



**Indelningskommittén**

*Fi 2015:09*

**Diskussionsunderlag i form av en kartbild**

Indelningskommittén presenterar idag ett diskussionsunderlag i form av en karta. I denna har vi gjort en ny indelning av Sverige med väsentligt färre län och landsting.

Sveriges utveckling är beroende av hur samverkan kan ske mellan en sektoriserad stat och horisontellt organiserade regionala direktvalda organ. Den regionala indelningen av landet är av vikt för de enskilda nya länen och landstingen men även för Sverige som nation. Dagens regionala samhällsorganisation är både asymmetrisk och splittrad. Indelningskommitténs förslag avser att åstadkomma en ändamålsenlig samhällsorganisation där en samordnad stat kan samverka med starka regionala självstyrelseorgan utifrån ett tydligt medborgarperspektiv.

Grunden för vårt arbete är våra direktiv som lyfter fram ett antal perspektiv som ska påverka en ny indelning med väsentligt färre län och landsting. De nya länen ska vara ekonomiskt bärkraftiga för att kunna fullgöra sina uppdrag samt vara väl anpassade till befolkningens vardagsmönster. Kommuner och arbetsmarknadsregioner ska vara viktiga byggstenar. Den nya indelningen ska ge bestående fördelar.

Vi ska, och vill, föra en dialog med berörda parter och kontinuerligt inhämta synpunkter från självstyret i respektive län. Vi har träffat politiska företrädare från alla län. Diskussionerna har sett olika ut i olika län beroende på vilka som deltagit och i vilket stadium diskussionerna i länet har befunnit sig.

Vår slutsats efter dessa möten är att det i de flesta, men inte alla, län finns ett stöd för att bilda större län och landsting. I flera län finns också en önskan om att en förändrad länsindelning ska kunna träda i kraft den 1 januari 2019. I de allra flesta län framförs från landstingen eller regionerna att man inte vill dela sitt län utan att det finns ett värde att behålla länet intakt som en del i en större enhet. Väldigt många lyfter fram vikten av att statliga sektorsmyndigheter anpassar sin regionala

indelning till de nya länen för att underlätta samverkan mellan staten och det regionala självstyret.

Utifrån tidigare gjorda utredningar, diskussioner i länen, yttranden från landsting och länsstyrelser samt egna analyser har vi tagit fram fyra utgångspunkter för en kommande indelning. Dessa utgångspunkter är att se som mål att sträva efter och är inte utformade som kriterier. Vi är ganska säkra i dessa utgångspunkter men någon formulering kan utvecklas och göras tydligare och vi utesluter inte att det visar sig att något saknas som vi behöver komplettera med i den kommande processen.

De utgångspunkter vi tagit fram är:

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

#### *Avvägning mellan olika mål*

Med dessa utgångspunkter och med de aspekter som tas upp i våra direktiv finns det inbyggda målkonflikter. Två av landstingens och regionernas stora verksamhetsområden, sjukvård och regional tillväxt kan i delar av landet ha olika logiker och ligga till grund för skilda samverkansmönster.

Om vi skulle göra en indelning strikt efter arbetsmarknadsregionernas nuvarande eller förväntade utsträckning skulle de befolkningsmässigt stora länen bli ännu mycket större medan en förstoring av arbetsmarknadsregionerna, så som de definieras idag, är mycket svår att uppnå i andra delar av landet. En sådan indelning skulle gå stick i stäv med utgångspunkten att skapa mer jämnstarka regioner och snarare förstärka den asymmetri som redan finns.

Enligt kommitténs direktiv ska en ny indelning skapa stabila ekonomiska förhållanden i de nya landstingen. För att ha tillräcklig ekonomisk styrka, och tillräckligt skatteunderlag, kan det i vissa delar krävas ytstora län.

