



Förändrad länsindelning m.m.

Sammanfattning

I betänkandet behandlas regeringens förslag i proposition 2005/06:24 Förändrad länsindelning m.m. Förslaget avser sådan ändring i länsindelningen att Heby kommun, som nu ingår i Västmanlands län, fr.o.m. den 1 januari 2007 skall ingå i Uppsala län.

I betänkandet behandlas vidare en motion som väckts med anledning av propositionen och som avser finansieringen av sjukvården i Västmanlands län samt motioner om bl.a. formerna för kommunindelning från allmänna motionstiden 2004 och 2005.

Utskottet föreslår att riksdagen godkänner den föreslagna ändringen i länsindelningen och avstyrker motionerna om finansieringen av sjukvården i Västmanlands län och om formerna för kommunindelningen.

I betänkandet finns ett särskilt yttrande (m, fp, kd, c och mp) om formerna för kommunindelningen.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet.....	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Bakgrund.....	4
Propositionens huvudsakliga innehåll.....	4
Utskottets överväganden.....	5
Ändrad indelningslag.....	5
Ändrad länsindelning m.m.	9
Särskilt yttrande.....	11
Ändrad indelningslag, punkt 1 (m, fp, kd, c, mp)	11
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag.....	12
Propositionen.....	12
Följdmotion.....	12
Motioner från allmänna motionstiden hösten 2004.....	12
Motion från allmänna motionstiden hösten 2005.....	13

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. **Ändrad indelningslag**

Riksdagen avslår motionerna 2004/05:K259 yrkande 1, 2004/05:K260, 2004/05:K448 och 2005/06:K309.

2. **Ändrad länsindelning**

Riksdagen godkänner regeringens förslag om utvidgning av Uppsala län. Därmed bifaller riksdagen proposition 2005/06:24 och bifaller delvis motion 2004/05:K259 yrkande 2.

3. **Finansiering av sjukvården i Västmanlands län**

Riksdagen avslår motion 2005/06:K1.

Stockholm den 24 november 2005

På konstitutionsutskottets vägnar

Göran Lennmarker

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Göran Lennmarker (m), Göran Magnusson (s), Barbro Hietala Nordlund (s), Tobias Krantz (fp), Pär Axel Sahlberg (s), Inger Jarl Beck (s), Ingvar Svensson (kd), Anders Bengtsson (s), Henrik S Järrel (m), Helene Petersson (s), Helena Bargholtz (fp), Kerstin Lundgren (c), Billy Gustafsson (s), Nils Fredrik Aurelius (m), Karin Åström (s), Gustav Fridolin (mp) och Alice Åström (v).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Ärendet och dess beredning intill dess propositionen lades fram för riksdagen redovisas i propositionen.

Bakgrund

En redogörelse för hur den nuvarande läns- och landstingsindelningen vuxit fram ges i propositionen.

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen redovisas regeringens bedömning att beslutsformer och förfarande vid ändringar i Sveriges indelning i län och landsting inte bör förändras.

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner att Uppsala län utvidgas till att omfatta även Heby kommun, som nu ingår i Västmanlands län. Ändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2007.

Utskottets överväganden

Ändrad indelningslag

Utskottets förslag i korthet

Utskottet delar regeringens bedömning i fråga om formerna för ändring i indelningen i kommuner och landsting. Utskottet avstyrker motioner om ändrad lagstiftning.

Jämför särskilt yttrande (m, fp, kd, c, mp).

Gällande ordning

Enligt 1 kap. 7 § första stycket regeringsformen finns det i riket primärkommuner och landstingskommuner. Grunderna för ändringar i rikets indelning i kommuner skall enligt 8 kap. 5 § regeringsformen bestämmas i lag. I regeringsformen täcker uttrycket kommuner såväl primärkommuner som landsting. I annan lagstiftning och i allmänt språkbruk avses med uttrycket kommun oftast bara det som i regeringsformen betecknas som primärkommun.

