

Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå

Volym 1

Slutbetänkande av Indelningskommittén

Stockholm 2018



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2018:10

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik 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 2018

ISBN 978-91-38-245758-7

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.

Den 22 juni 2017 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till kommittén (dir. 2017:72).

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 kommittén. Den 24 maj 2016 entledigades Niclas Damm och samma dag förordnades departementssekreteraren Erik Wahlström som expert. Den 21 september 2016 entledigades Ulf Andersson och samma dag förordnades rättssakkunniga Annika Rudestad som expert. Den 6 september 2017 entledigades Ina Berggård, Matilda Berggren och Emma Hermansson. Samma dag förordnades departementssekreteraren Lina Törner, kanslirådet Katarina Höög och departementssekreteraren Erika Nilsson som experter. Den 2 oktober 2017 förordnades departementssekreteraren Katarina Johansson som expert. Den 23 november 2017 entledigades Erik Wahlström och Petra Zetterberg Ferngren.

Den 2 juli 2015 anställdes Johan Krabb som huvudsekreterare i utredningen. Som sekreterare anställdes den 1 oktober 2015 Anna Hagstad. Anders Folkesson anställdes som sekreterare den 1 november 2015 till och med den 31 januari 2017. Den 1 mars 2016

anställdes Johan Mörck som sekreterare. Den 1 december 2016 anställdes Anna Hagstad som huvudsekreterare i kommittén. Den 15 december 2016 anställdes Henrik Frykman som sekreterare. Johan Krabb entledigades den 1 januari 2017 och Johan Mörck entledigades den 30 april 2017. Den 16 november 2017 anställdes Sami Mlayeh som sekreterare.

Den 30 juni 2016 överlämnade vi delbetänkandet Regional indelning – tre nya län (SOU 2016:48).

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

Härmed överlämnar vi vårt slutbetänkande Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå (SOU 2018:10).

Stockholm i februari 2018

Barbro Holmberg
Kent Johansson

/ Anna Hagstad
Henrik Frykman
Sami Mlayeh

Innehåll

Sammanfattning	13
Summary	25
1 Författningsförslag.....	37
1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting	37
1.2 Förslag till lag om ändring i kommunallagen (2017:725).....	50
1.3 Förslag till förordning om vissa förvaltningsmyndigheters regionala indelning.....	82
1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:907) med instruktion för Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige	83
1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:996) med instruktion för Migrationsverket.....	84
1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen	85
1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården	86
1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1266) med instruktion för Forsvarsmakten	87
1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket	88

1.10	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket.....	89
1.11	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten.....	90
1.12	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:1103) med instruktion för Säkerhetspolisen.....	91
1.13	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:743) med instruktion för Åklagarmyndigheten.....	92
2	Uppdrag och arbete	93
3	Myndighetsgemensam indelning.....	95
3.1	Förvaltningspolitisk bakgrund	95
3.1.1	Mål för förvaltningspolitiken	95
3.1.2	Förvaltningspolitiska förändringar av särskild betydelse för staten på regional nivå.....	96
3.1.3	Tidigare utredningar angående staten regionalt	98
3.2	Den statliga regionala nivån i dag	100
3.2.1	Regeringens styrning av myndigheternas regionala indelning	100
3.2.2	Regionala indelningar i staten	102
3.2.3	Statlig samordning på regional nivå	106
3.2.4	Landstings, regionförbunds och länsstyrelser uppfattning om vilka statliga myndigheter som bör ha samordnad regional indelning.....	108
3.3	Överväganden och förslag på myndighetsgemensam indelning.....	109
3.3.1	Våra utgångspunkter.....	112
3.3.2	Områden som involverar många myndigheter....	113
3.4	Myndigheter med gemensam indelning – förslag.....	119
3.4.1	Övriga myndigheter som har övervägts.....	121
3.4.2	Reglering av den regionala indelningen	124
3.4.3	Följder av samordnad indelning för länsstyrelsens samordningsuppgift	124

3.5	Förslag till geografisk indelning.....	127
3.5.1	Utgångspunkter.....	128
3.6	Sex områden i en gemensam geografi.....	130
3.7	Alternativt förslag till geografisk indelning	134
3.8	Ikraftträdande	136
4	Beteckning och utformning av namn på kommuner på regional nivå.....	137
4.1	Beteckning för kommuner på regional nivå.....	137
4.1.1	Situationen i dag.....	137
4.1.2	Bakgrunden till dagens situation	139
4.1.3	Landsting, en kort historik	140
4.1.4	Regionbegreppet.....	142
4.1.5	Ansvarskommittén	147
4.1.6	Ändrad grundlag.....	148
4.1.7	Lagen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län	150
4.1.8	Vad är det som gäller i dag?	152
4.1.9	Överväganden.....	154
4.1.10	Förslag till beteckning.....	158
4.2	Utformning av namn	164
4.3	Följändringar i författningar	166
4.4	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	171
5	Landstingens, kommunernas och befolkningens synpunkter vid ändringar i landstingsindelningen.....	173
5.1	Regleringen i dag.....	173
5.1.1	Landstingens, kommunernas och befolkningens synpunkter	174
5.1.2	Sambandet mellan landstingsindelningen och länsindelningen	176
5.2	Tidigare utredningar om ändrad indelning i län och landsting	176

5.2.1	Kommundemokratikommittén.....	177
5.2.2	Utredningen om indelningsändringar.....	180
5.3	Regeringens proposition	183
5.4	Processen vid indelningsändringar	184
5.4.1	Heby kommun	186
5.4.2	Inhämtande av befolkningens synpunkter i samband med senare års indelningsändringar	188
5.5	Folkinitiativ enligt kommunallagen	190
5.5.1	2014 års Demokratiutredning	191
5.6	Konstitutionsutskottets betänkanden.....	192
5.7	Processen inför och efter Indelningskommitténs delbetänkande	195
5.8	Överväganden och förslag.....	197
5.8.1	Landstingens synpunkter vid indelningsändringar.....	200
5.8.2	Kommunernas synpunkter vid indelningsändringar.....	203
5.8.3	Befolkningens synpunkter vid indelningsändringar.....	204
5.8.4	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	212
6	Landstingens samverkansmönster.....	213
6.1	Kartläggning av befintlig samverkan	213
6.1.1	Hälso- och sjukvård	214
6.1.2	Regional utveckling och tillväxt	225
6.1.3	Infrastrukturplanering	230
6.1.4	Kollektivtrafik	232
6.1.5	Kultur och utbildning	234
6.1.6	På vilket sätt ges allmänheten möjlighet att ta del av diskussioner och beslut inom de olika samarbetsstrukturerna?	236
6.1.7	Den framtida utvecklingen av samverkan mellan landsting	237
6.2	Hur bör staten följa denna utveckling?.....	240

7	Finansiering av förvaltningsutgifter för det regionala utvecklingsansvaret	241
7.1	Det regionala utvecklingsansvaret	241
7.1.1	Våra utgångspunkter	241
7.2	Dagens finansieringsmodell är otydlig	242
7.3	En ny finansieringslösning	245
7.3.1	Utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner.....	246
7.3.2	Utgiftsområde 19 Regional tillväxt	249
7.3.3	Förslag till ny finansieringslösning	250
8	Konsekvensanalys.....	253
8.1	Myndighetsgemensam indelning	253
8.1.1	Allmänna konsekvenser av myndighetsgemensam indelning	253
8.1.2	Konsekvenser för berörda myndigheter	254
8.2	Ny beteckning för kommuner på regional nivå.....	261
8.3	Landstingens, kommunernas och befolkningens synpunkter vid ändringar i landstingsindelningen	263
8.4	Landstingens samverkan.....	265
8.5	Finansiering av förvaltningsutgifter.....	266
8.6	Övriga konsekvenser av våra förslag.....	266
9	Författningskommentar	267
9.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting	267
9.2	Förslaget till lag om ändring i kommunallagen (2017:725).....	268
9.3	Förslaget till förordning om vissa förvaltningsmyndigheters regionala indelning.....	269

9.4	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2007:907) med instruktion för Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige	269
9.5	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2007:996) med instruktion för Migrationsverket	270
9.6	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen	270
9.7	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården	271
9.8	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten	272
9.9	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket.....	272
9.10	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket	273
9.11	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten.....	273
9.12	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2014:1103) med instruktion för Säkerhetspolisen	274
9.13	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2015:743) med instruktion för Åklagarmyndigheten.....	274
9.14	Följdändringar med anledning av ändrad landstingsbeteckning	275
9.15	Förslaget till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen ...	277
9.16	Förslaget till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30)	278
9.17	Förslaget till förordning om ändring i hälso- och sjukvårdsförordningen (2017:80)	278
9.18	Förslaget till lag om ändring i ellagen (1997:857)	279
9.19	Förslaget till lag om ändring i lagen om kollektivtrafik (2010:1065)	279

9.20 Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:1919) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet	280
--	-----

Litteratur- och källförteckning 281

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2015:77	283
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2017:72	303
Bilaga 3	Myndigheter som föreslås ha samordnad geografisk indelning.....	313

Sammanfattning

Myndighetsgemensam regional indelning

För att statliga myndigheters verksamheter ska kunna tillgodose medborgarnas olika behov krävs specialisering och arbetsfördelning. Genom att verksamheterna struktureras i politikområden och uppgifter och ansvar fördelas på olika myndigheter skapas förutsättningar inte bara för hög kompetens och effektivitet utan också enhetlighet och likabehandling av medborgarna varhelst i landet man bor. Flera utredningar har dock pekat på sektoriseringsens avigsidor, att helhetsperspektivet inom statsförvaltningen försvåras liksom samverkan myndigheter emellan och samverkan med kommuner och landsting.

Skarpa sektorsgränser i kombination med helt olika geografiska indelningar accentuerar problematiken. Vi delar därför Ansvarskommitténs (SOU 2007:10) och flera andra utredningars bedömning att det finns ett stort behov av att ”återsamla staten” på regional nivå, vilket skulle tillföra ett territoriellt perspektiv som balans till det sektoriella. En myndighetsgemensam indelning skulle främja samverkan och samordning av staten på regional nivå, till gagn för medborgare, näringsliv och det civila samhället liksom för samverkan med kommuner och landsting. Med en gemensam geografisk struktur skulle förutsättningar skapas för att hantera samordningsbehoven, såväl på regional som lokal nivå.

Den gemensamma geografin skulle kunna fungera som en plattform för samverkan, där olika myndigheter kan analysera problem och behov av insatser. Förutsättningar för att rätt funktioner i myndigheterna finner varandra och att beslutsnivåer matchar varandra ökar.

Både för medborgare och för kommuner, näringsliv och intressegrupper är det i dagsläget svårt att orientera sig i den statliga för-

valtningsorganisationen. En myndighetsgemensam indelning på regional nivå skapar en tydligare regional struktur inom vilken också uppdrag som kräver samordning mellan flera aktörer kan hanteras, när länsnivån inte bedöms vara ändamålsenlig. Möjligheter skapas att ta fram myndighetsgemensamma regionala lägesbilder i olika frågor som kan tjäna som beslutsunderlag för gemensamma strategiska åtgärder.

I dag har i princip alla statliga myndigheter olika regionala indelningar. Vi vill understryka att detta endast är ett av flera hinder för en effektiv samverkan mellan myndigheter och mellan stat och kommun. Vår bedömning är dock att en myndighetsgemensam indelning är en viktig del på vägen och en nödvändig förutsättning för en samlad stat regionalt.

Vi anser att den regionala indelningen för de aktuella statliga myndigheterna ska regleras i en gemensam förordning.

Vilka myndigheter?

Vi har i urvalet av myndigheter som bör ha en gemensam indelning utgått från nationella statliga myndigheter som redan i dag har en regional områdesindelning för hela eller delar av sin verksamhet samt har en inte obetydlig samverkan med antingen andra myndigheter eller med landsting och kommuner.

Relevanta myndigheter bör vidare ha en strategisk eller främjande funktion som kan ha betydelse för planeringskapacitet på regional nivå, eller ha starka kopplingar till andra sådana myndigheter. Det innebär att vi har undantagit rena tillsynsmyndigheter. Vi har också undantagit vissa myndigheter med regional organisation som för närvarande är föremål för särskild utredning, till exempel ett antal skolmyndigheter.

Vi har därtill identifierat tre verksamhetsområden som involverar många myndigheter, samt landsting och kommuner och där behovet av samordnad regional indelning är särskilt stort, nämligen krisberedskap och totalförsvaret, regionalt utvecklingsarbete samt mottagande av nyanlända.

Krisberedskapsarbetet och totalförsvaret är verksamheter som involverar en lång rad aktörer på lokal och regional nivå, såväl statliga myndigheter som kommunsektorn och andra samhällsaktörer. Det är av stor vikt att arbetet bedrivs samordnat och att det finns

upparbetade strukturer för detta som snabbt kan träda in vid en krissituation. Det civila försvaret inom totalförsvaret ska så långt möjligt bygga på de processer och strukturer som används inom krisberedskapen, vilket innebär att indelningen för dessa verksamhetsområden bör överensstämma. Vidare bör hanteringen av en kris så långt som möjligt ske med samma organisation och lokalisering som under normala förhållanden.

Regional utveckling är likaledes ett område där ett flertal myndigheter är involverade och där det finns ett stort behov av att kunna möta en samordnad stat på regional nivå.

Flyktingsituationen 2015 visade tydligt på det stora behovet av utvecklad samordning, inte minst mellan de många statliga och kommunala aktörer som är involverade i mottagande av asylsökande och nyanlända. De senaste decennierna har ansvaret för att ta emot asylsökande och nyanlända varierat mellan olika aktörer. Ett tecken på behovet av samverkan är att det finns en särskild samverkansdelegation bestående av en rad myndigheter som behandlar nationella och strategiska frågor på området.

Vi har gjort bedömningen att följande myndigheter har en sådan betydelse för regional samverkan att de ska ha en samordnad geografisk indelning:

- Arbetsförmedlingen
- Försvarsmakten
- Kriminalvården
- Migrationsverket
- Polismyndigheten
- Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige (strukturfondsprogram)
- Tillväxtverket (strukturfondsprogram)
- Trafikverket
- Säkerhetspolisen
- Åklagarmyndigheten.

Inom viken geografi ska myndigheterna samverka?

Ett flertal utredningar har synliggjort svårigheterna med att statliga myndigheter har olika indelningar och vilka konsekvenser detta får för kvaliteten i verksamheterna. Senast pekade Försvarsberedningen i sin rapport från den 20 december 2017 på att en försvårande faktor för effektiv samordning på regional nivå är att flera viktiga totalförsvarsmyndigheter har olika regionala indelningar. Försvarsberedningen menar att det är ett problem att myndigheter som är viktiga för totalförsvaret har geografiska indelningar som vare sig stämmer överens med länens och länsstyrelsernas indelning eller med Försvarsmaktens militärregioner.

