

Kommittédirektiv



Ny indelning av län och landsting

**Dir.
2015:77**

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 kommunal-ekonomisk 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 uppräknning 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 överförs 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 pekas 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 strukturfondsprogrammen 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.

Hälso- 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 patientvolym 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.

Utjämningskommittén.08, som senast utredde utjämningsystemet, föreslog i sitt betänkande Likvärdiga förutsättningar – Översyn av den kommunala utjämnings (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 kommunal-ekonomisk 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 förvaltnings-

politiska 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 sam-

band 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)