Enligt 1 kap. 2 § kommunallagen (1991:900) omfattar varje landsting ett län, om inte något annat är särskilt föreskrivet. Landstingsindelningens anknytning till länsindelningen har medfört att landstingets gränser alltid har ändrats som en följd av ändringar av länsgränserna. För närvarande överensstämmer landstingens indelning med länsindelningen med undantag för Gotland där kommunen ansvarar för de uppgifter som landstingen har i andra län.

Förutsättningarna för och förfarandet vid *indelningsändringar i fråga om landsting och kommuner* samt befogenheterna att besluta om sådana indelningsändringar regleras i lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting, den s.k. indelningslagen. Som förutsättning för att indelningen av landsting eller kommuner skall få ändras gäller att ändringen kan antas medföra bestående fördel för ett landsting respektive en kommun eller en del av ett landsting respektive en kommun eller andra fördelar från allmän synpunkt. För att landstingsindelningen skall få ändras gäller också att hinder inte möter mot en ändring i länsindelningen. Regeringen får meddela de föreskrifter som behövs för ändringens genomförande.

Beslut om ändring i kommun- och landstingsindelningen meddelas av regeringen. I vissa – mera tekniska – situationer får beslut meddelas av Kammarkollegiet eller, i fråga om kommuner inom samma län, av länsstyrelsen.

I fråga om både kommun- och landstingsändringar skall en ekonomisk reglering ske. När en del av en kommun förs över till en annan kommun skall sedan reglering ske, om en kommunal tillgång eller förbindelse som kan hänföras till den delen bör överföras till den andra kommunen eller om det finns särskilda skäl till reglering.

Frågor om indelningsändringar kan väckas av en kommun eller medlem av en kommun som skulle beröras av ändringen respektive av ett landsting eller en medlem av ett landsting som skulle beröras av ändringen. Regeringen och Kammarkollegiet – i fråga om kommunindelning i vissa fall länsstyrelsen – kan också ta upp en fråga om indelningsändring på eget initiativ.

En ansökan om ändring i landstingsindelningen skall ges in till Kammarkollegiet. Kammarkollegiet skall göra den utredning som behövs eller uppdra åt en särskild utredare att göra utredningen. Utredningen skall omfatta alla omständigheter som inverkar på frågan. Vid utredningen skall samråd ske med de landsting som har intresse av frågan. Om den aktuella indelningsändringen bör föranleda en ändring också i någon annan indelning, skall utredningen omfatta även denna ändring.

Om Kammarkollegiets utredning visar att landstingsindelningen bör ändras, skall ett förslag upprättas till ändringen samt till den ekonomiska reglering och de övriga föreskrifter som ändringen kan ge anledning till. Om även annan indelning behöver ändras, skall förslag upprättas också till en sådan ändring.

I regeringsformen finns inte några bestämmelser om *länen eller länsindelningen*. I 11 kap. 6 § första stycket regeringsformen anges dock bl.a. att länsstyrelserna lyder under regeringen, vilket innebär att regeringsformen förutsätter att det skall finnas länsstyrelser och att landet är indelat i län. Att landet är indelat i län framgår uttryckligen bl.a. av förordningen (2002:864) med länsstyrelseinstruktion där det i 1 § anges att det i varje län finns en länsstyrelse som svarar för den statliga förvaltningen i länet, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret för särskilda förvaltningsuppgifter. Förordningen ger dock inte några anvisningar om själva länsindelningen, och det finns inte heller några andra författningsbestämmelser som reglerar länsindelningen. Landets indelning i län får i stället anses vila på sedvanerättslig grund. Den kan härledas ur den liggare över Sveriges indelning som förs av Kammarkollegiet. Den nuvarande länsindelningen framgår – åtminstone indirekt – av regeringens tillkännagivande om länens indelning i kommuner (SFS 2002:808). Tillkännagivandet är inte normgivande utan anger endast hur Sveriges länsindelning ser ut vid viss tidpunkt.

