer, räknat

Rörliga redskap som utgörs av skötar och sillnät	Strömming och skarpsill	från fastlandet eller från en ö som är minst 100 meter lång. Fisket får bara bedrivas i vatten med större djup än sex meter. I Hölö och Mörkö församlingar i Stockholms län och i <i>Nyköpings, Oxelösunds och Trosa kommuner i Svealands län</i> är under tiden 1 april–30 september strömmings- och skarpsill-fisket förbehållet innehavaren av den enskilda fiskerätten intill 200 meter från fastlandet eller från en ö av minst 100 meters längd.
--	-------------------------	---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.

1.9 Förslag till lag om upphävande av lagen (1993:1362) om slutavräkning av kommunalskattemedel för år 1992

Härigenom föreskrivs att lagen (1993:1362) om slutavräkning av kommunalskattemedel för år 1992 ska upphöra att gälla vid utgången av år 2017.

1.10 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1776) om skatt på energi

Härigenom föreskrivs att 11 kap. 4 § lagen (1994:1776) om skatt på energi ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

11 kap.

4 §⁷

Förteckning över kommuner som avses i 3 § första stycket.

<u>Norrbottnens län</u>	<u>Västerbottnens län</u>
<i>Samtliga kommuner</i>	<i>Samtliga kommuner</i>
<u>Jämtlands län</u>	<u>Västernorrlands län</u>
<i>Samtliga kommuner</i>	<i>Sollefteå</i>
	<i>Ånge</i>
	<i>Örnsköldsvik</i>
<u>Gävleborgs län</u>	<u>Dalarnas län</u>
<i>Ljusdal</i>	<i>Malung-Sälen</i>
	<i>Mora</i>
	<i>Orsa</i>
	<i>Älvdalen</i>
<u>Värmlands län</u>	
<i>Torsby</i>	

Föreslagen lydelse

11 kap.

4 §

Förteckning över kommuner som avses i 3 § första stycket.

<u>Norrlands län</u>	<u>Svealands län</u>
<i>Arjeplog</i>	<i>Ljusdal</i>
<i>Arvidsjaur</i>	<i>Malung-Sälen</i>
<i>Berg</i>	<i>Mora</i>
<i>Bjurholm</i>	<i>Orsa</i>
<i>Boden</i>	<i>Älvdalen</i>

⁷ Senaste lydelse 2007:1387.

Bräcke
Dorotea
Gällivare
Haparanda
Härjedalen
Jokkmokk
Kalix
Kiruna
Krokom
Luleå
Lycksele
Malå
Nordmaling
Norsjö
Pajala
Piteå
Ragunda
Robertsfors
Skellefteå
Sollefteå
Sorsele
Storuman
Strömsund
Umeå
Vilhelmina
Vindeln
Vännäs
Ånge
Åre
Åsele
Älvsbyn
Örnsköldsvik
Östersund
Överkalix
Övertorneå

Västra Götalands län
Torsby

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.

1.11 Förslag till lag om upphävande av lagen (1997:1328) med anledning av bildandet av Västra Götalands län

Härigenom föreskrivs att lagen (1997:1328) med anledning av bildandet av Västra Götalands län ska upphöra att gälla vid utgången av 2017.

1.12 Förslag till lag om upphävande av lagen (1998:587) om rätt för landstinget och kommunerna i Skåne län och Västra Götalands län att lämna bidrag till annan kommun

Härigenom föreskrivs att lagen (1998:587) om rätt för landstinget och kommunerna i Skåne län och Västra Götalands län att lämna bidrag till annan kommun ska upphöra att gälla vid utgången av 2017.

1.13 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:1170) om särskilda avdrag i vissa fall vid avgifts- beräkningen enligt lagen (1994:1920) om allmän löneavgift och socialavgiftslagen (2000:980)

Härigenom föreskrivs att bilagan till lagen om ändring i lagen (2001:1170) om särskilda avdrag i vissa fall vid avgiftsberäkningen enligt lagen (1994:1920) om allmän löneavgift och socialavgiftslagen (2000:980) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Bilaga⁸

Stödområde

Norrbottens län: Arvidsjaurs, Arjeplogs, Gällivare, Haparanda, Jokkmokks, Kalix, Kiruna, Pajala, Älvsbyns, Överkalix och Övertorneå kommuner samt Edefors och Gunnarsbyns församlingar i Bodens kommun och f.d. Markbygdens kyrkobokföringsdistrikt i Piteå kommun.

Norrlands län: Arjeplogs, Arvidsjaurs, Bergs, Bjurholms, Bräcke, Dorotea, Gällivare, Haparanda, Härjedalens, Jokkmokks, Kalix, Kiruna, Krokoms, Lycksele, Malå, Norsjö, Pajala, Ragunda, Sollefteå Sorsele, Storumanns, Strömsunds, Vilhelmina, Vindelns, Ånge, Åre, Åsele, Älvsbyns, Östersunds, Överkalix och Övertorneå kommuner, Edefors och Gunnarsbyns församlingar i Bodens kommun, f.d. Markbygdens kyrkobokföringsdistrikt i Piteå kommun, Fällfors, Jörns och Kalvträsk församlingar i Skellefteå kommun, Holms och Lidens församlingar i Sundsvalls

⁸ Senaste lydelse 2007:1379.

kommun samt Anundsjö, Björna, Skorpeds och Trehörningsjö församlingar i Örnsköldsviks kommun.

Västerbottens län: Bjurholms, Dorotea, Lycksele, Malå, Norsjö, Sorsele, Storumans, Vilhelmina, Vindelns och Åsele kommuner samt Fällfors, Jörns och Kalvträskes församlingar i Skellefteå kommun.

Jämtlands län: Bergs, Bräcke, Härjedalens, Krokoms, Ragunda, Strömsunds, Åre och Östersunds kommuner.

Västernorrlands län: Sollefteå och Ånge kommuner, Holms och Lidens församlingar i Sundsvalls kommun samt Anundsjö, Björna, Skorpeds och Trehörningsjö församlingar i Örnsköldsviks kommun.

Gävleborgs län: Ljusdals kommun.

Svealands län: Ljusdals, Malung-Sälens, Orsa, Vansbro och Älvdalens kommuner samt Venjans och Våmbus församlingar i Mora kommun.

Dalarnas län: Malung-Sälens, Orsa, Vansbro och Älvdalens kommuner samt Venjans och Våmbus församlingar i Mora kommun.

Värmlands län: Torsby kommun.

Västra Götalands län: Torsby kommun.

Med församlingar avses de territoriella församlingar som fanns den 31 december 1999.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.

1.14 Förslag till lag om ändring i lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning

Härigenom föreskrivs att det i lagen (2004:773) om kommunal-ekonomisk utjämning ska införas en ny paragraf, 12 a §, av följande lydelse.

12 a § Ett landsting som bildas genom att landsting läggs samman enligt lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting ska årligen ha rätt till ett strukturbidrag med det belopp som de ingående landstingen vid tidpunkten för indelningsändringen sammantaget hade rätt till enligt 12 §.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

1.15 Förslag till lag om ändring i vallagen (2005:837)

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 2 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

2 §⁹

Vid val till riksdagen är landet indelat i följande valkretsar:

1. Stockholms kommun,
2. Stockholms läns valkrets (Stockholms län med undantag av Stockholms kommun),
3. *Uppsala län,*
3. *Svealands läns östra valkrets (Enköpings, Heby, Håbo, Knivsta, Tierps, Uppsala, Ålvkarleby och Östhammars kommuner)*
4. *Södermanlands län,*
4. *Svealands läns södra valkrets (Eskilstuna, Flen, Gnesta, Katrineholm, Nyköping, Oxelösund, Strängnäs, Trosa och Vingåkers kommuner)*
5. Östergötlands län,
6. Jönköpings län,
7. Kronobergs län,
8. Kalmar län,
9. Gotlands län,
10. Blekinge län,
11. Malmö kommun,
12. Skåne läns västra valkrets (Bjuvs, Eslövs, Helsingborgs, Höganäs, Hörby, Höörs, Landskrona och Svalövs kommuner),
13. Skåne läns södra valkrets (Burlövs, Kävlinge, Lomma, Lunds, Sjöbo, Skurups, Staffanstorps, Svedala, Trelleborgs, Vellinge och Ystads kommuner),
14. Skåne läns norra och östra valkrets (Bromölla, Båstads, Hässleholms, Klippans, Kristianstads, Osby, Perstorps, Simrishamns,

⁹ Senaste lydelse 2014:1384.

Tomelilla, Åstorps, Ängelholms, Örkelljunga och Östra Göinge kommuner),

15. Hallands län,

16. Göteborgs kommun,

17. Västra Götalands läns västra valkrets (Ale, Alingsås, Härryda, Kungälv, Lerums, Lilla Edets, Mölndals, Partille, Stenungsunds, Tjörns och Öckerö kommuner),

18. Västra Götalands läns norra valkrets (Bengtstors, Dals-Eds, Färgelanda, Lysekils, Melleruds, Munkedals, Orusts, Sotenäs, Strömstads, Tanums, Trollhättans, Uddevalla, Vänersborgs och Åmåls kommuner),

18. Västra Götalands läns mellersta valkrets (Bengtstors, Dals-Eds, Färgelanda, Lysekils, Melleruds, Munkedals, Orusts, Sotenäs, Strömstads, Tanums, Trollhättans, Uddevalla, Vänersborgs och Åmåls kommuner),

19. Västra Götalands läns södra valkrets (Bollebygds, Borås, Herrljunga, Marks, Svenljunga, Tranemo, Ulricehamns och Vårgårda kommuner),

20. Västra Götalands läns östra valkrets (Essunga, Falköpings, Grästorps, Gullspångs, Götene, Hjo, Karlsborgs, Lidköpings, Mariestads, Skara, Skövde, Tibro, Tidaholms, Töreboda och Vara kommuner),

21. Värmlands län,

21. Västra Götalands läns norra valkrets (Arvika, Eda, Filipstads, Forshaga, Grums, Hagfors, Hammarö, Karlstads, Kils, Kristinehamns, Munkfors, Storfors, Sunne, Säffle, Torsby, Årjängs, Karlskoga och Degerfors kommuner)

22. Örebro län,

22. Svealands läns västra valkrets (Askersunds, Degerfors, Hallsbergs, Hällefors, Karlskoga, Kumla, Laxå, Lekebergs, Lindesbergs, Ljusnarsbergs, Nora och Örebro kommuner)

23. Västmanlands län,

23. Svealands läns mellersta valkrets (Arboga, Fagersta, Hallstahammars, Kungsörs, Köpings, Norbergs, Sala, Skinnskattebergs,

24. *Dalarnas län,* *Surahammars och Västerås kommuner)*
24. *Svealands läns nordvästra valkrets (Avesta, Borlänge, Falu, Gagnefs, Hedemora, Leksands, Ludvika, Malung-Sälens, Mora, Orsa, Rättviks, Smedjebackens, Sätters, Vansbro och Älvdalens kommuner)*
25. *Gävleborgs län,*
25. *Svealands läns nordöstra valkrets (Bollnäs, Gävle, Hofors, Hudiksvalls, Ljusdals, Nordanstigs, Ockelbo, Ovanåkers, Sandvikens, och Söderhamns kommuner)*
26. *Västernorrlands län,*
26. *Norrlands läns sydöstra valkrets (Härnösands, Kramfors, Sollefteå, Sundsvalls, Timrå, Ånge och Örnsköldsviks kommuner),*
27. *Jämtlands län,*
27. *Norrlands läns sydvästra valkrets (Bergs, Bräcke, Härjedalens, Krokoms, Ragunda, Strömsunds, Åre och Östersunds kommuner),*
28. *Västerbottens län, och*
28. *Norrlands läns mellersta valkrets (Bjurholms, Dorotea, Lycksele, Malå, Nordmalings, Norsjö, Robertsfors, Skellefteå, Sorsele, Storumans, Umeå, Vilhelmina, Vindelns, Vännäs och Åsele kommuner), och*
29. *Norrbottens län.*
29. *Norrlands läns norra valkrets (Arjeplogs, Arvidsjaur, Bodens, Gällivare, Haparanda, Jokkmokks, Kalix, Kiruna, Luleå, Pajala, Piteå, Älvsbyns, Överkalix och Övertorneå kommuner).*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.

1.16 Förslag till lag om ändring i vägtrafikskattelagen (2006:227)

Härigenom föreskrivs att bilaga 1 till vägtrafikskattelagen (2006:227) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Bilaga 1¹⁰

Förteckning över kommuner som avses i 2 kap. 11 §

Norbottens län: Arjeplogs, Arvidsjaur, Gällivare, Haparanda, Jokkmokks, Kalix, Kiruna, Pajala, Älvsbyns, Överkalix och Övertorneå kommuner.

Norrlands län: Arjeplogs, Arvidsjaur, Bergs, Bjurholms, Bräcke, Dorotea, Gällivare, Haparanda, Härjedalens, Jokkmokks, Kalix, Kiruna, Krokoms, Lycksele, Malå, Norsjö, Pajala, Ragunda, Sollefteå, Sorsele, Storumans, Strömsunds, Vilhelmina, Vindelns, Vännäs, Ånge, Åre, Åsele, Älvsbyns, Överkalix och Övertorneå kommuner.

Västerbottens län: Bjurholms, Dorotea, Lycksele, Malå, Norsjö, Sorsele, Storumans, Vilhelmina, Vindelns, Vännäs och Åsele kommuner.

Jämtlands län: Bergs, Bräcke, Härjedalens, Krokoms, Ragunda, Strömsunds och Åre kommuner.

Västernorrlands län: Sollefteå och Ånge kommuner.

Gävleborgs län: Ljusdals kommun.

Svealands län: Ljusdals, Malung-Sälens, Vansbro och Älvdalens kommuner.

Dalarnas län: Malung-Sälens, Vansbro och Älvdalens kommuner.

¹⁰ Senaste lydelse 2007:1391.

Värmlands län: Torsby
kommun.

Västra Götalands län: Torsby
kommun.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.

1.17 Förslag till lag om ändring i lagen (2008:552) om katastrofmedicin som en del av svenska insatser utomlands

Härigenom föreskrivs att 6 § lagen (2008:552) om katastrofmedicin som en del av svenska insatser utomlands ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §

Beredskap för katastrofmedicinska insatser enligt denna lag ska upprätthållas av landstingen i Stockholms, Västra Götalands, Skåne, Östergötlands, *Uppsala* och *Västerbottens* län.

Beredskap för katastrofmedicinska insatser enligt denna lag ska upprätthållas av landstingen i Stockholms, Västra Götalands, Skåne, Östergötlands, *Svealands* och *Norrlands* län.

Övriga landsting får upprätthålla sådan beredskap.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

1.18 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län

Härigenom föreskrivs att 1, 3 och 4 §§ lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹¹

I denna lag finns bestämmelser om regionalt tillväxtarbete och om länsplaner för regional transportinfrastruktur i Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Gotlands, Skåne, Hallands, Västra Götalands, Örebro, Gävleborgs och Jämtlands län.

I denna lag finns bestämmelser om regionalt tillväxtarbete och om länsplaner för regional transportinfrastruktur i Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Gotlands, Skåne, Hallands, Västra Götalands, Svealands och Norrlands län.

3 §¹²

Denna lag gäller för Östergötlands läns landsting, Jönköpings läns landsting, Kronobergs läns landsting, Skåne läns landsting, Hallands läns landsting, Västra Götalands läns landsting, Örebro läns landsting, Gävleborgs läns landsting och Jämtlands läns landsting. Lagen gäller också, med undantag för 8 § 1, för Gotlands kommun. Det som sägs om ett landsting i 5–10 §§ gäller i sådant fall kommunen.

Denna lag gäller för Östergötlands läns landsting, Jönköpings läns landsting, Kronobergs läns landsting, Skåne läns landsting, Hallands läns landsting, Västra Götalands läns landsting, Svealands läns landsting och Norrlands läns landsting. Lagen gäller också, med undantag för 8 § 1, för Gotlands kommun. Det som sägs om ett landsting i 5–10 §§ gäller i sådant fall kommunen.

¹¹ Senaste lydelse 2014:473.

¹² Senaste lydelse 2014:473.

4 §¹³

De landsting som avses i denna lag får besluta att landstingsfullmäktige och landstingsstyrelsen i stället ska betecknas regionfullmäktige och regionstyrelsen. Det som sägs i andra författningar om landstingsfullmäktige och landstingsstyrelsen gäller i sådant fall regionfullmäktige och regionstyrelsen.

Gotlands kommun får besluta att kommunfullmäktige och kommunstyrelsen i stället ska betecknas regionfullmäktige och regionstyrelsen. Det som sägs i andra författningar om kommunfullmäktige och kommunstyrelsen gäller i sådant fall regionfullmäktige och regionstyrelsen.

Vid genomförande av val enligt vallagen (2005:837) ska dock beteckningen landstingsfullmäktige användas vid val i Östergötlands läns landsting, Jönköpings läns landsting, Kronobergs läns landsting, Skåne läns landsting, Hallands läns landsting, Västra Götalands läns landsting, Örebro läns landsting, Gävleborgs läns landsting och Jämtlands läns landsting. Vid val i Gotlands kommun ska beteckningen kommunfullmäktige användas.

Vid genomförande av val enligt vallagen (2005:837) ska dock beteckningen landstingsfullmäktige användas vid val i Östergötlands läns landsting, Jönköpings läns landsting, Kronobergs läns landsting, Skåne läns landsting, Hallands läns landsting, Västra Götalands läns landsting, Svealands läns landsting och Norrlands läns landsting. Vid val i Gotlands kommun ska beteckningen kommunfullmäktige användas.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018 i fråga om 1 § och i övrigt den 1 januari 2019.

¹³ Senaste lydelse 2014:473.

1.19 Förslag till lag om ändring i drivmedelslagen (2011:319)

Härigenom föreskrivs att 2 § drivmedelslagen (2011:319) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹⁴

I denna lag avses med

alternativt bränsle: ett bränsle avsett för motordrift som inte är bensin eller dieselbränsle och som inte till övervägande del har sitt ursprung i råolja,

bensin: ett bränsle som är avsett för motordrift och omfattas av nr 2710 11 41, 2710 11 45, 2710 11 49, 2710 11 51 eller 2710 11 59 i kommissionens förordning (EG) nr 2031/2001 av den 6 augusti 2001, om ändring av bilaga I till rådets förordning (EEG) nr 2658/87 om tulltaxe- och statistiknomenklaturen och om Gemensamma tulltaxan,

biodrivmedel: ett vätskeformigt eller gasformigt bränsle som är framställt av biomassa och avsett för motordrift,

dieselbränsle: ett bränsle som är avsett för motordrift och omfattas av nr 2710 19 41 eller 2710 19 45 i förordning (EG) nr 2031/2001,

drivmedel: ett bränsle som är avsett för motordrift eller energi i annan form som också är avsedd för motordrift,

drivmedelsleverantör: den som genom att leverera ett drivmedel är skyldig att betala skatt enligt lagen (1994:1776) om skatt på energi,

sommar: tiden från och med den 16 maj till och med den 31 augusti i Gävleborgs, Väster- norrlands, Jämtlands, Väster- bottens och Norrbottens län samt tiden från och med den 1 maj till och med den 15 september i övriga Sverige, och

sommar: tiden från och med den 16 maj till och med den 31 augusti i Norrlands län samt Bollnäs, Gävle, Hofors, Hudiks- valls, Ljusdals, Nordanstigs, Ockelbo, Övanåkers, Sandvikens, och Söderhamns kommuner samt tiden från och med den 1 maj till

¹⁴ Senaste lydelse 2016:97.

vinter: tiden från och med den 16 oktober till och med den 31 mars i *Gävleborgs, Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens* län samt tiden från och med den 1 november till och med den 15 mars i övriga Sverige.

och med den 15 september i övriga Sverige, och

vinter: tiden från och med den 16 oktober till och med den 31 mars i *Norrlands län samt Bollnäs, Gävle, Hofors, Hudiksvalls, Ljusdals, Nordanstigs, Ockelbo, Ovanåkers, Sandvikens, och Söderhamns kommuner* samt tiden från och med den 1 november till och med den 15 mars i övriga Sverige.

I övrigt har termer och uttryck i denna lag samma innebörd som i lagen (2016:96) om fritidsbåtar och vattenskotrar, lagen (1998:1707) om åtgärder mot buller och avgaser från mobila maskiner och lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.

2 Uppdrag och arbete

2.1 Direktiven

I det direktiv 2015:77 som beslutades av regeringen den 2 juli 2015 anges att vi ska 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. Vi ska göra den utredning som krävs för indelningsändringar samt analysera behovet av ekonomiska regleringar och anpassning av systemet för kommunalekonomisk utjämning.

I uppdraget ingår även att föreslå en enhetlig beteckning för kommuner på regional nivå. Vidare ska vi föreslå hur landsting ska tilldelas det regionala utvecklingsansvaret. Vi ska analysera vissa frågor kopplade till länsstyrelsernas verksamhet och vi ska även analysera och beakta hur länsstyrelser och andra statliga myndigheter kan samverka med de nya landstingen.

Vi har i enlighet med direktiven lämnat en delredovisning till regeringen den 29 februari 2016 (Komm2016/00342/Fi2015:09).

Enligt direktiven ska vi lämna förslag på en ny indelning som kan träda i kraft den 1 januari 2023. Vidare ska vi enligt direktiven, om vi finner att det är möjligt att genomföra några indelningsändringar som kan träda i kraft den 1 januari 2019 föreslå det i ett delbetänkande.

I detta delbetänkande lämnas sådana förslag som, för landstingens del, kan träda i kraft den 1 januari 2019.

Vi har fört dialog med politiska företrädare i de berörda länen. I länen finns olika uppfattningar om såväl reformen som helhet som om tidpunkten för ikraftträdandet. I vissa län finns en bred majoritet för en indelningsändring och en stark önskan om ett ikraftträdande 2019. I vissa län finns tveksamheter kring om ett

ikraftträdande bör ske 2019 eller 2023. En aspekt som berörts är de utmaningar det innebär att bedriva en effektiv verksamhet i en organisation som under lång tid vet att man kommer vara föremål för förändringar. Många har också lyft fram den problematik som det kan innebära att verksamheten under lång tid leds av indelningsdelegerade. Vi bedömer som helhet att det finns en acceptans i de berörda länen för en indelningsändring med ikraftträdande 2019. I samtliga föreslagna nya län har diskussioner och också försök till olika regionbildningar föregått det förslag som vi nu lägger.

Detta betänkande avser således ny indelning av län och landsting i vissa delar av landet. Flera av de frågor i direktiven vi har att besvara rör hela landet och inte en specifik indelningsändring. Vi kommer i vårt slutbetänkande att återkomma med indelningsförslag för resten av landet samt i frågor som kan beröra samtliga län och landsting på andra sätt än i fråga om indelningsändring. Vi återkommer även i frågor som rör statliga myndigheters regionala indelning.

2.2 Vårt arbetssätt

Vi har bedrivit arbetet i öppen dialog med flera berörda parter och löpande informerat om processen. I januari 2016 presenterade vi ett utkast till utgångspunkter för en indelning och i mars 2016 presenterades ett diskussionsunderlag i form av en kartbild.

2.2.1 Samrådsgruppen

Sveriges Kommuner och Landsting har efter dialog med oss bjudit in samtliga landsting att utse representanter till en samrådsgrupp. Gruppen består av ledande företrädare för kommuner, regionförbund och landsting i länen. I de flesta fall representeras såväl landstinget som kommuner från respektive län. Representanterna i samrådsgruppen uppmanades även att ta ett särskilt ansvar för att samordna diskussionerna i länet. Möten med samrådsgruppen har hållits vid fyra tillfällen.

Vi har även haft bilaterala möten med politiska företrädare för varje län för att inhämta kunskap och diskutera vårt arbete.

Samtliga landsting har besvarat frågor som vi ställt till dem och varit behjälpliga med underlag när det efterfrågats.

Stora delar av samrådsgruppen uttryckte tidigt i vårt arbete en önskan att vi, efter att ha haft dialog med politiska företrädare för samtliga län, skulle presentera ett diskussionsunderlag i form av en kartbild. Detta presenterades, som nämnts, den 9 mars och efter det har vi genomfört gemensamma möten med politiska företrädare i respektive föreslaget nytt län. Vid mötena diskuterades bland annat hur respektive nuvarande län ställer sig till det framlagda förslaget som helhet och i delar. Vi konstaterade, efter samtalen, att det finns ett fortsatt starkt stöd för att bilda färre och större län och landsting. Flertalet gav uttryck för en acceptans av en fortsatt process utifrån det framlagda förslaget. De allra flesta länen betonade vikten av att den statliga regionala indelningen, gällande såväl länsstyrelser som relevanta centrala myndigheter, följer den nu föreslagna indelningen för att skapa en ändamålsenlig och effektiv samhällsorganisation.

Gemensamma förberedande diskussioner och konkret arbete har inletts mellan flera olika län som en direkt följd av vårt arbete.

2.2.2 Länsstyrelserna

Vi har vid flera tillfällen deltagit vid landshövdingarnas möten för att informera om och diskutera vårt arbete. Vi har även informerat länsråden om arbetet. Efter önskemål från oss har landshövdingarna utsett en grupp bestående av två landshövdingar och en länsöverdirektör med vilken vi har kunnat föra fördjupade diskussioner.

2.2.3 Dialog med berörda parter

Vi har bjudit in berörda statliga sektorsmyndigheter till informationsmöten. Vidare har vi haft separata möten med flera relevanta myndigheter.

Vi har träffat företrädare för flera intresseorganisationer för att ta del av deras synpunkter gällande kommitténs uppdrag och arbete. Möten har genomförts med representanter för bland annat Vårdförbundet, Kommunalarbetareförbundet, Sveriges läkarförbund,

Lantbrukarnas riksförbund, Sveriges Handelskamrar, SPF Seniorerna, Pensionärernas riksorganisation, Folkbildningsförbundet, Folkbildningsrådet, Svensk scenkonst, Hela Sverige ska leva, Landsorganisationen Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien, Sveriges akademikers centralorganisation, Fackförbundet ST och KLYS – konstnärliga och litterära yrkesutövares samarbetsnämnd.

Vi har deltagit i ett stort antal seminarier och konferenser där frågor som berör kommitténs uppdrag har varit en del av programmet. Därutöver har vi inhämtat synpunkter från andra utredningar som arbetar med frågor som berör vårt uppdrag.

Vi har tagit del av erfarenheter från tidigare indelningsförändringar avseende Skåne och Västra Götalands län. Västra Götalands läns landsting har på eget initiativ sammanställt ett antal rapporter om sina erfarenheter av processen ur vilka vi hämtat en del exempel.

I utredningsarbetet har Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser varit behjälpliga med dels prognoser över framtida arbetsmarknadsregioner, dels olika kartunderlag. Ortnamnsarkivet vid Institutet för språk och folkminnen har varit behjälpliga i frågor om namnen på de nya länen. Prognoser över befolkningsutvecklingen i Sverige har köpts in av Statistiska centralbyrån. Kapitel 6 har utarbetats med hjälp av Hjalmarsson Research.

2.2.4 Begrepp

I betänkandet använder vi begreppet landsting för kommuner på regional nivå. Idag har vissa landsting rätt att kalla sitt fullmäktige och sin styrelse regionfullmäktige respektive regionstyrelse. I slutbetänkandet kommer vi att återkomma med ett förslag på enhetlig beteckning på kommuner på regional nivå.

Med begreppet län avses ibland det geografiska området och ibland de organisationer som är verksamma inom detta geografiska område. När vi avser den statliga regionala myndigheten inom länet används benämningen länsstyrelsen.

3 Rättsliga förutsättningar för en ändrad läns- och landstingsindelning

I detta kapitel redogör vi för de rättsliga förutsättningarna för en ändrad läns- och landstingsindelning. De rättsliga förutsättningar som hänger samman med valfrågor finns i kapitel 16 om val i samband med indelningsändringar.

3.1 Utgångspunkter

Enligt 1 kap. 1 § andra stycket regeringsformen förverkligas den svenska folkstyrelsen genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. Enligt 7 § samma kapitel finns i riket kommuner på lokal och regional nivå. Det som i regeringsformen avses med kommuner på regional nivå är det som i kommunallagen (1991:900) betecknas landsting. Föreskrifter om grunderna för ändring i rikets indelning i kommuner meddelas enligt 14 kap. 6 § regeringsformen i lag.

Den lag som reglerar rikets indelning i kommuner är lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting (indelningslagen). Riksdagen beslutade den 15 juni 2016 om vissa ändringar i lagen i enlighet med regeringens proposition Övergångsstyre och utjämning vid ändrad kommun- och landstingsindelning (prop. 2015/16:121). Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 augusti 2016. I det följande hänvisas till lagen i dess nya kommande lydelse.

Indelningslagens andra kapitel rör ändringar i indelningen i landsting. Enligt den inledande paragrafen i detta kapitel får regeringen besluta om ändring i rikets indelning i landsting, om det

inte finns hinder mot en motsvarande ändring i länsindelningen. Det är alltså regeringen som beslutar om ändringar i landstingsindelningen. Enligt 1 kap. 2 § kommunallagen omfattar varje landsting ett län, om inte något annat är särskilt föreskrivet.

Det finns inga författningsbestämmelser om länsindelningen eller förfarandet vid ändring i denna. När det gäller ändringar av länsindelningen anses det att regeringen har rätt att besluta om mindre ändringar (närmast som en följd av ändringar i den kommunala indelningen), medan frågor om mera omfattande ändringar ska underställas riksdagen (prop. 1978/79:157 s. 85 och prop. 1995/96:38 s. 7 f.).

Hur länsindelningen ser ut i Sverige framgår indirekt av regeringens tillkännagivande (2007:229) om länens indelning i kommuner. Tillkännagivandet är inte normgivande utan anger endast hur Sveriges länsindelning ser ut vid en viss tidpunkt. I 1 § förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion anges att det i varje län finns en länsstyrelse.

3.2 Förutsättningar för ändring i landstingsindelningen

En ändring i landstingsindelningen får enligt 2 kap. 1 § indelningslagen ske endast om ändringen kan antas medföra bestående fördel för ett landsting eller en del av ett landsting eller andra fördelar från allmän synpunkt. Regeringen får meddela de föreskrifter som behövs för ändringens genomförande.

Enligt förarbetena till indelningslagen (prop. 1978/79:157 s. 119–120) anges att förutsättningarna i 2 kap. 1 § för en ändring i landstingsindelningen överensstämmer med dem som gäller för ändring i kommunindelningen. Vidare anförs att ändringar kan föranledas inte endast av omständigheter som hänger samman med den landstingskommunala verksamheten utan även av en ändring i länsindelningen som orsakas av förhållanden som har med den statliga regionala förvaltningen att göra.

När det gäller förutsättningar för ändring i kommunindelningen anförs i specialmotiveringen i ovan nämnda proposition (s. 99–100) bland annat följande. De allmänna förutsättningarna för indelningsändring innebär att regeringen får besluta om en sådan ändring

endast om den kan antas medföra bestående fördel för en kommun eller en del av en kommun eller andra fördelar från allmän synpunkt. Det måste finnas från allmän synpunkt objektiva bärande skäl för en indelningsändring. Prövningen av en indelningsfråga innebär vanligtvis att fördelarna med indelningsändringen vägs mot nackdelarna. Vid denna avvägning, som enligt förarbetena inte sällan är besvärlig, bör alla omständigheter som talar för eller mot en indelningsändring uppmärksammas. I fråga om större indelningsändringar motiveras dessa sällan av ett enda skäl. En rad olika faktorer inverkar på bedömningen till exempel befolkningsutvecklingen, de näringsgeografiska frågorna, tätortsstrukturen, avståndsförhållanden, arbetsmarknad och sysselsättning, bostäder samt kollektivtrafik. Indelningsändringens inverkan på kommunal service, bland annat hälso- och sjukvård, barnomsorg, skolväsende samt fritids- och kulturverksamhet måste beaktas, liksom de kommunalekonomiska och de kommunaldemokratiska frågorna. När det gäller att fördelarna måste antas bli bestående anför det att en indelningsändring bör tillgripas endast om den bedöms medföra en lösning under överskådlig framtid av de aktuella problemen.

3.3 Utredning

I 2 kap. 7 § indelningslagen anges att vissa bestämmelser i första kapitlet som handlar om utredning om indelningsändring ska gälla även för landsting. Det innebär bland annat följande. Utredning om en ändring i landstingsindelningen ska omfatta alla omständigheter som inverkar på frågan. Vid utredningen ska samråd ske med de landsting som har intresse av frågan. Om den ändring i landstingsindelningen som utredningen avser bör föranleda en ändring också i någon annan indelning, ska utredningen omfatta även en sådan ändring. Statliga och kommunala myndigheter ska i skäligen omfattning lämna upplysningar och biträde, när det begärs av den som gör utredningen. Om utredningen visar att landstingsindelningen bör ändras, ska ett förslag upprättas till ändringen samt till den ekonomiska reglering och de övriga föreskrifter som ändringen kan ge anledning till.

3.4 Ekonomisk reglering

I 2 kap. 7 § indelningslagen anges att vid ändringar i indelningen i landsting tillämpas bland annat bestämmelserna om ekonomisk reglering i 1 kap. i 6–10 §§. Enligt bestämmelserna ska, när ett landsting delas, de inbördes ekonomiska förhållandena mellan landstingen enligt den nya indelningen regleras. När en del av ett landsting överförs till ett annat landsting ska sådan reglering ske, om en tillgång eller förbindelse, som kan hänföras till den delen bör överföras till det andra landstinget eller om det finns särskilda skäl till reglering. Regleringen ska ha till syfte att på ett ändamålsenligt och skäligt sätt fördela landstingets förmögenhet eller en del av denna. Regleringen fastställs av regeringen när beslutet om indelningsändringen meddelas. Om landstingen är ense om regleringen bör denna fastställas. När ett landsting läggs samman med ett annat landsting, övergår landstingets tillgångar och ansvarigheten för dess förbindelser till det landsting som bildas genom sammanläggningen.

Om ett landstings ekonomiska ställning försämras på grund av en indelningsändring, får regeringen bestämma att ett annat landsting som har fördel av ändringen ska bidra till det förstnämnda landstingets utgifter i skälig utsträckning. Detsamma gäller om ett landsting på grund av en indelningsändring får kostnader för att ordna sin förvaltning, till vilka det eller de andra landsting som närmast berörs av ändringen skäligen bör bidra. Regeringen får bestämma att bidraget ska lämnas på en gång eller under en viss övergångstid.

Enligt 2 kap. 8 § får, om en indelningsändring innebär att ett nytt landsting bildas, landstinget lämna bidrag till en kommun inom landstinget i den utsträckning det behövs för att motverka att bildandet leder till höjd kommunalskatt. Vidare får kommunerna inom landstinget lämna bidrag till varandra, om det behövs för att jämna ut ekonomiska effekter mellan kommunerna på grund av att uppgifter förts över från landstinget till kommunerna eller omvänt. Bidrag får som längst lämnas till utgången av det femte året från det att indelningsändringen har trätt i kraft. De närmare villkoren för bidragsgivningen ska regleras i en överenskommelse mellan de berörda parterna.

3.5 Ikraftträdande

Enligt 2 kap. 6 § indelningslagen träder en indelningsändring i kraft den 1 januari det år som bestäms i beslutet om ändringen. Om ändringen är av sådan omfattning att ett landsting enligt den nya indelningen inte bör företrädas av de gamla landstingsfullmäktige, träder ändringen i kraft den 1 januari året efter det år då val i hela riket av fullmäktige har ägt rum. Ett beslut om indelningsändring ska meddelas senast ett år innan ändringen ska träda i kraft. Om det finns synnerliga skäl, får beslutet meddelas vid en senare tidpunkt, dock inte senare än åtta månader före ikraftträdandet.

Ikraftträdande av större ändringar i indelningen kan alltså tidigast ske den 1 januari 2019, nästa möjliga tidpunkt för ikraftträdande är den 1 januari 2023.

3.6 Övergångsstyre

Enligt indelningslagens 2 kap. 7 § ska bestämmelsen i 1 kap. 17 § om indelningsdelegerade gälla även vid ändringar i indelningen i landsting. Denna bestämmelse innebär att regeringen ska bestämma att landstinget enligt den nya indelningen ska företrädas av indelningsdelegerade, om en indelningsändring innebär att ett nytt landsting bildas eller om ändringen annars är av sådan omfattning att landstinget enligt den nya indelningen inte bör företrädas av de gamla landstingsfullmäktige. Detta ska gälla från det att de indelningsdelegerade har valts till dess de nyvalda fullmäktige börjar sin tjänstgöring.

Tredje kapitlet i indelningslagen innehåller bestämmelser som ska tillämpas om regeringen har beslutat att en kommun eller ett landsting ska företrädas av indelningsdelegerade. Enligt detta kapitel gäller för landsting bland annat följande.

De indelningsdelegerade och ersättare för dessa utses från varje landsting vars område helt eller delvis ska ingå i landstinget enligt den nya indelningen (ändringsberörda landsting). Antalet indelningsdelegerade och ersättare från varje landsting bestäms av fullmäktige i ändringsberörda landsting. Om landstingen inte är överens om antalet, ska regeringen fastställa antalet indelningsdelegerade och ersättare. De indelningsdelegerade och deras ersättare ska väljas av fullmäktige i ändringsberörda landsting inom

30 dagar efter det att landstinget fått del av regeringens beslut om indelningsändring, om inte regeringen bestämmer en senare tidpunkt. De indelningsdelegerade och deras ersättare väljs bland dem som är ledamöter eller ersättare i fullmäktige i ändringsberörda landsting.

Indelningsdelegerade är beslutande församling för landstinget enligt den nya indelningen. Indelningsdelegerade ska tillsätta ett arbetsutskott för beredning av ärenden och verkställighet av beslut. Om det behövs för att fullgöra sådana uppgifter, får indelningsdelegerade tillsätta flera utskott eller anlita nämnder och beredningar i ändringsberörda landsting.

4 Regionfrågan i tidigare utredningar

Dagens länsindelning är i flertalet fall flera hundra år gammal. Efter det att Jämtlands och Norrbottens län bildades 1810 kom det att dröja nästan 200 år innan någon större förändring gjordes av Sveriges länsindelning.

Sedan mitten av förra seklet har dock länsindelningen samt ansvars- och uppgiftsfördelning mellan staten och den regionala nivån utretts och diskuterats. I detta kapitel sammanfattas huvudragen i ett urval av dessa utredningar liksom ett antal andra rapporter som kan relateras till frågan om länsindelning, framväxten av regioner och den regionala nivåns betydelse i Sverige. Beskrivningarna sträcker sig tillbaka till 1950-talet, men fokus är huvudsakligen på perioden efter 1990. Huvudsakligen rör det sig om de statliga utredningar som har haft regeringens uppdrag att analysera och utreda frågor om hur de politiska institutionerna och den statliga förvaltningen ska vara organiserad på regional nivå.

4.1 De tidiga utredningarna

Redan år 1957 påpekade Riksdagens revisorer att länen inte längre framstod som naturligt avgränsade enheter. Bland annat ansåg de att industrialiseringen av Sverige bland annat lett till ett mer differentierat näringsliv vilket i sin tur lett till betydande befolkningsomflyttningar. Revisorerna lyfte också fram behoven av regionplanering där länsindelningen i flera fall ansågs vara olämplig för en modern samhällsförvaltning. Därför tillsattes en utredning för att belysa detta närmare. Utredarna konstaterade att flera av Sveriges län var för små för att vara funktionsdugliga i alla avseenden.

Ehuru det icke kan förnekas att ett mindre län vad länsförvaltningen beträffar ur allmänhetens synpunkt kan ha vissa fördelar framför ett större, så är det uppenbart att nackdelarna väger över. I ett litet län har man t.ex. ej samma tillgång till all den expertis som finns i de stora länen. Det ges mindre möjligheter att effektivt utnyttja personella och maskinella resurser. Länsförvaltningen blir också, vilket framgått av en särskilt gjord undersökning, förhållandevis dyrare i ett mindre län än i ett större. (SOU 1961:40)

Efterhand betonades vikten av att det fanns ett direkt folkligt inflytande i flera av de frågor som länsstyrelserna ansvarade för. Utredningsarbetet under 1960-talet kom därför att handla mycket om hur man kan förena ett utvidgat regionalt inflytande samtidigt som nationella intressen kunde säkerställas (SOU 1968:47).

Länsförvaltningsreformen i början av 1970-talet hade ett något annat fokus, det handlade om att stärka staten på den regionala nivån, bland annat genom samordning och samverkan. Tillsammans med kommunreformen och starkare kommuner skulle detta utgöra en stabil grund för utvecklingen.

Även frågan om ansvaret för den regionala utvecklingen diskuterades flitigt under 1970-talet. Flera utredningar förslog ett ökat inflytande för landstingen i länsplaneringen. Detta ledde bland annat till att länsstyrelsens styrelse från och med 1977 fick en politisk sammansättning, en lekmannastyrelse. Samtidigt bibehöll staten makten genom att via länsstyrelserna bedriva en aktiv fördelningspolitik genom olika former av stöd. Under 1980-talet kom detta att stärkas, bland annat genom att länsstyrelserna fick särskilda medel för att driva regionalt utvecklingsarbete och stödja projekt som drevs av andra organ.

I början av 1990-talet inleddes en reform för en mer samordnad länsförvaltning (prop. 1988/89:154). Utgångspunkten var att staten behöver närvaro i länen för att företräda statens intressen utifrån en helhetssyn. Förhoppningarna var att detta också skulle bidra till en minskad sektorisering.

4.2 Ett intensifierat utredningsarbete

Regionfrågan har debatterats under en lång tid men det är inte förrän under 1990-talet som några större förändringar av indelningen eller uppgiftsfördelningen egentligen har skett. De reformer

som har genomförts har sällan varit särskilt omfattande och många gånger handlat om länsstyrelsen samt statens roll och funktion i länen.

Under 1990-talet kom utredningsarbetet att intensifieras samt flytta fokus något. I allt större utsträckning betonades vikten av att ge regionala och lokala aktörer ökad makt och ansvar. Både effektivitets- och decentraliseringsargument lyftes fram. Därmed kan regionfrågan relateras till de decentraliseringsprocesser som fanns vid den tiden.

En möjlig förklaring till denna fokusförskjutning är att det vid den tiden skedde en förändring i synen på regionernas roll i samhället. Integrationen i det europeiska samarbetet bidrog till detta.

En uppfattning som spred sig i början av 1990-talet var att länders möjligheter att bedriva en aktiv ekonomisk fördelningspolitik hade minskat. Bland annat som en följd av avregleringen av marknader och ekonomins globalisering (Gidlund och Jerneck 1999). Som en följd av det flyttade delar av det politiska beslutsfattandet från nationerna bland annat till europeisk nivå samtidigt som den regionala nivåns autonomi betonades. Denna utveckling har beskrivits som en utveckling från en fördelningsinriktad nationell regionalpolitik mot en tillväxtorienterad inifrånstyr regionpolitik (Erlingsson 1999).

4.2.1 Regionutredningen

År 1991 tillsatte regeringen Regionutredningen (dir. 1991:31). Utredningens uppgift var att göra en analys av den offentliga verksamhetens regionala uppbyggnad samt att göra en perspektivstudie med olika alternativ för en framtida struktur. Utredningen överlämnade 1992 sitt huvudbetänkande Regionala roller (SOU 1992:63) samt två delbetänkanden (SOU 1992:164 och SOU 1992:165).

Genom arbetet kunde utredningen konstatera att det fanns en svag koppling mellan administrativa regioner och funktionella. Dessutom hade utvecklingen inneburit att de administrativa regioner som fanns överlappade varandra. Den befintliga länsindelningen ansågs spela allt mindre roll och det fanns endast ett begränsat samband med dagens funktionella regioner. Utredningen

pekade också på att människors samspel i hög grad går utöver länsgränserna.

Dessutom pekade utredningen på att det fanns en tendens inom såväl offentlig sektor som i näringslivet och det civila samhället att gå mot större enheter. Denna utveckling drevs enligt utredningen av ett behov av effektivitet och ekonomisk bärkraftighet. De konstaterar att ”kraven på konkurrenskraft, samordning och effektivitet har lett till väsentligt större regioner”.

Utredningen lämnade också förslag på en ny länsindelning. Mot bakgrund av utredningens arbete så föreslog de att 25 län skulle minskas till mellan åtta och tolv regioner. Denna utveckling skulle inte ses som ett led i att omvandla enhetsstaten mot en mer federal stat. Utgångspunkten för argumentationen var snarare att ingen uppgift bör läggas på en högre nivå än nödvändigt. Om uppgifter skulle flyttas var det snarare från centralt till regionalt och lokalt, det vill säga en slags decentralisering av makt och ansvar.

Utöver förslagen på en ny länsindelning presenterade utredningen tre olika utvecklingsalternativ för den regionala samhällsnivån. Dessa tre var:

- fortsatt statlig kraftsamling,
- kommuner i samverkan, eller
- direktvalda självstyrelseorgan.

Det första alternativet innebar att staten skulle kraftsamla de regionala uppgifterna inom länsstyrelsen. Staten skulle därmed stärka sin ställning på den regionala nivån i flera avseenden. Det andra alternativet innebar att landstingen avvecklades och kommunerna skulle få ansvara för lejonparten av all offentlig service i regionerna. Frågor av mer kommunövergripande natur kunde lösas genom bildande av kommunalförbund vilka kunde utses genom indirekta val i respektive kommunfullmäktige. Det sista alternativet innebar att offentliga uppgifter på regional nivå placeras i ett direktvalt organ. Ett sådant regionalt direktvalt regionfullmäktige skulle överta uppgifter från både landstinget och länsstyrelsen. Enligt utredningen skulle dessa tre scenarier kunna förverkligas med utgångspunkt i att landet indelades i åtta till tolv regioner.

4.2.2 Regionberedningen

I direkt anslutning till att Regionutredningen avslutat sitt arbete tillsattes en parlamentarisk kommitté i syfte att gå vidare och precisera förslagen från Regionutredningen. Kommittén benämndes Regionberedningen och hade i uppdrag att lämna förslag på hur offentlig verksamhet kunde organiseras i nya regionala organ. Utredningen överlämnade sitt slutbetänkande Regional framtid 1995 (SOU 1995:27).

Beredningen lämnade ett förslag som innebar att landstingen skulle få en mer framträdande roll och bland annat ansvara för det övergripande ansvaret för regionalt utvecklingsarbete. På så sätt kunde både effektivitet och demokrati främjas genom att regionerna fick ett större spelrum för regionala initiativ som kan ge impulser till förnyelsearbetet. I betänkandet föreslogs också sammanläggningar av län. Bland annat föreslogs att Kristianstads och Malmöhus län skulle slås samman till Skåne län. Dessutom föreslog beredningen att Göteborgs- och Bohus, Älvsborgs och Skaraborgs län samt Kungsbacka kommun skulle slås samman till Västra Götalands län.

Kommitténs förslag fick dock inget större stöd. Bland annat för att det i remissbehandlingen framkom att det fanns en misstro mot att landstingen skulle kunna axla detta ansvar. Ändå fanns det ett fortsatt stort intresse för frågan, att stärka den regionala nivån och en vilja att pröva en förändring av ansvarsfördelningen på regional nivå. Denna vilja ledde till att regeringen år 1996 föreslog att en regional försöksverksamhet, med ändrad regional ansvarsfördelning, skulle genomföras.

4.2.3 Regionförsök och ny länsindelning

I propositionen Den regionala samhällsorganisationen (prop. 1996/97:36) lämnade regeringen förslag på en regional försöksverksamhet som skulle omfatta Kalmar, Gotlands, Skåne och Jämtlands län. Syftet var att pröva och utveckla former för en bättre demokratisk förankring av det regionala utvecklingsarbetet. Försöksverksamheten skulle delvis baseras på de tre modeller som presenterades i Regionutredningens slutbetänkande och det arbete som Regionberedningen gjort. På grund av den oenighet som fanns

mellan aktörerna i Jämtlands län fullföljdes inte förslaget i denna del. I stället kom Västra Götaland att ingå i försöksverksamheten.

Innan försöksverksamheten inleddes 1997 så genomfördes två förändringar av länsindelningen¹. I det ena fallet så slogs Kristianstads län och Malmöhus län samman i ett län. I det andra slogs Göteborgs och Bohus län, Älvsborgs län och Skaraborgs län (utom Habo och Mullsjö) samman till Västra Götalands län.

I försöksverksamheten skulle, som nämnts ovan, olika modeller för organisering av ansvar för den regionala utvecklingspolitiken prövas. I Skåne och Västra Götalands län bildades regioner med direktvald fullmäktige. I Kalmar län var utgångspunkten att primärkommunerna skulle samverka i ett regionförbund. På Gotland var förutsättningarna helt annorlunda eftersom det enbart finns en kommun som också ansvarar för landstingsverksamheten.

4.2.4 En samlad förvaltning i medborgarens tjänst

I juni 1995 tillsatte regeringen en kommission med uppdrag att undersöka i vilken mån formerna för organisering och styrning av statlig förvaltning var ändamålsenlig. I uppdraget ingick även att lämna synpunkter på hur det långsiktiga arbetet med strukturförändringar i den statliga förvaltningen bör bedrivas (dir. 1995:93).

Även om länsindelning och regionernas roll inte stod i centrum för kommissionens arbete så behandlades den i samband med diskussionen om den statliga förvaltningens regionalisering. Kommissionen pekade på att allt fler myndigheter på eget initiativ inrättat regionala verksamhetsområden som ofta var större än länen. Kommissionen ansåg att detta hade lett till en geografisk fragmentering av förvaltningen som förde med sig svårigheter för samverkan inom statsförvaltningen och mellan denna och landsting och kommuner (SOU 1997:57).

Kommissionen ansåg därför att det fanns ett behov av ett mer samlat grepp och att statsmakten borde utöva ett mer samordnande ansvar för att undvika sådana problem.

¹ Försöksverksamheten inleddes först i Skåne, Gotland och Kalmar län. Västra Götalandsregionen ingick i försöken från och med januari 1999.

4.2.5 Den parlamentariska regionkommittén

År 1997 tillsatte regeringen en parlamentarisk kommitté med syfte att göra en allsidig utvärdering av den regionala försöksverksamheten (dir. 1997:80). Kommittén skulle också lämna förslag på en framtida regional organisation. En central utgångspunkt för förslagen var att de skulle syfta till en fördjupad demokratisk förankring genom att säkra kommunernas och landstingens möjligheter till inflytande över beslut rörande den egna regionala utvecklingen. År 2000 överlämnade kommittén sitt slutbetänkande Regionalt folkstyre och statlig länsförvaltning (SOU 2000:85).

En annan utgångspunkt var att statens roll i regionerna inte fick försvagas. Snarare skulle förslagen som lämnades bidra till en sammanhållen, effektiv statlig organisation på regional nivå som kan bedriva en effektiv ärendehandläggning, svara för bland annat tillsyn och rättstillämpning samt följa upp och utvärdera effekterna av statsmakternas beslut i länen.

Enligt kommittén fanns det ett antal förändringar i omvärlden som utgjorde grunden för den regionala nivåns ökade betydelse. Kommittén tog särskilt fasta på decentralisering, internationalisering liksom ett ökat fokus på tillväxt. Detta hade bland annat inneburit att enhetlighet ersatts med mångfald, variation, komplexitet och ömsesidigt beroende.

Ett exempel på det var att beslut ofta växte fram i nätverk med en mångfald av aktörer, snarare än inom ramen för de formella politiska beslutsprocesserna. Det ansågs inte vara helt oproblemiskt eftersom det stred mot vissa grundläggande demokrativärden. Det fanns enligt kommittén ett särskilt värde i att det demokratiska styrelseskicket kännetecknades av överskådlighet så att medborgarna har möjlighet att förstå var beslut fattas liksom möjligheter att påverka processen och utkräva ansvar. Kommitténs bedömning var att den offentliga förvaltningens fragmentisering på regional nivå var svår att förstå och överblicka och försvagade den regionala demokratins legitimitet.

Utvärderingar av försöksverksamheten

Utvärderingen visade bland annat att de förändrade ansvarsförhållanden som prövades i försöksverksamheten till övervägande del varit positivt för regionernas utveckling. Kommitténs bedömning var att nystarten hade tillfört mycket energi till arbetet under de första åren. Arbetet hade också inneburit ett bättre resursutnyttjande. På grund av att det regionala utvecklingsarbetet hade fått en tydligare organisering och en bredare politisk förankring hade den fått en bättre slagkraft.

Kommittén konstaterade att försöksverksamheten hade lett till en delvis ny inriktning i arbetet med den regionala utvecklingspolitiken och att arbetet hade mötts med stort intresse och stöd från näringsliv och organisationsintressen.

Dessutom hade det utvecklats en fördjupad diskussion om demokratins innebörd och betydelse på den regionala nivån. En av kommitténs slutsatser var därför att regionförsöket hade placerat fokus på demokrati och detta tog sitt uttryck i högt ställda ambitioner vad gäller olika demokrativärden.

En annan iakttagelse som kommittén gjorde var att de regionala självstyrelseorganen hade lyckats skapa positiva relationer till kommunerna och det hade utvecklats ett starkt stöd för självstyrelseorganen bland kommunföreträdare. Det hade generellt sett utvecklats ett positivt samarbetsklimat mellan kommunen och regionen. Detta kunde man bland annat se i arbetet med att ta fram de regionala utvecklingsstrategierna.

En möjlig förklaring till denna utveckling var enligt kommittén det omfattande arbetet som hade gjorts för att skapa strukturer för diskussion och förhandling mellan regionens kommuner liksom andra aktörer, såväl offentliga som privata.

Fortsatt försöksverksamhet

Den parlamentariska regionkommittén ansåg att tiden för försöken med ändrad regional ansvarsfördelning hade varit för kort och att många av de processer som satts igång inte har fått tillräcklig tid för att visa på några konkreta resultat. Kommittén ansåg därför att utvärderingen inte kunde ge något tillräckligt underlag för beslut om en permanentning av försöksverksamheten och därmed inte

heller för beslut om avveckling. Mot bakgrund av det föreslog kommittén att en förlängning av försöksperioden var nödvändig. Enligt förslagen skulle den fortgå till december 2006.

4.2.6 Ansvarskommittén

I januari 2003 beslutade regeringen att tillsätta en parlamentarisk kommitté med uppdrag att se över strukturen och uppgiftsfördelningen inom samhällsorganisationen. Bakgrunden till regeringens beslut var bland annat de utmaningar som samhället ansågs stå inför.

Regeringens utgångspunkt för uppdraget var att den svenska välfärdsmodellen bygger på en idé om grundläggande sociala rättigheter och värderingar som det offentliga har ett ansvar att tillförsäkra. Regeringen menade att det samtidigt finns ekonomivärden som är nödvändiga att beakta. Utan tillväxt minskar utrymmet för en utvecklad välfärdspolitik. I direktivet till kommittén skriver regeringen att ”målet för politiken måste därför vara att välfärden, i form av goda levnadsvillkor och en fungerande service med likvärdig kvalitet, säkras i hela landet. Därtill medför detta mål, oaktat nivån på den ekonomiska tillväxten, krav på att de resurser som kommer samhällsorganisationen tillgodo används på ett kostnads-effektivt sätt” (dir. 2003:10).

Enligt direktiven skulle kommitténs arbete ske i två etapper. I den första etappen skulle kommittén analysera nuvarande system och identifiera övergripande problem och brister samt undersöka de pågående samhällsförändringarnas inverkan på en framtida offentlig förvaltning, om och hur de föranleder förändringar av organiseringen av det offentliga och uppgiftsfördelningen mellan stat, landsting och kommuner.

I den andra etappen skulle kommittén göra en fördjupad analys och bedömning av strukturen och uppgiftsfördelningen. Kommittén skulle dessutom i de delar som det är motiverat föreslå förändringar.

Utöver det utredningsarbete som kommittén själv företog sig utgjorde ett flertal underlagsrapporter viktigt material för kommitténs arbete. Statskontoret hade i uppdrag att utvärdera effekterna av försöksverksamheten i Skåne och Västra Götaland. Enligt regeringens uppdrag till Statskontoret skulle de undersöka

hur försöksverksamheten bidragit till bättre samordning och resursutnyttjande i länet. Statskontoret skulle dessutom studera förutsättningarna för samordning av de statliga sektorsmyndigheterna och hur det hade påverkats av de nya förutsättningarna.

Ett uppdrag till Högskolan i Halmstad handlade om att studera om demokratisk förankring, möjligheter till deltagande och demokratiskt ansvarsutkrävande hade påverkats av försöksverksamheten i Skåne och Västra Götaland.

Utöver de egna så kallade sekretariatsrapporterna bidrog Nordregio och EuroFutures med underlag som behandlade frågor om tillväxt, regional utvecklingspolitik, etc.

Utvecklingskraft för hållbar välfärd

I delbetänkandet Utvecklingskraft för hållbar välfärd (SOU 2003:123) redogjorde kommittén för ett stort antal förändringar, såväl i vår absoluta närhet som i vår omvärld. Det handlade bland annat om globaliseringen och europeisk integration, informationsteknikens utveckling och ny medicinsk teknologi och metoder, arbetsmarknadens förändring och den demografiska utvecklingen.

Enligt kommittén skapade dessa förändringar nya förutsättningar för att bedriva offentligt finansierad verksamhet. Bedömningen var att dessa förändringar successivt kommer att leda till ökade anspråk på välfärd och offentlig service. Den demografiska utvecklingen antogs leda till växande krav på kommuner och landsting i takt med att andelen äldre i befolkningen skulle öka. Den demografiska utvecklingen skulle dock föra med sig ytterligare utmaningar. En nyckelfråga för den offentliga förvaltningen i framtiden handlade om kompetensförsörjning. Stora pensionsavgångar antogs ställa utomordentligt stora krav om offentlig sektor i framtiden ska klara sin personal- och kompetensförsörjning.

Dessutom menade kommittén att värderingsförändringar liksom teknikutvecklingen kommer att föra med sig ytterligare anspråk. Utgångspunkten var att människors förväntningar och krav på välfärd och offentlig service ständigt ökar, och kommer att göra det i framtiden. Teknikutvecklingen understödjer detta. Kommittén visade att den snabba utvecklingen av medicinsk vetenskap och teknik på

ett radikalt sätt förändrade förutsättningar för hälso- och sjukvård. Inte minst genom att skapa möjligheter till effektivisering men även genom att erbjuda nya och bättre möjligheter att diagnostisera och behandla sjukdomar framgångsrikt. Enligt kommittén för denna med sig omfattande kostnadsökningar och kan resultera i framtvingade prioriteringar.

Stora utmaningar för samhället

Ansvarskommitténs sammantagna bedömning var därmed att framtiden kommer att innebära en stor finansiell utmaning för samhället. Eftersom Sveriges olika delar antogs drabbas i olika omfattning, sågs det också som en stor politisk utmaning. Den svenska samhällsmodellen skulle hamna under hård press i strävan efter att ge alla medborgare en likvärdig service och likvärdig behandling.

Legitimiteten för de offentliga verksamheterna ansågs av kommittén vara beroende av att medborgarna uppfattar beslut som rättvisa i förhållandet mellan olika grupper och individer, att alla behandlas lika och har rätt till en likvärdig behandling. En utveckling som äventyrar detta är inte bara ett problem för en avgränsad verksamhet utan för samhället som helhet. Dessutom, om människor i allmänhet har svårt att förstå verksamheternas uppbyggnad, organisering liksom ansvarsförhållanden finns det en risk att legitimiteten för offentlig verksamhet påverkas negativt. Kommittén ansåg att en översyn av samhällsorganisationen därför ytterst är ett demokratiskt uppdrag, vars syfte måste vara att ge medborgarna bättre förutsättningar till inflytande, insyn och ansvarsutkrävande.

Förmågan att hantera framtidens utmaningar var enligt kommittén beroende av en rad olika faktorer. De tog särskilt fasta på fyra saker:

- utvecklingskraft (förmåga till utveckling och förnyelse),
- ett ökat medskapande,
- helhetssyn och minskad sektorisering, samt
- ökad tydlighet i ansvars- och uppgiftsfördelningen.

Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft

I Ansvarskommitténs slutbetänkande Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft (SOU 2007:10) ägnas sektoriseringen en hel del tankemöda. I betänkandet kan man läsa att sektorisering är resultatet av en nödvändig, fortgående specialisering för att utveckla de offentliga verksamheterna och hantera en alltmer komplex omvärld. Men denna utveckling har också negativa drag, inte minst för de individer som har behov av insatser från flera sektorer samtidigt.

Dessutom, inom tillväxt- och utvecklingspolitiken och i styrningen av kommuner och landsting skapar sektoriseringen problem. Kommittén ansåg därför att denna utveckling måste balanseras med tvärspektoriella perspektiv liksom territoriellt baserade arbetssätt. Ett tvärspektoriellt arbetssätt är en förutsättning för att kunna hävda horisontella mål som jämställdhet, hållbarhet och integration.

Starkare landsting för att möta utmaningarna i hälso- och sjukvården

En central utgångspunkt för kommittén var att en bättre och mer ändamålsenlig organisering av samhället skulle skapa förutsättningar för att möta framtida behov. Detta gällde inte minst landstingens hälso- och sjukvård. Kommittén illustrerade att hälso- och sjukvården stod inför mycket stora utmaningar och för att kunna möta dessa var det viktigt att huvudmännen var mer resursstarka än dagens landsting. Dessutom ansågs landstingen små i förhållande till de krav som kommer att ställas på hälso- och sjukvården i framtiden vad gäller kompetens och kunskapsutveckling.

Vidare gjorde kommittén bedömningen att det fanns en stor variation mellan landstingen, både vad gäller resurser och andra strukturella faktorer. Detta skapade mycket ojämlika förutsättningar att erbjuda jämlik vård i hela Sverige. Mer resursstarka landsting ansågs bättre skickade att bära en sådan regional variation.

Ett samlat arbete för regional utveckling

Kommitténs bedömning var att de uppgifter som hade anknytning till regional utveckling var allt för splittrade och saknade många gånger de förutsättningar som ansågs nödvändiga. Därtill ansågs länsindelningen dåligt anpassad för en effektiv regional utvecklingsplanering. Den regionala indelningen skiljde sig också åt mellan olika sektorer.

Enligt kommittén så ledde detta till en fragmenterad tillväxt- och utvecklingspolitik och en svag och svåröverskådlig regional samhällsorganisation. Därför ansåg kommittén att det fanns ett behov av att föra samman ett antal uppgifter till ett bredare, mer tvärsektoriellt regionalt utvecklingsuppdrag. Detta skulle enligt kommittén placeras på de föreslagna regionkommunerna. Dessa skulle vara direktvalda eftersom det på bästa möjliga sätt skulle borga för möjligheter till medverkan, insyn och ansvarsutkrävande.

Som en följd av detta så föreslog man att försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning skulle avslutas och de kommunala samverkansorgan som fanns skulle förlora sin nuvarande status liksom de statliga och landstingskommunala uppgifter de förvaltade.

Ansvarskommitténs kriterier för indelning

Sammanfattningsvis kan man konstatera att Ansvarskommitténs samlade arbete inte bara innebar att framtidens utmaningar målades upp utan också att viktiga utgångspunkter belystes. Ansvarskommittén ställde upp följande kriterier för en ny läns- och regionkommunindelning.

En gemensam läns- och regionkommunindelning som även statliga sektorsmyndigheter med regionindelning som regel skall följa

Enligt Ansvarskommittén finns det ett starkt behov av en gemensam indelning inom staten och mellan staten och den kommunala sektorn. Läns- och landstingsindelningen bör sammanfalla och sektorsmyndigheter med regionindelning bör följa länsindelningen i sin inre organisation. En gemensam regional indelning ökar överskådligheten

för medborgaren. Det är också en förutsättning för samverkan inom samhällsorganisationen och för det tvärssektoriella arbetssätt som eftersträvas.

Ansvarskommittén konstaterar att det inte är någon slump att statliga sektorsmyndigheter organiserat sig i färre och större regioner, denna utveckling vilar på ekonomisk och förvaltningsmässig rationalitet.

Ett riktvärde för invånarantal på mellan en och två miljoner invånare och som inte utan starka skäl understiger en halv miljon invånare

För såväl den statliga verksamheten som för hälso- och sjukvård och regional utveckling fann Ansvarskommittén starka motiv för att de nya regionkommunerna ska ha en viss minimistorlek och vara mer jämnstora än i dag. De konstaterade att landstingen har en alltför skiftande storlek och genomgående är för små för de krav som kommer att ställas på hälso- och sjukvården framöver, inte minst vad gäller kunskapsbildning och kunskapsspridning. Också från regional utvecklingssynpunkt ansåg kommittén att det är angeläget att varje regionkommun är tillräckligt stor och har tillräckliga utvecklingsresurser för att vara internationellt konkurrenskraftig och kunna bära ett självständigt utvecklingspolitiskt ansvar. Samtidigt anfördes att det är viktigt att avstånden inte omöjliggör tillgänglighet och en gemensam utvecklingsagenda. De statliga myndigheternas regionindelning vittnar enligt kommittén tydligt om att dagens länsindelning inte är ändamålsenlig. Också behovet av ett territoriellt perspektiv i staten med en direkt dialog mellan regeringen och de enskilda länsstyrelserna pekar, enligt Ansvarskommittén, entydigt i riktning mot väsentligt färre län. Ansvarskommitténs bedömning var att en ny indelning bör resultera i sex till nio län och regionkommuner.

Varje regionkommun har ett eget regionsjukhus eller, om så inte är möjligt, etablerar ett institutionaliserat samarbete med en regionkommun som har det

Läns- och regionkommunindelningen måste enligt Ansvarskommittén även anpassas efter specifika strukturer, som inte utan stora kostnader kan förflyttas eller kompletteras. En sådan struktur är regionsjukhusen som de ansåg avgörande för kunskapsbildningen och kunskapsspridningen inom hälso- och sjukvården och som spelade en central roll för de regionala kunskapscentra som kommittén föreslog. Såväl medicinsk kvalitet som kostnadsskäl talar starkt för att högspecialiserad vård koncentreras till ett fåtal sjukhus.

Varje regionkommun har minst ett universitet med betydande fasta forskningsresurser

Ansvarskommittén anförde att vägledande för kommittén var att varje region ska besitta strategiska utvecklingsresurser. Universitet och högskolor med betydande fasta forskningsresurser och arbetsmarknadsregioner som är tillräckligt stora och dynamiska för att växa av egen kraft är nyckeltillgångar i arbetet för hållbar utveckling och tillväxt.