En grundläggande utgångspunkt i vårt arbete har varit att inte bryta några läns- och landstingsgränser. Vidare har vi sökt lösningar som innebär minst omställning för såväl de berörda statliga myndigheterna som för kommunsektorn. Därför har vi utgått ifrån redan existerande strukturer. En helt ny indelning som inte har någon motsvarighet vare sig inom staten eller kommunsektorn skulle innebära ytterligare en struktur lagd till den redan mångfacetterade förvaltningskartan.

Vårt förslag är att de myndigheter som föreslås ska följa en gemensam indelning i sex geografiska områden. Det stämmer väl överens med det antal områden som de flesta förvaltningsmyndigheter med regional indelning har i dag och som är det mest resurseffektiva. Det är det antal som vi bedömer innebär minst omställning för de flesta av våra föreslagna myndigheter. Vårt förslag innebär också ett begränsat behov när det gäller förändringar av lokaliseringar av verksamhetsorter för regionala kontor.

En statlig samordning och indelning kan inte ses isolerat från samverkan med landsting och kommuner. Även existerande samverkansstrukturer för det kommunala självstyret har varit en utgångspunkt i utredningen. Vi föreslår därför en myndighetsgemensam indelning som överensstämmer med de sex sjukvårdsregionerna, men med den justeringen att Halland, som i dag delas mellan två sjukvårdsregioner, ingår i samma område som Västra Götaland.

Med denna justering blir vårt förslag att de myndigheter som föreslås ska följa en gemensam indelning i sex geografiska områden som omfattar följande län:

- Jämtland, Norrbotten, Västerbotten, Västernorrland
- Dalarna, Gävleborg, Södermanland, Uppsala, Värmland, Västmanland, Örebro
- Gotland, Stockholm
- Jönköping, Kalmar, Östergötland
- Halland, Västra Götaland
- Blekinge, Kronoberg, Skåne.

Sjukvårdsregionerna är sedan 1960-talet inarbetade samverkansplattformar för landstingen i hela landet. Därutöver har sjukvårdsregionernas karta mycket gemensamt rent geografiskt med flera myndigheters nuvarande indelning.

Dessutom finns det mycket som talar för att samtliga landsting från och med 1 januari 2019 har ansvaret för regional utveckling. Visserligen samverkar landstingen om regional utveckling i stor utsträckning i andra konstellationer än de som motsvarar sjukvårdsregionernas områden, men givet landstingens egna bedömningar att samverkan generellt sett kommer att öka inom alla områden så bedömer vi att den nya geografien kan få betydelse också i det sammanhanget.

En betydande faktor för vårt val av en områdesindelning som motsvarar den som i dag finns på sjukvårdsområdet är att flera myndigheter, framför allt Försvarsmakten, har och måste ha en samverkan med landstingens hälso- och sjukvård. Landstingens hälso- och sjukvård är en viktig del av totalförsvaret, då det inte är aktuellt för Försvarsmakten att bygga upp någon mer omfattande egen sjukvårdsorganisation. Försvarsberedningen berör denna fråga specifikt och menar till exempel att ansvars- och ledningsförhållanden mellan landstingen och de geografiskt samordnade militärregionerna och civilområdena som föreslås måste tydliggöras.

Således bedömer vi att det inte bara finns ett värde rent allmänt med att staten och den kommunala sektorn delar regional geografi, utan att det finns ett särskilt värde i att denna gemensamma indelning omfattar hälso- och sjukvårdens organisation.

Med detta sagt kan vi konstatera att en myndighetsgemensam indelning utifrån sjukvårdsregionerna inte är helt oproblematiske. Området i mitten av Sverige blir ett område som omfattar sju län

och ett stort antal kommuner. Vi har därför pekat på möjliga justeringar av den föreslagna indelningen för detta område.

En alternativ indelning

Ett alternativ till den regionala indelning som vi förordar skulle kunna vara att de myndigheter vi föreslår indelas i en geografi som motsvarar Polismyndighetens sju regioner. En fördel med denna indelning är att den också tillämpas av Säkerhetspolisen och Åklagarmyndigheten. För samtliga tre gäller att de relativt nyligen organiserats i dessa områden och att det för framför allt Polismyndigheten inneburit en genomgripande förändring. Polisregionerna är också den geografi som används inom ramen för regeringens satsning på myndighetssammansatt samverkan mot organiserad brottslighet.

Det som talar emot detta alternativ är att flera av de myndigheter som vi föreslår rent resursmässigt har svårt att bära fler än sex regioner. En sådan indelning har dessutom inte heller någon motsvarighet inom kommunsektorn, vilket är en viktig utgångspunkt i vårt huvudförslag.

Beteckning och utformning av namn på kommuner på regional nivå

Allt fler landsting har börjat använda sig av beteckningen region i stället för landsting i takt med att de har tagit över det regionala utvecklingsansvaret. I Skåne och Västra Götalands län har man gjort så sedan i slutet av 1900-talet. I dag får 13 av de 20 landstingen besluta att landstingsfullmäktige och landstingsstyrelsen i stället ska betecknas regionfullmäktige och regionstyrelsen med stöd av lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län. Gotlands kommun har också fått motsvarande möjlighet. Om förslagen i departementspromemorian Ett enhetligt regionalt utvecklingsansvar (Ds 2017:61) genomförs kommer samtliga landsting att få möjlighet att använda beteckningarna regionfullmäktige respektive regionstyrelse.

Den officiella beteckningen är dock fortfarande Skåne läns landsting osv. Det innebär att olika beteckningar används i olika delar av landet och att det ofta är en annan beteckning på valsedeln vid all-

männa val än den som används i kommunikationen med medborgarna. Samma beteckning bör användas i hela landet och i alla sammanhang. Detta är särskilt betydelsefullt då det rör sig om en för vår demokrati viktig aktör.

När de första landstingen fick möjlighet att använda beteckningarna regionfullmäktige och regionstyrelse motiverades detta med att det för medborgare, myndigheter och näringsliv skulle markera landstingens förändrade roll i länen, i och med att övertagandet av det regionala utvecklingsansvaret. Med åren har denna förändring blivit ännu tydligare när landstingens arbete med regional utveckling ökat.

Till detta ska läggas att en viktig förändring har skett på så sätt att landstingen nu har ansvar för betydligt fler frågor som berör invånarna direkt, utöver hälso- och sjukvården. Det har, enligt vår mening, skett en sådan principiell förändring att ett namnbyte är motiverat.

Vi föreslår att beteckningen landsting ändras till region. Beteckningen region har använts under lång tid av landstingen i Västra Götalands län och Skåne län och allt fler landsting har valt att övergå till att använda denna beteckning i samband med att de tagit över det regionala utvecklingsansvaret.

Beteckningen är dock inte oproblematiserad, eftersom den används också i andra sammanhang. Vi har därför noga övervägt alternativet regionkommun för att få en mer distinkt beteckning. En fördel med regionkommun är att det skulle markera att det rör sig om ett kommunalt organ. Det tyngst vägande skälet mot regionkommun är dock enligt vår uppfattning att dagens problem med att olika begrepp används i olika sammanhang delvis skulle bestå. Detta eftersom det formella namnet inte skulle motsvara det som används i media och i kommunikation med medborgarna. Om beteckningen ska ändras delvis för att få en enhetlighet och större tydlighet är det en fördel att även formellt använda en beteckning som används och kommer att användas till vardags.

Trots nackdelarna är därför vår sammantagna bedömning att beteckningen landsting ska ändras till beteckningen region. Ändringen medför bland annat att ett stort antal följdändringar i författningar måste göras. Beträffande Gotland är dock vårt förslag att kommunen ska betecknas Gotlands kommun.

När det gäller utformningen av namn på de enskilda regionerna är vårt förslag att de utformas så att ordet Region placeras före namnet på respektive län och att ordet län ingår i namnet enligt följande modell: Region Norrbottens län, Region Skåne län, Region Örebro län, Region Västra Götalands län osv.

Landstingens, kommunernas och befolkningens synpunkter vid ändringar i landstingsindelningen

De regler som gäller vid ändringar av kommunindelning respektive landstingsindelning överensstämmer i stora delar. Det finns dock vissa skillnader. Vid ändringar i kommuners indelning ska särskild hänsyn tas till önskemål och synpunkter från den eller de kommuner som berörs av ändringen. Skulle en kommun motsätta sig en ändring kan en sådan beslutas endast om det finns synnerliga skäl. Vidare ska särskild hänsyn tas till befolkningens önskemål och synpunkter. När det finns skäl till det ska en särskild undersökning göras om vilken inställning befolkningen har. En sådan undersökning kan göras genom omröstning, opinionsundersökning eller liknande.

Motsvarande bestämmelser finns inte när det gäller ändringar av landstingsindelningen. Det finns skäl att ytterligare harmonisera regleringen av kommunindelningsändringar och ändringar i landstingsindelningen. Det finns däremot, enligt vår uppfattning, skäl för att bestämmelserna när det gäller landstingen inte ska vara identiska med de regler som gäller för kommunindelningsändringar. Ett viktigt skäl är att landstingsindelningen är kopplat till länsindelningen och därmed också till statliga intressen av att organisera sin förvaltning.

Vi föreslår att det införs en bestämmelse om att särskild hänsyn ska tas till önskemål och synpunkter från berörda landsting. Mer omfattande förändringar av landstingsindelningen innebär att många landsting berörs. Det är därmed troligt att det kan vara svårt att få till stånd en indelning som tillgodoser varje enskilt landstings respektive kommuns förstahandsval. Det är naturligtvis angeläget att en indelningsförändring har en så bred acceptans som möjligt. Samtidigt är det omöjligt att tillgodose samtliga aktörers olika intressen. En ny administrativ indelning blir med nödvändighet en avvägning utifrån en helhetsbedömning där vissa synpunkter och

perspektiv kommer att behöva tillmätas större vikt än andra. I det läget är det svårt att se att man kan ge ett enskilt landsting möjlighet att i praktiken blockera genomförandet av en väl avvägd reform. Det bör därför endast krävas särskilda skäl, inte synnerliga, för att besluta om en ändring mot ett berört landstings vilja.

På motsvarande sätt föreslår vi att särskild hänsyn tas till önskemål och synpunkter från den eller de kommuner som berörs av en ändring i landstingsindelningen, men att det inte införs någon bestämmelse om krav på särskilda skäl för att beslut om en ändring i landstingsindelningen mot en berörd kommuns vilja. Det är ofrånkomligt att enstaka kommuner kan hamna i ett större landstings geografiska periferi. Det är också ofrånkomligt att till exempel färre landsting innebär färre residensstäder. Sådana och andra nackdelar för en enskild kommun bör inte, anser vi, läggas till grund för att enskilda kommuner ska kunna förhindra en i övrigt väl motive-rad förändring. Om det däremot handlar om önskemål från en kommun som vill ”byta landsting” bör kommunens önskemål tillmätas stor vikt

När det gäller befolkningens synpunkter är indelningsfrågornas karaktär sådana att det är rimligt att besluten föregås av information och diskussion, samt att de är väl förankrade. Det finns därför anledning att särskilt reglera att hänsyn ska tas till befolkningens önskemål och synpunkter. Befolkningens inställning måste dock vägas mot andra intressen och faktorer, som till exempel berörda kommuners och landstings inställning, näringsgeografiska och ekonomiska förhållanden samt statens behov av att göra förändringar i sin administrativa indelning. Den typ av avvägningar det är fråga om kräver en helhetsbedömning som i grunden vilar på politiska ställningstaganden och värderingar. Vi föreslår därför att regleringen när det gäller ändringar i landstingsindelningen bör utformas på så sätt att befolkningens önskemål och synpunkter *ska beaktas*.

Vi anser att inhämtandet av befolkningens synpunkter bör ske som ett led i den representativa demokratins beredningsprocess och inte som en särskild undersökning utförd av en myndighet. På detta sätt kan synpunkterna vägas in som en del av ett allsidigt beslutsunderlag såväl när fullmäktige ska ta ställning i frågan, som när regeringen ska fatta beslut om en eventuell ändring.

Vårt förslag är därför att berörda landsting, som ett led i beredningen av ett yttrande eller en ansökan om ändrad landstingsindel-

ning, ska inhämta synpunkter från sina medlemmar om det inte är uppenbart obehövt. Synpunkterna ska inhämtas som ett led i den egna beredningen och som ett underlag för regeringens och riksdagens ställningstagande i frågan.

Landstingens samverkansmönster

Vi har kartlagt landstingens samverkansmönster bland annat genom en enkät med frågor till samtliga landsting och i förekommande fall regionförbund. Av svaren framgår att det i dag sker en omfattande samverkan mellan landstingen inom framför allt områdena hälso- och sjukvård, regional utveckling, infrastrukturplanering och kollektivtrafik, samt utbildning och kultur.

Landstingen bedömer själva att denna utveckling kommer att öka inom samtliga verksamheter, bland annat därför att samhällsutvecklingen är komplex och olika aktörer liksom olika verksamhetsområden behöver samspela och samverka. Av svaren framgår att det inom hälso- och sjukvårdsområdet pågår en intensiv utveckling med bland annat kunskapsstyrning som kommer innebära ytterligare behov av samverkansstrukturer. Detsamma gäller utvecklingen av nivåstrukturering inom sjukvården. Framtida ekonomiska åtaganden och investeringsbehov behöver hanteras i samverkan, så att resurser kan användas mer effektivt och så att olika specialiseringar kan förläggas på olika platser. Även framtida utmaningar vad avser kompetensförsörjning leder till ökade behov av samverkan.

På många håll ställs det nya krav på tillgänglighet och utbyggd infrastruktur, bland annat för att befolkningen ökar. När infrastrukturen finns på plats behövs en god samverkan kring kollektivtrafiken för att kunna erbjuda en god trafikering med hög tillgänglighet, samordnade taxor- och biljettsystem och smidiga övergångar mellan trafikslag.

För att staten på en översiktlig nivå ska kunna följa denna utveckling föreslår vi att Göteborgs universitet får i uppdrag att löpande följa och vart fjärde år lämna en rapport till regeringen som beskriver utvecklingen av landstingens samverkan.

Finansiering av förvaltningsutgifter för det regionala utvecklingsansvaret

Det regionala utvecklingsansvaret kommer från och med 2019 att ligga hos landstingen i alla län utom Gotlands län, där kommunen har ansvaret, förutsatt att förslagen i Ett enhetligt regionalt utvecklingsansvar (Ds 2017:61) genomförs.

Förvaltningsutgifter inom det regionala utvecklingsansvaret finansieras i dag genom länsstyrelsernas förvaltningsanslag (5:1 Länsstyrelserna m.m.) under utgiftsområde 1. I län där landsting eller samverkansorgan har det regionala utvecklingsansvaret ska länsstyrelserna i sin tur betala ett visst belopp månatligen till dessa. Denna finansieringsmodell i flera steg innebär en omständlig och otydlig finansiell styrning av verksamheten.