Förfarandet vid eller kriterierna för ändring i länsindelningen är inte reglerat i lag eller förordning. Regeringen uttalade i propositionen Förslag till lag om ändring i rikets indelning i kommuner, landstingskommuner och församlingar, m.m. (prop. 1978/79:157 s. 85) att regeringen anses ha rätt att på egen hand besluta om mindre ändringar i länsindelningen,

medan frågor om mera omfattande ändringar skall underställas riksdagen. Regeringen anförde samma åsikt i propositionen Länsindelningen i Skåne och Västsverige m.m. (1995/96:38 s. 7 f.) och uttalade vidare att även förändringar rörande länens namn eller residensstäder anses kräva riksdagens ställningstagande.

Särskilt om ekonomisk reglering vid indelningsändringar

Bestämmelser om den ekonomiska regleringen vid indelningsändringar finns i 1 kap. indelningslagen såvitt avser kommuner (dvs. primärkommuner). Genom en hänvisning i 2 kap. samma lag ges dessa bestämmelser motsvarande tillämpning vid ändring av landstingsindelningen.

När en del av ett landsting förs över till ett annat landsting skall en reglering ske av de inbördes förhållandena, om en landstingskommunal tillgång eller förbindelse som kan hänföras till den delen bör överföras till den andra kommunen eller om det finns särskilda skäl till reglering. Regleringen skall 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. Om ett landsting vid fördelningen av tillgångar och förbindelser tilläggs större delen av tillgångarna eller förbindelserna än som följer av grunden för regleringen, skall utjämning ske i pengar. Regeringen får bestämma att utjämningsbeloppet skall betalas på en gång eller fördelas på två eller flera år. Om ett landstings ekonomiska ställning försämras på grund av en indelningsändring, får regeringen bestämma att ett annat landsting, som har fördel av ändringen, skall bidra till det förstnämnda landstingets utgifter i skälig utsträckning. Det samma 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 skall utgå på en gång eller under en viss övergångstid.

Utredningsbetänkande

Till följd av ett tillkännagivande av riksdagen (bet. 2003/04:KU3, rskr. 2003/04:34) att regeringen – med utgångspunkt i ett lagförslag som utskottet remitterat till Lagrådet och i Lagrådets yttrande – skulle bereda frågan om beslutsformer och förfarande vid ändringar i Sveriges indelning i län och landsting samt överlämna erforderliga lagförslag till riksdagen gavs uppdrag till en särskild utredare.

Utredaren redovisade sitt uppdrag i betänkandet En lag om Sveriges indelning i län och landsting (SOU 2004:128). I betänkandet framfördes att utredningsförslaget skulle innebära en ordning som inte hade förutsättningar att fungera lika väl som dagens väl etablerade ordning. Det fanns, enligt utredningen, ett antal principiella och praktiska problem med den beslutsordning som efterfrågats i direktiven. Utredningsförslaget innebar att landstingsindelningen skulle bestämmas genom en generell lag utifrån i

varje landsting ingående kommuner, där de enskilda ändringarna åstadkoms i form av lagändringar, vilket enligt utredningens bedömning inte stod i strid med 11 kap. 8 § regeringsformen. En konsekvens av den föreslagna ordningen var dock enligt utredningen att den inte helt torde undgå den kritik Lagrådet tidigare framfört beträffande den ”registreringsfunktion” en sådan lag får med hänsyn till sådana ändringar i kommunindelningen som regeringen beslutar om. Lagrådet hade ansett att det stämmer dåligt med hierarkin mellan normerna om beslut som fattas av regeringen förutsätter att en lag ändras för att registrera regeringens beslut. Vidare anförde utredningen att det lokala inflytandet från medborgare och deras intressegrupper skulle förändras då de inte längre skulle ha möjlighet att anhängiggöra ärenden, utan i stället vara hänvisade till att uppvakta regeringen eller riksdagsledamöter.

Motionerna

Flera motioner avser sådan ändring i indelningslagen som innebär att beslut om landstingsindelningen skall fattas av riksdagen. Yrkanden av denna innebörd finns i motion 2004/05:K259 av Lennart Hedquist m.fl. (m, fp, kd, c, mp) yrkande 1, motion 2004/05:K260 av Mikael Oscarsson och Torsten Lindström (båda kd) och motion 2004/05:K448 av Ingvar Svensson m.fl. (kd, m, fp, c, mp).