Arbetsmarknadsregionerna, så som de beräknas se ut 2030, utgör byggstenar i läns- och regionkommunindelningen och bör inte delas, annat än om mycket starka skäl föreligger

Indelningen i arbetsmarknadsregioner är enligt Ansvarskommittén ett mått på människors rörelsemönster och är därför naturliga byggstenar i planering av trafik, infrastruktur och annan markanvändning samt utbildning, vård och annan samhällsservice. Läns- och regionkommunindelningen bör därför inte, enligt Ansvarskommittén, utan starka skäl dela befintliga eller förväntade arbetsmarknadsregioner.

Län och regionkommuner så långt som möjligt avgränsas så att medborgarna kan känna anknnytning dit

Ansvarskommittén anförde beträffande detta kriterium följande. Politiska beslut kräver legitimitet och förankring. Det är en styrka om läns- och regionindelningen kan grundas i en gemensam identitet. Den regionala identiteten är jämförelsevis svag i Sverige, även om den skiftar mellan olika landsändar och är oftare knuten till landskapet än till länet. Likaså påverkas den, enligt Ansvarskommittén, förmodligen mer av mediernas spridningsområden än av administrativ indelning. Den regionala identitetens betydelse ska inte överdrivas. Att bygga starkt identitetsbaserade regioner i Sverige ansåg Ansvarskommittén inte är möjligt, knappast heller önskvärt. Vål så fruktbart ansågs det vara att se till de samverkansmönster som redan vuxit fram inom olika samhällsområden. Även om sådana strukturer inte primärt bottnar i en gemensam identitet, har de ofta stor faktisk betydelse för möjligheterna att samlas kring en gemensam politisk agenda och mobilisera utvecklingskraft och resurser.

4.2.7 Koncentration av länsstyrelsernas uppgifter

Regeringen beslutade i januari 2007 att låta en extern utredare analysera koncentration och samordning av länsstyrelsernas kärnverksamhet och att utifrån analysen lämna förslag på verksamheter som skulle kunna koncentreras till en eller flera länsstyrelser. Syftet med en sådan koncentration var bland annat att åstadkomma högre effektivitet och säkerställa en väl fungerande rättssäkerhet. Utgångspunkten för arbetet var att det fanns ett behov av att åstadkomma detta.

I promemorian Koncentration av länsstyrelseverksamhet (Ds 2007:28) presenteras ett antal centrala principer för koncentration av olika verksamheter. Dessutom föreslog utredningen att verksamheter i ett flertal områden skulle koncentreras till sju länsstyrelser. Denna koncentration skulle ske enligt en princip som kallades för konsekvent koncentration och innebar att koncentration skulle ske till en utpekad grupp länsstyrelser.

Sedan dess har koncentration skett inom en rad olika områden. Dels inom sådana områden som utredningen pekade ut, exempelvis

tillsyn, tillstånd och prövning, men även inom andra administrativa stödfunktioner såsom bland annat IT-stöd och löneadministration.

4.2.8 Statens regionala förvaltning

År 2009 tillsatte regeringen en utredning med uppdrag att ge förslag på hur den statliga regionala förvaltningens utformning kan utvecklas för att bli tydligare, mer samordnad och ändamålsenlig. Utredningen tog namnet Utredningen om den statliga regionala förvaltningen och lämnade år 2012 över slutbetänkandet Statens regionala förvaltning – förslag till en angelägen reform (SOU 2012:81) till regeringen.

En stor del av utredningens arbete ägnades åt att beskriva hur den regionala nivån fungerar med den rådande uppgifts- och ansvarsfördelningen i länen. Exempelvis beskriver utredningen länsstyrelserna och de statliga myndigheternas arbete och organisering samt de problem man såg. Bland annat handlade det om en fortsatt sektorisering som en följd av arbetet med att effektivisera den statliga förvaltningen. Utredningen diskuterade också regionaliseringen och centraliseringen som hade skett som en följd av olika en-myndighetsreformer.

Den samlade bedömningen var att det finns olika uttryck för att statens ställning i regionerna försvagats. Därmed kan det uppstå problem, bland annat genom att det blir svårt för staten att agera samordnat och på ett likvärdigt sätt i alla län. Utredningen konstaterar också att en svag statlig regional förvaltning skulle kunna vara ett demokratiskt problem om det innebär att statens legitimitet ifrågasätts till följd av att staten inte kan utföra sina uppgifter på ett ändamålsenligt sätt.

Utredningen pekade också på exempel på myndigheter som har samma eller snarlika uppgifter. Dessutom skiljer sig statliga myndigheters organisering åt och sammanfaller mycket sällan med länsindelningen. Detta försvårar för staten att agera samordnat i länen.

Utredningens slutsats var därför att det krävs en genomgripande reform av den statliga regionala förvaltningen för att göra denna tydligare, mer samordnad och ändamålsenlig. Utredningen ansluter sig till Ansvarskommitténs bedömning att det krävs ett reducerat antal län, liksom en mer samordnad statlig regional förvaltning.

4.2.9 Kammarkollegiets bedömningar av ansökningar

Frågor om ändring i landstingens indelning regleras av lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting. Enligt 2 kap. 1 § denna lag får regeringen besluta om ändring i rikets indelning i landsting. En ändring får dock endast göras om den kan medföra bestående fördelar för ett landsting eller en del av ett landsting alternativt andra fördelar ur allmän synpunkt. Detta innebär att det behöver utredas i vilken mån det finns sådana bestående fördelar.

Kammarkollegiet har prövat ett antal ansökningar om bildande av större landsting. År 2009 fick myndigheten i uppdrag av regeringen att pröva ansökningar från de fyra nordligaste landstingen samt landstingen i Gävleborgs, Dalarnas och Uppsala län och Värmlands läns landsting.

Kammarkollegiets prövning av frågan innebar bland annat att det blev ett stopp för den relativt utdragna regionbildningsprocessen som inleddes i norra Sverige redan 2007 (Roos 2012). Detsamma gällde ansökningarna från landstingen i Svealand.

Kammarkollegiets bedömning var att de för- och nackdelar som hade analyserats vägde jämt. Beträffande Norrland bedömde myndigheten att det inte fanns en tillräcklig enighet om hur gränserna skulle dras. Det bedömdes också finnas en risk för att demokratiska förutsättningarna påverkades negativt vid bildandet av en ny större regionkommun. Beträffande Svealand ansåg man att det fanns en risk för att patientunderlaget skulle minska för Akademiska sjukhuset i Uppsala. Dessutom fanns det en otydlighet om den geografiska indelningen.

Kammarkollegiets resonemang om hur demokratin kunde påverkas var delat. Å ena sidan betonades att det fanns en risk att de demokratiska förutsättningarna påverkades negativt av stora regionkommuner. Ytmässigt stora regioner kunde leda till sämre representativitet i de politiska församlingarna liksom sämre möjligheter för politiker att aktivt delta i de politiska församlingarnas arbete. Å andra sidan argumenterar de också om betydelsen av leveranskapacitet. Deras bedömning var att regionkommunernas demokratiska legitimitet delvis var beroende av dess förmåga att leverera kvalitativa välfärdstjänster till medborgarna. Detta talade för större enheter.

Trots Kammarkollegiets samlade bedömning, att för- och nackdelar vägde lika, så bedömdes oklarheterna kring de geografiska gränsdragningarna vara så pass omfattande att någon indelningsändring inte kunde genomföras. Dessutom gjorde Kammarkollegiet bedömningen att det fanns ett behov av att beakta landstingens intressen på ett mer samlat sätt och att en indelning av landet i så kallade regionkommuner skulle utgå från en helhetssyn.

Tilläggsdirektiv om sammanläggning av specifika län

I juni 2010 fick Utredningen om den statliga regionala förvaltningen i tilläggsdirektiv (dir. 2010:12) att pröva om det var möjligt att finna en gränsdragning som uppfyllde indelningslagens krav, dels för Norrbottens, Västerbottens, Västernorrlands och Jämtlands län, dels för Uppsala, Dalarna och Gävleborgs läns landsting. Utredningen skulle också ta ställning till eventuella önskemål från berörda kommuner om länsbyte.

Särskilt utrymme ägnades åt Norrlandslänen, framför allt Jämtland och Västernorrland som tillsammans kunde utgöra grunden för en ny indelning. Utredningens bedömning var att en sammanslagning skulle kunna vara gynnsam eftersom de respektive länen haft en långsiktigt negativ befolkningsutveckling. Genom en sammanslagning kunde det skapas goda förutsättningar för att stärka den ekonomiska utvecklingen.

Dessutom skulle en sammanläggning stämma väl överens med framtida funktionella arbetsmarknadsregioner och bidra till att skapa möjligheter till ett mer effektivt regionalt utvecklingsarbete.

En viktig effekt av en sammanläggning skulle enligt utredningen vara möjligheten att ta tillvara på skalfördelar inom hälso- och sjukvården.

Den mest problematiska aspekten som utredningen pekade på var att en sammanslagning av landstingen skulle innebära att avståndet till orten där landstingsfullmäktige håller sina sammanträden blir längre. Ett minskat antal politiker ansågs också göra det svårare för medborgare att komma i kontakt med dessa. Utredningens bedömning var att detta kunde hanteras genom att behålla antalet politiker.

Eftersom fördelarna bedömdes vara större än nackdelarna var det utredningens samlade bedömning att en sammanslagning skulle leda till bestående fördelar. Men eftersom det återstod politiska oklarheter i frågan ansåg man att det inte var möjligt att ta ställning till en sammanläggning.

4.3 Sammanfattande iakttagelser

Under de senaste 25 åren har regionfrågan gått från diskussion till konkreta åtgärder. Det började som en idé om regionens betydelse och roll i samhällsorganisationen och en diskussion om hur det offentliga kan organiseras för att stärka den regionala nivån. Olika modeller för det har utvecklats och analyserats. De har dessutom prövats i praktiken genom försöksverksamheten i Skåne, Västra Götalands, Kalmar och Gotlands län. Kommunala samverkansorgan har etablerats och efterhand lagts ner i samband med förändringar av det regionala utvecklingsansvaret inom ramen för de nuvarande länen. Erfarenheterna och resultaten av det har utvärderats och bidragit med kunskap. Demokrativärden har granskats särskilt och försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning har utvärderats i syfte att säkerställa att demokratin inte påverkas negativt av starkare regional självstyrelse eller av större geografiska territorier.

Statlig regionalpolitik har delvis utvecklats till regional utvecklingspolitik som i högre grad placerar fokus på regionala aktörers egen förmåga att skapa förutsättningar för tillväxt.

Det kan konstateras att regionfrågan har ägnats stor uppmärksamhet. Särskild uppmärksamhet har frågan haft under 1990-talet och framåt. Utredningarna har pekat på en rad olika slutsatser som är av betydelse för vårt arbete.

- Det finns ett behov av starkare regionala aktörer med ett bredare ansvar.
- Decentralisering och regionalisering skapar nya förutsättningar för de regionala aktörerna.
- Demokratipolitiken betydelsefullt för att skapa legitimitet.
- Statens regionala förvaltning är starkt sektoriserad och det finns behov av samordning.

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 sjukvården hanteras inom ramen för sjukvårdsregionerna. Myndigheter har även gått från en mer länsvis organisering mot större regioner. Denna regionalisering visar på behoven av fortsatt produktivitetsökning liksom att det finns möjligheter till effektivitet genom skalfördelar.

Dessutom har kommunala aktörer fått mandat att bedriva regionalt tillväxtarbete. De regionalt utvecklingsansvariga aktörerna har därmed en nyckelroll i länens utveckling. Detta har i sin tur betonat vikten av samverkan och samordning i länen, mellan regionalt utvecklingsansvariga och statliga myndigheter.

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.

Sammanfattningsvis framträder en bild av en samhällsorganisation som inte har en ändamålsenlig organisering och där aktörerna behöver vara starkare och mer samordnade.

5 Utmaningar för samhällsorganisationen

Samhällets institutioner måste ha förmåga och kapacitet att hantera framtidens utmaningar, likaså en beredskap att utveckla offentlig verksamhet i takt med de förändringar som sker i samhället.

I detta kapitel görs en beskrivning av några utmaningar som vi finner särskilt relevanta i relation till vårt uppdrag. Först och främst den demografiska utvecklingen samt de konsekvenser som följer i kölvattnet av befolkningens förändrade sammansättning. Sedan, och delvis som en följd av det förra, nya krav på hälso- och sjukvården. Därefter följer globaliseringens konsekvenser för näringslivet och sedan, människors ökade geografiska rörlighet. Slutligen görs en genomgång av landstingens ekonomi.

5.1 Samhällsorganisationens utmaningar

5.1.1 Den demografiska utvecklingen

Ett flertal statliga utredningar har tagit fasta på den demografiska utvecklingen som en av vår tids stora utmaningar. Långtidsutredningen illustrerar detta tydligt i sitt betänkande Demografins regionala utmaningar (SOU 2015:101). Utmaningen är så omfattande att det enligt utredningen kommer att behövas insatser på alla nivåer för att möta denna utveckling. Även andra ger stöd för en sådan beskrivning. I rapporten Sveriges nya geografi 2015 beskriver Sweco och Arena för tillväxt hur Sveriges befolkning växer, flyttar och åldras. Framtidskommissionen behandlar frågan om demografins utveckling som en av de stora utmaningarna i framtiden. Den reser också frågan om tillväxtkraft kan skapas i hela

landet för att viktig samhällsservice i hela landet ska kunna upprätthållas (Ds 2013:19).

Vad i består då den stora utmaningen? Egentligen handlar det ytterst om att 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). Detta innebär att redan befolkningstäta delar av Sverige kommer att bli tätare och att de delar som redan är gles befolkade relativt sett kommer att bli glesare. Antalet kommuner som är befolkningsmässigt riktigt små kommer att öka.

Enligt de prognoser som SCB har tagit fram åt oss kan man konstatera att alla län kommer att växa befolkningsmässigt fram till 2050, men enbart i absoluta termer. Relativt den totala tillväxten kommer ett antal län bli mindre. Detta kan leda till olika oönskade konsekvenser.

Försörjningsbördan för de arbetande kommer att öka på grund av en åldrande befolkning

En annan demografisk förändring som kommer att bli allt mer påtaglig är att Sveriges befolkning åldras. Enligt de framskrivningar som Långtidsutredningen har gjort kan det bland annat konstateras att åldersgruppen 65 år och äldre kommer att öka med cirka 773 000 personer fram till 2040. Detta ska relateras till att den samlade befolkningstillväxten i Sverige prognostiseras till 1 448 000 personer för samma period.

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 är detta som är den stora utmaningen enligt Långtidsutredningen. Det kommer därmed att blir allt svårare att finansiera den gemensamma välfärden utan att åtgärder vidtas.

Utvecklingen leder till en förstärkt regional obalans i Sverige

Sverige är ett relativt stort och avlångt land och det innehåller stora regionala variationer vad gäller befolkningstäthet och tillväxt. Dessa skillnader innebär redan i dag problem i vissa delar av landet. Den samlade bedömningen som Långtidsutredningen gör, och som vi delar, är att de skillnader som finns kommer att förstärkas om inga åtgärder vidtas. De delar av landet som ligger mer avlägset de befolkningstäta städerna bedöms stå inför de största utmaningarna. Det finns därmed en regional dimension i utmaningen.

Urbaniseringen och den fortsatta tillväxten i större städer innebär att många mindre kommuner kommer att fortsätta att krympa och att redan befolkningsglesa län inte växer i samma takt som andra (SOU 2015:101).

Ett annat problem är att det finns en högre andel äldre i de delar av Sverige som inte växer befolkningsmässigt. Detta är delvis ett resultat av urbaniseringen eftersom det framför allt har varit yngre och förvärvsarbetande som flyttar in till större städer. Då många unga som flyttar är i reproduktiv ålder förstärks skevheten eftersom det leder till att antalet barn som föds minskar i vissa delar av landet (SOU 2015:101). En åldrande befolkning drabbar därmed olika delar av landet på olika sätt.

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. Eftersom urbaniseringen och en åldrande befolkning påverkar Sverige på ett ojämnt sätt så kommer problemen med kompetensförsörjning följa ett liknande mönster. Kompetensbrist kan komma att bli större i vissa delar av landet.

Koncentrationen av människor till befolkningstäta regioner kan komma att leda till ökade svårigheter för mindre arbetsmarknadsregioner att klara arbetskrafts- och kompetensförsörjningen i offentligt finansierad verksamhet. Goda möjligheter till pendling liksom större arbetsmarknadsregioner kan minska sådana problem eftersom människor då kan bo och arbeta på skilda platser.

Denna utveckling är därför en utmaning för både krympande och växande områden. 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 (Häggroth och Andersson 2012).

5.1.2 Hälsa- och sjukvårdens utmaningar

Landstingens ekonomi är ansträngd redan i dag. Ungefär hälften av alla landsting redovisade ett underskott för 2015. Lika många har redovisat underskott två av de senaste tre åren. De landsting som hade de största underskotten räknat som kronor per invånare var Jämtlands läns landsting, Gotlands kommun samt Norrbottens läns landsting. Endast Östergötlands läns landsting har en positiv soliditet inklusive pensionsåtaganden. Sammantaget var landstingens soliditet för koncerner -35,8 procent i slutet av år 2015. Enligt Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har sju av landstingen haft en negativ utveckling av soliditeten inklusive pensionsskuld sedan 2005 (SKL 2016b).

De ekonomiska utmaningarna kommer fortsatt vara stora för landstingen. En central förklaring till det är att hälso- och sjukvården påverkas kraftigt av den demografiska utvecklingen som vi har beskrivit 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.

Vi kan också anta att kostnaderna kommer att påverkas ytterligare av att människors förväntningar på välfärden förändras. Befintlig kunskap säger oss att i takt med att levnadsstandarden ökar och att ny kunskap eller teknik blir tillgänglig stiger förväntningarna på tjänster inom den offentliga sektorn (SNS 2014). Därför måste vi utgå från att invånarna kommer att förvänta sig bättre hälso- och sjukvård i framtiden. Detta påverkar också kostnadsutvecklingen.

Det finns också andra utmaningar för hälso- och sjukvården. Det handlar bland annat om kompetensförsörjning. Utredningen om högspecialiserad vård argumenterar bland annat för behovet av att öka behandlingsvolymen. De anser att en sådan koncentration

kommer att ställa nya krav på utbildning och kompetensutveckling. Frågan om kompetensförsörjning är en viktig och angelägen fråga för all hälso- och sjukvård eftersom det hänger samman med bättre vård, nöjdare patienter och friskare medborgare. Men det ställer också stora krav på landstingen. Utredningens bedömning är att nivåstrukturering och koncentration kan påverka förutsättningarna att bedriva utbildning och kompetensutveckling. Deras bedömning är också att färre sjukvårdshuvudmän i form av storregioner ger bättre förutsättningar att klara nivåstruktureringen av den regionala högspecialiserade vården (SOU 2015:98).

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.

De prognoser som SKL har gjort pekar på att det kommer krävas särskilda åtgärder för att säkra välfärdens finansiering i framtiden. Under perioden 2012 till 2016 har skattehöjningar varit nödvändiga i alla landsting utom ett - Stockholms. Bedömningen är att det rent generellt kommer att krävas ytterligare skattehöjningar över hela Sverige fram till 2019, och även därefter för att finansiera trendmässiga kostnadsökningar.

5.1.3 Utvecklingen inom hälso- och sjukvården

I dag är hälso- och sjukvården landstingens dominerande uppgift. Vården står inför stora utmaningar kopplat till demografi, ett nytt sjukdomspanorama där kroniska sjukdomar dominerar, större krav från invånarna och snabb medicinsk och teknisk utveckling. Förväntningarna på ökad kvalitet och effektivitet samt jämlikhet är stora. En indelning i större regioner kan göra det lättare att hantera dessa utmaningar.

Hälso- och sjukvårdens organisation och arbetssätt är under ständig förändring. I hög grad beror förändringarna på teknisk och medicinsk utveckling, men också på hälso- och sjukvårdspolitiska ställningstaganden och värderingar. Även demografiska förändringar

spelar in, inte minst de senaste decenniernas starka ökning av antalet äldre personer.

Utvecklingsintensiteten syns tydligt i de strukturförändringar som skett. Trots att antalet vårdplatser har minskat gör vården långt mer i dag än någonsin tidigare, för fler och allt äldre patienter och med allt bättre resultat. En övergång till kortare vårdtider och insatser i öppen vård ligger bakom dessa förändringar. Vårdens uppbyggnad återspeglar i stor utsträckning ett sjukdomspanorama dominerat av akuta tillstånd och resultaten är också synnerligen goda när det gäller tillstånd som hjärtinfarkt och stroke.

Samtidigt har sjukdomspanoramat bytt karaktär och domineras i dag av personer med kroniska sjukdomar. De behöver en vård som är anpassad till långa sjukdomsförlopp, med stort behov av kontinuerliga kontakter och där patienten själv är delaktig. För att klara detta bättre krävs en väsentligt förstärkt primärvård (SOU 2016:2).

Dessa krav på ständig anpassning till sjukvårdsbehov och teknisk utveckling blir allt svårare att bära för de mindre landstingen, samtidigt som befolkningen i hela landet rättmätigt förväntar sig att få del av den bästa vården.

Nedan pekar vi på några områden där en indelning i färre och större regioner skulle kunna innebära bättre förutsättningar att hantera framtidens utmaningar.

Snabb kunskapsutveckling

Kunskapsutvecklingen inom vården är snabb. Det gör det till en stor utmaning att se till att den senaste och bästa kunskapen kommer till användning i hela landet. I takt med ökad transparens kring geografiska och socioekonomiska skillnader ökar trycket på vården att se till att den bästa vården kommer alla till del, i hela landet på ett jämlikt sätt. Därför pågår också en tydlig regionaliseringsprocess, i det direkta syftet att i hela landet få genomslag för den senaste och bästa kunskapen.

Landstingen har, med de sex sjukvårdsregionerna som grund, bildat nationella grupper, exempelvis för stroke, diabetes, KOL, levnadsvanor, psykisk hälsa, mm. Syftet är att gemensamt utforma

nationella vårdprogram som ett sätt att åstadkomma ökad effektivitet och jämlikhet.

På cancerområdet är detta tydligt. För att åstadkomma en effektiv och jämlik cancervård har nationella vårdprogram och nationella standardiserade vårdprocesser utformats. Dessa har byggts på en regional modell med de sex sjukvårdsregionerna som grund.

Denna nationella samordning för ökad effektivitet och jämlikhet förutsätter att kunskapsorganisationen i varje landsting har kapacitet och kompetens att medverka i implementering, uppföljning och förbättringsarbete. Med större regioner förbättras förutsättningarna för sådan nationell samordning.

Behov av strukturförändringar

Kunskapsutvecklingen leder också till ökad specialisering och subspecialisering, vilket ökar komplexiteten i omhändertagandet av enskilda patienter. I ökad grad krävs insatser från flera olika specialister i en enskild patients vård, och ofta är ett 10-tal specialister från olika yrkesgrupper, organiserade i team, involverade i vården av en patient. Den ökade specialiseringen och komplexiteten i framtidens sjukvård innebär att specialiserad vård kommer att behöva koncentreras till färre ställen, och det gäller inte bara den hög-specialiserade vården. Dessutom visar forskning kring kvalitet på nödvändigheten av tillräckliga volymer för att uppnå hög kvalitet. Tillräckliga volymer är dessutom en förutsättning för att med statistisk säkerhet kunna mäta och utvärdera resultat (SOU 2015:98).

Det kommer alltså att krävas strukturförändringar för att fullt ut kunna få ut bästa möjliga av den medicinska utvecklingen. Sådana strukturförändringar skulle sannolikt lättare kunna hanteras inom ramen för en indelning med större regioner.

Cancervården är ett bra exempel på de höga krav som ställs på modern sjukvård. Många cancerdiagnoser kräver insatser från kirurgi, onkologi, patologi och radiologi. De ökade kraven på fungerande multiprofessionellt teamarbete och tillräckliga volymer innebär behov av ökad koncentration och samverkan inom sjukvården.

Den struktur i vilken vården tillhandahåller sina insatser behöver alltså successivt förändras i takt med den medicinska utvecklingen. Dessa förändringar av arbetsfördelningen mellan olika enheter har

sämre förutsättningar att resultera i en nationellt sett effektiv helhet när de sker inom ramen för en indelning med många små landsting. Inom större landsting är förutsättningarna bättre att skapa tillräckligt stora och hållbara enheter som bättre kan hantera geografiska och socioekonomiska påfrestningar.

Olikheter i strukturella förutsättningar kan därigenom lättare hanteras inom stora landsting än mellan flera små. Med en allt mer slimmad sjukhusstruktur och allt färre vårdplatser blir sådana strukturfrågor allt viktigare. Också Utredningen om högspecialiserad vård (SOU 2015:98) pekar på vikten av koncentration av specialiserade vårdinsatser.

Det är tydligt att behovet av samordning landstingen emellan ökar. På område efter område utgår denna samordning från de sex sjukvårdsregionerna. Det är i dag en bitvis långsam process som hela tiden måste ske i två steg, eftersom vart och ett av landstingen måste fatta beslut för egen del. Med färre landsting skulle denna process underlättas och kunna ske snabbare. Att beslutet fattas inom ett större landsting har också en demokratiaspekt. Transparensen ökar och det politiska ansvaret blir tydligare.

Den medicinska forskningen förutsätter nära samspel med vården

Kunskapsstyrningen är nära knuten till den medicinska och medicinsktekniska forskningen och till vårdforskning i bredare mening. Den internationella konkurrensen är hård och Sverige behöver stärka sin konkurrenskraft. Forskningen förutsätter ett effektivt samspel mellan olika lärosäten, landsting och kommuner och näringsliv. De måste alla bidra med kompetens och infrastruktur. Den forskning som är knuten till hälso- och sjukvården har stor betydelse för vården, samtidigt som olika vårdverksamheter är ett viktigt underlag för forskningen. I alla led förutsätts ett nära samarbete med vården. Den internationella konkurrensen är stark också på forskningens område och för att Sverige ska kunna stärka sin position krävs ett förbättrat samarbete med vården.

En indelning med större landsting kan innebära bättre förutsättningar att kunna erbjuda attraktiva arbetsplatser och kunna attrahera nationella och internationella talanger, vilket i sin tur stärker den svenska vårdforskningens position. Med stora landsting skulle alla

ha tillgång till universitetssjukhus inom det egna landstinget. Ett samlat ansvar för både hälso- och sjukvård och regional utveckling ger också bättre förutsättningar för innovationer, både i näringslivet och inom vården.

Stora investeringsbehov

Den digitalisering som präglar samhället i stort kommer också att omvandla vården. Sätten att få kontakt med vården, att ha långvarig kontakt med vården för personer med kroniska sjukdomar och att få vård på distans, kommer att påverkas av den digitalisering som i övrigt präglar samhället. Det kommer att krävas stora och samordnade investeringar för att på ett enhetligt sätt digitalisera vården.

Även när det gäller byggnader väntar stora investeringar (SKL 2016c). Den ökande komplexiteten och kraven på effektivitet förutsätter investeringar i lokaler med bättre möjligheter till fungerande logistik. Även patientsäkerhetsskäl talar för ombyggnader för att skapa bättre möjligheter till isolering, i syfte att minska smittspridning. Investeringsbehoven är alltså omfattande och de kommande decennierna behöver investeringskostnadernas andel av utgifterna öka.

Små landsting kan ha för liten kritisk massa och ekonomi för att klara framtidens stora investeringsbehov. Investeringarna behöver dessutom samordnas över landstingsgränser för att bli maximalt effektiva, vilket är svårt i nuvarande struktur där samordningsmöjligheterna är begränsade.

5.1.4 Värdeskapande kedjor binder samman välfärd och svenskt näringsliv i ett globaliserat samhälle

Med globalisering avses en rad olika saker. I grund och botten handlar det om att nationsgränserna har allt mindre betydelse, att nationer blir mer sammanflätade och att interaktionen över nationsgränserna ökar. Det gäller såväl kapitalflöden, handel och investeringar som migration, utbyte av information och teknologi. Globaliseringen omfattar även kulturella uttryck, livsåskådningar och värderingar. Med stöd av informationsteknik och media rör sig

information fritt över gränserna (Ds 2013:19). Genom globaliseringen kan människor i länder som ligger långt bort påverkas av skeenden och politiska beslut som fattas i Sverige. På samma sätt påverkas svenska kommuner, regioner och företag av avlägsna händelser i andra länder.

Det här innebär att många svenska företag inte bara verkar på en svensk marknad, de agerar i själva verket på en global marknad. På så sätt ökar också konkurrensen och behovet av att ständigt utvecklas. Om inte rätt förutsättningar finns så kan företagen välja andra platser där förutsättningarna är bättre. Detta innebär att den fysiska platsen liksom de förutsättningar som gäller där har ökat i betydelse.

5.1.5 Människors vardag sträcker sig över allt större områden

Människor rör sig över allt större geografiska områden i sin vardag. Det finns flera förklaringar till det. Dels handlar det om att arbetsmarknaderna förändras i storlek samt att kommunikationsmöjligheterna utvecklas. Dessutom har det skett andra förändringar som understödjer en sådan rörlighet, bland annat för brukare av offentligt finansierad hälso- och sjukvård.

Större arbetsmarknadsregioner och människors ökade geografiska rörlighet

Människor rör sig över allt större territorier. Inte minst pendlar människor mer och allt längre sträckor för att ta sig till och från sin arbetsplats. Dessa rörelser innebär att arbetsmarknadsregionernas storlek växer. Detta brukar kallas för regionförstoring. År 2011 pendlade nästan 1,5 miljoner förvärvsarbetande över en kommungräns till och från arbetet. Det är en ökning med mer än en halv miljon jämfört med år 1993 (SKL 2013). Det är inte bara fler som pendlar, den geografiska räckvidden i människors pendling har också ökat dramatiskt över tid (SOU 2007:35).

Regionförstoring är något som generellt sett anses vara önskvärt eftersom större arbetsmarknader som regel har högre ekonomisk tillväxt än mindre. Möjligheterna till kulturliv och evenemangsverksamhet underlättas genom att fler får möjligheter att nå dessa

evenemang, dessa verksamheter får därmed tillgång till en större publik. Även deltagande i föreningsliv underlättas.

Ett konkret uttryck för människors växande vardagsgeografi och regionförstoringen är förändringen av antalet arbetsmarknadsregioner i Sverige. Det har konstaterats att antalet lokala arbetsmarknadsregioner (LA-regioner) har minskat. I genomsnitt minskade antalet LA-regioner mellan 1985 och 2012 med cirka två LA-regioner per år. Enligt SCB:s uppgifter över LA-regioner fanns det 126 stycken 1985. År 2014 uppgick antalet till 73 stycken. Enligt den prognos vi har beställt från Tillväxtanalys så beräknas LA-regionerna minska även i fortsättningen. År 2040 beräknas antalet LA-regioner uppgå till 63 stycken.

Sammantaget betyder det här att människor lever och verkar långt utanför det territorium där man lokalt och regionalt lägger sin röst eller engagerar sig politiskt.

Patienter kan söka viss sorts vård var som helst i Sverige

Genom satsningar på kollektivtrafik och liknande åtgärder kan man påverka människor så att de rör sig över större områden i sin vardag. Det finns också andra åtgärder som syftar till att göra välfärdstjänster mer lättillgängliga men som samtidigt bidrar till att öka människors vardagsgeografi. Den 1 januari 2015 trädde patientlagen (2014:821) i kraft. Målet med denna är att stärka och tydliggöra patientens ställning samt att främja patientens integritet, självbestämmande och delaktighet.

En viktig nyhet i lagen är att patienten ges möjlighet att välja utförare av offentligt finansierad primärvård och öppen specialiserad vård i hela landet. Patienten ska sammanfattningsvis få ta del av det öppenvårdsutbud som ingår också i ett annat landstings vård-erbjudande även om utbudet är ett annat än det som finns i patientens hemlandsting. Denne har således möjlighet att välja mellan samtliga behandlingsalternativ, även de behandlingsalternativ som finns i andra landsting. Det betyder exempelvis att människor kan välja hög-specialiserad öppenvård vid ett regionsjukhus i ett annat landsting, till exempel en uppföljning av en cancerbehandling.

5.2 Landstingens ekonomiska ställning

Enligt kommunallagen (1991:900) ska landstingen ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer. Vad som menas med god ekonomisk hushållning konkretiseras inte av lagen. Dock framhåller förarbetena som allmän utgångspunkt den så kallade generationsprincipen. Med detta menas att varje generation själv bör stå för kostnaderna för den service som konsumeras. Kommande generationer ska alltså inte behöva betala för det som tidigare generation förbrukat. Detta ställer krav på ett resultat som inte kräver framtida skattehöjningar för att bibehålla en oförändrad servicenivå (SOU 2011:59).

Kommunallagen ställer ett minimikrav på landstingen, det så kallade balanskravet. Det innebär att kommunernas intäkter ska överstiga dess kostnader. Om balanskravet uppfylls behöver den löpande verksamheten inte finansieras med lån. Om kostnaderna för ett visst räkenskapsår överstiger intäkterna ska det negativa resultatet regleras och det redovisade egna kapitalet enligt balansräkningen återställas under de närmast följande tre åren. Att uppnå balanskravet är dock inte detsamma som god ekonomisk hushållning i lagens mening. Vanligtvis sätts ett resultat på 2 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag som riktmärke för att uppnå god ekonomisk hushållning.

I följande avsnitt kommer vi att beskriva hur landstingens ekonomi ser ut på en övergripande nivå. Det kan vara värt att nämna att beskrivningen är avgränsad till landstingen som juridisk person och inte nödvändigtvis säger något om den ekonomiska kraften i stort i länen.

5.2.1 Landstingssektorns resultat

Landstingens intäkter består främst av skatteintäkter, som står för omkring 70 procent av intäkterna. Skatteunderlagsutvecklingen är därför väldigt viktig för landstingens ekonomi. Den årliga öknings-takten har i snitt varit 4 procent de senaste tio åren och inte sedan 2008 har den varit lika hög som 2015 (4,5 procent).

Landstingens ekonomiska resultat (före extraordinära poster) har under de senaste tio åren varierat kraftigt. Samtliga år, förutom

2011 och 2013, har landstingssektorn uppvisat ett svagt positivt resultat. För år 2015 är överskottet 0,7 miljarder kronor, vilket är cirka 2,6 miljarder kronor lägre än året innan. Resultatet motsvarar endast 0,3 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag.

Under den senaste tioårsperioden (2006–2015) har landstingssektorn som helhet visat ett underskott två år (2011 och 2013). Endast två enskilda år (2010 och 2012) har resultaten överstigit två procent av skatteintäkter och generella statsbidrag, vilket brukar anses vara förenligt med god ekonomisk hushållning.

Engångseffekter har påverkat resultatet både negativt och positivt. Under åren 2011 och 2013 sänktes diskonteringsräntan för beräkning av pensionsskulden, vilket innebar ökade kostnader på 14 miljarder kronor. Återbetalningar av arbetsmarknadsförsäkringar på totalt sex miljarder förbättrade resultaten åren 2012, 2013 och 2015 (SKL 2015).

Det finns en stor spridning mellan olika landstings ekonomiska resultat. Nästan hälften av landstingen redovisade underskott 2015 och bara tre landsting klarade av ett resultat på 2 procent eller mer av skatter och bidrag, vilket brukar användas som riktmärke för god ekonomisk hushållning. Nästan hälften av landstingen bröt mot balanskravet och bara tre landsting uppfyllde det resultat som vanligen sätts som mål för god ekonomisk hushållning. Resultaten försämrades för tre fjärdedelar av landstingen jämfört med föregående år. Flertalet av landstingen med underskott 2015 redovisade underskott även året innan.

Antalet landsting som inte klarar att nå ett positivt ekonomiskt resultat har ökat under senare år. Under perioden 2006–2010 var det årligen i genomsnitt fyra landsting som uppvisade ett negativt resultat. Motsvarande siffra för perioden 2011–2015 var elva landsting.

Men trots den starka skatteunderlagsutvecklingen har också medelskattesatsen höjts kraftigt. Samtliga landsting, exklusive Stockholms läns landsting, har genomfört skattehöjningar under 2012–2016. Medelskattesatsen har ökat med 51 öre under de senaste tio åren, exklusive skatteväxlingar. Mellan 2006 och 2011 ökade skatten med 7 öre och under den senaste femårsperioden med totalt 44 öre.

En bakomliggande orsak till de svaga ekonomiska resultaten och skattehöjningar är höga nettokostnadsökningar, på runt 5 procent för såväl 2014 som 2015. Det är betydligt högre än den genomsnittliga

kostnadsökningen mellan 2008 och 2013, som var 3,4 procent. Parallellt har landstingens investeringar ökat från 8 miljarder 2005 till 21 miljarder 2015. Den allt högre investeringsvolymen påverkar landstingen genom ökade kostnader för såväl avskrivningar som räntor och drift (SKL 2016b). Det gör även att landstingen kommer att drabbas ekonomiskt vid höjda räntenivåer.

5.2.2 Svag soliditet bland landstingen

Ett annat mått på ekonomisk ställning i ett längre perspektiv är soliditet, dvs. hur stor del av tillgångarna som finansierats med egna medel. Ju högre soliditet, desto mindre skuldsättning har landstingen. Det kommunala pensionsåtagandet redovisas utanför balansräkningen, som en ansvarsförbindelse, och påverkar således inte soliditeten. Soliditeten bör därför analyseras både exklusive och inklusive pensionsåtagandet i ansvarsförbindelsen för att ge en fullständig bild av den ekonomiska ställningen.

Landstingskollektivets soliditet har försämrats kraftigt under 2000-talet. Soliditeten som var 40 procent år 2000 har sjunkit till 19 procent år 2015. Landstingens soliditet inklusive pensionsskuld är -40 procent. Skillnader är stora mellan enskilda landsting. Östergötlands läns landsting har en soliditet inklusive pensionsskuld på tre procent, medan landstingen i Dalarnas län och Jämtlands län hade en soliditet på -141 respektive -119 procent inklusive pensionskulden.

Landstingens ekonomiska situation visar inga tecken på att förbättras inom överskådlig tid. Den demografiska utvecklingen med en allt högre andel äldre gör att behovet av och kostnaderna för hälso- och sjukvård kommer att öka. Investeringarna kommer att vara på en fortsatt hög nivå på grund av ett stort behov av förbättrade hälso- och sjukvårdslokaler, kommunikationer och digitalisering.

Många landsting har problem att uppnå lagstiftningens minimikrav om en ekonomi i balans och kan inte anses ha en god ekonomisk hushållning. De senaste årens ekonomiska resultat är på en så svag nivå att generationsprincipen inte kan anses vara uppfyllt, trots god skatteunderlagstillväxt och skattehöjningar. Dagens

generation försämrar sålunda de framtida generationernas möjligheter att finansiera sin välfärd.

Landstingen investerar omfattande belopp i byggnader, utrustning och kollektivtrafik. Investeringarna har mer än fördubblats under de senaste tio åren och uppgår till 20 miljarder kronor, varav fastighets- och infrastrukturinvesteringar utgjorde hälften respektive en fjärdedel av landstingens totala investeringar. Ökningen bedöms fortsätta både inom hälso- och sjukvården och kollektivtrafiken. Detta kommer att leda till ökade avskrivningar och finansiella kostnader som kräver utrymme i driftbudgetarna. Vid stigande räntor kommer finansnettot att försämras (SKL 2015).

5.2.3 Bättre möjligheter att klara ekonomiska utmaningar med större regioner

De ökade behandlingsmöjligheterna genom nya medicintekniska produkter och läkemedel kräver många gånger stora investeringar och höga kostnader för det enskilda landstinget.

Utredningen om högspecialiserad vård (SOU 2015:98) pekar på risken att patientunderlaget är alltför litet för ett optimalt resursutnyttjande, om inte landstingen samordnar sig kring investeringarna. Ett exempel på bristande samordning är inköpen av robotassisterad kirurgi. Operationsroboten Da Vinci är ett avancerat instrument som på sikt kan ha fördelar och underlätta inläringen av laparoskopisk teknik. Robotarna innebär en betydande investering i storleksklassen 15–20 miljoner kronor förutom ökade driftkostnader. Trots detta var 18 operationsrobotar inköpta av landstingen i Sverige redan 2013, vilket är en internationellt sett mycket hög andel robotar per invånare. Kapaciteten är betydligt större än utnyttjandegraden (SOU 2015:98).

En mer resursstark region har större möjligheter att i en mer ändamålsenlig process genomföra investeringar som ger ökad specialisering och effektivisering.

Investeringar i högspecialiserad vård kräver ett stort patientunderlag och sådana investeringar är avsevärt svårare för mindre landsting att genomföra enskilt eller i samverkan med långa och mer komplicerade beslutsprocesser. Ett landsting med ett stort befolkningsunderlag ger därför en större ekonomisk styrka för att kunna finansiera och effektivisera genom investeringsprojekt.

Ett rimligt antagande är att det finns skalfördelar beträffande administrativa kostnader för landsting med större befolkning. Fler invånare delar på fasta omkostnader för exempelvis IT-system och administrativ personal samt bättre möjligheter till arbetsdelning och specialisering. Det är dock svårt att i ekonomiska termer uppskatta de kostnadsminskningar som kan relateras till sådana skalfördelar.

Som en jämförelse kan man dock se på utvecklingen vid den danska kommunsammanslagningens reformen år 2007. Erfarenheterna visar att de sammanslagna kommunernas kostnader för centraladministration minskade jämfört med kommunerna som inte slogs samman. Efter en initial kostnadsökning minskade kostnaderna och fyra år efter reformen hade kostnaderna minskat med knappt 10 procent vilket motsvarande 500 danska kronor per invånare (Houlberg et al 2015).

Totalkostnaderna för verksamheten har inte minskat, men utgifterna har överförts från administration till verksamhet. Därmed har den danska reformen lyckats infria förväntningen att ta bort överlappningar i byråkratin (Sandberg 2015).

Det är inte möjligt att beräkna hur stora de administrativa besparingarna kommer att bli av en ny indelning i större län och landsting i Sverige eftersom det inte finns några kostnadsdata för landstingens administration. En fingervisning är dock att landstingens administration sysselsätter 34 000 anställda (exklusive läkarsekreterare), varav 11 000 är sysselsatta inom ledningsarbete, 14 000 handläggare och 9 000 administratörer. En tioprocentig minskning av dessa grupper skulle innebära en lägre kostnad på två miljarder kronor årligen, enbart i direkta lönekostnader (givet landstingens medellön 34 800 kr/månad).

5.3 Sammanfattande iakttagelser

Samhället står inför utmaningar som politiken och den offentliga förvaltningen ska hantera. I detta kapitel har vi beskrivit ett antal sådana utmaningar för samhällsorganisationen. Vi konstaterar att den demografiska utvecklingen sätter stor press på välfärdsproducerande enheter och huvudmän. Det finns ett behov av att

skapa bättre förutsättningar för landstingen att möta denna utveckling.

Vidare konstaterar vi att platsens betydelse ökar i takt med globaliseringen, inte minst inom näringslivet. Detta innebär att lokala och regionala politiska aktörer behöver arbeta mer aktivt för att skapa gynnsamma förutsättningar för företag. De behöver verktyg och resurser för att göra det.

Hälso- och sjukvårdens utmaningar är bland annat relaterade till den demografiska förändringen men också till växande krav från invånarna och en snabb medicinsk och teknisk utveckling. Detta kommer att ställa stora krav på landstingen. Utgångspunkten i detta kapitel är att det i Sverige finns flera små och ekonomiskt resurssvaga landsting som inte står rustade för framtidens utmaningar. De är inte resursstarka nog för att kunna vidta nödvändiga åtgärder eller stora nog för att utveckla möjligheterna till nivåstrukturering. Vi konstaterar också att människors vardag spänner över allt större geografier, utanför hemkommunen och det län man bor i. Möjligheterna att påverka de demokratiska processerna är huvudsakligen kopplade till den plats där enskilda bor, inte där de lever och verkar.

I den andra delen av kapitlet kan vi också konstatera att landstingens ekonomiska utmaningar är ett problem. Många landsting har redan i dag svårt att ha en ekonomi i balans och kan inte anses ha en god ekonomisk hushållning.

Erfarenheterna från kommunsammanslagningarna i Danmark visar att det finns möjligheter att uppnå skalfördelar genom sammanslagningar och att kostnadsminskningar därför borde vara möjliga i landstingens administrativa verksamheter.

Den sammantagna bilden är att de utmaningar som vi står inför kräver en rad olika insatser av flera olika aktörer, såväl kommunala som statliga.

6 Hur kan större län bidra till tillväxt och utveckling?

Bildandet av större län har huvudsakligen setts som en lösning för att skapa administrativt starka enheter. Samtidigt som hälso- och sjukvården är ett dominerande område för landstingen så är det regionala utvecklingsansvaret en viktig och betydelsefull uppgift för länets 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? I detta kapitel ska vi försöka att besvara dessa frågor. Inledningsvis beskrivs det ömsesidiga sambandet mellan ett konkurrenskraftigt och växande näringsliv och en fortsatt positiv utveckling av välfärden. Sedan diskuterar vi kortfattat vad som behövs för att nå global konkurrenskraft. Slutligen kommer vi in på frågan om hur en ny indelning i större län kan bidra till att utveckla starka funktionella arbetsmarknader, i hela Sverige.

Vår 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.

6.1 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 inhemska utvecklingen är sammanflätad med den globala utvecklingen och sambanden är mycket starka. Svenska multinationella koncerner har i dag cirka en halv miljon anställda i Sverige. 1,3 miljoner av de anställda är verksamma i verksamheter utomlands, en andel som i det närmaste fördubblats sedan slutet av 1990-talet. Det globala inflytandet är också tydligt – utländska företag i Sverige har i dag mer än en halv miljoner anställda. Även här har det skett en kraftig ökning under de senaste decennierna.

Detta betyder att 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. Tabell 6.1 listar ett antal företag som ofta uppfattas som svenska, men som har den dominerade tyngdpunkten utanför Sveriges gränser.

Tabell 6.1 Balansen mellan anställda i Sverige och utomlands - några exempel

	Anställda i Sverige	Anställda i övriga världen
AstraZeneca	6 000	50 000
Ericsson	16 000	101 000
SCA	5 600	38 700
SKF	2 900	43 600
Volvo	21 000	73 000
Securitas	9 000	320 000

Det svenska näringslivets framtid, och därmed grunden för den svenska välfärden, avgörs i multinationella koncernledning. Konkret och på kort sikt, innan nyetablerade företag hunnit ersätta gamla, handlar det om beslut i ett 100-tal stora företag som i dag svarar för merparten av all företagsförlagd forskning och en betydande del av sysselsättningen. Dessa företag är dessutom också ofta ledande i globala värdekedjor och kan agera draglok för svenska mindre och medelstora företag.

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.

6.2 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. Bra lokala och regionala förhållanden är avgörande för företagens vardag och påverkar investeringsbesluten.

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 är andra avgörande faktorer som alltid övervägs i samband med beslut om investeringar och nyanställningar.

Statistiken visar dock att sådana förhållanden varierar och är ojämnt fördelade över landet. Det är i stort sett endast de stora regionerna som fullt ut kunnat erbjuda dessa goda villkor. Bilden är slående, studier visar att de är de tre svenska storstadsregionerna som sedan 1970 svarat för nästan hela befolkningsökningen i Sverige. Vissa mellanstora regioner har kunnat öka sin befolkning, medan de små regionerna, med några få undantag, fortsätter att tappa i befolkning. Trenden tycks också vara långvarig. Prognoser från bland annat Långtidsutredningen ger samma bild av fortsatta befolkningsminskningar (SOU 2015:101).

Det räcker inte med tillväxten i storstadsområdena. För att ta vara på hela landets naturresurser – åkermark, skog, malm, energi, dricksvatten och unika vildmarks, rekreations- och fritidsområden – behövs starka funktionella arbetsmarknader på flera platser i Sverige. Enligt OECD (2010) behöver dessa vara stora för att attrahera investerare, besökare och inflyttare. OECD sammanfattar varför storleken är viktig:

- Många företag tjänar på att dela på kostnaderna för olika offentliga tjänster och kollektiva varor, som exempelvis forskningsresurser och inkubatorer.

- Kommersiella tjänsteföretag når på stora marknader skalfördelar och kan utveckla en specialisering som ger lägre kostnader för köparna.
- Företagen som investerar på stora arbetsmarknader blir inte lika dominerande som på små marknader och kan därför lättare anpassa sin verksamhet till olika efterfrågenivåer, vilket ger en lägre affärsrisk vid stora konjunktursvängningar.
- Parterna på stora arbetsmarknader kan lättare få en perfekt matchning, arbetstagaren får ett passande arbete och arbetsgivaren får lämpliga medarbetare vilket ger ökad produktivitet.

Dessa fördelar avspeglas också i statistiken. Tillväxtanalys (2015) har visat att endast ett fåtal svenska funktionella arbetsmarknader med färre än 100 000 invånare har kunnat öka sin befolkning. De allra flesta små arbetsmarknader möter således en minskande befolkning.

För att trygga tillväxten i hela landet, och därmed också skapa förutsättningar för en levande landsbygd, krävs en ändamålsenlig samhällsorganisation som i ökad omfattning möjliggör en positiv utveckling även utanför storstadsområdena; något som av EU benämnts sekundära städer. Hur ska detta åstadkommas?

6.3 Stora län för funktionella arbetsmarknader och global konkurrenskraft på flera platser i landet

Funktionella arbetsmarknader med dynamiska företag utgör grundstenar i globalt konkurrenskraftiga ekonomier. Flera utredningar har pekat på att Sverige måste forma en samhällsorganisation som kan öka förutsättningarna för att behålla och utveckla globalt konkurrenskraftiga arbetsmarknader, inte bara i de tre storstäderna utan på flera platser i landet. Detta är den stora tillväxtutmaningen.

6.3.1 Stort behov av en ändamålsenlig samhällsorganisation

En förutsättning för att klara uppgiften är att den offentliga sektorn, liksom företagen, kan navigera i en global och samtidigt lokal verklighet. Företagens utvecklingsförutsättningar avgörs lokalt av entreprenörer och medarbetare verksamma lokalt. Samtidigt står det klart att vissa resurser endast kan genereras i ett nationellt perspektiv, på ett fåtal platser i landet.

Inom forskningen finns flera exempel. Inför den forskningspolitiska propositionen som planeras till hösten 2016 har det rests krav på mer stora nationella satsningar. I en gemensam skrivelse till regeringen från Vinnova, Vetenskapsrådet, Formas, Forte, Energimyndigheten och Rymdstyrelsen lyfter man fram behovet av nationell samling för globalt slagkraftiga prioriteringar.

Miljömålsberedningen (dir. 2010:04) ska i sitt arbete anlägga både globala och lokala perspektiv och arbeta med att utveckla prioriteringar för nationella satsningar för att på detta sätt bidra till att nå en miljömässigt hållbar produktion inom delar av basindustrin liksom satsningar som är förankrade i konkreta utvecklingsmiljöer ute i företagen.

När det gäller infrastruktur så som vägar, järnvägar, flygplatser, hamnar och digital grundstruktur görs alltid avvägningar och prioriteringar där besluten måste ses både i ett globalt konkurrensperspektiv och i ljuset av behov på funktionella arbetsmarknader och i lokala miljöer.

Slutsatsen är att allt fler prioriteringsbeslut kräver detta dubbla perspektiv, att beakta det globala och det lokala samtidigt. Både Ansvarskommittén och OECD (2010) pekade på att Sverige saknar organisatoriska förutsättningar för att härbärgera detta dubbla perspektiv i praktiska regionala planeringsprocesser. Ansvarskommittén vill därför se en mer ändamålsenlig regional samhällsorganisation som kan lägga en stabil grund för en kontinuerlig reformprocess och en samverkan med tydliga roller, att skapa förutsättningar för goda processer.

OECD (2010) för ett liknande resonemang och menar att den svenska samhällsorganisationen hämmas av en smal, timglasformad regional midja som försvårar framväxten av sådana goda processer. Det ger ett snävt utrymme för de planeringsformer som dagens globaliserade ekonomi kräver.

Hur ska detta utrymme kunna skapas på flera platser i Sverige? Fokus bör vara på en indelning i stora län som möjliggör planeringsprocesser för att forma starka arbetsmarknader på flera platser i landet, även utanför Skåne, Västra Götaland och Stockholm. Det handlar om att skapa förutsättningar för ökad planeringsmakt, bättre villkor för inomregional planering samt organisatoriska förutsättningar för att överbrygga nationella planeringsstuprör.

6.3.2 Ökad planeringsmakt

Den svenska regionala samhällsorganisationen är i obalans. Stockholm, Västra Götaland och Skåne ställs mot 18 mindre län som har betydande svårigheter att mobilisera utvecklingsresurser som svarar mot företagens behov på globalt konkurrensutsatta arbetsmarknader. 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.

Dagens obalans i kapacitet kan illustreras av ett exempel från Västra Götaland. Man skriver i en sammanställning av erfarenheterna från bildandet av större län och landsting bland annat att:

Storlek medför alltså dels att en ökad specialisering inom regionen kan göras samtidigt som regionen är tillräckligt stor för att vara en samarbetspart i nationella satsningar och samarbetsprojekt. Västsvenska paketet samt samarbetet inom 3R6 med framtidens vårdinformationsmiljö är exempel på projekt som varit svåra att genomföra ifall Västra Götalandsregionen varit mindre (Västra Götalandsregionen 2015).

Men det handlar inte enbart om den geografiska storleken. Det är befolkningsunderlagets storlek bakom kraven som är avgörande. Ännu viktigare är att storleken också ger ökade administrativa resurser och en stabil kunskapsmässigt plattform vid planering och förhandling med statsmakten. Detta kan återigen illustreras med ett exempel. Skåne läns landsting har i dag en avdelning för Regional utveckling med cirka 120 anställda medan det på motsvarande avdelningar i de små länen endast arbetar en handfull personer.

De administrativt starka landstingen kan därför i kraft av sin planeringskapacitet ta fram genomarbetade underlag som är väl

anpassade till de planeringsprocesser som Trafikverket och andra myndigheter driver. Genom en god lokal och regional kännedom och ett faktamässigt övertag vid förhandlingar kring byggandet av exempelvis vägar och järnvägar, kan en stark aktör övertygande och proaktivt göra analyser som illustrerar varför de egna förslagen skulle vara samhällsekonomiskt mest lämpliga och lönsamma. Och resultatet blir inte sällan att utvecklingsprojekten, som kunde ha varit rimliga i även i andra delar av landet, genomförs i storstäderna.

Det kan också finnas en storleksmässig obalans när det gäller fördelningen av nationella forskningspengar samt projektmedel från EU. En rapport (Kontigo 2015) har visat att forskningsmedlen från Vinnova, EU:s ramprogram, Tillväxtverket och Energimyndigheten som är fördelade i konkurrens till 82 procent gått till storstadslänen och forskningsmiljöer i Östergötland och Uppsala. Endast 18 procent fördelades i övriga Sverige; där Umeå och Luleå dominerar. Det är de redan starka länen som drar det längsta strået. Ett skäl är att det där finns stor kompetens och starka resurser. Men det kan också vara en följd av att dagens län med förhållandevis begränsade administrativa resurser inte förmår artikulera och synliggöra de betydande möjligheter som kan finnas inom andra områden.

Olikheter i storlek och kapacitet, en asymmetrisk samhällsorganisation är inte bara ett problem för de enskilda länen. Den lägger också hinder i vägen för en decentralisering av fler samhällsuppgifter. Både Ansvarskommittén och OECD har pekat på att en mer symmetrisk storregional indelning med någorlunda jämnstora län skulle kunna härbärgera fler samhällsuppgifter, som exempelvis mer av arbetsmarknadspolitiken, forskningsfinansieringen och ansvaret för infrastrukturen.

Allt detta skulle ytterligare stärka förutsättningarna för de regionala aktörerna och kunna stärka Sveriges sammanlagda tillväxtförmåga liksom bidra till en förbättrad nationell sammanhållning.

6.3.3 Bättre förutsättningar för inomregional planering

Med ökat befolkningsunderlag följer inte bara en ökad förhandlingsmakt utan också stärkt administrativ planeringskapacitet, för att utveckla starka arbetsmarknader med funktionella samband till en levande landsbygd.

Det är uppenbart att det inte räcker med att slå ihop flera län. Med en indelning i större län får de folkvalda landstingen bättre förutsättningar att inom sitt territorium forma de goda processer som Ansvarskommittén skriver om. Det skulle ge administrativa möjligheter att förändra och förtäta den rådande strukturen för att skapa stora funktionella arbetsmarknader; med hänsyn tagen till de globala konkurrensförutsättningarna och de egna lokala resurserna.

Denna ambition, att skapa så kallade regionala stödjepunkter, diskuterades redan på 1960-talet (SOU 1963:58). Men frågan är fortfarande aktuell då man inom EU talar om att planera för sekundära städer, städer som då kan uppnå en skala som är tillräcklig stor för att åstadkomma global konkurrenskraft och långsiktigt hållbar utveckling.

Denna storregionala planeringslogik bygger på samma principer som flertalet Sverigetäckande privata företag och offentliga verksamheter följer, nämligen att Sveriges län är så olika och har så skilda utvecklingsförutsättningar att en ensidigt nationell styrning inte kan anses vara ändamålsenlig. Därför bedriver organisationer som Skanska, PostNord, Trafikverket och Polisen sina verksamheter i sammanhållna regionala organisatoriska strukturer, ofta utformade i fem till åtta regioner med ett mer eller mindre långtgående regionalt ansvar. Denna indelning har valts för att ge verksamheterna en förmåga att se och hantera olikheter. När man organiserar Sverige enligt funktionella principer är länen för små och hela landet för stort för en ändamålsenlig planering.

Behovet av regionala förtätningar gäller också storstadsområdena. Erfarenheter från Skåne och Västra Götaland visar att den inomregionala planeringen och förtätningen varit en central framgångsfaktor i det regionala arbetet. Detta skulle naturligtvis även gälla för Stockholm och arbetet med regionala utvecklingsplaner. Där är en av huvudstrategierna att skapa en regional flerkärnighet som effektiviserar kommunikationer, underlättar pendling

och formar en balanserad region. Allt för att ytterligare stärka konkurrenskraften.

Allt kan inte finnas överallt. Därför har man inom länen enats om geografiska och funktionella prioriteringar. Några exempel på det återfinns i Västra Götaland (2016).

- Ett sammanhängande system av Science Parks som en resurs för hela länet.
- Länsövergripande nätverk för att den spetskompetens som finns inom bland annat akademien, forskningsinstitut och Science Parks som blir tillgänglig för företag i hela Västra Götaland, till exempel genom nätverket Industriell Dynamik.
- Strategiska forskningssamarbeten mellan universitet och högskolor i Västra Götaland för att skapa mer forskningsintensiva miljöer genom att förena lärosätenas styrkor.
- Samverkan för ökad tillgänglighet till kulturinstitutioner, som samverkan mellan till exempel Göteborgssymfonikerna och Vara konserthus samt Operan och Skövde musikteater.

För få maximal nytta av alla satsningar som sker regionalt behövs koordinering och ett regionalt perspektiv på flera platser i landet. Det kan bidra till att växla upp kompetens och resurser för global konkurrenskraft.

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.

6.4 Organisatoriska förutsättningar för att överbygga nationella planeringsstuprör

Attraktiva regioner och funktionella arbetsmarknader som kan behålla, utveckla och dra till sig investeringar kräver planering i ett helhetsperspektiv. Vinnova (2015) lyfter fram att ett sådant brett

perspektiv som nödvändigt för att attrahera talanger och kapital. Även i studier från Tillväxtanalys lyfts frågor om tillgången till kompetent arbetskraft fram, tillsammans med frågor som rör infrastruktur i vid mening; boende, service och kultur.

En återkommande faktor är också behovet av ett starkt politiskt ledarskap, som förmår att se till helheten och värna om det långsiktiga perspektivet. För företagen på de funktionella arbetsmarknaderna är detta självklart. De behöver en helhet av kompetens, tillgång till forskning, en bra infrastruktur och väl avvägd regional tillväxtpolitik – för att kunna växa.

Om förutsättningarna inte är de rätta och företagen ser att det finns risker kan man avstå en satsning eller etablering.

Bostadsförsörjningskommitténs betänkande En regional planering – ökad samordning och bättre bostadsplanering (SOU 2015:59) ger en lång rad exempel på motsatsen till helhetsperspektiv. Här illustreras ett stort antal problem och tillkortakommanden i dagens splittrade system för bostadsförsörjning; där inte minst bristande förmåga till samspel mellan kommunala och regionala strukturer uppmärksammas.

Genom ett samlat regionalt huvudmannaskap, där regional tillväxtpolitik och hälso- och sjukvårdsfrågor integreras i en och samma organisation, kan många av de problem som Bostadsförsörjningskommittén uppmärksammat tacklas. Slutsatsen är att den regionala samhällsorganisationen behöver utvecklas för att bättre kunna överbrygga olika planeringsstuprover på regional nivå. Det handlar om att skapa goda processer eller en mer ändamålsenlig samhällsorganisation på regional nivå där olika mål och krav behandlas, i nära samverkan mellan de regionala aktörerna.

I betänkandet Effektiv vård (SOU 2016:2) ges bilden av stora framtidsutmaningar, både när det gäller finansieringen av vården och när det gäller hur själva vårdsystemet ska utformas. Klart står att framtidens hälso- och sjukvård kommer att kräva nya behandlingsformer, med krav på nya organisatoriska lösningar och tekniska innovationer; särskilt en långtgående och genomgripande digitalisering.

En grundläggande förutsättning för fortsatt hållbar tillväxt är att en svensk samhällsorganisation på regional nivå formas så den bättre kan förmå att skapa goda utvecklingsprocesser liksom ett samspel och samverkan mellan olika aktörer i samhället, både offentliga och privata. På så sätt kan samhällsorganisationen bli mer ändamålsenlig.

7 En ändamålsenlig regional samhällsorganisation

Utvecklingen i samhället ställer nya krav på den regionala samhällsorganisationen. Vi står inför en ökad global konkurrens. Allt större krav ställs också på hälso- och sjukvården. Ett flertal utredningar har pekat på att dagens regionala samhällsorganisation är inte bara fragmenterad, sektoriserad och asymmetrisk utan att vi också har en kraftig regional obalans i Sverige. I detta kapitel ger vi en bild av dagens regionala samhällsorganisation med fokus på de statliga myndigheterna samt våra bedömningar av hur staten på ett bättre sätt kan samordnas regionalt. Vi avser att i slutbetänkandet återkomma med en fördjupad bild och analys av den regionala samhällsorganisationen.

7.1 Samhällets regionala organisering

I regeringsformen slås de grundläggande principerna för organiseringen av politisk makt och offentlig förvaltning i Sverige fast. Av andra författningar framgår hur uppgifter är fördelade mellan statliga myndigheter, kommuner och landsting. Tillsammans utgör detta fundamenten i den svenska samhällsorganisationen.

Samhällsorganisationen finns centralt, regionalt och lokalt. Historiskt har regionbegreppet närmast förknippats med statlig regionalpolitik, det vill säga att med olika medel stödja svagare delar av landet. Sedan 1990-talet och försöken med ändrad regional ansvarsfördelning (se kapitel 4) har begreppet kommit att bli allt mer synonymt med länen eller landstingen. Framför allt i de län där ansvaret för regional utveckling flyttats från länsstyrelsen till ett regionalt organ.

På den regionala arenan finns många aktörer, såväl statliga som kommunala. Flera statliga myndigheter med uppgifter som direkt kan relateras till det regionala tillväxtarbetet har en regional indelning. I varje län finns en länsstyrelse som ska verka för att nationella mål får genomslag i länet samtidigt som hänsyn ska tas till regionala förhållanden och förutsättningar.

Landstingen ansvarar för hälso- och sjukvård. De kan också ha ansvar för frågor om kultur, utbildning och turism samt kollektivtrafik. I ett flertal län har landstinget det regionala utvecklingsansvaret.

Kommunerna har huvudansvaret för frågor som har anknytning till lokalsamhället. Allt fler frågor behöver dock hanteras på en mellankommunal- eller regional nivå. Det kan handla om bostadsplanering, gymnasieskola etc. I de län där det finns ett kommunalt samverkansorgan som har det regionala utvecklingsansvaret är kommunerna involverade i detta arbete. I den meningen är kommunerna också en av aktörerna på den regionala arenan.

7.2 Asymmetri och sektorisering i den regionala samhällsorganisationen

Det pågår ett fortlöpande arbete med att effektivisera den statliga förvaltningen. 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 sådana myndigheter bildats. Exempel på myndigheter som ombildats till enmyndigheter är Arbetsmiljöverket, Åklagarmyndigheten, Försäkringskassan, Skatteverket och Polismyndigheten.

Reformarbetet för att effektivisera den statliga förvaltningen har i huvudsak gjorts och görs utifrån ett visst politikområde eller utifrån enskilda myndigheters perspektiv. Resultatet har blivit en ökad sektorisering där varje myndighet har utvecklats och effektiviserats utifrån den egna verksamhetens förutsättningar. Utredningen om statens regionala förvaltning gjorde bedömningen att detta har gjorts utan att tillräcklig hänsyn har tagits till

effekterna för den samlade statliga förvaltningen, vilket i sin tur har lett till att myndigheterna är organiserade på olika sätt och att staten därigenom försvagats regionalt.