Vi förslår i stället att statsbidrag till landstingen och Gotlands kommun ska utgå från utgiftsområde 19 Regional tillväxt.

Ikraftträdande

Den myndighetsgemensamma indelningen föreslås träda i kraft den 1 januari 2021. Den ändrade landstingsbeteckningen och ändringarna i lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting föreslås träda i kraft den 1 januari 2020.

Summary

Common regional boundaries for agencies

The following agencies are of such importance to regional cooperation that they should have coordinated geographical boundaries:

- The Swedish Public Employment Service
- The Swedish Armed Forces
- The Swedish Migration Agency
- The Swedish Police
- The Swedish ESF Council (for the national social fund programme)
- The Swedish Agency for Economic and Regional Growth (for the administration of the regional structural fund programmes)
- The Swedish Transport Administration.

In turn, these agencies have strong links with additional agencies that have regional boundaries. Based on the objective to have cohesive and effective state administration, we therefore propose that the following agencies also should have coordinated regional boundaries:

- The Swedish Prison and Probation Service
- The Swedish Security Service
- The Swedish Prosecution Authority.

Advantages of coordinated boundaries

The objective of Swedish administration policy is innovative and cohesive state administration that is legally secure and effective, has advanced quality, service and accessibility and hence contributes to the development of Sweden and effective EU work.

A number of prior inquiries regarding administration policy have determined that a problem in terms of cohesive state administration is that the regional boundaries vary between different agencies. We agree that this is not appropriate. In our view, coordinated regional boundaries could present

- better clarity in state administration, and improved conditions for sector-wide cooperation,
- facilitation of contacts between representatives of different operations,
- simplification of priority coordination and cohesive action,
- facilitation of contacts between county councils/municipalities and the state, and opportunities for reaching consensus between the state and municipal level, and
- facilitation of the possibilities of the Government to govern and perform follow-up from an overarching and geographical perspective.

More effective and cohesive state administration is beneficial to individual citizens, industry and civil society alike.

At the same time, we wish to emphasise that the geographical asymmetry in state administration is only one of several obstacles to effective cooperation.

Our opinion is however that coordinating regional boundaries is an initial step towards a more cohesive state at the regional level. It improves conditions for the right functions to find each other, and for decision-making levels to match each other. Furthermore, coordinated geographical boundaries create a clearer regional structure within which tasks that require coordination between multiple entities can be managed, when the county level is not considered appropriate. Common regional boundaries also enable preparing, as part of a coordinated geographical structure, agency-wide status

reports in various matters, which could provide a basis for deciding on joint strategic measures.

Relevant agencies

In the selection of agencies that ought to have common boundaries, we have proceeded on the basis of national government agencies that already have operations that are fully or partially grouped into regional areas, and which have not-insignificant cooperation either with other agencies or with county councils and municipalities.

Furthermore, relevant agencies should have a strategic or promotive function that could be meaningful to planning capacity at the regional level, or have strong connections with other such agencies. For this reason, we have exempted agencies with purely controlling tasks. Finally, we have also exempted certain authorities with a regional organisation that is currently subject to a separate inquiry, such as a number of education agencies.

In order to identify the agencies which, based on these fundamentals, are relevant in terms of having coordinated boundaries, we have queried county councils, regional associations and county administrative boards, and also met with a great number of agencies, representatives of the municipal sector and representatives of civil society. We have identified certain operational sections where the need for coordinated regional boundaries is particularly strong; these being contingency planning and total defence, regional development work and reception of newly arrived immigrants. There are of course additional operational sections with a need for coordination, in which coordinated boundaries would facilitate the situation, for example physical planning, infrastructure, energy transition to fulfil the climate targets, work related to environmental targets, and the supply of skills.

Contingency planning and total defence are activities that involve a great number of entities at the local and regional level, including government agencies as well as the municipal sector and other entities in society. It is crucial that the work is conducted in a coordinated manner and that there are developed structures in place that can be implemented quickly in a crisis situation. Civil

defence within total defence should, as far as possible, be based on the processes and structures used within contingency planning.

Likewise, regional development is an area that involves numerous agencies, and in which there is a great need for the ability to meet a coordinated state at the regional level. Regional development responsibility includes a responsibility for the county's strategic development, and covers adopting a strategy for development in the county, deciding on funds for regional growth efforts, and establishing county plans for transportation infrastructure. It is also incumbent upon those responsible for regional development to prepare regional skills platforms. In addition to these duties, all county councils are responsible for a number of other tasks linked to regional development such as public transport and regional cultural operations. In its proposal for an action plan, the Agenda 2030 delegation proposes that those responsible for regional development also be given responsibility for coordinating efforts at the regional level with global sustainable development targets.

The refugee situation in 2015 clearly demonstrated a great need for advanced coordination, not least between the numerous state and municipal entities involved in the reception of asylum seekers and newly arrived immigrants. In recent decades, the responsibility for receiving asylum seekers and newly arrived immigrants has varied between different entities. One sign of the need for cooperation is that there is a specific coordination delegation consisting of a number of agencies that deal with national and strategic issues in the area.

Based thereon, we have judged that the agencies we propose are of such importance to regional cooperation that they should have coordinated boundaries.

Structuring the boundaries

In our view, the proposed agencies should follow common boundaries in six geographic areas. We consider this to be the number that entails the least adjustment for most of the proposed agencies. Our proposal also implies a limited need in terms of changes to the location of sites of operation for regional offices. It is a matter of implementing boundaries which, although not optimal for all parties

in every respect, can nevertheless function for as many as possible, and irrespective of the operational section.

Another fundamental element consists of the conditions for well-functioning contingency planning and total defence, regional development and reception of newly arrived immigrants, since these areas affect a great number of agencies, municipalities and county councils, as well as business and industry and civil society.

State coordination and boundaries cannot be seen in isolation from the municipal sector. Existing cooperation structures of municipal government have therefore also formed a premise of the inquiry. A new structure for coordinated state boundaries could create a new level at which the municipal sector could meet a coordinated state in a common geographical structure.

In our view, boundaries that match as far as possible the geographic boundaries decided for the six healthcare regions offer several advantages. First, in terms of number, they are consistent with the range that most government agencies with regional boundaries already apply and state are appropriate and resourceefficient. Also, the map of the healthcare regions has a lot in common in purely geographical terms with the existing boundaries of several agencies. It should also be added that the health and medical care of the county councils forms an important part of total defence.

However, the geography of the healthcare regions cannot be applied without further formality to the regional breakdown of the state. A fundamental premise for our proposal is that county and county-council boundaries are not broken. Halland county is split between two healthcare regions, so that boundary cannot be applied where our proposal is concerned.

With that adjustment made, our proposal is that the suggested agencies follow common boundaries in six geographic areas that include the following counties:

- Jämtland, Norrbotten, Västerbotten, Västernorrland
- Dalarna, Gävleborg, Södermanland, Uppsala, Värmland, Västmanland, Örebro
- Gotland, Stockholm
- Jönköping, Kalmar, Östergötland
- Halland, Västra Götaland
- Blekinge, Kronoberg, Skåne

Alternative boundaries

An alternative to the regional boundaries we recommend could be that the proposed agencies apply geographical boundaries that correspond to the seven regions of the Swedish Police. An advantage of these boundaries is that they are already also applied by the Swedish Security Service and the Swedish Prosecution Authority. All three were organised into these areas relatively recently, and for the Swedish Police in particular, this involved extensive change. The police regions also form the geographical structure used as part of the Government's initiative for agency-wide cooperation against organised crime.

A drawback in this alternative is that, purely in terms of resources, many of the agencies that we propose would have difficulty in bearing more than six regions. Also, such boundaries lack any equivalent in the municipal sector, which is an important premise in our main proposal.

Terms and wording for names of county councils

A growing number of county councils have started to use the term 'region' instead of 'county council' in line with them assuming regional development responsibility. In the counties of Skåne and Västra Götaland, this has been the case since the end of the 20th century. Today, 13 out of the 20 county councils may decide that county council assemblies and county council boards may instead be called regional assemblies and regional boards, pursuant to the Act on regional development responsibility in certain counties (2010:630). The municipality of Gotland has also obtained a similar possibility. If the proposals in the ministerial memorandum 'Uniform regional development responsibility' (Ref. 2017:61) are implemented, all county councils will be able to use the terms 'regional assembly' or 'regional board'.

The official term is still 'county council' however. The current situation is not sustainable. It means that different terms are used in different parts of the country, and the term used on the ballot paper in general elections often differs from that used in communication with citizens. The same term should be used throughout Sweden and in all contexts.

When the first county councils gained the possibility to use the terms ‘regional assembly’ and ‘regional board’, this was motivated by the fact that, for citizens, agencies and industry, it was to reflect the changed role of county councils in the county, in that they assumed regional development responsibility. Over the years, this change has become even clearer as the county councils’ work with regional development has increased.

A lot speaks in favour of keeping the term ‘county council’. It is an established term with an extensive cultural and linguistic history, and for which there is no risk of mix-ups because it is not used in any other contexts.

At the same time, in our opinion an important change has taken place in that the county councils now bear responsibility for many more issues that affect inhabitants directly, besides health and medical care. In our view, a change has occurred that is so fundamental as to merit a change of name.

However, the term ‘region’ presents a number of issues. We have therefore carefully considered the alternative ‘regional municipality’ in order to have a more distinct term. The most important advantage in this alternative is of course that the term ‘regional municipality’ would reduce the risk of confusion and misunderstanding. It might also be an advantage to make clear that it is a matter of a municipal body. The strongest reason against ‘regional municipality’ in our view, however, is that the current problem of the use of different terms in different contexts would partly persist. This is because the formal name would not match that used in the media and in communication with citizens. If the term is to be changed partly to attain uniformity and greater clarity, it would be beneficial to also formally use a term that is used, and that will be used, in everyday contexts.

Despite the drawbacks, our overall assessment is therefore that the term ‘county council’ should be changed to the term ‘region’. The change entails that a great number of consequent amendments must be made to regulations.

For Gotland, however, we propose that the municipality be called ‘the municipality of Gotland’.

When devising names for the individual regions, we propose that they be worded such that the word ‘Region’ comes before the

name of the county concerned, and that the word ‘county’ be included in the end of the name.

Viewpoints of the county councils, municipalities and population when changing county-council boundaries

The rules that apply to changes to municipal boundaries, and to county-council boundaries, respectively, are largely similar. However, there are some differences. When making changes to municipal boundaries, particular consideration must be given to the wishes and viewpoints of the affected municipalities. If a municipality opposes the change, such a decision can only be made if compelling grounds exist. Furthermore, particular consideration shall be given to the wishes and viewpoints of the population. Where such grounds exist, a specific investigation shall be carried out to determine the population’s standpoint. Such an investigation can be conducted by means of a vote, survey, etc.

There are no equivalent provisions in terms of changes to county-council boundaries. In our view, great importance should be attributed to the standpoint of the county councils concerned when changing boundaries. There is therefore reason to introduce a provision setting out that particular consideration shall be given to the wishes and viewpoints of the closest affected county council. More extensive changes to county-council boundaries entail that many county councils are affected. It is therefore likely that it would be difficult to put boundaries in place that satisfy the first choice of each individual county council or municipality. It is of course crucial that a change in boundaries is as widely accepted as possible. At the same time, it is impossible to satisfy the different interests of all entities. New administrative boundaries are, by necessity, a trade-off based on an overall assessment, in which certain viewpoints and perspectives will need to be attributed greater importance than others. In that situation, it is difficult to envisage the possibility of enabling an individual county council – and even less an individual municipality – to block the implementation of a carefully considered reform.

In light thereof, compelling grounds should not be needed – but rather only special grounds – to carry out a boundary change against the will of an individual county council.

The municipalities work closely with the county councils and have a strong interest in how the latter work. It is therefore reasonable to give special consideration also to the viewpoints of other municipalities concerned. However, no provision should be introduced regarding a need for special grounds in order to circumvent such viewpoints.

In terms of the viewpoints of the population, the nature of the question of boundaries is such that it is reasonable that the decisions be preceded by information and discussions, and that they are broadly supported. There is therefore reason to specifically regulate that consideration shall be given to the wishes and viewpoints of the population. However, the population's standpoint must be weighed against other interests and factors, such as the standpoint of the municipalities and county councils concerned, geographical aspects of business and industry, economic conditions and the need of the state to make changes to its administrative boundaries. Yet, the type of consideration in question requires an overall assessment that fundamentally rests on political positions and values. We therefore propose that the regulation, in terms of changes to county-council boundaries, should be devised such that *account shall be taken* of the wishes and viewpoints of the population, and not that special consideration shall be given to such viewpoints.

In our view, gathering the viewpoints of the population should be carried out as part of the preparatory process of regional representative democracy, and not as a separate inquiry carried out by an agency. That way, the viewpoints can be weighed in as part of a comprehensive decision-making basis, both when the assembly is to decide on the matter, and when the Government is to decide on any change. We therefore propose that the county councils concerned obtain the viewpoints of their members unless that is clearly not necessary, as part of the preparation of a statement on or application for changed county-council boundaries.

The cooperation pattern of the county councils

We have identified the cooperation pattern of the county councils e.g. by sending out a survey with questions to all county councils and, where relevant, regional associations. The responses show that there is

currently extensive cooperation between the county councils mainly in the areas health and medical care, regional development, infrastructure planning and public transport, as well as education and culture.

In the opinion of the county councils themselves, these developments will intensify in all operations, one reason being that developments in society are complex and that different entities, and different operational sections, need to interact and cooperate. The responses show that, in the area of health and medical care, intensive developments are in progress in terms of e.g. skills governance, which will bring further needs for cooperation structures. The same applies to developments in level-structuring of healthcare. Future financial commitments and investment needs will need to be addressed in cooperation, so that resources can be used more efficiently and so that different areas of specialisation can be allocated to different locations. Future challenges too in terms of the supply of skills give rise to heightened needs for cooperation.

On many fronts, new demands are being placed on accessibility and extended infrastructure, one reason being the growing population. Once the infrastructure is in place, sound cooperation is needed regarding public transport, so as to offer sound traffic that is highly accessible, coordinated fares and ticketing systems, and smooth transition between modes of traffic.

So as to enable the state to monitor these developments at an overarching level, we propose that the University of Gothenburg be commissioned to submit a report to the Government once every four years, describing the progression of the county councils' cooperation.

Financing of administrative expenses for regional development responsibility

Regional development responsibility will, as of 2019, rest with the county councils in all counties except Gotland county, where the municipality bears the responsibility, provided that the proposals in 'Uniform regional development responsibility' (Ref. 2017:61) are implemented.

Administrative expenses within regional development responsibility are currently financed by the county administrative boards' administrative appropriation (5:1 County Administrative Boards, etc.) under expenditure area 1. In counties where the county coun-

cil or cooperative body bears regional development responsibility, the county administrative boards shall, in turn, pay a monthly amount thereto. This multi-stage financing model entails complex and unclear financial governance of the operations.