Vi är i vårt arbete tvungna att göra avvägningar. Vi utgår från människors behov av exempelvis arbete, kommunikationer, infrastruktur samt hälso- och sjukvård. Samtidigt är det viktigt att skapa förutsättningar för utveckling och tillväxt i hela landet. En ny indelning ska på bästa möjliga sätt ge möjlighet till alla de ingående delarna att utvecklas och ta del av den gemensamma utvecklingen liksom skapa förutsättningar för likvärdig hälso- och sjukvård i hela landet.

## Processen framåt

Vid möten med företrädare för landsting och regioner har många uttryckt att de gärna ser ett förslag som kan föra diskussionen framåt. Vi svarar därför nu mot detta önskemål och presenterar ett diskussionsunderlag i form av en karta. Vår förhoppning är en fortsatt diskussion där vi i samspel med berörda aktörer kommer att kunna ta fram väl avvägda förslag till våra slutliga ställningstaganden i kommande betänkanden. En presenterad kartbild kan medverka till att den kraft som spekulationer och gissningar inneburit kring ”kartan” nu kan användas för konstruktiva och fördjupade diskussioner kring innehåll och utformningen av en ny regional samhällsorganisation.

Utifrån den indelning vi nu presenterar bjuder vi in samrådsgruppsrepresentanterna i dessa län till ett första möte redan under mars.

Politiska företrädare ett antal län har framfört önskemål om att en förändrad länsindelning ska träda i kraft den 1 januari 2019. Med utgångspunkt i dessa samtal kommer vi göra en bedömning av om det finns acceptans att bilda nya län utifrån den indelning vi presenterat samt om det finns en acceptans i en eller flera nya regioner att bildas den 1 januari 2019.

Landstingen kommer därefter att tillfrågas om att ta fram underlag för den fortsatta processen. Dessa underlag blir viktiga för såväl det egna arbetet som kommitténs fortsatta arbete. I dessa samtal är det viktigt att frågan om hur nya regioner eller landsting kan organiseras. Frågan om flerkärnighet och verksamhet på flera lokaliseringssorter kommer också att tas upp i dessa diskussioner.

Kommittén har möjligheten att lägga fram förslag i två betänkanden, ett delbetänkande i juni 2016 och ett slutbetänkande i augusti 2017. Samtalen med och diskussionerna mellan landstingen är en viktig förutsättning för att de förslag vi då lägger ska vara väl underbyggda.

Indelningskommittén ska enligt direktiven identifiera vilka statliga myndigheter som bör ha samma regionala indelning som de nya landstingen. Processen framåt för den statliga organisationen kommer att fortsätta dels med den länsstyrelsegrupp som landshövdingarna utsett för att föra fördjupad dialog med kommittén, dels med de statliga sektorsmyndigheter som vi bedömer är relevanta för en gemensam indelning.

## Indelningen

Den indelning som kommittén presenterar uppfyller de utgångspunkter som har satts upp. Förslaget innebär att det skapas mer jämnstarka

regioner med större befolkningsunderlag. Regioner som kan bygga strukturer för regional utveckling. Regioner som har förmåga att ansvara för hälso- och sjukvårdssystemet. I alla dessa finns regionsjukhus och flera universitet och högskolor. Endast i några fall föreslås en indelning som bryter arbetsmarknadsregioner.

Denna indelning utgår från att de nya regionerna ska ansvara för hälso- och sjukvårdssystemet inklusive regionsjukvård och att dagens sjukvårdsregioner därmed bör avskaffas. Vår avsikt är också att de nya länen ska användas som indelning för EU:s strukturfonder under kommande programperioder.

Av kommunallagen följer huvudregeln att län och landsting ska omfatta samma geografiska områden. Vi ser också att denna nya indelning ska gälla för de statliga sektorsmyndigheter som bör ha en samordnad regional indelning.

Ett kommande förslag till ny indelning med väsentligt färre län och landsting innebär att antalet administrativa gränser inom landet minskar. Även med större län och landsting kan det finnas behov av samarbete mellan landstingen. För medborgarna är det viktigt att den individuella rörlighet som finns idag inom en rad olika områden finns kvar eller förbättras oavsett nuvarande och kommande administrativa gränser.