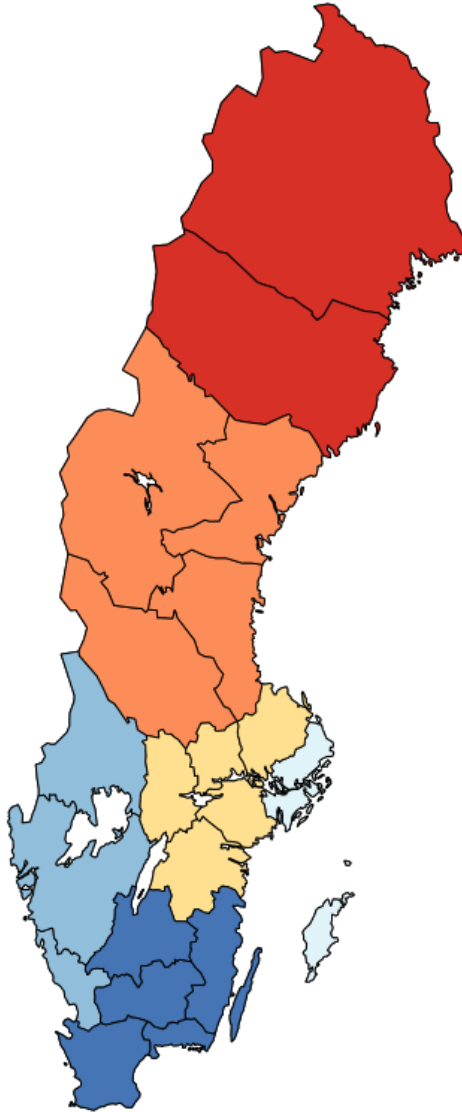
Vid en jämförelse mellan ett antal statliga sektorsmyndigheter med regional indelning kan vi konstatera att deras respektive regionindelning skiljer sig åt och att det i princip inte är någon som är den andra lik. Dock kan man konstatera att samtliga statliga myndigheter har en regional indelning som innefattar betydligt större geografiska områden än de nuvarande länen. De flesta myndigheter har en regional indelning med mellan fem och åtta regioner. En del färre, andra något fler.

De 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, vid tolv länsstyrelser finns miljöprövningsdelegationer och till sju länsstyrelser har vissa ärendegrupper koncentrerats, se kapitel 15.

7.2.1 Vissa statliga myndigheters regionala indelning

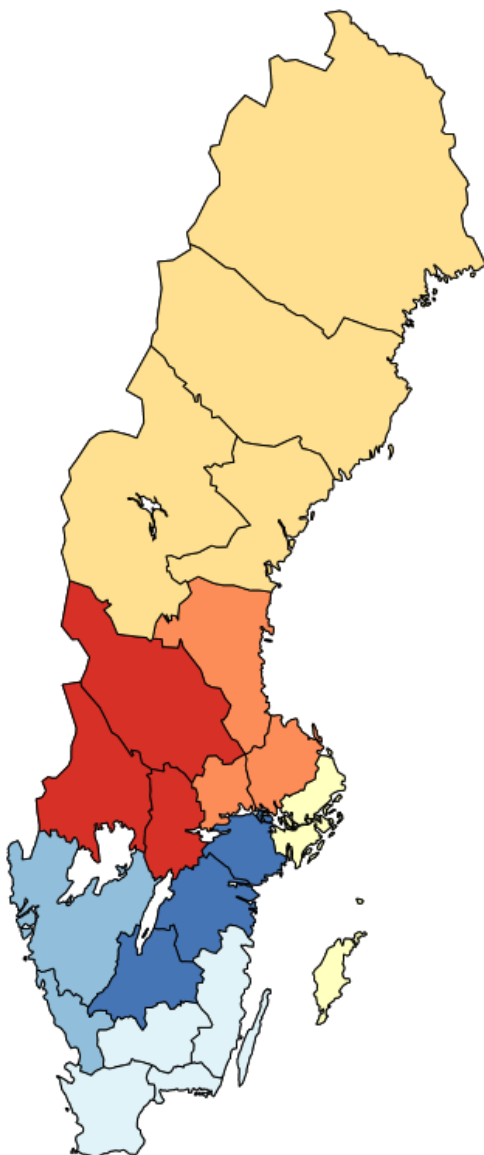
Nedan följer några exempel på statliga myndigheters regionala indelning.

Figur 7.1 Trafikverkets regionala indelning



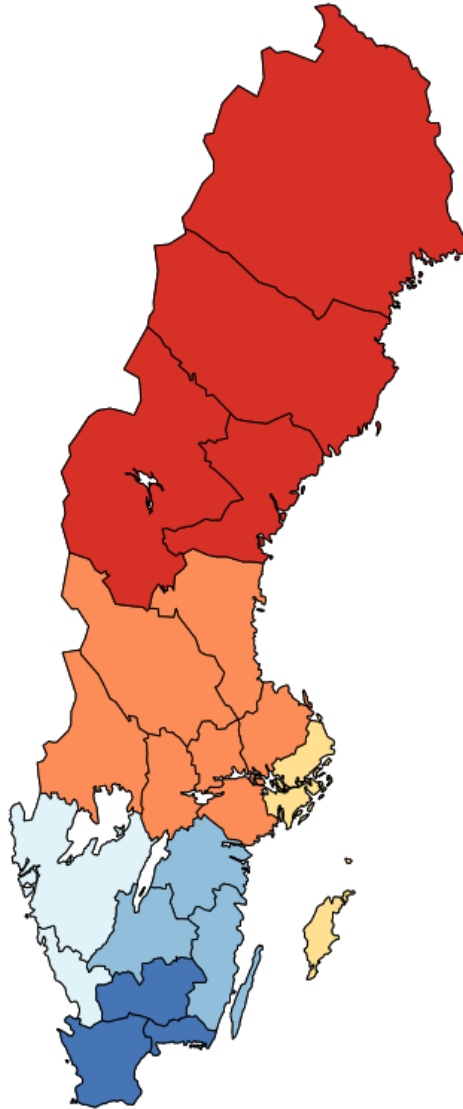
Trafikverket är indelat i sex regioner: Region Nord består av Norrbottens och Västerbottens län. Region Mitt består av Jämtlands, Västernorrlands, Gävleborgs och Dalarnas län. Region Öst består av Uppsala, Västmanlands, Örebro, Södermanlands och Östergötlands län. Region Stockholm består av Stockholms och Gotlands län. Region Väst består av Värmlands, Västra Götalands och Hallands län. Region Syd består av Jönköpings, Kalmar, Kronobergs, Blekinge och Skåne län.

Figur 7.2 Polismyndighetens regionala indelning



Polismyndigheten är indelad i sju regioner: Region Nord består av Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands och Västernorrlands län. Region Mitt består av Gävleborgs, Uppsala och Västmanlands län. Region Bergslagen består av Dalarnas, Värmlands och Örebro län. Region Stockholm består av Stockholms och Gotlands län. Region Öst består av Södermanlands, Östergötlands, och Jönköpings län. Region Väst består av Västra Götalands och Hallands län och Region Syd består av Kalmar, Kronoberg, Blekinge och Skåne län.

Figur 7.3 Inspektionen för vård och omsorgs regionala indelning



Inspektionen för vård och omsorg är indelad i sex regionala avdelningar. Avdelning Nord har Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län som sitt tillsynsområde. Avdelning Mitt har Uppsala, Gävleborgs, Västmanlands, Dalarnas, Värmlands, Örebro och Södermanlands län som sitt tillsynsområde. Avdelning Öst har Stockholms och Gotlands län som sitt tillsynsområde. Avdelning Sydöst har Östergötlands, Jönköpings och Kalmar län som sitt tillsynsområde. Avdelning Sydväst har Västra Götalands och Hallands län som sitt tillsynsområde och Avdelning Syd har Skåne, Kronobergs och Blekinge län som sitt tillsynsområde.

7.2.2 Sjukvårdsregioner och strukturfondernas programområden

Staten är således både asymmetrisk och fragmenterad i sin regionala indelning. Även landstingens två största verksamhetsområden, hälso- och sjukvården samt regional utveckling bedrivs till viss del i geografier större än länen.

Sjukvårdsregionerna

Enligt 9 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) får regeringen föreskriva om regioner för hälso- och sjukvård som berör flera landsting. Bestämmelsen anger också att landstingen ska samverka i frågor som rör sådan landstingsövergripande hälso- och sjukvård. Regeringen har föreskrivit om sådana regioner genom förordning (1982:777) om rikets indelning i regioner för hälso- och sjukvård som berör flera landstingskommuner, där landet har delats in i sex sjukvårdsregioner: Södra, Sydöstra, Västra, Stockholm-Gotland, Uppsala-Örebro och Norra. I varje sjukvårdsregion finns en samverkansnämnd vars uppgift bland annat är att inom regionen samordna den högspecialiserade vården.

Sjukvårdsregionerna är administrativa enheter vars syfte är att möjliggöra samverkan kring regionsjukvård och övergripande kunskapsstyrningsfrågor mellan de landsting som ingår i respektive sjukvårdsregion. Sjukvårdsregionernas mandat regleras i ovan angivna författningar och dess existens härstammar från region-sjukvårdsutredningarna på 1950- och 1970-talet.

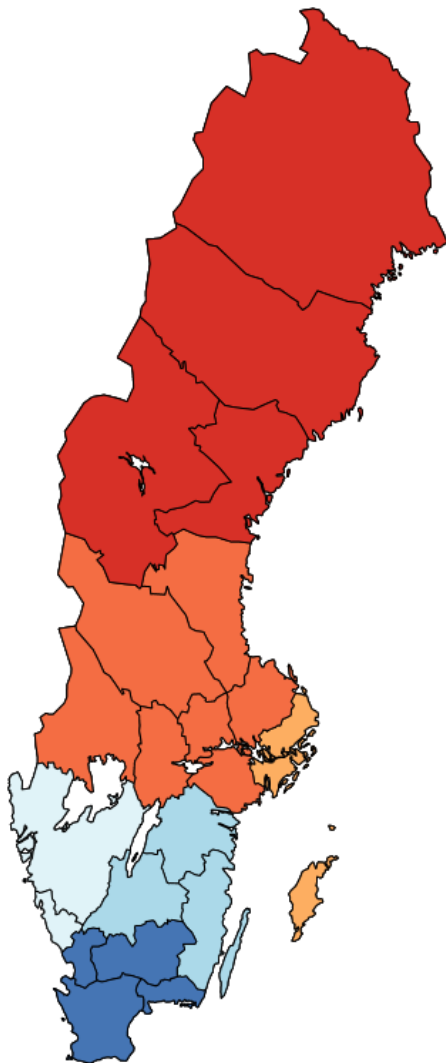
Samverkansnämnden är det huvudsakliga forumet för samverkan i sjukvårdsregionerna. Samverkansnämnderna består av politiker från aktuella sjukvårdshuvudmän, vilka fattar rådgivande beslut. Besluten fastställs därefter formellt i vart och ett av de ingående landstingen. Samverkansnämnderna som från början var en relativt homogen funktion, ser i dag mer olika ut vad gäller utformning och ansvar.

I Norra och Sydöstra sjukvårdsregionen har exempelvis de ingående landstingen valt att utveckla samverkansnämnden och skapat en plattform med ett tydligare beslutsmandat. I Norra regionen har samverkansnämnden omvandlats till Norrlandstingens regionförbund som är ett kommunalförbund med de ingående landstingen som

medlemmar. Regionförbundet avtalar bland annat om riks- och regionsjukvård I Sydöstra regionen har en regionsjukvårdsnämnd inrättats med placering i Östergötlands läns landstings linjeorganisation och med representation från de ingående landstingen.

Särskilda avtal reglerar ansvar och uppgifter för samverkans- och regionsjukvårdsnämnder samt regionförbund. De huvudsakliga delarna är regionsjukvård eller utomlänsvård som det också kallas, forskning, utveckling och utbildning, regionala medicinska råd eller motsvarande samt solidariskt finansierade verksamheter till exempel regionala cancercentrum, likartade villkor för medborgarna bland annat avseende remisser till specialiserad vård och övrigt som innebär att landstingen i sjukvårdsregionen kan uppnå gemensamma fördelar. I avtalen anges även att universitetssjukhusen ska ses som en gemensam regional angelägenhet och att en grundläggande uppgift för sjukvårdsregionen är att komma överens om prislistan för regionsjukvården.

Figur 7.4 Sjukvårdsregionerna



De sex sjukvårdsregionerna har följande indelning. Norra sjukvårdsregionen består av Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län. Uppsala-Örebro sjukvårdsregion består av Uppsala, Södermanlands, Värmlands, Örebro, Västmanlands, Dalarnas och Gävleborgs län. Stockholm-Gotland sjukvårdsregion består av Stockholms och Gotlands län. Sydöstra sjukvårdsregionen består av Östergötlands, Jönköpings och Kalmar län. Västra sjukvårdsregionen består av Västra Götalands län och den norra delen av Hallands län. Södra sjukvårdsregionen regionen består av Kronobergs, Blekinge och Skåne län samt den södra delen av Hallands län.

Strukturfondernas programområden

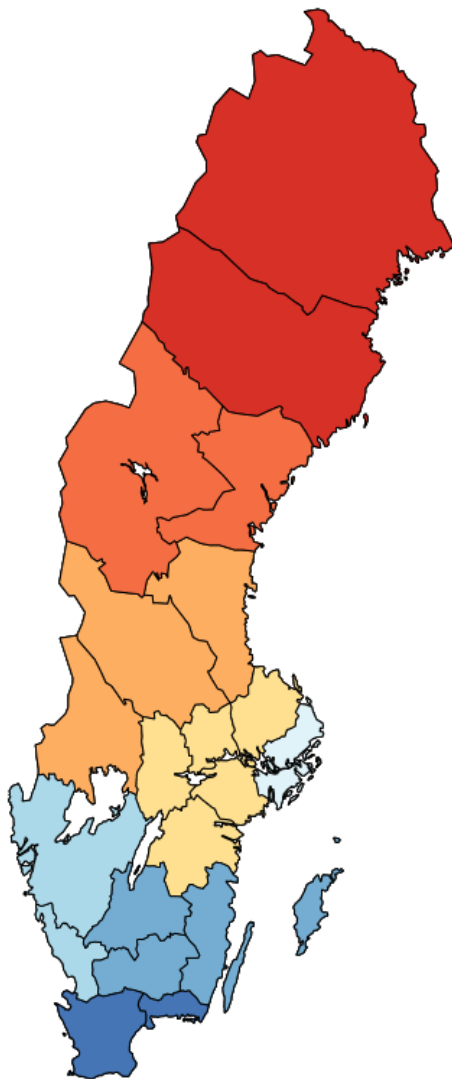
Arbetet med regional utveckling är till stora delar regionaliserat. Staten anslår årligen medel för regionala tillväxtåtgärder (1:1-medel) till varje län.

EU:s strukturfonder är viktiga i arbetet och är indelade i åtta så kallade NUTS-II-områden¹. I varje sådant område fördelas medel från bland annat Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF) och Europeiska socialfonden (ESF). Inom det geografiska området för varje regionalt strukturfondsprogram och motsvarande regional handlingsplan för det nationella socialfondsprogrammet finns det ett gemensamt strukturfondspartnerskap. Strukturfondspartnerskapet ska yttra sig över vilka ansökningar som ska prioriteras bland de ansökningar som godkänts av förvaltande myndighet för det berörda strukturfondsprogrammet. Strukturfondspartnerskapets yttrande är bindande i den förvaltande myndighetens fortsatta handläggning. Partnerskapen består av förtroendevalda representanter för kommuner och landsting samt företrädare för arbetsmarknadens organisationer, länsstyrelser, Arbetsförmedlingen, intresseorganisationer och föreningar. I de två nordligaste regionerna ingår även representanter för Sametinget.

För innevarande programperiod (2014–2020) utgår 7,8 miljarder kronor genom regionalfonden och 6,1 miljarder kronor genom socialfonden.

¹ NUTS är en förkortning för Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques.

Figur 7.5 Strukturfondernas programområden



Strukturfonderna är indelade i åtta programområden. Övre Norrland består av Västerbottens och Norrbottens län. Mellersta Norrland består av Västernorrlands och Jämtlands län. Norra Mellansverige består av Värmlands, Dalarnas och Gävleborgs län. Stockholm består av Stockholms län. Östra Mellansverige består av Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Örebro och Västmanlands län. Småland och öarna består av Jönköpings, Kronobergs, Kalmar och Gotlands län. Sydsverige består av Blekinge och Skåne län. Västsverige består av Hallands och Västra Götalands län.

7.3 En ändamålsenlig samhällsorganisation

För stora delar av såväl statens som landstingens regionala verksamheter är dagens län är inte längre utgångspunkten – så som det en gång var tänkt. 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.

7.3.1 Samordnad statlig regional indelning

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

Vår 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. Med detta läggs grunden för en samhällsorganisation som utgår från behovet av samverkan för utveckling och tillväxt. Vi anser att de statliga myndigheter som främst är relevanta för en samordnad regional indelning är de som

- har särskild 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.

Vi avser att i slutbetänkandet återkomma till frågan om vilka statliga myndigheter som bör ha en samordnad regional indelning. Dock kan konstateras att en samordnad regional indelning är av särskilt vikt gällande de myndigheter där det regionala självstyret gör prioriteringar och fattar beslut om användningen av statliga medel i myndigheternas budgetar. Detta rör främst Trafikverket, Tillväxtverket och ESF-rådet.

7.3.2 Samordnad statlig verksamhet

Kommitténs bedömning: Länsstyrelsernas uppdrag att samordna staten regionalt bör förtydligas och förstärkas.

Länsstyrelsernas roll i det regionala tillväxtarbetet bör förtydligas.

Staten är organiserad vertikalt, i stuprör, med olika specialiserade sektorsmyndigheter. Specialiseringen och avgränsning av sakområden är nödvändig för att myndigheternas ska kunna hålla hög kompetens och ha en effektivitet i verksamheten. Men specialiseringen har också avigsidor då allt fler samhällsfrågor rör flera sakområden. Specialiseringen kan också skapa svårigheter i samverkan med kommunerna och det regionala självstyret vars uppdrag är horisontellt och omfattar hela samhällspektrat. 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 med en rad olika verksamhetsområden, se kapitel 15. Länsstyrelserna har också i uppdrag att samordna staten regionalt och att göra tvärspektoriella avvägningar mellan statliga sektorsintressen.

Det finns i vissa fall överlappande uppgifter och otydliga ansvarsområden mellan länsstyrelserna och det regionala självstyret. Otydligheter leder till effektivitetsförluster och kan utgöra hinder för utveckling och tillväxt. Ansvarskommittén konstaterade också detta och föreslog att rollerna borde renodlas så till vida att det regionala självstyret skulle tilldelas ett regionalt utvecklingsuppdrag och att länsstyrelsernas roll och uppgifter skulle renodlas till ett utvecklat myndighetsansvar med fokus på statlig samordning, tillsyn, tillstånd och annan rättstillämpning samt uppföljning, utvärdering och tvärsektoriell kunskapsbildning.

Utredningen om statens regionala förvaltning drog i betänkandet Statens regionala förvaltning – förslag till en angelägen reform (SOU 2012:81) motsvarande slutsatser i sitt arbete. De fann att det är en delvis oklar rollfördelning i det regionala tillväxtarbetet på grund av att den kommunala och statliga nivån i länet har delvis överlappande uppgifter. Utredningen pekade på att länsstyrelsernas arbete med att samordna statliga myndigheters arbete för regional tillväxt innebar att ledarskapet för det regionala tillväxtansvaret blivit otydligt i de län där det finns en kommunal organisation som har det formella ansvaret för det regionala utvecklingsarbetet som själva har direkta kontakter med berörda statliga myndigheter, näringsliv, organisationer och andra aktörer.

Vår bedömning är att den organisation som har det formella ansvaret för regionalt utvecklingsarbete självfallet har behov av egna kontakter med såväl statliga myndigheter, näringsliv som andra aktörer. Men vi menar att det ändå finns behov av en myndighet med ansvar att samordna staten regionalt så att det regionala självstyret möter en samordnad stat med mandat och ansvar på regional nivå. Den uppgiften har länsstyrelsen i dag och vi anser den kommer att behövas i än högre grad framöver.

Vi anser vidare att rollerna i det regionala tillväxtarbetet behöver förtydligas. Det finns ett särskilt värde i att utveckla rollerna, så långt det är möjligt. Det förefaller dock svårt, kanske inte ens önskvärt, att renodla dem helt och hållet. Med Ansvarskommitténs ord handlar förandet av en ändamålsenlig samhällsorganisation ”inte om att resa murar mellan statligt och kommunalt, utan om att lägga en stabil grund för en kontinuerlig reformprocess och en samverkan med tydliga roller” (SOU 2007:10).

Vi avser därför att i slutbetänkandet återkomma med förslag om hur länsstyrelsens uppdrag att samordna staten regionalt kan förtydligas och förstärkas samt hur länsstyrelsernas roll i det regionala tillväxtarbetet kan förtydligas.

8 Utgångspunkter för indelning i nya län

I detta kapitel beskriver vi de utgångspunkter som ligger till grund för våra förslag till en ny indelning av Sverige i färre och därmed större län och landsting som är mer ändamålsenlig än dagens, en indelning som även kommer att beröra vissa statliga sektorsmyndigheters regionala organisation.

8.1 Ansvarskommitténs kriterier för indelning

Vi ska enligt direktiven utgå från det arbete som gjorts av tidigare utredningar, framför allt av Ansvarskommittén och Utredningen om den statliga regionala förvaltningen. Ansvarskommittén föreslog i betänkandet Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft (SOU 2007:10) att en ny indelning av län och landsting bör utformas efter följande kriterier, vilka vi mer ingående beskriver i kapitel 4.

- En gemensam läns- och regionkommunindelning som även statliga sektorsmyndigheter med regionindelning som regel ska följa.
- Ett riktvärde för invånarantal på mellan en och två miljoner invånare och som inte utan starka skäl understiger en halv miljon invånare.
- Att varje regionkommun har ett eget regionsjukhus eller, om så inte är möjligt, etablerar ett institutionaliserat samarbete med en regionkommun som har det.
- Att varje regionkommun har minst ett universitet med betydande fasta forskningsresurser.

- Att arbetsmarknadsregionerna, så som de beräknas se ut 2030, utgör byggstenar i läns- och regionkommunindelningen och inte bör delas, annat än om mycket starka skäl föreligger.
- Att län och regionkommuner så långt som möjligt avgränsas så att medborgarna kan känna anknytning dit.

8.1.1 Är kriterierna allttjämt relevanta?

Vi har som del i vårt arbete uppmanat samtliga landsting och länsstyrelser att värdera dessa kriteriers fortsatta relevans. Landstingen uppmanades dessutom att förankra de yttranden de lämnade med kommunerna i respektive län.

En betydande majoritet av landstingen ansåg att Ansvarskommitténs kriterier fortfarande i allt väsentligt är relevanta. Många framhöll vikten av en regionreform såväl ur det regionala utvecklingsperspektivet som utifrån hälso- och sjukvårdens utmaningar. Många lyfte fram invånarantalet som ett viktigt kriterium för såväl hälso- och sjukvården som den regionala utvecklingen. En del tyckte däremot att invånarantalet inte bör vara särskilt tungt vägande. Flera landsting resonerade kring kriteriet om att människor ska kunna känna anknytning till de nya länen, av dessa tyckte några att det bör vara av mindre vikt, medan andra lyfte fram anknytningskriteriet som viktigt. Några tog upp frågor om de demokratiska utmaningarna och avståndet till medborgarna i en stor region. Ett stort antal pekade på och argumenterade för att hänsyn bör tas till befintliga samarbetsstrukturer vid en ny indelning.

Knappt hälften av länsstyrelserna ansåg att Ansvarskommitténs kriterier i huvudsak är relevanta. De flesta ansåg dock att kriterierna bör kompletteras och att sjukvårdens behov har tillmätts för stor betydelse. Många lyfte fram risker med stora avstånd, bristande lokalkännedom, långt för medborgarna till beslutsfattare och därmed risk för bristande legitimitet. Flera ansåg att kriteriet folkmängd bör vägas mot de tilltänkta regionernas yta. Även de problem som skulle kunna uppstå med stöd och samordning när det gäller kommunerna, om det blir för många primärkommuner i ett län, lyftes fram av flera länsstyrelser. De flesta länsstyrelser ansåg att regional identitet inte ska vara det avgörande kriteriet.

8.2 Våra utgångspunkter för indelning

Med utgångspunkt i tidigare utredningar, ovan refererade yttranden från landsting och länsstyrelser liksom egna analyser har vi tagit fasta på fyra utgångspunkter för en ny indelning i län och landsting. Dessa är att länen och landstingen ska vara jämnstarka, ha tillräcklig kapacitet att kunna bygga strukturer för regional utveckling, ha förmåga att ansvara för det regionala hälso- och sjukvårdssystemet inklusive regionsjukvården samt att utgå från befintliga samverkansmönster.

8.2.1 Jämnstarka län och landsting

En viktig utgångspunkt i indelningsarbetet bör vara att sträva efter att åstadkomma mer jämnstarka län och landsting. Det betyder att befolkningens storlek är en mycket viktig utgångspunkt eftersom det handlar om skatteunderlag och ekonomisk bärighet för att kunna möta befolkningens behov och förväntningar samt framtidens utmaningar. Asymmetrin mellan dagens län och landsting när det gäller bland annat befolkningsunderlag och antal kommuner medför en regional obalans som äventyrar likvärdigheten över hela landet. Det medför skillnader i vilken vård medborgarna får och vilka förutsättningar länen har för en positiv regional utveckling. Genom att bilda mer jämnstarka län och landsting ökar möjligheterna att skapa likvärdiga förutsättningar i alla delar av landet. Vidare skulle jämnstarka län och landsting skapa en styrkemässig balans som kan underlätta både samverkan mellan landsting och samverkan med staten. Mer jämnstarka län ger även statliga myndigheter bättre förutsättningar att arbeta med decentraliserat i sin regionala struktur.

Analysen visar att de stora länen har haft en klar fördel genom att de är stora nog att härbärgera en mångfald av resurser som god tillgång till forskningsresurser och kommersiell service. (Institutet för entreprenörskaps- och småföretagsforskning och Vinnova)

Förmågan att ta fram underlag för planering är bättre hos de län och landsting som har stora kunskapsorganisationer. Det finns också en möjlighet att förbättra den inomregionala planeringen genom att få till stånd en mer anpassad administrativ struktur. Idag kan man med visst fog anse att vissa län, i kraft i sin befolkningsstorlek, är starkare än övriga. Genom att skapa mer

jämnstarka län och landsting läggs en god grund för regional utveckling och tillväxt i hela landet.

8.2.2 Kapacitet att bygga strukturer för regional utveckling

Det finns ett ömsesidigt samband mellan ett konkurrenskraftigt och växande näringsliv och en positiv utveckling av välfärden. De privata företagens utveckling är dock beroende av lokala och regionala förutsättningar. De är beroende av stora funktionella regioner med tillgång till rätt arbetskraft, en fungerande infrastruktur, forskning och högre utbildning liksom fungerande samhällsinstitutioner.

De regionala aktörerna, såväl statliga som kommunala, har ett stort ansvar för att i bästa möjliga mån skapa sådana förutsättningar. Deras framgångar i detta arbete är dock beroende av att ha rätt verktyg och tillräckliga resurser för att göra nödvändiga satsningar liksom att det finns fungerande och ändamålsenliga strukturer. I det avseendet är skillnaderna stora mellan Sveriges tre storstadslän och resterande län. I dessa tre finns stora resurser och administrativ kapacitet som är nödvändiga för att kunna driva frågor på ett framgångsrikt sätt. I övriga län, där befolkningsunderlaget är begränsat är förutsättningarna inte de samma.

För hållbar tillväxt i ett hela Sverige krävs starka funktionella regioner i alla delar av Sverige

Genom mer resursstarka landsting kan de ges förutsättningar för ett mer aktivt och kraftfullt agerande i syfte att understödja framväxten av funktionella regioner.

Genom bildandet av större och starkare landsting får de en bättre planerings- och förhandlingskapacitet. De får förutsättningar att bättre koordinera insatser i syfte att undvika suboptimeringar. De får också bättre möjligheter att nå framgång i förhandlingar eller medverka i omfattande samfinansierade projekt. I dag varierar planeringskapaciteten kraftigt mellan länen. Administrativt starka aktörer kan därför i kraft av sin kapacitet ta fram genomarbetade underlag som är väl anpassade till de planeringsprocesser som olika myndigheter driver. Mindre län har inte samma förutsättningar.

En ny indelning i större län och landsting lägger därmed grunden för en nödvändig struktur för arbetet för tillväxt och utveckling. Det

skapar förutsättningar för byggande av funktionella regioner i hela Sverige.

8.2.3 Förmåga att ansvara för det regionala hälso- och sjukvårdssystemet inklusive regionsjukvården

Sjukvården kommer även framgent att vara en mycket stor del av landstingens verksamhet. Vår utgångspunkt är att varje landsting ska ha förmåga att själva ansvara för hälso- och sjukvårdssystemet inklusive regionsjukvården. Den struktur i vilken vården tillhandahåller sina insatser behöver successivt förändras i takt med den medicinska utvecklingen, detta sker till del redan i dag. Risken är dock stor att förändringar genomförs men att de inte resulterar i en nationellt sett effektiv helhet när de sker inom ramen för många små landsting. Inom mer resursstarka landsting är förutsättningarna bättre för att skapa effektiva och hållbara enheter som bättre kan hantera geografiska och socioekonomiska påfrestningar.

Färre och mer resursstarka landsting som har ett samlat ansvar för hela hälso- och sjukvården ger bättre förutsättningar för ledning och styrning av verksamheterna. Det sker i dag en omfattande samordning mellan landstingen inom ramen för de sex sjukvårdsregionerna. Denna samordning är dock till del en relativt långdragen och ineffektiv process som måste ske i två steg, eftersom vart och ett av landstingen måste fatta beslut för egen del.

Med färre landsting, som själva ansvarar för den absoluta majoriteten av sjukvårdssystemet, skulle denna process underlättas. Utredningen om högspecialiserad vård (SOU 2015:98) bedömde att den vård, som med våra förslag som presenteras längre fram skulle klaras av varje landsting, omfattar 95–96 procent av den totala vården. Detta ger en organisation med ansvar för helheten som kan agera effektivt. Samarbete mellan de nya landstingen kommer även fortsättningsvis att vara nödvändigt då viss högspecialiserad vård kräver ytterligare koncentration nationellt eller internationellt för att kunna bedrivas. Med färre sjukvårdshuvudmän förbättras även förutsättningarna för en effektiv samverkan mellan huvudmännen och med staten. Det blir då lättare att skapa mer enhetliga strukturer som underlättar patientrörligheten.

Regionsjukhusen är viktiga som nav i en regionalt högspecialiserad vård. De är av mycket stor vikt för kunskapsspridningen och

kunskapsbildningen inom hälso- och sjukvården och har i den rollen stor betydelse för hela hälso- och sjukvårdssystemet och underlättas om landstinget har ett sammanhållet ansvar för detta.

Om samtliga landsting har förmågan att ansvara för det regionala hälso- och sjukvårdssystemet skapar det också goda förutsättningar för statens styrning. Staten genomför en stor mängd insatser i syfte att förbättra vården och tillförsäkra invånarna en likvärdig vård i hela landet. Det är dock ofta svårt att få genomslag i verksamheterna. Landstingen tar emot insatserna på olika sätt och har olika kapacitet att ta om hand insatserna och utveckla dessa. Staten ser sig ofta nödgad att vidta åtgärder i form av överenskommelser och specialdestinerade statsbidrag för att utveckla specifika delar av vården. Detta kan ge upphov till en splittrad styrning, ökad administration och undanträngningseffekter. En indelning med färre och starkare landsting skapar förutsättningar för att statens styrning blir mer strategisk och anpassad.

8.2.4 Utgå ifrån befintliga samverkansmönster

Ansvarskommittén föreslog att län och regionkommuner så långt som möjligt avgränsas så att medborgarna kan känna anknytning dit. Samtidigt pekade Ansvarskommittén på att befolkningens regionala identitet allmänt sett är relativt svag. Identiteten är oftare kopplad till orten eller stadsdelen man bor i eller till de historiska landskapen än till administrativa indelningar. Vi menar, i likhet med Ansvarskommittén, att det är väl så fruktbart att se till de samverkansmönster som vuxit fram inom olika samhällsområden.

Även om dessa samarbetskonstellationer inte bygger på en gemensam identitet så har de ofta en stor betydelse för möjligheterna att samlas kring en gemensam agenda och mobilisera utvecklingskraft och resurser. Dessa samarbetsmönster är ofta förankrade i befolkningen och kan därmed skapa legitimitet för en ny länsindelning och för såväl politisk organisation som förvaltning. Gemensamma kulturverksamheter kan också främja en gemensam identitet. Dessa samverkansmönster kan också i många fall finnas inom näringslivet, i fackliga organisationer och i föreningslivet.

8.3 Demokrati och legitimitet

Många frågor hanteras i dag genom samverkan mellan landsting och mellan kommuner. Över tid kan vi konstatera att inslaget av samverkan har ökat i den kommunala sektorn (SOU 2007:72). Det kan handla om samverkan kring hälso- och sjukvården inom ramen för sjukvårdsregionerna eller om regionala utvecklingsfrågor inom strukturfondsområden. Men det kan också handla om satsningar på till exempel infrastruktur, kollektivtrafik eller forskning. Omfattningen av dessa samverkanskonstellationer är ett uttryck för att de nuvarande länen och landstingen är för små för att på ett ändamålsenligt sätt klara uppgifterna på egen hand.

Problemet med dessa former av samverkan är att beslutsprocesserna blir komplicerade, ofta ineffektiva och bygger på kompromisser och om kompromissviljan är låg eller åsikterna är för olika så blir det ingen gemensam lösning – hur angelägen den än kan vara. En orsak till att det kan vara komplicerade förhandlingsprocesser är att vid dessa förhandlingar företräder representanterna enbart medborgarna i det egna länet. Det finns ingen vid förhandlingsbordet som företräder helheten.

Dessa numera omfattande samverkanskonstellationer är problematiska också i ett demokratiperspektiv så till vida att beslut flyttas från folkvalda församlingar till förhandlingar mellan indirekt valda personer. Även om förhandlingsöverenskommelserna mellan landstingen som regel konfirmeras genom fullmäktige- eller styrelsebeslut är det svårt för enskilda medborgare att värdera de förtroendevaldas agerande jämfört med om besluten fattas inom landstinget. Beslutsprocesserna är med andra ord inte transparanta jämfört med om såväl berednings- som beslutsprocess sker i det egna landstinget, i direktvalda församlingar. Till detta ska läggas att indirekta förhandlings- eller beslutsorgan innebär att det blir en begränsning av hur många politiska partiets företrädare som kan ges möjlighet att delta. Generellt sett sker därför samarbete i indirekt valda organ ofta på bekostnad av representation från de politiska partier som har få mandat i fullmäktigeförsamlingarna.

Det är ett grundläggande krav på ett demokratiskt styrelseskick att det ska vara överskådligt så att medborgarna har möjlighet att förstå var beslut fattas, möjlighet att påverka processen samt möjlighet att utkräva ansvar av de valda representanterna. Ett

svårbegripligt och svår genomträngligt system kan därför försvaga legitimiteten för den regionala demokratin. Att samla verksamheterna och uppgifterna i ett större landsting, som är ett direktvalt organ, innebär därför en förstärkning av demokratin.

8.3.1 Demokrati och kapacitet

Motivet för att skapa mer resursstarka landsting är att öka deras effektivitet och institutionella kapacitet, både vad gäller hälso- och sjukvården och det regionala utvecklingsansvaret. Såväl kapacitet som effektivitet har också en demokratispekt. Man kan med fog hävda att de allmänna valen och den demokratiska beslutsprocessen är av begränsat värde om de politiska besluten inte kan genomföras. De offentliga organen måste ha förmåga att förverkliga folkviljan. Det måste finnas en institutionell kapacitet att genomföra politiken och leverera de välfärdstjänster väljarna förväntar sig. För att det ska vara möjligt behövs resurser, en kapacitet som skapar handlingsutrymme.

8.3.2 Demokrati och storlek

Färre län och landsting i Sverige betyder med nödvändighet också geografiskt större län och landsting vilket innebär att den regionala demokratis institutioner förändras.

Större län kan innebära färre politiker i landstingsfullmäktige. Flera landstingsfullmäktigeförsamlingar ska slås samman till en. Det totala antalet politiska uppdrag är dock inte givet och inte konstant. Antalet ledamöter i fullmäktige och nämndorganisationen bestäms av landstinget. Kommunallagen anger endast en nedre gräns för antalet ledamöter i fullmäktige. Landstingsfullmäktige i Västra Götaland, Stockholm respektive Skåne består exempelvis av 149 ledamöter trots att den nedre gränsen för dessa församlingar är 101 ledamöter.

Större län kan dock innebära avsevärt längre avstånd för de valda politikerna då de ska fullgöra sina uppdrag. Om restiderna ökar kan det bli svårare för en fritidspolitiker att kombinera sitt uppdrag med arbete och familjeliv. För att möjliggöra för alla valda att delta

i arbetet är det därför viktigt att landstingen utformar sina arbetsformer på ett sätt som underlättar detta.

Stora avstånd i betydelsen att människor får längre till den samhällsservice de är beroende av, är inte något som följer av att det geografiska området som landstinget har ansvar för blir större. Snarare tvärtom eftersom landstingens kapacitet ökar och kan därmed säkra att alla medborgare inom området får den samhällsservice man har behov av. En större huvudman, med bättre resurser, kan ta ett mer samlat grepp för hantering och fördelning av de samlade resurserna så att de används på ett mer optimalt sätt. Storlek kan därmed ha en positiv betydelse för demokratin. Alltför små och resurssvaga enheter kan ha svårt att genomföra politiska beslut och utveckla verksamheter så att de motsvarar medborgarnas önskemål. Detta påverkar demokratin på ett negativt sätt.

8.3.3 Demokrati och regionalisering

I rapporten Demokrati och regionstorlek undersöker Sveriges Kommuner och Landsting hur en regionreform med större län kan skapa positiva förutsättningar och stärka demokratin (SKL 2016a). I rapporten konstateras att det redan i dag finns stora demokratiutmaningar i landstingen. Detta kommer till uttryck i medborgares värderingar av den regionala nivån. Vanligen framställs den som svag eller sämre i relation till de andra politiska nivåerna.

Det finns flera förklaringar till detta. En har att göra med att landstingen uppfattas ha endast en funktion – att producera hälso- och sjukvård. Det kan också förklaras av att landstingens geografi delvis redan är överspelad i och med det samarbete som sker inom ramen för sjukvårdsregionerna. Dessutom saknar landstingen många gånger kommunernas närhet och möjligheten till direktkontakt med medborgare. Många frågor är också mycket komplexa. Sammantaget leder det till att landstingen uppfattas som mer osynliga än andra nivåer i det politiska systemet.

En av rapportens huvudpoänger är att demokratin vinster är möjliga genom bildandet av större landsting med ansvar för det regionala utvecklingsarbetet. Det kan bland annat bidra till:

- Förbättrade möjligheter till insyn och ansvarsutkrävande såväl i beredningsprocesser som formella beslut när dessa ligger direkt under landstingsfullmäktige.
- Större landsting får en större kapacitet att förverkliga folkviljan och utveckla offentligt finansierad välfärd.
- Större landsting med ett vidgat uppdrag leder till ett ökat intresse och engagemang hos medborgarna.

Precis som andra har konstaterat pekar man på att en indelningsreform innebär stora utmaningar för den regionala demokratin. Samtidigt understryker man att det inte finns några enkla samband mellan storlek och demokrati. Det förefaller snarare handla om hur man väljer att förvalta och utveckla det demokratiska kapitalet för att på bästa möjliga sätt stärka demokratin. Den måste ständigt erövrats och utvecklas, alldeles oberoende av storlek.

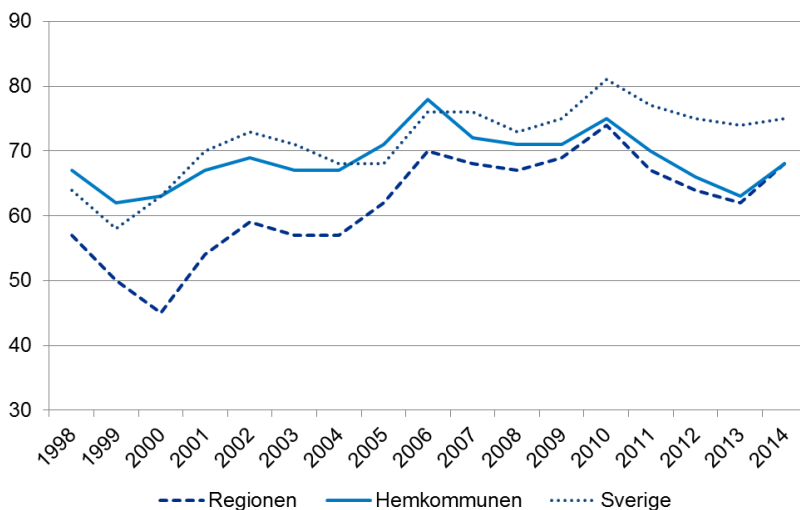
Medborgare och politikernas uppfattningar

Det finns en hel del forskning som på ett eller annat sätt har behandlat regionfrågan. Några har gjort det mer explicit, i andra fall är det frågor som kan relateras till den regionala nivåns betydelse för demokratin eller för tillväxten. Andra studier undersöker de län som redan varit föremål för landstingssammanslagningar.

SOM-institutet vid Göteborgs universitet genomför löpande olika undersökningar av medborgarattityder. Sedan 1992 har man genomfört studier av Göteborg och dess kranskommuner och sedan 1997 omfattas hela Västra Götalands län. Dessa undersökningar genomförs regelbundet och man kan därmed följa utvecklingen av medborgarnas attityder i en rad olika frågor. Bland annat deras förtroende för politiker och politiska institutioner liksom deras nöjdhet med demokrati och service inom olika områden.

Det har dessutom funnits ett särskilt program med namnet Uppföljning och utvärdering av Västra Götalandsregionen där forskare vid Göteborgs universitet studerat olika aspekter på hur landstinget fullgör sina uppgifter. Detta program omfattade perioden 1999–2008.

Figur 8.1 Mycket eller ganska nöjd med demokratin (andel i procent)



Detta innebär att vi i dag kan se hur medborgares attityder i Västra Götalands län har utvecklats under snart 20 år. Exempelvis är det möjligt att se vad medborgarna i Västra Götaland anser om demokratin i Sverige, i landstinget och den egna hemkommunen. Utvecklingen indikerar att medborgarnas nöjdhet med demokratin i Västra Götalandsregionen ökat sedan regionen bildades och att skillnaderna mellan kommunen och regionen minskat med åren (SOM-institutet 2015:10).

Det finns även mätningar av medborgarnas uppfattningar om hur kommunstyrelsen respektive regionstyrelsen sköter sitt arbete. Här kan vi konstatera att det finns trendmässiga likheter och framför allt att skillnaderna mellan kommunen och regionen minskat med tiden.

En annan undersökning som har gjorts vid ett antal tillfällen är Kommun- och landstingsfullmäktigeundersökningen (KoLFU) som genomförs av forskare vid Göteborgs universitet. Det är en enkätundersökningar riktad till samtliga folkvalda politiker i Sveriges samtliga kommuner och landsting. Totalt omfattas cirka 13 500 politiker av studien. Av undersökningarna kan man få svar på en rad olika frågor som kan relateras till den regionala nivån, till landstingen och demokratin.

Av dessa undersökningar framkommer bland annat att stödet för en indelningsreform är relativt svagt, framför allt en reform som genomförs centralt så att länen och landstingen blir ungefär lika stora och ändamålsenliga i ett nationellt perspektiv. Karlsson och Gilljam skriver dock att en rimlig tes är att en reform som skapar förutsättningar för en mer ändamålsenlig regional organisation på sikt kan uppnå en högre legitimitet. Denna tes stärks av att stödet för den regionala nivån är betydligt starkare i Skåne och Västra Götaland än i andra län i landet. Dessutom är även regionkritiska partier här något mindre negativa.

Detta resultat, plus det faktum att man i just dessa län är särskilt positiva till att ytterligare stärka den regionala nivån på statens bekostnad, talar för att en storregionlösning långsiktigt främjar tilltron till samhällsnivåns existensberättigande både bland kritiker och vänner av regioner (Karlsson 2014).

I en ny rapport från Göteborgs universitet understryks att medborgare sällan varit särskilt intresserade av indelningsfrågor och att det heller inte fanns något omfattande folkligt stöd för indelningsändringarna i Skåne och Västra Götaland i slutet av 1990-talet. Samtidigt så finns det ett starkt samband mellan medborgarnas nöjdhet med servicen och nöjdhet med demokratin, enligt rapporten. Denna nöjdhet är delvis beroende av förmågan att leverera hälso- och sjukvård. Detta understryker behoven av att de politiska organen klarar välfärdsuppgifterna. Det antas ha stor betydelse för medborgarnas långsiktiga förtroende för de regionala politiska institutionerna. Detta förutsätter en ekonomi i balans vilket i sin tur är kopplat till hur framgångsrik regionen är när det gäller den andra huvuduppgiften, exempelvis utvecklingsfrågorna (Nilsson 2016).

Ett aktivt arbete med demokratifrågor

I anslutning till Ansvarskommitténs arbete gavs Högskolan i Halmstad i uppdrag att studera effekter på demokratin i Skåne och Västra Götalands län. Det konstaterades att försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning i Västra Götalands och Skåne län hade lett till en delvis ny inriktning i arbetet med den regionala

utvecklingspolitiken och att arbetet hade mötts med stort intresse och stöd från näringsliv och organisationsintressen (Johansson 2005).

Dessutom hade det utvecklats en delvis nyskapande diskussion om demokratins innebörd och betydelse på den regionala nivån. Bland annat genom IT-projekt och olika studiesatsningar försökte man skapa möjligheter till dialog med medborgarna. Även de politiska partierna arbetade aktivt med att lyfta fram de regionala frågorna i dialogen med medborgarna. En av slutsatserna var därför att regionförsöket hade placerat fokus på demokrati och detta tog sitt uttryck i högt ställda ambitioner vad gäller olika demokrativärden.

Samtidigt konstaterades att medborgarnas intresse för och kunskaper om regionala frågor generellt var förhållandevis begränsade. Detta antogs bland annat bero på att den regionala försöksverksamheten i huvudsak engagerade en begränsad grupp politiker, tjänstemän och organisationsföreträdare.

En annan iakttagelse som gjordes i utvärderingen var att de regionala självstyrelseorganen hade lyckats skapa positiva relationer till kommunerna och det hade utvecklats ett starkt stöd för självstyrelseorganen bland kommunföreträdare. Det hade generellt sett utvecklats ett positivt samarbetsklimat mellan olika regionala aktörer. Detta kunde man bland annat se i arbetet med att ta fram de regionala utvecklingsstrategierna.

En möjlig förklaring till denna utveckling var enligt rapporten det omfattande arbete som hade gjorts för att skapa strukturer för diskussion och förhandling mellan länets kommuner liksom andra aktörer, såväl offentliga som privata.

Civilsamhället

Genom civilsamhällets organisationer kan människor påverka politikens innehåll och utformningen av offentliga beslut, eller delta i ett löpande samtal mellan organisationerna å ena sidan och offentlig sektor å andra sidan. Det sker genom civilsamhällets roll som röstbärare och opinionsbildare. Civilsamhällets organisationer kan i olika frågor samla medlemmarnas synpunkter, bearbeta dem internt i organisationen och därefter föra fram dem i olika sammanhang. Syftet kan vara att lyfta nya frågor till allmänhetens känne-

dom och samhällsdebatten, men också att bidra med synpunkter och argument som höjer kompetensnivån hos det offentliga och samhället i stort. Civilsamhällets organisationer kan på detta sätt bland annat bidra till ökad kunskap och bättre beslutsunderlag (SOU 2016:13).

8.4 Avvägningar mellan olika perspektiv

Av direktivet framgår att de bestående fördelar som ska åstadkommas med en ny indelning bland annat ska innebära en bättre anpassning till demografiska och näringsgeografiska förhållanden, stabila ekonomiska förhållanden i de nybildade landstingen, bättre överensstämmelse med medborgarnas behov av insyn och möjlighet till inflytande i lokala och regionala beslutsprocesser samt till ansvarsutkrävande.

Enligt direktivet ska också hänsyn tas till geografiska samband, medborgares och näringslivets behov av kommunikation, transporter, arbetsmarknad, hälso- och sjukvård, utbildning, kultur och en god miljö. Indelningen ska dessutom leda till effektivare organisationer och verksamheter. Detta motsvarar i stor utsträckning vad som anges i förarbetena till indelningslagen, se kapitel 3.

Det är med andra ord en rad olika perspektiv som ska beaktas vid indelningen. I princip bär var och ett av dessa på sin egen logik. Det innebär att en indelning som följer en viss logik ofta inte ser ut som en indelning baserad på en annan. Det innebär i sin tur att det inte är möjligt att finna en indelning som är optimal utifrån varje enskild logik utan avvägningar mellan olika perspektiv måste göras.

En indelning utifrån till exempel ett renodlat näringspolitiskt perspektiv med arbetsmarknadsregionerna som enda utgångspunkt skulle innebära en indelning som utökade de redan växande storstäderna. Det skulle i sin tur innebära att vissa län skulle bli mycket stora medan andra skulle bli mycket små och befolkningsmässigt glesa. Några skulle ha stark tillväxt medan andra skulle kännetecknas av stagnation eller en begränsad tillväxt över tid.

Den tillväxt som då skulle skapas skulle troligen fördelas mycket ojämnt i Sverige. Flera län skulle bli helt beroende av utvecklingen i tillväxtregionerna. Sannolikt skulle en sådan utveckling ytterligare förstärka inflyttningen till storstäderna.

Med enbart hälso- och sjukvården i fokus skulle indelningen huvudsakligen fokusera på tydlig ansvarsfördelning, att skapa effektivitet och skalfördelar. Sjukvårdsregionernas existens är ett uttryck för att de nuvarande landstingen är för små för att klara av att tillhandahålla den vård befolkningen behöver och efterfrågar och den kunskapsspridning som krävs inom hälso- och sjukvården. Det finns berättigade krav på en likvärdig hälso- och sjukvård i hela landet.

Det är således många olika hänsyn som ska tas när Sverige ska delas in i län. Centralt är medborgarnas behov av en samhällsorganisation som tillgodoser demokratiska värden liksom service av hög kvalitet. Den grundläggande samhällsservicen ska vara likvärdig och inte bero på var i landet man bor.

9 Sex nya län

9.1 En indelning för en mer ändamålsenlig regional samhällsorganisation

Utifrån våra direktiv, våra utgångspunkter, befintlig kunskap, dialog med många berörda parter och egna överväganden lägger vi fram en indelning av hela landet. Som tidigare nämnts skulle ett alternativ vara att bygga vidare på de tre största länen, Stockholm, Västra Götaland och Skåne. Detta skulle dock innebära en ökad regional obalans i vårt land och ojämlika förutsättningar i olika delar av landet. Vår uppgift är att se till hela landet, att utgå ifrån de behov som alla människor i Sverige har av arbete, kommunikationer, hälso- och sjukvård etc. För att ta vara på hela landets resurser och skapa förutsättningar för utveckling och tillväxt i hela landet är vår bedömning att sex län och landsting skapar en sådan tillväxtkraft att utveckling och 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 och bidra till den nationella tillväxten och den lokala välfärden.

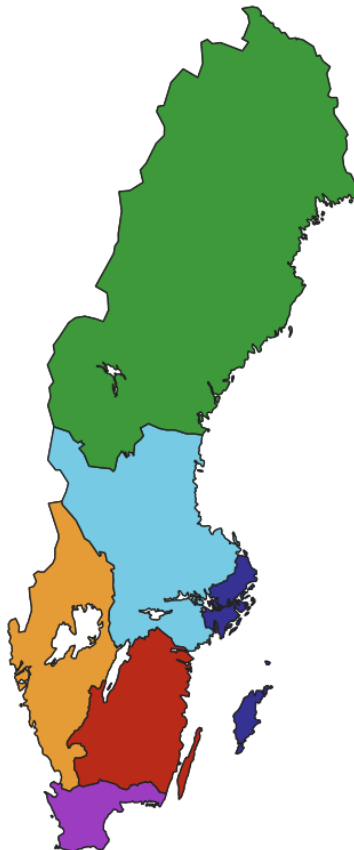
Det är dock inte bara landstingens resurser och kapacitet som stärks. Med sex län och landsting blir det också möjligt att skapa en regional samhällsorganisation där statliga myndigheter kan ha en gemensam indelning med de nya länen och landstingen vilket i sin tur skapar en ökad styrka i arbetet med såväl regional utveckling som hälso- och sjukvård.

Vi har strävat efter jämnstarka län och landsting med verklig förmåga att fullgöra sina uppdrag. På detta sätt skapas förutsättningar att bygga strukturer för regional utveckling och mer jämlika förutsättningar att ta ansvar för hälso- och sjukvården.

En ny indelning med färre län innebär att antalet länsstyrelser minskar. Varje ny länsstyrelse kommer att bli större och få bättre möjligheter att verka för att nationella politiska beslut får genomslag i länen och att ta ett samordnande ansvar över sektorspolitikens gränser.

Vi anser, som vi presenterat i kapitel 7, att det finns ett behov av en samordnad statlig indelning på regional nivå. Ett antal statliga centrala myndigheter som har en regional indelning ska även de ordna sig efter denna indelning. Vi kommer att återkomma till de statliga myndigheterna i vårt slutbetänkande.

9.1 Sex nya län – vår utgångspunkt för det fortsatta arbetet



I den norra delen av landet föreslås en sammanläggning av de fyra nordligaste länen, Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län och landstingen i dessa län. Därmed uppnås en tillräcklig styrka för att ansvara för sjukvården i landstinget och resurser för ett effektivt regionalt utvecklingsarbete. Länen är relativt glest befolkade och för att få tillräcklig kraft i det nya länet blir det med nödvändighet ett stort geografiskt område. Ett alternativ hade varit att dela detta område i två, men det skulle inte resulterat i län och landsting med ekonomiskt tillräckligt stabila förutsättningar. Här har således avvägningar gjorts mellan å ena sidan resursstyrka och å andra sidan geografisk storlek.

Utifrån ett strikt arbetsmarknadsregionsperspektiv hade det varit naturligt att föreslå ett län omfattande hela Mälardalen, omfattande Örebro, Västmanlands, Uppsala, Södermanlands och Stockholms län. I hela detta område finns en omfattande pendling och Stockholms funktionella arbetsmarknad sträcker sig allt längre västerut. Dock har vi valt att inte föreslå en sådan indelning. En indelning som fokuserade starkt på enbart arbetsmarknadsregionsperspektivet skulle leda till att områdena runt de stora städerna stärktes avsevärt utan att ta tillvara den samlade utvecklingskraften. Vi föreslår istället en indelning där Dalarnas, Gävleborgs, Södermanlands, Uppsala, Västmanlands och Örebro län samlas i ett län. De kan då utgöra en stark samarbetspart till Stockholms län. Samverkan kring bland annat kollektivtrafik och transportinfrastruktur torde underlättas av att hanteras av två parter istället för i dagens indelning. Detta område har inom hälso- och sjukvårdsområdet länge samverkat inom ramen för Uppsala-Örebro sjukvårdsregion (där dock även Värmlands län ingår).

Beträffande Gotlands län anser vi det naturligt att ett samgående i ett större län ska ske med Stockholms län. De allra flesta samband som finns mellan Gotland och fastlandet sker via Stockholm. Förutsättningarna på Gotland är mycket speciella, vilket måste beaktas. Öläget, långt från fastlandet utan fast landförbindelse skapar särskilda förutsättningar. Näringslivet på Gotland skiljer sig tämligen stort från det i Stockholms län även om båda har en omfattande besöksnäring. Vidare finns det inga rimliga förutsättningar för att skapa en förstoring av den funktionella arbetsmarknadsregionen Gotland. Det finns dock inom andra områden vinster för Gotland om de blir en del av en större organisation.

Detta skulle ha stor betydelse för möjligheterna att bedriva en effektiv nivåstrukturerad vård och vara positivt för bland annat transportinfrastrukturplaneringen.

Gotland har i EU-sammanhang tillerkänts en särskild ö-status som är av betydelse bland annat i relation till EU:s strukturfonder. Eftersom förhållandena skiljer sig så tydligt åt mellan Stockholms län och Gotlands län torde det vara behövt med en särskild reglering av arbetet med regional utveckling avseende Gotlands län.

Gotlands län är speciellt även i det avseendet att de inte utgör något landsting. Kommunen ansvarar där för de uppgifter som landstinget har i andra län. Detta innebär att landstingsverksamheten måste brytas ut från kommunen vid ett samgående med ett annat landsting. Trots dessa skillnader anser vi att det är lämpligt att Stockholms län och Gotlands län tillsammans bildar ett nytt län.

Med det föreslagna länet, Svealand, omfattande Dalarnas, Gävleborgs, Södermanlands, Uppsala, Västmanlands och Örebro län, bildas ett starkt län mellan Stockholm och Västra Götaland som kommer att binda samman utvecklingen mellan dessa storstadsområden. På motsvarande sätt skapas ett starkt län mellan Stockholm och Skåne/Blekinge genom att föra samman Östergötlands, Jönköpings, Kalmar och Kronobergs län i ett nytt län. Dessa nya län kommer att ha möjlighet att knyta samman utvecklingen i storstadslänen och dra nytta av skeenden i dessa.

Vi ser starka funktionella samband inom Småland och tillsammans med Östergötland. Detta område har i många delar likartad näringslivsstruktur och upparbetade samarbeten. Tre av landstingen har ett mycket nära samarbete i Linköpings sjukvårdsregion. Linnéuniversitetet är viktigt för den gemensamma utvecklingen i Kalmar och Kronobergs län. I detta område finns dock utmaningar gällande de inomregionala kommunikationerna.

Gällande Värmlands län kan det ur ett sjukvårdsperspektiv te sig rimligt att de borde ingå i samma län och landsting som övriga landsting i dagens Uppsala-Örebro sjukvårdsregion. En samlad bedömning gör dock att vi anser att det är mer lämpligt att göra en indelningsändring där Värmlands län läggs samman med Västra Götalands län. Detta knyter samman näringslivet runt Väneren och bygger vidare på befintliga samarbeten samt ger förutsättningar för ett gemensamt samarbete med Norge.

Även om det i detta betänkande inte finns något konkret förslag om indelningsändringar avseende Hallands län så ser vi att främst norra Hallands län har ett funktionellt mycket starkt samband med Västra Götalands län och Göteborg. Flera halländska kommuner ingår i Göteborgs arbetsmarknadsregion och två av kommunerna är medlemmar i kommunalförbund tillsammans med kommuner i Västra Götalands län. I de södra delarna av Halland är dessa kopplingar inte lika tydliga. Hallands läns landsting är dessutom det enda landsting som är delat mellan två sjukvårdsregioner.

I vår helhetsbild ser vi också att det är naturligt att föra samman Skåne och Blekinge län till ett nytt län. Mellan dessa båda län och landsting finns ett omfattande samarbete. Detta visas bland annat av att mycket få centrala statliga myndigheter har valt en organisation där dessa båda län ingår i olika regioner.

9.1.1 Indelningsändringar 2019

Enligt våra direktiv ska en ny indelning av län och landsting kunna träda i kraft den 1 januari 2023. Om vi finner det möjligt att genomföra en eller flera indelningsändringar som kan träda i kraft den 1 januari 2019 ska vi föreslå dessa i ett delbetänkande. I detta delbetänkande lämnas sådana förslag. Vi har fört dialog med politiska företrädare i de berörda länen. I länen finns olika uppfattningar om såväl reformen som helhet som om tidpunkten för ikraftträdandet. I vissa län finns en bred parlamentarisk majoritet för en indelningsändring och en stark önskan om ett ikraftträdande 2019. I vissa län finns tveksamheter kring om ett ikraftträdande bör ske 2019 eller 2023.

En aspekt som berörts är de utmaningar det innebär att bedriva en effektiv verksamhet i en organisation som under lång tid vet att man kommer vara föremål för förändringar. Många har också lyft fram den problematik som det kan innebära att verksamheten under lång tid leds av indelningsdelegerade. Vi bedömer som helhet att det finns en acceptans i de berörda länen för en indelningsändring med ikraftträdande 2019. I samtliga föreslagna nya län har diskussioner och också försök till olika regionbildningar föregått det förslag som vi nu lägger. Vi kommer att återkomma till återstående nya län i vårt slutbetänkande.

9.2 Namn på de nya länen

Vid namngivning av de nya länen finns viss reglering att förhålla sig till. Nedan redogörs för detta och hur vi principiellt resonerar kring namn på länen.

9.2.1 God ortnamnsed

Enligt 1 kap. 4 § kulturmiljölagen (1988:950) ska man vid statlig och kommunal verksamhet iaktta god ortnamnsed. Detta innebär att:

- hävdvunna ortnamn inte ändras utan starka skäl,
- ortnamn i övrigt stavas enligt vedertagna regler för språkriktighet, om inte hävdvunna stavningsformer talar för annat,
- påverkan på hävdvunna namn beaktas vid nybildning av ortnamn, och
- namn på svenska, samiska, finska och meänkieli så långt möjligt används samtidigt på kartor samt vid skyltning och övrig utmärkning i flerspråkiga områden.

Namn som godkänts av Lantmäteriet ska i statlig och kommunal verksamhet användas i sin godkända form. Flera av punkterna i denna hänsynsparagraf har sin bakgrund i FN:s resolutioner om ortnamn och ortnamnsvård.

Ortnamn är den gemensamma termen för alla typer av geografiska namn, hit räknas exempelvis bebyggelsenamn och naturnamn, men även gatunamn och namn på administrativa enheter såsom kommuner, län och landsting. Samtliga namntyper som beslutas av någon statlig eller kommunal myndighet omfattas av hänsynsparagrafens bestämmelser.

9.2.2 Ortnamnens roll

Ortnamn har många funktioner. En av de grundläggande är namnets förankring till platsen. Namnet fungerar då lokaliserande, dvs. som hjälp för vår orientering, för att vi ska kunna tala om en plats och för att de vi talar med ska veta vilken plats det är fråga

om. De flesta ortnamn har vuxit fram spontant bland språkbrukarna, för att fylla detta lokaliseringsbehov. Namnen uppstår ofta i relation till andra platser och deras namn. De bildar ett logiskt system som namnbrukarna kan ta hjälp av i orienteringen och de bildar ofta en sammanhållen namnmiljö.

Namnen har även en koppling till social samhörighet. De ortnamn som vi delar i större eller mindre grupper är viktiga signaler för samhörigheten inom gruppen. Namnen är också viktiga för den enskildes identitet, eftersom namnet ofta symboliserar något för människan så grundläggande som den egna identiteten representerad av hemorten – det kan man se i diskussioner som förs över namns ursprung, över namnen på nya, sammanslagna kommuner, över stavningen av namn på byar och vägar osv. Debatterna kan ibland bli känsloladdade. Använder någon namnet på vår hemort fel gör den intrång på det revir som vi upplever som vårt och det kan upplevas som ett intrång i den personliga sfären. Nya namn som ska användas av alla medborgare bör vara lätta att identifiera sig med både när det gäller den geografiska utbredningen och det immateriella kulturarvet. En aspekt av namngivningen är att de nya namnen också ska vara enkla att använda i olika sammanhang, upplevas som enhetliga och vara enkla att använda på andra språk, främst på våra nationella minoritetsspråk.

9.2.3 Namngivning

Ortnamnens grundläggande funktion och betydelse är av stor vikt vid alla typer av namnbeslut. Varje enskilt namn ska vara en del av en självklar namngemenskap och kunna förstås till syftning och betydelse utan några särskilda förkunskaper. Vid namnsättning av administrativa områden blir detta särskilt viktigt då de namnen representerar en officiell tillhörighet av stor betydelse för den enskilde medborgaren.

Man bör vid namnsättning således beakta att namn har en stark och viktig identitets- och samhörighetsskapande funktion. Namnändringar och nynamngivning ska ske med eftertanke och med beaktande av bestämmelserna i hänsynsparagrafen ovan. Genom den nya länsindelningen skapas en administrativ indelning som har en ny namnstruktur. Varje enskild medborgare kommer att omfattas av

denna reform och för att namnen ska accepteras och användas bör de uppfattas som naturliga och logiska.

9.2.4 Länsnamn

De nuvarande länsnamnen är att betrakta som hävdvunna ortnamn. Sverige har varit indelat i län sedan 1600-talet, och denna indelning har varit stabil under lång tid.

En ny länsindelning kan inledningsvis skapa viss förvirring, inte bara vad gäller den konkreta länstillhörigheten, utan också namnbruket och människors förmåga att identifiera sig med det nya namnet. Den gamla länsindelningen kommer länge att finnas i människors medvetande, och den kan speglas i verksamhet som baseras på denna indelning och som inte berörs av den nya indelningen exempelvis föreningar och företag. Att överge begreppet län för ett annat administrativt begrepp är inte aktuellt. Detta leder till att det blir kvar olika lager av indelningar som inte har någon egentlig funktion. Dock ska påpekas att länsnamnen är administrativa namn och inte namn som speglar vårt kulturarv. För att fylla namnbrukarnas behov av namn som skapar social och kulturell samhörighet kommer landskapsnamnen att vara en stabil grund. Landskapsnamnen kan fylla en funktion när man ska namnsätta enheter på en nivå som är mindre än länet men större än kommunen.

9.2.5 Namn på de nya länen

Namnen på nuvarande och tidigare län har sin bas i:

- länets residensstad (Jönköpings län, Kalmar län, Kristianstads län, Stockholms län, Uppsala län, Örebro län),
- landshövdingens residens eller en motsvarande byggnad i de före 1600-talet förekommande äldre länen (Gävleborgs län, Kronobergs län, Malmöhus län, Skaraborgs län, Älvsborgs län),
- annan viktig plats (Kopparbergs län) eller
- område, oftast landskap, som länet helt eller delvis omfattar (Blekinge län, Dalarnas län, Gotlands län, Göteborgs och Bohus

län, Hallands län, Jämtlands län, Norrbottens län, Skåne län, Södermanlands län, Värmlands län, Västerbottens län, Västernorrlands län, Västmanlands län, Västra Götalands län, Östergötlands län).

Att tillämpa någon av dessa principer på den nya länsindelningen där länen utgör betydligt större områden är problematiskt ur ett ortnamnsperspektiv. Vilken residentsstad kan variera över tid och den kan ligga långt från en stor del av länets invånare. Många skulle därför ha svårt att identifiera sig med namnet, på samma sätt som att det är svårt att ena invånarna i länet kring en viktig plats. Att hitta ett lämpligt nytt namn för indelningseenheterna utifrån de traditionella principerna är en ny namngivningssituation.