We propose that the state contribution for the county councils and the municipality of Gotland be based on expenditure area 19 Regional Growth.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting

dels att rubriken till lagen, 2 kap. 1, 4, 6–8 §§, 3 kap. 1–5, 10–12, 14, 16–18, 22, 27, 29, 30, 32, 34, 37, 39, 40 §§, 4 kap. 1 § och rubriken närmast före 2 kap. 1 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 7 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Lag om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting

Lag om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och regioner¹

Ändring i indelningen i landsting

**2 kap.
Ändring i indelningen i regioner**

1 §²

Regeringen får besluta om ändring i rikets indelning i *landsting*, om det inte finns hinder mot en motsvarande ändring i

Regeringen får besluta om ändring i rikets indelning i *regioner*, om det inte finns hinder mot en motsvarande ändring i läns-

¹ Senaste lydelse 1991:1693.

² Senaste lydelse 2017:732.

länsindelningen. Bestämmelser om sambandet mellan *landstingsindelningen* och länsindelningen finns i 1 kap. 1 § kommunallagen (2017:725). En ändring i *landstingsindelningen* får dock 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.

Kammarkollegiet får dock besluta om en indelningsändring som bör ske med anledning av en sådan ändring i den kommunala indelningen som avses i 1 kap. 3 §.

indelningen. Bestämmelser om sambandet mellan *regionindelningen* och länsindelningen finns i 1 kap. 1 § kommunallagen (2017:725). En ändring i *regionindelningen* får dock ske endast om ändringen kan antas medföra bestående fördel för *en region* eller en del av *en region* eller andra fördelar från allmän synpunkt. Regeringen får meddela de föreskrifter som behövs för ändringens genomförande.

Vid prövning av frågan om indelningsändring ska särskild hänsyn tas till önskemål och synpunkter från den eller de regioner samt den eller de kommuner som närmast berörs av ändringen. Om en sådan region motsätter sig en indelningsändring, får beslut om ändringen meddelas endast om det finns särskilda skäl. Befolkningens önskemål och synpunkter ska beaktas.

4 §³

En fråga om ändring i *landstingsindelningen* kan väckas av *ett landsting* eller medlem av *ett landsting* som skulle beröras av ändringen. Ansökan om en sådan

En fråga om ändring i *regionindelningen* kan väckas av *en region* eller medlem av *en region* som skulle beröras av ändringen. Ansökan om en sådan ändring

³ Senaste lydelse 2016:740.

ändring ska ges in till Kammarkollegiet. ska ges in till Kammarkollegiet.

Regeringen och Kammarkollegiet kan också ta upp en fråga om indelningsändring på eget initiativ.

6 §⁴

En indelningsändring träder 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.

En indelningsändring träder i kraft den 1 januari det år som bestäms i beslutet om ändringen. Om ändringen är av sådan omfattning att *en region* enligt den nya indelningen inte bör företrädas av de gamla *regionfullmäktige*, 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 enligt 1 § första stycket 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. Ett beslut om indelningsändring enligt 1 § andra stycket ska meddelas senast tre månader innan ändringen ska träda i kraft.

7 §⁵

Vid ändringar i indelningen i *landsting* tillämpas bestämmelserna i 1 kap. om

Vid ändringar i indelningen i *regioner* tillämpas bestämmelserna i 1 kap. om

1. ekonomisk reglering i 6–10 §§,
2. rättskapacitet i 13 §,
3. fördelning av beslutanderätt i 14–16 §§,
4. indelningsdelegerade i 17 §,
5. beredning och verkställighet i 18 §,
6. överklagande i 19 §, och
7. utredning om indelningsändring i 22, 23, 25 och 26 §§.

Då ska det som där sägs om

⁴ Senaste lydelse 2016:740.

⁵ Senaste lydelse 2016:740.

1. kommun i stället gälla *landsting*,
 2. kommunfullmäktige i stället gälla *landstingsfullmäktige*, och
 3. kommunstyrelse i stället gälla *landstingsstyrelse*.

1. kommun i stället gälla *region*,
 2. kommunfullmäktige i stället gälla *regionfullmäktige*, och
 3. kommunstyrelse i stället gälla *regionstyrelse*.

7 a §

Berörda regioner ska, om det inte är uppenbart obehövt, som ett led i beredningen av ett yttrande eller en ansökan om ändrad regionindelning, inhämta synpunkter från sina medlemmar.

8 §⁶

Om en indelningsändring innebär att *ett nytt landsting* bildas, får

1. *landstinget* lämna bidrag till en kommun inom *landstinget* i den utsträckning det behövs för att motverka att bildandet leder till höjd kommunalskatt, och

2. 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.

Om en indelningsändring innebär att *en ny region* bildas, får

1. *regionen* lämna bidrag till en kommun inom *regionen* i den utsträckning det behövs för att motverka att bildandet leder till höjd kommunalskatt, och

2. kommunerna inom *regionen* lämna bidrag till varandra, om det behövs för att jämna ut ekonomiska effekter mellan kommunerna på grund av att uppgifter förts över från *regionen* till kommunerna eller omvänt.

⁶ Senaste lydelse 2016:740.

3 kap.

1 §⁷

Detta kapitel innehåller bestämmelser som ska tillämpas om regeringen enligt 1 kap. 17 § eller 2 kap. 7 § första stycket 4 har beslutat att en kommun eller *ett landsting* ska företrädas av indelningsdelegerade.

Detta kapitel innehåller bestämmelser som ska tillämpas om regeringen enligt 1 kap. 17 § eller 2 kap. 7 § första stycket 4 har beslutat att en kommun eller *en region* ska företrädas av indelningsdelegerade.

2 §⁸

De indelningsdelegerade och ersättare för dessa utses från varje kommun eller *landsting* vars område helt eller delvis ska ingå i kommunen eller *landstinget* enligt den nya indelningen (ändringsberörda kommuner och *landsting*).

De indelningsdelegerade och ersättare för dessa utses från varje kommun eller *region* vars område helt eller delvis ska ingå i kommunen eller *regionen* enligt den nya indelningen (ändringsberörda kommuner och *regioner*).

3 §⁹

Antalet indelningsdelegerade och ersättare från varje kommun och *landsting* bestäms av fullmäktige i ändringsberörda kommuner och *landsting*. Om kommunerna eller *landstingen* inte är överens om antalet, ska regeringen fastställa antalet indelningsdelegerade och ersättare.

Antalet indelningsdelegerade och ersättare från varje kommun och *region* bestäms av fullmäktige i ändringsberörda kommuner och *regioner*. Om kommunerna eller *regionerna* inte är överens om antalet, ska regeringen fastställa antalet indelningsdelegerade och ersättare.

4 §¹⁰

De indelningsdelegerade och deras ersättare ska väljas av fullmäktige i ändringsberörda kom-

De indelningsdelegerade och deras ersättare ska väljas av fullmäktige i ändringsberörda kom-

⁷ Senaste lydelse 2016:740.

⁸ Senaste lydelse 2016:740.

⁹ Senaste lydelse 2016:740.

¹⁰ Senaste lydelse 2016:740.

muner och *landsting* inom 30 dagar efter det att kommunen eller *landstinget* fått del av regeringens beslut om indelningsändring, om inte regeringen bestämmer en senare tidpunkt.

muner och *regioner* inom 30 dagar efter det att kommunen eller *regionen* fått del av regeringens beslut om indelningsändring, om inte regeringen bestämmer en senare tidpunkt.

5 §¹¹

De indelningsdelegerade och deras ersättare väljs bland dem som är ledamöter eller ersättare i fullmäktige i ändringsberörda kommuner och *landsting*.

De indelningsdelegerade och deras ersättare väljs bland dem som är ledamöter eller ersättare i fullmäktige i ändringsberörda kommuner och *regioner*.

Under de förutsättningar som anges i 2 § lagen (1992:339) om proportionellt valsätt ska valet vara proportionellt. Om ersättarna inte väljs proportionellt, ska det vid valet bestämmas i vilken ordning ersättarna ska tjänstgöra.

10 §¹²

Indelningsdelegerade är enligt 1 kap. 17 § och 2 kap. 7 § första stycket 4 beslutande församling för kommunen eller *landstinget* enligt den nya indelningen.

Indelningsdelegerade är enligt 1 kap. 17 § och 2 kap. 7 § första stycket 4 beslutande församling för kommunen eller *regionen* enligt den nya indelningen.

11 §¹³

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 kommuner och *landsting*.

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 kommuner och *regioner*.

¹¹ Senaste lydelse 2016:740.

¹² Senaste lydelse 2016:740.

¹³ Senaste lydelse 2016:740.

12 §¹⁴

Om inte något annat följer av lag eller annan författning får ansvaret för beredning, förvaltning och verkställighet inom ett utskotts verksamhetsområde lämnas över till partssammansatta organ. Detta gäller dock endast ärenden som avser förhållandet mellan kommunen eller *landstinget* enligt den nya indelningen som arbetsgivare och dess anställda.

Om inte något annat följer av lag eller annan författning får ansvaret för beredning, förvaltning och verkställighet inom ett utskotts verksamhetsområde lämnas över till partssammansatta organ. Detta gäller dock endast ärenden som avser förhållandet mellan kommunen eller *regionen* enligt den nya indelningen som arbetsgivare och dess anställda.

Bestämmelserna i 7 kap. 20–25 §§ kommunallagen (2017:725) tillämpas i fråga om partsammansatta organ. Det som där sägs om fullmäktige och nämnd ska då i stället gälla indelningsdelegerade och utskott.

14 §¹⁵

Indelningsdelegerade ska besluta i ärenden som har väckts av

1. ett utskott,
2. en indelningsdelegerad genom motion,
3. revisorerna om ärendet avser granskning eller förvaltning som har samband med revisionsuppdraget, och
4. fullmäktige eller styrelse i *landsting*.

4. fullmäktige eller styrelse i *regioner*.

16 §¹⁶

Indelningsdelegerade får bestämman att ett utskott i sin tur får uppdra åt en ledamot eller ersättare eller åt en anställd hos ändringsberörda kommuner och *landsting* att besluta på utskottets vägnar.

Indelningsdelegerade får bestämman att ett utskott i sin tur får uppdra åt en ledamot eller ersättare eller åt en anställd hos ändringsberörda kommuner och *regioner* att besluta på utskottets vägnar.

¹⁴ Senaste lydelse 2017:732.

¹⁵ Senaste lydelse 2016:740.

¹⁶ Senaste lydelse 2017:732.

Första stycket gäller inte sådana ärenden som anges i 6 kap. 38 § kommunallagen (2017:725).

17 §¹⁷

Indelningsdelegerade samt ledamöter i ett fullmäktige som har utsett indelningsdelegerade får ställa interpellationer och frågor till

1. ordföranden i ett utskott, och
2. ordföranden i en nämnd eller beredning i ändringsberörda kommuner och *landsting*.
2. ordföranden i en nämnd eller beredning i ändringsberörda kommuner och *regioner*.

Indelningsdelegerade får även besluta att ordföranden i en nämnd får överlåta besvarandet av en interpellation eller fråga till någon som har utsetts av fullmäktige för ändringsberörda kommuner och *landsting* och som är ledamot i styrelsen för en sådan juridisk person som avses i 10 kap. 2–6 §§ kommunallagen (2017:725) eller till ordföranden i styrelsen eller annan nämnd i ett kommunalförbund som ändringsberörda kommuner och *landsting* är medlemmar i.

Indelningsdelegerade får även besluta att ordföranden i en nämnd får överlåta besvarandet av en interpellation eller fråga till någon som har utsetts av fullmäktige för ändringsberörda kommuner och *regioner* och som är ledamot i styrelsen för en sådan juridisk person som avses i 10 kap. 2–6 §§ kommunallagen (2017:725) eller till ordföranden i styrelsen eller annan nämnd i ett kommunalförbund som ändringsberörda kommuner och *regioner* är medlemmar i.

18 §¹⁸

I fråga om indelningsdelegerades arbetsformer i övrigt tillämpas bestämmelserna i kommunallagen (2017:725) om

1. ordförande och vice ordförande i 5 kap. 11 §,
2. tillkännagivande om och kallelse till sammanträden i 5 kap. 13–15 §§,
3. ersättare i 4 kap. 22 § och 5 kap. 17–20 §§,
4. beslutsförhet i 5 kap. 45 och 46 §§,
5. jäv i 5 kap. 47 och 48 §§,

¹⁷ Senaste lydelse 2017:732.

¹⁸ Senaste lydelse 2017:732.

6. rätt och skyldighet för andra än ledamöterna att medverka i 5 kap. 40 och 41 §§,
7. hur ärenden bereds i 5 kap. 26, 28, 29 och 33 §§,
8. bordläggning och återremiss i 5 kap. 50 och 51 §§,
9. offentlighet och ordning vid sammanträdena i 5 kap. 42 och 43 §§,
10. hur ärendena avgörs i 5 kap. 52–57 §§,
11. interpellationer i 5 kap. 59–62 §§,
12. frågor i 5 kap. 64 §, dock inte till den del det i 64 § hänvisas till 63 §, och
13. protokollet i 5 kap. 65–69 §§ och 8 kap. 12 §.

Då ska det som där sägs om

1. fullmäktige i stället gälla indelningsdelegerade,
2. en ledamot i fullmäktige i stället gälla en indelningsdelegerad,
3. styrelsen i stället gälla arbetsutskottet,
4. nämnd eller fullmäktigeberedning i stället gälla utskott, och
5. kommunens eller *landstingets* anslagstavla i 5 kap. 13 § andra stycket och 8 kap. 12 § kommunallagen avse anslagstavlan i ändringsberörda kommuner och *landsting*.
5. kommunens eller *regionens* anslagstavla i 5 kap. 13 § andra stycket och 8 kap. 12 § kommunallagen avse anslagstavlan i ändringsberörda kommuner och *regioner*.

Vid tillämpningen av 5 kap. 26, 28, 41 och 61 §§ kommunallagen ska dock det som där sägs om nämnd även gälla utskott.

22 §¹⁹

Valbar som ledamot eller ersättare i utskott är den som vid tidpunkten för ett sådant val

1. är indelningsdelegerad eller ersättare för indelningsdelegerad, eller
2. har rösträtt vid val av fullmäktige i kommunen eller *landstinget* enligt den nya indelningen
2. har rösträtt vid val av fullmäktige i kommunen eller *regionen* enligt den nya indelningen

I fråga om valbarhet i övrigt tillämpas bestämmelserna om valbarhetshinder i 7 kap. 3 § och 4 kap. 5 § 1 kommunallagen (2017:725). Det som där sägs om nämnd ska då i stället gälla utskott.

¹⁹ Senaste lydelse 2017:732.