Nedan följer kommitténs diskussionsunderlag för varje berört län.

Norrbottens, Västerbottens, Västernorrlands och Jämtlands län

I dessa fyra län pågår redan ett gemensamt arbete och man har tagit fram egna underlagsmaterial att utgå ifrån i den fortsatta processen. Vi ser det som angeläget att denna process fortsätter.

Invånarantalet i detta län skulle med dagens befolkning uppgå till knappt 0,9 miljoner invånare. I de befolkningsprognoser vi har beställt beräknas folkmängden i det nya länet år 2050 uppgå till drygt 0,9 miljoner invånare. Antalet primärkommuner är 44.

För att klara hälso- sjukvårdens utmaningar och få tillräcklig kapacitet för regional utveckling krävs ett visst skatteunderlag. Eftersom den norra delen av Sverige är glest befolkad blir det här fråga om en stor yta för att få tillräcklig ekonomisk bärkraft. Det finns redan mellan dessa fyra län ett väl utvecklat samarbete inom många olika områden. Dessutom finns det bland flera av dessa län ett starkt uttalat önskemål om en fyrläns-lösning.

Här finns som sagt redan idag en stor mängd samarbeten inom många olika områden. Inom hälso- och sjukvårdsverksamheten organiseras mycket av samverkan mellan de fyra norrlandstingen genom Norrlandstingens Regionförbund. Inom regional utveckling finns bland

annat Europaforum Norr där samtliga fyra län ingår. När det gäller EU:s strukturfonder är de fyra länen uppdelade i två områden. Norrtåg AB ägs av de Regionala kollektivtrafikmyndigheterna i Norrbotten och Västernorrland, Länstrafikbolaget i Västerbotten och Region Jämtland Härjedalen. På kulturområdet finns bland annat Kommunalförbundet Norrlands nätverk för Musikteater och Dans, Länsbibliotek i Norrland, Konstkonsulenter och hemslöjds konsulenter i Norrland.

Vad gäller universitet och högskolor finns Mittuniversitetet med campus i Härnösand, Sundsvall och Östersund, Umeå universitet, Sveriges lantbruksuniversitet i Umeå och Luleå tekniska universitet. Umeå universitet har regionala campus i Skellefteå och Örnsköldsvik samt läkarutbildning i Umeå, Östersund, Sundsvall och Sunderbyn.

Utmaningarna i detta län handlar framförallt om den stora ytan i relation till antalet invånare. Trots att det blir fråga om en stor geografi med stora avstånd så kommer man sett till befolkning att höra till de mindre av de nya länen. Stora avstånd ställer krav på nya lösningar när det gäller demokratifrågor, kontakter med väljarna och möjlighet för politikerna på regional nivå att kunna fullgöra sina uppdrag.

Andra tänkbara alternativ i norra Sverige skulle kunna vara att dela detta föreslagna län i två eller att Norrbotten och Västerbotten och eventuellt Västernorrland bildar ett län medan Jämtland (eventuellt tillsammans med Västernorrland) skulle läggas samman med några län söderut, exempelvis Gävleborg och Dalarna. Inget av dessa alternativ skulle dock enligt vår bedömning få lika goda förutsättningar att möta framtidens utmaningar som de fyra nordligaste länen kan göra tillsammans.

Dalarnas, Gävleborgs, Södermanlands, Uppsala, Västmanlands och Örebro län

Invånarantalet i detta län skulle med dagens befolkning uppgå till drygt 1,7 miljoner invånare. I de befolkningsprognoser vi har beställt beräknas folkmängden i det nya länet år 2050 uppgå till runt 2,1 miljoner invånare. Antalet primärkommuner är 64.

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

Länsgränserna delar arbetsmarknadsregionerna för Uppsalas och Södermanlands läns del. Nästan hela Uppsala län samt flera kommuner i Södermanlands län hör till eller kommer att höra till samma arbetsmarknadsregion som Stockholm. Skulle indelningen göras endast utifrån arbetsmarknads-regioner skulle den alltså se annorlunda ut.