Det mest ändamålsenliga anser vi vara att i en modifierad form utgå från landsdelsindelningen, det vill säga från Norrland, Svealand och Götaland, vilket är en indelning som de flesta människor känner till och använder. Denna indelning kan användas om utgångspunkt för den nya administrativa indelningen av Sverige. Den behöver dock kompletteras för att lösa helheten av namngivningen. Eftersom namnen är använda i andra sammanhang är det viktigt att signalera att det här är fråga om länsnamn, varför begreppet län bör ingå i namnen. Länen kommer i viss mån att avvika från den indelning som man vanligen tänker sig när man använder landsdelsnamnen. De nya namnen ska bilda en naturlig namngemenskap som kan betraktas som en namngemenskap som förstås av alla.

9.3 Residensstäder och länsbeteckningar

Kommitténs bedömning: Vid bildande av nya län bör valet av länsbeteckning i vägtrafiklagstiftningen följa länsbeteckningen i det tidigare län där den nya residentsstaden är belägen.

I varje län finns en residentsstad i vilken länsstyrelsen har sitt säte. Vilken denna ska vara beslutas av riksdagen. Även om det i de flesta av dagens län är så att residentsstaden även är sätesort för landstingsfullmäktige så finns det inget sådant krav. I Skåne och Västra Götalands län har man valt att lägga länsstyrelsens och landstingets säten i olika orter.

Vi ska enligt direktiven analysera principer för val av residensstäder i de nya länen. Historiskt sett har det i de allra flesta län varit den största staden som varit residensstad. Orsakssambanden kan ifrågasättas, i den stad som varit residensstad har stora delar av övrig förvaltning och övriga ledningsfunktioner i samhället samlats och därmed har denna stad i de flesta fall växt sig störst i länet. Samtidigt fattades beslut om residensstäder för mycket länge sedan och vid de tillfällena var det troligen naturligt för staten att förlägga residensen i den största orten.

Vid bildande av nya län kommer principen, att all statlig och mycket annan verksamhet ska samlas på en ort, inte kunna upprätthållas. Det är troligtvis inte heller önskvärt eftersom det redan idag finns etablerade strukturer i samtliga residensstäder som bör bibehållas i viss utsträckning. Vi resonerar i kapitel 15 om behovet av att länsstyrelsen fortsätter ha verksamhet på flera orter i länet.

Vid bildandet av Skåne och Västra Götalands län valdes den största staden som residensstad medan landstinget valde att placera fullmäktiges säte i en annan ort.

De städer som väljs till residensstad bör ha en tillräckligt stor arbetsmarknad för att kunna försörja länsstyrelsens centrala funktioner med adekvat kompetens. Det är också viktigt att det finns rimligt goda kommunikationer från residensstaden till alla delar av länet.

Länsstyrelsen ska samverka med en rad olika aktörer på regional nivå, såväl statliga myndigheter som regionalt självstyre. Samverkan kan i vissa lägen underlättas av geografisk närhet, att man finns i samma stad. Detta ska å andra sidan vägas mot en bred regional närvaro och möjligheterna att använda tekniska lösningar för samverkan. Då verksamhetsorter för dessa aktörer väljs bör det beaktas vilken stad som väljs som residensstad.

I kungörelsen (1973:105) om länsbeteckningar fastställs hur länen ska betecknas vid tillämpningen av vägtrafiklagstiftningen. Dessa beteckningar kallas ofta länsbokstäverna. Vid bildandet av nya län bör kungörelsen ändras så att varje nytt län har en beteckning. Vid bildandet av Skåne och Västra Götalands län ändrades kungörelsen på så sätt att länsbeteckningen följde residensstaden. Vi anser att detta är lämpligt även framöver.

10 Det kommunalekonomiska utjämningssystemet vid landstingssammanslagningar

Vi ska, enligt direktiven, analysera och vid behov lämna förslag på författningsändringar som innebär att landsting kan kompenseras vid sammanläggning på motsvarande sätt som för kommunerna. Dessutom ska vi analysera och redovisa hur systemet för kommunalekonomisk utjämning i övrigt påverkas av en ändrad landstingsindelning. Utjämningssystemet regleras i lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning.

I det följande kommer en redogörelse göras av hur utjämningsystemet för landstingssektorn (huvudsakligen inkomstutjämningsystemet, kostnadsutjämningsystemet och strukturbidraget) påverkas av en ny landstingsindelning.¹ Utjämningsystemen för landstingen omfattar även Gotlands kommun.

10.1 Inkomstutjämningsystemet

Inom inkomstutjämningsystemet utjämnas för skillnader i skattekraft mellan landstingen. Utfallet beräknas utifrån skillnaden mellan den egna skattekraften (beskattningsbar förvärvsinkomst per invånare) och den så kallade garantinivån som är 115 procent av landets medelskattekraft. Landsting med en skattekraft under garantinivån får ett bidrag, medan landsting med en skattekraft över denna nivå betalar en avgift. Enbart Stockholms läns landsting har en

¹ De gjorda beräkningarna bygger på 2016 års förutsättningar, medan landstingssammanslagningarna föreslås träda i kraft tidigast år 2019. Beräkningarna kan ändå förväntas vara stabila.

skattekraft över garantinivån och är således det enda landsting som betalar en avgift. Inkomstutjämnningen finansieras till 97 procent av statsbidrag och till tre procent av avgifter.

Inkomstutjämnningen består av två komponenter: skatteutjämningsunderlaget och länsvisa skattesatser. Skatteutjämningsunderlaget är skillnaden mellan garantinivån (115 procent av rikets skattekraft) och landstingets egen skattekraft. Utfallet i inkomstutjämnningen beräknas genom att multiplicera skatteutjämningsunderlaget med den länsvisa skattesatsen. Landsting med ett positivt skatteutjämningsunderlag får ett inkomstutjämningsbidrag och landsting med negativt skatteutjämningsunderlag betalar en inkomstutjämningsavgift.

Regeringen fastställer för varje län de skattesatser (länsvisa skattesatser) som tillämpas vid beräkning av bidrag och avgifter.² De länsvisa skattesatserna för bidragsberättigade landsting fastställs utifrån 95 procent av medelskattesatsen för landsting 2003 (10,53 procent) och för avgiftsskyldiga landsting utifrån 85 procent av medelskattesatsen 2003.

De länsvisa skattesatserna är inte kopplade till landstingens faktiska skattesatser. Däremot justerar de länsvisa skattesatserna för gjorda skatteväxlingar mellan respektive landsting och kommunerna i respektive län sedan 1991. Med detta avses att beakta skillnader i uppgiftsfördelningen mellan landstinget och kommunerna i respektive län. Skatteväxlingar har bland annat gjorts för Ädelreformen, LSS-verksamhet, del av gymnasieskolan och, i vissa län, för kollektivtrafik och hemsjukvård. Det bör betonas att skatteväxlingsnivån är ett nollsummespel mellan landsting och kommunkollektivet i respektive län och påverkar inte övriga landstings utfall i utjämningsystemet. I nedanstående tabell redovisas de olika landstingens länsvisa skattesatser i inkomstutjämnningen 2016.

² De länsvisa skattesatserna regleras i förordningen (2004:881) om kommunalekonomisk utjämnning.

Tabell 10.1 Landstingens länsvisa skattesatser 2016 vid bidrag respektive avgift i inkomstutjämning (procent)¹

Landsting	Bidrag	Avgift
Stockholm	10,05	9,53
Uppsala	9,94	9,42
Södermanland	9,15	8,63
Östergötland	10,15	9,63
Jönköping	9,94	9,42
Kronoberg	9,31	8,79
Kalmar	8,72	8,20
Gotland	9,48	8,95
Blekinge	9,52	9,00
Skåne	9,38	8,86
Halland	9,80	9,28
Västra Götaland	9,67	9,15
Värmland	8,63	8,11
Örebro	10,08	9,56
Västmanland	8,89	8,37
Dalarna	9,09	8,57
Gävleborg	9,77	9,25
Västernorrland	8,04	7,52
Jämtland	8,91	8,39
Västerbotten	8,53	8,01
Norrbottnen	8,63	8,11

¹Det bör betonas att inkomstutjämnings länsvisa skattesatser inte baseras på landstingens faktiska skattesatser.

Högst länsvis skattesats har Östergötlands läns landsting (10,15 procent). Det beror främst på att de har skatteväxlat på en låg nivå jämfört med andra län. Lägst länsvis skattesats har Västernorrland (8,04 procent). Till viss del består skillnaderna också i att ansvaret för kollektivtrafik skiljer sig åt. I Södermanland, Blekinge, Värmland, Västmanland, Dalarna, Västernorrland, Västerbotten och Norrbotten är huvudmannskapet för kollektivtrafik delat mellan landstinget och kommunerna, varför dessa landstings länsvisa skattesatser ligger lägre än andra län, allt annat lika.

Vid en landstingssammanslagning måste de ingående landstingens och kommunernas länsvisa skattesatser harmoniseras. Det nya landstingets länsvisa skattesats blir det efter skatteunderlag

viktade medelvärdet för de ingående tidigare landstingen. Det nya landstinget får samma utfall i inkomstutjämningsystemet som de gamla landstingen fick tillsammans. Motsvarande anpassning måste också göras för kommunerna som ingår i det nya landstinget. Detta kommer att medföra omfördelningseffekter mellan kommunerna. De kommuner som får bidrag i inkomstutjämningsystemet och vars länsvisa skattesats höjs kommer få ett förbättrat utfall och bidragskommuner som får lägre länsvis skattesats kommer erhålla ett lägre inkomstutjämningsbidrag efter landstingssammanslagningen, medan det motsatta gäller för avgiftskommuner.

10.2 Kostnadsutjämningsystemet

Kostnadsutjämningsystemet för landsting består av fyra olika delmodeller: hälso- och sjukvård, löner, befolkningsförändringar och kollektivtrafik. I det följande beskrivs hur de olika delmodellerna påverkas av en ny landstingsindelning. Fokus ligger primärt på huruvida de använda variablerna påverkas vid en ny landstingsindelning. Däremot kommer variablernas relevans inte att bedömas. Vi kommer inte heller att beskriva länssammanslagningarnas begränsade påverkan på kommunernas kostnadsutjämningsystem, främst delmodellen för löner.

10.2.1 Hälso- och sjukvårdsmodellen

Hälso- och sjukvårdsmodellen ska utjämna för demografiska och geografiska skillnader mellan olika landsting. Den demografiska variabeln består av en kostnadsmatrix utifrån ålder och socioekonomiska faktorer som exempelvis inkomstnivå och boendeform. Varje invånare får en prislapp utifrån kostnadsmatrisen. Denna del kommer inte att påverkas av en ändrad landstingsindelning. En person har samma prislapp i kostnadsmatrisen oavsett vilket landsting som personen tillhör. Det nya landstingets utfall blir således summan av de nuvarande landstingens utfall i befolkningsvariabeln.

Delmodellens andra variabel är ett glesbygdstillägg som ska kompensera för merkostnader för att bedriva hälso- och sjukvård i områden med långa avstånd och spridd befolkning. Kompensation beräknas för sjukhusvård, primärvård, ambulansverksamhet, sjuk-

resor och observationsplatser efter 2010 års bosättningsmönster och befolkningsunderlag utifrån ett antal antaganden (SOU 2011:39, bilaga 7). Denna variabel uppdateras inte i dagens system och bedöms inte behöva uppdateras med anledning av en ny landstingsindelning.

Hälsa- och sjukvårdsmodellens tredje komponent är antal hiv-patienter per landsting. Denna komponent uppdateras inte i dagens system.

Vi anser att förändringar av utjämningsystemet, i samband med våra förslag om ny läns- och landstingsindelning, bör begränsas i möjligaste mån. Därför anser vi att de nybildade landstingens tillägg (i kronor per invånare) i glesbygdskomponenten och hiv-faktorn bör vara detsamma som de tidigare landstingen fått i kronor per invånare. Exempelvis får nuvarande Västernorrland (84 kr/inv), Jämtland (398 kr/inv), Västerbotten (381 kr/inv) och Norrbotten (892 kr/inv), ett glesbygdstillägg på sammanlagt 393 miljoner kronor årligen. Det nya Norrlands läns landsting bör sålunda få ett tillägg på 447 kronor per invånare, viktat efter nuvarande befolkning.

10.2.2 Löner

Landstingens kostnadsutjämnning innehåller en delmodell för löner. De olika landstingens utfall beräknas utifrån lönerna i privat sektor samt läkarnas faktiska lönenivå, vilket avses avspegla konkurrensen på närliggande arbetsmarknader. Löneskillnaderna anges i form av ett index som inte uppdateras årligen utan ligger fast tills vidare.

När landsting slås samman bör det nya landstingets löneindex beräknas genom att de ingående landstingens löneindex vägs efter deras befolkningsantal. Det medför att det föreslagna Svealands läns landsting får ett försämrat utfall i delmodellen, totalt 106 miljoner kronor. Övriga landsting får en motsvarande förbättring, 11 kronor per invånare, tack vare det försämrade utfallet till Svealands läns landsting.

10.2.3 Befolkningsökning

Kostnadsutjämningsen kompenserar landsting med kraftig befolkningsökning, eftersom dessa antas ha högre behov av bland annat investeringar. Kriteriet för att få kompensation är att befolkningsökningen de senaste fem åren och det senaste året överstigit 1,2 procent. Denna delmodell påverkas i praktiken inte av landstingssammanslagningar.

10.2.4 Kollektivtrafikmodellen

Kostnadsutjämningsens delmodell för kollektivtrafik är gemensam för landsting och kommuner. Utfallet beräknas för respektive län utifrån variablerna gleshet, andel boende i tätorter med över 11 000 invånare samt arbetspendling över kommungräns. Utifrån dessa fördelas standardkostnaden jämnt mellan landstinget och kommunerna i länet (fördelningen är 60–40 mellan Stockholms läns landsting och kommunerna i Stockholms län).

För landstingens kostnadsutjämnings för kollektivtrafiken kommer en sammanslagningsreform inte att påverka utfallet. Kommunerna kan komma att påverkas av utfallsförändringar, om huvudmannaskapet för kollektivtrafiken ändras.

10.3 Strukturbidrag och övergångsregler

Kommitténs förslag: Det nya landstinget ska årligen ha rätt till det belopp som de ingående landstingen sammantaget hade rätt till som strukturbidrag enligt 12 § lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämnings vid tidpunkten för indelningsändringen.

Kommitténs bedömning: Det bör inte införas någon bestämmelse om att landsting kan kompenseras vid sammanläggning på motsvarande sätt som gäller för kommunerna vid indelningsändringar.

Den tredje delen av utjämningsystemet är det så kallade strukturbidraget. Det infördes för att mildra effekterna av 2005 och tidigare års reform av utjämningsystemet som medförde kraftigt ändrat utfall för vissa landsting.

Kompensationen till små landsting (färre än 200 000 invånare) togs bort från kostnadsutjämnningen 2005 då det inte ansågs möjligt att på objektiva grunder fastställa de merkostnader som kan uppkomma till följd av att ett landsting har ett svagt befolkningsunderlag. För landstingen byggde de beräknade merkostnaderna inte på något empiriskt underlag och utredningar hade inte heller påvisat några merkostnader för hälso- och sjukvård som hänger samman med att vissa landsting har liten folkmängd (SOU 2003:88 och SOU 2011:39). I stället fick berörda landsting inom ramen för strukturbidraget rätt till bidrag motsvarande standardkostnaden 2004 avseende små landsting.

Därutöver fick landsting som fick en bidragsminskning till följd av de förändringar i statsbidrags- och utjämningsystemet som genomfördes 2005, utöver införandebidrag, rätt till bidrag motsvarande en del av bidragsminskningen. Sedan 2014 har landsting som 2013 fått strukturbidrag för bidragsminskning rätt till ett bidrag motsvarande den del av beloppet som överstiger 0,11 procent av det uppräknade skatteunderlaget år 2014.

Tabell 10.2 Strukturbidrag (kronor per invånare och totalt)

	Små Landsting (kr/inv)	Bidrags- Minskning (kr/inv)	Summa strukturbidrag (kronor)
Kronobergs	230	0	43 010 920
Gotlandskommun	1 426	0	81 491 622
Blekinge	501	0	76 547 289
Jämtlands	721	63	99 036 688
Västerbottens	0	242	63 261 769
Norrbottnens	0	652	162 682 114

Vid sammanslagning av kommuner får den nya kommunen ett strukturbidrag i fyra år som grundar sig på det högsta värdet från strukturbidraget och delar av kostnadsutjämnningen för de tidigare kommunerna (17 a § lagen (2004:773) om kommunalekonomisk

utjämning). Enligt direktiven ska vi analysera och vid behov lämna förslag som innebär att landsting kan kompenseras vid sammanläggning på motsvarande sätt som för kommunerna.

En sammanslagning påverkar, som framgår av avsnitt 10.2 ovan, endast i liten utsträckning kostnadsutjämningen. Den största förändringen är harmoniseringen av lönomodellen, där Svealands läns landsting kan komma få ett försämrat utfall på drygt 100 miljoner kronor eller ungefär 60 kronor per invånare. Gränsen för införandebidrag vid förändringar i utjämningsystemet brukar vara 250 kronor per invånare, varför vi anser att några övergångsregler vid ändrad landstingsindelning inte bör finnas avseende kostnadsutjämningen.

Att införa samma regelverk för strukturbidraget vid landstingssammanslagningar som gäller vid kommunsammanslagningar skulle få mycket stora effekter. Exempelvis skulle en sammanslagning av Stockholms läns landsting och landstingsdelen av Gotlands kommun innebära att det nya landstinget (med ungefär 2,2 miljoner invånare) skulle få ett strukturbidrag på 1 426 kronor per invånare och år under fyra års tid. Det skulle alltså innebära att landstinget i ett län bestående av Stockholms och Gotlands län skulle få 3,1 miljarder kronor per år i fyra år. Beloppet motsvarar 13 procent av statens anslag för kommunalekonomisk utjämning till landstingssektorn. Effekten skulle bli att regleringsposten skulle minska med 319 kronor per invånare för samtliga landsting.

Vi anser att en sådan omfördelning vore orimlig. Vidare har vi inte i uppdrag att lägga förslag om stora ändringar av utjämningsystemet. Vi anser därför att ett rimligare tillvägagångssätt är att de samgående landstingens strukturbidrag ska vara summan av de nuvarande landstingens strukturbidrag. Vid bildandet av Norrlands läns landsting bör deras strukturbidrag vara 325 miljoner kronor ($=99+63+163$). Om Gotland går samman med Stockholms läns landsting bör det nya landstingets strukturbidrag bli 81 miljoner kronor, vilket är den summa som i dag tillfaller landstingsdelen av Gotlands kommun. Vi föreslår därför att en ny bestämmelse ska införas i lagen om kommunalekonomisk utjämning som innebär att det nya landstinget årligen ska ha rätt till det belopp som de ingående landstingen sammantaget hade rätt till som strukturbidrag enligt 12 § vid tidpunkten för indelningsändringen. Denna bestämmelse bör inte vara tidsbegränsad.

11 Norrlands län

Kommitténs förslag: Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län ska den 1 januari 2018 läggas samman till ett län.

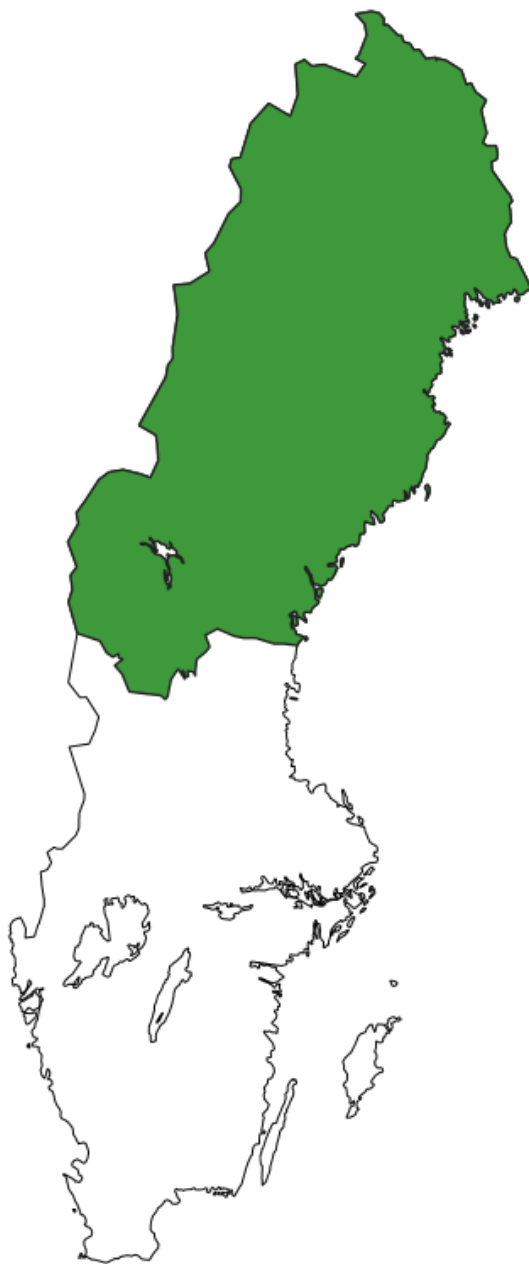
Det nya länet ska benämnas Norrlands län.

Västernorrlands läns landsting, Jämtlands läns landsting, Västerbottens läns landsting och Norrbottens läns landsting ska den 1 januari 2019 läggas samman till Norrlands läns landsting.

Vårt förslag är att Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län och landsting ska läggas samman. Vi föreslår att det nya länet benämns Norrlands län och att det nya landstinget benämns Norrlands läns landsting. Vår bedömning är att detta förslag till ny indelning medför sådana bestående fördelar för det nya landstinget som anges i indelningslagen. Faktauppgifterna om respektive län baseras bland annat på uppgifter i av landstingen inlämnade underlag. I detta kapitel redogörs för effekter på län och landsting med den nya föreslagna indelningen. Effekterna av förslaget för länsstyrelsernas del finns beskrivna i kapitel 15.

Invånarantalet i detta län kommer med dagens befolkning att uppgå till drygt 885 000 invånare. I de befolkningsprognoser som Statistiska centralbyrån (SCB) tagit fram åt oss beräknas folkmängden i det nya länet år 2050 uppgå till ungefär 915 000 invånare.

Figur 11.1 Norrlands län



Tabell 11.1 Befolkning och kommunantal

Län	Befolkning 2015	Befolkningsprognos 2050	Antal kommuner
Norrbottnen	250 000	251 000	14
Västerbotten	263 000	284 000	15
Västernorrland	244 000	249 000	7
Jämtland	127 000	131 000	8
Norrland	885 000	915 000	44

Tre av de fyra länen är alltså relativt jämnstora sett till befolkningsmängd. Västerbotten är det av de nuvarande länen som förväntas växa mest medan de andra tre väntas ligga kvar på i princip nuvarande folkmängd. Jämfört med prognoserna för hela riket är den förväntade befolkningsökningen i dessa fyra län betydligt lägre än genomsnittet. Relativt sett kommer alltså, enligt prognoserna, andelen av Sveriges befolkning i denna del av landet att minska.

Landarealen i det nya länet blir cirka 222 426 kvadratkilometer vilket innebär drygt hälften av Sveriges yta. I dag är landarealen följande i de fyra länen. Norrbotten: 97 257 km², Västerbotten: 54 672 km², Västernorrland: 21 552 km² och Jämtland 48 945 km². Norrbottens län är alltså till ytan nästan dubbelt så stort som Västerbotten och Jämtland, medan Västernorrland är det till ytan klart minsta av de fyra länen.

Det nya länet kommer att inrymma i stort sett hela det traditionella samiska bosättningsområdet.

Ingen av vare sig de nuvarande eller de fram till 2040 prognostiserade arbetsmarknadsregionerna kommer att delas mellan olika län om dessa fyra län läggs samman. Antalet primärkommuner blir totalt 44.

Befolkningen i detta län bor huvudsakligen längs kusterna och älvdalarna. Stora områden är mycket glest befolkade. I nuvarande Jämtlands län ser det lite annorlunda ut. Även detta område är glest befolkat men befolkningen är mer spridd i hela området. Den största staden i det nya länet är Umeå med runt 120 000 invånare i kommunen. Andra större städer är Sundsvall, Luleå och Östersund.

Härjedalens kommun har den 26 april 2016 till Indelningskommittén lämnat in en skrivelse som är antagen av Härjedalens kommunfullmäktige. I skrivelsen anhåller Härjedalens kommun-

fullmäktige om att få ingå i region tillsammans med andra landstingsområden i mittsverige. Denna fråga måste utredas vidare.

Inom landstinget i Jämtland har det tagits fram analyser av konsekvenser för landstinget om Jämtlands län skulle stå utanför, respektive bli en del av, ett nytt norrlandslän tillsammans med de övriga tre länen. Dessa analyser berör bara konsekvenserna för Jämtlands del, inte för övriga län, och resulterar i den sammanvägda tjänstemannabedömningen att de positiva konsekvenserna med att ingå i ett nytt norrlandslän starkt överväger konsekvenserna att stå utanför. Vi har dock, eftersom konsekvenserna av de två alternativen har analyserats i Jämtland, prövat om även ett alternativ med en sammanläggning av de tre övriga länen skulle kunna ge sådana bestående fördelar för dessa tre som anges i indelningslagen.

11.1 Näringsliv och regional utveckling

11.1.1 Bruttoregionalprodukt

Bruttoregionalprodukten mäter värdet av all produktion av varor och tjänster i en region. Enligt SCB:s preliminära regionalräkenskaper för år 2014, som är de senast tillgängliga, hade Norrbottens län den näst högsta bruttoregionalprodukten i landet med 406 000 kronor per invånare (Stockholms län hade den högsta).

De andra tre norrlandslänen låg under genomsnittet för riket, vilket var 404 000 kronor per invånare. Västernorrland hade 358 000 kronor per invånare, Västerbotten 339 000 kronor per invånare och Jämtland 338 000 kronor per invånare. Om man ser på hela 2000-talet uppvisar Norrbottens BRP betydligt kraftigare konjunkturvariation än rikets BNP. Detta beror på att rikets varu- och tjänsteproduktion är mer diversifierad och har en tonvikt på tjänsteproduktion, medan en stor andel av Norrbottens BRP kommer från varuproduktion och särskilt tillverknings- och utvinningsindustrierna. Det innebär att variationer i internationell efterfrågan har stor påverkan på den regionala ekonomin.

11.1.2 Näringslivsstruktur

De fyra nordligaste länen har ett antal dynamiska kluster som omfattar allt från utvinning av mineraler, skog och massa, elkraftsproduktion, förädlingsindustri, avancerad medicin- och rymdindustri till kvalitativ tjänsteproduktion inom IT- och besöksnäring. I Norrbotten, Västerbotten och Västernorrland är basindustrin viktig. Norrbottens starka tillväxtområden är utvinning och tillverkning, främst kopplat till basindustrin och länets råvaror. Andra branscher med högre tillväxt än den nationella utvecklingen är informations- och kommunikationsverksamhet, transport, byggverksamhet samt energi- och vattenförsörjning. Det pågår även en omställning till nya näringar där klimat och gleshet bidrar till goda förutsättningar, till exempel testverksamhet för fordons- och komponenttester. Basindustrin är cyklisk vilket innebär konjunktürkänslighet och ett behov av att bredda näringslivet.

Även i Västerbotten bidrar råvaror som skog och mineraler till stora produktionsvärden och är av stor vikt även för svensk och europeisk industri. Liksom i de övriga tre länen är länets tillgångar inom vattenkraft viktiga för Sveriges kraftförsörjning. I Västerbotten är även tillgången till universiteten i länet en viktig bas för kunskapsintensiva näringar, bland annat har en stark digital bransch vuxit fram här.

Västernorrland har en diversifierad industrisektor. Basindustrin med skogen som råvara utgör en viktig grund, men kompletteras i allt högre grad med nya näringar. Skog, trä, massa och pappersindustrin har varit och är fortfarande ryggraden i Västernorrlands ekonomi. Länet är också starkt inom bank, försäkring och IT-sektorn. En alltmer växande sektor är besöksnäringen. Ett samarbete kring Höga-kusten har pågått under många år. Sollefteå, Kramfors, Härnösand och Örnsköldsvik nu startat ett gemensamt destinationsbolag Höga kusten destinationsutveckling AB.

Jämtland har en struktur som inte finns i motsvarande grad i övriga Norrland. Näringslivet här präglas av entreprenörskap och småföretagande inom en bred sektor där besöksnäringen är en viktig del. Denna näring växer snabbare än i riket. Mittuniversitetets forskning inom till exempel turism betyder mycket. Den viktigaste näringsgrenen är sett till omsättning är industriproduktion. Jordbruket är också, ur ett norrlandsperspektiv,

en viktig näringsgren för Jämtland. Här saknas riktigt stora privata arbetsgivare. De största arbetsgivarna i Jämtland är offentlig verksamhet.

Offentlig sektor hör till de största arbetsgivarna i samtliga fyra län. Besöksnäringen är en näring som, förutom att den är viktig för Jämtlands län, även växer i betydelse i de tre övriga länen och stora satsningar görs inom denna.

11.1.3 Regional utveckling

I dag har länsstyrelsen det regionala utvecklingsansvaret i Norrbottens och Västernorrlands län. I Västerbottens län är ett kommunalt samverkansorgan (Region Västerbotten) och i Jämtlands län landstinget (Region Jämtland Härjedalen) som har det regionala utvecklingsansvaret. Regeringen har i propositionen Ändrat regionalt utvecklingsansvar i vissa län (prop. 2015/16:176) föreslagit att det regionala utvecklingsansvaret i Norrbotten och Västernorrland från och med 2017 ska överföras till respektive landsting. Som framgår av kapitel 14 är vårt förslag att det regionala utvecklingsansvaret läggs hos det nya landstinget.

När det gäller EU:s strukturfonder utgör Norrbottens och Västerbottens län programområdet för Övre Norrland medan programområdet Mellersta Norrland utgörs av Jämtlands och Västernorrlands län.

Regionala tillväxtåtgärder

I Norrbottens län uppgick år 2016 medlen för regionala tillväxtåtgärder (utgiftsområde 19, anslag 1:1) till 137 miljoner kronor. I Västerbottens län uppgick dessa till totalt 125 miljoner kronor, i Västernorrlands län 115 miljoner kronor och i Jämtlands län till totalt 120 miljoner kronor.

Sammanlagt har alltså de fyra länen runt 500 miljoner kronor per år i statliga medel för regionala tillväxtåtgärder. Till detta kommer de medel landstingen själva satsar på regionala utvecklingsåtgärder.

EU-fonder

EU:s strukturfonder för Övre Norrland omfattar under programperioden 2014–2020 knappt 1,8 miljarder kronor för regionalfonden och drygt 200 miljoner kronor för socialfonden. När det gäller gränsregionala program så finns i programmet Botnia-Atlantica 305 miljoner kronor och i programmet Nord 352 miljoner kronor. I de transnationella programmen finns i Norra periferin och Arktis 421 miljoner kronor och Baltic Sea Region totalt 2,2 miljarder kronor. Dessa medel fördelas dock mellan de länder och regioner som samverkar i respektive program.

Under perioden 2014–2020 omfattar regionalfonden cirka 1,3 miljarder kronor och socialfonden drygt 200 miljoner kronor i Mellersta Norrland.

EU:s strukturfonder för Övre Norrland och Mellersta Norrland omfattar alltså sammanlagt ungefär 3,5 miljarder kronor denna programperiod. Därtill kommer de satsningar som görs inom de gränsregionala och de transnationella programmen.

11.1.4 Utbildning och forskning

Det nya länet kommer att ha fyra universitet (Umeå universitet, Sveriges lantbruksuniversitet, Mittuniversitetet och Luleå Tekniska Universitet). Umeå universitet har fyra campus. Regionala campus är Campus Skellefteå och Campus Örnsköldsvik. Umeå universitet har läkarutbildning på fyra studieorter: Umeå, Östersund, Sundsvall och Sunderbyn. I Umeå finns även Sveriges lantbruksuniversitet. Mittuniversitetet har tre campus. De finns i Härnösand (detta campus avvecklas under 2016), Sundsvall och Östersund.

Luleå Tekniska Universitet finns på fem orter: Luleå, Piteå, Skellefteå, Kiruna och Bergsskolan i Filipstad.

De fyra norrlandstingen har tillsammans med de närliggande universiteten samverkat inom utbildning via ett gemensamt kompetensförsörjningsråd. Fortsättningsvis kommer denna samverkan att ske i det regionala FoUU-rådet som är en annan sedan länge etablerad form för samverkan i norr.

11.1.5 Bedömning av effekter vid bildandet av nya län och landsting

Vår bedömning är att en sammanslagning av de fyra norrlandslänen skulle medföra bestående fördelar för näringslivet och den regionala utvecklingen. I delar av framförallt Norrbottens och Västerbottens län finns en ensidig näringslivsstruktur som skapar sårbarhet. Konjunktursvängningar kan få stor påverkan i hela eller delar av länen. Basindustrin är cyklisk vilket innebär konjunkturkänslighet och ett behov av att bredda näringslivet. Sammantaget kompletterar de fyra Norrlandslänen varandra väl med basindustri, kunskapsintensiva näringar och en växande besöksnäring, vilket kan bidra till att känsligheten för konjunktursvängningar kan minska i ett nytt län. Effekterna av detta begränsas dock av att arbetsmarknadsområdena är tämligen intakta över tid med hänsyn till de stora avstånden. Besöksnäringen som är en central näring i Jämtlands län växer i betydelse även i de tre övriga länen.

Erfarenheterna från Jämtland kan bidra till att ytterligare förbättra förutsättningarna för en växande besöksnäring i hela det nya länet. Ett större län kommer att innebära fler konkurrenskraftiga områden och näringar och det kan vara positivt i regionens strävan efter ekonomisk förnyelse och längre värdeskapande produktionskedjor av de råvaror som finns. Utöver skillnaderna i näringslivsstrukturen bland de fyra Norrlandslänen finns det också stora likheter. I samtliga län är de långa avstånden och behoven av en väl fungerande infrastruktur en utmaning.

Samtliga av de fyra norrlandslänen har en liten befolkning och det har redan skapat flera strategiska och långsiktiga samarbeten över länsgränserna. Det är naturligt att grannlän och även grannländer kan komplettera den verksamhet och utveckling som drivs och skapa samarbeten. Det finns en rad samverkansprojekt och nätverk inom i stort sett alla områden. Dessa behöver förstärkas ytterligare. Ett län med ett större skatteunderlag kan underlätta samverkan genom resursallokering och större kritisk massa. I det nya länet kommer det totalt att finnas cirka en miljard kronor årligen i medel för regional tillväxt med EU-medlen från strukturfonderna och de statliga medlen för regionala tillväxtåtgärder. Till detta kommer de medel som det nya landstinget själv satsar på detta arbete. Med en ny indelning undanröjs även administrativa gränser och olikheter som skapar hinder för samverkan.

Det nya landstinget får ansvaret för att leda och samordna det regionala utvecklingsarbetet. Medlen för regional utveckling kan genom att samlas användas mer effektivt och därmed till fler verksamheter. Insatser för regional utveckling kräver dock en god lokalkännedom och närhet. De nuvarande länens olika näringslivsstrukturer kräver olika typer av insatser. Hur fördelningen av resurser ska ske för att uppnå en likvärdighet är en uppgift för det nya landstinget. Region Jämtland Härjedalen ser en risk att besöksnäringens betydelse för nuvarande Jämtlands län negligeras vad gäller dess betydelse för utvecklingsmöjligheter och tillväxt i ett större län med traditionell industri utefter kusten. Man ser också en risk när det gäller företagens möjligheter att förändras i sin egen affärsverksamhet om deras betydelse i länet minskar i och med att länet blir större. Vissa företag som till exempel har sin verksamhet knuten till eller inriktad mot det offentliga kan då komma att förlora affärsmöjligheter. Vår bedömning är dock att det i och med att medlen samlas finns möjligheter till omprioriteringar och allokering av medel inom länet för bästa möjliga utveckling. Jämtlandsstråket och en del andra områden i Jämtland har goda tillväxtförutsättningar.

Redan i dag finns det ett etablerat samarbete på politisk och tjänstemannanivå för att påverka i EU-frågor som berör områdena regional utveckling, klimat- och energifrågor, forskning och innovationer och infrastruktur inom Europaforum Norra Sverige. Om de fyra nordligaste länen läggs samman kan de samverka med och påverka såväl den nationella nivån som EU och den internationella nivån med en betydligt starkare röst. Det är av betydelse bland annat vid fördelning av nationella och EU-medel och när förändringar föreslås med negativa konsekvenser för länet. Det nya landstinget kan även använda de verktyg de själva har på ett mer kraftfullt och ändamålsenligt sätt. Genom att lägga samman de fyra nuvarande länen minskar man också risken för att dessa konkurrerar med varandra och därmed bidrar till suboptimeringar.

Utvecklingen av kluster och innovationssystem är centrala inslag i den svenska tillväxtpolitiken. Utvecklingskraften i dessa system hämtas först och främst från den regionala nivån och är beroende av det samspel och den samverkan som kan uppnås mellan och inom forskning, företag och offentlig sektor. Innehåll och inriktning är beroende av näringslivets inriktning, tillgänglig

forskning och utbildning och förmågan till samspel. Här finns möjligheter för en strategisk politik för regional tillväxt och konkurrenskraft. Av stor vikt är också en regional anpassning av infrastrukturinvesteringar och investeringar i högre utbildning.

För näringslivet är arbetsmarknadsregionen den naturliga grundenheten. Det hindrar inte att näringslivsfrämjande insatser ofta kräver betydligt större geografier för att uppnå en kritisk massa av resurser och kompetens. Exempelvis omfattar ALMI Företagspartner Mitt och Almi Invest såväl Västernorrland som Jämtland medan ALMI Företagspartner Norr och Partner Invest har Norrbotten och Västerbotten som arbetsfält. Av betydelse är även Norrlandsfonden som har de sju nordligaste länen som verksamhetsområde. Ett större län skulle främja utvecklingen av kluster och samarbeten mellan innovativa och tillväxtskapande miljöer i norra Sverige.

En bidragande anledning till detta är att de offentliga medel som disponeras av landstinget på ett enklare sätt skulle kunna användas utan hänsyn till de gamla länsgränserna. För företag och andra aktörer kan kontakterna och samarbetet med kommunala och statliga myndigheter underlättas om de befinner sig i samma administrativa region.

Viktiga tillväxtmotorer för länet är de fyra universiteten och den utbildning och FoU som bedrivs där. Förslaget till ny indelning innebär att det kommer att finnas fyra universitet i länet. Det är viktigt att dessa universitet har betydande samarbete på europeisk och internationell nivå och får utvecklas självständigt. De fyra universiteten tillsammans med yrkeshögskolor är viktiga för kompetensförsörjningen till offentlig och privat sektor.

Vid en sammanslagning av de fyra nordligaste länen behöver dagens strukturer harmoniseras med de nya gränserna. Bland annat utgörs de fyra nordligaste länen i dag av två NUTS2-områden. NUTS-områden måste enligt Eurostat följa administrativa gränser. Därför måste dessa ändras om det bildas större län. Förutsatt att det kommer att finnas regionala program även under kommande programperioder är det rimligt att det nya länet också utgör ett programområde för strukturfonderna. De gränsregionala programmen följer ofta funktionella geografier, vilket innebär att en förändring inte per automatik behöver betyda att dessa ska ändras.

En viktig potential i ett nytt starkt norrlandslän är att utveckla och stärka befintliga samarbeten med Norge och Finland. Möjligheterna att förbättra förutsättningarna i det arktiska Skandinavien lyfts bland annat fram i rapporten Tillväxt från norr -Hur kan Norge, Sverige och Finland skapa hållbar tillväxt i arktiska Skandinavien?

Vi bedömer också att en stor fördel med det nya länet är att det samlat kommer att inrymma i stort sett hela de svenska delarna av Sapmi.

De bestående fördelarna blir ur ett antal aspekter tydligast med en indelning där alla de nuvarande fyra länen ingår. Vi bedömer dock att även tre av de fyra nordligaste länen skulle kunna uppnå bestående fördelar för näringslivet och den regionala utvecklingen eftersom det skulle ge ett resursmässigt så pass mycket starkare län att kapaciteten att bygga strukturer skulle kunna uppnås. Länet skulle få en betydligt starkare röst än i dag och skulle ha möjligheter att hävda sig både på den nationella nivån och på EU-nivån. Om ett av dessa fyra län inte skulle ingå skulle detta dock ändå få samarbeta med det nya större länet eftersom väldigt mycket av det samarbete som finns i dag sker mellan dessa fyra län i olika konstellationer. Förutom att resurserna skulle bli mindre skulle man då bland annat förlora de fördelar det innebär att arbeta under samma huvudman.

11.2 Kultur

Riksdagen beslutade 2009 om kultursamverkansmodellen, som innebär att landstingen fick ansvaret för att fördela vissa statliga medel till regional och lokal kulturverksamhet. Landstingen tar inom ramen för modellen fram regionala kulturplaner som utgör grund för Statens kulturråds länsvisa fördelning av medel. De regionala kulturplanerna utarbetas i samverkan med länets kommuner och efter samråd med länets professionella kulturliv och det civila samhället. Målet med modellen är att föra kulturfrågorna närmare medborgarna och att ge berörda aktörer på lokal och regional nivå ett ökat ansvar och ökad frihet inom kulturområdet. Staten har dock ett fortsatt övergripande strategiskt ansvar för den nationella kulturpolitiken.

Inom kulturområdet finns redan i dag en stor mängd samarbeten mellan de fyra nordligaste länen. De bedrivs i olika associationsformer och är ofta samägda med och samfinansierade av kommuner. Exempel på samarbeten är Kommunalförbundet Norrlands Nätverk för Musikteater och Dans (NMD) som har landstingen i Norrbotten, Västerbotten, Västernorrland och Jämtland som medlemmar. De ensembler som ingår i nätverket är; NorrlandsOperan i Umeå, Norrdans i Härnösand, Barn- och ungdomsoperan inom Estrad Norr i Östersund samt Piteå Kammaropera.

Mellan läns museerna i Norrland finns ett mångårigt samarbete gällande olika verksamhets- och profilområden där varje museum tar ett extra ansvar för ett par utvecklingsområden.

Läns- och regionbiblioteken i Norrland har sedan lång tid tillbaka dialog och samverkan kring utvecklingsfrågor för biblioteksområdet, omvärldsbevakning samt utbyte av information. Läns gemensamma projektsatsningar har genomförts och vid behov sker samordning av kursutbud, författarturnéer samt konferenser.

Sedan många år finns ett kontinuerligt samarbete och möten mellan konstkonsulenter i Norrland. Detta samarbete gäller främst kompetensutveckling och gemensamma projektsatsningar.

Musik i Norr är en samverkan mellan läns musikinstitutionerna i de fyra norrlänen, med stöd av Kulturrådet. Projektet Mer till fler är ett samverkansprojekt mellan de fyra norrlandslänens länsteatrar samt Gíron Samí Teahter.

Mellan Riksteaterns organisationer i Norrland finns ett pågående samarbete, speciellt kring utbudsdagar. Riksteatern ingår i kultursamverkansmodellen och har statliga stöd genom detta, samt anslag från respektive landsting. Riksteatern nationellt har också en särskild samordnarfunktion för Norrlandslänen. Vissa regionala kulturverksamheter har anslag från flera eller alla län i Norrland – exempelvis Teatercentrum Norr, Danscentrum Norr.

Den samverkan som finns med kommunerna är viktig, och kommer möjligen att bli ännu viktigare, för att få en spridning av kulturen till så många medborgare som möjligt.

11.2.1 Bedömning av effekter vid bildandet av nya län och landsting

Som konstaterats ovan finns det redan ett mycket omfattande samarbete inom kulturområdet mellan de fyra länen. Delvis beroende på att befolkningsunderlaget är relativt litet i respektive län. Denna samverkan mellan olika kulturinstitutioner kan utvecklas ytterligare vid en sammanslagning av länen. Erfarenheter från bildandet av både Skåne och Västra Götalands län visar att kulturområdet har fått en betydligt mer central position efter bildandet av större län.

Vår bedömning är att det finns motsvarande goda förutsättningar för bestående fördelar på kulturområdet inom det nya länet.

11.3 Arbetsmarknadsregioner, pendling, infrastruktur och kollektivtrafik

11.3.1 Arbetsmarknadsregioner och pendling

Enligt SCB:s förteckning över lokala arbetsmarknader för 2014, som är den senast tillgängliga, finns det i dag 73 funktionella LA-regioner i Sverige. Av dessa finns totalt 24 inom de fyra nordligaste länen. Enligt prognoserna för år 2040 kommer det att finnas 23 lokala arbetsmarknader i det nya norrlandslänet. Ingen av vare sig de nuvarande eller de fram till 2040 prognostiserade arbetsmarknadsregionerna kommer att delas mellan olika län om man slår ihop de fyra nordligaste länen. Detta beror på att Norrland har många befolkningsmässigt mycket små men ofta till ytan stora lokala arbetsmarknader vilket är hänförligt till gles befolkning och stora avstånd.

När det gäller Norrbotten bor och arbetar ungefär 85 procent av den förvärvsarbetande befolkningen inom samma kommun. Arbetsresorna i Malmfälten (Kiruna och Gällivare) är i likhet med övriga kommuner främst inomkommunala. De största pendlingsströmmarna i nuvarande Norrbottens län sker inom Luleåregionen som består av kommunerna Luleå – Boden – Kalix – Älvsbyn – Piteå. Det finns också en långpendling, troligen på veckobasis, till Västerbottens och Stockholms län. Pendlingsmönstret har sett i stort sett likadant ut under den senaste tioårsperioden. En viss förändring har skett i pendlingsströmmarna då pendlingen mellan

kustkommunerna och mellan kommuner med gruvnäring i inlandet ökat. Ökningarna är dock små sett i absoluta tal. Förstoringen av arbetsmarkandsregionen går långsamt i länet. Infrastrukturen och de stora avstånden har en starkt bidragande förklaring till detta.

I Västerbotten är det i huvudsak mellan länets största kommuner som de stora pendlingsströmmarna går och kollektivtrafikutbudet har utvecklats främst i städerna och utefter större stråk. De två största kommunerna i länet, Umeå och Skellefteå skulle dock kunna få en betydligt större arbetspendling med tågtrafik. Redan i dag är arbetspendlingen större än den mellan Umeå och Örnsköldsvik. Statistiken över högskolependlare visar att i länets kommuner så är Umeå den klart dominerande orten för högskoleinpendling. De överlägset mest populära campus att pendla till i Sverige är Uppsala och Luleå.

För Västernorrlands del sker den största pendlingen till Stockholm och till angränsande län. Arbetspendlingen är mest omfattande i stråket Sundsvall-Timrå-Härnösand. Sundsvall har en ambition att skapa en större arbetsmarknadsregion söderut i det nuvarande Gävleborgs län. Utöver den arbetspendling som finns så finns också en omfattande studiependling, framförallt till universiteten i Sundsvall och Umeå. Pendlingen mellan Örnsköldsvik och Umeå har främjats av utbyggnaden av Botniabanan, pendlingen i öst-västlig riktning kan väntas öka genom de satsningar som görs på Mittstråket. En ny Ostkustbana med kraftigt förkortade restider bidrar till dels förbättrade pendlingsmöjligheter till och från Stockholm, dels till att pendling för arbete och studier över länsgränsen till Gävleborg förbättras.

I Jämtlands län är det Östersund som är det mest betydelsefulla arbetsmarknadsområdet, och Jämtlandsstråket (Östersund till Åre) har goda förutsättningar att fungera som ett arbetsmarknadsområde. Den växande besöksnäringen kan innebära att även exempelvis Härjedalen har områden som kommer att ha möjligheter att växa. Över länsgränsen finns en pendling mot Sundsvall och även mellan Ragunda och Sollefteå samt Strömsund och Dorotea, samt pendling till Umeå. Dessa pendlingsströmmar är dock små i absoluta tal. Dessutom förekommer en pendling till Stockholm, framförallt i form av veckopendling. Kommunikationsmöjligheterna från Östersund till Sundsvall och Östersund till Stockholm är relativt goda, medan kommunikationsmöjligheterna

till övriga Norrland är betydligt sämre och därmed mer tidskrävande.

11.3.2 Infrastruktur

I varje län tas en länstransportplan fram som innehåller prioriteringar av de statliga resurser för investeringar i transportinfrastruktur som regeringen anvisat. Ansvarig för framtagningen är den aktör som har det regionala utvecklingsansvaret enligt lagen om regionalt utvecklingsansvar.

Samarbete över länsgränserna är särskilt viktigt när det gäller infrastrukturplaneringen då den hänger ihop och knyter samman flera olika geografiska områden. Flaskhalsar i ett län får även konsekvenser i intilliggande län. I dag sker samverkan kring länsplanerna mellan aktörer i länen och mellan aktörer i olika län. Dels formellt genom remisser men också på tjänstemannanivå. Det finns ett formaliserat samarbete kring infrastrukturfrågor inom bland annat ramen för Europaforum Norra Sverige och den infrastrukturgrupp som finns där.

Inför planperioden 2010–2020 tog de fyra nordligaste länen fram en så kallad regional systemanalys som en gemensam grund för det fortsatta planeringsarbetet. Den regionala systemanalysen är fortfarande aktuell. En av tankarna med denna var att den skulle ligga till grund för den nationella planering som Trafikverket bedriver. I systemanalysen gjordes en omfattande beskrivning av norra Sveriges roll och funktion i ett både nationellt och europeiskt perspektiv. Det varierande näringslivets utveckling och behov beskrevs, liksom transportsystemets funktion, brister och behov. Med en utvecklad infrastruktur skapas bättre förutsättningar för godstransport och kollektivtrafik. Ökad kapacitet på järnväg skapar möjlighet till arbetspendling i ett större område.

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

Sedan ett antal år tillbaka finns bolaget Norrtåg AB. Intresseföreningen Norrtåg samverkar sedan 2001 på det politiska planet för en samlad syn på framtidens järnväg i de fem norrlandslänen (Gävleborg, Västernorrland, Jämtland, Västerbotten samt Norrbotten). Inom intresseföreningen samverkar kommuner, landsting, regionförbund och länstrafikbolag.

Nyligen bildades bolaget Ostkustbanan AB som ägs av landstingen i Västernorrland och Gävleborg samt åtta kommuner i området med syfte att främja utbyggnaden av järnväg mellan Gävle-Sundsvall-Härnösand.

Inlandsbanan AB, som ägs av 15 kommuner längs banan, från Gällivare i norr till Mora i söder, har uppdrag att driva en verksamhet som stödjer tillväxtarbetet efter hela Inlandsbanans sträckning. En väsentlig del i det arbetet utgörs av att arbeta för ökade transportvolymerna av gods från företag som är verksamma i inlandet. Förutom ökade godstransporter ska bolaget verka för att persontrafiken på banan ökar.

I Jämtland och Västernorrland är Mittstråket, med väg E 14 och Mittbanan/Meråkerbanan, mellan Sundsvall och Trondheim av stor betydelse. Ett nära samarbete sker därför regelbundet mellan dessa två nuvarande län när det gäller infrastrukturplanering. Ett aktuellt exempel är det stora projektet benämnt Funktionella Mittstråket som nyligen beviljats stöd från EU:s regionalfond för investeringar i Mittbanan och väg E 14 mellan Sundsvall och Storlien. Stambanan är också en viktig resurs i Jämtlands kommunikationer.

11.3.3 Kollektivtrafik

I Jämtlands län är den regionala kollektivtrafikmyndigheten en del av landstinget. Länstrafikbolaget driver den operativa verksamheten. I Västerbotten är samverkansorganet (regionförbundet) regional kollektivtrafikmyndighet. Den operativa verksamheten ligger i ett självständigt länstrafikbolag. Norrbotten och Västernorrland har organiserat de regionala kollektivtrafikmyndigheterna i kommunalförbund. I Norrbotten bedrivs den operativa verksamheten i ett länstrafikbolag medan man i Västernorrland har den operativa verksamheten i förvaltningsform i kommunalförbundet. När det gäller regional tågtrafik så upphandlas den av Norrtåg AB som ägs

de regionala kollektivtrafikmyndigheterna i Norrbotten, Jämtland och Västernorrland samt av Länstrafiken i Västerbotten.

Lagen (2010:1065) om kollektivtrafik föreskriver att det ska finnas en regional kollektivtrafikmyndighet i varje län. De fyra regionala kollektivtrafikmyndigheterna ska alltså bli en. Denna kan vara organiserad på olika sätt. Formerna för detta är något som landstingen och berörda kommuner måste lösa inför en sammanlagning.

11.3.4 Bedömning av effekter vid bildandet av nya län och landsting

Vår bedömning är att förslaget till ny indelning medför bestående fördelar för infrastruktur, arbetsmarknader och kollektivtrafik i de fyra nordligaste länen. En ny länsindelning skapar möjligheter för en mer sammanhållen infrastrukturplanering. Det föreslagna länet omfattas i dag av två olika Trafikverksregioner. De positiva effekterna av att bilda ett nytt län skulle förstärkas om det nya länet omfattas av enbart en Trafikverksregion. Med de stora avstånden i det nya länet är en fungerande infrastruktur, inklusive IT-infrastruktur, viktig. Det måste gå att transportera sig mellan länets olika delar så att människor kan ta sig till exempelvis arbete, studier och sjukvård men även för att den demokratiska styrningen av länet ska fungera. Behoven av satsningar kan komma att bli ännu större än i dag för att få detta nya län att fungera på ett bra sätt. Detta ställer stora krav på företrädarna för det nya länet men även på staten. Det nya länet har stora behov av att binda ihop infrastrukturen dels inom länet, dels kommunikationer söderut.

Arbetsmarknadsregionerna utgör viktiga byggstenar i uppbyggnaden av det nya länet. Invånarna lever redan nu, och i allt högre grad, sina liv i större områden än den egna kommunen. Landstinget måste underlätta för medborgarna så att de kan dagspendla till arbete eller studier men även kunna ta sig till den högspecialiserade regionsjukvården, även om mer än nio av tio vårdkontakter sker inom närsjukvård och bassjukvård. Infrastruktur och kollektivtrafik måste planeras utifrån människors rörelsemönster.

Med ett resursmässigt starkare län ökar potentialen för samordning och effektivitet. I dag är det många olika aktörer som har

ansvar för frågor om infrastruktur och trafikutveckling. I ett nytt län finns förutsättningar att samla ansvaret för infrastruktur- och trafikplanering, inklusive kollektivtrafikplanering. En mer samordnad planering av kollektivtrafik och infrastrukturopsattningar kan bidra till kortare restider. Det ökar förutsättningar för pendling över längre sträckor och kan bidra till vidgade arbetsmarknadsregioner. På grund av de stora avstånden och den glesa befolkningen i stora delar av det nya länet är det dock svårt att påtagligt vidga många av dagens arbetsmarknadsregioner.

Dessutom ser boendestrukturen olika ut i de nuvarande länen. I Jämtlands län är befolkningen glest utspridd över hela länet, medan i Norr- och Västerbotten är kusten och älvdalarna de viktiga boendestråken. I delar av det nya länet finns en potential i att arbetspendlingen kan underlättas genom utvecklad kollektivtrafik. Det ökar människors valfrihet samtidigt som företagen får ett större rekryteringsunderlag. Här kan ett resursstarkare län med möjlighet till omfördelningar, prioriteringar och starkt påverkansarbete skapa förutsättningar som kan förbättra förutsättningar för konkurrenskraft och pendling. Ett mer resursstarkt län kan också ge bättre förutsättningar för att utveckla sammanhängande transportsystem och gemensamma prioriteringar.

Behovet av att effektivare kunna planera infrastruktur och trafik har varit en av de viktigaste drivkrafterna bakom arbetet för en regionbildning i norra Sverige. Att samtliga dessa fyra nuvarande län ingår i det nya ter sig naturligt med tanke på bland annat samarbetet med den gemensamma grunden inom infrastrukturplaneringen, samarbetet inom Norrtåg AB och i Norrlandsresan, som är ett samarbete mellan länstrafikbolagen i de fyra nordliga länen med gemensam taxa, tidtabell, biljetter och marknadsföring för all trafik över länsgräns.

Sådana strävanden underlättas när det gäller såväl infrastrukturplanering som kollektivtrafik om de nuvarande länsgränserna försvinner. Man har även likartade utmaningar när det gäller infrastrukturen med den i stora delar glesa befolkningen. Det skulle enligt vår bedömning vara möjligt att uppnå bestående fördelar på detta område även med tre av länen. Det skulle utgöra ett tillräckligt stort geografiskt område och även ha möjlighet att avsätta tillräckliga resurser för att kunna vara med och påverka infrastrukturfrågorna på ett annat sätt än i dag. Det skulle även

kunna uppnå tillräckligt av de fördelar för kollektivtrafiken som det större länet innebär. De sammanhängande transportstråken längs kusten skulle även i detta alternativ ligga inom ett och samma län. Precis som när det gäller regional utveckling och hälso- och sjukvård skulle det dock även fortsättningsvis krävas ett samarbete inom hela det område som i dag utgör de fyra länen och fördelarna av att ha samma huvudman för hela området skulle förloras.

11.4 Hälso- och sjukvården

Hälso- och sjukvården står inför stora utmaningar vilket vi redogjort för i kapitel 5. De befolkningsmässigt små landstingen i norr har svårt att var för sig bära tunga framtidsinvesteringar i teknik, IT och läkemedel. Landstingens storlek i Sverige varierar, vilket ger ojämlika förutsättningar vad gäller möjligheten att garantera alla medborgare tillgång till likvärdig vård i landet. Befolkningen i norra Sverige förväntar sig en jämlik vård i förhållande till resten av landet.

Former för samverkan kring hälso- och sjukvården finns redan i norra Sverige. De fyra nordligaste länen tillhör samma sjukvårdsregion enligt förordningen (1982:777) om rikets indelning i regioner för hälso- och sjukvård som berör flera landstingskommuner. För att samla hälso- och sjukvården i resursstarka organisationer, som kan utveckla sjukvårdssystemet, bildades Norrlandstingens Regionförbund (NRF) 2005 av de fyra nordligaste landstingen. Regionförbundet är ett samverkansorgan i norra sjukvårdsregionen som ska tillvarata och utveckla gemensamma intressen inom hälso- och sjukvård, utbildning och forskning och därmed sammanhängande verksamheter. I regionförbundet har norrlandstingen ett gemensamt ansvar för beställning, planering och samordning av regionsjukvård, utbildning och forskning utifrån ett behovs- och befolkningsperspektiv. Förbundet beslutar om avtal för högspecialiserad vård och om regionens utvecklingsplan för cancervården. Samverkan inom regionen sker i de samverkansgrupper som inrättats inom förbundet.

Primärvården liksom folkvandvården bedöms inte påverkas i särskilt hög grad av en förändrad indelning av län och landsting. Detta eftersom uppdragen främst är lokalt inriktade och bland annat innebär att i samverkan med kommunerna ge förebyggande

insatser och vård så nära invånarna som möjligt. På sikt kan dock förväntas en omstrukturering av den specialiserade sjukhusvården. På sikt väntar sannolikt också, som en följd av det tekniksprång som digitaliseringen innebär, stora förändringar av sättet att tillhandahålla vård. Det gäller även primärvård och hemsjukvård.

Vårdvalen inom både primärvård och folktandvård behöver harmoniseras då de måste vara utformade på ett enhetligt sätt inom ett och samma landsting. Även gränssnittet gentemot kommunerna när det gäller hemsjukvården kan komma att behöva ses över och ensas i regionen. Ledning och styrning av verksamheterna kan också komma att förändras i ett större landsting. Det är viktigt att skapa gemensam planering och uppföljning av verksamheterna. Specialisttandvården kan komma att påverkas vid en förändrad landstingsindelning för att använda gemensamma resurser effektivare.

För ambulanssjukvården är de stora framtidsfrågorna kompetensförsörjning samt den demografiska utvecklingen i kombination med stor geografisk spridning. Den tekniska utvecklingen ger goda förutsättningar att klara utmaningen. Helikoptertransporter och ambulansflyg är viktigt för ett stort och glest befolkat län. Helikopter används för att föra sjukvårdskompetens till terräng, hälsocentral eller länsdelssjukhus men också för att transportera patienter till vårdinrättningar. Svårt sjuka patienter kan även flygas med helikopter från vårdinrättning till specialiserad vård. Inom ramen för samarbetet i norra regionen finns sedan flera år tillbaka ett samarbete om flygambulans. Det finns tillgång till två plan och tre helikoptrar i regionen.

11.4.1 Nivåstrukturering

Nivåstrukturering är en dynamisk process där tidigare hög-specialiserade verksamheter med tid och volym kan övergå i klinisk rutinverksamhet, som kan decentraliseras. Ett talande exempel på detta är hjärtsjukvårdens kateterburna ballongsprängningar av förträngda kranskärl. Från att tidigt ha varit en utpräglad regionspecialitet utförs denna procedur nu på alla länsjukhus.

Som en del i Norrlandstingens regionförbunds primära uppgifter har de diagnosrelaterade chefssamråden under flera år medverkat i en långsiktig nivåstrukturering av vården i regionen.

Detta har inneburit en koncentration av viss högspecialiserad vård till Norrlands universitetssjukhus men också en omfördelning från Västerbotten till andra länssjukhus i regionen. Det arbete som sedan fortsatt inom Regionalt cancercentrum (RCC) har inneburit en fortsatt logisk nivåstrukturering av cancervården i länet och regionen. RCC Norr är det regionala cancercentrum som kommit längst i denna nivåstrukturering i Sverige. I praktiken innebär det att sällanförekommande cancerbehandlingar har upphört vid länens mindre sjukhus.

11.4.2 Norrlands universitetssjukhus

Norrlands universitetssjukhus (NUS) bedriver regionsjukvård till geografiskt halva Sverige och länsdels- och länssjukvård till västerbottningarna. Sjukhuset har som övriga universitetssjukhus en drivande roll att på evidensbaserad grund göra prioriteringar, förändra klinisk praxis, skärpa indikationer, införa nya och utmönstra gamla metoder. Det ska också erbjuda en god utbildnings- och forskningsmiljö och tillsammans med Umeå universitet bedriva nationellt och internationellt viktig forskning. Syftet ska vara att bidra till att förebygga sjukdom och ohälsa men också förbättra diagnostik, terapi och vård.

Forskningen är inte bara kopplad till högspecialiserad vård utan bedrivs i betydande omfattning rörande sjukdomar och behandling som inte räknas som högspecialiserad, inte minst vad gäller prevention.

För att utvecklade högspecialiserade sjukhusvården i Norrland är det av största vikt att universitetssjukhuset kan ligga i fronten kliniskt och forskningsmässigt. Från 2006 har Norrlands universitetssjukhus gjort en kraftsamling inom ett antal profilområden. Kopplingen mellan NUS och Umeå universitet är stark.

Samarbetet i Norrlandstingens Regionförbund har på ett bra sätt gett förutsättningar för forskning av hög kvalitet också ute på länssjukhusen och i primärvården. Det är en viktig verksamhet för utvecklingen av vården och för rekryteringen av kvalificerade medarbetare.

11.4.3 Informationsteknik

IT blir ett nyckelområde inför bildandet av ett nytt län. I samband med Regionöversynen 2009¹ togs ett underlag fram kring norrlandstingens IT-verksamhet. Där genomlystes landstingens IT-organisationer och tekniska miljöer för att se möjligheter till effektivisering och framtida kommunikation inom regionen. Det fanns redan då vissa nationella initiativ, men som inte var genomförda. Landstingen hade då, precis som i dag, egna tekniska miljöer och system och en del speciallösningar som på sikt måste hanteras vid en ny indelning. Sammantaget konstaterades att samgående och avveckling av system inte kan göras på kort sikt, men att det med en regional styrning finns stora möjligheter att på lång sikt både förbättra leveranserna till verksamheterna men också effektivisera själva IT/MT-organisationen. Den snabba tekniska utvecklingen har sedan dess fortsatt, landstingen har spetsat organisationen och ökat resurserna i den nationella IT-samverkan genom Inera/SKL. Diskussionerna kring framtida gemensamt vårdinformationssystem har intensifierats och den nationella vårdportalen 1177 har tagit stora steg framåt och har alltmer blivit en självklar kanal för medborgarnas kommunikation med vården.

11.4.4 Bedömning av effekter vid bildandet av nya län och landsting

Vår bedömning är att en sammanläggning av de fyra nordligaste länen kommer att medföra bestående fördelar för hälso- och sjukvården. För hälso- och sjukvården ger en större geografisk bas bättre förutsättningar för en välfungerande vårdstruktur som ger balans mellan verksamhet och ekonomi. Storleken har ur ett utvecklingsperspektiv avgörande betydelse för systemets förmåga att kunna bära kostnader för investeringar i sjukvården, för att kunna bedriva sjukvård samt forskning och utveckling av hög kvalitet med spetskompetens och fungerande kompetensförsörjning samt för att kunna sprida ny kunskap och utmönstra gamla metoder.

¹ Det arbete som gjordes inom ramen för Norrstyrelsen då ansökningar gjordes till kammarkollegiet om att bilda större regioner i norra Sverige.

En av hälso- och sjukvårdens största utmaningar är en effektiv och ändamålsenlig användning av tillgängliga resurser. Det finns därför anledning att samla hälso- och sjukvården i resursstarkare organisationer som kan utveckla sjukvårdssystemet. Ett första steg i denna riktning togs 2005 när Norrlandstingens regionförbund bildades. Med förslaget att lägga samman de fyra landstingen kommer den nuvarande sjukvårdsregionen inte längre att behövas eftersom uppgifterna kommer att hanteras inom det nya lands-tinget.

Den centrala administrationen bör kunna rationaliseras genom gemensamma system, vilket skulle innebära att mer resurser kan användas till direkt vårdverksamhet.

Ett större län ger genom politiska prioriteringar ännu bättre förutsättningar för en kunskapsstyrd hälso- och sjukvård i systemets alla delar än vad samverkansmodellen ger. Ett större landsting i norra Sverige bidrar också i högre grad till en god kvalitetsutveckling. Möjligheterna att till exempel ta ett samlat grepp över hela vårdkedjan – från den växande betydelsen av egenvård via primärvård till högspecialiserad vård och region-sjukvård ökar. En sammanslagning till ett gemensamt län har potentialen att fullfölja den inledda nivåstruktureringen genom en fortsatt arbetsfördelning mellan sjukhusen som både tillgodoser kvalitet, kostnadseffektivitet och rimlig närhet.