27 §²⁰

Arbetsutskottet ska upprätta förslag till budget för kommunen eller *landstinget* enligt den nya indelningen. I fråga om tidsfrister tillämpas 11 kap. 8 och 9 §§ kommunallagen (2017:725).

Arbetsutskottet ska upprätta förslag till budget för kommunen eller *regionen* enligt den nya indelningen. I fråga om tidsfrister tillämpas 11 kap. 8 och 9 §§ kommunallagen (2017:725).

29 §²¹

I fråga om utskott i övrigt tillämpas bestämmelserna i kommunallagen (2017:725) om

1. omröstning, beslut och reservation i 4 kap. 24–27 §§,
2. ersättarnas tjänstgöring och rätt att närvara vid sammanträden i 6 kap. 17 §,
3. ordförande och vice ordförande i 6 kap. 21 och 22 §§,
4. tidpunkt för sammanträden i 6 kap. 23 §,
5. offentlighet och närvarorätt i 6 kap. 25 § första och tredje styckena och 26 §,
6. beslutsförhet i 6 kap. 27 §,
7. jäv i 6 kap. 28–32 §§,
8. hur ärendena avgörs i 6 kap. 33 §,
9. protokollet i 6 kap. 35 §,
10. delgivning i 6 kap. 36 §, och
11. personalföreträdare i 7 kap. 10–19 §§.

Då ska det som där sägs om

1. fullmäktige i stället gälla indelningsdelegerade,
2. styrelsen i stället gälla arbetsutskottet,
3. nämnd i stället gälla utskott,
4. en ledamot eller en ersättare i fullmäktige i stället gälla en indelningsdelegerad eller en ersättare,
5. förtroendevald i stället gälla ledamot i utskott, och
6. anslagstavla avse anslagstavlan i ändringsberörda kommuner och *landsting*.
6. anslagstavla avse anslagstavlan i ändringsberörda kommuner och *regioner*.

²⁰ Senaste lydelse 2017:732.

²¹ Senaste lydelse 2017:732.

30 §²²

Ändringsberörda kommuner och *landsting* ska tillhandahålla medel för indelningsdelegerades verksamhet.

Kostnaderna ska fördelas mellan kommuner och *landsting* i förhållande till de sammanlagda beskattningsbara förvärvsinkomster som enligt lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m. ska ligga till grund för kommunernas bestämmande av skattesatsen för uttag av skatt för det år då beslutet om indelningsändringen meddelas.

Om endast en del av en kommun eller *ett landsting* ingår i kommunen eller *landstinget* enligt den nya indelningen, ska fördelningen ske i förhållande till de sammanlagda beskattningsbara förvärvsinkomsterna för den kommun- eller *landstingsdelen*.

Ändringsberörda kommuner och *regioner* ska tillhandahålla medel för indelningsdelegerades verksamhet.

Kostnaderna ska fördelas mellan kommuner och *regioner* i förhållande till de sammanlagda beskattningsbara förvärvsinkomster som enligt lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m. ska ligga till grund för kommunernas bestämmande av skattesatsen för uttag av skatt för det år då beslutet om indelningsändringen meddelas.

Om endast en del av en kommun eller *en region* ingår i kommunen eller *regionen* enligt den nya indelningen, ska fördelningen ske i förhållande till de sammanlagda beskattningsbara förvärvsinkomsterna för den *delen av kommunen* eller *regionen*.

32 §²³

Indelningsdelegerade ska lämna en redovisning till fullmäktige och revisorerna i kommunen eller *landstinget* enligt den nya indelningen. Redovisningen ska lämnas snarast möjligt och senast den 15 april det år indelningsändringen träder i kraft.

Indelningsdelegerade ska lämna en redovisning till fullmäktige och revisorerna i kommunen eller *regionen* enligt den nya indelningen. Redovisningen ska lämnas snarast möjligt och senast den 15 april det år indelningsändringen träder i kraft.

²² Senaste lydelse 2016:740.

²³ Senaste lydelse 2016:740.

34 §²⁴

Valbar som revisor är den som vid tidpunkten för ett sådant val har rösträtt vid val av fullmäktige i kommunen eller *landstinget* enligt den nya indelningen.

Den som är indelningsdelegerad eller ersättare för delegerad är inte valbar som revisor. I övrigt tillämpas bestämmelserna om valbarhetshinder i 7 kap. 3 § och 4 kap. 4 § andra stycket kommunallagen (2017:725).

Valbar som revisor är den som vid tidpunkten för ett sådant val har rösträtt vid val av fullmäktige i kommunen eller *regionen* enligt den nya indelningen.

37 §²⁵

Revisorerna ska det år indelningsändringen träder i kraft till fullmäktige i kommunen eller *landstinget* enligt den nya indelningen lämna en berättelse med redogörelse för resultatet av revisionen av utskottens verksamhet.

De sakkunnigas rapporter ska lämnas tillsammans med revisionsberättelsen.

I fråga om anmärkningar tillämpas 12 kap. 13 § kommunallagen (2017:725). Det som där sägs om nämnder och förtroendevalda ska då i stället gälla utskott och ledamöter och ersättare i utskott.

Revisorerna ska det år indelningsändringen träder i kraft till fullmäktige i kommunen eller *regionen* enligt den nya indelningen lämna en berättelse med redogörelse för resultatet av revisionen av utskottens verksamhet.

39 §²⁶

Ändringsberörda kommuner och *landsting* samt deras medlemmar har rätt att få prövat om ett beslut av indelningsdelegerade, ett utskott eller ett partsammansatt organ är lagligt genom att överklaga beslutet till förvaltningsrätten.

Ändringsberörda kommuner och *regioner* samt deras medlemmar har rätt att få prövat om ett beslut av indelningsdelegerade, ett utskott eller ett partsammansatt organ är lagligt genom att överklaga beslutet till förvaltningsrätten.

²⁴ Senaste lydelse 2017:732.

²⁵ Senaste lydelse 2017:732.

²⁶ Senaste lydelse 2016:740.

40 §²⁷

I fråga om överklagande gäller bestämmelserna i 13 kap. kommunallagen (2017:725) om

1. tillämpningsområde i 3 §,
2. hur besluten överklagas i 4 §,
3. tiden för överklagande i 5 och 6 §§,
4. grunder för upphävande av besluten i 7–9 §§,
5. handläggningen i domstol i 10–13 §§,
6. när beslut får verkställas i 14 §, och
7. rättelse av verkställighet i 15 §.

Det som i 13 kap. 13 § andra stycket kommunallagen sägs om rätten att överklaga domstolens beslut ska även gälla ändringsberörda kommuner och *landsting* samt deras medlemmar.

Det som i 13 kap. 13 § andra stycket kommunallagen sägs om rätten att överklaga domstolens beslut ska även gälla ändringsberörda kommuner och *regioner* samt deras medlemmar.

4 kap.

1 §²⁸

Om en ändrad *landstings-* eller kommunindelning *skall* träda i kraft den 1 januari året efter det år då ordinarie val hålls till *landstings-* och kommunfullmäktige, *skall* redan det valet avse *landstinget* och kommunen enligt den nya indelningen.

Om en ändrad *region-* eller kommunindelning *ska* träda i kraft den 1 januari året efter det år då ordinarie val hålls till *region-* och kommunfullmäktige, *ska* redan det valet avse *regionen* och kommunen enligt den nya indelningen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020.

²⁷ Senaste lydelse 2017:732.

²⁸ Senaste lydelse 2016:740.

1.2 Förslag till lag om ändring i kommunallagen (2017:725)

Härigenom föreskrivs i fråga om kommunallagen (2017:725)

dels att 3 kap. 14 § ska upphöra att gälla,

dels att rubriken närmast före 3 kap. 14 § ska utgå,

dels att 1 kap. 1–4, 6, 8 och 10 §§, 2 kap. 1–9 §§, 3 kap. 1, 4 och 6–13 §§, 4 kap. 2, 4, 5, 18, 23, 29 och 33 §§, 5 kap. 1, 5, 13, 38, 41, 48, 61 och 63 §§, 6 kap. 1, 2, 7, 11, 12, 15, 26 och 31 §§, 7 kap. 3, 5, 6, 11, 13, 14, 20 och 23 §§, 8 kap. 1, 2, 9, 10, 13–15 och 17 §§, 9 kap. 2, 15, 19–22, 24–35 §§, 10 kap. 1–3, 6, 8 och 9 §§, 11 kap. 1, 2, 5, 8, 14 och 22 §§, 12 kap. 3 och 12 §§, 13 kap. 1, 5, 6, 8, 10 och 13 §§ ska ha följande lydelse,

dels att rubrikerna närmast före 1 kap. 1 och 10 §§, 3 kap. 1 § och 4 kap. 2 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.
Kommuner och *landsting*

1 kap.
Kommuner och *regioner*

Sverige är indelat i kommuner och *landsting*. Varje *landsting* omfattar ett län, om inte något annat är särskilt beslutat.

1 §

Sverige är indelat i kommuner och *regioner*. *Kommuner är kommuner på lokal nivå. Regioner är kommuner på regional nivå.* Varje *region* omfattar ett län, om inte något annat är särskilt beslutat.

Kommuner och *landsting* sköter på demokratins och den kommunala självstyrelsens grund de angelägenheter som anges i denna lag eller annan författning.

2 §

Kommuner och *regioner* sköter på demokratins och den kommunala självstyrelsens grund de angelägenheter som anges i denna lag eller annan författning.

3 §

Bestämmelser om att kommuner och *landsting* har rätt att ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter och att meddela föreskrifter finns i regeringsformen.

Bestämmelser om att kommuner och *regioner* har rätt att ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter och att meddela föreskrifter finns i regeringsformen.

4 §

Beslutanderätten i kommuner och *landsting* utövas av valda församlingar (fullmäktige) som utses av röstberättigade medlemmar i allmänna val.

Beslutanderätten i kommuner och *regioner* utövas av valda församlingar (fullmäktige) som utses av röstberättigade medlemmar i allmänna val.

Beslut kan också fattas av andra kommunala organ i enlighet med vad som anges i denna lag eller annan författning.

6 §

Medlem av *ett landsting* är den som är medlem av en kommun inom *landstinget*.

Medlem av *en region* är den som är medlem av en kommun inom *regionen*.

8 §

Rösträtt vid val av ledamöter och ersättare i *landstingsfullmäktige* har den som är röstberättigad vid val av ledamöter och ersättare i kommunfullmäktige i en kommun inom *landstinget*.

Rösträtt vid val av ledamöter och ersättare i *regionfullmäktige* har den som är röstberättigad vid val av ledamöter och ersättare i kommunfullmäktige i en kommun inom *regionen*.

Ändringar i Sveriges indelning i kommuner och *landsting*

Ändringar i Sveriges indelning i kommuner och *regioner*

10 §

Bestämmelser om indelningsändringar finns i lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och *landsting*.

Bestämmelser om indelningsändringar finns i lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och *regioner*.

2 kap.

1 §

Kommuner och *landsting* får själva ha hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller *landstingets* område eller deras medlemmar.

Kommuner och *regioner* får själva ha hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till Kommunens eller *regionens* område eller deras medlemmar.

2 §

Kommuner och *landsting* får inte ha hand om sådana angelägenheter som enbart staten, en annan kommun, *ett annat landsting* eller någon annan ska ha hand om.

Kommuner och *regioner* får inte ha hand om sådana angelägenheter som enbart staten, en annan kommun, *en annan region* eller någon annan ska ha hand om.

3 §

Kommuner och *landsting* ska behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat.

Kommuner och *regioner* ska behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat.

4 §

Kommuner och *landsting* får inte fatta beslut med tillbakaverkande kraft till nackdel för medlemmarna. Sådana beslut får dock fattas om det finns synnerliga skäl för det.

Kommuner och *regioner* får inte fatta beslut med tillbakaverkande kraft till nackdel för medlemmarna. Sådana beslut får dock fattas om det finns synnerliga skäl för det.

5 §

Kommuner och *landsting* får ta ut avgifter för tjänster och nyttigheter som de tillhandahåller. För tjänster eller nyttigheter som de är skyldiga att tillhandahålla får dock avgifter

Kommuner och *regioner* får ta ut avgifter för tjänster och nyttigheter som de tillhandahåller. För tjänster eller nyttigheter som de är skyldiga att tillhandahålla får dock avgifter

endast tas ut om det följer av lag eller annan författning.

endast tas ut om det följer av lag eller annan författning.

6 §

Kommuner och *landsting* får inte ta ut högre avgifter än som motsvarar kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som de tillhandahåller.

Kommuner och *regioner* får inte ta ut högre avgifter än som motsvarar kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som de tillhandahåller.

7 §

Kommuner och *landsting* får driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och syftar till att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna.

Kommuner och *regioner* får driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och syftar till att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna.

8 §

Kommuner och *landsting* får genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen eller *landstinget*.

Kommuner och *regioner* får genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen eller *regionen*.

Individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare får lämnas endast om det finns synnerliga skäl för det.

9 §

Bestämmelser om kommunernas och *landstingens* angelägenheter finns även i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter och i annan lag eller annan författning.

Bestämmelser om kommunernas och *regionernas* angelägenheter finns även i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter och i annan lag eller annan författning.

Kommunernas och <i>landstingens</i> organisation och verksamhetsformer	3 kap. Kommunernas och <i>regionernas</i> organisation och verksamhetsformer
1 § I varje kommun och i varje <i>landsting</i> finns det en beslutande församling, ett fullmäktige.	1 § I varje kommun och i varje <i>region</i> finns det en beslutande församling, ett fullmäktige.
4 § Fullmäktige ska tillsätta de nämnder som utöver styrelsen behövs för att fullgöra kom- munens eller <i>landstingets</i> upp- gifter enligt lag eller annan för- fattning och för övrig verksam- het.	4 § Fullmäktige ska tillsätta de nämnder som utöver styrelsen behövs för att fullgöra kom- munens eller <i>regionens</i> uppgifter enligt lag eller annan författning och för övrig verksamhet.
6 § Kommuner och <i>landsting</i> får inrätta partssammansatta organ som inom en nämnds verksam- hetsområde ska svara för bered- ning, förvaltning och verkställig- het av de ärenden som fullmäk- tige har bestämt.	6 § Kommuner och <i>regioner</i> får inrätta partssammansatta organ som inom en nämnds verksam- hetsområde ska svara för bered- ning, förvaltning och verkställig- het av de ärenden som fullmäk- tige har bestämt.
7 § Kommuner och <i>landsting</i> får besluta att en nämnd får uppdra åt ett självförvaltningsorgan under nämnden att helt eller del- vis sköta driften av en viss an- läggning eller en viss institution.	7 § Kommuner och <i>regioner</i> får besluta att en nämnd får uppdra åt ett självförvaltningsorgan under nämnden att helt eller del- vis sköta driften av en viss an- läggning eller en viss institution.
8 § Kommuner och <i>landsting</i> får bilda kommunalförbund och läm- na över skötseln av kommunala	8 § Kommuner och <i>regioner</i> får bilda kommunalförbund och läm- na över skötseln av kommunala

angelägenheter till sådana förbund.

angelägenheter till sådana förbund.