Storfors kommun i Värmland ingår idag i en arbetsmarknadsregion som i övrigt ligger i Örebro län. Enligt prognosticerade arbetsmarknadsregioner för 2025 kommer dock kommunen att höra till Karlstads arbetsmarknadsregion.

Inom hälso- och sjukvården finns ett väl utvecklat samarbete mellan landstingen inom detta län som idag, tillsammans med Värmlands län, utgör en sjukvårdsregion med universitetssjukhus i Uppsala och Örebro. Även Uppsala universitet har nära samarbeten med sjukhus i Dalarna, Gävleborg, Södermanland och Västmanland för den verksamhetsförlagda utbildningen på sjukvårdsområdet. I arbetet med regional utveckling finns i flera av de nuvarande länen utvecklade samarbeten med Stockholm men även en stor mängd befintliga samverkansstrukturer mellan framförallt närliggande län i området.

När det gäller EU:s strukturfonder hör Uppsala, Södermanlands, Örebro och Västmanlands län till programområdet Östra Mellansverige. Dalarnas och Gävleborgs län hör till programområdet Norra Mellansverige.

Med undantag för ett län har inget av dessa sex län föreslagit någon ny indelning som innefattar något annat län än länen i nuvarande sjukvårdsregion. Det finns inga förslag på sammanslagningar med län norrut eller söderut från detta område. Däremot finns det olika uppfattningar om indelning inom området. Efter att ha rest runt och pratat med politiska företrädare för länen har vi landat i att alternativet med dessa sex län är det som har bäst förutsättningar och störst stöd.

Utmaningarna i detta län är att det blir ett till ytan stort län med olika förutsättningar i olika delar av länet. Det blir även ett stort antal primärkommuner. Den inomregionala balansen blir mycket viktig i detta län med tanke på dess storlek och skiftande förutsättningar.

Östergötlands, Jönköpings, Kalmar och Kronobergs län

Länet skulle idag ha drygt 1,2 miljoner invånare och omfatta 46 kommuner. I de befolkningsprognoser vi har beställt beräknas folkmängden i det nya länet år 2050 uppgå till drygt 1,4 miljoner.

Mellan de ingående delarna i detta nya län finns idag flera omfattande samarbeten. Tre av landstingen ingår i den sydöstra sjukvårdsregionen med ett välutvecklat samarbete, medan Kronoberg idag tillhör den södra sjukvårdsregionen. Hela Småland tillhör samma prioriterande partnerskap när det gäller EU:s strukturfonder medan Östergötland i detta avseende idag ingår i Östra Mellansverige.

I det föreslagna länet finns forskning och högre utbildning vid Linköpings universitet, Högskolan i Jönköping samt Linnéuniversitetet

med verksamhet i såväl Växjö som Kalmar. Linnéuniversitetet bedöms som viktigt för samverkan mellan Kalmar och Kronobergs län. Om man tittar på arbetsmarknadsregionerna idag och prognoserna för 2025 så är det endast Älmhult-Osbys arbetsmarknadsregion som sträcker sig över länsgräns.

Att bilda ett län omfattande Småland och Östergötland skapar en stark region med ett diversifierat näringsliv och goda utvecklingsmöjligheter. Längs stråken för Södra stambanan och E4:an finns relativt goda kommunikationer som binder samman länets olika delar. Potential för detta finns även längs kust-till-kustbanan.

Tät samverkan och likartade förutsättningarna i Kronobergs och Kalmar län gör det mindre lämpligt att skilja dessa län åt, trots att det även finns band som knyter dem samman med Blekinge. Östergötlands läge ur ett tillväxtpolitiskt perspektiv gör att de har starka band mot Södermanland och Stockholm, dessa band ges nu möjlighet att även komma Småland till del.