Ett yrkande om ordningen för kommunindelningen finns också i motion 2005/06:K309 av Kerstin Lundgren och Annika Qarllsson (båda c). Motionärerna anför att regeringen bör lägga fram förslag till ändring av lagstiftningen i syfte att stärka medborgarnas makt över den kommunala indelningen, såvitt avser både primärkommuner och landsting. En seriös framställan om indelningsförändring från kommunbefolkningen bör enligt motionärerna alltid leda till en utredning och en beredningsprocess där berörda medborgare ges tillfälle att sätta sig in i frågan oavsett vem som har att pröva den.

Bedömning i propositionen

Regeringen pekar på att många av remissinstanserna delar utredningens bedömning av konsekvenserna av den föreslagna ordningen och riktar allvarlig kritik mot förslagen. Kritiken är av sådan art att regeringen bedömer att det inte är möjligt att omarbota förslagen och samtidigt följa intentionerna i riksdagens tillkännagivande. Regeringen anser således att det önskemål som tillkännagivandet avser inte kan tillgodoses genom förändringar i lagstiftningen. Regeringen föreslår därmed inte några förändringar i lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner.

Utskottets ställningstagande

Regeringen har låtit utreda frågan om beslutsformer och förfarande vid ändringar i Sveriges indelning i län och landsting. I utredningsbetänkandet har pekats på ett antal principiella och praktiska problem med den beslutsordning som utredningen enligt sina direktiv omfattat. Utskottet avstyrker motion 2004/05:K259 (m, fp, kd, c, mp) yrkande 1, motion 2004/05:K260 (kd) och motion 2004/05:K448 (kd, m, fp, c, mp).

Ändrad länsindelning m.m.

Utskottets förslag i korthet

Utskottet föreslår att riksdagen godkänner att Uppsala län utvidgas till att omfatta Heby kommun. Utskottet avstyrker en motion om statligt stöd till sjukvården i Västmanland i samband med den ändrade indelningen.

Propositionen m.m.

I propositionen föreslås att riksdagen godkänner att Heby kommun fr.o.m. den 1 januari 2007 skall ingå i Uppsala län. Under förutsättning att riksdagen godkänner detta länsbyte avser regeringen att under hösten 2005 besluta om förändrad landstingstillhörighet för kommunen.

Regeringen hänvisar till att frågan om att föra över Heby kommun från Västmanlands län till Uppsala län har diskuterats under lång tid. 1998 genomförde kommunen en folkomröstning enligt vilken en majoritet av kommunmedlemmarna önskade tillhöra Uppsala län, och kommunen har i samband med sin ansökan i februari 2005 om länsbyte gjort bedömningen att den opinion för länsbytet som kom till uttryck i den folkomröstningen finns kvar. Vidare redovisas att Kammarkollegiet har låtit utreda frågan och förordar att den av Heby kommun önskade indelningsändringen genomförs. Enligt kollegiet innebär en överföring av Heby kommun till Uppsala län fördelar från näringsgeografisk synpunkt.

Regeringen anför i propositionen att, vad gäller de ekonomiska konsekvenserna utom vad avser verksamheten för de statliga organen i de berörda länen, det får anses klarlagt att en indelningsändring för Heby kommun har mycket liten inverkan på berörda landstings ekonomi sett ur ett långsiktigt perspektiv och att landstingen numera har nått en överenskomelse avseende fördelningen av de övergångskostnader som uppkommer i samband med indelningsändringen.

Enligt protokollsutdrag från sammanträden med de båda landstingens styrelser har dessa vid sammanträden den 31 oktober 2005 godkänt den nämnda överenskommelsen.

Motionerna

I en motion från allmänna motionstiden hösten 2004, motion 2004/05:K259 av Lennart Hedquist m.fl. (m, fp, kd, c, mp) yrkande 2, begärs ett beslut att överföra Heby kommun från Västmanlands län och landsting till Uppsala län och landsting fr.o.m. den 1 januari 2007.