Allt talar för att den högspecialiserade vården kommer att fortsätta att koncentreras. Cancervårdens pågående omställning och nivåstrukturering indikerar väl vad som kan förväntas ske även för andra vårdområden.

En effekt av den högspecialiserade vårdens koncentration är att resursfördelningen mellan primär- och specialistvård behöver ses över. De resurser som kan frigöras genom den högspecialiserade vårdens koncentration kan användas för att förstärka primärvården som är avgörande för den stora majoritet av invånarna som får sin vardagssjukvård tillgodosedd där.

Till den större organisationens fördelar hör också förutsättningar att kunna svara för kompetensförsörjning och en verksamhet som ger likvärdig nytta över hela länet och hela landet. Det finns ett riksintresse av att inte äventyra universitetssjukhuset NUS och dess geografiska upptagningsområde. Universitetssjukhuset är framförallt viktigt för kunskaps- och kompetensförsörjning.

Det nya landstinget kommer att bli en vårdgivare enligt patientdatalagen, vilket underlättar en sammanhållen vårddokumentation i processer som sträcker sig mellan primärvård, specialiserad vård och högspecialiserad vård. Det skapar nya förutsättningar för samverkan, kvalitet, patientsäkerhet och effektiviseringar. Nationella e-hälsotjänster ger möjligheter till att olika vårdsystem kan arbeta tillsammans och utbyta information, men för en optimal informationsförsörjning och processtöd är ett gemensamt vårdinformationssystem en förutsättning.

Nuvarande samverkan inom norra sjukvårdsregionen är en förutsättning för den regionaliserade läkarutbildningen samt för att den tillsammans med övriga vårdutbildningar ska kunna tillförsäkra norra regionen den kompetens som behövs inom vårdsektorn. Detta i sin tur är en grundförutsättning för att ytterligare kunna stärka det akademiska inflytandet i sjukvården och därmed stärka den kliniska forskningen. För att lyckas i konkurrensen i framtiden krävs dock ett ökat samarbete inom hela det nya länet mellan universitet, kommuner, landsting och näringsliv för att kunna hävda regionen på ett framgångsrikt sätt nationellt och internationellt trots att landstinget även efter bildandet av ett nytt län kommer att tillhöra ett av de mindre, med avseende på befolkning.

En sammanslagning av de fyra länen har goda förutsättningar att för medborgarna innebära ökad kvalitet i hela vårdkedjan, större kompetens i den högspecialiserade vården men även förstärkning av primärvården.

Många av dessa fördelar skulle kunna uppnås även med tre av de nuvarande länen i ett nytt län. Troligen tillräckligt för att man skulle kunna säga att även ett sådant län skulle få bestående fördelar. Detta skulle dock förutsätta att den nuvarande sjukvårdsregionen finns kvar i någon form. Det innebär fortsatta indirekta beslutsstrukturer, även om det skulle bli något bättre med två parter i stället för fyra. Det skulle dock, liksom på andra områden bli en stor obalans i samarbetet mellan ett stort landsting, där tre av de nuvarande lagts samman, och ett litet.

11.5 Landstingens ekonomi

Den föreslagna indelningen ska, enligt direktiven, ge stabila ekonomiska förhållanden i de nybildade landstingen. I det följande avsnittet beskrivs landstingens finansiella ställning utifrån fyra nyckeltal: skattesats, ekonomiskt resultat, soliditet och finansnetto. Därefter beskrivs effekter för utjämningsystemet. Slutligen bedömer vi de ekonomiska effekterna av en sammanslagning.

11.5.1 Skattesats

Skattesatsen varierar mellan 10,80 (Västerbotten) och 11,34 skattekrönor (Norrbotten). Motsvarande siffra för Jämtland är 11,20 och för Västernorrland 11,29 vilket kan jämföras med 11,35 i riket. Skattesatserna är dock inte helt jämförbara, eftersom huvudmannaskapet skiljer sig åt. Jämtland har övertagit ansvaret för kollektivtrafiken, medan det ansvaret är gemensamt med kommunerna i de övriga tre länen. Det innebär att landstingen i Västernorrland, Västerbotten och Norrbotten måste höja sin skattesats om de har samma ansvar avseende kollektivtrafiken som landstinget i Jämtlands län.

Skattesatsen har höjts i flera av länen under senare år. Jämtlands läns landsting höjde skatten från 2013 med 0,25 kronor. Från 2016 har Västernorrlands läns landsting höjt med 0,60 kronor och Norrbottens läns landsting med 1,16 kronor. Västerbottens läns landsting har aviserat en skattehöjning med 0,50 kronor från och med 2017.

11.5.2 Ekonomiskt resultat

I kommunallagen (1991:900) anges att kommuner och landsting ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer. Det innebär att varje kommun och landsting har ett ansvar för att ha en långsiktigt hållbar ekonomi. För att en god ekonomisk hushållning ska uppnås bör resultatet för varje enskilt landsting ligga på en nivå som reellt sett konsoliderar ekonomin. En grundläggande princip

har sedan länge varit att varje generation ska stå för sina egna kostnader.

Balanskravet enligt kommunallagen innebär att enskilda landsting som huvudregel ska besluta om en budget där intäkterna överstiger kostnaderna. Om resultatet ändå blir negativt måste det regleras inom tre år. Det finns dock möjlighet, om synnerliga skäl föreligger, att inte reglera ett negativt resultat. Innan resultatet kan stämmas av mot balanskravet ska det bland annat justeras för realisationsvinster och realisationsförluster i en så kallad balanskravsutredning.

Balanskravsresultatet visar om respektive landsting har uppfyllt kommunallagens krav på att intäkterna ska överstiga kostnaderna. Västernorrland redovisade ett negativt balanskravsresultat under 2014 på 227 miljoner kronor och för 2015 på 136 miljoner kronor. Totalt har Västernorrlands läns landsting ett balanserat underskott på 358 miljoner kronor som ska återställas inom tre år efter att det uppkom. För åren 2010–2013 uppvisade dock landstinget positiva balanskravsresultat.

Jämtlands läns landsting har redovisat negativa balanskravsresultat under de senaste fem åren. Underskotten uppgår till 21 miljoner kronor år 2011, 82 miljoner kronor år 2012, 48 miljoner kronor år 2013, 160 miljoner kronor år 2014 och 228 miljoner kronor för år 2015. Det totala balanserade underskottet uppgick till 575 miljoner kronor efter 2015 års bokslut.

Västerbottens läns landsting har redovisat positiva balanskravsresultat de senaste fem åren. Resultatet uppgår till sammanlagt 374 miljoner kronor, varav fyra miljoner kronor avser år 2015. Landstinget har således inget underskott att återställa.

Norrbottens läns landstings balanskravsresultat var -37 miljoner kronor för 2014 och -238 miljoner kronor under 2015. För åren 2012 och 2013 var balanskravsresultatet positivt. Landstinget har ett balanskravsunderskott på 275 miljoner kronor att återställa.

11.5.3 Soliditet

Soliditeten mäter det egna kapitalet i relation till de totala tillgångarna och är ett mått på långsiktigt finansiellt handlingsutrymme. Soliditeten kan mätas inklusive eller exklusive landstingets pensionsskuld som intjänats före 1998.

Västernorrland har en soliditet på 24 procent och en soliditet inklusive pensionsskuld intjänad före 1998 på -83 procent. Motsvarande siffror för Jämtlands län är 6 respektive -119 procent, för Västerbotten 26 respektive -56 procent och för Norrbotten på 35 respektive -46 procent. Riksgenomsnittet är 19 procent för eget kapital i relation till tillgångar och -40 procent för eget kapital jämfört med tillgångar och pensionsskuld.

11.5.4 Finansnetto

Finansnettot är ett likviditetsmått som mäter finansiella intäkter minus finansiella kostnader. Landstingen i Jämtlands län (3 miljoner kronor), Västerbottens län (94 miljoner kr) och Norrbottens län (87 miljoner kronor) hade år 2015 ett positivt finansnetto, det vill säga högre finansiella intäkter än kostnader. Västernorrlands läns landstings finansnetto uppgick till -8 miljoner kronor.

11.5.5 Effekter på det kommunalekonomiska utjämningsystemet

I kapitel 10 redogör vi för generella effekter på det kommunalekonomiska utjämningsystemet. Där framgår att systemet enbart i liten utsträckning kommer att påverkas av de föreslagna indelningsändringarna. Vi föreslår också att det nya landstinget ska ha rätt till det sammanlagda strukturbidrag som de enskilda landstingen var för sig har i nuvarande system. Det innebär att Norrlands läns landsting får behålla de ingående landstingens nuvarande strukturbidrag på ungefär 325 miljoner kronor.

De länsvisa skattesatserna i inkomstutjämnningen varierar mellan 8,04 och 8,91 procent för Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län. Dock skiljer sig huvudmannaskapet beträffande

kollektivtrafiken mellan de fyra nuvarande landstingen, där Jämtlands läns landsting har övertagit hela ansvaret, medan landsting och kommunkollektiv i de övriga tre länen fortfarande delar ansvaret för kollektivtrafiken. Detta ansvar måste harmoniseras, vilket kan ske genom att Jämtland återgår till gemensamt ansvar med kommunerna för kollektivtrafiken eller att huvudmannskapet överförs till landstingen i Norrbotten, Västerbotten och Västernorrland. Om man antar att kollektivtrafiken helt övergår till landstingen även i dessa tre län och att en skatteväxling sker på 35 skatteören för att kompensera landstinget för det ökade ansvaret, så blir den länsvisa skattesatsen 8,76 procent vid inkomstutjämningsbidrag och 8,24 procent vid inkomstutjämningsavgift.

En ändrad länsvis skattesats får, som nämnts ovan, konsekvenser för kommunerna i de fyra länen. Kommunkollektivet i nuvarande Västernorrland kommer givet antagandet att få sänkt länsvis skattesats med 37 öre, medan övriga tre får höjda länsvisa skattesatser till följd av landstingssammanslagningen. Effekten för kommunerna i Västernorrland blir minskade inkomstutjämningsbidrag motsvarande mellan fem och tolv skatteören. De nuvarande Jämtlandskommunerna får intäktsökningar på 3–6 skatteören, i Västerbotten ökar intäkterna med 1–3 skatteören och i Norrbotten med 0–7 skatteören.

11.5.6 Bedömning av effekter vid bildandet av nya län och landsting

Huvudmannskapet för kollektivtrafiken skiljer sig åt i de fyra nuvarande landstingen, varför en ny skattesats inte är möjlig att fastställa. Om man dock gör antagandet att kollektivtrafiken, liksom det redan har gjorts i Jämtland, överförs till landstingen i Västernorrlands, Västerbottens och Norrbottens läns landsting med en skatteväxling på 0,35 skattekröner, så blir den nya landstingsskattesatsen 11,45 skattekröner. Den skattesatsen skulle innebära att det nya landstinget får samma skatteintäkter som de fyra nuvarande landstingen får var för sig i dag. Det skulle innebära en skattehöjning med 0,25 kröner i Jämtland och 0,30 kröner i Västerbotten. Landstingsskatten skulle minska med 0,19 kröner i Västernorrland och 0,24 kröner i Norrbotten. Västerbottens läns landsting har dock aviserat att de ämnar höja skattesatsen med 0,50

kronor till år 2017, vilket skulle öka det nya landstingets skattesats med 0,15 kronor till 11,60 skattekronor.

De ingående landstingen har en svår ekonomisk situation. Det gäller särskilt Jämtlands läns landsting, som både har en svag soliditet och ett underskott på drygt 500 miljoner kronor att återställa under de kommande åren. Även Västernorrlands och Norrbottens läns landsting har balanskravsunderskott på 358 respektive 275 miljoner kronor som ska återställas de närmsta tre åren. Det är inte sannolikt att samtliga landsting har lyckats återställa hela balanskravsunderskottet vid tidpunkten för sammanläggningen. Det blir i så fall en fråga för landstingsfullmäktige i det nya Norrlands läns landsting att fastställa hur underskotten ska återställas eller om synnerliga skäl ska åberopas för att inte återställa de negativa resultaten.

Även soliditeten är svag. De nuvarande landstingen som föreslås ingå i Norrlands läns landsting hade år 2015 en soliditet inklusive pensionsskuld på -65 procent, vilket kan jämföras med -40 procent för riket.

Landstingen kommer, oavsett indelningsförändringar, att behöva göra betydande effektiviseringar under kommande år. Som framgår av ekonomiavsnittet i kapitel 5 gjorde de danska kommuner som slogs samman besparingar på tio procent på den centrala administrationen. Det är rimligt att tro att liknande besparingar kan göras vid ett bildande av Norrlands läns landsting. Det handlar sannolikt exempelvis om besparingar på IT-system och administrativ personal, som år 2015 uppgick till 3 500 anställda (exklusive läkarsekreterare) i de fyra nuvarande landstingen. En rationalisering på tio procent av den administrativa personalen skulle innebära minskade personalkostnader på 200 miljoner kronor (givet medellönen på 34 800 kr/månad i landstingssektorn). Därutöver tillkommer andra besparingar kopplade till anställningen.

Det nya landstingets ekonomi kommer att bli större och omsluta mer pengar än respektive gammalt landsting. Detta borgar för en större motståndskraft mot tillfälliga svängningar. Landstingen står inför stora investeringar i bland annat ny medicinsk teknik. I ett större landsting kan dessa investeringar bäras av fler. De gemensamma investeringarna blir därmed inte lika stora räknat per invånare. En effektiv organisering och nivåstrukturering kan hålla

verksamhetens kostnader nere genom att specialisera vissa funktioner till vissa platser och undvika suboptimeringar.

Sammantaget gör vi bedömningen att en sammanslagning till Norrlands läns landsting ger bättre möjligheter att komma till rätta med de ekonomiska problem som de nuvarande landstingen har och uppnå stabila ekonomiska förutsättningar. Detta skulle kunna uppnås även med tre av de nuvarande länen. När det gäller exempelvis soliditet och balanskravsresultat skulle förutsättningarna för att komma till rätta med de ekonomiska problemen bli bättre för de tre som skulle läggas samman. På längre sikt är dock en sammanläggning av alla fyra det klart bästa alternativet när det gäller landstingens ekonomi.

11.6 Demokratiaspekter

Den föreslagna indelningen med ett betydligt större län och landsting kommer att påverka förutsättningarna för demokratin och det politiska systemet i landstinget. Fler beslut kommer att fattas av direktvalda politiker i fullmäktige eller i nämnder och färre verksamheter styrs genom avtal eller indirekt valda samverkansorgan.

En särskild utmaning för ett nytt län i norra Sverige är att de förtroendevalda ska representera människor i ett väldigt stort område och kunna fullgöra sina uppdrag trots stora geografiska avstånd.

Självklart finns det ett värde i att beslut fattas så nära de människor det berör som möjligt. Det är också en bärande princip för den kommunala självstyrelsen och en viktig förutsättning för människors tillit, delaktighet och ansvarstagande i samhällslivet. Närhet kan avse fysisk närhet men också närhet när det gäller på vilken nivå besluten fattas. En sammanslagning av fyra län till ett stort kan uppfattas som en reform som försämrar demokratin, genom att öka de geografiska avstånden mellan den enskilde medborgaren och beslutsfattarna.

Man kan dock inte sätta likhetstecken mellan större regioner och ökade avstånd. En sammanslagning av landsting innebär inte nödvändigtvis att människor får längre till den samhällsservice de är beroende av. Tvärtom kan en större huvudman ta ett mer samlat

grepp för hantering och fördelning av de samlade resurserna på ett effektivare sätt. På så sätt kan man få ut det mesta möjliga av olika samhällsfunktioner som vård, kollektivtrafik, infrastruktur, kultur, kompetensförsörjning och andra regionala samhällsuppgifter. Ett nytt större län innebär att landstinget får bättre förutsättningar att leverera efterfrågad välfärd av hög kvalitet. Denna kapacitet innebär att medborgarnas behov kan tillgodoses, vilket kan leda till att legitimiteten för verksamheten och de regionala politiska institutionerna består eller förstärks. Den positiva utveckling för länet som den mer ändamålsenliga regionala samhällsorganisationen (som beskrivs i kapitel 7) kan innebära bör också kunna bidra till att legitimiteten stärks.

Antalet folkvalda politiker i landstingen räknat per invånare kan komma att minska när fyra fullmäktigeförsamlingar ska ersättas med en. Det skulle kunna innebära att kontaktytan till medborgarna krymper. Detta beror dock på hur stort fullmäktige man väljer att ha. Kommunallagen anger en nedre gräns för antalet ledamöter. I landsting med fler än 300 000 invånare ska det finnas minst 101 ledamöter. I Västra Götaland har man valt att ha 149 ledamöter. Politikernas kontakter med medborgarna beror dessutom på en rad andra faktorer och inte bara på antalet politiker per invånare.

Som konstaterats i tidigare kapitel kan en aktiv demokratipolitik också bidra till att vitalisera demokratin. Det är sannolikt en förklaring till varför medborgare i Västra Götaland med åren blivit allt mer positiva till regionen och dess politiker.

För att upprätthålla och stärka den demokratiska legitimiteten kan det också krävas en utveckling av kommunikationen i de demokratiska processerna. En modell kan vara att mer direkt arbeta med medborgar- och brukardialoger, exempelvis i samband med förnyelsearbete. Det kan också vara betydelsefullt för att synliggöra beslut för medborgarna och skapa transparens i de politiska processerna.

En del i att stärka demokrati och legitimitet är att utveckla samspelet med intresseorganisationer och civilsamhälle. Genom civilsamhällets organisationer ges medborgarna möjlighet att påverka politikens innehåll och utformningen av offentliga beslut, eller delta i ett löpande samtal mellan organisationerna och

offentlig sektor. Det sker genom civilsamhällets roll som röstbärare och opinionsbildare.

Utveckling av elektroniska tjänster liksom digitala media kan skapa nya möjligheter och stärka möjligheten till service liksom dialog med folkvalda politiker.

Nya arbetsformer bör också övervägas för sammanträden i så geografiskt stora län som det i norr. Sedan några år tillbaks ger kommunallagen möjligheter för ledamöter att fullt ut kunna medverka vid sammanträden på distans. Det får ske efter det att fullmäktige har beslutat det och att det sker genom ljud- och bildöverföring i realtid samt på ett sådant sätt att samtliga deltagare kan se och höra varandra och delta på lika villkor.

Problemen med avstånd och minskade kontaktytor är reella och behöver hanteras på lite olika sätt. Det stora flertalet medborgare känner dock redan i dag sina förtroendevalda landstingspolitiker som de känner till rikspolitiker, främst genom massmedia. Forskningens bild är att medborgarnas intresse för landstingspolitik är relativt lågt jämfört med andra nivåer i det politiska systemet. Landstingspolitiker beskrivs i dag i typfallet som anonyma för väljarna.

Detta beror delvis på att sjukvården uppfattas som en begränsad typ av verksamhet. Det är vår bedömning att ett landsting som är tillräckligt stort, med god kapacitet att axla ett sammanhållet ansvar för hälso- och sjukvården, regional utveckling, kollektivtrafik och kultur kan ge det nya landstinget ett nytt innehåll och på så sätt engagera fler. Att länet får bättre förutsättningar att påverka nationell nivå och EU och kan tala med en röst för hela Norrland kan även innebära en ökad tydlighet i politiken vilket skulle kunna underlätta kommunikationen med medborgarna.

Vi tror att det är viktigt att geografiskt mycket stora län har stöd i alla delar av sitt vidsträckta territorium. Det förutsätter bland annat en inomregional balans, såväl vad gäller beslutsfattande som verksamheter. Exempelen från Skåne och Västra Götaland visar att det tar tid att skapa legitimitet för och delaktighet i den regionala demokratin, men att det är fullt möjligt och kan ge stor kraft åt regionens utvecklingsarbete. Nya samarbeten och organisationer inom länet kan ge möjligheter till en nystart och nytänkande där nuvarande hinder kan raseras.

Vår bedömning är att den nya indelningen kan innebära såväl fördelar som nackdelar ur ett demokratiperspektiv. De studier som genomförts ger motsvarande bild. Det finns negativa aspekter som bör beaktas men de positiva överväger dessa. Dessutom beror utfallet på hur företrädarna för det nya landstinget väljer att organisera det politiska arbetet, hur man förmår engagera samhällets medborgare liksom företag i olika regionala frågor.

11.7 Avvägningar

Vi föreslår alltså en sammanläggning av de fyra nordligaste länen och landstingen i dessa län. Därmed uppnås en tillräcklig styrka för att ansvara för sjukvården i landstinget och resurser för ett effektivt regionalt utvecklingsarbete. Länen är relativt glest befolkade och för att få tillräcklig kraft i det nya länet blir det med nödvändighet ett stort geografiskt område. Vi bedömer att även ett alternativ där tre av länen läggs samman skulle uppnå bestående fördelar. Ett tredje alternativ hade varit att dela detta område i två, men det skulle inte resultera i län och landsting med ekonomiskt tillräckligt stabila förutsättningar. Här har således avvägningar gjorts mellan å ena sidan resursstyrka och å andra sidan geografisk storlek.

Den största invändningen mot att lägga samman de fyra länen är att det blir ett till ytan mycket stort län. Landarealen kommer att vara drygt halva Sveriges yta. Detta kommer naturligtvis att innebära stora utmaningar när det gäller demokratiaspekter och lokalkännedom vid beslutsfattande. Det hade varit önskvärt om det hade funnits en lösning som innebar ett nytt län med tillräcklig robusthet och styrka men inte fullt så stora avstånd. Med tanke på de utmaningar samhället står inför när det gäller hälso- och sjukvård och möjligheterna till tillväxt och utveckling i hela landet på lite längre sikt har vi dock kommit fram till att det krävs en stark skattebas för att kunna hantera dessa. För att få ett nytt län med en tillräckligt stark röst som i framtiden kan hävda sig och få ett ökat inflytande för regionens intressen både nationellt och internationellt krävs tillräckliga resurser. Den samlade skattekraften ger större möjligheter till att kunna kraftsamla, prioritera och genomföra mer omfattande insatser.

Även för att klara hälso- och sjukvårdens behov på sikt är det nödvändigt att skapa organisationer som är bättre rustade att klara av framtida utmaningar och investeringsbehov. För att kunna göra effektiva investeringar och bedriva forskning och högspecialiserad sjukvård kommer det att krävas ett tillräckligt befolkningsunderlag. Landstingens olika storlekar i dag ger ojämlika förutsättningar att garantera tillgång till en likvärdig vård.

I avvägningen mellan ett tillräckligt befolkningsunderlag och de problem som de stora avstånden kan komma att innebära har vi kommit fram till att en tillräckligt stor befolkning väger tyngst. Det nya länet i norra Sverige kommer trots sin stora yta ändå att vara det befolkningsmässigt minsta länet när en ny indelning har genomförts i hela landet.

11.8 Namn på länet

Vårt förslag är att det nya länet benämns Norrlands län. Genom den nya länsindelningen skapas en administrativ indelning som har en ny namnstruktur. En aspekt av namngivningen är att de nya namnen ska vara enkla att använda i olika sammanhang, upplevas som enhetliga och vara enkla att använda på andra språk, främst på våra nationella minoritetsspråk. Varje enskild medborgare kommer att omfattas av denna reform och för att namnen ska accepteras och användas bör de uppfattas som naturliga och logiska.

Det mest ändamålsenliga är att i en modifierad form utgå från landsdelsindelningen, det vill säga från Norrland, Svealand och Götaland, vilket är en indelning som de flesta människor känner till och använder. Många av de befintliga samarbeten som finns i dag mellan dessa fyra län har Norrland i namnet, till exempel en mängd samarbeten på kulturområdet men även Norrlands universitetssjukhus.

De äldsta beläggen på namnet Norrland i skrift är från mitten av 1400-talet: Norland ca 1450. – Förleden är väderstrecksbeteckningen norr. Också det därmed samhöriga adjektivet norra uppträder som förled i vissa äldre skrivningar. Efterleden är pluralis av land med innebörden landskap, ibland i bestämd form, till exempel (i) Norrelanden 1495. Namnet har först åsyftat de norra delarna av Sverige och Finland tillsammans, vilket framgår av

latiniseringen (in) Østernorlandia 1329 avskr., avseende Österbotten i Finland. Från 1490-talet räknas Gästrikland till Norrland.

Norrland uppfattas i dag omfatta landskapen Gästrikland, Hälsingland, Härjedalen, Jämtland, Medelpad, Ångermanland, Västerbotten, Norrbotten och Lappland. Av detta område kommer nuvarande Gävleborgs län inte att höra till Norrlands län.

Ett annat alternativ som förts fram är en namnkonstruktion som Norra Sveriges län. En sådan gör dock att man inte omedelbart förstår att det är ett län, det skulle lika gärna kunna vara ”de län som ligger i norra Sverige”. Den blir även språkligt osäker – det är inte tydligt att det verkligen handlar om ett namn på ett län. Konstruktionen avviker från gängse namngivningsprinciper på ett sätt som inte är lämpligt. Den har mer karaktären av en fras eller beskrivning. Ett namn ska vara enkelt att förstå och uppfatta, och då blir en sådan konstruktion svår. Det blir också en klumpig och svårhanterlig konstruktion rent språkligt när man ska använda namnet i vardagliga situationer.

Sammanfattningsvis anser vi därför att det nya länet ska heta Norrlands län.

11.9 Residensstad

Kommitténs bedömning: Luleå, Umeå, Härnösand eller Östersund bör vara residensstad i Norrlands län.

De nuvarande residensstäderna i de fyra länen är Luleå, Umeå, Härnösand och Östersund. Vår bedömning är att det är någon av dessa som bör vara residensstad i det nya länet.

Som vi redogjort för i kapitel 15 om länsstyrelserna i de föreslagna länen är vår bedömning att det bör finnas flera verksamhetsorter i varje län för de sammanslagna länsstyrelserna. Någon stad i det föreslagna Norrlands län ska dock utses till residensstad och därmed säte för länsstyrelsen. Viss verksamhet bör av effektivitetsskäl utföras på endast en eller två platser i länet, dock är det inte givet att det måste vara samma plats som den plats där myndighetens ledning är lokaliserad. Vissa andra verksamheter kan det dock vara rationellt att centralisera till samma ort som myndighetens ledning. Vi har redogjort för olika aspekter som bör

beaktas vid valet av residensstad. Beträffande de nuvarande residensstäderna i detta föreslagna län finns det olika omständigheter som talar för de olika alternativen.

Luleå är i dag residensstad i Norrbottens län och därmed säte för länsstyrelsen i detta län. Länsstyrelsen i Norrbotten är den största av länsstyrelserna i dagens fyra län. Den är också den länsstyrelse som har ansvar för det största geografiska området, Norrbottens län utgör i dag en fjärdedel av Sveriges yta. Den är en av två länsstyrelser som ansvarar för ett antal ärendeslag även för andra län enligt den koncentration som gjorts av viss länsstyrelseverksamhet. Vidare har man förutom i Luleå ett kontor i Jokkmokk vilket innebär att man har viss erfarenhet av att hantera flera verksamhetsorter. Man har här således en vana, erfarenhet och uppbyggd kompetens kring att hantera en stor länsstyrelseorganisation. Luleå har även en av landets största hamnar.

Umeå är i dag residensstad i Västerbottens län. Umeå är den mest befolkningsrika kommunen i det nya länet. Den ligger strategiskt placerad geografiskt och det finns goda kommunikationer hit från stora delar av det nya länet. Umeå har även det största universitetet i det nya länet, vilket torde garantera goda möjligheter att rekrytera personal med rätt kompetens till länsstyrelsen.

Härnösand är i dag residensstad i Västernorrlands län. Liksom länsstyrelsen i Norrbottens län ansvarar länsstyrelsen i Västernorrlands län för ett antal ärendeslag även för andra län enligt den koncentration som gjorts av viss länsstyrelseverksamhet. Härnösand är en utpräglad förvaltningsstad med lång regional administrativ erfarenhet, gott rekryteringsunderlag och stora möjligheter till karriärmöjligheter för kvalificerad personal. Härnösand är en del av Norrlands största sammanhängande lokala arbets- och bostadsmarknad, Sundsvall/Timrå/Härnösand.

Östersund är i dag residensstad i Jämtlands län. Östersund är en förvaltningsstad, på senare tid har ett antal statliga myndigheter lokaliserats i staden. Statens folkhälsoinstitut och Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser har sina säten i Östersund. Trafikanalys och Tillväxtverket har också kontor här. Även Sametinget har en del av sin verksamhet förlagd till Östersund.

Sammanfattningsvis anser vi att samtliga dessa fyra skulle vara lämpliga som residensstäder i det nya länet.

12 Svealands län

Kommitténs förslag: Dalarnas län, Gävleborgs län, Södermanlands län, Uppsala län, Västmanlands län och Örebro län ska den 1 januari 2018 läggas samman till ett län.

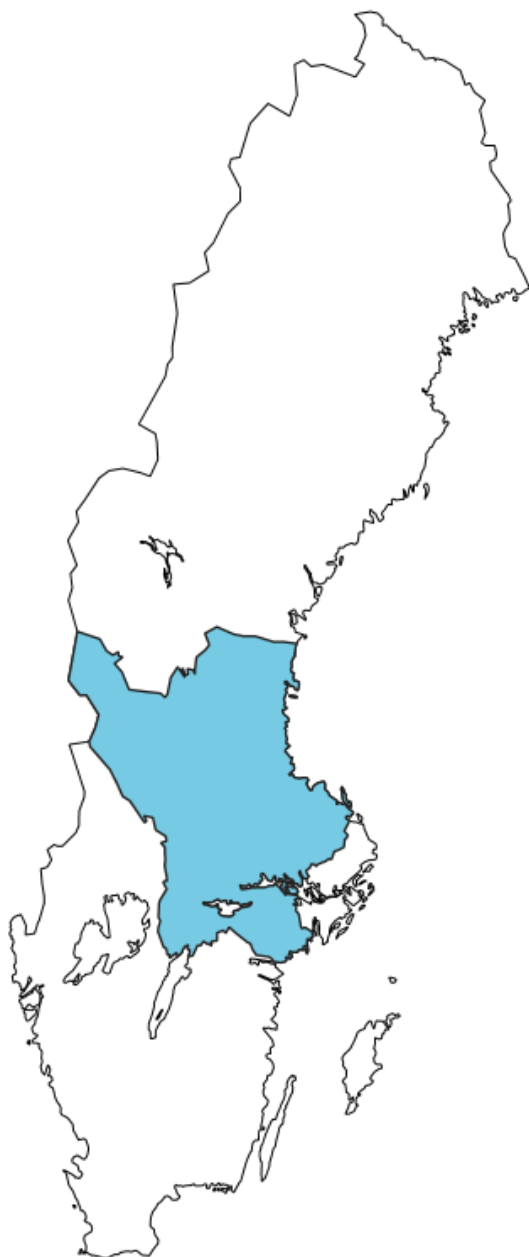
Det nya länet ska benämnas Svealands län.

Dalarnas läns landsting, Gävleborgs läns landsting, Södermanlands läns landsting, Uppsala läns landsting, Västmanlands läns landsting och Örebro läns landsting ska den 1 januari 2019 läggas samman till Svealands läns landsting.

Vårt 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. Efter att ha vägt för- och nackdelar är det vår bedömning att detta förslag till ny indelning medför sådana bestående fördelar för det nya landstinget som anges i indelningslagen. Faktauppgifterna om respektive län baseras bland annat på uppgifter i av landstingen inlämnade underlag. Effekterna av förslaget för länsstyrelsernas del finns beskrivna i kapitel 15.

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.

Figur 12.1 Svealands län



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

Även om alla av dagens län förväntas öka sin befolkning är ökningen större söder- och österut i länet än i de norra delarna av det nya länet. Dagens län är med undantag för Uppsala län i det närmaste lika stora sett till befolkningen. Däremot är de inte lika stora sett till ytan. Dalarnas län är det största länet till ytan medan Västmanlands län är mindre än en femtedel så stort. De fyra sydliga av dagens län i detta nya län har betydligt högre befolkningstäthet än de båda nordliga. 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.

12.1 Näringsliv och regional utveckling

12.1.1 Bruttoregionalprodukt

Bruttoregionalprodukten mäter värdet av all produktion av varor och tjänster i en region. Bruttoregionalprodukten per invånare varierar inte så stort mellan de ingående länen. 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. I samtliga dessa län låg bruttoregionalprodukten under genomsnittet för riket om 404 000 kronor per invånare. Noteras bör att endast två län, Stockholm och Norrbotten, har en bruttoregionalprodukt över genomsnittet.

12.1.2 Näringslivsstruktur

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. Sett till hela den förvärvsarbetande befolkningen är andelen sysselsatta inom dessa båda branscher högre än för riket som genomsnitt.

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. Besöksnäringen utgör en större del av näringslivet i Dalarnas och Uppsala län än i riket och Svealands län i övrigt.

Andelen sysselsatta inom forskning och utbildning ligger i det nya länet nära rikssnittet, med högst andel i Uppsala län. Universiteten i Uppsala och Örebro är viktiga i denna bransch, liksom högskolorna i övriga län. Andelen sysselsatta inom offentlig förvaltning i det föreslagna länet ligger nära snittet för riket. Andelen är högre i Uppsala och Örebro län då vissa statliga myndigheter med administrativ verksamhet har omfattande verksamhet i dessa län. Andelen sysselsatta inom vård och omsorg är betydligt högre i Svealands län och i samtliga ingående nuvarande län än i riket i genomsnitt.

Mellan de ingående länen finns flera likheter i näringslivsstrukturerna. Redan i dag finns omfattande samverkan i olika nätverk. Detta arbete kan utvecklas ytterligare. 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, eftersom olika branscher är olika konjunkturkänsliga. (Tillväxtanalys 2013). De funktionella regionerna kommer på kort sikt inte att diversifieras av denna regionbildning. När en större administrativ region bildas ökar dock förmågan att inom regionen kanalisera resurser för att både möta utvecklingsbehov och att kunna hantera de strukturförändringar som ständigt pågår.

12.1.3 Regional utveckling

I kapitel 14 föreslås att det är landstinget i ett nytt län som ska ha det regionala utvecklingsansvaret. I dag är det regionala utvecklingsansvaret i de ingående länen organiserat på tre olika sätt. I Gävleborgs och Örebro län är det landstingets uppgift att fullgöra de uppgifter som följer av lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län. I Dalarnas, Södermanlands och Uppsala län ansvarar ett kommunalt samverkansorgan för dessa uppgifter. I Västmanlands län har länsstyrelsen dessa uppgifter. Regeringen har i propositionen Ändrat regionalt utvecklingsansvar i vissa län (prop. 2015/16:176) föreslagit att dessa uppgifter i Uppsala och Västmanlands län från och med 2017 ska vara en uppgift för respektive landsting. Under 2016 uppgår de statliga medel som avsätts för regionala tillväxtåtgärder (utgiftsområde 19, anslag 1:1) i det nya länet till 263 miljoner kronor.

En viktig del i arbetet med regional utveckling är arbetet med EU:s strukturfonder. I dagsläget är det nya länet del av två geografiska strukturfondsområden, dels Östra Mellansverige och dels Norra Mellansverige. I dessa ingår även Östergötlands respektive Värmlands län. Strukturfondsmedlen i Östra Mellansverige uppgår för innevarande programperiod till knappt 600 miljoner kronor avseende regionalfonden och drygt 700 miljoner kronor avseende socialfonden. I Norra Mellansverige omfattar regionalfonden drygt 1,2 miljarder kronor och socialfonden drygt 500 miljoner kronor under innevarande sjuåriga programperiod.

Kopplat till den tidigare redovisningen av näringslivsstruktur och sysselsättning finns goda förutsättningar att på ett ännu effektivare sätt använda dessa medel för utvecklingsåtgärder i ett större Svealands län.

12.1.4 Utbildning och forskning

I det nya länet finns tre universitet med sina respektive säten, Sveriges lantbruksuniversitet, Uppsala universitet och Örebro Universitet. Dessa och de tre högskolorna i det nya länet, Högskolan i Gävle, Högskolan Dalarna och Mälardalens högskola, är viktiga aktörer i arbetet med den nationella tillväxten och den regionala utvecklingen. Utbildningen och forskningen är omfattande och inom flera områden bedrivs internationellt konkurrenskraftig forskning. Universiteten placeras återkommande relativt högt i olika internationella rankingar av lärosäten. Utbildnings- och forskningsuppdragen är inte geografiskt bundna även om verksamheten bedrivs i ett geografiskt sammanhang. I flera fall kommer en stor andel av studenterna från länet eller de angränsande länen.

Akademien 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.

Även inom industrin bedrivs ett omfattande och framgångsrikt forsknings- och utvecklingsarbete.

Universiteten och högskolorna ingår i ett stort antal samarbeten. Inte minst i de klusterbildningar och innovationssystem som byggts upp spelar lärosätena en viktig roll.

Samarbetena sker delvis inom det nya länet men i stor utsträckning sker det också med andra aktörer, såväl nationella som internationella. De nationella och internationella samarbeten som finns i dag mellan olika lärosäten torde inte påverkas av en ny läns- och landstingsindelning. Det nya landstingets kapacitet när det gäller dialog med lärosätena kommer, på samma sätt som skett i Västra Götalands län, att kunna leda till ett fördjupat samarbete mellan lärosätena, men också med det omgivande samhället.

12.1.5 Bedömning av effekter vid bildandet av nya län och landsting

Vår bedömning är att en sammanslagning av Dalarnas, Gävleborgs, Södermanlands, Uppsala, Västmanlands och Örebro län skulle medföra bestående fördelar för näringslivet och möjligheterna till en positiv regional utveckling. Näringslivsstrukturen i länet är till

del likartad vilket talar för att det är möjligt att finna fruktbara samarbeten och synergier mellan olika kluster av företag. De funktionella regionerna kommer på kort sikt inte att diversifieras av denna indelningsförändring.

När en större administrativ enhet bildas ökar dock förmågan att inom länet kanalisera resurser för att både möta utvecklingsbehov och att kunna hantera de strukturförändringar som ständigt pågår.

Erfarenheterna från den privata tjänstesektorns tillväxt i Uppsala län och besöksnäringens allt mer ökande betydelse i Dalarnas län kan tas till vara i hela det nya länet. Ett fortsatt rikt kulturutbud är en viktig del för utvecklandet av besöksnäringen som en del av de kulturella och kreativa näringarna.

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.

I ett nytt län kommer landstinget att vara regionalt utvecklingsansvarigt. Detta utvecklingsansvar kommer att omfatta fler invånare, en större yta och betydligt större bruttoregionprodukt än dagens men också avsevärt större resurser än vad dagens utvecklingsansvariga har att hantera i respektive län. Detta ger bättre möjligheter att åstadkomma effektiva satsningar för en starkare regional tillväxt. Vår bedömning är att möjligheterna till mobilisering, omprioriteringar och allokering av resurser i länet ökar.

Om länen läggs samman kan det nya länet påverka såväl den nationella nivån som EU och den internationella nivån med en betydligt starkare röst. Det är av betydelse bland annat vid fördelning av nationella och EU-medel och när förändringar föreslås med negativa konsekvenser för länet.

Universiteten och högskolorna är viktiga för länets tillväxt genom den utbildning och FoU som bedrivs där. Förslaget till ny indelning innebär att det kommer att finnas tre universitet och tre högskolor med säte i länet. Det är viktigt att dessa universitet har betydande samarbete på nationell, europeisk och internationell nivå. Samtidigt kan en ny länsindelning underlätta samverkan mellan lärosätena inom ramen för det regionala utvecklingsarbetet. Lärosätena är viktiga för kompetensförsörjningen till offentlig och privat sektor, liksom i arbetet med att utveckla innovationssystemet på regional och nationell nivå.

Vid en indelningsförändring behöver dagens strukturer harmoniseras med de nya gränserna. Bland annat ingår det nya länet i två NUTS2-områden. Förutsatt att det kommer att finnas regionala program även under kommande programperioder är det rimligt att det nya länet också utgör ett programområde för strukturfonderna.

12.2 Kultur

Riksdagen beslutade 2009 om kultursamverkansmodellen, som innebär att landstingen fick ansvaret för att fördela vissa statliga medel till regional och lokal kulturverksamhet. I det nu föreslagna länet uppgår dessa medel under 2016 till drygt 200 miljoner kronor. Landstingen tar inom ramen för modellen fram regionala kulturplaner som utgör grund för Statens kulturråds länsvisa fördelning av medel. De regionala kulturplanerna utarbetas i samverkan med länets kommuner och efter samråd med länets professionella kulturliv och det civila samhället. Målet med modellen är att föra kulturfrågorna närmare medborgarna och att ge den regionala nivån ett ökat ansvar och ökad frihet inom kulturområdet. Staten har dock ett fortsatt övergripande strategiskt ansvar för den nationella kulturpolitiken.

I samtliga län satsar landstingen egna medel inom kulturområdet, kanaliserade till bland annat länsinstitutionerna. I olika omfattning finansierar även kommunerna det regionala kulturlivet. Kommunerna är vidare mycket viktiga för att säkerställa ett levande kulturliv i hela länet.

Precis som inom många andra områden finns en lång rad samarbeten inom kulturområdet mellan flera av de ingående landstingen. Dock varierar det mellan olika områden vilka landsting som samarbetar. I vissa samarbeten ingår även ytterligare län. Kulturlivet i Stockholm har även en tydlig påverkan på kulturlivet i de angränsande länen genom bland annat gästspel och utbildningar men även genom de korta reseavstånden från flera delar av Svealand till Stockholms kulturliv.

12.2.1 Bedömning av effekter vid bildandet av nya län och landsting

Statens kulturpolitik i länen är i många avseenden regionaliserad genom kultursamverkansmodellen. Denna modell kan utvecklas i ett större län. Större enheter gör det lättare att även inom detta område åstadkomma samproduktioner och gemensamma satsningar. Samtidigt är det viktigt att ett centraliserat beslutsfattande inom kulturområdet inte utarmar förutsättningarna för en likvärdig tillgång till kultur av hög kvalitet i hela det nya länet. Kulturen har en identitetsskapande roll och stor betydelse för det regionala utvecklingsarbetet bland annat när det gäller att skapa en attraktiv region och i utvecklandet av exempelvis besöksnäringen.

12.3 Arbetsmarknadsregioner, pendling, infrastruktur och kollektivtrafik

12.3.1 Arbetsmarknadsregioner och pendling

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. Det gäller även Örebros arbetsmarknadsregion som även innefattar Storfors kommun i Värmlands län. Vidare omfattar Ludvikas respektive Gävles arbetsmarknadsregioner vardera två av de nuvarande länen.

I de prognoser över arbetsmarknadsregioner 2040 som Tillväxtanalys tagit fram på uppdrag av oss omfattar det nya länet 17 LA-regioner. Det är fortsatt två arbetsmarknadsregioner som sträcker sig över det nya länets gränser, dels Stockholm-Solnas arbetsmarknadsregion och dels Karlskogas arbetsmarknadsregion som prognosticeras omfatta Storfors kommun.

Goda möjligheter till pendling är av stor betydelse för väl fungerande arbetsmarknader och en förstoring av de funktionella

regionerna. Pendlingen har ökat över tid, främst i takt med förbättrade kommunikationer.

I hela det föreslagna länet är pendlingen omfattande. De starkaste pendlingsströmmarna går mot Stockholm. Utpendlingen från de nu aktuella länen till Stockholms län är omfattande gällande samtliga län. Mest tydlig är den dock självfallet från Södermanlands och Uppsala län där mer än 70 procent av utpendlingen sker till Stockholms län. Över länsgränsen från Uppsala till Stockholms län pendlar dagligen knappt 30 000 personer. Från Södermanlands län pendlar dagligen drygt 16 000 personer till Stockholm.

Inpendlingen till Dalarnas, Gävleborgs och Västmanlands län kommer till största delen från något av länen i det nu föreslagna Svealands län. Från Västmanlands län sker en majoritet av utpendlingen till något av de andra länen i det nu föreslagna länet.

En annan tämligen omfattande pendlingsrelation är den mellan Örebro och Värmlands län och då främst mellan de kommuner som ligger nära länsgränsen. Pendlingen sker i båda riktningar men är av större omfattning i riktning mot Örebro län. Även om pendlingsströmmarna inte är så omfattande att de påverkar LA-regionsindelningen finns en betydande pendling även mellan de södra delarna av Södermanlands län och Norrköping och Linköping i Östergötlands län.

Att fortsätta utveckla möjligheterna till arbetspendling är av stor vikt för att främja tillväxten och skapa större funktionella regioner. Detta är ett arbete som delvis kan och bör bedrivas inom det nya länet. Till mycket stor del måste dock arbetet även ske tillsammans med angränsande län, främst i samverkan med Stockholm men även i tillsammans med övriga grannlän. Beroendet av goda pendlingsmöjligheter är ömsesidigt.

12.3.2 Infrastruktur

En god nationell och regional infrastruktur är en viktig del av tillväxtpotentialen i alla län. 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.

Varje län tar fram en länstransportplan som innehåller prioriteringar av de statliga resurser för investeringar i länets transportinfrastruktur som regeringen anvisat. Ansvarig för framtagningen är den aktör som har det regionala utvecklingsansvaret.

Samarbete över länsgränserna är viktigt när det gäller infrastrukturplaneringen då den knyter samman flera olika geografiska områden. Flaskhalsar i ett län får även konsekvenser i intilliggande län. Detta gäller också de prioriteringsdiskussioner som avser de nationella vägarna och järnvägsnätet.

Det föreslagna länet omfattas i dag av två olika Trafikverksregioner. De positiva effekterna av att bilda ett nytt län skulle förstärkas om det nya länet omfattas av enbart en Trafikverksregion. Planering som kan omfatta ett större område förbättrar möjligheterna till prioriteringar och satsningar. Under planperioden 2010–2020 omfattade de regionala planerna för det nya länet 6,3 miljarder kronor, relativt jämnt fördelade mellan länen. De länsvisa resurserna i infrastrukturplaneringen är inte tillräckligt stora för att medge större satsningar inom länsplanen. Detta löses då i stället genom att medel lånas mellan länen för att göra satsningar. I ett nytt och större län kan sådana prioriteringar i större utsträckning göras inom länet.

12.3.3 Kollektivtrafik

Huvudmannaskapet för kollektivtrafiken är organiserat på olika sätt i de ingående länen. I Gävleborgs, Uppsala och Örebro län ansvarar landstinget för kollektivtrafiken medan det i övriga län är ett ansvar som delas mellan landsting och kommuner. Lagen (2010:1065) om kollektivtrafik föreskriver att det ska finnas en regional kollektivtrafikmyndighet i varje län. De sex regionala kollektivtrafikmyndigheterna ska alltså bli en. Denna kan vara organiserad på olika sätt. Formerna för detta är något som

landstingen och berörda kommuner måste lösa inför en sammanlagning.

I varje enskilt län fattas beslut om kollektivtrafik. Först efter överenskommelse med en annan kollektivtrafikmyndighet kan trafik upprättas över länsgräns. Detta har lett till att relativt få busslinjer passerar en länsgräns. Genom bildandet av ett större län försvinner flera länsgränser vilket ökar förutsättningarna för en kollektivtrafikplanering som spänner över hela det nya länet. I det föreslagna nya länet bedrivs storregional tågtrafik över länsgräns, dels mellan de aktuella länen men också tillsammans med andra län som inte föreslås ingå i samma län.

12.3.4 Bedömning av effekter vid bildandet av nya län och landsting

Vår bedömning är att bildandet av ett nytt län leder till bestående fördelar för infrastruktur, arbetsmarknader och kollektivtrafik i det nya länet. En ny indelning skapar förutsättningar för en mer sammanhållen infrastruktur- och kollektivtrafikplanering. Inom båda dessa områden finns stora vinster i att planera verksamheten i ett större geografiskt område. Inom länet finns flera stråk som kan tjäna på en gemensam planering då de i dag passerar länsgränser, två exempel på sådana stråk är riksvägarna 52 och 68 där det i dag sker dialog mellan flera berörda län. Detta arbete skulle underlättas av en gemensam planeringsprocess. Dock är det av yttersta vikt att såväl infrastrukturplaneringen som kollektivtrafikplaneringen även samordnas med omkringliggande län för bästa möjliga resultat. Detta är viktigt i bland annat områden som samspelar med Värmland och Östergötland men den mycket stora arbetspendlingen till Stockholm gör en gemensam planering tillsammans med Stockholms län särskilt viktig.

En sammanhållen planeringsprocess som spänner över ett större område är vidare mycket viktigt för de för industrin avgörande godstransporterna.

En väl fungerande pendling såväl inom länet som till andra län är av yttersta vikt. Goda kommunikationer är också av betydelse i takt med att läns- eller landstingsgemensamma resurser koncentreras till olika orter. Invånarna har inte enbart behov av att ta sig till och från arbetet utan även av att kunna resa till specialiserad vård eller

till länsgemensamma kulturinstitutioner. Detta är ett behov som lättare tillgodoses genom en gemensam planering av kommunikationer och transportinfrastruktur.

12.4 Hälsa- och sjukvården

Hälsa- och sjukvården står inför stora utmaningar vilket vi redogjort för i kapitel 5. De befolkningsmässigt mindre landstingen har svårt att enskilt bära tunga framtidsinvesteringar i fastigheter, teknik och IT. De har också svårt att garantera att den senaste kunskapen används över allt och för alla patienter. Olika storlek på rikets landsting ger ojämlika förutsättningar vad gäller möjligheten att garantera alla invånare tillgång till likvärdig vård av hög kvalitet. Toleransen i befolkningen för skillnader i utbud eller kvalitet i olika landsting är låg och minskar med ökande transparens.

Uppdraget inom hälsa- och sjukvården varierar i dag mellan landstingen då sju landsting har ålagts ett ansvar att även tillhandahålla regionsjukvård för andra landsting.

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. Sjukvårdsregionens samverkan leds via en samverkansnämnd med de ingående landstingen. 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 nivåstrukturering av vårdutbudet.

Ett nytt större landsting bedöms inte påverka befolkningens tillgång till hälsa- och sjukvård. Lokalisering av den nära vården med vårdcentraler, tandvårdskliniker med mera styrs av andra faktorer än landstingets organisation, bland annat spelar teknik och kommunikationer in. På sikt kan dock förväntas en omstrukturering av den specialiserade sjukhusvården. Dessutom väntar sannolikt också, som en följd av det tekniksprång som digitaliseringen innebär, stora förändringar av sättet att tillhandahålla vård. Det gäller även primärvård och hemsjukvård.

Några förhållanden kan behöva förändras i direkt anslutning till att det nya landstinget bildas. Vårdvalen inom både primärvård och folktandvård behöver harmoniseras då de måste vara utformade på ett enhetligt sätt inom ett och samma landsting. Även ansvarsfördelningen gentemot kommunerna avseende hemsjukvård kan behöva ses över och ensas inom det nya landstinget.

12.4.1 Nivåstrukturering

Nivåstruktureringen av den högspecialiserade hälso- och sjukvården, såväl regionalt som nationellt, är en förutsättning för att i framtiden kunna säkra såväl kvalitet som tillgänglighet. Det är ett arbete som redan inletts inom sjukvårdsregionen och under de senaste åren har förslag till regional nivåstrukturering arbetats fram inom två pilotområden, gynekologisk och urologisk cancer. Inom båda dessa områden har operationer och andra behandlingar varit mera decentraliserade i Uppsala-Örebroregionen än i övriga sjukvårdsregioner, många operationer har utförts i mycket litet antal per år på många sjukhus, och rapportering till kvalitetsregister har i flera fall varit otillräcklig. Samverkansnämnden i sjukvårdsregionen beslöt under hösten 2015 att rekommendera landstingen i regionen att anta ett förslag till regional nivåstrukturering för dessa cancerformer. Förslaget innehöll en tydligare fördelning av ansvaret mellan de båda universitetssjukhusen för vissa diagnoser, men också ett förslag till samverkan och fördelning inom njur- och prostatacancerkirurgi mellan landstingen för att garantera en tillräcklig volym för att säkra framtida urologisk kompetens på samtliga läns- och universitetssjukhus i hälso- och sjukvårdsregionen. Detta arbete är ett exempel på ökad nivåstrukturering. Arbetet behöver fortsätta, och även utvidgas till andra områden, och kontinuerligt ses över. En ny landstingsindelning kan förväntas underlätta specialiseringen inom det nya landstinget och i relation till andra landsting.

12.4.2 Högspecialiserad vård

Inom dagens sjukvårdsregion finns två universitetssjukhus som svarar för en stor del av den högspecialiserade vården. Dock köper de nuvarande landstingen även vård från andra landsting utanför sjukvårdsregionen. Inom Uppsala-Örebro sjukvårdsregion köpte Värmlands läns landsting under 2015 högspecialiserad vård för 136,5 miljoner kronor från Universitetssjukhuset i Örebro och för 142 miljoner kronor från Akademiska sjukhuset i Uppsala. I vårt förslag ingår inte dagens Värmlands läns landsting i det nya landstinget. Det finns inget i lagstiftningen som hindrar att patienter även fortsättningsvis kan hänvisas till Universitetssjukhuset i Örebro eller till Akademiska sjukhuset i Uppsala för denna vård. De berörda landstingen är även fria att mellan varandra sluta avtal om köp av vård.

Mängden vård som Värmlands läns landsting köper av landstingen i Örebro respektive Uppsala län bör även ställas i relation till den totala mängden såld vård i dessa landsting. Örebro läns landsting sålde under 2014 vård för 430 miljoner kronor till andra landsting. Landstinget i Uppsala län sålde under samma år vård för knappt 1,9 miljarder kronor till andra landsting.

När ett nytt landsting bildas är det nya landstingets hela vårdutbud ett gemensamt ansvar. Det nya landstinget ansvarar för att på ett effektivt sätt utnyttja de investeringar som är gjorda och de strukturer som är uppbyggda i form av universitetssjukhus. Redan i dag finns en specialisering mellan de båda universitetssjukhusen, vilken kan förväntas tillta i det nya landstinget. Denna utveckling sker även mellan övriga sjukhus i det nya länet. Det är också en utveckling som successivt sker mellan alla sjukhus i Sverige, som ett led i den medicinska utvecklingen.

12.4.3 Medicinsk utbildning och forskning

Det Regionala Forskningsrådet för Uppsala-Örebroregionen har funnits sedan 2007 och innebär ett avtalsbaserat samarbete kring klinisk forskning som bedrivs inom och mellan landstingen i Dalarnas, Gävleborgs, Södermanlands, Uppsala, Värmlands, Västmanlands och Örebro län. Rådet verkar för att stärka klinisk forskning med hög kvalitet och relevans och bygger på hälso- och sjukvårdens resurser.

Vid såväl Uppsala som Örebro universitet bedrivs läkarutbildning. Denna är beroende av att det finns möjlighet för studenterna till verksamhetsförlagd utbildning. Ett bildande av ett nytt landsting medför att stora delar av denna verksamhetsförlagda utbildning bedrivs inom samma landsting, men delar av den verksamhetsförlagda utbildningen kopplat till Örebro universitet kan komma att bedrivas i ett annat landsting. Det är av stor vikt att det även fortsatt finns tillräckligt med platser för den verksamhetsförlagda utbildningen. Detta kan dels lösas genom att fler platser görs tillgängliga inom det nya landstinget men det är även rimligt att utbildning även fortsatt kan ske i nuvarande Värmlands läns landsting. Alla landsting är självfallet betjänta av att det utbildas tillräckligt många läkare.

12.4.4 Bedömning av effekter vid bildandet av nya län och landsting

Vår 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 nivåstrukturering och specialisering för att klara hälso- och sjukvårdens utmaningar. Det nya landstinget kommer att medföra större möjligheter till ett effektivt och tydligt fortsatt arbete med nivåstrukturering. Detta uppnås främst genom att en mer tydlig och effektiv beslutsstruktur skapas och att möjligheterna till att utgå från en större helhetssyn underlättas. Vidare blir kontakterna med staten och andra landsting enklare och tydligare genom att det är färre parter som ska diskutera framtida åtgärder.

Det nu föreslagna nya länet omfattar sex av dagens län. Den nuvarande sjukvårdsregionen omfattar sju landsting. Att ersätta samverkan i en sjukvårdsregion med direkt beslutsfattande i ett landsting förbättrar möjligheterna till styrning och bidrar till en jämlik och effektiv verksamhet. Vidare bedöms det direkta beslutsfattandet i ett större landsting underlätta personal- och kompetensförsörjningen, koncentrationen av viss specialistkompetens och

tillhandahållandet av relevanta IT-system. Dock innebär förslaget att det befolkningsmässiga planeringsunderlaget för Akademiska sjukhuset i Uppsala och Universitetssjukhuset i Örebro minskar jämfört med dagens situation. Över tid kommer detta till del att kompenseras av den förväntade befolkningstillväxten i det nya länet. Det är dock viktigt att betona att det inte finns några lagstiftningsmässiga hinder för patienter från andra landsting att även i framtiden söka sin vård i Uppsala och Örebro. Gällande Universitetssjukhuset i Örebro är detta det geografiskt närmaste universitetssjukhuset för stora delar av Värmlands län och det är rimligt att anta att en del av patienterna även fortsättningsvis kommer få sin vård där, precis som patienter från Skaraborg söker sig till Universitetssjukhuset i Örebro i stället för till det egna länets regionsjukhus, Sahlgrenska i Göteborg, eftersom restiden dit är längre. Även den länsdelssjukvård som bedrivs vid Karlskoga lasarett för patienter från Värmlands län kommer troligen fortsätta.

Den läkarutbildning som bedrivs vid Örebro universitet är viktig, inte minst för att säkerställa kompetensförsörjningen i denna del av landet. För att kunna tillhandahålla läkarutbildning krävs möjlighet till verksamhetsförlagd utbildning. Vi ser inga hinder för att denna kan fortsätta finnas även vid sjukhus utanför det egna landstinget, precis som i dag.

12.5 Landstingens ekonomi

Den föreslagna indelningen ska, enligt direktiven, ge stabila ekonomiska förhållanden i de nybildade landstingen. Nedan beskrivs landstingens finansiella ställning utifrån fyra nyckeltal: skattesats, ekonomiskt resultat, soliditet och finansnetto. Vidare redogörs för effekter i det kommunalekonomiska utjämningsystemet.

12.5.1 Skattesats

Landstingens skattesatser varierar mellan 11,71 (Uppsala läns landsting) och 10,77 procent (Södermanlands läns landsting) 2016. Skattesatsen är 11,55 i Örebro, 10,88 i Västmanland, 11,16 i Dalarna och 11,51 procent i Gävleborg läns landsting, vilket kan jämföras med 11,35 i riket. Skattesatserna är dock inte helt jämförbara

eftersom gränssnittet mot kommunerna skiljer sig åt bland annat beträffande kollektivtrafiken. Landstingen i Uppsala, Örebro och Gävleborg har övertagit hela ansvaret för kollektivtrafiken, medan det ansvaret är gemensamt med kommunerna i de övriga tre länen. Det innebär att landstingen i Södermanland, Västmanland och Dalarna måste skatteväxla och höja sin skattesats om de övertar samma ansvar inom kollektivtrafikområdet som övriga tre landsting. Skillnaderna i skattesats minskar därmed.

Det har skett skattehöjningar i samtliga landsting under den senaste femårsperioden. Uppsala läns landsting höjde skatten från 2016 med 55 öre, Södermanland höjde med 60 öre 2013, Örebro, Västmanland och Dalarna (inklusive skatteväxling) har höjt med 50 öre och Gävleborg har höjt med 30 öre (inklusive skatteväxling).

12.5.2 Ekonomiskt resultat

I kommunallagen (1991:900) anges att kommuner och landsting ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer. Det innebär att varje kommun och landsting har ett ansvar för att ha en långsiktigt hållbar ekonomi. För att en god ekonomisk hushållning ska uppnås bör resultatet för varje enskild kommun eller varje enskilt landsting ligga på en nivå som Realt sett konsoliderar ekonomin. En grundläggande princip har sedan länge varit att varje generation ska stå för sina egna kostnader. Ett relativt vanligt förekommande mål är att årets resultat ska uppgå till 2 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag.

Balanskravet enligt kommunallagen innebär att enskilda kommuner och landsting som huvudregel ska besluta om en budget där intäkterna överstiger kostnaderna. Om resultatet ändå blir negativt måste det regleras inom tre år. Det finns dock möjlighet, om synnerliga skäl föreligger, att inte reglera ett negativt resultat. Innan resultatet kan stämmas av mot balanskravet ska det bland annat justeras för realisationsvinster och realisationsförluster i en så kallad balanskravsutredning.

Balanskravsresultatet visar om respektive landsting har uppfyllt kommunallagens krav på att intäkterna ska överstiga kostnaderna. Landstingen i Örebro, Västmanland och Gävleborg har gjort ett

positivt balanskravsresultat under samtliga år mellan 2011 och 2015, medan Södermanland uppvisar positiva balanskravsresultat fyra av fem år. Uppsala läns landsting har ett negativt balanskravsresultat under 2014 på 34 miljoner kronor och för 2015 på 109 miljoner kronor. Totalt har Uppsala läns landsting ett balanserat underskott på 143 miljoner kronor som ska återföras inom tre år efter att det uppkom. För åren 2011-2013 uppvisade dock landstinget positiva balanskravsresultat. Även Dalarnas läns landsting har gjort negativa balanskravsresultat 2014 och 2015 på -175 respektive -99 miljoner kronor. Sammantaget har landstinget negativa balanskravsresultat sex av de åtta senaste åren och har 398 miljoner kronor att återställa.

12.5.3 Soliditet

Soliditeten mäter det egna kapitalet i relation till de totala tillgångarna och är ett mått på långsiktigt finansiellt handlingsutrymme.

Uppsala läns landsting har år 2015 en soliditet på 33 procent och en soliditet inklusive pensionsskuld intjänad före 1998 på -14 procent. Motsvarande siffror för Södermanlands läns landsting är 32 respektive -33 procent, för Örebro 24 respektive -57 procent, för Västmanland på 29 respektive -35 procent. Dalarnas läns landsting har en soliditet på -10 procent och en soliditet inklusive pensionsskuld på -141 procent och i Gävleborg på 31 respektive -57 procent. Riksgenomsnittet är 19 procent för eget kapital i relation till tillgångar och -40 procent för eget kapital jämfört med tillgångar och pensionsskuld.

12.5.4 Finansnetto

Finansnettot är ett likviditetsmått som mäter finansiella intäkter minus finansiella kostnader. Landstingen i Södermanlands län (31 miljoner kr), Örebro län (83 miljoner kronor), Västmanlands län (109 miljoner kronor) och Gävleborgs län (46 miljoner kronor) hade år 2015 ett positivt finansnetto, det vill säga högre finansiella intäkter än kostnader. Uppsala läns landstings finansnetto uppgick till -34 miljoner kronor. Dalarnas läns landstings finansiella intäkter var lika stora som dess finansiella kostnader.

12.5.5 Effekter på det kommunala utjämningsystemet

Det nya landstingets utfall i det kommunalekonomiska utjämnings-systemet kommer att vara detsamma som för de enskilda lands-tingens utfall, förutom beträffande kostnadsutjämnings-systemets lönemodell. När landsting slås samman bör det nya landstingets löneindex fås fram genom att de ingående landstingens löneindex vägs efter deras befolkningsantal. Svealands läns landsting får därmed ett löneindex på 99,8 utifrån aktuell befolkningsdata. Det medför att Svealands läns landsting får betala en avgift i del-modellen. Eftersom Uppsala, Västmanland och Gävleborg för när-varande har ett index över 100 och därmed får ett bidrag, så blir det nya utfallet en försämring för det nya landstinget. Försämringen uppgår till totalt 106 miljoner kronor utifrån 2016 års utfall.

Som redovisades i kapitel 10 måste inkomstutjämnings-länsvisa skattesats vara densamma för landstinget respektive länets kommunkollektiv. Det innebär att de ingående landstingens och kommunernas länsvisa skattesatser måste göras enhetlig. Det nya landstingets länsvisa skattesats blir det efter skatteunderlaget viktade medelvärde för de ingående tidigare landstinget. Det är ett nollsummespel för det nya landstinget i jämförelse med vad de gamla landstinget fick tillsammans. Kommunerna kommer dock få omfördelningseffekter av en ny länsvis skattesats.

Landstingens länsvisa skattesatser i inkomstutjämnings-systemet varierar mellan 8,89 procent (Västmanlands läns landsting) och 10,08 procent (Örebro läns landsting). Dock skiljer sig huvudmannskapet beträffande kollektivtrafiken i dag, varför siffrorna inte är jämförbara. Detta ansvar måste harmoniseras inom den nya regionen. Om man antar att kollektivtrafiken helt övergår till landstinget även i Södermanland, Västmanland och Dalarna och att en skatteväxling sker på 40 skatteören för att kompensera landstinget för det ökade ansvaret, så blir landstingets länsvisa skattesats 9,70 procent vid inkomstutjämningsbidrag och 9,17 procent vid -avgift.

Kommunkollektivets länsvisa skattesats kommer med dessa antaganden att bli 19,38 procent vid bidrag och 17,32 procent vid avgift. Det medför vissa förändringar i kommunernas inkomst-utjämningsbidrag. Västmanlandskommunerna får störst bidrags-minskning, motsvarande mellan fem och elva skatteören, som en

följd av landstingssammanslagningen. Kommunerna i Örebro län får högst bidragsökning, i genomsnitt motsvarande nio skatteören.

12.5.6 Bedömning av effekter vid bildandet av nya län och landsting

Vid bildandet av ett nytt landsting måste en ny gemensam skattesats för hela länet fastställas av det nya landstinget. Eftersom huvudmannaskapet skiljer sig åt beträffande kollektivtrafiken krävs antaganden om skatteväxlingsnivå för att beräkna en ny skattesats. Som räkneexempel kan man anta att kollektivtrafiken överförs helt till landstingen även i Södermanland, Västmanland och Dalarna, att skatteväxlingsnivån är 0,40 skattekronor och att det nya landstinget beslutar sig för att ha samma skatteintäkter som de enskilda landstingen. Dessa antaganden medför att skattesatsen, utifrån 2016 års förhållanden, kommer att bli 11,48 skattekronor. Det skulle innebära en landstingsskattehöjning för Södermanland och Västmanland på 31 respektive 20 skatteöre. Uppsala får en skattesänkning motsvarande 23 öre och de övriga tre landstingen (Örebro, Dalarna och Gävleborg) på mellan tre och åtta öre.