9 §

Kommuner och *landsting* får besluta att en nämnd ska vara gemensam med en annan kommun eller *ett annat landsting*.

Kommuner och *regioner* får besluta att en nämnd ska vara gemensam med en annan kommun eller *en annan region*.

10 §

Kommuner och *landsting* ska utse revisorer för granskning av den kommunala verksamheten.

Kommuner och *regioner* ska utse revisorer för granskning av den kommunala verksamheten.

11 §

Kommuner och *landsting* får, med de begränsningar som framgår av lag, överlämna skötseln av kommunala angelägenheter till kommunala bolag, stiftelser och föreningar.

Kommuner och *regioner* får, med de begränsningar som framgår av lag, överlämna skötseln av kommunala angelägenheter till kommunala bolag, stiftelser och föreningar.

12 §

Kommuner och *landsting* får, med de begränsningar som framgår av lag, överlämna skötseln av kommunala angelägenheter till privata utförare.

Kommuner och *regioner* får, med de begränsningar som framgår av lag, överlämna skötseln av kommunala angelägenheter till privata utförare.

13 §

Bestämmelser om den kommunala organisationen under krig eller krigsfara finns i lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

Bestämmelser om kommuners och *landstings* organisation och befogenheter vid extraordinära händelser i fredstid finns i lagen (2006:544) om kommu-

Bestämmelser om kommuners och *regioners* organisation och befogenheter vid extraordinära händelser i fredstid finns i lagen (2006:544) om kommu-

ners och *landstings* åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

ners och *regioners* åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

4 kap.

Kommunal- och *landstings*råd

Kommunal- och *region*råd

2 §

Den som inom kommunen eller *landstinget* fullgör ett förtroendeuppdrag på heltid eller betydande del av heltid ska ha benämningen kommunalråd, borgarråd, *landstings*råd, oppositionsråd eller en annan benämning som fullmäktige bestämmer.

Den som inom kommunen eller *regionen* fullgör ett förtroendeuppdrag på heltid eller betydande del av heltid ska ha benämningen kommunalråd, borgarråd, *region*råd, oppositionsråd eller en annan benämning som fullmäktige bestämmer.

En sådan förtroendevald får tidigast väljas av fullmäktige vid första sammanträdet efter det att val av fullmäktige har hållits i hela landet.

4 §

Den som är vald till ledamot eller ersättare i fullmäktige är inte valbar som revisor inom den kommunen eller *det landstinget*.

Den som är vald till ledamot eller ersättare i fullmäktige är inte valbar som revisor inom den kommunen eller *den regionen*.

Den som är redovisningsskyldig till kommunen eller *landstinget* är inte valbar som revisor för granskning av verksamhet som omfattas av redovisningsskyldigheten. Detsamma gäller make, sambo, förälder, barn, syskon eller andra närstående till den redovisningsskyldige.

Den som är redovisningsskyldig till kommunen eller *regionen* är inte valbar som revisor för granskning av verksamhet som omfattas av redovisningsskyldigheten. Detsamma gäller make, sambo, förälder, barn, syskon eller andra närstående till den redovisningsskyldige.

5 §

Den som är vald till revisor är inom den kommunen eller *det landstinget* inte valbar som

Den som är vald till revisor är inom den kommunen eller *den regionen* inte valbar som

1. ledamot eller ersättare i fullmäktige, i en nämnd eller en fullmäktigeberedning, eller

2. ledamot eller ersättare i en sådan juridisk person som avses i 10 kap. 2–6 §§.

18 §

Fullmäktige får besluta att en sådan förtroendevald som anges i 2 § första stycket för sina uppdrag ska få ekonomiska och andra förmåner som svarar mot de löne- och anställningsvillkor som gäller för dem som är anställda hos kommunen eller *landstinget*.

Fullmäktige får bestämma hur ersättare ska utses för förtroendevalda som beviljas ledighet till följd av bestämmelsen i första stycket.

Fullmäktige får besluta att en sådan förtroendevald som anges i 2 § första stycket för sina uppdrag ska få ekonomiska och andra förmåner som svarar mot de löne- och anställningsvillkor som gäller för dem som är anställda hos kommunen eller *regionen*.

23 §

Kommuner och *landsting* ska verka för att förtroendevalda med funktionsnedsättning kan delta i handläggningen av ärenden på samma villkor som andra förtroendevalda.

Kommuner och *regioner* ska verka för att förtroendevalda med funktionsnedsättning kan delta i handläggningen av ärenden på samma villkor som andra förtroendevalda.

29 §

Kommuner och *landsting* får ge ekonomiskt bidrag och annat stöd till politiska partier för att stärka deras ställning i den kommunala demokratin (partistöd).

Partistöd får ges till de politiska partier som är representerade i fullmäktige och som är juridiska personer. Ett parti är representerat om det har fått mandat i fullmäktige för vilket en vald ledamot är fastställd enligt 14 kap. vallagen (2005:837).

Partistöd får ges också till ett parti som har upphört att vara representerat i fullmäktige, dock endast under ett år efter det att representationen upphörde.

Kommuner och *regioner* får ge ekonomiskt bidrag och annat stöd till politiska partier för att stärka deras ställning i den kommunala demokratin (partistöd).

33 §

Kommuner och *landsting* får anställa politiska sekreterare för att biträda de förtroendevalda i det politiska arbetet. Kommuner och *regioner* får anställa politiska sekreterare för att biträda de förtroendevalda i det politiska arbetet.

Politiska sekreterare får inte anställas för längre tid än till utgången av det år då val av fullmäktige ska hållas nästa gång i hela landet.

Bestämmelserna i lagen (1982:80) om anställningsskydd ska inte tillämpas för politiska sekreterare.

5 kap.

1 §

Fullmäktige beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen eller *landstinget*, främst Fullmäktige beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen eller *regionen*, främst

1. mål och riktlinjer för verksamheten,
2. budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor,
3. nämndernas organisation och verksamhetsformer,
4. val av ledamöter och ersättare i nämnder och beredningar,
5. val av revisorer,
6. grunderna för ekonomiska förmåner till förtroendevalda,
7. årsredovisning och ansvarsfrihet,
8. folkomröstning i kommunen eller *landstinget*, och 9. extra val till fullmäktige.
8. folkomröstning i kommunen eller *regionen*, och

Fullmäktige beslutar också i andra ärenden som anges i denna lag eller i andra författningar.

5 §

Fullmäktige bestämmer hur många ledamöter som fullmäktige ska ha. Antalet ska bestämmas till ett udda tal och till minst

1. 21 i kommuner med högst 8 000 röstberättigade,
2. 31 i kommuner med över 8 000 röstberättigade och i *landsting* med högst 140 000 röstberättigade,
2. 31 i kommuner med över 8 000 röstberättigade och i *regioner* med högst 140 000 röstberättigade,

- | | |
|---|--|
| 3. 41 i kommuner med över 16 000 röstberättigade, | |
| 4. 51 i kommuner med över 24 000 röstberättigade och i <i>landsting</i> med över 140 000 röstberättigade, | 4. 51 i kommuner med över 24 000 röstberättigade och i <i>regioner</i> med över 140 000 röstberättigade, |
| 5. 61 i kommuner med över 36 000 röstberättigade, | |
| 6. 71 i <i>landsting</i> med över 200 000 röstberättigade, och | 6. 71 i <i>regioner</i> med över 200 000 röstberättigade, och |
| 7. 101 i kommuner med över 600 000 röstberättigade och i <i>landsting</i> med över 300 000 röstberättigade. | 7. 101 i kommuner med över 600 000 röstberättigade och i <i>regioner</i> med över 300 000 röstberättigade. |

13 §

Ordföranden ska tillkännage tid och plats för varje sammanträde med fullmäktige och uppgifter om de ärenden som ska behandlas. Fullmäktiges sammanträden ska tillkännas på kommunens eller landstingets anslagstavla minst en vecka före sammanträdesdagen.

Fullmäktiges sammanträden ska tillkännas på kommunens eller <i>landstingets</i> anslagstavla minst en vecka före sammanträdesdagen.	Fullmäktiges sammanträden ska tillkännas på kommunens eller <i>regionens</i> anslagstavla minst en vecka före sammanträdesdagen.
---	--

38 §

Kommunen har rätt att få ersättning för de kostnader som föranleds av att <i>ett landsting</i> anlitar valnämnden.	Kommunen har rätt att få ersättning för de kostnader som föranleds av att <i>en region</i> anlitar valnämnden.
--	--

41 §

Ordföranden och vice ordföranden i en nämnd, revisorerna och de anställda i kommunen eller <i>landstinget</i> är skyldiga att lämna upplysningar vid fullmäktiges sammanträden, om fullmäktige begär det och om det inte finns något hinder mot det på grund av sekretess.	Ordföranden och vice ordföranden i en nämnd, revisorerna och de anställda i kommunen eller <i>regionen</i> är skyldiga att lämna upplysningar vid fullmäktiges sammanträden, om fullmäktige begär det och om det inte finns något hinder mot det på grund av sekretess.
--	---

48 §

Den som är redovisningsskyldig till kommunen eller *landstinget* får inte delta i

1. val av revisor för granskning av verksamhet som omfattas av redovisningsskyldigheten, eller

2. handläggningen av ärenden om ansvarsfrihet för verksamheten.

Detsamma gäller make, sambo, förälder, barn, syskon eller någon annan närstående till den redovisningsskyldige.

Den som är redovisningsskyldig till kommunen eller *regionen* får inte delta i

61 §

Interpellationer ska avse ämnen som hör till fullmäktiges, en nämnds eller en fullmäktigeberednings handläggning. De får dock inte avse ärenden som rör myndighetsutövning mot någon enskild.

Interpellationer bör ställas endast i angelägenheter av större intresse för kommunen eller *landstinget*.

Interpellationer bör ställas endast i angelägenheter av större intresse för kommunen eller *regionen*.

63 §

Fullmäktige får besluta att ordföranden i en nämnd får överlåta besvarandet av en interpellation till en av fullmäktige utsedd ledamot i styrelsen för en sådan juridisk person som avses i 10 kap. 2–6 §§ eller till ordföranden i styrelsen eller annan nämnd i ett kommunalförbund som kommunen eller *landstinget* är medlem i.

Fullmäktige får besluta att ordföranden i en nämnd får överlåta besvarandet av en interpellation till en av fullmäktige utsedd ledamot i styrelsen för en sådan juridisk person som avses i 10 kap. 2–6 §§ eller till ordföranden i styrelsen eller annan nämnd i ett kommunalförbund som kommunen eller *regionen* är medlem i.

6 kap.

1 §

Styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens eller *landstingets* angelägenheter och ha uppsikt över övriga

Styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens eller *regionens* angelägenheter och ha uppsikt över övriga

nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet.

Styrelsen ska också ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i sådana juridiska personer som avses i 10 kap. 2–6 §§ och sådana kommunalförbund som kommunen eller *landstinget* är medlem i.

nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet.

Styrelsen ska också ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i sådana juridiska personer som avses i 10 kap. 2–6 §§ och sådana kommunalförbund som kommunen eller *regionen* är medlem i.

2 §

Fullmäktige ska, om inte något annat anges i lag eller annan författning, bestämma nämndernas verksamhetsområden och inbördes förhållanden. Fullmäktige får besluta

1. att en nämnd ska ha hand om en eller flera verksamheter i hela kommunen eller *landstinget*,

2. att en nämnd ska ha hand om en eller flera verksamheter för en del av kommunen eller *landstinget*,

3. att en nämnd ska ha hand om verksamheten vid en eller flera anläggningar, och

4. att en nämnd ska tillhandahålla tjänster åt en annan nämnd.

1. att en nämnd ska ha hand om en eller flera verksamheter i hela kommunen eller *regionen*,

2. att en nämnd ska ha hand om en eller flera verksamheter för en del av kommunen eller *regionen*,

7 §

En nämnd får inte bestämma om rättigheter eller skyldigheter för kommunen eller *landstinget* i ärenden där nämnden företräder kommunen eller *landstinget* som part.

En nämnd får inte heller utöva i lag eller annan författning föreskriven tillsyn över sådan verksamhet som nämnden själv bedriver.

En nämnd får inte bestämma om rättigheter eller skyldigheter för kommunen eller *regionen* i ärenden där nämnden företräder kommunen eller *regionen* som part.

11 §

Styrelsen ska följa de frågor som kan inverka på kommunens eller *landstingets* utveckling och

Styrelsen ska följa de frågor som kan inverka på kommunens eller *regionens* utveckling och

ekonomiska ställning.

ekonomiska ställning.

Styrelsen ska också hos fullmäktige, övriga nämnder och andra myndigheter göra de framställningar som behövs.

12 §

Styrelsen får från övriga nämnder, beredningar och anställda i kommunen eller *landstinget* begära in de yttranden och upplysningar som behövs för att styrelsen ska kunna fullgöra sina uppgifter.

Styrelsen får från övriga nämnder, beredningar och anställda i kommunen eller *regionen* begära in de yttranden och upplysningar som behövs för att styrelsen ska kunna fullgöra sina uppgifter.

15 §

Styrelsen får själv eller genom ombud företräda kommunen eller *landstinget* i alla mål och ärenden, om inte någon annan ska göra det på grund av lag eller annan författning eller beslut av fullmäktige.

Styrelsen får själv eller genom ombud företräda kommunen eller *regionen* i alla mål och ärenden, om inte någon annan ska göra det på grund av lag eller annan författning eller beslut av fullmäktige.

Detta gäller också mål där någon har begärt laglighetsprövning av fullmäktiges beslut, om inte fullmäktige beslutar att själv företräda kommunen eller *landstinget* i målet.

Detta gäller också mål där någon har begärt laglighetsprövning av fullmäktiges beslut, om inte fullmäktige beslutar att själv företräda kommunen eller *regionen* i målet.

26 §

En nämnd får kalla en ledamot eller en ersättare i fullmäktige, en annan nämnd eller beredning, en revisor, en anställd hos kommunen eller *landstinget* eller en särskild sakkunnig att närvara vid ett sammanträde med nämnden för att lämna upplysningar.

En nämnd får kalla en ledamot eller en ersättare i fullmäktige, en annan nämnd eller beredning, en revisor, en anställd hos kommunen eller *regionen* eller en särskild sakkunnig att närvara vid ett sammanträde med nämnden för att lämna upplysningar.

Den som har kallats till ett sammanträde får, om nämnden beslutar det, delta i överläggningarna men inte i besluten.