Gotlands och Stockholms län

Länet skulle idag ha drygt 2,25 miljoner invånare. I de befolkningsprognoser vi har beställt beräknas folkmängden i det nya länet år 2050 uppgå till knappt 3,4 miljoner. Antalet primärkommuner är 27.

Gotland, som är det enda länet utan landsting, är idag det minsta länet med drygt 57 000 invånare. Om länen ska bli mer jämnstarka är Gotland för litet för att vara ett eget län. Gotland har idag ett tätt samarbete med Stockholms län framförallt när det gäller sjukvården. Den största delen av Gotlands kommunikationer går via Stockholm.

Gotlands län är idag en egen arbetsmarknadsregion. Det geografiska läget gör det svårt att någonsin ansluta till någon annan arbetsmarknadsregion. Stockholms arbetsmarknadsregion är idag betydligt större än Stockholms län. Den omfattar hela Stockholms län, nästan hela Uppsala län och delar av Södermanlands län. Enligt kommitténs direktiv ska vi i vårt arbete utgå ifrån bland annat gränserna för befintliga och framtida arbetsmarknadsregioner. Om man enbart ser till arbetsmarknadsregioner borde Stockholms län vara ännu större.

Stockholms län är redan idag det län som har störst skatteunderlag. Enligt de befolkningsprognoser vi har beställt är Stockholms län det län som kommer att växa mest fram till 2050. Dess andel av Sveriges befolkning kommer alltså att växa så att det även med denna indelning kommer det att förbli det befolkningsmässigt största länet.

När det gäller Stockholms län måste en avvägning göras mellan vikten av att inte dela en arbetsmarknadsregion och risken att det blir för stor

obalans mellan de nya länen. Vår bedömning är att det finns tillräckligt starka skäl för att inte hela Stockholms arbetsmarknadsregion ingår i samma län. När det gäller den del av Stockholms arbetsmarknadsregion som inte ligger i Stockholms län finns den nu uppdelad i flera olika län. Med vårt förslag kommer Stockholms arbetsmarknadsregion framöver bara att ligga inom två län.

En utmaning för detta nya län är att det blir dagens till befolkning sett största län som går ihop med det minsta. En annan utmaning är just Gotlands öläge och vad det innebär i form av krav på goda kommunikationer och en väl utbyggd sjukvård på ön. I den nya regionala indelningen måste hänsyn tas till Gotlands särskilda förutsättningar.

Gotland har förutom det väl utvecklade samarbetet med Stockholm framförallt beträffande hälso- och sjukvården ett betydelsefullt samarbete med Uppsala universitet som har ett campus på Gotland. När det gäller strukturfondspartnerskapen ingår Gotland i programområdet Småland och Öarna tillsammans med Jönköpings, Kronobergs och Kalmar län.

Hallands, Värmlands och Västra Götalands län

Befolkningen uppgår idag till drygt 2,2 miljoner och prognostiseras uppgå till drygt 2,7 miljoner år 2050. I ett nytt län finns idag 71 kommuner.

Västra Götalands län och Halland är tätt sammanflätade i flera delar. Norra Halland ingår i den Västra sjukvårdsregionen medan södra Halland ingår i den Södra sjukvårdsregionen. Halland köper relativt mycket sjukvård från såväl Skåne som Västra Götaland. Mellan Västra Götaland och Värmland finns visst samarbete och en tidigare samgåendeprocess dem emellan avbröts för några år sedan.

Gällande EU:s strukturfonder så ingår Halland och Västra Götaland i samma område medan Värmland ingår i området Norra mellansverige. Många statliga myndigheter, bland annat Polisen, har regionala organisationer där Halland och Västra Götaland ingår i samma enhet medan exempelvis Trafikverket även inkluderar Värmland i en västlig region.

Arbetsmarknadsregionsambandet mellan norra Halland och Göteborg är starkt. Alla de tre nordliga Hallandskommunerna ingår i Göteborgs arbetsmarknadsregion medan Hallands tre sydliga kommuner ingår i Halmstads arbetsmarknadsregion, dessa förhållanden förväntas bestå även i prognoserna för 2025.