Det nya landstingets ekonomi kommer att bli större och omsluta mer pengar än respektive gammalt landsting. Detta borgar för en större motståndskraft mot tillfälliga svängningar. Landstingen står inför stora investeringar i bland annat ny medicinsk teknik. I ett större landsting kan dessa investeringar bäras av fler. De gemensamma investeringarna blir därmed inte lika stora räknat per invånare.

Som redovisats ovan är den ekonomiska situationen olika i de olika landstingen. De har över tid valt olika strategier kring exempelvis belåningsgrad och avsättningar för framtida pensioner. Vid bildandet av det nu föreslagna länet och landstinget sker ingen ekonomisk reglering eftersom det inte sker någon delning av gamla län och landsting. Således kommer det nya landstingets ekonomi utgöras av summan av de ingående landstingens ekonomier.

En sammanläggning av sex landsting till ett ger möjligheter till vissa besparingar. En effektiv organisering och nivåstrukturering kan hålla verksamhetens kostnader nere genom att specialisera vissa funktioner till vissa platser och undvika suboptimeringar. Vidare ger en sammanläggning möjlighet till besparingar i administrationen, främst genom totalt sett färre personer i lednings- och

stabsfunktioner. De nuvarande sex landstingen har sammanlagt 6 890 anställda i administrativa funktioner (exklusive läkar-sekreterare). I kapitel 5 redogjordes för att de danska kommuner som slogs samman gjorde besparingar på tio procent på den centrala administrationen. Det bör finnas goda möjligheter för Svealands läns landsting att göra likvärdiga besparingar efter sammanslagningen. Det skulle innebära besparingar på 400 miljoner kronor årligen, enbart i lönekostnader (givet medellönen på 34 800 kr/månad i landstingssektorn). Därutöver tillkommer besparingar kopplade till tjänsterna.

Det nya landstinget kommer att ha en soliditet inklusive pensions-skuld på -46 procent, vilket är något sämre än riksgenomsnittet (-40 procent).

Fyra av de sex nuvarande landstingen har uppvisat positiva balanskravsresultat årligen de senaste fyra åren, medan Uppsala och Dalarnas län landsting har negativa balanskravsresultat på 143 respektive 398 miljoner kronor att återställa. Det blir en fråga för landstingsfullmäktige i det nya Svealands läns landsting att fastställa hur ett eventuellt underskott ska återställas eller om synnerliga skäl ska åberopas för att inte återställa de negativa resultaten.

Sammantaget gör vi bedömningen att Svealands läns landsting kommer att vara ett ekonomiskt stabilt landsting på såväl kort som lång sikt. En sammanläggning kommer att förbättra möjligheten att bära de framtida investeringarna och att begränsa kostnadsökningstakten.

12.6 Demokratiaspekter

En ny indelning med väsentligt färre och därmed större län kommer att påverka förutsättningarna för demokratin och det politiska systemet i landstinget. Fler beslut kommer att fattas av direktvalda politiker i fullmäktige eller i nämnder och färre verksamheter styrs genom avtal eller indirekt valda samverkansorgan.

Att politiska beslut fattas nära de människor de berör har ett särskilt demokrativärde. Det är också en bärande princip i den kommunala självstyrelsen och en viktig förutsättning för att tillit, delaktighet och ansvarstagande i samhällslivet ska upprätthållas. 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. Detta antagande bygger dock på tanken om att antalet politiska uppdrag är statiskt. Det är upp till det nya landstinget att själva fatta beslut om fullmäktiges storlek och nämndorganisationen. Det är alltså landstinget självt som avgör om man vill öka antalet politiker i fullmäktige och olika nämnder. Det är här värt att notera att kommunallagen enbart lägger fast en minimigräns för fullmäktiges storlek.

Ett annat viktigt demokrativärde är att politikerna har påverkan på de frågor som de ansvarar för och att organisationen kan leverera den verksamhet som politikerna beslutar. En stark organisation med systemkapacitet och förmåga att möta medborgarnas förväntningar kan snarare minska avstånden till en god service och välfärd i alla delar av länet. Det skapar också goda förutsättningar för att medborgarnas behov ska kunna tillgodoses, vilket kan upprätthålla eller stärka legitimiteten för landstingen och de politiska institutionerna.

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.

Det är här värt att notera att dagens landsting redan i dag är så stora att flertalet medborgare känner till sina förtroendevalda främst genom massmedia, på samma sätt som de känner till rikspolitikerna. Faktum är att forskning visar att de flesta människor är mer bekanta med rikspolitiken och dess företrädare än med landstingspolitiker, detta trots att avståndet till dessa är större. Det beror på en rad olika faktorer. En är att politikens innehåll. Många medborgare uppfattar det som att landstingen enbart håller på med hälso- och sjukvård. Intresset för landstingspolitiken har ofta varit lågt.

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.

Det nya länet och landstinget måste ha en legitimitet. Legitimiteten är dock inte direkt knuten till länets storlek utan hur väl de politiska processerna fungerar liksom systemets förmåga att leverera tjänster som håller en god kvalitet och görs tillgängliga. Exempelen från tidigare indelningsförändringar visar att det tar tid att skapa legitimitet för och delaktighet i den regionala demokratin, men att det genom träget arbete är fullt möjligt och kan ge stor kraft åt regionens utvecklingsarbete.

Erfarenheterna från tidigare länssammanslagningar visar på betydelsen av att vitalisera demokratin genom olika aktiviteter som engagerar fler politiker och medborgare samt andra intressen i samhället.

En del i att stärka demokrati och legitimitet är att utveckla samspelen med intresseorganisationer och civilsamhälle. Genom civilsamhällets organisationer ges medborgarna möjlighet att påverka politikens innehåll och utformningen av offentliga beslut, eller delta i ett löpande samtal mellan organisationerna och offentlig sektor. Det sker genom civilsamhällets roll som röstbärare och opinionsbildare.

För att ytterligare stärka medborgarnas stöd kan kommunikationen i de demokratiska processerna behöva utvecklas. Exempelvis genom regionala nämnder med visst beslutsfattande eller att engagera medborgare, företag och andra samhällsgrupper i olika politiska dialoger. Detta behöver inte bara stärka legitimiteten för den regionala demokratin utan kan stärka arbetet med innovation och förnyelse i verksamheterna.

Det är viktigt att synliggöra beslut för medborgarna och säkerställa transparens i det politiska beslutsfattandet. Med en utveckling av digitala kommunikationskanaler kan det vara möjligt att stärka den direkta dialogen med politiker inom ramen för den representativa demokratin vilket minskar betydelsen av de geografiska avstånden.

Ytterligare en aspekt som kan vara värt att framhålla här är att ett nytt län som består av ett stort antal kommuner står inför särskilda utmaningar. Situationen liknar här den vid bildandet av Västra Götaland. Där fanns en oro för spänningar mellan olika delar av den nya regionen. Detta har hanterats genom att inkludera kommunerna i arbetet med bland annat regional utveckling, hälso- och sjukvård och infrastruktur. I Västra Götaland finns en slags

institutionaliserad samverkan som har skapat goda möjligheter för kommunerna att vara delaktiga i regionens utveckling. Ett sådant arbetssätt kan användas för att stärka legitimiteten för ett nytt större län.

Vår 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. Dessutom är utfallet starkt beroende av hur företrädarna för det nya landstinget väljer att organisera det politiska arbetet, hur man förmår engagera samhällets medborgare och företag i olika regionala frågor samt om man förmår skapa verksamheter som håller hög kvalitet. I det avseendet måste demokratin ständigt erövrats, oavsett indelningar.

12.7 Avvägningar

Vid en indelningsförändring kan man alltid göra en rad olika val. I kapitel 8 har vi redogjort för utgångspunkterna för indelning och fört en diskussion om att det handlar om att väga olika aspekter mot varandra eftersom det inte går att hitta en indelning som är optimal ur alla aspekter.

När det bildas ett nytt län bestående av Dalarnas, Gävleborgs, Södermanlands, Uppsala, Västmanlands och Örebro län är en markant förändring antalet primärkommuner som det nya länet kommer att bestå av jämfört med antalet kommuner i varje enskilt nuvarande län. Det nya länet kommer att bestå av 64 primärkommuner. Detta bör jämföras med att Dalarnas län som i dag består av femton kommuner, är det län som i dag består av flest 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.

Vårt förslag till indelning är en avvägning mellan olika perspektiv. Ur ett arbetsmarknadsregionsperspektiv hade det varit möjligt att skapa ett län omfattande ett utökat Mälardalen. Detta

hade omfattat ett område med en omfattande pendling och med flera funktionella samband. Dock hade en sådan indelning inte varit lika relevant ur ett sjukvårdsperspektiv. En sådan indelning hade vidare ytterligare ökat de obalanser som finns i styrka mellan olika län, vilket inte vore önskvärt för att åstadkomma en positiv utveckling i hela landet.

En annan möjlig indelning hade varit att följa dagens sjukvårdsregion och även inkludera Värmlands län i det nu föreslagna länet. Våra resonemang kring en indelning omfattande Värmlands län förs i kapitel 13. Vi gör dock bedömningen att en sådan indelningsförändring inte skulle ha samma bestående fördelar och inte heller tillräcklig acceptans i alla de övriga länen.

Svealands län kommer vara det enda län som gränsar till Stockholms län och samverkan dem emellan kommer vara av mycket stor betydelse. De båda länen kommer båda att ingå i Sveriges största arbetsmarknadsregion med omfattande pendling. Många beslut om transportinfrastruktur och kollektivtrafik kommer att kräva samarbete och förhandlingar. Vår bedömning är att denna samverkan kan komma att underlättas om den enbart omfattar två parter, som dessutom är relativt jämnstarka.

12.8 Namn på länet

Vårt förslag är att det nya länet benämns Svealands län. Genom den nya länsindelningen skapas en administrativ indelning som har en ny namnstruktur. En aspekt av namngivningen är att de nya namnen ska vara enkla att använda i olika sammanhang, upplevas som enhetliga och vara enkla att använda på andra språk, främst på våra nationella minoritetsspråk. Varje enskild medborgare kommer att omfattas av denna reform och för att namnen ska accepteras och användas bör de uppfattas som naturliga och logiska.

Det mest ändamålsenliga är att i en modifierad form utgå från landsdelsindelningen, det vill säga från Norrland, Svealand och Götaland, vilket är en indelning som de flesta människor känner till och använder.

Med landsdelen Svealand avses vanligen landskapen Södermanland, Närke, Värmland, Västmanland, Uppland och Dalarna. Av dessa skulle alla utom Värmlands och Stockholms län ingå i det nya länet.

Dessutom ingår Gävleborgs län i det nya länet. Gävleborgs län anses till största delen höra till Norrland. Det är dock inget större problem att det nya länsnamnet inte i alla delar omfattar landsdelen. I dag finns flera län som är namngivna efter landskap utan att gränserna är desamma, exempelvis omfattar Västmanlands län endast lite mer än hälften av landskapet Västmanland.

Begreppet Svealand kan spåras tillbaka till 1400-talets mitt i de två delarna swea och landh. Namnet innehåller genitiv av folkslagsbeteckningen svear och pluralis av land och betyder svearnas landområden. Det synes vara givet som pendang till Götaland där Västra Götalands län redan finns etablerat som länsnamn. I Kristoffers landslag från mitten av 1400-talet, varifrån belägget ovan är hämtat, sägs att Sverige uppkommit av swea och gotha landh, det förra beläget ”nordan skogh”, det senare ”sunnan scogh”, varmed avses läge norr respektive söder om Kolmården och Tiveden.

Förleden i Svealand visar en utvidgad användning av folkslagsbeteckningen svear, som tidigare avsett folket i Mälارlandskapen.

Vårt förslag är således att det nya länet ska benämnas Svealands län.

12.9 Residensstad

Kommitténs bedömning: Falun, Gävle, Nyköping, Uppsala, Västerås eller Örebro bör vara residensstad i Svealands län.

De nuvarande residensstäderna i de sex länen är Falun, Gävle, Nyköping, Uppsala, Västerås och Örebro. Vår bedömning är att det är någon av dessa som bör vara residensstad i det nya länet.

Som vi redogör för i kapitel 15 om länsstyrelserna i de föreslagna länen är vår bedömning att det bör finnas flera verksamhetsorter i varje län för de sammanslagna länsstyrelserna. Någon stad i det föreslagna Svealands län ska dock utses till residensstad och därmed säte för länsstyrelsen. Vi har redogjort för olika aspekter som bör beaktas vid valet av residensstad. Beträffande de nuvarande residensstäderna i detta föreslagna län finns det olika omständigheter som talar för de olika alternativen.

Falun är i dag residensstad i Dalarnas län och därmed säte för Länsstyrelsen i Dalarnas län. Falun har 57 000 invånare och är ganska tätt sammanlänkat med Borlänge. I Falun finns Högskolan i Dalarna. Denna länsstyrelse är den största av länsstyrelserna i Svealands län och ansvarar för ett antal ärendeslag även för andra län enligt den koncentration som gjorts till sju länsstyrelser av viss länsstyrelseverksamhet. Länsstyrelsen i Dalarnas län är den länsstyrelse som ansvarar för den största ytan inom det nya länet.

Gävle är residensstad i Gävleborgs län och har 99 000 invånare. I Gävle har Lantmäteriet och Statens servicecenter sina huvudkontor. Vidare finns Högskolan i Gävle. Gävle har en av Sveriges större hamnar och ostkustens största containerhamn.

Nyköping är residensstad i Södermanlands län och har 54 000 invånare. I Nyköping är länsstyrelsen den enda större statliga myndigheten.

Uppsala är residensstad i Uppsala län och har 210 000 invånare. I Uppsala finns ett av landets största universitet som bidrar till goda möjligheter att rekrytera personal med rätt kompetens. Uppsala är säte för ett antal statliga myndigheter. Uppsala slott och läget nära Stockholm och Arlanda gör att länsstyrelsens lokaler används även av regeringen för bland annat utländska besök.

Västerås är residensstad i Västmanlands län och har 145 000 invånare. Västerås är centralt beläget i det nya länet och har goda kommunikationer i Mälardalen. Myndigheten för yrkeshögskolan är placerad i Västerås. Mälardalens högskola delar sin verksamhet mellan Västerås och Eskilstuna.

Örebro är residensstad i Örebro län och har 144 000 invånare. Örebro slott har anor tillbaka till 1300-talet. I Örebro finns ett universitet och flera statliga myndigheter vilka gemensamt skapar en god arbetsmarknad.

13 Västra Götalands län

Kommitténs förslag: Värmlands län och Västra Götalands län ska den 1 januari 2018 läggas samman till ett län.

Det nya länet ska benämnas Västra Götalands län.

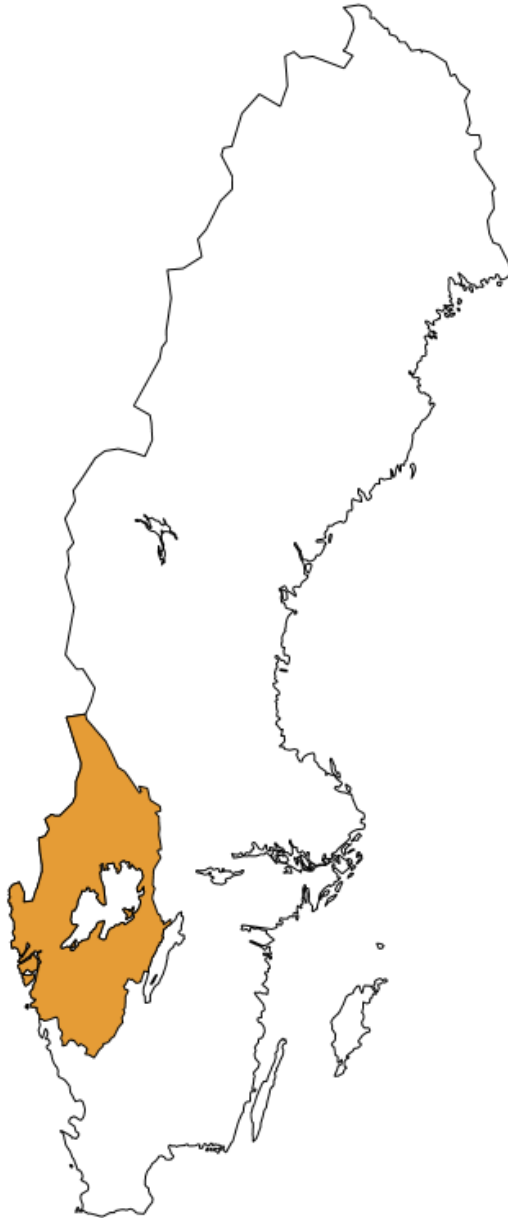
Värmlands läns landsting och Västra Götalands läns landsting ska den 1 januari 2019 läggas samman till Västra Götalands läns landsting.

Vårt förslag är att Värmlands och Västra Götalands län ska läggas samman och att det nya länet ska benämnas Västra Götalands län. Motsvarande förändring föreslås avseende de berörda landstingen. Efter att ha vägt för- och nackdelar är det vår bedömning att detta förslag till ny indelning medför sådana bestående fördelar för det nya landstinget som anges enligt indelningslagen. Faktauppgifterna om respektive län baseras bland annat på rapporter framtagna av landstingen. Effekterna av förslaget för länsstyrelsernas del finns beskrivna i kapitel 15.

Invånarantalet i detta län skulle med dagens befolkning uppgå till 1 925 000 invånare. I Västra Götaland bodde 2015 knappt 1 650 000 invånare och i Värmland drygt 275 000. Enligt de befolkningsprognoser som Statistiska centralbyrån tagit fram åt oss beräknas folkmängden i det nya länet år 2050 uppgå till drygt 2 330 000 invånare. Detta innebär att länet är ett av de som beräknas ha störst befolkningstillväxt under de kommande 35 åren. Det är huvudsakligen befolkningsökningen i det nuvarande Västra Götaland som antas bidra till denna tillväxt.

Dagens Västra Götaland består av 49 kommuner och är därmed det län som har flest kommuner. Värmlands län har 16 kommuner. En sammanslagning av dessa två län innebär att det totala antalet kommuner i länet uppgår till 65 stycken.

Figur 13.1 Västra Götalands län



Västra Götaland är ett av de mer befolkningstäta länen i Sverige, med drygt 69 invånare per kvadratkilometer, dock är skillnaderna inom länet stora. Värmland är ett av de glesare länen i Sverige med 15 invånare per kvadratkilometer. Det är bara Dalarna och de fyra nordligaste länen som är glesare.

Ytmässigt är Västra Götalands län det största av de två. Landarealen är knappt 23 800 kvadratkilometer medan Värmland är cirka 17 500. Det föreslagna länet har därmed en yta om cirka 41 300 kvadratkilometer och skulle, efter att förslagen i detta betänkande genomförts, bli Sveriges till ytan tredje största län.

13.1 Näringsliv och regional utveckling

13.1.1 Bruttoregionalprodukt

Bruttoregionalprodukten (BRP) mäter värdet av all produktion av varor och tjänster i en region. En jämförelse mellan Västra Götaland och Värmland avseende BRP visar på relativt stora skillnader. Västra Götalands län är ett av de län med högst BRP per invånare i landet, med 403 000 kr. I Värmland är motsvarande siffra 313 000 vilket placerar dem bland de län i Sverige med lägst BRP per invånare. Dock är skillnaderna inom länen stora, i Värmlands län finns vissa kommuner som har bland de lägsta BRP-siffrorna i landet medan Karlstads och Hammarö kommuner redovisar en BRP per invånare som överstiger genomsnittet i dagens Västra Götalands län, vidare påverkar den relativt omfattande gränspendlingen till Norge från Värmlands län den redovisade BRP-siffran nedåt. För riket som helhet uppgår BRP per invånare till 404 000 kr, ett genomsnitt som endast överträffas av Stockholms och Norrbottens län.

13.1.2 Näringslivsstruktur

Såväl Värmlands som Västra Götalands län har en relativt stor andel av befolkningen sysselsatta inom industrin. I Värmlands län är trä-, massa- och pappersindustrin samt metallindustrin av stor vikt med flera framstående företag som konkurrerar på världsmarknaden. Bortsett från kommuner, landstinget och de statliga myndigheterna

är de största arbetsgivarna i Värmlands län Uddeholm Tooling, Stora Enso, Volvo Construction Equipment och BillerudKorsnäs. Vid sidan om industrin växer också andra näringar fram, bland annat inom kultur, handel och livsmedel.

Även om näringsstrukturen i Västra Götalands län är relativt likartad den i Värmland så finns det vissa skillnader. Exempelvis är fordonsindustrin starkare i Västra Götaland. Genom att länet är stort och delvis tätbefolkat finns också en utbredd tjänstesektor som servar en växande befolkning med såväl privata som offentliga tjänster. Tjänstesektorn är också intimt samverkande med länets industri. Vid sidan om tjänstesektorn och en stark industristruktur finns en stark gränshandel med Norge i båda länen.

Både Västra Götalands och Värmlands län har goda samarbeten med Norge. Utbytet av handel och flödet av arbetspendlare och besökare är omfattande. Detta skapar stora möjligheter för ett nytt större län. Länet får en lång gräns mot Norge. Räknar man in Osloregionen handlar det dessutom om samverkan med den rikaste delen av Norge. Ett utökat samarbete kan avse större arbetsmarknader och utbildning, forskning och innovation.

I Göteborg finns Sveriges största hamn med mycket stora volymer containertrafik men även betydande passagerartrafik.

13.1.3 Regional utveckling

I kapitel 14 föreslås att det är landstinget i ett nytt län som ska ha det regionala utvecklingsansvaret. I Västra Götalands län ligger det regionala utvecklingsansvaret på landstinget. I Värmlands län finns det ett kommunalt samverkansorgan som har ansvaret för det arbetet. Samverkansorganet benämns Region Värmland.

I Västra Götalands län uppgick år 2016 medlen för regionala tillväxtåtgärder (utgiftsområde 19, anslag 1:1) till cirka 70 miljoner kronor. I Värmland uppgick dessa medel till 75 miljoner kronor. Till det kommer de betydande medel landstingen och kommunerna själva satsar på regionala utvecklingsåtgärder.

En viktig del i arbetet med regional utveckling är arbetet med EU:s strukturfonder. I den regionala indelningen för nuvarande programperiod tillhör Västra Götalands län området Västsverige, tillsammans med Halland. Värmland ingår i området Norra

Mellansverige tillsammans med Dalarnas och Gävleborgs län. Strukturfondsmedlen i Västsverige uppgår för innevarande programperiod till 470 miljoner kronor avseende regionalfonden och knappt 800 miljoner kronor avseende socialfonden. I Norra Mellansverige omfattar regionalfonden drygt 1,2 miljarder kronor och socialfonden drygt 500 miljoner kronor under innevarande programperiod, 2014–2021.

13.1.4 Utbildning och forskning

Vid en sammanslagning av de två länen kommer det att finnas två universitet i länet, med sina respektive säten i Göteborg och Karlstad. Dessutom finns Chalmers tekniska högskola, Högskolan i Borås, Högskolan i Skövde samt Högskolan Väst i Västra Götalands län. Såväl universiteten som högskolorna är viktiga aktörer i arbetet med regional utveckling. Akademin är inte geografiskt bunden men universiteten och högskolorna är av stor betydelse för den regionala utvecklingen, dels i frågor om kompetensförsörjning, dels genom den forskning som bedrivs. Dessutom har många företag sitt ursprung i olika forskningsprojekt vid universiteten och högskolorna.

Utbildningen och forskningen är omfattande och inom flera områden bedrivs internationellt konkurrenskraftig forskning. Universiteten och högskolorna samarbetar såväl inom det nya länet som nationellt och internationellt. Dessa nationella och internationella samarbeten torde inte påverkas av en ny länsindelning.

13.1.5 Bedömning av effekter vid bildandet av nya län och landsting

Näringslivsstrukturen i de två länen har stora likheter men är inte sammanflätade i någon större omfattning. Den bristande sammanflätningen kan tala mot utvecklingen av en större och gemensam arbetsmarknadsregion, däremot finns i det nya länet flera starka arbetsmarknadsregioncentrum, utöver Göteborg även Karlstad och Skövde. Däremot talar likheterna i näringslivsstrukturer för att det är möjligt att finna fruktbara samarbeten i kluster av företag.

Även om likheterna finns så skiljer sig länen ändå åt i flera avseenden. Näringslivsstrukturen i ett nytt län kommer således att

vara diversifierad och mindre känslig för normala konjunktursvängningar inom enskilda branscher. De funktionella regionerna kommer på kort sikt inte att förändras av denna indelningsförändring. När en större administrativ enhet bildas ökar dock förmågan att inom länet kanalisera resurser för att både möta utvecklingsbehov och att kunna hantera de strukturförändringar som ständigt pågår.

Samtidigt finns det en viss koncentration av kapitalintensiv basindustri vilket innebär att det finns en viss sårbarhet. De stora kunskapsintensiva fordons-, telekom- och läkemedelsindustrierna är dessutom koncentrerade till ett fåtal stora globala koncerner. Sårbarhet finns därför inom vissa näringar och inom vissa delregioner i det föreslagna länet.

Göteborg med omnejd kommer vara en viktig motor för tillväxt i det nya länet. Spridningen av denna tillväxt i hela länet beror på en rad olika omständigheter. De stora avstånden till de norra delarna av det nya länet innebär att Göteborgs betydelse kan vara begränsad för dessa delar. Därför är det viktigt att hitta arbetsformer som skapar möjligheter till en gemensam utveckling som är gynnsam för hela det nya länet. Dessutom är Karlstads LA-region stor och växande och kommer som del i en större administrativ enhet kunna spela stor roll för tillväxten i de norra delarna av det nya länet vilket är viktigt för att upprätthålla en inomregional balans.

Universiteten och högskolorna är viktiga för länets tillväxt genom den utbildning och forskning som bedrivs där. Förslaget till ny indelning innebär att det kommer att finnas flera universitet och högskolor i länet. Dessa är viktiga för kompetensförsörjningen till offentlig och privat sektor. Det omfattande och framstående FoU-arbete som bedrivs där kommer vara en styrka i det nya länet.

I ett nytt län kommer landstinget att vara regionalt utvecklingsansvarigt. Detta utvecklingsansvar kommer att omfatta en större yta än dagens liksom avsevärt större resurser än vad dagens utvecklingsansvariga har i respektive län. Detta kommer ge förbättrade möjligheter att åstadkomma effektiva satsningar för en starkare regional tillväxt. Vår bedömning är att möjligheterna till omprioriteringar och allokering av resurser i länet ökar. Dagens Värmlands län bör kunna dra nytta av det hittills framgångsrika arbetet i Västra Götaland för att åstadkomma en positiv utveckling i hela länet.

En gemensam resurs är Vänern. Detta bedöms vara en underutnyttjad resurs som skulle kunna utnyttjas på ett mer strategiskt, effektivt och uthålligt sätt. Exempelvis för boende och besöksnäringen, vattenförsörjning och miljövänliga transporter. Vänern och Göta älv försörjer i dagsläget omkring 800 000 personer med dricksvatten. På sikt kan Vänerns roll som vattenförsörjningsresurs bli en angelägenhet av nationell dignitet. Arbetet med det gemensamma intresset Vänersjöfarten underlättas av att kunna hanteras av en regional part. Vänern ger möjlighet att utveckla destinationer inom natur- och kulturturism.

Vid en indelningsförändring behöver flera av dagens strukturer harmoniseras med de nya gränserna. Bland annat ingår det nya länet i två olika programområden avseende EU:s strukturfonder. Förutsatt att det kommer att finnas regionala program även under kommande programperioder är det rimligt att det nya länet också utgör ett programområde för strukturfonderna.

Vår sammantagna bedömning är att en sammanslagning av Västra Götalands och Värmlands län kommer att leda till bestående fördelar för näringslivet och den regionala utvecklingen i länet. Tillsammans är de en stark industriregion med industri som fordon, massa, stål, papper och verkstad. Dessutom med nya växande sektorer, exempelvis inom biomedicin, bioekonomi, hälsa och kreativa näringar.

13.2 Kultur

Såväl Västra Götalands som Värmlands län har en stark position på den nationella kulturrenan. I båda länen finns profilerade kulturinstitutioner som till exempel Göteborgsoperan, Västanå teater och Vara konserthus, kulturella besöksmål och platser för konst och kulturarv. De två länen kulturinstitutioner håller en mycket hög kvalitet.

Riksdagen beslutade 2009 om kultursamverkansmodellen, som innebär att landstingen får fördela vissa statliga medel till regional och lokal kulturverksamhet. Landstingen tar inom ramen för modellen fram regionala kulturplaner som utgör grund för Statens kulturråds länsvisa fördelning av medel. De regionala kulturplanerna utarbetas i samverkan med länets kommuner och efter samråd med länets professionella kulturliv och det civila samhället.

Målet med modellen är att föra kulturfrågorna närmare medborgarna och att ge den regionala nivån ett ökat ansvar och ökad frihet inom kulturområdet. Staten har dock ett fortsatt övergripande strategiskt ansvar för den nationella kulturpolitiken.

I båda länen satsar landsting och kommuner betydande medel på kulturområdet, kanaliserade till bland annat länsinstitutionerna och biblioteksverksamhet. I båda länen finns professionell scenkonst med ett turnerande uppdrag.

13.2.1 Bedömning av effekter vid bildandet av nya län och landsting

En sammanläggning av de två länen innebär att två relativt starka kulturlän slås samman till ett. Tillsammans kommer de att utgöra ett starkt län med ett stort utbud av olika slags kulturyttringar av hög klass. Det kan också skapa förutsättningar för en fortsatt utveckling om de som vårdar och utvecklar kulturen får ytterligare kraft och resurser. Samverkan kan stärka arbetet ytterligare.

Kulturpolitiken i länen är i många avseenden regionaliserad genom kultursamverkansmodellen. Denna modell kan utvecklas i ett större län. Större enheter gör det lättare att även inom detta område åstadkomma samproduktioner och gemensamma satsningar. Samtidigt är det viktigt att ett centraliserat beslutsfattande inom kulturområdet inte utarmar förutsättningarna för en likvärdig tillgång till kultur av hög kvalitet i länet. Kulturen har en identitetskapande roll samt betydelse för det regionala utvecklingsarbetet bland annat när det gäller utvecklandet av besöksnäringen.

13.3 Arbetsmarknadsregioner, pendling, infrastruktur och kollektivtrafik

13.3.1 Arbetsmarknadsregioner och pendling

Ett sätt att beskriva arbetsmarknader och förekomsten av funktionella regioner är genom så kallade lokala arbetsmarknadsregioner (LA-regioner). I SCB:s senast tillgängliga statistik ingår kommunerna i det föreslagna länet i sammanlagt 14 arbetsmarknadsregioner. 13 av dessa har sin centralort i det föreslagna länet. I Västra Götalands

län finns flera större LA-regioner medan antalet mindre är fler i Värmland. Detta förklaras delvis av en lägre befolkningstäthet.

Det finns några LA-regioner som går över dagens länsgränser. De tre kommunerna Kungsbacka, Varberg och Falkenberg i Hallands län ingår samtliga i Göteborgs LA-region och är starkt integrerade i Göteborgsregionen. Åmål i Västra Götalands län tillhör Karlstads LA-region. Storfors kommun i Värmlands län tillhör Örebros LA-region.

I de prognoser över arbetsmarknadsregionerna 2040 som Tillväxtanalys tagit fram på uppdrag av oss så förutspås en regionförstoring och att LA-regionerna kommer att bli större. År 2040 är prognosen att kommunerna i länet ingår i tio olika LA-regioner.

År 2040 kommer, enligt prognosen, Kungsbacka, Varberg och Falkenberg fortfarande tillhöra Göteborgs LA-region. Gullspång och Töreboda i dagens Västra Götalands län kommer att tillhöra Karlstads LA-region. Storfors kommer att tillhöra Karlskoga LA-region. Säffle i dagens Värmlands län beräknas då ingå i Bengtsfords-Dals-Ed:s LA-region med centrum i dagens Västra Götalands län.

Av stor betydelse för de funktionella regionernas utveckling och tillväxt är pendlingen där det i det nya länet finns flera pendlingscentra. När det gäller Värmland pendlar cirka 2000 personer från Västra Götaland till Värmlands län. Till Värmland från Örebro län pendlade 2014 knappt 1 300 personer. Pendlingen från Värmland är ungefär lika stor till såväl Västra Götalands som Örebro län.

Den allra starkast integrerade arbetsmarknaden över länsgräns i detta område är den gemensamma arbetsmarknaden mellan Göteborgsregionen och norra Halland. I såväl Värmlands som Västra Götalands län finns även en inte obetydlig pendling över riksgränsen till Norge. År 2010 uppgick gränspendlingen från Värmlands och Västra Götalands län till Norge till drygt 12 400 personer. I Värmlands län utgör dessa gränspendlare knappt 5 procent av de sysselsatta. I huvudsak pendlar man till Osloregionen vilket speglar potentialen i utvecklingstriangeln Göteborg-Oslo-Karlstad.

Ett utvecklat och sammanhållet tågtrafiksystem kan förbättra länken mellan arbetsmarknaderna och bidra till regionförstoring. Det kan också öka tillgängligheten till storstadsregioner och regioncentra genom sammankoppling med interregionala tågsystem. Planeringsmässigt kan stråktänkandet stärkas i en större region.

13.3.2 Infrastruktur

Av Värmlands länsplan för regional transportinfrastruktur framgår att länet har en central placering i Sverige och Norden mellan de tre storstadsregionerna Stockholm, Göteborg och Oslo. Stora insatser läggs i dagsläget på utredningar kopplade till befintliga och potentiella godsstråk genom Europa där transporterna i bland annat triangeln mellan Stockholm, Oslo och Köpenhamn förväntas öka. Värmland har tillgång till alla de fyra fysiska transportslagen; järnväg, väg, sjöfart och flyg. Det innebär att det finns goda förutsättningar att koppla ihop olika transportsystem för att uppnå effektivitets-, kostnads- och miljövinster.

I Västra Götalands regionala utvecklingsprogram pekas hållbara transporter ut som ett särskilt profilområde. Det finns också mycket höga ambitioner att bli bättre och utveckla förutsättningarna för godstransporter. Detta är också en viktig del i den regionala klimatstrategin. Genom en aktiv samverkan mellan näringslivets aktörer, offentlig sektor samt forskning och utveckling ska arbetet bidra till att transport- och logistiksektorn vidareutvecklas som ett av Västra Götalands styrkeområden och på så sätt stödja länets näringsliv och svensk utrikeshandel.

Västra Götalands starka koncentration av tillverkningsindustri och handel skapar särskild goda förutsättningar för att transportera gods. Det lägger också grunden för ytterligare stärka länets position nationellt och internationellt och kan vara en viktig drivkraft för länets tillväxt och sysselsättning i framtiden.

Västra Götalands och Värmlands län har flera gemensamma infrastrukturella utmaningar, inte minst på godsområdet. Det fraktas till exempel 2 miljoner ton gods på Väneren till Göteborgs hamn vilket motsvarar 65 000 lastbilstransporter. Stora mängder gods transporteras också från Norge till Göteborg på lastbil via E6 och med tåg genom Värmland till Göteborg. En gemensam transportslagsövergripande planeringsprocess kommer därför att stärka samordningen av både gods- och persontrafiken i triangeln Göteborg-Oslo-Karlstad.

13.3.3 Kollektivtrafik

Ansvar för kollektivtrafiken är gemensamt för kommunerna och landstinget i Värmlands län. Kommunförbundet Region Värmland är regional kollektivtrafikmyndighet. Ansvar är reglerat genom ett avtal mellan Region Värmland, länets 16 kommuner och Landstinget i Värmland.

Enligt det regionala trafikförsörjningsprogrammet är det regionala kollektivtrafiksystemet uppbyggt med ett antal stomlinjer för buss- och tågtrafik. Dessa följer de etablerade kommunikationsstråken med inriktning på trafiken till och från Karlstad med relativt svaga tvärförbindelser. Utbyggnaden av dessa har skett löpande och i takt med att människor reser mer med kollektivtrafik. En kraftfull utbyggnad har genomförts för såväl buss- som tågtrafiken under det senaste decenniet. Stomlinjerna följer mycket väl pendlingsmönstren. 80 procent av arbetspendlingen över kommungränser följer dessa mönster. Den storregionala trafiken utgörs av fjärrtågstrafik till Stockholm, Göteborg och Oslo. I Värmlands län arbetas aktivt med att utveckla länken Oslo-Karlstad-Stockholm för att binda samman de två huvudstäderna och för att stärka förutsättningarna för pendling till framför allt Osloregionen.

Redan vid bildandet av Västra Götalands läns landsting var målsättningen att kollektivtrafiken skulle samordnas och vidareutvecklas. Ansvar för kollektivtrafiken fördes över till landstinget 2012.

Resandet med tågtrafiken i Västra Götaland har mer än fördubblats sedan 1999. Tågtrafiken är i särklass det färdmedel som bidragit mest till det ökade resandet i länet. Detta kan delvis förklaras av en kraftfull satsning på regionaltåg i Västra Götalands län.

Västra Götalands läns landsting arbetar aktivt med det s.k. Västsvenska paketet som ska bidra till ett starkt och attraktivt Västsverige och som innehåller satsningar på både kollektivtrafik, järnvägar och vägar. Ambitionen är att minska miljöpåverkan men samtidigt öka möjligheterna till att skapa en större arbetsmarknad och främja sysselsättning och tillväxt. Genom att resa kollektivt ska satsningen bidra till att bromsa trafikens negativa påverkan på miljön och minska sårbarheten i infrastrukturen. Västsvenska paketet är ett samarbetsprojekt mellan flera olika parter.

13.3.4 Bedömning av effekter vid bildandet av nya län och landsting

En ny indelning skapar förutsättningar för en mer sammanhållen infrastruktur- och kollektivtrafikplanering. Inom det nya länet kommer det att finnas vissa stråk som kan tjäna på en gemensam planering. Att det är relevant att planera transportinfrastrukturen i detta område gemensamt understöds av det faktum att Trafikverkets regionindelning omfattar de två aktuella länen samt Hallands län.

En väl fungerande pendling såväl inom länet som till andra län är av yttersta vikt. Goda kommunikationer ökar också i betydelse i takt med att läns- eller landstingsgemensamma resurser koncentreras till olika orter. Invånarna har inte enbart behov av att ta sig till och från arbetet utan även av att kunna resa till specialiserad vård eller till länsgemensamma kulturinstitutioner.

Det är rimligt att anta att den pendling som redan i dag sker över länsgräns till angränsande län kommer fortsätta att utvecklas även vid en ny indelning. Ett mer samordnat arbete kan också skapa förutsättningar för att utveckla kommunikationerna med Norge i såväl öst-västlig som nord-sydlig riktning.

Vid bildandet av ett nytt län måste huvudmannaskapet för kollektivtrafiken harmoniseras inom länet.

13.4 Hälso- och sjukvården

Vi har tidigare beskrivit att sjukvården står inför omfattande utmaningar. Den demografiska utvecklingen kommer att ställa särskilt stora krav i de län där befolkningen blir äldre och försörjningsbördan ökar. Vi anser att en sammanslagning av Värmlands och Västra Götalands läns landsting skapar goda förutsättningar för att möta denna utveckling.

I Västra Götalands län finns 19 sjukhus som finansieras av landstinget. Det största är Sahlgrenska sjukhuset som är universitetssjukhus. Där finns cirka 2 000 vårdplatser och cirka 16 000 anställda. Därmed är sjukhuset ett av de största i Sverige och den största arbetsplatsen i Västra Götaland. I Värmland finns tre sjukhus, det största är Centralsjukhuset i Karlstad. En sammanslagning av länen innebär att det kommer att finnas 22 sjukhus i

länet varav ett universitetssjukhus. Inom Västra Götalands läns landsting har redan en tämligen omfattande specialisering mellan sjukhusen skett. Denna utveckling behöver fortsätta.

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, bland annat spelar teknik och kommunikationer in. På sikt kan dock förväntas en omstrukturering av den specialiserade sjukhusvården. På sikt väntar sannolikt också, som en följd av det tekniksprång som digitaliseringen innebär, stora förändringar av sättet att tillhandahålla vård. Det gäller även primärvård och hemsjukvård.

I dag ingår Västra Götaland i en sjukvårdsregion tillsammans med de norra delarna av Halland. Denna region benämns Göteborgs sjukvårdsregion. Värmland ingår i Uppsala-Örebro sjukvårdsregion, tillsammans med Dalarna, Gävleborg, Västmanland, Uppsala, Sörmland och Örebro läns landsting. Regionsjukvården för boende i Värmlands län tillhandahålls i dag huvudsakligen av sjukhusen i Örebro och Uppsala. Det är inte troligt att all sjukvård som i dag köps från dessa landsting på kort sikt i stället kan tillhandahållas inom det nya landstinget. Vidare är restiden ofta kortare till Örebro än till Göteborg. Det finns inga lagstiftningsmässiga hinder för att patienter även framöver får vård i andra landsting. Det är möjligt för sjukvårdshuvudmännen att sluta avtal om fortsatt vård i Örebro eller Uppsala för boende i nuvarande Värmlands län.

Ett större befolkningsunderlag skapar möjligheter till större volymer i vården. Det skapar möjligheter till ett större planeringsunderlag för hälso- och sjukvården. Med gemensamma vårdprogram, utvecklad kunskapsspridning och större innovationskraft får medborgarna i ökad grad och på ett likvärdigt sätt tillgång till sjukvård och tandvård av hög kvalitet.

Med en större innovationskraft kan också nya möjligheter utvecklas för forskningssamverkan och produktutveckling mellan sjukvård, universitet och industri. Skalfördelar ger möjlighet till en bättre kostnadseffektivitet och hushållning med de gemensamma resurserna. Kostnaderna för medborgarna blir därmed lägre.

13.4.1 Nivåstrukturering och specialiserad vård

Med nivåstrukturering avses en förskjutning av ansvar mellan olika vårdnivåer såsom riksnivån med rikssjukvården, regionsjukvården och den lokala nivån med länssjukvården. Detta är en medveten och planerad arbetsfördelning för de olika insatserna i vårdprocessen mellan olika vårdenheter för att alla patienter ska få en effektiv, god och jämlik vård.

Syftet är att skapa en mer effektiv användning av resurserna. Denna process med nivåstrukturering pågår redan i dag, dock är det en tidsödande och omständlig process med flera landsting inblandade. Den nivåstrukturering som i dag sker planeras, utöver rikssjukvården, i respektive sjukvårdsregion. Denna process behöver därför finna sina former inom det nya landstinget och i en utökad sjukvårdsregion.

13.4.2 Medicinsk utbildning och forskning

Vid Göteborgs universitet finns Sahlgrenska akademien som är en fakultet för utbildningar inom hälso- och sjukvård. Vid fakulteten finns läkarutbildningar. Där bedrivs även forskning och forskarutbildning som är nära knutet till universitetssjukhuset – Sahlgrenska sjukhuset. Inom flera områden håller forskningen hög internationell klass.

Vid Karlstads universitet finns viktig grundutbildning liksom forskning. Där finns institutionen för hälsovetenskaper som bland annat ansvarar för utbildning av sjuksköterskor, specialistsjuksköterskor, tandhygienister, etc. Vid länssjukhuset i Karlstad genomförs även verksamhetsförlagd utbildning kopplad till läkarutbildningen vid Örebro universitet. Att antalet läkarutbildningsplatser kan upprätthållas är viktigt för personalförsörjningen, inte minst för landstingen i detta område.

13.4.3 Bedömning av effekter vid bildandet av nya län och landsting

Vår sammantagna bedömning är att hälso- och sjukvården har förutsättningar att nå bestående fördelar i detta nya län. Ett gemensamt ansvar för hela hälso- och sjukvårdssystemet inklusive regionsjukvården kommer möjliggöra en mer effektiv användning av resurserna och skapa ytterligare goda förutsättningar för en fortsatt nivåstrukturering och specialisering i syfte att klara hälso- och sjukvårdens utmaningar.

Det nu föreslagna nya landstinget omfattar två län. De ingår i två olika sjukvårdsregioner och samverkan mellan landstingen är därför inte särskilt omfattande i sjukvårdsfrågor. Att ersätta samverkan i respektive sjukvårdsregion med direkt beslutsfattande i ett landsting skapar goda möjligheter till styrning och en effektiv verksamhet. Den kan organiseras samlat med ett väletablerat universitetssjukhus som bas för forskning, utbildning, kunskapsbildning och högspecialiserad vård.

Ett större landsting ger ett bättre underlag för smalare specialiteter och förbättrar möjligheten till samverkan med medicinteknikindustrin och läkemedelsindustrin. Vidare skapar en större organisation bättre möjligheter för utveckling av länssjukvården genom utbildning och kunskapsspridning samt möjligheter till klinisk forskning. Det är en utveckling som främjar likvärdighet och tillgänglig vård med hög kvalitet. Förutsättningarna för att uppnå flera av dessa effekter finns redan i dagens Västra Götalands län men kan förstärkas ytterligare när länen förs samman och då även påverka vården i Värmlands läns landsting.

Då Hallands län i dagsläget inte omfattas av någon indelningsändring finns det även fortsatt behov av samverkan inom en sjukvårdsregion mellan det nya landstinget och kommunerna i norra Halland, trots att det kan leda till mindre vinster i effektivitetshänseende. Sjukvårdsregionens geografiska område behöver förändras till att även omfatta dagens Värmlands län.

13.5 Landstingens ekonomi

Den föreslagna indelningen ska, enligt direktiven, ge stabila ekonomiska förhållanden i de nybildade landstingen. Nedan beskrivs Västra Götalands och Värmlands läns landstings finansiella ställning utifrån fyra nyckeltal: skattesats, ekonomiskt resultat, soliditet och finansnetto. Vidare redogörs för effekter på det kommunal-ekonomiska utjämningsystemet.

13.5.1 Skattesats

Västra Götaland har en landstingsskatt på 11,48 skattekröner och Värmland på 11,20 skattekröner. Skattesatserna är dock inte jämförbara, eftersom huvudmannaskapet för kollektivtrafiken skiljer sig åt. I Värmlands län delar landstinget och kommunkollektivet på uppgiften och i Västra Götaland är landstinget ensam huvudman.

13.5.2 Ekonomiskt resultat

I kommunallagen (1991:900) anges att kommuner och landsting ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer. Det innebär att varje kommun och landsting har ett ansvar för att ha en långsiktigt hållbar ekonomi. För att en god ekonomisk hushållning ska uppnås bör resultatet för varje enskilt landsting ligga på en nivå som reellt sett konsoliderar ekonomin. En grundläggande princip har sedan länge varit att varje generation ska stå för sina egna kostnader.

Balanskravet enligt kommunallagen innebär att enskilda kommuner och landsting som huvudregel ska besluta om en budget där intäkterna överstiger kostnaderna. Om resultatet ändå blir negativt måste det regleras inom tre år. Det finns dock möjlighet, om synnerliga skäl föreligger, att inte reglera ett negativt resultat. Innan resultatet kan stämmas av mot balanskravet ska det bland annat justeras för realisationsvinster och realisationsförluster i en så kallad balanskravsutredning.

Balanskravsresultatet visar om respektive landsting har uppfyllt kommunallagens krav på att intäkterna ska överstiga kostnaderna.

Västra Götalands läns landsting har gjort positiva balanskravsresultat fyra av de senaste fem åren. År 2014 var balanskravsresultatet ett underskott på 209 miljoner kronor, som reglerades genom resultatutjämningsreserv. År 2015 var överskottet 617 miljoner kronor.

Värmlands läns landsting redovisade år 2015 ett balanskravsresultat på -143 miljoner kronor, som alltså därmed återstår att återställa inom tre år. En betydande orsak till underskottet var att verksamheternas nettokostnadsutveckling var runt sju procent. Balanskravsresultaten var däremot positiva (knappt 440 miljoner kronor) under åren 2012–2014.

13.5.3 Soliditet

Soliditeten mäter det egna kapitalet i relation till de totala tillgångarna och är ett mått på långsiktigt finansiellt handlingsutrymme. Soliditet kan mätas inklusive eller exklusive landstingets pensionsskuld som intjänades före år 1998.

Västra Götalands läns landsting har år 2015 en soliditet på 19 procent och en soliditet inklusive pensionsskuld på -62 procent. Motsvarande uppgifter i Värmlands läns landsting är 13 respektive -76 procent. Riksgenomsnittet är en soliditet på 19 procent och en soliditet inklusive pensionsskuld på -40 procent.

13.5.4 Finansnetto

Finansnettot är ett likviditetsmått som mäter finansiella intäkter minus finansiella kostnader. Västra Götalands läns landsting har ett finansnetto 2015 på -36 miljoner kronor och Värmlands läns landsting på -47 miljoner kronor avseende samma år.

13.5.5 Effekter på det kommunala utjämningsystemet

Som redovisades i kapitel 10 ska inkomstutjämnings länsvisa skattesats vara densamma för landstinget respektive länets kommunkollektiv. Det innebär att det nya landstingets och kommunernas länsvisa skattesatser måste harmoniseras. Det nya länets länsvisa skattesats blir det efter skatteunderlaget viktade

medelvärde för de ingående tidigare landstingen. Det är ett nollsummespel för det nya landstinget i jämförelse med vad de gamla landstingen fick tillsammans.

Värmlands län landsting har för närvarande en länsvis skattesats i inkomstutjämnningen på 8,63 procent och Västra Götalands läns landsting på 9,67 procent. Skillnaden beror bland annat på att landstinget i Västra Götaland är ensam huvudman för kollektivtrafiken, medan det är ett delat ansvar mellan kommunkollektivet och landstinget i Värmlands län. Ett sätt att lösa detta är att ansvaret för kollektivtrafiken i Värmland överförs till landstinget, vilket redan skett i de flesta län. Ekonomiskt regleras en sådan huvudmannaskapsförändring med hjälp av en skatteväxling mellan landstinget och kommunkollektivet i Värmland. Alternativt ensas ansvarsfördelningen genom att ansvaret görs gemensamt mellan det nya landstinget och kommunerna i det nya länet.

Givet att en skatteväxling för kollektivtrafiken i Värmland genomförs på 40 skatteören blir det nya länets länsvisa skattesats 9,58 procent, vilket är en viktning av Västra Götaland (9,67 procent) och Värmlands nuvarande (9,03 procent). Dessutom harmoniseras kommunkollektivets länsvisa skattesats i inkomstutjämnningen till 19,50 procent, givet den antagna skatteväxlingen. Det är en minskning med 0,55 procentenheter för nuvarande Värmlandskommuner och en höjning med 0,09 procentenheter för kommuner i dagens Västra Götalands län till följd av landstingsammanslagningen. Det innebär att Värmlands kommuner får ett lägre inkomstutjämningsbidrag medan de i Västra Götaland får ett marginellt högre inkomstutjämningsbidrag. Det exakta utfallet beror på kommunernas skattekraft. Ju högre skattekraft, desto mindre utfallsförändring.

13.5.6 Bedömning av ekonomiska effekter vid bildandet av ett nytt län

Den föreslagna regionen får en soliditet inklusive pensionsskuld på -64 procent, vilket är något sämre än riksgenomsnittet (-40 procent).

För att beräkna den nya regionens skattesats krävs att antaganden görs om skatteväxlingsnivå vid huvudmannaskapsförändring för kollektivtrafiken. Om man antar att huvudmannskapet ändras i Värmlands län och att skatteväxlingsnivån

kommer att ligga på 40 skatteören, vilket har varit en vanlig skatteväxlingsnivå i andra omkringliggande län, så blir det nya landstingets skattesats 11,50 skattekronor (givet de nuvarande ekonomiska förutsättningarna). Det skulle innebära en höjning av landstingsskatten med två skatteören för nuvarande Västra Götalands län och minskning med tio skatteören för nuvarande Värmlands län.

Det nya landstingets ekonomi kommer att bli större och omsluta mer pengar än respektive nuvarande landsting. Skillnaden mot dagsläget i Västra Götalands läns landsting är dock tämligen begränsad, medan den är betydande jämfört med dagens Värmlands läns landsting. En större ekonomi borgar för en större motståndskraft mot tillfälliga svängningar i såväl intäkter som kostnader. Landstingen står inför stora investeringar i bland annat ny medicinsk teknik. I ett större landsting kan dessa investeringar bäras av fler. De gemensamma investeringarna blir därmed inte lika stora räknat per invånare, främst i Värmlands län blir detta en markant skillnad.

En sammanläggning av två landsting till ett ger möjligheter till vissa besparingar. En effektiv organisering och nivåstrukturerings kan hålla verksamhetens kostnader nere genom att specialisera vissa funktioner till vissa platser och undvika suboptimeringar. Vidare ger en sammanläggning möjlighet till besparingar i administrationen, främst genom totalt sett färre personer i lednings- och stabsfunktioner. Dessa effekter torde dock vara ganska begränsade i detta nya län eftersom Västra Götalands läns landsting redan har effektuerat en stor del av dessa effekter.

Värmlands läns landsting har haft svaga ekonomiska resultat under senare tid, bland annat beroende på hög kostnadsutveckling. Det är vår bedömning att ett nytt Västra Götalands läns landsting har förutsättningar att vara ekonomiskt stabilt på såväl kort som lång sikt och att en sammanläggning skulle förbättra möjligheten att bära framtida investeringar jämfört med dagens två landsting.

13.6 Demokratiaspekter

En ny indelning med väsentligt färre och därmed större län skapar delvis nya förutsättningar för demokratin och det politiska systemet i landstinget. Dels skapar det utmaningar för medborgare, som vill engagera sig och påverka. Dels innebär det utmaningar för politiker att bedriva politik som ska omfatta ett större område med fler människor. Samtidigt ökar det demokratiska inflytandet genom att fler beslut fattas av valda församlingar i stället för i olika typer av samverkan.

Det brukar sägas att förtroendevalda behöver kunskaper och information om lokala förutsättningar. När det politiska territoriet blir större är det givetvis en särskild utmaning att upprätthålla detta. I ett territorium med ett mycket stort antal kommuner uppstår dessutom andra utmaningar, särskilt inom vissa politikområden.

En vanligt förekommande uppfattning är att en sammanslagning av flera län till ett kommer att öka avstånden mellan den enskilde medborgaren och beslutsfattarna. Detta antagande bygger dock på tanken om att antalet politiker ska vara detsamma som i dag. Det är upp till fullmäktige att fatta beslut om såväl fullmäktiges storlek som nämndorganisationen. Kommunallagen anger enbart en nedre gräns för fullmäktiges storlek.

Det är här värt att notera att redan dagens landsting är så pass stora att flertalet medborgare känner till sina förtroendevalda på samma vis som de känner till rikspolitiker, främst genom massmedia. Forskningen visar också att de flesta människor är mer bekanta med rikspolitiken och dess företrädare än med landstingspolitiker, detta trots att avståndet till dessa är större. Det beror på en rad olika faktorer, bland annat politikens innehåll. Många medborgare uppfattar det som att landstingen enbart håller på med hälso- och sjukvård. Medborgares intresse för landstingspolitiken har därför varit begränsat.

I takt med att landstingen blir större och omfattar fler olika verksamheter har detta förändrats. Det är vår förhoppning att ett stort landsting som kan axla ett sammanhållet ansvar för den regionala utvecklingen, hälso- och sjukvården, kollektivtrafik, infrastruktur och kultur ska ge den regionala demokratin ett innehåll som engagerar fler och som lockar fler till politiken, en utveckling som redan kunnat ses i dagens Västra Götalands läns landsting.

I andra avseenden behöver inte ett större län innebära att avstånden ökar. Medborgarnas närhet till service behöver exempelvis inte påverkas. En stark organisation med tillräcklig systemkapacitet och förmåga att möta medborgarnas förväntningar kan säkerställa god service och välfärd i alla delar av länet.

På sikt är det viktigt att det finns en stark legitimitet för ett nytt län och landsting. Legitimiteten är dock inte direkt knuten till länets storlek utan hur väl de politiska processerna fungerar liksom systemets förmåga att leverera tjänster som håller en god kvalitet. Erfarenheterna från tidigare indelningsförändringar visar att det tar tid att skapa legitimitet för och delaktighet i den regionala demokratin, men att det genom träget arbete är fullt möjligt och kan ge stor kraft åt regionens utvecklingsarbete.

Erfarenheterna visar dessutom på betydelsen av att aktivt arbeta för att vitalisera demokratin genom olika aktiviteter som engagerar fler politiker och medborgare samt andra intressen i samhället.

En del i arbetet med att stärka demokrati och legitimitet är att utveckla samspelet med intresseorganisationer och civilsamhälle. Genom dessa organisationer ges medborgarna möjlighet att påverka politikens innehåll och utformningen av offentliga beslut, eller delta i ett löpande samtal mellan organisationerna och offentlig sektor. Det sker genom civilsamhällets roll som röstbärare och opinionsbildare.

För att ytterligare stärka medborgarnas stöd kan kommunikationen i de demokratiska processerna behöva utvecklas. Exempelvis genom regionala nämnder med visst beslutsfattande eller att engagera medborgare, företag och andra samhällsgrupper i olika politiska dialoger. Detta kan också stärka arbetet med innovation och förnyelse i det nya landstingets verksamheter.

Det är viktigt att synliggöra beslut för medborgarna och säkerställa transparens i det politiska beslutsfattandet. En utvecklad användning av informationsteknik kan skapa verktyg för att stärka enskildas möjlighet att föra en dialog med politiker inom ramen för den representativa demokratin.

Ytterligare en aspekt som kan vara värd att framhålla här är att ett nytt län som består av ett stort antal kommuner står inför särskilda utmaningar. Detta uppfattades som en utmaning redan vid bildandet av dagens Västra Götalands län. Då fanns en oro för spänningar mellan olika delar av det nya länet. Detta har hanterats genom att i stor utsträckning inkludera kommunerna i arbetet med

bland annat regional utveckling, hälso- och sjukvård, infrastruktur. I Västra Götaland finns en slags institutionaliserad samverkan som har skapat goda möjligheter för kommunerna vara delaktiga i regionens utveckling. Detta arbete kan utvecklas i ett nytt Västra Götalands län.

Med allt detta sagt är det värt att notera att dagens forskning visar på att legitimiteten för de demokratiska och politiska institutionerna också är beroende av en förvaltning som förmår leverera tjänster och som lever upp till vissa universella principer, liksom opartiskhet och likabehandling. Legitimiteten är på detta sätt inte enbart beroende av fungerande politiska institutioner utan lika mycket av väl fungerande verksamheter och en förvaltning som beaktar rättsstatens krav på att beakta allas likhet inför lagen samt att iaktta saklighet och opartiskhet.

Vår sammantagna bedömning är att den nya indelningen har påverkan på de demokratiska systemen. Det finns negativa aspekter som bör beaktas men att de positiva överväger dessa. Dessutom är utfallet starkt beroende av hur företrädarna för det nya landstinget väljer att organisera det politiska arbetet, hur man förmår engagera samhällets medborgare liksom företag i olika regionala frågor och hur man förmår tillhandahålla verksamheter som håller hög kvalitet. I det avseendet måste demokratin ständigt erövrats, oavsett indelning.

13.7 Avvägningar

Utifrån våra utgångspunkter för indelningen av Sverige i väsentligt färre län och landsting har vi ställts inför en rad olika alternativa indelningar. Vår bedömning är att det är omöjligt att finna en indelning som är optimal utifrån alla de aspekter som vi enligt direktiven ska ta hänsyn till. Den karta som har presenterats i kapitel 9 anser vi ändå lägger grunden för en indelning som lever upp till våra utgångspunkter, som kan skapa goda förutsättningar för de regionala aktörerna och som på bästa möjliga sätt tar hänsyn till väsentliga aspekter.

När det gäller Västra Götaland och Värmland så är det ett naturligt alternativ, av flera skäl. Detta har kommit till uttryck i att det tidigare funnits en process med målsättningen att gå samman i

ett län. Ur ett sjukvårdsperspektiv är kopplingarna i dagsläget relativt svaga men ur flera andra perspektiv är de betydligt starkare.

Enligt den karta vi presenterat så ingår Halland i samma län som Västra Götalands och Värmlands län. Det förslag vi lägger i detta betänkande omfattar inte Hallands län eftersom vi inte funnit det möjligt att föreslå en sådan indelningsändring till 2019. Samtidigt konstaterar vi att Hallands nordligare delar är nära knutna till Västra Götalands län. Bland annat genom att Falkenbergs, Kungsbacka och Varbergs kommuner ingår i samma sjukvårdsregion som Västra Götalands landsting. Dessa tre kommuner ingår också i Göteborgs lokala arbetsmarknadsregion. Två av kommunerna är dessutom medlemmar i kommunalförbund med basen i Västra Götaland.

Det förslag som analyseras i detta kapitel omfattar bara Västra Götaland och Värmland. Vi kan konstatera att det givetvis finns fördelar så väl som nackdelar med en sammanslagning av dessa två län. En av de största utmaningarna handlar om att länet kommer att bli mycket stort sett till antalet ingående kommuner. Detta har varit en utmaning ända sedan Västra Götalands län bildades men man har aktivt arbetat med att hantera detta. I dag kallar man sig själva för kommunernas region. Med detta vill man framhäva betydelsen av kommunerna och den beredningsorganisation som finns för att skapa en lokal förankring. Vår bedömning är att samverkan mellan kommunerna och landstinget fungerar väl. En sammanslagning kommer att innebära att det nya länet omfattar 65 kommuner. Vi ser det därför som viktigt att man även fortsättningsvis arbetar aktivt med kommunernas roll, framför allt i landstingets arbete med regional utveckling.

13.8 Namn på länet

Vårt förslag är att det nya länet benämns Västra Götalands län. Genom den nya länsindelningen skapas en administrativ indelning som har en ny namnstruktur. En aspekt av namngivningen är att de nya namnen ska vara enkla att använda i olika sammanhang, upplevas som enhetliga och vara enkla att använda på andra språk, främst på våra nationella minoritetsspråk. Varje enskild medborgare kommer att omfattas av denna reform och för att namnen ska accepteras och användas bör de uppfattas som naturliga och logiska.

Det mest ändamålsenliga är att i en modifierad form utgå från landsdelsindelningen, det vill säga från Norrland, Svealand och Götaland, vilket är en indelning som de flesta människor känner till och använder.

Det finns såväl för- som nackdelar med att det nya länet har samma namn som ett av de tidigare länen. Dock anser vi att den sammanlagda namnkonstruktionen vinner på att utgå från landsdelen Götaland. Hela det nya länet ingår inte i vad som brukar betecknas som Götaland. Värmlands län brukar i stället betecknas som en del av Svealand. Det är dock ingen ny företeelse att det nya länsnamnet inte i alla delar omfattar landsdelen. I dag finns flera län som är namngivna efter landskap utan att gränserna är desamma, exempelvis omfattar Västmanlands län endast lite mer än hälften av landskapet Västmanland.

Begreppet Götaland – Gøthalandom kan spåras till 1384. Namnet innehåller genitiv av folkslagsbeteckningen götar och pluralis av land och betyder ”götarnas landområden”. Götar är troligen en bildning till verbet gjuta med betydelsen ”gjutare”, närmare bestämt ’utgjutare (av sädesvätska), män’. Götarna kallade sig alltså ’männen’, en typisk beteckning som ett folk givit sig självt.

Götaland uppfattas i dag omfatta Skåne, Blekinge, Halland, Småland, Västergötland, Östergötland, Bohuslän, Dalsland, Öland och Gotland.

Användningen av tilläggen med vädersträcksbenämningarna Västra respektive Östra får anses ha hävd både genom landskapsnamnen Västergötland och Östergötland.

Ett annat alternativ som förts fram är en namnkonstruktion som Västra Sveriges län. En sådan gör dock att man inte omedelbart förstår att det är ett län, det skulle lika gärna kunna vara ”de län som ligger i västra Sverige”. Den blir även språkligt osäker – det är inte tydligt att det verkligen handlar om ett namn på ett län. Konstruktionen avviker från gängse namngivningsprinciper på ett sätt som inte är lämpligt. Den har mer karaktären av en fras eller beskrivning. Ett namn ska vara enkelt att förstå och uppfatta, och då blir en sådan konstruktion svår. Det blir också en klumpig och svårhanterlig konstruktion rent språkligt när man ska använda namnet i vardagliga situationer.

Sammanfattningsvis anser vi därför att det nya länet ska heta Västra Götalands län.

13.9 Residensstad

Kommitténs förslag: Göteborg ska vara residensstad i Västra Götalands län.

De nuvarande residensstäderna i de ingående länen är Göteborg och Karlstad. Vårt förslag är att det är att Göteborg ska vara residensstad i det nya länet. Residensstaden är den stad där länsstyrelsen har sitt säte. Som vi redogör för i kapitel 15 om länsstyrelserna i de föreslagna länen är vår bedömning att det bör finnas flera verksamhetsorter i varje län för de sammanslagna länsstyrelserna.

Vid valet av residensstad talar ett flertal omständigheter för Göteborg. Denna stad är på många sätt navet i det västsvenska samarbetet med sin hamn, storlek och som centrum för många olika funktioner inom såväl offentlig förvaltning som det privata näringslivet. Vi föreslår därför att Göteborg ska vara residensstad i Västra Götalands län.

14 Det regionala tillväxtarbetet i länen

Av regeringens direktiv framgår att det är landstingen som i framtiden bör ha det regionala utvecklingsansvaret i länen. Detta innebär ett ansvar för att utarbeta en strategi för länets långsiktiga utveckling. I det här kapitlet beskriver vi kortfattat detta arbete. På ett övergripande sätt redogör vi också för hur arbetet regleras. Vi belyser även det bredare arbetet för utveckling och tillväxt i länen. Vi avser att i slutbetänkandet återkomma med ett mer fördjupat resonemang om det regionala tillväxtarbetet.

14.1 Det regionala utvecklingsansvaret

Enligt lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län och lagen (2002:34) om samverkansorgan i länen innebär det regionala utvecklingsansvaret bland annat uppgifter i det regionala tillväxtarbetet samt upprättande och fastställande av länsplaner för regional transportinfrastruktur. Utöver det som regleras i lagar och förordningar beträffande det regionala utvecklingsansvaret har de regionala aktörer som har detta ansvar fått ytterligare uppgifter inom den regionala tillväxtpolitiken genom särskilda regeringsbeslut.