31 §

Om ett ärende hos en nämnd berör ett aktiebolag där kommunen eller *landstinget* äger minst hälften av aktierna eller en stiftelse där kommunen eller *landstinget* utser minst hälften av styrelseledamöterna, ska den som handlägger ärendet inte anses jävig enligt 28 § 2 eller 5 enbart på grund av att han eller hon är ställföreträdare för bolaget eller stiftelsen eller på något annat sätt är knuten dit. Detta gäller inte när en nämnd handlägger ärenden som avser myndighetsutövning mot enskilda.

Om ett ärende hos en nämnd berör ett aktiebolag där kommunen eller *regionen* äger minst hälften av aktierna eller en stiftelse där kommunen eller *regionen* utser minst hälften av styrelseledamöterna, ska den som handlägger ärendet inte anses jävig enligt 28 § 2 eller 5 enbart på grund av att han eller hon är ställföreträdare för bolaget eller stiftelsen eller på något annat sätt är knuten dit. Detta gäller inte när en nämnd handlägger ärenden som avser myndighetsutövning mot enskilda.

Den som handlägger ett ärende hos en nämnd ska inte heller anses jävig enligt 28 § 5 enbart på grund av att han eller hon tidigare har deltagit i handläggningen av ärendet hos en annan nämnd.

7 kap.

3 §

Direktören är inte valbar till förtroendeuppdrag i kommunen, *landstinget* eller kommunalförbund som kommunen eller *landstinget* är medlem i.

Direktören är inte valbar till förtroendeuppdrag i kommunen, *regionen* eller kommunalförbund som kommunen eller *regionen* är medlem i.

Den som är chef för en förvaltning som hör till en nämnds verksamhetsområde får inte väljas till ledamot eller ersättare i nämnden.

5 §

En nämnd får uppdra åt en anställd hos kommunen eller *landstinget* att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller

En nämnd får uppdra åt en anställd hos kommunen eller *regionen* att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en

en viss grupp av ärenden, dock inte i de fall som avses i 6 kap. 38 §.

6 §

Om en nämnd med stöd av 5 § uppdrar åt en förvaltningschef inom nämndens verksamhetsområde att fatta beslut, får nämnden överlåta åt förvaltningschefen att i sin tur uppdra åt en annan anställd inom kommunen eller *landstinget* att fatta beslutet.

Om en nämnd med stöd av 5 § uppdrar åt en förvaltningschef inom nämndens verksamhetsområde att fatta beslut, får nämnden överlåta åt förvaltningschefen att i sin tur uppdra åt en annan anställd inom kommunen eller *regionen* att fatta beslutet.

11 §

Personalföreträdarna utses av den eller de lokala arbetstagarorganisationer som kommunen eller *landstinget* har kollektivavtal med.

Personalföreträdarna utses av den eller de lokala arbetstagarorganisationer som kommunen eller *regionen* har kollektivavtal med.

13 §

Personalföreträdarna har rätt att närvara vid en nämnds behandling av ärenden som rör förhållandet mellan kommunen eller *landstinget* som arbetsgivare och dess anställda.

Personalföreträdarna har rätt att närvara vid en nämnds behandling av ärenden som rör förhållandet mellan kommunen eller *regionen* som arbetsgivare och dess anställda.

Nämnden får i enskilda fall besluta att personalföreträdarna får närvara även vid behandlingen av andra ärenden.

14 §

Personalföreträdarna har inte rätt att närvara vid handläggning av

1. ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild, såvida inte ärendet rör en obestämd krets av enskilda,
2. förhandlingar med en arbetstagarorganisation,
3. uppsägningar av kollektivavtal,
4. arbetskonflikter,

5. rättstvister mellan kommunen eller *landstinget* och en arbetstagarorganisation, eller

6. ärenden som avser beställning eller upphandling av varor och tjänster.

5. rättstvister mellan kommunen eller *regionen* och en arbetstagarorganisation, eller

6. ärenden som avser beställning eller upphandling av varor och tjänster.

20 §

Fullmäktige får inrätta partsammansatta organ för sådana ärenden som rör förhållandet mellan kommunen eller *landstinget* som arbetsgivare och dess anställda eller, i fråga om en gemensam nämnd, förhållandet mellan de samverkande kommunerna eller *landstingen* som arbetsgivare och deras anställda. Detta gäller dock inte om något annat följer av lag eller annan författning.

De partssammansatta organen ska inom en nämnds verksamhetsområde svara för beredning, förvaltning och verkställighet av de ärenden som fullmäktige har bestämt enligt första stycket.

Fullmäktige får inrätta partsammansatta organ för sådana ärenden som rör förhållandet mellan kommunen eller *regionen* som arbetsgivare och dess anställda eller, i fråga om en gemensam nämnd, förhållandet mellan de samverkande kommunerna eller *regionerna* som arbetsgivare och deras anställda. Detta gäller dock inte om något annat följer av lag eller annan författning.

23 §

Ett partssammansatt organ ska bestå av företrädare för dels kommunen eller *landstinget*, dels de anställda.

Kommunens eller *landstingets* företrädare väljs av fullmäktige eller, om fullmäktige bestämmer det, av en nämnd.

De anställdas företrädare utses av den eller de lokala arbetstagarorganisationer som kommunen eller *landstinget* har slutit kollektivavtal med om partsammansatta organ.

Ett partssammansatt organ ska bestå av företrädare för dels kommunen eller *regionen*, dels de anställda.

Kommunens eller *regionens* företrädare väljs av fullmäktige eller, om fullmäktige bestämmer det, av en nämnd.

De anställdas företrädare utses av den eller de lokala arbetstagarorganisationer som kommunen eller *regionen* har slutit kollektivavtal med om partsammansatta organ.

8 kap.

1 §

Den som är folkbokförd i kommunen eller i en kommun inom *landstinget* får, om fullmäktige har beslutat det, väcka ärenden i fullmäktige (medborgarförslag). Detsamma gäller unionsmedborgare som avses i 1 kap. 5 § andra stycket.

Den som är folkbokförd i kommunen eller i en kommun inom *regionen* får, om fullmäktige har beslutat det, väcka ärenden i fullmäktige (medborgarförslag). Detsamma gäller unionsmedborgare som avses i 1 kap. 5 § andra stycket.

2 §

Ärende om att hålla folkomröstning i en viss fråga får i fullmäktige väckas av minst tio procent av de röstberättigade kommun- eller *landstingsmedlemmarna* enligt lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar (folkinitiativ). Initiativet ska vara skriftligt, ange den aktuella frågan samt innehålla initiativtagarnas egenhändiga namnteckningar, uppgifter om när namnteckningarna gjorts, namnförtydliganden, personnummer och uppgift om deras adresser.

Ärende om att hålla folkomröstning i en viss fråga får i fullmäktige väckas av minst tio procent av de röstberättigade kommun- eller *regionmedlemmarna* enligt lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar (folkinitiativ). Initiativet ska vara skriftligt, ange den aktuella frågan samt innehålla initiativtagarnas egenhändiga namnteckningar, uppgifter om när namnteckningarna gjorts, namnförtydliganden, personnummer och uppgift om deras adresser.

Vid beräkningen av antalet initiativtagare ska endast de räknas med som har skrivit under initiativet under den sexmånadersperiod som föregått inlämnandet.

9 §

Varje kommun och *landsting* ska på sin webbplats ha en anslagstavla. Anslagstavlan ska vara lättillgänglig och kunna särskiljas från övrigt innehåll på webbplatsen.

Varje kommun och *region* ska på sin webbplats ha en anslagstavla. Anslagstavlan ska vara lättillgänglig och kunna särskiljas från övrigt innehåll på webbplatsen.

Kommuner och *landsting* ska i sina lokaler eller på annan plats ge allmänheten möjlighet att ta del av innehållet på anslagstavlan.

Kommuner och *regioner* ska i sina lokaler eller på annan plats ge allmänheten möjlighet att ta del av innehållet på anslagstavlan.

10 §

Anslagstavlan ska innehålla

1. tillkännagivanden om fullmäktiges sammanträden,
2. tillkännagivanden av justerade protokoll,
3. tillkännagivanden av delegationsbeslut som inte ska anmälas till en nämnd,
4. justerade protokoll i den utsträckning kommunen eller *landstinget* bestämmer och det inte strider mot lag eller annan författning, och
5. upplysningar om hur beslut kan överklagas enligt 13 kap.

4. justerade protokoll i den utsträckning kommunen eller *regionen* bestämmer och det inte strider mot lag eller annan författning, och

Anslagstavlan ska även innehålla kungörelser, tillkännagivanden eller annan information som med stöd av lag eller annan författning ska meddelas på anslagstavlan.

När en handling, som anslagits med stöd av andra stycket, varit anslagen under föreskriven tid ska den som begärt åtgärden få ett bevis om det.

13 §

Kommunala föreskrifter ska kungöras genom att det på kommunens eller *landstingets* anslagstavla tillkännages att protokollet för de beslutade föreskrifterna har justerats.

Kommunala föreskrifter ska kungöras genom att det på kommunens eller *regionens* anslagstavla tillkännages att protokollet för de beslutade föreskrifterna har justerats.

Gällande kommunala föreskrifter ska finnas tillgängliga för allmänheten på kommunens eller *landstingets* webbplats. De ska där vara samlade i kommunens eller *landstingets* författningssamling eller på något annat sätt.

Gällande kommunala föreskrifter ska finnas tillgängliga för allmänheten på kommunens eller *regionens* webbplats. De ska där vara samlade i kommunens eller *regionens* författningssamling eller på något annat sätt. Innehållet i

Innehållet i samlingen ska framgå av ett register eller någon annan förteckning på webbplatsen. samlingen ska framgå av ett register eller någon annan förteckning på webbplatsen.

Första och andra styckena gäller inte om

1. det i lag eller annan författning anges att föreskrifterna ska kungöras eller göras tillgängliga på något annat sätt, eller
2. föreskrifterna på grund av sekretess inte får lämnas ut till var och en.

14 §

Styrelsens förslag till budget ska hållas tillgängligt för allmänheten på kommunens eller *landstingets* webbplats från och med tillkännagivandet av det sammanträde med fullmäktige då budgeten ska fastställas.

Styrelsens förslag till budget ska hållas tillgängligt för allmänheten på kommunens eller *regionens* webbplats från och med tillkännagivandet av det sammanträde med fullmäktige då budgeten ska fastställas.

15 §

Årsredovisningen ska hållas tillgänglig för allmänheten på kommunens eller *landstingets* webbplats från och med tillkännagivandet av det sammanträde med fullmäktige då årsredovisningen ska godkännas.

Årsredovisningen ska hållas tillgänglig för allmänheten på kommunens eller *regionens* webbplats från och med tillkännagivandet av det sammanträde med fullmäktige då årsredovisningen ska godkännas.

17 §

Bestämmelser om allmänhetens insyn i verksamhet som genom avtal lämnas över från en kommun, *ett landsting* eller ett helägt kommunalt bolag till en privat utförare finns i 10 kap. 3 och 9 §§.

Bestämmelser om allmänhetens insyn i verksamhet som genom avtal lämnas över från en kommun, *en region* eller ett helägt kommunalt bolag till en privat utförare finns i 10 kap. 3 och 9 §§.

9 kap.

2 §

Om inget annat anges eller följer av bestämmelserna om kommuner och *landsting* i denna lag, tillämpas dessa även för kommunalförbund.

När ett kommunalförbund har hand om en angelägenhet som det finns bestämmelser om i en särskild författning, ska den författningens bestämmelser om kommuner eller *landsting* tillämpas för förbundet.

Om det i någon annan författning finns särskilda bestämmelser om kommunalförbund för ett visst ändamål, ska de tillämpas i stället för bestämmelserna i denna lag.

Om inget annat anges eller följer av bestämmelserna om kommuner och *regioner* i denna lag, tillämpas dessa även för kommunalförbund.

När ett kommunalförbund har hand om en angelägenhet som det finns bestämmelser om i en särskild författning, ska den författningens bestämmelser om kommuner eller *regioner* tillämpas för förbundet.

15 §

Revisorer i ett kommunalförbund är skyldiga att på begäran lämna upplysningar till de förtroendevalda revisorerna i varje kommun eller *landsting* som är medlem i kommunalförbundet. Skyldigheten gäller upplysningar om

1. kommunalförbundets angelägenheter, och
2. sådana juridiska personer som omfattas av 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och till vilka kommunalförbundet enligt 10 kap. 2–6 §§ lämnat över skötseln av en kommunal angelägenhet.

Revisorer i ett kommunalförbund är skyldiga att på begäran lämna upplysningar till de förtroendevalda revisorerna i varje kommun eller *region* som är medlem i kommunalförbundet. Skyldigheten gäller upplysningar om

19 §

Fullmäktige får besluta att en nämnd ska vara gemensam med en annan kommun eller *ett annat landsting*.

Fullmäktige får besluta att en nämnd ska vara gemensam med en annan kommun eller *en annan region*.

20 §

En gemensam nämnd tillsätts i någon av de samverkande kommunerna eller *landstingen* och ingår i denna kommuns eller *detta landstings* organisation.

En gemensam nämnd tillsätts i någon av de samverkande kommunerna eller *regionerna* och ingår i denna kommuns eller *denna regions* organisation.

21 §

Kommuner och *landsting* får genom en gemensam nämnd fullgöra uppgifter enligt 3 kap. 4 §.

En gemensam nämnd får fullgöra uppgifter för vilka det enligt lag eller annan författning ska finnas en eller flera nämnder i varje kommun eller *landsting*. Uppgifter som kommun- eller *landstingsstyrelsen* har vid höjd beredskap enligt lagen (2006:544) om kommuners och *landstings* åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap får dock inte fullgöras av en gemensam nämnd.

Kommuner och *regioner* får genom en gemensam nämnd fullgöra uppgifter enligt 3 kap. 4 §.

En gemensam nämnd får fullgöra uppgifter för vilka det enligt lag eller annan författning ska finnas en eller flera nämnder i varje kommun eller *region*. Uppgifter som kommun- eller *regionstyrelsen* har vid höjd beredskap enligt lagen (2006:544) om kommuners och *regioners* åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap får dock inte fullgöras av en gemensam nämnd.

22 §

En gemensam nämnds uppgifter ska närmare preciseras i en överenskommelse mellan de berörda kommunerna och *landstingen*.

En gemensam nämnds uppgifter ska närmare preciseras i en överenskommelse mellan de berörda kommunerna och *regionerna*.

24 §

Ledamöter och ersättare väljs av fullmäktige i de samverkande kommunerna och *landstingen*. Var och en av de samverkande kommunerna och *landstingen* ska vara representerade i den ge-

Ledamöter och ersättare väljs av fullmäktige i de samverkande kommunerna och *regionerna*. Var och en av de samverkande kommunerna och *regionerna* ska vara representerade i den ge-

mensamma nämnden med minst en ledamot och en ersättare. Antalet ersättare ska vara lika många som antalet ledamöter.

mensamma nämnden med minst en ledamot och en ersättare. Antalet ersättare ska vara lika många som antalet ledamöter.