I den motion som väckts med anledning av propositionen, motion K1 av Torsten Lindström (kd), begärs ett tillkännagivande till regeringen om att staten bör ta ett större ansvar i samband med länsbytet. Motionären anför att det inte finns någon av landstingen godkänd överenskommelse om köp av vård mellan de berörda landstingen och att landstinget i Västmanland hävdar att länet initialt drabbas av omställningskostnader på 235 miljoner kronor under åren 2007 och 2008. Staten måste enligt motionen garantera att den västmanländska sjukvården kompenseras för avbräcket i finansieringen.

Utskottets ställningstagande

Som anförs i propositionen har frågan om en överföring av Heby kommun från Västmanlands län till Uppsala län diskuterats under lång tid. Utskottet tillstyrker att riksdagen godkänner den föreslagna utvidgningen av Uppsala län. Härigenom tillgodoses i huvudsak motion 2004/05:K259 (m, fp, kd, c, mp) yrkande 2.

Ovan har redogjorts för bestämmelser om ekonomisk reglering vid indelningsändringar. Därav framgår att regeringen får bestämma att ett landsting som har fördel av en indelningsändring skall bidra till utgifter för ett landsting vars ekonomiska ställning försämras genom ändringen i skälig utsträckning. Den överenskommelse om fördelning av övergångskostnader som nämns i propositionen har godkänts av de båda landstingens styrelser. Utskottet avstyrker motion 2005/06:K1 (kd).

Särskilt yttrande

Ändrad indelningslag, punkt 1 (m, fp, kd, c, mp)

Göran Lennmarker (m), Tobias Krantz (fp), Ingvar Svensson (kd), Henrik S Järrel (m), Helena Bargholtz (fp), Kerstin Lundgren (c), Nils Fredrik Aurelius (m) och Gustav Fridolin (mp) anför:

I de motioner som nämns i avsnittet om ändrad indelningslag efterlyses en annan ordning för ändringar i kommun- och landstingsindelningen. Gemensamt för motionerna är önskan att öka riksdagens och kommuninvånarnas inflytande över kommunindelningen. Vi anser fortfarande att detta är en angelägen fråga. Hur medborgarinflytandet i framtiden skall kanaliseras och hur riksdagens roll skall utformas får emellertid nu anstå.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2005/06:24 Förändrad länsindelning m.m.:

Riksdagen godkänner regeringens förslag om utvidgning av Uppsala län (avsnitt 5.1.2).

Följdmotion

2005/06:K1 av Torsten Lindström (kd):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om Heby kommuns länsbyte från Västmanlands till Uppsala län.

Motioner från allmänna motionstiden hösten 2004

2004/05:K259 av Lennart Hedquist m.fl. (m, fp, kd, c, mp):

1. Riksdagen beslutar att ändra indelningslagen i enlighet med det kommande utredningsförslag som riksdagen beställde genom beslut den 13 november 2003 och som bl.a. förutsätts innefatta att riksdagen skall ta ställning i vissa frågor som rör rikets indelning i enlighet med vad som anfördes i den bifallna reservation 9 i betänkande 2003/04:KU3.
2. Riksdagen beslutar att mot bakgrund av genomförd folkomröstning och tidigare beredning av ärendet inklusive Kammarkollegiets förslag överföra Heby kommun från Västmanlands län och landsting till Uppsala län och landsting fr.o.m. den 1 januari 2007.

2004/05:K260 av Mikael Oscarsson och Torsten Lindström (båda kd):

Riksdagen beslutar om ändring av lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting i syfte att ge riksdagen rätt att ta initiativ och besluta vad gäller Sveriges indelning i län och landsting.

2004/05:K448 av Ingvar Svensson m.fl. (kd, m, fp, c, mp):

Riksdagen beslutar om en sådan ändring av indelningslagen att riksdagen får ett bestämmande inflytande över rikets indelning i landsting.

Motion från allmänna motionstiden hösten 2005

2005/06:K309 av Kerstin Lundgren och Annika Qarlsson (båda c):

Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till ändring av lagstiftningen i syfte att stärka medborgarnas makt över den kommunala indelningen såsom i motionen anføres.