14.1.1 Det regionala tillväxtarbetet

Målet för den regionala tillväxtpolitiken är utvecklingskraft i alla delar av landet med stärkt lokal och regional konkurrenskraft. Inriktningen för dagens regionala tillväxtpolitik presenteras i den Nationella strategin för hållbar regional tillväxt och attraktions-

kraft 2015–2020 (N2015/05297/RT). Strategin är vägledande och styrande för arbetet med regional tillväxt fram till 2020 och ska bland annat bidra till att uppnå målet med den regionala tillväxtpolitiken.

Den nationella strategin och dess prioriteringar ska vägleda arbetet med framtagandet och genomförandet av regionala utvecklingsstrategier samt andra strategier och program inom det regionala tillväxtarbetet. Prioriteringarna ska även ligga till grund för de nationella myndigheternas medverkan i arbetet.

De aktörer som har det regionala utvecklingsansvaret i länen har enligt lagen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län och lagen om samverkansorgan i länen till uppgift att:

- Utarbeta och fastställa en strategi för länets utveckling och samordna insatser för genomförandet av strategin.
- Besluta om användningen av vissa statliga medel för regionalt tillväxtarbete.
- Följa upp, låta utvärdera och årligen till regeringen redovisa resultaten av det regionala tillväxtarbetet.
- Upprätta och fastställa länsplaner för regional transportinfrastruktur.
- Samverka med länets kommuner, länsstyrelsen och övriga berörda statliga myndigheter samt med företrädare för berörda organisationer och näringslivet i länet.

Enligt lagen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län får även de landsting som avses i lagen utföra uppgifter inom ramen för EU:s strukturprogram.

Finansieringen av det regionala tillväxtarbetet sker genom flera aktörer och ofta med inslag av gemensam finansiering. Anslaget 1:1 Regionala tillväxtåtgärder under utgiftsområde 19 Regional tillväxt används för projektverksamhet och regionala företagsstöd. Fördelningen och villkoren för anslaget användning regleras i anslagets regleringsbrev.

I de län som omfattas av lagen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län samt i Kalmar län beslutar landstingen respektive samverkansorganet om 95 procent av medlen och länsstyrelsen om fem

procent. I övriga län där uppgiften åvilar samverkansorgan varierar fördelningen av medel mellan länsstyrelsen och samverkansorganet.

De landsting som omfattas av lagen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län samt Gotlands kommun och samverkansorganet i Kalmar län beslutar också om regionalt företagsstöd. Uppgiften omfattar även kommersiell service och de regionala serviceprogrammen. I övriga län beslutar länsstyrelserna om de regionala företagsstöden. Nämnda aktörer kan även besluta om stöd enligt förordningen (2008:81) om stöd till anläggning av kanalisation för att främja utbyggnad av infrastruktur för informationsteknik.

14.1.2 Ett bredare arbete för tillväxt och utveckling

Utöver de uppgifter som regleras i lagstiftningen har de aktörer som har det regionala utvecklingsansvaret i länen fått uppgifter inom den regionala tillväxtpolitiken genom särskilda regeringsbeslut. Som exempel kan nämnas uppgifterna att upprätta regionala kompetensplattformar för att främja kompetensförsörjning och utbildningsplanering på kort och lång sikt samt att utarbeta och genomföra handlingsplaner för jämställd regional tillväxt (N2009/09378/RT respektive N2011/06562/RT).

Det finns även uppgifter som inte direkt följer av det regionala utvecklingsansvaret men som ändå framhålls i den nationella strategin för hållbar regional tillväxt. Exempelvis har landstingen en central roll i kultursamverkansmodellen. Genom den får landstingen ett ökat regionalt ansvar genom att de i samverkan med länets kommuner och kulturlivet utarbetar en plan för hur det statliga bidraget ska fördelas till regional kulturverksamhet.

Dessutom finns det frågor som rent formellt inte är en del av det regionala tillväxtarbetet men som kan betraktas som en del av ett bredare arbete för tillväxt och utveckling. Ett exempel på det är landstingens ansvar för att bedriva regional biblioteksverksamhet liksom att utarbeta en biblioteksplan för länet.

14.1.3 Länstransportplaner

Enligt förordningen (2009:236) om en nationell plan för transportinfrastruktur är Trafikverket ansvarigt för att upprätta en nationell och trafikslagsövergripande plan för transportinfrastruktur. Denna nationella plan ska vara utgångspunkten vid ledning och för fördelningen av statliga medel.

Enligt förordningen (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur ska länsplaner för regional transportinfrastruktur upprättas. Dessa planer ska vara en utgångspunkt i arbetet och fördelningen av medel för investeringar och förbättringsåtgärder.

Länsplaner upprättas och fastställs av den aktör som har det regionala utvecklingsansvaret i länet.

Länsplanen ska upprättas med hänsyn till de samlade transportbehoven inom länet och sträcka sig över de tolv närmaste åren. Planen ska bland annat omfatta investeringar i statliga vägar som inte ingår i stamvägnätet och åtgärder som kan påverka transportefterfrågan och val av transportsätt samt åtgärder som ger en effektivare användning av befintlig infrastruktur. Länsplanen får även avse investeringar och förbättringsåtgärder för vilka Trafikverket ansvarar enligt förordningen om en nationell plan för transportinfrastruktur.

14.2 Det regionala utvecklingsansvaret är organiserat på olika sätt

Eftersom den organisatoriska grunden för det regionala utvecklingsansvaret har växt fram under en lång tidsperiod så ser det olika ut i länen. I de län där landstingen ansvarar för arbetet med regional utveckling är det huvudsakligen lagen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län som reglerar landstingets ansvar. I de län där ansvaret ligger på ett kommunalt samverkansorgan är det lagen om samverkansorgan i länen som reglerar arbetet. I övriga län är det länsstyrelserna som ansvarar för arbetet.

Genom förordningen (2007:713) om regionalt tillväxtarbete lägger regeringen bland annat fast inriktningen för arbetet, oavsett vem som har ansvaret. Det innebär att det är ett styrande dokument för landstingen, de kommunala samverkansorganen och

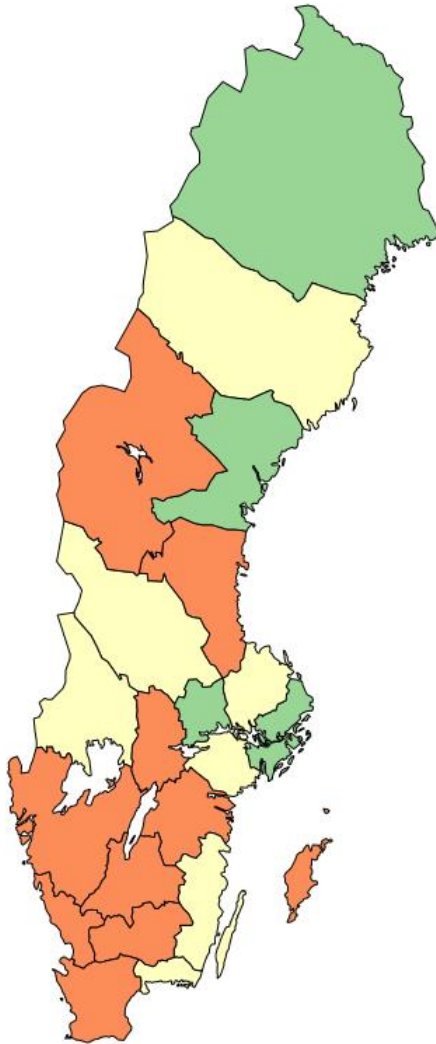
länsstyrelserna liksom andra statliga myndigheter som på ett eller annat sätt arbetar med dessa frågor.

Det här innebär att det regionala utvecklingsansvaret inte är organiserat efter en sammanhållande princip, snarare finns det i dag tre.

- Landsting: I tio län har landstinget det regionala utvecklingsansvaret. På Gotland är det kommunen som har detta ansvar.
- Kommunala samverkansorgan: I sju län har kommunala samverkansorgan ansvaret för frågorna.
- Länsstyrelser: I fyra län har länsstyrelsen det regionala utvecklingsansvaret.

Regeringen har i propositionen Ändrat regionalt utvecklingsansvar i vissa län (prop. 2015/16:176) förslagit att Uppsala, Västmanlands, Västernorrlands och Norrbottens läns landsting, får överta ansvaret från samverkansorgan respektive länsstyrelser.

Figur 14.1 Det regionala utvecklingsansvarets organisering



Landsting: Östergötland, Jönköping, Kronoberg, Gotland, Skåne, Halland, Västra Götaland, Örebro, Gävleborg, Jämtland

Kommunalt samverkansorgan: Uppsala, Södermanland, Kalmar, Blekinge, Värmland, Dalarna, Västerbotten

Länsstyrelsen: Stockholm, Västmanland, Västernorrland, Norrbotten

14.3 Länsstyrelserna och andra statliga myndigheter

I ett antal län har länsstyrelsen uppgifter motsvarande de landsting som omfattas av lagen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län samt Gotlands kommun och samverkansorganen. Dessa är Stockholms, Västmanlands, Västernorrlands och Norrbottens län. Utöver detta har länsstyrelserna i samtliga län även uppgifter inom det regionala tillväxtarbetet och vid planeringen av transportinfrastruktur. Enligt 18 § 1 förordningen om regionalt tillväxtarbete ansvarar länsstyrelsen för att följa upp hur andra statliga myndigheter tillämpar det regionala utvecklingsprogrammet. Länsstyrelsen ska vidare enligt 18 § 2 samma förordning främja och samordna andra statliga myndigheters insatser för regional tillväxt i länet samt informera samverkansorganen, de landsting som omfattas av lagen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län och Gotlands kommun om andra statliga myndigheters insatser för regional tillväxt i respektive län.

I arbetet med planering av transportinfrastruktur har samtliga länsstyrelser dessutom ett prövningsansvar kopplat till den fysiska planeringsprocessen. Detta innebär bland annat att länsstyrelserna ska godkänna upprättade miljökonsekvensbeskrivningar, avge yttranden över arbetsplaner för vägar och järnvägar samt pröva vissa tillstånd enligt miljöbalken.

14.3.1 Ett utvecklat samspel

Som vi har beskrivit i kapitel 4 har tidigare utredningar pekat på att det finns en delvis oklar rollfördelning i det regionala tillväxtarbetet. Bland annat på grund av att de kommunala organen med utvecklingsansvar och statliga myndigheter delvis har överlappande och ibland konkurrerande uppgifter. Detta kan skapa onödiga problem i arbetet för utveckling och tillväxt. Därför anser vi att samspelet mellan de aktörer som har det huvudsakliga utvecklingsansvaret i länet och de statliga myndigheterna behöver utvecklas. Erfarenheterna från bland annat Västra Götaland visar att ett fungerande samspel mellan dessa regionala aktörer, med sina respektive perspektiv och uppdrag, kan vara en betydelsefull framgångsfaktor för länets samlade utvecklingskraft.

Vår uppfattning är att ett utvecklat samspel kräver tydliga roller i det regionala tillväxtarbetet. Det behövs också en ömsesidig respekt för dessa roller. Dessutom anser vi att förutsättningarna bör vara likvärdiga i alla län. Vår avsikt är att närmare diskutera former, styrning och arbetssätt för detta i vårt slutbetänkande.

14.4 Ett samlat ledarskap för regionernas utveckling

Kommitténs förslag: 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.

Kommitténs bedömning: Samtliga landsting bör senast i samband med att nya och större landsting bildas åläggas detta ansvar.

Vårt förslag är att de nya 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 den 1 januari 2019. Samtliga landsting bör få detta ansvar senast när de nya landstingen bildas.

Som vi redan har konstaterat är det regionala utvecklingsansvaret organiserat på olika sätt. Allt fler landsting omfattas dock av lagen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län. Det framgår också av regeringens direktiv att det är den princip som bör gälla för samtliga län. Genom att ge landstingen detta ansvar uppnås en tydligare och enhetlig organisation för dessa frågor. Nedan utvecklar vi varför landstingen ska ha det regionala utvecklingsansvaret. Vi ser inga skäl att göra avsteg från detta i något fall. Vi anser att de nya landstingen ska ta över det regionala utvecklingsansvaret när de landstingen bildas.

14.4.1 Varför bör landstingen ha det regionala utvecklingsansvaret?

En central utgångspunkt är att den regionala tillväxtpolitiken ska bidra till utvecklingskraft i alla delar av landet med stärkt lokal och regional konkurrenskraft. Regeringen anger i budgetpropositionen för 2016 att en modern och aktiv regional tillväxtpolitik för hela landet inriktas på att länen ska ges möjligheter att växa och utvecklas efter sina särskilda förutsättningar (prop. 2015/16:1 utgiftsområde 19).

Möjligheterna till insyn, delaktighet och demokratisk förankring i det regionala tillväxtarbetet bör också i största möjliga mån tillgodoses. Ansvaret för dessa frågor bör därför finnas i ett direktvalt politiskt organ.

Dessutom bör alla medborgare ges likvärdiga möjligheter till delaktighet och ansvarsutkrävande, oavsett var man bor i Sverige. Som vi har redogjort för finns det tre olika modeller för hur detta ansvar är organiserat. För att säkerställa likvärdigheten är det rimligt att det finns en organiseringsmodell som gäller som huvudregel för alla län.

15 Länsstyrelser i de föreslagna länen

Länsstyrelserna är de enda statliga myndigheterna som har territoriet som organisatorisk utgångspunkt och inte enskilda sektorsområden.

Enligt förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion finns i varje län en länsstyrelse som ansvarar för den statliga förvaltningen i länet i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret för särskilda förvaltningsuppgifter. Länsstyrelsen ska verka för att nationella mål får genomslag i länet samtidigt som hänsyn ska tas till regionala förhållanden och förutsättningar.

Länsstyrelsen ska utifrån ett statligt helhetsperspektiv arbeta sektorsövergripande och inom myndighetens ansvarsområde samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser. Länsstyrelsen ska främja länets utveckling och noga följa tillståndet i länet samt ansvara för de tillsynsuppgifter som ålagts den.

Länsstyrelserna har uppgifter inom ett stort antal områden, bland annat trafikföreskrifter, livsmedelskontroll, djurskydd och allmänna veterinära frågor, regional tillväxt, infrastrukturplanering, hållbar samhällsplanering och boende, energi och klimat, kulturmiljö, skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, naturvård, samt miljö- och hälsoskydd, lantbruk och landsbygd, fiske, folkhälsa, jämställdhet och integration.

Utöver dessa områden anges i instruktionen också ett antal sektorsövergripande uppgifter eller synsätt som länsstyrelserna ska utgå ifrån i sitt arbete, rörande bland annat jämställdhetsperspektiv, barns bästa, tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning, mänskliga rättigheter, nationella folkhälsomål, miljö kvalitetsmål och klimatanpassning. Utöver i länsstyrelseinstruktionen och i regleringsbrevet regleras länsstyrelsernas uppgifter i ett stort antal författningar.

Vi har tidigare beskrivit den geografiska asymmetri som finns generellt i den statliga förvaltningen. Även länsstyrelseorganisationen är till delar asymmetrisk. Storleksmässigt varierar länsstyrelserna kraftigt där Länsstyrelsen i Västra Götalands län är störst och Länsstyrelsen i Gotlands län är minst, dessa skillnader i storlek och resurser försvårar den alltmer utvecklade samverkan mellan länsstyrelserna. Inom länsstyrelserna finns det även en uppgiftsmässig asymmetri där inte alla länsstyrelser har samma uppgifter. Detta hänger delvis samman med att vissa frågor enbart är relevanta i vissa län, såsom rennärlingsfrågor eller vissa frågor kopplade till kusterna.

Det finns även en verksamhetsmässig asymmetri där vissa frågor koncentrerats till ett mindre antal länsstyrelser i syfte att åstadkomma en effektiv och likvärdig hantering av ärenden. Som exempel kan nämnas att vid 12 länsstyrelser finns en miljöprövningsdelegation, en länsstyrelse hanterar tillstånd för kampsport, fem länsstyrelser är vattenmyndigheter, sju länsstyrelser hanterar stiftelseärenden, fem länsstyrelser har särskilt ansvar avseende tillsyn över gränsöverskridande avfallstransporter och tre länsstyrelser har särskilt ansvar att förebygga penningtvätt. Ett antal mindre ärendegrupper har koncentrerats till sju länsstyrelser.

Som en följd av den pågående processen att flytta över det regionala utvecklingsansvaret till landstingen är endast fyra länsstyrelser regionalt utvecklingsansvariga, såsom det definieras i lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar. Ytterligare förändringar inom detta område har föreslagits (prop. 2015/16:176), endast Länsstyrelsen i Stockholms län kommer ha detta ansvar från och med 2017.

Länsstyrelsernas verksamhet berör ett flertal olika intressenter. Exempelvis har länsstyrelsen kontakter med kommuner inom ramen för till exempel plan- och byggfrågor och tillsyn, med landstingen avseende krisberedskap och regionalt tillväxtarbete, med statliga myndigheter avseende regionalt tillväxtarbete och som utförare av viss tillsyn, med enskilda medborgare vid tillståndsprövning och viss tillsyn samt med näringsidkare vid tillståndsprövning och tillsyn.

De totala kostnaderna för samtliga 21 länsstyrelser uppgick 2015 till 4,8 miljarder kronor. Antalet årsarbetskrafter vid länsstyrelserna uppgick till 4 585. Av dessa arbetade 31 procent inom områdena naturvård och miljöskydd. Andra områden där stor andel

av årsarbetskrafterna är sysselsatta är lantbruk och landsbygd samt livsmedelskontroll, djurskydd och allmänna veterinära frågor.

De arbetsuppgifter som åligger länsstyrelserna ska fullgöras oavsett antalet län i Sverige. Vi har inte i uppgift att föreslå att verksamheter, med undantag för det regionala utvecklingsansvaret, ska flyttas till eller från länsstyrelserna. Färre län innebär färre länsstyrelser men också länsstyrelser med en delvis annan funktion.

Vi kommer att återkomma till länsstyrelsernas uppdrag i vårt slutbetänkande. Vi anser att det är av vikt att länsstyrelsernas roll att samordna statlig verksamhet i länen och deras roll i arbetet med regional utveckling tydliggörs och utvecklas. Detta beskrivs närmare i kapitel 7 respektive kapitel 14.

15.1 Länsstyrelsernas verksamhetsorter

Kommitténs bedömning: Länsstyrelsernas verksamhet bör bedrivas vid fler verksamhetsorter i varje län än enbart respektive residensstad.

I de flesta län bedrivs länsstyrelsernas verksamhet huvudsakligen i residensstaden. Detta torde vara en effekt av att samhället under lång tid koncentrerat offentlig verksamhet till dessa orter. I budgetpropositionen har under flera år anförts att:

Det är viktigt att de statliga myndigheternas lokalisering kan få en större spridning över landet. Det handlar om att pröva om myndigheter kan lokaliseras utanför storstäderna, i första hand till länscentra eller vissa andra orter. (prop. 2015/16:1, utgiftsområde 19)

Vidare finns i de allra flesta län en befolkningsmässig koncentration till residensstaden, vilket ofta gör residensstaden till den största arbetsmarknaden. Detta i kombination med att avstånden mellan residensstaden och länets alla delar i de flesta län inte varit alltför stora har gjort det effektivt att koncentrera huvuddelen av verksamheten till respektive residensstad. Flera länsstyrelser har kontor eller arbetsplatser för exempelvis naturbevakare på andra platser i länen. I de län som bildades under 1990-talet genom sammanläggning av tidigare län har länsstyrelsen mer omfattande verksamhet på flera orter i länet.

Länsstyrelsernas verksamhet spänner över många områden och vilka som är direkt berörda av verksamheten varierar. Vilka som är berörda av en specifik verksamhet kan vara av betydelse för var denna verksamhet bör vara lokaliserad. Vi bedömer att flera av de verksamheter som vänder sig direkt till medborgare eller företag, exempelvis många typer av tillståndsprövning och tillsyn, och som kräver en fysisk närhet till verksamheten bör bedrivas från flera orter i respektive nytt län. Verksamheter som inte vänder sig direkt till medborgare eller företag, som främst är av intern karaktär eller som är av mindre omfattning torde med fördel kunna koncentreras till färre platser inom länet för att uppnå en effektiv och likvärdig verksamhet. I dessa diskussioner bör en åtskillnad göras mellan koncentration och centralisering. Flera typer av verksamhet bör av effektivitetsskäl koncentreras och utföras på endast en eller två platser i länet, dock är det inte givet att det måste vara samma plats som den plats där myndighetens ledning är lokaliserad. Vissa andra verksamheter kan det dock vara rationellt att centralisera till samma ort som myndighetens ledning. Sammanfattningsvis finns det behov för de nybildade myndigheterna att ta ett samlat grepp på verksamheternas lokalisering och hur olika verksamheter bör placeras för att åstadkomma en effektiv verksamhet med tillräcklig lokal närvaro. Vidare kan det för vissa länsstyrelser finns skäl att förlägga verksamhet vid ytterligare orter, utöver dagens residensstäder och verksamhetsorter, om det gagnar verksamheten.

15.2 Koncentration av viss verksamhet

Den 1 januari 2010 trädde ändringar i bland annat stiftelseförordningen (1995:1280) i kraft. Ändringarna syftade till att få till stånd en mer effektiv och enhetlig tillsyn över stiftelser (prop. 2008/09:84). Ändringarna har inneburit att länsstyrelserna i Stockholms, Östergötlands, Skåne, Västra Götalands, Dalarnas, Västernorrlands och Norrbottens län pekats ut som tillsynsmyndigheter avseende stiftelser, en uppgift som tidigare samtliga länsstyrelser ansvarade för.

I propositionen Ändring av viss länsstyrelseverksamhet (prop. 2011/12:31) föreslog regeringen att viss verksamhet skulle koncentreras till ett mindre antal länsstyrelser i syfte att åstadkomma en högre effektivitet och en mer rationell användning av resurser,

såväl ekonomiska som personella. Ytterligare ett syfte som angavs i propositionen var att säkerställa en väl fungerande rättssäkerhet. Genom ett större antal förordningsändringar som trädde i kraft den 1 juli 2012 koncentrerades vissa ärendetyper till länsstyrelserna i Stockholms, Östergötlands, Skåne, Västra Götalands, Dalarnas, Västernorrlands och Norrbottens län.

Sedan 2012 finns vid tolv länsstyrelser särskilda miljöprövningsdelegationer som har till uppgift att pröva vissa ärenden enligt miljöbalken. Prövningsområdena för respektive delegation utgör i de flesta fall flera län. Dessa prövningar gjordes tidigare av respektive länsstyrelse.

I förordningen med länsstyrelseinstruktion pekas fem länsstyrelser ut som vattenmyndigheter med ansvar för förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön. Dessas geografiska ansvarsområden utgår från en indelning av Sverige i fem vattendistrikt indelade efter naturgeografiska avrinningsområden.

Vi har i våra direktiv inte haft i uppdrag att utvärdera den koncentration av olika verksamheter som skett mellan länsstyrelserna. Vi har dock i uppdrag att analysera om den föreslagna nya indelningen leder till behov av att ändra i koncentrationen.

Koncentrationen av verksamheter har skett i syfte att skapa tillräcklig ärendemängd i olika frågor för att kunna säkerställa en effektiv och rättssäker hantering av ärendena. Vår bedömning är att den önskade effektiviteten och rättssäkerheten kan uppnås inom ramen för sex länsstyrelser avseende de ärendetyper som hittills koncentrerats till sju eller fler länsstyrelser. I dessa fall bör de nya länsstyrelserna som huvudregel få ansvar för dessa frågor inom sitt eget geografiska område. De miljöprövningsdelegationer som i dag finns inrättade vid tolv länsstyrelser bör i stället inrättas vid de nya länsstyrelser som bildas. Ansvarsområdena för de vattenmyndigheter som finns vid vissa länsstyrelser definieras av de naturgeografiska avrinningsområdena. Till vattenmyndigheter bör de länsstyrelser utses som övertar uppgifterna från de nuvarande länsstyrelser som tillika är vattenmyndigheter, vattendistriktet bör dock lämnas oförändrade.

Vissa länsstyrelser har, trots länsstyrelsernas karaktär som regional myndighet, uppgifter som avser ett nationellt ansvar, exempelvis rörande tillstånd för kampsportsmatcher och arbete mot hedersförtryck. I dessa fall har oftast länsstyrelsernas sektorsövergripande

kompetens varit ett tungt vägande skäl att tilldela dem uppgifterna. Eftersom vi inte har i uppdrag att ändra ansvarsfördelningen mellan länsstyrelserna och olika sektorsmyndigheter har vi inte analyserat några förändringar i denna del. I det fall en länsstyrelse haft ett nationellt uppdrag bör detta överföras till den nya länsstyrelse som ersätter den tidigare.

15.3 Länsstyrelsernas finansiering

Kommitténs bedömning: Fördelning av förvaltningsanslaget till de nya länsstyrelserna i Norrlands, Svealands och Västra Götalands län bör ske på så sätt att de nya länsstyrelserna tilldelas det sammanlagda anslag som de ingående länsstyrelserna skulle ha fått enligt befintlig fördelningsmodell om indelningsändringen inte ägt rum.

Länsstyrelsernas verksamhetskostnader 2015 uppgick till 4,8 miljarder kronor. Länsstyrelsernas förvaltningsanslag omfattade samma år 2,6 miljarder kronor. Övrig finansiering härrörde främst från bidrag från andra statliga myndigheter. Även om de exakta siffrorna varierar något över tid är bilden densamma att omkring hälften av de årliga kostnaderna finansieras via förvaltningsanslaget.

I betänkandet Statens regionala förvaltning – förslag till en angelägen reform (SOU 2012:81) gjordes en grundlig genomgång av länsstyrelsernas finansiering och i betänkandet lämnades förslag på att länsstyrelserna direkt ska få disponera en betydligt större andel av de medel som finansierar deras verksamhet. Vi anser att den analys som gjordes i det betänkandet i denna fråga alltjämt är relevant. Regeringen har i bland annat budgetpropositionen för 2016 (utgiftsområde 1) beskrivit utmaningarna med nuvarande finansieringsstruktur och angett att man avser fortsätta arbetet med att se över och renodla länsstyrelsernas finansiering. Vi instämmer i att detta är viktigt och anser att det bör ske en renodling, och därmed förstärkning, av länsstyrelsernas finansiering.

Det förvaltningsanslag som finns för länsstyrelserna beslutas årligen av riksdagen och fördelas sedan av regeringen genom ett så kallat regleringsbrev. Anslaget fördelas mellan länsstyrelserna huvudsakligen utifrån sju parametrar som är avsedda att spegla verksam-

hetens kostnader. Dessa är kopplade till folkmängd, antalet kommuner, areal, insatser för regional utveckling, miljöärenden, djurskyddskontroll samt lantbrukarstöden. Vidare tilldelas varje myndighet ett grundbelopp oavsett myndighetens storlek samt en viss summa i Skåne län och Västra Götalands län för att kompensera för att de har fler verksamhetsorter än de flesta andra länsstyrelser. De länsstyrelser som nu föreslås bildas blir färre och kommer att ha flera verksamhetsorter.

Vid sammanläggningar av länsstyrelser kommer det att uppstå omställningskostnader. Dels på grund av viss kompetensväxling och dels på grund av att vissa investeringar kan behövas för att möjliggöra verksamhet i ett större län. Dessa länsstyrelser kommer dessutom ha flera verksamhetsorter. Vi anser att länsstyrelserna i Norrlands, Svealands och Västra Götalands län bör tilldelas förvaltningsanslag motsvarande det de ingående länsstyrelserna skulle fått med befintlig fördelningsmodell om länsindelningen skulle varit oförändrad. Vi avser att återkomma i frågan om resurstilldelningen till samtliga länsstyrelser i slutbetänkandet. Detta eftersom medelsfördelningen till en länsstyrelse med dagens modell påverkas av länsstyrelsestrukturen i övrigt.

15.4 Länsstyrelsen i Norrlands län

Kommitténs förslag: Länsstyrelserna i Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län ska sammanföras till Länsstyrelsen i Norrlands län.

Kommitténs bedömning: De uppgifter som åvilat de fyra tidigare länsstyrelserna bör fullgöras av Länsstyrelsen i Norrlands län. Även vissa uppgifter som beträffande Västernorrlands och Jämtlands län har åvilat länsstyrelsen i Gävleborg bör fullgöras av Länsstyrelsen i Norrlands län.

Länsstyrelserna i Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län ansvarar för den regionala statliga förvaltningen i dessa län i den utsträckning inte annat är föreskrivet. Antalet årsarbetskrafter vid dessa fyra myndigheter uppgick till totalt 867 stycken 2015. Samma år redovisades antalet ärenden vid dessa

myndigheter till sammanlagt knappt 45 000. Länsstyrelsen i Jämtlands län är den minsta av dessa länsstyrelser och Länsstyrelsen i Norrbottens län den största mätt i såväl antal årsarbetskrafter som antal ärenden.

Dessa länsstyrelser har till viss del olika uppdrag. Det regionala utvecklingsansvaret är olika fördelat i dessa län vilket påverkar länsstyrelsernas uppgifter, detta redogörs för i kapitel 14. Den koncentration av vissa ärendetyper som skett bland länsstyrelserna medför att Länsstyrelsen i Västernorrlands län ansvarar för dessa ärenden även avseende Jämtlands län, på motsvarande sätt ansvarar Länsstyrelsen i Norrbottens län för dessa ärenden även avseende Västerbottens län. Vid Länsstyrelsen i Västernorrlands län finns en miljöprövningsdelegation med Västernorrlands och Jämtlands län som prövningsområde. Länsstyrelserna i Västernorrlands och Norrbottens län är vattenmyndigheter för Bottenvikens respektive Bottenhavets vattendistrikt. Länsstyrelserna i Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län har särskilda uppgifter rörande territoriella EU-program, renskötsel och fjällförvaltning. Vår bedömning är att Länsstyrelsen i Norrlands län, med undantag för vad som föreslås i kapitel 14 om regionalt utvecklingsansvar, bör ansvara för alla de uppgifter de tidigare fyra länsstyrelserna ansvarade för. När det gäller arbete med gränsöverskridande avfallstransporter ansvarar länsstyrelsen i Gävleborgs län för tillsynen i bland annat Jämtlands och Västernorrlands län. Vi anser att Länsstyrelsen i Norrlands län ska ha ansvaret för dessa uppgifter. Detta innebär således en ändring av det geografiska tillsynsansvaret jämfört med i dag. Uppgiftsfördelningen regleras av regeringen genom förordningar.

Länsstyrelsen i Norrlands län kommer ansvara för den statliga förvaltningen i ett geografiskt stort område. Länsstyrelsens uppgifter är i vissa frågor beroende av geografisk närhet till exempelvis tillsynsobjekt. Andra arbetsuppgifter är dock av sådan art att de ur effektivitetsperspektiv med fördel kan koncentreras till färre verksamhetsorter. Länsstyrelsen bör utöver residensstaden ha flera verksamhetsorter. Statens regionala närvaro bör upprätthållas för att garantera god kunskap om förutsättningarna i alla delar av de nya länen. Fördelningen av verksamheter mellan orterna bör vara resultatet av en analys som sker vid bildandet av den nya myndigheten och beslutas av myndigheten eller regeringen.

15.5 Länsstyrelsen i Svealands län

Kommitténs förslag: Länsstyrelserna i Uppsala, Södermanlands, Örebro, Västmanlands, Dalarnas och Gävleborgs län ska sammanföras till Länsstyrelsen i Svealands län.

Kommitténs bedömning: De uppgifter som åvilat de sex tidigare länsstyrelserna bör fullgöras av Länsstyrelsen i Svealands län.

De uppgifter avseende Uppsala, Södermanlands och Västmanlands län som utförts av Länsstyrelsen i Stockholms län bör utföras av Länsstyrelsen i Svealands län.

Länsstyrelserna i Uppsala, Södermanlands, Örebro, Västmanlands, Dalarnas och Gävleborgs län ansvarar för den regionala statliga förvaltningen i dessa län i den utsträckning inte annat är föreskrivet. Antalet årsarbetskrafter vid dessa sex myndigheter uppgick till totalt 967 stycken 2015. Samma år redovisades antalet ärenden vid dessa myndigheter till sammanlagt drygt 50 000. Fem av länsstyrelserna är i princip lika stora avseende såväl antal årsarbetskrafter som antalet ärenden. Länsstyrelsen i Dalarnas län är den största länsstyrelsen mätt i såväl antal årsarbetskrafter som antal ärenden.

Precis som i övriga delar av landet har dessa länsstyrelser till del olika uppdrag. Det regionala utvecklingsansvaret är olika fördelat i dessa län vilket påverkar länsstyrelsernas uppgifter, detta redogörs för i kapitel 14. Den koncentration av vissa ärendetyper som skett bland länsstyrelserna medför att Länsstyrelsen i Dalarnas län ansvarar för dessa ärenden även avseende Gävleborgs, Örebro och Värmlands län medan Länsstyrelsen i Stockholms län ansvarar för dessa ärenden avseende Uppsala, Södermanland och Västmanlands län.

Vid Länsstyrelsen i Uppsala län finns en miljöprövningsdelegation med Uppsala, Södermanlands och Västmanlands län som prövningsområde. Vid Länsstyrelsen i Dalarnas län finns en miljöprövningsdelegation med Dalarnas och Gävleborgs län, slutligen ansvarar miljöprövningsdelegationen vid Länsstyrelsen i Örebro län även för prövningar avseende Värmlands län.

Länsstyrelsen i Västmanlands län är vattenmyndighet för Norra Östersjöns vattendistrikt. Länsstyrelsen i Örebro län ansvarar för

prövning av tillstånd för kampsportsmatcher. Länsstyrelsen i Jämtlands län ansvarar för vissa rennäringsfrågor avseende Dalarnas och Gävleborgs län.

Vår bedömning är att Länsstyrelsen i Svealands län, med undantag för vad som föreslås i kapitel 14 om regionalt utvecklingsansvar, bör ansvara för alla de uppgifter de tidigare sex länsstyrelserna ansvarade för. Detta med undantag även för de verksamheter som avser Värmlands län som bör fullgöras av den länsstyrelse som i övrigt ansvarar för den regionala förvaltningen där.

Vi anser vidare att Länsstyrelsen i Svealands län ska ansvara för de verksamheter avseende Svealands län som koncentrerats till Stockholms län i enlighet med regeringens proposition Ändring av viss länsstyrelseverksamhet (prop. 2011/12:31).

När det gäller arbete med gränsöverskridande avfallstransporter ansvarar Länsstyrelsen i Gävleborgs län för tillsynen i bland annat Dalarnas och Gävleborgs län medan Länsstyrelsen i Stockholms län ansvarar för tillsynen i Södermanlands, Uppsala, Västmanlands och Örebro län. Vi anser att Länsstyrelsen i Svealands län ska ha ansvaret för dessa uppgifter.

Detta innebär således en viss ändring av det geografiska tillsynsansvaret jämfört med i dag. Uppgiftsfördelningen regleras av regeringen genom förordningar.

Länsstyrelsen i Svealands län kommer ansvara för den statliga förvaltningen i ett område med många kommuner och relativt stora geografiska avstånd. Länsstyrelsens uppgifter är i vissa frågor beroende av geografisk närhet till exempelvis tillsynsobjekt. Andra arbetsuppgifter är dock av sådan art att de ur effektivitetsperspektiv med fördel kan koncentreras till färre verksamhetsorter. Länsstyrelsen bör utöver residensstaden ha flera verksamhetsorter. Statens regionala närvaro bör upprätthållas för att garantera god kunskap om förutsättningarna i alla delar av de nya länen. Fördelningen av verksamheter mellan orterna bör vara resultatet av en analys som sker vid bildandet av den nya myndigheten och beslutas av myndigheten eller regeringen.

15.6 Länsstyrelsen i Västra Götalands län

Kommitténs förslag: Länsstyrelserna i Värmlands och Västra Götalands län ska sammanföras till Länsstyrelsen i Västra Götalands län.

Kommitténs bedömning: De uppgifter som åvilat de båda tidigare länsstyrelserna bör fullgöras av Länsstyrelsen i Västra Götalands län.

De uppgifter avseende Värmlands län som utförts av Länsstyrelsen i Dalarnas län eller Länsstyrelsen i Örebro län bör utföras av Länsstyrelsen i Västra Götalands län.

Länsstyrelserna i Värmlands och Västra Götalands län ansvarar för den regionala statliga förvaltningen i dessa län i den utsträckning inte annat är föreskrivet. Antalet årsarbetskrafter vid dessa myndigheter uppgick till totalt 862 stycken 2015. Samma år redovisades antalet ärenden vid dessa myndigheter till sammanlagt drygt 53 000. Länsstyrelsen i Västra Götalands län är avsevärt större än Länsstyrelsen i Värmlands län.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län har verksamhet på flera orter och ansvarar även för länsstyrelsernas gemensamma IT-organisation. Denna omfattar i dagsläget 130 årsarbetskrafter. Även i övrigt skiljer sig de båda länsstyrelsernas uppdrag åt. Det regionala utvecklingsansvaret är olika fördelat i dessa län vilket påverkar länsstyrelsernas uppgifter, detta redogörs för i kapitel 14. Den koncentration av vissa ärendetyper som skett bland länsstyrelserna medför att Länsstyrelsen i Västra Götalands län ansvarar för dessa ärenden även avseende Hallands län medan Länsstyrelsen i Dalarnas län ansvarar för dessa ärenden avseende Värmlands län.

Vid Länsstyrelsen i Örebro län finns en miljöprövningsdelegation med Örebro och Värmlands län som prövningsområde.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län är vattenmyndighet för Västerhavets vattendistrikt. De ansvarar även för bland annat vissa frågor om penningtvätt för ett större område.

Vår bedömning är att Länsstyrelsen i Västra Götalands län, med undantag för vad som föreslås i kapitel 14 om regionalt utvecklingsansvar, bör ansvara för alla de uppgifter de båda tidigare länsstyrelserna ansvarade för.

Vi anser vidare att Länsstyrelsen i Västra Götalands län ska ansvara för de verksamheter avseende det nya länet som koncentrerats till Dalarnas län i enlighet med regeringens proposition Ändring av viss länsstyrelseverksamhet (prop. 2011/12:31) samt för den prövning avseende Värmlands län som utförts av miljöprövningsdelegationen vid Länsstyrelsen i Örebro län.

Detta innebär således en viss ändring av det geografiska tillsynsansvaret jämfört med i dag. Uppgiftsfördelningen regleras av regeringen genom förordningar.

Precis som dagens länsstyrelse i Västra Götalands län kommer den nya länsstyrelsen i Västra Götalands län att ansvara för den statliga förvaltningen i ett område med många kommuner och relativt stora geografiska avstånd. Länsstyrelsens uppgifter är i vissa frågor beroende av geografisk närhet till exempelvis tillsynsobjekt. Andra arbetsuppgifter är dock av sådan art att de ur effektivitetsperspektiv med fördel kan koncentreras till färre verksamhetsorter. Dagens Västra Götalands län har större kontor på flera orter. Länsstyrelsen bör även fortsatt ha flera verksamhetsorter. Statens regionala närvaro bör upprätthållas för att garantera god kunskap om förutsättningarna i alla delar av de nya länen. Fördelningen av verksamheter mellan orterna bör vara resultatet av en analys som sker vid bildandet av den nya myndigheten och beslutas av myndigheten eller regeringen.

16 Val i samband med indelningsändringar

I detta kapitel redogör vi för vad som gäller för val i samband med indelningsändringar.

16.1 Val till riksdagen

Kommitténs bedömning: Valkretsarna för val till riksdagen bör inte ändras med anledning av den ändrade länsindelningen.

Kommitténs förslag: Berörda valkretsar för val till riksdagen ska ha nya benämningar enligt följande.

- Valkretsarna Uppsala län, Södermanlands län, Örebro län, Västmanlands län, Dalarnas län och Gävleborgs län ska heta Svealands läns östra, södra, västra, mellersta, nordvästra respektive nordöstra valkrets.
- Valkretsarna Västernorrlands län, Jämtlands län, Västerbottens län och Norrbottens län ska heta Norrlands läns sydöstra, sydvästra, mellersta respektive norra valkrets.
- Valkretsarna Västra Götalands läns norra valkrets och Värmlands län ska i stället heta Västra Götalands läns mellersta respektive norra valkrets.

För val till riksdagen, landstingsfullmäktige och kommunfullmäktige ska det finnas geografiskt avgränsade områden för vilka det ska väljas ledamöter till den beslutande församling valet gäller (valkretsar). Vid val till riksdagen är landet indelat i 29 valkretsar. Valkretsarna vid riksdagsval finns angivna i 4 kap. 2 § vallagen (2005:837).

Enligt 4 kap. 3 § vallagen ska Valmyndigheten senast den 30 april det år då ordinarie val ska hållas besluta hur många fasta valkretsmandat som varje valkrets vid val till riksdagen ska ha. För riksdagsvalet 2018 innebär det att Valmyndigheten senast den 30 april 2018 ska besluta om valkretsmandat. Om ett beslut om ändrad länsindelning eller ändrad kommunal indelning påverkar antalet fasta valkretsmandat vid val till riksdagen och beslutet träder i kraft den 1 januari året efter det år då ordinarie val till riksdagen har hållits, ska den ändrade indelningen beaktas vid valet till riksdagen redan från och med den dagen ändringen har beslutats. Vår bedömning är att det inte finns skäl att ändra valkretsarna vid val till riksdagen med anledning av den föreslagna ändrade länsindelningen.

Ett alternativ när det gäller namnet på valkretsarna, som också tillämpades vid bildandet av Skåne och Västra Götalands län, är att använda det nya länets namn och väderstreck följt av en uppräknings av de aktuella kommunerna, till exempel Skåne läns västra valkrets. Ett annat alternativ är att i stället för väderstreck försöka använda sig av de gamla länsnamnen, bland annat för att medborgarna ska kunna känna igen sig. Eftersom de nuvarande länen inte kommer att finnas kvar skulle det då bli fråga om till exempel Västmanlands valkrets i Svealands län. Detta skulle då bli missvisande eftersom Västmanland (landskapet) inte är samma geografiska område som det nuvarande Västmanlands län. Vi föreslår därför att samma konstruktion används som vid bildandet av Skåne och Västra Götalands län. Det innebär exempelvis att den valkrets som i dag i vallagen heter Norrbottens län i stället ska heta Norrlands läns norra valkrets följt av en uppräknings av de kommuner som i dag ingår i Norrbottens läns valkrets (samtliga kommuner i det nuvarande länet) och så vidare.

16.2 Val till landstingsfullmäktige

Enligt 4 kap. 1 § indelningslagen (i dess nya föreslagna lydelse, nuvarande 3 kap. 1 §) gäller att om en ändrad landstings- eller kommunindelning ska träda i kraft den 1 januari året efter det år då ordinarie val hålls till landstings- och kommunfullmäktige, ska valet avse landstinget och kommunen enligt den nya indelningen.

Vid val till landstingsfullmäktige är landstinget en enda valkrets, om inte fullmäktige beslutar att dela in landstinget i två eller flera valkretsar. Alla landsting är i dag indelade i valkretsar. Om landstingsfullmäktige väljer att dela in landstinget i valkretsar ska detta enligt 4 kap. 8 § vallagen beslutas senast den 31 oktober året före det valår då den nya indelningen ska gälla för första gången. För att gälla ska beslutet fastställas av länsstyrelsen. Enligt samma bestämmelse får regeringen, om det behövs, bestämna att beslut om indelning i valkretsar får meddelas senare.

Eftersom de nu föreslagna indelningsändringarna för landstingens del ska träda i kraft den 1 januari 2019, och valet äger rum 2018, ska landstingsfullmäktiges beslut enligt huvudregeln fattas senast den 31 oktober 2017.

Som framgår av kapitel 3 om rättsliga förutsättningar för indelningsändringar ska regeringens beslut om ändrad landstingsindelning meddelas senast ett år innan ändringen ska träda i kraft. Om det finns synnerliga skäl, får beslutet meddelas vid en senare tidpunkt, dock inte senare än åtta månader före ikraftträdandet. Det innebär att regeringen ska fatta beslut senast i december 2017 om det inte finns synnerliga skäl att meddela beslutet senare. Regeringens beslut om landstingsindelningen är i sin tur beroende av riksdagens beslut om länsindelning eftersom landstingsindelningen anknyter till länsindelningen.

Om det den 31 oktober 2017, när beslutet om valkretsar för landstingen enligt huvudregeln ska fattas, ännu inte skulle finnas något beslut om ny landstingsindelning finns alltså möjlighet för regeringen att bestämna att beslutet om indelning i valkretsar för landstingen får meddelas senare.

Beslutet om eventuell indelning av det nya landstinget i valkretsar kommer att fattas innan något landstingsfullmäktige som kan företräda det nya landstinget har valts. Det blir därför indelningsdelegerade (se kapitel 3) som får besluta om att dela in det nya landstinget i valkretsar.

Även beslut om antalet ledamöter i det nya landstingsfullmäktige måste fattas av indelningsdelegerade, eftersom något fullmäktige för det nya landstinget ännu inte valts. Det är nämligen landstingsfullmäktige som enligt kommunallagen (1991:900) beslutar om antalet ledamöter. Enligt 5 kap. 1 § ska ett landsting med mer än 300 000 röstberättigade invånare ha minst 101 ledamöter. Antalet ska

bestämmas till ett udda tal. Fullmäktige kan besluta att det ska vara fler än 101 eftersom det inte finns någon övre gräns angiven. I Skåne, Stockholms och Västra Götalands läns landsting har man valt att ha 149 ledamöter. Beslut om förändringar av antalet ledamöter ska fattas före utgången av februari månad valåret enligt 5 kap. 3 § kommunallagen. Länsstyrelsen ska genast underrättas om beslutet.

16.3 Länsstyrelsernas uppgifter

Kommitténs förslag: Följande länsstyrelser ska ansvara för att fastställa det beslut om indelning i valkretsar för val till landstingsfullmäktige som landstingen genom indelningsdelegerade ska fatta senast den 31 oktober 2017.

- Länsstyrelsen i Västernorrlands län för Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län.
- Länsstyrelsen i Dalarnas län för Uppsala, Södermanlands, Örebro, Västmanlands, Dalarnas och Gävleborgs län.
- Länsstyrelsen i Västra Götalands län för Värmlands och Västra Götalands län.

När det gäller länen och länsstyrelserna är vårt förslag att ändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2018 (se kap. 18). Det innebär att de nya länen och länsstyrelserna bildas ett år före de nya landstingen.

Länsstyrelserna är regionala valmyndigheter. De beslutar om valdistrikt, svarar för den slutliga rösträkningen i alla val och fastställer resultaten vid kommun- och landstingsfullmäktigvalen. Länsstyrelserna är dessutom ansvariga för utbildningen av valnämnderna i de kommuner som ligger inom länet. Varje kommun är indelad i valdistrikt. Ett valdistrikt är ett geografiskt område och brukar bestå av mellan 1 000 och 2 000 röstberättigade. Länsstyrelsen beslutar om indelningen i valdistrikt på förslag av kommunfullmäktige. Sådana beslut ska ha fattats senast den 1 december året innan valåret för att gälla vid nästa val, alltså den 1 december 2017 för valet 2018. Dessa beslut bör respektive nuvarande länsstyrelse kunna fatta inför valet 2018 för kommunerna inom de nuvarande länen. När det gäller

utbildningen av valnämnderna i de kommuner som ligger inom länet bör respektive nuvarande länsstyrelse kunna ansvara för den fram till 1 januari 2018 när en ny länsstyrelse finns på plats. I varje valdistrikt finns en vallokal. Det är valnämnden i kommunen som bestämmer vilka lokaler som ska användas som vallokaler.

Det finns dock vissa beslut som måste fattas av någon av de nuvarande länsstyrelserna inom varje nytt län i samband med valet till landstingsfullmäktige. Som nämnts ovan ska landstingsfullmäktiges beslut om indelning i valkretsar fattas senast den 31 oktober 2017. För att gälla ska detta beslut fastställas av länsstyrelsen. Vid denna tidpunkt kommer det ännu inte att finnas någon länsstyrelse för de nya länen. Därför måste en av de nuvarande länsstyrelserna i varje nytt län utses att fatta detta beslut. Att fastställa beslutet är en mycket begränsad uppgift som skulle kunna åläggas vilken som helst av de nuvarande länsstyrelserna. I de nya Norrlands och Svealands län ansvarar enligt den koncentration som gjorts av vissa av länsstyrelsernas uppgifter länsstyrelserna i Norrbottens, Västernorrlands och Dalarnas län för vissa sorters ärenden som berör flera län. Vårt förslag är att länsstyrelserna i Västernorrlands respektive Dalarnas län ska vara ansvariga för att fastställa besluten om valkretsar. I det nya Västra Götalands län, som består av nuvarande Värmlands och Västra Götalands län föreslår vi att länsstyrelsen i Västra Götalands län ska göra detta.

När det gäller länsstyrelsernas uppgifter avseende valet 2018 ska de flesta hanteras under själva valåret. Det gäller till exempel bestämmelsen i 4 kap. 10 § vallagen. Enligt denna ska länsstyrelsen senast den 30 april det år då ordinarie val ska hållas besluta hur många fasta valkretsmandat som varje valkrets ska ha, om ett landsting är indelat i valkretsar. Regeringen får dock bestämma att beslut om fördelning av mandat får meddelas senare. Rösträkning och fastställande av resultat sker i samband med själva valet. Efter valet är det länsstyrelserna som, om en ersättare i landstingsfullmäktige har utsetts till ordinarie ledamot eller avgått som ersättare av någon annan orsak, ska göra nya beräkningar och utse ytterligare en ersättare för varje ledamot som berörs. Alla dessa uppgifter kan den nya länsstyrelsen ansvara för om den bildas 1 januari 2018.

17 Följändringar och föråldrad lagstiftning

En ändrad läns- och landstingsindelning medför att följändringar behöver göras i ett antal lagar. Vissa andra lagar med bestämmelser som hänvisar till nuvarande län och landsting är obsoleta och ska därför upphävas.

17.1 Följändringar

Kommitténs förslag: I följande lagar ska det göras följändringar med anledning av förslaget till ny läns- och landstingsindelning.

- lagen (1950:595) om gräns mot allmänt vattenområde
- rennäringslagen (1971:437)
- jaktlagen (1987:259)
- fiskelagen (1993:787)
- lagen (1994:1776) om skatt på energi
- lagen (2001:1170) om särskilda avdrag i vissa fall vid avgiftsberäkningen enligt lagen (1994:1920) om allmän löneavgift och socialavgiftslagen (2000:980)
- vägtrafikskattelagen (2006:227)
- lagen (2008:552) om katastrofmedicin som en del av svenska insatser utomlands
- drivmedelslagen (2011:319)

Förslaget till ändrad läns- och landstingsindelning medför att följdändringar behöver göras i ett antal lagar där det finns hänvisningar till nuvarande län och landsting, se kapitel 1. Det kommer även att behöva göras följdändringar i ett stort antal förordningar. Våra förslag till följdändringar i lagar har i de allra flesta fall utformats så att de inte medför någon ändring i sak.

När det gäller bestämmelsen i 17 § andra stycket rennäringslagen (1971:437) om rätt för vissa sameer som inte är medlem i någon sameby att ta slöjdvirke medför dock förslaget, vars nya utformning har lagtekniska skäl, viss materiell ändring. Enligt nuvarande reglering kan en i Västerbottens respektive Norrbottens län bosatt same som inte är medlem i någon sameby få tillstånd att inom det länet ta slöjdvirke för eget behov på viss mark inom lappmarkerna. En i Jämtlands eller Dalarnas län bosatt same som inte är medlem i någon sameby kan få sådant tillstånd på renbetesfjällen och inom de områden i Jämtlands och Dalarnas län som vid utgången av juni 1992 tillhörde staten och var särskilt upplåtna till renbete. Med den föreslagna nya lydelsen får länsstyrelsen ge en same bosatt i Norrlands län eller i kommunerna i nuvarande Dalarnas län, som inte är medlem i någon sameby, tillstånd att på viss mark inom lappmarkerna, på renbetesfjällen och inom de områden i Jämtlands och Dalarnas län som vid utgången av juni 1992 tillhörde staten ta slöjdvirke för eget behov. I praktiken torde detta inte innebära någon större förändring i sak. Eftersom det krävs tillstånd av länsstyrelsen finns det även möjlighet att följa utvecklingen och, vid behov, se över lagstiftningen.

Enligt lagen (2008:552) om katastrofmedicin som en del av svenska insatser utomlands får ett landsting bedriva hälso- och sjukvård utomlands i syfte att minimera de fysiska och psykiska följdverkningsarna av en olycka eller en katastrof (katastrofmedicinska insatser) vid insatser till stöd för utlandsmyndigheter och nödställda i en situation då många människor med anknytning till Sverige drabbas av en allvarlig olycka eller katastrof i utlandet. I 6 § regleras vilka landsting som ska upprätthålla beredskap för katastrofmedicinska insatser enligt lagen. Övriga landsting får upprätthålla sådan beredskap. Landstingen i Uppsala och Västerbottens län är två av de landsting som ska upprätthålla sådan beredskap. Vårt förslag är att de landsting som ersätter dessa två, nämligen landstinget i Svealands län och landstinget i Norrlands län tar över denna uppgift.

Vissa lagar, eller bestämmelser i lagar, till exempel uttrycket ”de områden i Jämtlands och Dalarnas län som vid utgången av juni 1992 tillhörde staten” som förekommer på flera ställen i rennäringslagen hänför sig till länsindelningen som den såg ut vid en viss tidigare tidpunkt. Sådana bestämmelser bör inte ändras. Det saknas i detta sammanhang skäl att ändra de lagar som hänför sig till något som skett historiskt och som handlar om delvis föräldrad lagstiftning finns inte skäl att ändra i detta sammanhang. Det gäller exempelvis Kongl. Maj:ts nådiga stadga (1873:26) om avvitrning i Västerbottens och Norrbottens läns lappmarker, lagen (1926:322) om rätten till vissa vatten i övre delen av Västerbottens län, lagen (1909:53 s.7) angående marks avstående för nomadlapparnas behov vid avvitrning ovan odlingsgränsen, lagen (1921:378) om ströängars indragande till kronan och lagen (1952:167) om allmänningssskogar i Norrland och Dalarna.

17.2 Upphävande av obsoleta lagar

Kommitténs förslag: Följande lagar ska upphöra att gälla vid utgången av 2017.

- lagen (1946:741) om förlängning av tiden för vissa servitut
- lagen (1959:517) om förlängning av tiden för vissa servitut
- lagen (1991:1149) om särskild skatteväxling med anledning av ändrat huvudmannaskap för service och vård för äldre och handikappade
- lagen (1992:1586) om slutavräkning av kommunalskattemedel för år 1991
- lagen (1993:1362) om slutavräkning av kommunalskattemedel för år 1992
- lagen (1997:1328) med anledning av bildandet av Västra Götalands län
- lagen (1998:587) om rätt för landstinget och kommunerna i Skåne län och Västra Götalands län att lämna bidrag till annan kommun

Vissa av nu gällande lagar med bestämmelser som hänvisar till nuvarande län och landsting är obsoleta och ska därför upphävas.

Lagarna om förlängning av tiden för vissa servitut handlar om skogsfångs- och mulbetesservitut i Norrland som bildades vid slutet av 1800-talet och i början av 1900-talet. Eftersom tiden för servitutens bestånd i de flesta fall hade bestämts till 50 år skulle många av servituten komma att upphöra i slutet av 1940-talet eller under 1950-talet. Genom de två lagarna kom servituten att förlängas till den 1 januari 1970. Genom ändringar åren 1969 och 1971 i 1959 års lag förlängdes giltighetstiden först till den 1 januari 1972 och därefter till den 1 januari 1974. I 1971 års lagstiftningsärende konstaterades att de aktuella servituten inte längre hade någon ekonomisk betydelse annat än i undantagsfall. Efter en kortare förlängning skulle varje förlängning kräva en individuell prövning av en servitutsnämnd. Servituten skulle kunna förlängas längst till den 1 januari 1984. De aktuella servituten har således numera upphört att gälla. Lagarna kan därför upphävas.

Lagen (1991:1149) om särskild skatteväxling med anledning av ändrat huvudmannskap för service och vård för äldre och handikappade innehåller bestämmelser om hur landsting och kommuner ska fastställa sin skattesats för år 1992, med anledning av det ändrade huvudmannskapet. Eftersom den reglerar 1992 års skattesatser fyller den inte längre någon funktion. Lagen kan därför upphävas.

Lagarna om slutavräkning av kommunalskatte-medel för år 1991 och 1992 innehåller bestämmelser om att från summorna av de skatte-medel som sammanlagt ska betalas ut till kommuner och landsting för år 1991 respektive 1992 ska avräkningar göras på visst sätt. Lagarna fyller inte längre någon funktion och ska därför upphävas.

Enligt lagen (1997:1328) med anledning av bildandet av Västra Götalands län ska det som är föreskrivet i eller annars följer av en lag eller annan författning beträffande Skattemyndigheten i Göteborgs och Bohus län, Skattemyndigheten i Älvsborgs län eller Skattemyndigheten i Skaraborgs län efter utgången av år 1997 i stället gälla Skattemyndigheten i Västra Götalands län. I fråga om Habo och Mullsjö kommuner ska dock det som är föreskrivet i eller annars följer av en lag eller annan författning beträffande Skattemyndigheten i Skaraborgs län efter utgången av år 1997 i

stället gälla Skattemyndigheten i Jönköpings län. Bestämmelserna i lagen (2003:642) med anledning av inrättande av Skatteverket har gjorts 1997 års lag obsolet och den kan därför upphävas.

Lagen (1998:587) om rätt för landstinget och kommunerna i Skåne län och Västra Götalands län att lämna bidrag till annan kommun innehåller bestämmelser om rätt att lämna bidrag till följd av överlåtelse av uppgifter mellan landstinget och kommunerna vid bildandet av Skåne läns landsting och Västra Götalands läns landsting. Lagen, som kom till med anledning av bildandet dessa landsting den 1 januari 1999 och inte längre tillämpas, kan nu upphävas.

18 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

18.1 Ändrad läns- och landstingsindelning

Kommitténs förslag: Den nya indelningen beträffande Norrlands, Svealands och Västra Götalands län ska träda i kraft den 1 januari 2018.

Den nya indelningen när det gäller landstingen i Norrlands, Svealands och Västra Götalands län ska träda i kraft den 1 januari 2019.

Vårt förslag är att den nya indelningen för länen ska träda i kraft ett år tidigare än den nya landstingsindelningen. Det innebär att de nya länen, och därmed även länsstyrelserna, ska bildas den 1 januari 2018.

Som framgår av kapitel 3 om rättsliga förutsättningar för indelning träder en indelningsändring i kraft den 1 januari det år som bestäms i beslutet om ändringen (2 kap. 6 § indelningslagen). Om ändringen är av sådan omfattning att ett landsting enligt den nya indelningen inte bör företrädas av de gamla landstingsfullmäktige gäller enligt samma bestämmelse att ändringen träder i kraft den 1 januari året efter det år då val i hela riket av fullmäktige har ägt rum.

Ikraftträdande av större ändringar i landstingsindelningen kan alltså tidigast ske den 1 januari 2019. Enligt våra direktiv ska vi om vi finner att det är möjligt att genomföra några indelningsändringar den 1 januari 2019 föreslå det i ett delbetänkande. I detta delbetänkande lämnas sådana förslag som kan träda i kraft den 1 januari 2019.

När det gäller länsindelningen är varken förfarandet vid eller kriterierna för ändring reglerat. Den nuvarande länsindelningen

framgår indirekt av regeringens tillkännagivande om länens indelning i kommuner (SFS 2007:229). Tillkännagivandet är inte normgivande utan anger endast hur Sveriges länsindelning ser ut vid en viss tidpunkt. Däremot gäller, som också nämnts i kapitel 3, att varje landsting omfattar ett län, om inte något annat är särskilt föreskrivet (1 kap. 2 § kommunallagen).

När Skåne och Västra Götalands län och landsting bildades trädde länsindelningarna respektive landstingsindelningarna i kraft vid olika tidpunkter.

I april 1996 beslutade riksdagen om ändrad länsindelning i Skåne. Beslutet om att bilda Skåne län trädde i kraft den 1 januari 1997. I maj 1997 beslutade riksdagen om att bilda Västra Götalands län och beslutet trädde i kraft den 1 januari 1998.

Regeringen beslutade i juni 1997 att Skåne läns landsting skulle bildas den 1 januari 1999. I november 1997 beslutade regeringen att Västra Götalands läns landsting skulle bildas den 1 januari 1999.

Det finns flera fördelar med att låta de nya länen bildas före de nya landstingen. En fördel är att när befolkningen under valåret ska rösta i valet till landstingsfullmäktige så kommer de redan att vara invånare i den nya geografiska enheten. Det blir då tydligare vad det är för församling man röstar till.

Länsstyrelserna har en rad funktioner att utföra i samband med en indelningsändring. Exempelvis är de regionala valmyndigheter och har ett antal uppgifter kopplade till landstingsvalen under själva valåret. Med hänsyn till detta är det en stor fördel om den nya länsstyrelsen då har bildats. Om så inte skett måste, som framgår av kapitel 16, någon av de nuvarande länsstyrelserna inom varje nytt län utses att ansvara för dessa uppgifter.

18.2 Författningsändringar

Kommitténs förslag: De författningsändringar som hänför sig till den ändrade länsindelningen ska träda i kraft den 1 januari 2018.

De författningsändringar som hänför sig till den ändrade landstingsindelningen ska träda i kraft den 1 januari 2019.

Med hänsyn till vårt förslag ovan om att riksdagens beslut om ändrad länsindelning ska träda i kraft den 1 januari 2018 så ska de författningsändringar som hänför sig till att länsindelningen ändras träda i kraft den 1 januari 2018. De flesta följdändringar som ska göras i lagstiftningen beror på den ändrade länsindelningen.

Eftersom den ändrade landstingsindelningen ska träda i kraft den 1 januari 2019 ska också de författningsändringar som ska göras i samband med den ändrade landstingsindelningen träda i kraft denna dag. Det gäller till exempel den nya bestämmelsen 12 a § i lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning och följdändringen i lagen (2008:552) om katastrofmedicin som en del av svenska insatser utomlands.

18.3 Övergångsbestämmelser

Kommitténs bedömning: Det behövs inga särskilda övergångsbestämmelser med hänsyn till den ändrade indelningen.

Vi har i kapitel 16 redogjort för länsstyrelsernas uppgifter i samband med val och att någon av de nuvarande länsstyrelserna, när det gäller valet 2018, måste utses som ansvarig för att fastställa beslutet om valkretsar vid valet till landstingsfullmäktige. Vår bedömning är att det utöver det inte behövs några särskilda övergångsbestämmelser med anledning av den ändrade indelningen.

19 Konsekvensanalys

Enligt kommittéförordningen (1998:1474) ska konsekvenser analyseras och kostnader identifieras samt beräknas. De kapitel som innehåller förslag på nya län innehåller analyser av konsekvenser av indelningsändringarna. Utgångspunkten för dessa analyser är det som anges i indelningslagen och dess förarbeten om bestående fördelar. I föreliggande kapitel behandlas konsekvenser som dessa kapitel inte omfattar.

Vår samlade bedömning är att våra förslag leder till långsiktiga positiva effekter för samhället i stort och skapar bättre förutsättningar att möta framtidens utmaningar. Samhällsekonomiskt är nettoeffekterna positiva även om det på kort sikt kan finnas omställningskostnader. De personella konsekvenserna är marginella och skapar förutsättningar att omfördela resurser från administration till kärnverksamheter. Genom att stärka landstingen och länsstyrelserna kan verksamheternas kvalitet säkerställas framgent. Större länsstyrelser skapar bland annat förutsättningar för en mer effektiv och rättssäker handläggning. Förslagen ska säkra den kommunala självstyrelsen och skapa förbättrade förutsättningar för ett stärkt arbete med miljö- och klimatfrågor. Dessutom skapas förutsättningar för en utvecklad kollektivtrafik som bättre motsvarar människors vardagsgeografi.

19.1 Allmänna samhällsekonomiska konsekvenser

Våra förslag bidrar till att långsiktigt stärka den svenska samhälls-ekonomi och bedöms bidra till en ökad tillväxt i hela Sverige, vilket redogörs för i bland annat kapitel 6. På kort sikt kan förslagen dock leda till vissa övergångskostnader för länsstyrelser och landsting. Det rör sig bland annat om kostnader som kan

relateras till personella frågor eller omställning av lokaler och administrativa eller andra styrningsrelaterade system.

Det kan även uppkomma omställningskostnader för andra myndigheter eller företag som har register eller system som baseras på länsindelningen.

Vår bedömning är att sådana kostnader är begränsade och övergående. Eftersom det huvudsakligen handlar om digitaliserad information bör denna omställning inte medföra några större statsfinansiella konsekvenser. De omställningskostnader som följer av en förändrad länsindelning bedöms därför kunna bäras inom respektive myndighets befintliga anslag.

19.2 Personella konsekvenser

Vår samlade bedömning är att förslagen inte kommer att leda till några omfattande personella konsekvenser i statliga myndigheter eftersom verksamheterna kommer att bestå. Vissa funktioner på central nivå i länsstyrelserna kommer att påverkas med viss övertalighet som följd. Detta skapar möjligheter att använda resurserna för att stärka verksamheterna, något som kan komma att vara nödvändigt för att möta framtidens utmaningar. Dessutom kommer förändringarna när det gäller det regionala utvecklingsansvaret innebära att viss personal kommer att behöva flytta från länsstyrelser till landsting.

19.3 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Våra förslag kommer inte på något direkt sätt att påverka jämställdheten mellan kvinnor och män.

Förslagen leder troligen på sikt till ökad pendling och förstoring av arbetsmarknadsregionerna. Högutbildade och män pendlar i dag i större utsträckning än lågutbildade och kvinnor. Dessa skillnader kan bland annat förklaras av att kvinnor till viss del har andra typer av arbeten än män och att kvinnor ofta tar ett större ansvar för det obetalda hushållsarbetet. Det är också vanligare med deltidsarbete bland kvinnor än män vilket kan vara svårt att förena med pendling.

Den ökade pendlingen kan därför antas i större utsträckning komma män till del.

En undersökning av pendlingen i Västra Götalands län pekar dock på ett ökat pendlande bland kvinnor. Även om kvinnorna var i minoritet bland pendlarna ökade antalet kvinnor som pendlade betydligt snabbare än antalet män. Mellan år 2000 och 2006 kunde man notera en ökning med 18 procentenheter för denna grupp av pendlare (Västra Götalandsregionen 2010).