Även mellan Värmland och Västra Götaland finns gemensamma arbetsmarknader. Åmål ingår i Karlstads arbetsmarknadsregion, tillsammans med bl.a. grannkommunen Säffle. I prognoserna avseende



2025 har den arbetsmarknadsregionen utökats betydligt i Värmland och omfattar även fortsatt Åmåls kommun. Storfors kommun ingår idag i en arbetsmarknadsregion tillsammans med kommuner i Örebro län, men i prognoserna införlivas Storfors i Karlstads arbetsmarknadsregion.

Kommunerna längs riksgränsen mot Norge utgör statistiskt sett flera mindre arbetsmarknadsregioner. Dessa har dock sin utpendling huvudsakligen till orter i Norge och har likande förhållanden på grund av det. I prognoserna som tagits fram har därför Tillväxtanalys bedömt det relevant att definiera kommunerna från Strömstad till Eda som en region med pendlingscentrum i Norge.

Samverkansmönstren mellan länen är starka men det är tydligt att norra delen av Halland har starkare anknytning till Västra Götaland än vad den södra delen av Halland har. På samma sätt är de funktionella sambanden starkare åt sydväst i västra Värmland medan vissa kommuner i östra Värmland har ett inte obetydligt funktionellt samband österut.

Att låta Halland fortsätta som eget län och landsting uppfyller inte utgångspunkten att skapa mer jämnstarka regioner. Ett möjligt alternativ är att dela Halland mellan norr och söder, ur flera perspektiv vore det logiskt men vi har ändå valt att inte göra det då det finns andra skäl som talar emot.

I Värmlands fall finns två uppenbara alternativ, båda med sina respektive för- och nackdelar. Att lägga samman Värmland åt sydväst får viss inverkan på den befintliga sjukvårdsregionen, samtidigt kan det ha goda effekter på tillväxten och den regionala utvecklingen att utveckla de funktionella sambanden gentemot Västra Götaland.

#### Blekinge och Skåne län

Länets befolkning skulle idag uppgå till knappt 1,45 miljoner invånare. Enligt de prognoser vi har beställt kommer befolkningen år 2050 uppgå till knappt 1,85 miljoner invånare. Detta län beräknas ha den näst snabbaste befolkningsökningen av de nu föreslagna länen fram till 2050. Antalet kommuner i länet uppgår till 38.

Inom en rad områden finns tydliga samband mellan de båda länen. Tydligast är detta avseende sjukvården och kollektivtrafiken. Även många organisationer har organiserat sin verksamhet så att Skåne och Blekinge tillhör samma region, dock ibland även inkluderande ytterligare län. Delar av Blekinges länsöverskridande samarbete inom regional utveckling sker med smålandsläna eller inom Regionsamverkan Sydsverige. Den geografiska indelningen avseende EU:s strukturfonder omfattar Skåne och Blekinge.

Skåne har ett omfattande samarbete med Danmark och Köpenhamnsregionen avseende många tillväxtfrågor. Arbetspendlingen

mellan länderna är tämligen omfattande. I nordöstra Skåne finns en tydlig arbetspendling till och från västra Blekinge. Sölvesborgs kommun ingår i Kristianstad-Hässleholms arbetsmarknadsregion och även pendlingen från andra kommuner i västra Blekinge är betydande.

Skåne är ett län med växande befolkning med stora möjligheter till en positiv regional utveckling. Stora satsningar görs inom olika områden. Likväl är såväl Skåne som Blekingen län som idag har en relativt låg skattekraft och relativt låg sysselsättningsgrad.

Det geografiska läget för såväl Skåne som Blekinge gör att ett nytt större län enbart kan utsträckas åt ett håll. Vi ser att sambanden mellan Skåne och Blekinge är starka såväl idag som historiskt varför vi förordar att hålla samman dem. Den sydsvenska regionbildning som diskuterats finner vi inget tydligt stöd för.