Givet de strukturella ojämlikheter som existerar mellan kvinnor och män kan det finnas en risk att kvinnliga förtroendevalda politiker påverkas negativt. Geografiskt större landsting skapar ett behov av att resa längre sträckor för att fullgöra sina politiska uppdrag. Detta skulle kunna leda till att kvinnor i lägre grad åtar sig politiska uppdrag. Motsvarande problem kan även uppstå för exempelvis småbarnsföräldrar och egenföretagare.

Det är viktigt är att det redan från start finns en medvetenhet kring denna problematik och att man aktivt arbetar för att minska risken för att kvinnor och män avstår politiska uppdrag på grund av avstånden. Exempelvis genom ändrade arbetsformer och användande av möjligheterna till medverkan på distans.

19.4 Konsekvenser för miljön

En mer ändamålsenlig regional organisering kommer att stärka länsstyrelserna och därmed förbättra förutsättningarna för att nationella miljömål får genomslag i hela landet. Länsstyrelserna har ansvar för tillsyn, utveckling och samordning av det regionala mål- och uppföljningsarbetet. Av undersökningar som har gjorts framgår att länsstyrelserna generellt sett gör ett betydelsefullt och bra arbete men att det finns skillnader mellan dem, trots att länsstyrelserna uppgiftsmässigt är en relativt homogen grupp. Vår bedömning är att större länsstyrelser med bättre administrativ kapacitet kan flytta fram positionerna och stärka arbetet i samtliga län i syfte att uppnå klimat- och miljömålen i alla delar av landet.

19.5 Konsekvenser för kollektivtrafiken

Den sammantagna bedömningen är att förslagen skapar goda förutsättningar att planera inomregional kollektivtrafik som bättre motsvarar människors resande samt att göra nödvändiga investeringar för att utveckla kollektivtrafiken.

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

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

19.6 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Det är en demokratisk vinst med våra förslag att den interregionala samverkan och sjukvårdsregionernas betydelse kommer att minska. Den regionala direktvalda organisationen kommer i större utsträckning att svara för merparten av den sjukvård som befolkningen konsumerar. Detta kommer att tydliggöra medborgarnas möjligheter till ansvarsutkrävande, eftersom de folkvalda också kommer att få ett större direkt inflytande över den konsumerade välfärden. Detta leder till ett ökat självbestämmande.

Förslagen leder också till att landstingen får en större strategisk och ekonomisk kapacitet. Det kommer att skapa förutsättningar för god ekonomisk hushållning och ge förnyad ekonomisk kraft. Detta torde minska behovet av ökade statsbidrag till landstingssektorn. Genom att säkerställa denna kapacitet kan den kommunala självstyrelsen i landstingen upprätthållas.

19.7 Konsekvenser vid regelgivning

Enligt regeringens direktiv ska vi utreda de möjliga konsekvenser som följer av regelgivning. I samband med konsekvensutredningen ska vi också inhämta synpunkter från Tillväxtverket. Eftersom våra förslag inte har effekter av betydelse när det gäller regelgivning för enskilda företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt har vi inte funnit det nödvändigt att inhämta synpunkter från Tillväxtverket.

20 Författningskommentar

20.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1950:595) om gräns mot allmänt vattenområde

4 §

Paragrafen reglerar bland annat visst vattenområde i havet som hänförs till fastigheter i Norrbottens län. Paragrafens *första* och *andra stycke* har ändrats så att Norrbottens län har ersatts av Norrlands län. Det geografiska området är utförligt beskrivet i bestämmelsen, ändringarna medför därför ingen ändring i sak.

Ikraftträdande

Ändringarna i lagen träder i kraft den 1 januari 2018. Ändringarna är föranledda av förslaget till ändrad länsindelning och träder i kraft samtidigt som den.

20.2 Förslaget till lag om ändring i rennäringslagen (1971:437)

Renskötselområdet m.m.

3 §

Bestämmelsen reglerar var renskötsel får bedrivas. Paragrafens *första stycke punkten 1* har ändrats *dels* på så sätt att Norrbottens och Västerbottens läns lappmarker har ersatts med Norrlands läns lappmarker, *dels* att renbetesfjällen i Jämtlands län har ersatts med renbetesfjällen i Norrlands län. Eftersom begreppet lappmarker bara brukar användas om de områden i Norrbottens och

Västerbottens län som avses i bestämmelsen och eftersom uttrycket renbetesfjällen används om de områden i Jämtlands län som avses, innebär ändringen ingen materiell ändring.

Uttrycket ”de områden i Jämtlands och Dalarnas län som vid utgången av juni 1992 tillhörde staten” i paragrafens *andra stycke* har inte ändrats eftersom det hänför sig till länsindelningen som den såg ut 1992.

Renskötselrättens utövande

17 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om rätt för vissa sameer som inte är medlem i någon sameby att ta slöjdvirke. Paragrafens *andra stycke* har ändrats på så sätt att Länsstyrelserna i Västerbottens, Norrbottens och Jämtlands län har ersatts med Länsstyrelsen i Norrlands län.

Andra styckets första och *andra mening* har ändrats så att uttrycken ”en i länet bosatt same” och ”en i detta län eller i Dalarnas län bosatt same” har ersatts av ”en i länet eller i Avesta, Borlänge, Falu, Gagnefs, Hedemora, Leksands, Ludvika, Malung-Sälens, Mora, Orsa, Rättviks, Smedjebackens, Sätters, Vansbro, Älvdalens kommuner bosatt same”. De uppräknade kommunerna är de som ingår i det tidigare Dalarnas län. Vidare har den *första* och *andra meningen* i stycket skrivits om till en mening. Detta innebär att det blir en viss ändring av innehållet i bestämmelsen. Tidigare kunde en i Västerbottens respektive Norrbottens län bosatt same som inte är medlem i någon sameby få tillstånd att inom det länet ta slöjdvirke för eget behov på viss mark inom lappmarkerna. En i Jämtlands eller Dalarnas län bosatt same som inte är medlem i någon sameby kunde få sådant tillstånd på renbetesfjällen och inom de områden i Jämtlands och Dalarnas län som vid utgången av juni 1992 tillhörde staten och var särskilt upplåttna till renbete.

Med den nya lydelsen får länsstyrelsen ge en same bosatt någonstans i hela Norrlands län eller i tidigare Dalarnas län som inte är medlem i någon sameby tillstånd att på viss mark inom lappmarkerna, på renbetesfjällen och inom de områden i Jämtlands och Dalarnas län som vid utgången av juni 1992 tillhörde staten ta slöjdvirke för eget behov. Uttrycket ”de områden i Jämtlands och

Dalarnas län som vid utgången av juni 1992 tillhörde staten” har inte ändrats eftersom det hänför sig till länsindelningen som den såg ut 1992.

Någon större ändring i praktiken lär inte denna förändring innebära. Eftersom det krävs tillstånd av länsstyrelsen finns det även möjlighet att följa utvecklingen och se över lagstiftningen igen om det skulle vara nödvändigt. Våra överväganden finns i avsnitt 17.1.

Koncessionsrenskötsel

85 §

Bestämmelsen reglerar vem som kan få tillstånd att bedriva koncessionsrenskötsel. Paragrafens *första stycke* har ändrats så att Norrbottens län har ersatts av en uppräknig av de kommuner som ingår i det tidigare Norrbottens län. Ändringen medför ingen ändring i sak.

Ansvar, skadestånd och besvär m.m.

102 §

Bestämmelsen reglerar vilka länsstyrelser som fullgör åligganden enligt rennäringslagen. Paragrafen har ändrats på så sätt att länsstyrelses åligganden enligt lagen ska fullgöras av Länsstyrelsen i Norrlands län. Ändringen medför ingen materiell ändring eftersom skrivningen innebär att länsstyrelsen i Norrlands län även ska fullgöra de åligganden beträffande tidigare Dalarnas och Gävleborgs län som anges i lagen.

Ikraftträdande

Ändringarna i lagen träder i kraft den 1 januari 2018. Ändringarna är föranledda av förslaget till ändrad länsindelning och träder i kraft samtidigt som den.

20.3 Förslaget till lag om ändring i jaktlagen (1987:259)

Jakträtten m.m.

10 a §

Bestämmelsen reglerar viss jakträtt för staten. Paragrafen har ändrats så att Södermanlands, Örebro, Västmanlands och Dalarnas län har ersatts av Svealands län. Vilka kronoparker och kronoegendomar det rör sig om framgår av bestämmelsen. Ändringen medför ingen materiell ändring.

Ikraftträdande

Ändringarna i lagen träder i kraft den 1 januari 2018. Ändringarna är föranledda av förslaget till ändrad länsindelning och träder i kraft samtidigt som den.

20.4 Förslaget till lag om ändring i fiskelagen (1993:787)

Rätten till fiske

Om fiske i allmänt och enskilt vatten

12 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om att det i vissa fall inte krävs tillstånd att sträcka fast redskap från enskilt vatten vidare ut i allmänt vatten. *Första stycket punkten 1* har ändrats så att Norrbottens län har ersatts av Haparanda, Kalix, Luleå, och Piteå kommuner. Eftersom det är dessa kommuner som ligger vid kusten i tidigare Norrbottens län innebär detta ingen materiell ändring av bestämmelsen.

Bilaga

Svenska medborgares rätt att fiska i enskilt vatten

Bilagan innehåller bestämmelser om svenska medborgares rätt att fiska i enskilt vatten. Bilagan har ändrats på så sätt att Norrbottens, Västerbottens, Västernorrlands, Gävleborgs, Uppsala och Södermanlands län har ersatts av de kommuner i dessa län som berörs av bestämmelserna. Bilagan har även justerats språkligt så att ordet skall har ersatts med ska. Ändringarna medför ingen materiell ändring av bestämmelsen.

Ikraftträdande

Ändringarna i lagen träder i kraft den 1 januari 2018. Ändringarna är föranledda av förslaget till ändrad länsindelning och träder i kraft samtidigt som den.

20.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:1776) om skatt på energi

11 kap. Energiskatt på elektrisk kraft

4 §

Paragrafen innehåller en förteckning över kommuner som avses i 11 kap. 3 § första stycket samma lag, som gäller skattebelopp för elektrisk kraft. Paragrafen har ändrats så att rubrikerna Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands, Västernorrlands, Gävleborgs, Dalarnas och Värmlands län har ersatts av Norrlands, Svealands och Västra Götalands län. Under Norrlands, Svealands och Västra Götalands län anges de kommuner som även tidigare omfattades av bestämmelsen. Ändringarna är följdändringar föranledda av förslaget till ny länsindelning och innebär ingen ändring i sak.

Ikraftträdande

Ändringarna i lagen träder i kraft den 1 januari 2018. Ändringarna är föranledda av förslaget till ändrad länsindelning och träder i kraft samtidigt som den.

20.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:1170) om särskilda avdrag i vissa fall vid avgiftsberäkningen enligt lagen (1994:1920) om allmän löneavgift och socialavgiftslagen (2000:980)

Bilaga

Stödområde

I bilagan anges det stödområde i vilket stöd till näringslivet och viss ideell verksamhet ges i form av särskilda avdrag vid avgiftsberäkningen enligt lagen (1994:1920) om allmän löneavgift och socialavgiftslagen (2000:980). Bilagan har ändrats på så sätt att Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands, Västernorrlands, Gävleborgs, Dalarnas och Värmlands län ersatts av Norrlands, Svealands och Västra Götalands län. Efter Norrlands, Svealands och Västra Götalands län anges de kommuner som även tidigare omfattades av bestämmelsen. Ändringen innebär ingen ändring i sak.

Ikraftträdande

Ändringarna i lagen träder i kraft den 1 januari 2018. Ändringarna är föranledda av förslaget till ändrad länsindelning och träder i kraft samtidigt som den.

20.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning

Strukturbidrag

12 a §

Paragrafen är ny. Enligt bestämmelsen gäller, när landsting läggs samman enligt lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting, följande för strukturbidrag för det nya landstinget. Det nya landstinget ges rätt till ett årligt strukturbidrag med det belopp som de ingående landstingen sammantaget hade rätt till enligt 12 § samma lag vid tidpunkten för indelningsändringen. Våra överväganden finns i avsnitt 10.3.

Ikraftträdande

Ändringen i lagen träder i kraft den 1 januari 2019. Ändringen är föranledd av förslaget till ändrad landstingsindelning och träder i kraft samtidigt som den.

20.8 Förslaget till lag om ändring i vallagen (2005:837)

4 kap. Valkretsar och valdistrikt m.m.

Val till riksdagen

2 §

Paragrafen reglerar indelningen i valkretsar vid val till riksdagen. Paragrafen har ändrats på så sätt att Uppsala, Södermanlands, Örebro, Västmanlands, Dalarnas och Gävleborgs läns valkretsar har bytt namn till Svealands läns östra, södra, västra, mellersta, nordvästra och nordöstra valkretsar följt av en uppräkningslista av de kommuner som ingår i de tidigare länens valkretsar. Vidare har Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens läns valkretsar bytt namn till Norrlands läns sydöstra, sydvästra, mellersta och norra valkrets följt av en uppräkningslista av de kommuner som ingår i de tidigare länens valkretsar. Slutligen har

Västra Götalands norra valkrets bytt namn till Västra Götalands mellersta valkrets och Värmlands läns valkrets bytt namn till Västra Götalands läns norra valkrets följt av en uppräkningslista av de kommuner som ingår i tidigare Värmlands län. Ändringen innebär ingen materiell ändring eftersom det är samma geografiska område som anges för respektive valkrets. Våra överväganden finns i avsnitt 16.1.

Ikraftträdande

Ändringarna i lagen träder i kraft den 1 januari 2018. Ändringarna är föranledda av förslaget till ändrad länsindelning och träder i kraft samtidigt som den.

20.9 Förslaget till lag om ändring i vägtrafikskattelagen (2006:227)

Bilaga 1

Förteckning över kommuner som avses i 2 kap. 11 §

Bilagan innehåller en förteckning över kommuner för vilka vissa särskilda bestämmelser gäller för fordonsskatt för personbil klass I. Bilagan har ändrats på så sätt att Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands, Västernorrlands, Gävleborgs, Dalarnas och Värmlands län har ersatts av Norrlands, Svealands och Västra Götalands län. Efter Norrlands, Svealands och Västra Götalands län anges de kommuner som även tidigare omfattades av bestämmelsen. Ändringen innebär ingen ändring i sak.

Ikraftträdande

Ändringarna i lagen träder i kraft den 1 januari 2018. Ändringarna är föranledda av förslaget till ändrad länsindelning och träder i kraft samtidigt som den.

20.10 Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:552) om katastrofmedicin som en del av svenska insatser utomlands

Katastrofmedicinsk beredskap

6 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om vilka landsting som ska upprätthålla beredskap för katastrofmedicinska insatser enligt lagen. Paragrafens *första stycke* har ändrats på så sätt att landstingen i Uppsala och Västerbottens län har ersatts av landstingen i Svealands och Norrlands län. Våra överväganden finns i avsnitt 17.1.

Ikraftträdande

Ändringarna i lagen träder i kraft den 1 januari 2019. Ändringarna är föranledda av förslaget till ändrad landstingsindelning och träder i kraft samtidigt som den.

20.11 Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län

Lagens tillämpningsområde och definitioner

1 §

I paragrafen anges för vilka län lagen innehåller bestämmelser om regionalt tillväxtarbete och om länsplaner för regional transportinfrastruktur. Paragrafen har ändrats så att Örebro, Gävleborgs och Jämtlands län har ersatts av Svealands och Norrlands län.

3 §

I denna paragraf anges för vilka landsting, samt Gotlands kommun, lagen gäller. Paragrafen har ändrats så att Örebro läns landsting, Gävleborgs läns landsting och Jämtlands läns landsting har ersatts av Svealands läns landsting och Norrlands läns landsting. Våra överväganden finns i avsnitt 14.4.

4 §

Denna paragraf innehåller bestämmelser om att de landsting som avses i lagen får besluta att landstingsfullmäktige och landstingsstyrelsen i stället ska betecknas regionfullmäktige och regionstyrelsen. I tredje stycket anges dock att vid genomförande av val enligt vallagen (2005:837) ska beteckningen landstingsfullmäktige användas för dessa landsting. Paragrafens *tredje stycke* har ändrats på så sätt att Örebro läns landsting, Gävleborgs läns landsting och Jämtlands läns landsting har ersatts av Svealands läns landsting och Norrlands läns landsting.

Ikraftträdande

Lagändringarna träder i kraft den 1 januari 2018 i fråga om 1 § och i övrigt den 1 januari 2019. Våra överväganden kring ikraftträdande för ändrad läns- respektive landstingsindelning finns i avsnitt 18.1.

20.12 Förslaget till lag om ändring i drivmedelslagen (2011:319)

Definitioner

2 §

Paragrafen innehåller definitioner av vad som i denna lag avses med bland annat sommar och vinter i olika delar av landet. Paragrafen har ändrats när det gäller definitionerna av sommar och vinter på så sätt att Gävleborgs, Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län har ersatts av Norrlands län samt en uppräknning av de kommuner som ingår i tidigare Gävleborgs län. Ändringen medför ingen ändring i sak.

Ikraftträdande

Ändringarna i lagen träder i kraft den 1 januari 2018. Ändringarna är föranledda av förslaget till ändrad länsindelning och träder i kraft samtidigt som den.

Litteratur- och källförteckning

Utrednings- och kommittébetänkanden

- SOU 1961:40 Länsindelningen inom Stockholms- och Göteborgs-områdena.
- SOU 1963:58 Aktiv lokaliseringspolitik.
- SOU 1968:47 Förvaltning och folkstyre.
- SOU 1992:63 Regionala roller. En perspektivstudie.
- SOU 1992:64 Utsikt mot framtidens regioner – sju debattinlägg.
- SOU 1992:65 Kartboken.
- SOU 1992:66 Västsverige – region i utveckling.
- SOU 1995:27 Regional framtid.
- SOU 1997:57 I medborgarnas tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten.
- SOU 1998:166 Regional frihet och statligt ansvar: en principiell diskussion.
- SOU 1998:168 I skärningspunkten: Landshövdingarna och den centrala och regionala samordningen.
- SOU 2000:85 Regionalt folkstyre och statlig länsförvaltning.
- SOU 2003:88 Gemensamt finansierad utjämning i kommunsektorn.
- SOU 2003:123 Utvecklingskraft för hållbar välfärd.
- SOU 2007:10 Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft.
- SOU 2007:35 Flyttning och pendling i Sverige.
- SOU 2007:72. Kommunal kompetens i utveckling.
- SOU 2011:39 Likvärdiga förutsättningar – Översyn av den kommunala utjämningen.

- SOU 2012:81 Statens regionala förvaltning – förslag till en angelägen reform.
- SOU 2015:59 En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning.
- SOU 2015:98 Träning ger färdighet. Koncentrera vården för patientens bästa.
- SOU 2015:101 Demografins regionala utmaningar.
- SOU 2016:2 Effektiv vård.
- SOU 2016:13 Palett för ett stärkt civilsamhälle.

Rapporter och annan litteratur

- Bové, Bergström och Ohlsson (2015) Västra Götaland, SOM-rapport 2015:10. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Erlingsson (1999) Regional pånyttfödelse – ekonomi, demokrati och identitet i ett Europa under omvandling. Delrapport inom projektet Regionalisering och flernivådemokrati. Lund: Lunds universitet.
- Houlberg, Blom-Hansen och Serritzlev S (2015) Giver større kommuner administrative stordriftsfordele? Köpenhamn: KORA.
- Häggroth och Andersson (2012) Kommunala vägval. Nora: Nya Doxa
- Jerneck och Gidlund (2001) Komplex flernivådemokrati – Regional lobbying i Bryssel. Stockholm: Liber.
- Karlsson (2010) Landstingspolitikerna och den regionala demokratin framtid, i Lennart Nilsson (red) En region blir till. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Lidström (2009) Kan norra Sverige regionaliseras? Beslutsprocesser och medborgarperspektiv. Umeå universitet: Umeå.
- Lidström (2012) Ett delat Norrland: på väg mot regioner? Umeå universitet: Umeå.
- Nilsson (2016) Regionerna och den svenska flernivådemokratin, SOM-rapport nr 2016:25. Göteborg: Göteborgs universitet.
- OECD (2010), Territorial Review Sweden. Paris: OECD.

- Region Värmland (2013) Relationen Sverige – Norge och Värmlands roll. Karlstad: Region Värmland.
- Reglab (2013) Behövs regioner? Stockholm: Reglab.
- Roos (2012) Regionfrågan i de fyra nordligaste länen, i Lidström A (2012) Ett delat Norrland: på väg mot regioner? Umeå: Umeåuniversitet.
- Sandberg (2015) Starka, robusta och bärkraftiga kommuner, i Sveriges kommuner och Landsting (2015) Urbanisering - Utmaningar för kommuner med växande och minskande befolkning. Stockholm: SKL.
- SOM-institutet (2010) En region blir till: Västra Götalandsregionen 1999–2008. Göteborg: SOM-institutet.
- Statskontoret (2013) Myndigheternas arbete inom miljömålssystemet – Delrapport. Stockholm: Statskontoret.
- Studieförbundet Näringsliv och Samhälle (2014) Konjunkturrådets rapport 2014 – Hur får vi råd med välfärden? Stockholm: SNS.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2005) Regional politik – hur ser regionerna på utvecklingsfrågorna? Stockholm: SKL.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2007) Kommunstorlek och demokrati. Stockholm: SKL.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2013) Pendling till och från arbetet – med inriktning på perioden 2006-2011. Stockholm: SKL.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2015) Ekonomirapporten, april 2015 Om kommunernas och landstingens ekonomi. Stockholm: SKL.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2016a) Demokrati och regionstorlek - tänkbara konsekvenser av en ny regionindelning. Stockholm: SKL.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2016b) Ekonomirapporten, april 2016 Om kommunernas och landstingens ekonomi. Stockholm: SKL.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2016c) Hälsa- och sjukvården 2035. Stockholm: SKL.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2016d) Motiven för en regionreform Om behovet av en ny regionindelning. Stockholm: SKL.

- Tillväxtanalys (2011) Forskning och utveckling i internationella företag 2009. Österund: Tillväxtanalys.
- Tillväxtanalys (2013) Regional tillväxt 2013 – en rapport om regional tillväxt och utveckling. Östersund: Tillväxtanalys.
- Tillväxtanalys (2015) Regional tillväxt 2015 – trender och analyser om hållbar regional tillväxt och attraktionskraft. Östersund: Tillväxtanalys.
- Västra Götalandsregionen (2015) Därför är det bra att dela in Sverige i större och färre regioner – erfarenheter och argument från Västra Götaland. Göteborg: Västra Götalandsregionen.
- Västra Götalandsregionen (2016) Visst funkar det! Samverkan i en stor region. Göteborg: Västra Götalandsregionen.

Kommittédirektiv 2015:77

Ny indelning av län och landsting

Beslut vid regeringssammanträde den 2 juli 2015

Sammanfattning

En kommitté, bestående av en ordförande och en vice ordförande, ska föreslå en ny läns- och landstingsindelning som innebär att Sverige delas in i väsentligt färre län och landsting. Kommittén ska utgå från vilka behov medborgare och näringsliv har i olika frågor bl.a. transporter, arbetsmarknad, hälso- och sjukvård, utbildning, kultur och en god miljö. Kommittén bör därför 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. En ny indelning kan också möjliggöra en bättre samordning av arbetet med att vidta åtgärder för minskad klimatpåverkan, energiomställning och klimatanpassning samt att nå de nationella klimat- och miljömålen. Kommittén ska föreslå namn på de nya länen. Förslagen bör vara väl förankrade med berörda parter.

I uppdraget ingår bl.a. att göra den utredning som krävs för indelningsändringar samt att analysera behovet av ekonomiska regleringar och anpassning av systemet för kommunalekonomisk utjämning. I uppdraget ingår även att föreslå en ändrad enhetlig

beteckning för kommuner på regional nivå, om det visar sig lämpligt.

Kommittén ska vidare föreslå hur landstingen ska tilldelas det regionala utvecklingsansvaret och utreda vilka förvaltningsutgifter detta innebär och lämna förslag på finansiering.

I uppdraget ingår även att utreda om de verksamheter som i dag är koncentrerade till vissa länsstyrelser bör fortsätta vara det och analysera vilka eventuella organisatoriska åtgärder som kan vidtas för att höja effektiviteten i länsstyrelsernas verksamhet. Kommittén ska analysera behovet av andra verksamhetsorter än residensstaden för varje ny länsstyrelse samt behovet av en samordnad regionindelning avseende vissa statliga myndigheter.

Kommittén ska senast den 29 februari 2016 till regeringen lämna en delredovisning som innefattar en lägesbeskrivning av dialogen med berörda parter, förslag på den fortsatta processen och en redogörelse för behovet av eventuella kompletteringar av uppdraget. Kommittén ska lämna en motsvarande delredovisning senast den 31 januari 2017. Om kommittén finner att det är möjligt att genomföra en eller flera indelningsändringar som kan träda i kraft den 1 januari 2019 ska kommittén lämna ett delbetänkande senast den 30 juni 2016.

Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 augusti 2017.

Sveriges administrativa indelning

Den svenska förvaltningen är organiserad på tre nivåer: central, regional och lokal. På lokal nivå är Sverige indelat i 290 kommuner. På regional nivå är landet indelat i 21 län med en statlig myndighet (länsstyrelse) i varje län och 20 landsting med direktvalda fullmäktige. Varje landsting omfattar ett län med undantag för Gotlands län där kommunen ansvarar för de uppgifter som sköts av landstingen i andra län. Den nuvarande länsindelningen framgår indirekt av regeringens tillkännagivande om länens indelning i kommuner (SFS 2007:229). Tillkännagivandet är inte normgivande utan anger endast hur Sveriges länsindelning ser ut vid en viss tidpunkt.

Riksdagen beslutar om indelningen i län och regeringen beslutar om indelningen i kommuner och landsting.

Rättsliga förutsättningar för indelning

Enligt 14 kap. 6 § regeringsformen ska föreskrifter om grunderna för ändring i rikets indelning i kommuner meddelas i lag. Indelningen av kommuner och landsting regleras i lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting, fortsättningsvis kallad indelningslagen. Regeringen får besluta om ändring i rikets indelning i landsting, om hinder inte möter mot en ändring i länsindelningen. Av kommunallagen (1991:900) framgår att varje landsting omfattar ett län, om inte något annat är särskilt föreskrivet.

En ändring i landstingsindelningen får endast ske om den kan antas medföra bestående fördel för ett landsting eller en del av ett landsting eller andra fördelar från allmän synpunkt.

I ett ärende om indelningsändring ska det göras en utredning som omfattar alla omständigheter som inverkar på frågan. Samråd ska ske med de kommuner och landsting som har intresse av frågan. Om utredningen visar att indelningen bör ändras, ska ett förslag upprättas till ändringen samt till den ekonomiska reglering och de övriga föreskrifter som ändringen kan ge anledning till.

En indelningsändring träder i kraft den 1 januari det år som bestäms i beslutet om ändringen. Regeringens beslut om indelningsändring ska som huvudregel meddelas senast ett år innan ändringen ska träda i kraft.

När det gäller länsnamn finns det inte någon rättslig reglering. Vid bildandet av ett nytt län beslutar riksdagen om det nya länets namn och vilken stad som ska vara residensstad. Även vid förändringar som enbart rör ändring av länens namn behövs riksdagens ställningstagande.

Indelning enligt vallagen

För val till riksdagen, landstingsfullmäktige och kommunfullmäktige ska det finnas geografiskt avgränsade områden för vilka det ska väljas ledamöter till den beslutande församling som valet gäller, s.k. valkretsar.

Av vallagen (2005:837) framgår det att landet, vid val till riksdagen, är indelat i 29 valkretsar. Valkretsarna sammanfaller till stor

del med länen. Stockholms, Skåne och Västra Götalands län är dock indelade i flera valkretsar.

Valmyndigheten ska senast den 30 april det år då ordinarie val ska hållas besluta hur många fasta valkretsmandat som varje valkrets vid val till riksdagen ska ha. För riksdagsvalet 2018 innebär det att Valmyndigheten senast den 30 april 2018 ska besluta om valkretsmandat.

Om ett beslut om ändrad länsindelning eller ändrad kommunal indelning påverkar antalet fasta valkretsmandat vid val till riksdagen och beslutet träder i kraft den 1 januari året efter det år då ordinarie val till riksdagen har hållits, ska den ändrade indelningen beaktas vid val till riksdagen redan från och med den dagen ändringen har beslutats.

Landstingsfullmäktige kan fatta beslut om att dela in landstinget i två eller flera valkretsar. Ett sådant beslut ska fattas senast den 31 oktober året före det valår då den nya indelningen ska gälla för första gången. Det innebär att beslut om ändring av valkretsar inför 2018 års val måste fattas av landstingsfullmäktige senast den 31 oktober 2017. Regeringen får dock, om det behövs, bestämma att beslut om indelning i valkretsar får meddelas senare.

Om ett landsting är indelat i valkretsar, ska länsstyrelsen senast den 30 april det år då ordinarie val ska hållas besluta hur många fasta valkretsmandat som varje valkrets ska ha.

Förändringar i indelningen på regional nivå

Det har skett ett antal större ändringar i läns- och landstingsindelningen sedan de inrättades, men endast ett fåtal på senare tid. Två stora förändringar skedde i slutet på 1990-talet då Skåne och Västra Götalands län och landsting bildades.

Samtidigt som Skåne och Västra Götalands läns landsting bildades lades de berörda länen samman till Västra Götalands län respektive Skåne län och två kommuner flyttades över från Västra

Götalands län till Jönköpings län. Sammanläggningarna byggde i huvudsak på Regionberedningens slutbetänkande (SOU 1995:27). I april 1996 beslutade riksdagen i överensstämmelse med kommitténs förslag om ändrad länsindelning i Skåne (prop. 1995/96:38, bet. 1995/96:BoU9, rskr. 1995/96:206). Beslutet om att bilda Skåne län

trädde i kraft den 1 januari 1997. I maj 1997 beslutade riksdagen om att bilda Västra Götalands län och beslutet trädde i kraft den 1 januari 1998 (prop. 1996/97:228, bet. 1996/97:BoU13, rskr. 1996/97:228).

Landstingen i Skåne respektive Västra Götalands län bildades den 1 januari 1999. Samtidigt fick de båda landstingen, på försök, ansvar för vissa regionala utvecklingsuppgifter i enlighet med lagen (1996:1414) om försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning.

Ytterligare en förändring av länsindelningen skedde när Heby kommun bytte länsstillhörighet från Västmanlands län till Uppsala län den 1 januari 2007 (prop. 2005/06:2, bet. 2005/06:KU12, rskr. 2005/06:67).

Tidigare utredningar om den regionala indelningen

Frågan om en ny läns- och landstingsindelning har utretts ett flertal gånger, senast av Ansvarskommittén (Fi 2003:02) och Utredningen om den statliga regionala förvaltningen (Fi 2009:07).

Ansvarskommittén

Regeringen beslutade i januari 2003 att tillkalla en parlamentarisk kommitté med uppdrag att se över strukturen och uppgiftsfördelningen inom samhällsorganisationen (dir. 2003:10).

I februari 2007 överlämnade Ansvarskommittén sitt slutbetänkande Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft (SOU 2007:10) till regeringen. Kommittén föreslog bl.a. att nya, större län och landsting skulle bildas, att ett antal uppgifter med anknytning till regional utveckling skulle föras över från staten till landstingen och att landstingen i fortsättningen skulle benämnas regionkommuner. Remissinstanserna var till övervägande del positiva till kommitténs förslag att inrätta direktvalda regionkommuner med ansvar för hälso- och sjukvård och regional utveckling. Ansvarskommitténs förslag ledde dock inte till några indelnings- eller författningsändringar.

Utredningen om den statliga regionala förvaltningen

I juni 2009 tillsatte regeringen en särskild utredare med uppdrag att bl.a. göra en översyn av den statliga regionala förvaltningen och lämna förslag på hur utformningen av denna kan göras tydligare, mer samordnad och ändamålsenlig (dir. 2009:62).

I oktober 2010 lämnade utredningen delbetänkandet Sammanläggningar av landsting – övergångsstyre och utjämning (SOU 2010:77). Utredningen föreslog bl.a. att vid bildandet av nya landsting eller vid andra omfattande ändringar i landstingsindelningen ska regeringen besluta att det ny- eller ombildade landstinget ska företrädas av indelningsdelegerade (övergångsstyre), fram till dess att de nyvalda fullmäktige tillträder. Utredningen föreslog vidare en särskild reglering om ekonomiska bidrag vid förändringar i landstingsindelningen. Remissinstanserna var i huvudsak positiva till förslagen. Förslagen har dock inte lett till några författningsändringar varför det i dagsläget enbart finns bestämmelser om att indelningsdelegerade ska utses när nya kommuner bildas.

I sitt slutbetänkande Statens regionala förvaltning – förslag till en angelägen reform (SOU 2012:81) föreslog utredningen en ny indelning för att skapa robusta länsstyrelser. Antalet länsstyrelser föreslogs vara elva, och flera länsstyrelser föreslogs få ansvar för mer än ett län. Vidare föreslogs att ett antal statliga myndigheter skulle följa en ny statlig regional geografi. Utredningen föreslog även att det regionala utvecklingsansvaret som huvudregel ska vara landstingens uppgift. Utredningen angav att landstingen, i egenskap av direktvalda politiska organ med egen beskattningsrätt, har förutsättningarna att kunna leda och samordna det regionala tillväxtarbetet med hög demokratisk legitimitet och effektivitet. Utredningens förslag har inte remitterats och har inte lett till några indelnings- eller författningsändringar.

Ansvar för regional utveckling

Regionalt utvecklingsansvar i vissa län

I lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län anges genom uppräknings vilka län som omfattas av lagen och att lagen gäller för landstingen i de berörda länen och Gotlands kommun.

Dessa ska bl.a. utarbeta och fastställa en strategi för länets utveckling, samordna insatser för genomförandet av strategin samt upprätta och fastställa länsplaner för regional transportinfrastruktur.

Sedan lagen trädde i kraft 2011 har ytterligare landsting fått ansvar för de regionala utvecklingsuppgifterna. Lagen gäller nu för landstingen i Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Skåne, Hallands, Västra Götalands, Örebro, Gävleborgs och Jämtlands län samt Gotlands kommun.

Kommunala samverkansorgan

Av lagen (2002:34) om samverkansorgan i länen framgår att kommunala beslutande församlingar kan bilda samverkansorgan inom ett län för att ansvara för regionala utvecklingsfrågor i länet. De kommuner och landsting som beslutar att bilda ett sådant samverkansorgan ska anmäla detta till regeringen, som beslutar från vilken tidpunkt samverkansorganet ska ha det regionala utvecklingsansvaret i länet. I flera fall har det regionala utvecklingsansvaret från ett kommunalt samverkansorgan överförts till landstingen enligt lagen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län.

Kommunala samverkansorgan med regionalt utvecklingsansvar finns i dag i Uppsala, Södermanlands, Kalmar, Blekinge, Värmlands, Dalarnas och Västerbottens län.

Länsstyrelsernas arbete för regional utveckling

Länsstyrelserna i Stockholms, Västmanlands, Västernorrlands och Norrbottens län har det regionala utvecklingsansvaret i respektive län och fullgör de uppgifter som åligger vissa landsting och samverkansorgan enligt lagen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län och lagen om kommunala samverkansorgan. Oavsett hur det regionala utvecklingsansvaret är fördelat har samtliga länsstyrelser i uppgift att på olika sätt verka inom den regionala tillväxtpolitiken. Länsstyrelserna ska enligt förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion bl.a. verka för att nationella mål får genomslag i länet samtidigt som hänsyn ska tas till regionala förhållanden och förutsättningar. Länsstyrelserna ska arbeta sektorsövergripande och

främja länets utveckling. Länsstyrelserna ska vidare bidra till att generationsmålet och miljö kvalitetsmålen beaktas i det regionala tillväxtarbetet. Enligt förordningen (2007:713) om regionalt tillväxtarbete ska samtliga länsstyrelser följa upp hur andra statliga myndigheter tillämpar det regionala utvecklingsprogrammet, främja och samordna andra statliga myndigheters insatser för regional tillväxt i länet och i förekommande fall löpande informera annat organ som har regionalt utvecklingsansvar om andra statliga myndigheters insatser för regional tillväxt i länet.

Koncentration av viss länsstyrelseverksamhet

Den 1 januari 2010 trädde ändringar i bl.a. stiftelseförordningen (1995:1280) i kraft. Ändringarna syftade till att få till stånd en mer effektiv och enhetlig tillsyn över stiftelser (prop. 2008/09:84, bet. 2008/09:CU17, rskr. 2008/09:185). Ändringarna har inneburit att länsstyrelserna i Stockholms, Östergötlands, Skåne, Västra Götalands, Dalarnas, Västernorrlands och Norrbottens län pekats ut som tillsynsmyndigheter avseende stiftelser, en uppgift som tidigare samtliga länsstyrelser ansvarade för.

I propositionen Ändring av viss länsstyrelseverksamhet (prop. 2011/12:31, bet. 2011/12:KU2, rskr. 2011/12:135) föreslog regeringen att viss verksamhet skulle koncentreras till ett mindre antal länsstyrelser i syfte att åstadkomma en högre effektivitet och en mer rationell användning av resurser, såväl ekonomiska som personella. Ytterligare ett syfte som angavs i propositionen var att säkerställa en väl fungerande rättssäkerhet. Genom ett större antal förordningsändringar som trädde i kraft den 1 juli 2012 koncentrerades vissa ärendetyper till sju länsstyrelser.

Sedan 2012 finns vid tolv länsstyrelser särskilda miljöprövningsdelegationer som har till uppgift att pröva vissa ärenden enligt miljöbalken. Prövningsområdena för respektive delegation utgör i de flesta fall flera län. Dessa prövningar gjordes tidigare av respektive länsstyrelse. Regeringen har även valt att tillföra nya uppgifter till vissa länsstyrelser.

Beteckningarna landsting och region

I samband med att Skåne och Västra Götalands läns landsting fick vissa regionala utvecklingsuppgifter beslutades att de också skulle få möjlighet att beteckna landstingsfullmäktige och landstingsstyrelsen som regionfullmäktige respektive regionstyrelsen. Antalet landsting som fått den möjligheten har ökat eftersom fler landsting fått ta över det regionala utvecklingsansvaret. I dagsläget är det tio landsting samt Gotlands kommun som har denna möjlighet.

Det har inte gjorts någon ändring i kommunallagen som innebär att beteckningen region kan användas i stället för landsting. Inte heller i vallagen har beteckningen på de valda församlingarna på regional nivå förändrats.

Genom en ändring i regeringsformen som trädde i kraft den 1 januari 2011 togs begreppen primärkommun och landstingskommun bort. I regeringsformen anges nu att det finns kommuner på lokal och regional nivå. Enligt förarbetena omfattar uttrycket de båda nuvarande kommuntyperna: kommuner och landsting (prop. 2009/10:80 s. 208). Ändringen i regeringsformen innebär att det är möjligt för riksdagen att besluta om att ändra beteckningen landsting utan grundlagsändring.

En ändamålsenlig indelning

Behovet av en ändring av dagens indelning av län och landsting

Medborgarnas och näringslivets behov ryms alltmer sällan inom dagens administrativa gränser. Medborgarna rör sig över betydligt större geografiska områden än tidigare och de flesta samhällsfrågor berör mer än bara ett län. Detta ökar människors förväntningar på att kunna påverka och ta del av den offentliga verksamheten i allt större geografiska områden. Förändrade rörelsemönster och större geografiska bostads- och arbetsmarknader skapar också ett behov av att kunna lösa allt fler frågor på mellankommunal och regional nivå. Dessutom ökar behovet av samordning mellan olika ansvariga aktörer t.ex. när det gäller infrastruktur och kollektivtrafik.

Detta har vidare inneburit att allt fler frågor organiseras utifrån en annan indelning än län, t.ex. hälso- och sjukvårdsregionerna, koncentrationen av vattenförvaltningen och EU:s regionindelning

NUTS (Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques) som används för strukturfonds-programmen i Sverige. Flera statliga myndigheter har också valt en annan regional indelning för sin verksamhet.

Den nuvarande indelningen av län och landsting är således inte tillräckligt ändamålsenlig och effektiv. Med en annan indelning är det dessutom möjligt att skapa mer ändamålsenliga och effektiva organisationer. En ny indelning kan också möjliggöra en bättre samordning av arbetet med att vidta åtgärder för minskad klimatpåverkan, energiomställning och klimatanpassning samt att nå de nationella klimat- och miljömålen.

Hälsa- och sjukvården står inför stora utmaningar bl.a. till följd av en allt äldre befolkning och en intensiv kunskaps- och teknikutveckling. Flera landsting saknar i dagsläget tillräckligt befolkningsunderlag och resurser för att kunna göra effektiva investeringar i t.ex. teknisk utrustning och it-system. Förmågan att kunna bära, utveckla och rekrytera spetskompetens och förmågan att ta emot och omsätta ny kunskap kan också kopplas till landstingets storlek. Möjligheterna att bedriva en effektiv och god vård samt forskning och innovation av hög kvalitet förutsätter ofta större patientvolymer och mer resurser än vad som är fallet med nuvarande landstingsindelning. Att landstingen dessutom är av varierande storlek bidrar till ojämlika förutsättningar när det gäller möjligheten att upprätthålla tillgången till en god och säker vård på lika villkor. Detta bidrar sammantaget till att dagens struktur försvårar möjligheterna att tillgodose hela befolkningens tillgång till likvärdig vård av god kvalitet.

Även den statliga organisationen på regional nivå behöver utvecklas. Länsstyrelserna är statens främsta företrädare på regional nivå. De bedriver en mycket bred verksamhet som kräver ett visst underlag för att kunna bedrivas på ett likvärdigt, effektivt och rättssäkert sätt. På sikt kommer flera länsstyrelser att vara för små för att klara de uppgifter de har i dag.

Behovet av en genomgripande förändring av läns- och landstingsindelningen har konstaterats vid flera tillfällen bl.a. av Ansvarskommittén och Utredningen om den statliga och regionala förvaltningen. Även Kammarkollegiet konstaterade i sitt yttrande över ansökningar om landstingssammanläggningar från landsting i Norrland och Svealand att den fortsatta diskussionen om indelning

av landet borde utgå från en helhetssyn som omfattar hela riket och att alternativ som inte är begränsade till dagens länsgränser borde undersökas. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) anser, enligt Inriktningsdokument för kongressperioden 2012–2016, att det ur ett nationellt tillväxtperspektiv bör genomföras en regionreform. Vidare anser SKL att en stark regional aktör med legitimitet och med ett tydligt utvecklingsuppdrag kan stärka utvecklingen och tillväxten till nytta inte bara för den egna regionen utan för hela landet.

Konstitutionsutskottet har vidare i betänkandet (bet. 2013/14:KU30 s. 23) avseende regeringens proposition Regionalt utvecklingsansvar i Jönköpings, Örebro och Gävleborgs län (prop. 2013/14:46) angett följande. ”Det är enligt utskottets mening uppenbart att det måste finnas principer för hur landet ska vara organiserat på kommunal, regional och statlig nivå. Konsekvenserna av regeringens förslag i den nu föreliggande propositionen blir att landstingens befogenheter ökar men att grundproblemet med för små landsting – både geografiska och befolkningsmässigt – finns kvar. Direktiven för Ansvarskommitténs arbete uppnås inte. Utskottet anser att regeringen bör återkomma till riksdagen med ett förslag till en helhetslösning för den regionala organisationen. I avvaktan på detta bör det regionala utvecklingsansvaret som utskottet angett ovan överföras till den nuvarande regionala nivån i de län som kan uppvisa ett lokalt och regionalt initiativ.”

Det finns mot denna bakgrund starka skäl att se över dagens indelning i län och landsting och ta fram förslag på en framtida indelning som kan möta de framtida kraven på en ändamålsenlig indelning med effektiva organisationer. Utifrån ett medborgarperspektiv är det väsentligt att skapa en samhällsstruktur som är tydlig och som bättre stämmer överens med medborgarnas behov och det demokratiska ansvaret.

Uppdraget

En ny indelning av län och landsting

Kommittén ska föreslå en läns- och landstingsindelning för hela landet som medför bestående fördelar. Detta innebär bl.a. en bättre anpassning till demografiska och näringsgeografiska förhållanden,

stabila ekonomiska förhållanden i de nybildade landstingen, bättre överensstämmelse med medborgarnas behov av insyn och möjlighet till inflytande i lokala och regionala beslutsprocesser samt till ansvarsutkrävande. I bedömningen ska kommittén utgå från funktionella geografiska samband och från vilka behov medborgare och näringsliv i alla delar av landet har i olika frågor bl.a. kommunikation, transporter, arbetsmarknad, hälso- och sjukvård, utbildning, kultur och god miljö. Indelningen ska också innebära effektivare organisationer och verksamheter. Kommittén bör därför i sitt arbete utgå ifrån kommungränser och gränserna för befintliga och framtida s.k. arbetsmarknadsregioner eller funktionella regioner. Kommitténs förslag ska innebära att Sverige delas in i väsentligt färre län och landsting än i dag. Kommittén ska även analysera hur förslagen påverkar möjligheterna till en ändamålsenlig organisering av lokal och regional kollektivtrafik.

Utöver att göra den utredning som krävs enligt indelningslagen ska kommittén i sin bedömning analysera och beakta hur länsstyrelsernas och andra berörda myndigheters verksamhet påverkas av de lämnade förslagen samt hur länsstyrelser och andra berörda myndigheter kan samverka med de nya landstingen. Kommittén ska även i övrigt beakta andra omständigheter som kan aktualiseras inom ramen för uppdraget. I detta ingår även att beakta förutsättningarna att verka för de riksdagsbundna målen som är knutna till länsstyrelsernas verksamhet.

Med undantag av förändring av ansvaret för det regionala utvecklingsansvaret, ingår det inte i uppdraget att föreslå någon förändring av uppgiftsfördelningen inom eller mellan den statliga och den kommunala nivån.

Kommitténs förslag bör vara väl förankrade hos berörda parter. Kommittén ska därför föra dialog med och inhämta synpunkter från landsting, kommuner, kommunala samverkansorgan, länsstyrelser och andra berörda statliga myndigheter samt SKL. Utifrån ovanstående utgångspunkter ska kommittén analysera vilken indelning som är mest lämplig och effektiv.

Kommitténs förslag ska vara utformade så att de kan träda i kraft senast den 1 januari 2023. I uppdraget ingår att kommittén ska undersöka om det är möjligt och lämpligt att besluta om en eller flera indelningsändringar som kan träda i kraft den 1 januari 2019. I bedömningen ska kommittén särskilt beakta hur detta

påverkar indelningen i övriga delar av landet. Förslagen ska vara utformade så att berörda aktörer ges goda möjligheter att förbereda de ändringar som förslagen om indelningsändring medför.

Kommittén ska därutöver

- föreslå namn på de nya länen,
- analysera aspekter som bör beaktas vid val av residensstad och om lämpligt föreslå residensstäder för de nya länen,
- lämna förslag på sådana författningsändringar som är nödvändiga för genomförandet av indelningsändringarna, analysera behovet av och lämna förslag på följdändringar i lagstiftning som indelningsändringen kan ge upphov till, samt
- i övrigt föreslå de författningsändringar och andra åtgärder som kommittén utifrån sitt uppdrag anser behövs.

Ekonomiska regleringar

En ändring av läns- och landstingsindelningen kan innebära att ett befintligt landsting delas. I sådana fall ska det ske en ekonomisk reglering mellan de nya landstingen om en tillgång eller förbindelse bör föras över enligt den nya indelningen eller om det finns särskilda skäl till reglering. Regleringen fastställs av regeringen, när beslutet om indelningsändringen meddelas. Om landstingen är ense om regleringen, bör denna fastställas.

Kommittén ska därför analysera behoven av och i förekommande fall föreslå en ekonomisk reglering mellan landsting som berörs av indelningsändringen.

Kommunalekonomisk utjämning

Systemet för kommunalekonomisk utjämning har som syfte att på nationell nivå skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och landsting att kunna tillhandahålla sina invånare likvärdig service oberoende av invånarnas inkomster och andra strukturella förhållanden. Systemet regleras i lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning och förordningen (2004:881) om kommunalekonomisk utjämning. Vid en landstingssammanläggning

påverkas det kommunala utjämningsystemet. En anpassning av systemet till de nya förhållandena måste därför ske när en indelningsförändring beslutas.

Utjämningskommittén⁰⁸, som senast utredde utjämningsystemet, föreslog i sitt betänkande Likvärdiga förutsättningar – Översyn av den kommunala utjämningen (SOU 2011:39) att om en kommun som bildas genom sammanläggning får lägre bidrag till följd av sammanläggningen vid beräkning av den nya kommunens bidrag och avgifter, ska vissa beräkningsmodeller baseras på den indelning som gällde före sammanläggningen under fyra år fr.o.m. det år indelningsändringen trädde i kraft. Kommittén gjorde bedömningen att en liknande kompensation för landstingen vore rimlig men lämnade dock inga förslag i denna del. Utredningens förslag gällande kommunerna genomfördes genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 2014 (prop. 2013/14:1, bet. 2013/14:FiU3, rskr. 2013/14:69).

Kommittén ska därför

- analysera och vid behov lämna förslag på författningsändringar som innebär att landsting, på motsvarande sätt som kommuner, kan kompenseras vid sammanläggning, och
- analysera och redovisa hur systemet för kommunalekonomisk utjämning i övrigt påverkas av en ändrad landstingsindelning.

Konsekvensändringar i vallagen

Vid val till riksdagen är landet indelat i 29 valkretsar. Valkretsarnas indelning framgår av vallagen och sammanfaller till stor del med länen. Stockholms, Skåne och Västra Götalands län är dock indelade i flera valkretsar. Som en konsekvens av en ny länsindelning behöver regleringen i vallagen om valkretsarna till riksdagsvalet ändras.

Kommittén ska utifrån förslaget till den nya länsindelningen

- lämna förslag på nödvändiga ändringar i vallagen, och
- redogöra för de konsekvenser som uppkommer för de nya länsstyrelserna i fullgörandet av sina uppgifter som regional valmyndighet och vid behov föreslå övergångsregler.

Beteckningen landsting

Eftersom landstingen använder sig av olika beteckningar kan det i vissa fall bli otydligt vilken organisation som avses, t.ex. när Gotlands kommun och de landsting som har det regionala utvecklingsansvaret använder sig av beteckningen region. Detta kan skapa förvirring och innebära risk för missförstånd. Det finns därför behov av att analysera vilken beteckning som är mest lämplig som gemensam beteckning för att få en reglering som är enhetlig och tydlig. Det finns också behov av att på ett enhetligt sätt utforma namnen på kommuner på regional nivå. Som huvudregel gäller att beteckningen landsting läggs till efter länsnamnet, t.ex. Södermanlands läns landsting. Vid införandet av en eventuellt ny beteckning kan det vara lämpligt att utforma namnen på de nya kommunerna på regional nivå på ett annat sätt.

Kommittén ska därför

- analysera om det är lämpligt att ändra beteckningen landsting till en annan gemensam beteckning för kommuner på regional nivå,
- utifrån den gemensamma beteckningen föreslå hur namnen på de nya kommunerna på regional nivå ska utformas,
- lämna förslag på sådana författningsändringar som är nödvändiga för ändring av beteckningen, och
- analysera behovet av och lämna förslag på följdändringar i lagstiftning som ändringen kan ge upphov till.

Ändringar i kommunallagen

Av 5 kap. 1 § kommunallagen framgår det minsta antalet ledamöter som fullmäktige måste ha. En förändring av fullmäktiges storlek måste beslutas före utgången av februari månad det år då val av fullmäktige förrättas i hela landet.

I november 2013 beslutade riksdagen (prop. 2013/14:5, bet. 2013/14:KU7, rskr. 2013/14:71) att minska det lägsta antalet fullmäktigeledamöter i de minsta kommunerna. Av propositionen framgår att regeringen inte ansåg att det fanns behov av att ändra gränserna för landstingsfullmäktiges storlek eftersom det inte fanns samma problem när det gäller fullmäktiges storlek i landstingen

jämfört med fullmäktiges storlek i de minsta kommunerna. Mot bakgrund av att kommittén nu har i uppdrag att föreslå en ny indelning av landstingen finns det skäl att analysera på vilket sätt den påverkar antalet förtroendevalda i landstingsfullmäktige och om det finns behov av att ändra gränserna för landstingsfullmäktiges storlek.

Kommittén ska därför analysera behovet av att förändra fullmäktiges storlek och vid behov föreslå författningsändringar.

Regionalt utvecklingsansvar

Allt fler landsting omfattas av lagen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län. Både Ansvarskommittén och Utredningen om den statliga regionala förvaltningen föreslog att landstingen skulle överta det regionala utvecklingsansvaret. Genom att ge landstingen detta ansvar uppnås en tydligare och enhetlig organisation för dessa frågor. Det finns därför skäl att ta fram förslag som innebär att landstingen tilldelas ansvaret för de regionala utvecklingsfrågorna enligt lagen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län.

Kommittén ska därför

- föreslå hur det regionala utvecklingsansvaret ska tilldelas landstingen och när detta bör ske,
- analysera om detta i vissa fall inte är lämpligt och då föreslå en annan ordning, samt
- utreda vilka förvaltningsutgifter detta innebär för landstingen samt lämna förslag på finansiering.

Länsstyrelsernas organisation

I varje län finns en länsstyrelse som svarar för den statliga förvaltningen i länet, i den utsträckning inte någon annan myndighet har särskilda förvaltningsuppgifter. Samtliga länsstyrelser har i grunden samma uppdrag men som redogjorts för ovan har vissa verksamheter koncentrerats till färre länsstyrelser för att uppnå en effektivare, mer likvärdig och mer rättssäker hantering. Flera av länsstyrelsernas uppgifter underlättas av myndigheternas regionala närvaro. Länsstyrelsernas verksamhet finansieras genom olika anslag,

varav omkring hälften av förvaltningsanslaget. En stor del av verksamheten finansieras av inomstatliga bidrag. En förändrad länsindelning medför behov av att även ändra länsstyrelsernas organisation. En förändrad länsstyrelseorganisation bör utformas utifrån medborgarnas behov och det förvaltningspolitiska målet om en innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, med en väl utvecklad och likvärdig kvalitet, service och tillgänglighet och så att övriga berörda nationella riksdagsbundna mål kan uppnås.

Kommittén ska mot denna bakgrund

- analysera behovet för varje ny länsstyrelse av andra verksamhetsorter än residensstaden,
- analysera eventuella åtgärder som kan vidtas för att höja länsstyrelsernas effektivitet,
- beräkna resursbehovet för den nya länsstyrelseorganisationen inom den ekonomiska ram som finns för dagens länsstyrelseverksamhet,
- analysera om den nya indelningen motiverar en ändrad koncentration av de verksamheter som i dag är koncentrerade till vissa länsstyrelser och om lämpligt föreslå förändringar, samt
- analysera behov av följdändringar i andra lagar och förordningar och, om ett sådant behov finns, föreslå författningsändringar.

Andra statliga myndigheters regionala indelning

För vissa nationella myndigheter är den geografiska organisationen helt eller delvis reglerad av riksdag och regering. Flertalet myndigheter bestämmer dock själva sin regionala indelning. Utredningen om den statliga regionala förvaltningen belyste svårigheter som kan uppstå i samordningen av de statliga myndigheternas verksamhet genom olika geografiska avgränsningar. En samverkande statsförvaltning är en viktig utgångspunkt för regeringens förvaltningspolitik. Hur centrala statliga myndigheter organiserar sin lokala närvaro och service är av stor vikt för den regionala utvecklingen, medborgarnas tillgång till statlig service och tillgången till kvalificerade arbetstillfällen i alla delar av landet. Länsstyrelsernas möjligheter att

som statens regionala företrädare samordna statens agerande på regional nivå påverkas dock främst av respektive myndighets regionala struktur. En väl fungerande samordning inom den statliga förvaltningen underlättar arbetet med att, i samklang med andra samhällsmål, nå de nationella miljömålen. Även kommunernas samverkan med statliga myndigheter kan försvåras av att regionala strukturer inte är samordnade.

Kommittén ska med utgångspunkt i tidigare gjorda analyser av frågan och med beaktande av befintliga regionala indelningar vid olika myndigheter

- analysera behovet av en samordnad regionindelning avseende vissa statliga myndigheter, och
- om ett sådant behov finns, identifiera de statliga myndigheter för vilka en geografisk samordning kan vara relevant för både staten som helhet och för kommunsektorn.

Konsekvensbeskrivningar

Kommittén ska, utöver att redovisa förslagets konsekvenser i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474), särskilt beräkna och redovisa förslagets samhällsekonomiska konsekvenser. Om något förslag innebär kostnadsökningar eller intäktsminskningar för det offentliga ska kommittén föreslå en finansiering. För samtliga förslag som kommittén lämnar ska den göra en analys av hur de samhällsekonomiska kostnaderna för högre krav, ökad administrativ belastning och ändrade kostnader för företag, statliga myndigheter, kommuner, landsting och domstolar förhåller sig till den effekt som förväntas uppnås.

Kommittén ska belysa förslagets effekter på utvecklingen av företagandet, nyetableringen och konkurrensen. Om förslagen innebär en inskränkning av den kommunala självstyrelsen, ska kommittén utforma förslagen så att de inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till deras ändamål.

Kommittén ska också analysera vilka konsekvenser förslagen får för kvinnor och män samt förslagets effekter för jämställdheten.

Konsekvenserna ska anges enligt 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. I samband

med konsekvensutredningen ska kommittén inhämta synpunkter från Tillväxtverket.

Kommittén ska även redovisa de personella konsekvenserna vid statliga myndigheter av sina förslag samt belysa förslagets effekter på förutsättningarna att nå de nationella klimat- och miljömålen.

Uppdragets genomförande och redovisning

Uppdraget ska planeras och bedrivas så att hänsyn tas till den takt i vilken eventuella ändringar i läns- och landstingsindelningen kan komma att ske.

Om kommittén finner att det är möjligt att genomföra en eller flera indelningsändringar som kan träda i kraft den 1 januari 2019, ska kommittén genomföra den utredning som krävs enligt indelningslagen och senast den 30 juni 2016 lämna ett delbetänkande med förslag om ny indelning i dessa delar. Betänkandet ska även omfatta förslag på eventuell ekonomisk reglering och nödvändiga författningsändringar. Kommittén ska därutöver redovisa de överväganden i övrigt som ligger till grund för kommitténs förslag.

Det är av särskild vikt att kommittén för dialog med och kontinuerligt inhämtar synpunkter från berörda landsting, kommuner, kommunala samverkansorgan, länsstyrelser, andra berörda statliga myndigheter samt SKL. Kommittén ska även följa arbetet i och inhämta synpunkter från de utredningar som berör uppdraget.

Kommittén ska hålla berörda centrala arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer informerade samt ge dem tillfälle att framföra synpunkter.

Kommittén ska löpande informera regeringen (Finansdepartementet) om uppdragets genomförande.

Kommittén ska senast den 29 februari 2016 till regeringen lämna en delredovisning som innefattar en lägesbeskrivning av dialogen med berörda parter, förslag på den fortsatta processen och en redogörelse för behovet av eventuella kompletteringar av uppdraget. Kommittén ska lämna en motsvarande delredovisning senast den 31 januari 2017.

Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 augusti 2017.

(Finansdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2016

Kronologisk förteckning

1. Statens bredbandsinfrastruktur som resurs. N.
2. Effektiv vård. S.
3. Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar. N.
4. Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppdraget. U.
5. Låt fler forma framtiden!
Del A + B. Ku.
6. Framtid sökes –
Slutredovisning från
den nationella samordnaren
för utsatta EU-medborgare. S.
7. Integritet och straffskydd. Ju.
8. Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m.
Del 1 + 2. Fi.
9. Plats för nyanlända i fler skolor. U.
10. EU på hemmaplan. Ku.
11. Olika vägar till föräldraskap. Ju.
12. Ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. U.
13. Palett för ett stärkt civilsamhälle. Ku.
14. En översyn av tobakslagen. Nya steg mot ett minskat tobaksbruk. S.
15. Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling – ILO:s konvention nr 94 samt en internationell jämförelse. Fi.
16. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2016. Risker, osäkerheter och framtidsutmaningar. M.
17. EU:s reviderade insolvensförordning m.m. Ju.
18. En ny strafftidslag. Ju.
19. Barnkonventionen blir svensk lag. S.
20. Föräldraledighet för statsråd? Fi.
21. Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. M.
22. Möjlighet att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade växter i Sverige. M.
23. Beskattning av incitamentsprogram. Fi.
24. En ändamålsenlig kommunal redovisning. Fi.
25. Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning. Del 1 + 2. U.
26. På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygder – landsbygdernas utveckling, möjligheter och utmaningar. N.
27. Som ett brev på posten. Postbefordran och pristak i ett digitaliserat samhälle. N.
28. Vägen till självkörande fordon – försöksverksamhet. N.
29. Trygghet och attraktivitet – en forskarkarriär för framtiden. U.
30. Människorna, medierna & marknaden. Medieutredningens forskningsantologi om en demokrati i förändring. Ku.
31. Fastighetstaxering av anläggningar för el- och värmeproduktion. Fi.
32. En trygg dricksvattenförsörjning. Del 1 + 2 och Sammanfattning. N.
33. Ett bonus–malus-system för nya lätta fordon. Fi.
34. Revisorns skadeståndsansvar. Ju.
35. Vägen in till det svenska skolväsendet. U.
36. Medverkan av tjänsteleverantörer i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. UD.
37. Rätten till en personförsäkring – ett stärkt konsumentskydd. Ju.
38. Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet. U.

39. Polis i framtiden
– polisutbildningen som högskole-
utbildning. Ju.
40. Straffrättsliga åtgärder mot deltagande
i en väpnad konflikt till stöd för en
terroristorganisation. Ju.
41. Hur står det till med den personliga
integriteten?
– en kartläggning av Integritets-
kommittén. Ju.
42. Ett starkt straffrättsligt skydd mot
köp av sexuell tjänst och utnyttjande
av barn genom köp av sexuell hand-
ling, m.m. Ju.
43. Internationella säkerhetsrätter
i järnvägsfordon m.m.
– Järnvägsprotokollet. Ju.
44. Kraftsamling mot antiziganism. Ku.
45. En hållbar, transparent och
konkurrenskraftig fondmarknad. Fi.
46. Samordning, ansvar och
kommunikation – vägen till ökad
kvalitet i utbildningen för elever
med vissa funktionsnedsättningar. U.
47. En klimat- och luftvårdsstrategi
för Sverige. Del 1 + Del 2, bilaga med
underlagsrapporter. M.
48. Regional indelning – tre nya län. Fi.

Statens offentliga utredningar 2016

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m. Del 1 + 2. [8]

Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling – ILO:s konvention nr 94 samt en internationell jämförelse. [15]

Föräldraledighet för statsråd? [20]

Beskattning av incitamentsprogram. [23]

En ändamålsenlig kommunal redovisning. [24]

Fastighetstaxering av anläggningar för el- och värmeproduktion. [31]

Ett bonus–malus-system för nya lätta fordon. [33]

En hållbar, transparent och konkurrenskraftig fondmarknad. [45]

Regional indelning – tre nya län. [48]

Justitiedepartementet

Integritet och straffskydd. [7]

Olika vägar till föräldraskap. [11]

EU:s reviderade insolvensförordning m.m. [17]

En ny strafftidslag. [18]

Revisorns skadeståndsansvar. [34]

Rätten till en personförsäkring – ett stärkt konsumentskydd. [37]

Polis i framtiden – polisutbildningen som högskoleutbildning. [39]

Straffrättsliga åtgärder mot deltagande i en väpnad konflikt till stöd för en terroristorganisation. [40]

Hur står det till med den personliga integriteten?
– en kartläggning av Integritetskommittén. [41]

Ett starkt straffrättsligt skydd mot köp av sexuell tjänst och utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling, m.m. [42]

Internationella säkerhetsrätter i järnvägsfordon m.m. – Järnvägsprotokollet. [43]

Kulturdepartementet

Låt fler forma framtiden! Del A + B. [5]

EU på hemmaplan. [10]

Palett för ett stärkt civilsamhälle. [13]

Människorna, medierna & marknaden
Medieutredningens forskningsantologi om en demokrati i förändring. [30]

Kraftsamling mot antiziganism. [44]

Miljö- och energidepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2016.
Risker, osäkerheter och framtidsutmaningar. [16]

Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. [21]

Möjlighet att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade växter i Sverige. [22]

En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige.
Del 1 + Del 2, bilaga med underlagsrapporter. [47]

Näringsdepartementet

Statens bredbandsinfrastruktur som resurs. [1]

Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar. [3]

På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygder – landsbygdernas utveckling, möjligheter och utmaningar. [26]

Som ett brev på posten. Postbefordran och pristak i ett digitaliserat samhälle. [27]

Vägen till självkörande fordon – försöksverksamhet. [28]

En trygg dricksvattenförsörjning.
Del 1 + 2 och Sammanfattning. [32]

Socialdepartementet

Effektiv vård. [2]
Framtid sökes – Slutredovisning från den
nationella samordnaren för utsatta
EU-medborgare. [6]
En översyn av tobakslagen. Nya steg mot
ett minskat tobaksbruk. [14]
Barnkonventionen blir svensk lag. [19]

Utbildningsdepartementet

Politisk information i skolan – ett led i
demokratiuppdraget. [4]
Plats för nyanlända i fler skolor. [9]
Ökade möjligheter till modersmåls-
undervisning och studiehandledning
på modersmål. [12]
Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett
nytt nationellt system för kunskaps-
bedömning. Del 1 + 2. [25]
Trygghet och attraktivitet
– en forskarkarriär för framtiden. [29]
Vägen in till det svenska skolväsendet. [35]
Samling för skolan. Nationella målsätt-
ningar och utvecklingsområden för
kunskap och likvärdighet. [38]
Samordning, ansvar och
kommunikation – vägen till ökad
kvalitet i utbildningen för elever
med vissa funktionsnedsättningar. [46]

Utrikesdepartementet

Medverkan av tjänsteleverantörer i ärenden
om uppehålls- och arbetstillstånd. [36]