25 §

Förtroendevalda i en gemensam nämnd har rätt till ersättning av den kommun eller *det landsting* som har valt dem.

Förtroendevalda i en gemensam nämnd har rätt till ersättning av den kommun eller *den region* som har valt dem.

26 §

Budgeten upprättas av den kommun eller *det landsting* som har tillsatt nämnden. Budgeten ska upprättas efter samråd med de övriga samverkande kommunerna och *landstingen*.

Budgeten upprättas av den kommun eller *den region* som har tillsatt nämnden. Budgeten ska upprättas efter samråd med de övriga samverkande kommunerna och *regionerna*.

27 §

Fullmäktige i en kommun eller *ett landsting* som bildat en gemensam nämnd har rätt att begära upplysningar från nämnden. Ordföranden och vice ordföranden i nämnden samt de anställda i de samverkande kommunerna och *landstingen* är skyldiga att lämna upplysningar vid fullmäktiges sammanträden, om det inte finns något hinder mot det på grund av sekretess.

Fullmäktige i en kommun eller *en region* som bildat en gemensam nämnd har rätt att begära upplysningar från nämnden. Ordföranden och vice ordföranden i nämnden samt de anställda i de samverkande kommunerna och *regionerna* är skyldiga att lämna upplysningar vid fullmäktiges sammanträden, om det inte finns något hinder mot det på grund av sekretess.

28 §

Företrädare för anställda i kommuner eller *landsting* som samverkar i en gemensam nämnd får i den omfattning som anges i 7 kap. 13–16 §§ närvara vid sam-

Företrädare för anställda i kommuner eller *regioner* som samverkar i en gemensam nämnd får i den omfattning som anges i 7 kap. 13–16 §§ närvara vid sam-

manträden med den gemensamma nämnden.

manträden med den gemensamma nämnden.

29 §

Ledamöter i fullmäktige i kommuner eller *landsting* som bildat en gemensam nämnd får ställa interpellationer om nämndens handläggning. För att hämta in upplysningar får ledamöterna ställa frågor. Interpellationer och frågor ska riktas till nämndens ordförande.

Ledamöter i fullmäktige i kommuner eller *regioner* som bildat en gemensam nämnd får ställa interpellationer om nämndens handläggning. För att hämta in upplysningar får ledamöterna ställa frågor. Interpellationer och frågor ska riktas till nämndens ordförande.

30 §

En gemensam nämnd får, utöver vad som anges i 7 kap. 5 §, även under samma förutsättningar uppdra åt en anställd i någon av de samverkande kommunerna eller *landstingen* att besluta på nämndens vägnar.

En gemensam nämnd får, utöver vad som anges i 7 kap. 5 §, även under samma förutsättningar uppdra åt en anställd i någon av de samverkande kommunerna eller *regionerna* att besluta på nämndens vägnar.

31 §

Om en gemensam nämnd med stöd av 7 kap. 5 § uppdrar åt en förvaltningschef inom nämndens verksamhetsområde att fatta beslut, får nämnden överlåta åt förvaltningschefen att i sin tur uppdra åt en annan anställd inom kommunen eller *landstinget* eller i någon av de samverkande kommunerna eller *landstingen* att fatta beslutet.

Om en gemensam nämnd med stöd av 7 kap. 5 § uppdrar åt en förvaltningschef inom nämndens verksamhetsområde att fatta beslut, får nämnden överlåta åt förvaltningschefen att i sin tur uppdra åt en annan anställd inom kommunen eller *regionen* eller i någon av de samverkande kommunerna eller *regionerna* att fatta beslutet.

32 §

Justeringen av en gemensam nämnds protokoll ska tillkännas på var och en av de samverkande kommunernas och *landstingens* anslagstavlor.

Justeringen av en gemensam nämnds protokoll ska tillkännas på var och en av de samverkande kommunernas och *regionernas* anslagstavlor.

33 §

Reglementet för en gemensam nämnd ska antas av fullmäktige i var och en av de samverkande kommunerna eller *landstingen*.

Reglementet för en gemensam nämnd ska antas av fullmäktige i var och en av de samverkande kommunerna eller *regionerna*.

34 §

En gemensam nämnd ska granskas av revisorerna i var och en av de samverkande kommunerna eller *landstingen*.

En gemensam nämnd ska granskas av revisorerna i var och en av de samverkande kommunerna eller *regionerna*.

35 §

Fråga om ansvarsfrihet och om anmärkning för en gemensam nämnd ska prövas av fullmäktige i var och en av de samverkande kommunerna eller *landstingen*.

Fråga om ansvarsfrihet och om anmärkning för en gemensam nämnd ska prövas av fullmäktige i var och en av de samverkande kommunerna eller *regionerna*.

10 kap.

1 §

Fullmäktige i kommuner eller *landsting* får, om det inte i lag eller annan författning anges att angelägenheten ska bedrivas av en kommunal nämnd, besluta att lämna över skötseln av en kommunal angelägenhet till en juridisk person eller en enskild individ.

Fullmäktige i kommuner eller *regioner* får, om det inte i lag eller annan författning anges att angelägenheten ska bedrivas av en kommunal nämnd, besluta att lämna över skötseln av en kommunal angelägenhet till en juridisk person eller en enskild individ.

Om skötseln av angelägenheten innefattar myndighetsutövning, får den lämnas över endast om det finns stöd för det i lag.

2 §

Med ett helägt kommunalt bolag avses ett aktiebolag där kommunen eller *landstinget* direkt eller indirekt innehar samtliga aktier.

Med ett delägt kommunalt bolag avses ett aktiebolag eller handelsbolag där kommunen eller *landstinget* bestämmer tillsammans med någon annan.

Med ett helägt kommunalt bolag avses ett aktiebolag där kommunen eller *regionen* direkt eller indirekt innehar samtliga aktier.

Med ett delägt kommunalt bolag avses ett aktiebolag eller handelsbolag där kommunen eller *regionen* bestämmer tillsammans med någon annan.

3 §

Om en kommun eller *ett landsting* med stöd av 1 § lämnar över skötseln av en kommunal angelägenhet till ett helägt kommunalt bolag, ska fullmäktige

1. fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten,
2. se till att det fastställda kommunala ändamålet och de kommunala befogenheterna som utgör ram för verksamheten anges i bolagsordningen,
3. utse samtliga styrelseledamöter,
4. se till att det anges i bolagsordningen att fullmäktige får ta ställning till sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt innan de fattas,
5. utse minst en lekmannarevisor, och
6. se till att bolaget ger allmänheten insyn i den verksamhet som genom avtal lämnas över till privata utförare.

6 §

Det som anges i 3 § 1–4 och 6 gäller också när kommunen ensam eller *landstinget ensamt* bildar en stiftelse för en kommunal angelägenhet. Fullmäktige ska även utse minst en revisor i en sådan stiftelse. Till revisor i stiftelsen ska fullmäktige utse

Det som anges i 3 § 1–4 och 6 gäller också när kommunen ensam eller *regionen ensam* bildar en stiftelse för en kommunal angelägenhet. Fullmäktige ska även utse minst en revisor i en sådan stiftelse. Till revisor i stiftelsen ska fullmäktige utse

någon av de revisorer som valts enligt 12 kap. 4 §.

Det som anges i 4 § gäller också en förening där kommunen eller *landstinget* bestämmer tillsammans med någon annan och en stiftelse som kommunen eller *landstinget* bildar tillsammans med någon annan för en kommunal angelägenhet.

Det som anges i 3 § om bolagsordningen ska vid tillämpningen av första och andra styckena i stället avse stadgarna i en förening och stiftelseförordnandet eller stiftelseurkunden i en stiftelse.

någon av de revisorer som valts enligt 12 kap. 4 §.

Det som anges i 4 § gäller också en förening där kommunen eller *regionen* bestämmer tillsammans med någon annan och en stiftelse som kommunen eller *regionen* bildar tillsammans med någon annan för en kommunal angelägenhet.

8 §

När skötseln av en kommunal angelägenhet genom avtal har lämnats över till en privat utförare, ska kommunen eller *landstinget* kontrollera och följa upp verksamheten.

När skötseln av en kommunal angelägenhet genom avtal har lämnats över till en privat utförare, ska kommunen eller *regionen* kontrollera och följa upp verksamheten.

9 §

Om en kommun eller *ett landsting* sluter avtal med en privat utförare, ska kommunen eller *landstinget* genom avtalet tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnas över.

Om en kommun eller *en region* sluter avtal med en privat utförare, ska kommunen eller *regionen* genom avtalet tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnas över.

11 kap.

1 §

Kommuner och *landsting* ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom sådana juridiska personer

Kommuner och *regioner* ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom sådana juridiska personer

som avses i 10 kap. 2–6 §§. Fullmäktige ska besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning för kommunen eller *landstinget*. Om kommunen eller *landstinget* har en sådan resultatutjämningsreserv som avses i 14 §, ska riktlinjerna även omfatta hanteringen av den.

som avses i 10 kap. 2–6 §§. Fullmäktige ska besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning för kommunen eller *regionen*. Om kommunen eller *regionen* har en sådan resultatutjämningsreserv som avses i 14 §, ska riktlinjerna även omfatta hanteringen av den.

2 §

Kommuner och *landsting* ska förvalta sina medel på ett sådant sätt att krav på god avkastning och betryggande säkerhet kan tillgodoses.

Kommuner och *regioner* ska förvalta sina medel på ett sådant sätt att krav på god avkastning och betryggande säkerhet kan tillgodoses.

5 §

Kommuner och *landsting* ska varje år upprätta en budget för nästa kalenderår (budgetår).

Kommuner och *regioner* ska varje år upprätta en budget för nästa kalenderår (budgetår).

Budgeten ska upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna. Undantag från andra stycket får göras

1. i den utsträckning som medel från en resultatutjämningsreserv tas i anspråk enligt 14 §, eller
2. om det finns synnerliga skäl.

8 §

Förslag till budget ska upprättas av styrelsen före oktober månads utgång. Förslag till budget för revisorernas verksamhet ska upprättas av fullmäktiges presidium senast vid samma tidpunkt.

Om det finns särskilda skäl för det, får budgetförslaget upprättas i november månad. I så fall ska styrelsen före oktober månads utgång föreslå skattesatsen för den kommunalskatt eller *landstingskatt* som ingår i

Om det finns särskilda skäl för det, får budgetförslaget upprättas i november månad. I så fall ska styrelsen före oktober månads utgång föreslå skattesatsen för den kommunalskatt eller *regionskatt* som ingår i den

den preliminära inkomstskatten under det följande året.

preliminära inkomstskatten under det följande året.

Lydelse enligt lagrådsremissen
En ändamålsenlig kommunal bokföring och redovisning

Föreslagen lydelse

14 §

Kommuner och *landsting* får till en resultatutjämningsreserv reservera medel som får användas för att utjämna intäkter över en konjunkturcykel.

Kommuner och *regioner* får till en resultatutjämningsreserv reservera medel som får användas för att utjämna intäkter över en konjunkturcykel.

Reservering får göras med högst ett belopp som motsvarar det lägsta av antingen den del av årets resultat eller den del av årets resultat efter balanskravsjusteringar enligt 11 kap. 10 § lagen (2018:000) om kommunal bokföring och redovisning, som överstiger

1. en procent av summan av skatteintäkter samt generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning, eller

2. två procent av summan av skatteintäkter samt generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning, om kommunen eller *landstinget* har ett negativt eget kapital, inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser.

2. två procent av summan av skatteintäkter samt generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning, om kommunen eller *regionen* har ett negativt eget kapital, inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

22 §

Kommuner och *landsting* får inte upplåta panträtt i sin egendom till säkerhet för en fordran.

Kommuner och *regioner* får inte upplåta panträtt i sin egendom till säkerhet för en fordran.

Vid förvärv av egendom får de dock överta betalningsansvaret för lån som tidigare har tagits upp mot säkerhet av panträtt i egendomen.

12 kap.**3 §**

Revisorernas granskning omfattar inte ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild i andra fall än

1. när handläggningen av sådana ärenden har vållat kommunen eller *landstinget* ekonomisk förlust,

1. när handläggningen av sådana ärenden har vållat kommunen eller *regionen* ekonomisk förlust,

2. när granskningen gäller hur nämnderna verkställer egna gynnande beslut enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och socialtjänstlagen (2001:453),

3. när granskningen gäller hur nämnderna verkställer avgöranden av allmänna förvaltningsdomstolar, eller

4. när granskningen sker från allmänna synpunkter.

12 §

Revisorerna ska varje år till fullmäktige lämna en berättelse med redogörelse för resultatet av den revision som avser verksamheten under det föregående budgetåret. De sakkunnigas rapporter ska bifogas revisionsberättelsen.

Granskningsrapport enligt 10 kap. 5 § aktiebolagslagen (2005:551) som har lämnats för ett aktiebolag som avses i 10 kap. 2 § ska också bifogas revisionsberättelsen.

13 kap.**1 §**

Varje medlem av en kommun eller *ett landsting* har rätt att få lagligheten av kommunens eller *landstingets* beslut prövad genom att överklaga beslutet till förvaltningsrätten.

Lagligheten av en gemensam nämnds beslut får överklagas på samma sätt av varje medlem av de samverkande kommunerna och *landstingen*.

Lagligheten av ett kommunalförbunds beslut får överklagas

Varje medlem av en kommun eller *en region* har rätt att få lagligheten av kommunens eller *regionens* beslut prövad genom att överklaga beslutet till förvaltningsrätten.

Lagligheten av en gemensam nämnds beslut får överklagas på samma sätt av varje medlem av de samverkande kommunerna och *regionerna*.

Lagligheten av ett kommunalförbunds beslut får överklagas

på samma sätt av varje medlem av de kommuner eller *landsting* som ingår i kommunalförbundet samt av förbundsmedlemmarna.

på samma sätt av varje medlem av de kommuner eller *regioner* som ingår i kommunalförbundet samt av förbundsmedlemmarna.

5 §

Överklagandet ska ha kommit in till förvaltningsrätten inom tre veckor från den dag då det tillkännagavs på kommunens, *landstingets* eller kommunalförbundets anslagstavla att protokollet över beslutet justerats. Tiden för överklagande av en gemensam nämnds beslut räknas från det att tillkännagivandet skett på anslagstavlor i samtliga samverkande kommuner och *landsting*.

Tillkännagivandet av protokolljusteringen måste finnas på anslagstavlan under hela överklagandetiden för att tiden ska löpa ut.

Överklagandet ska ha kommit in till förvaltningsrätten inom tre veckor från den dag då det tillkännagavs på kommunens, *regionens* eller kommunalförbundets anslagstavla att protokollet över beslutet justerats. Tiden för överklagande av en gemensam nämnds beslut räknas från det att tillkännagivandet skett på anslagstavlor i samtliga samverkande kommuner och *regioner*.

6 §

Om överklagandet före överklagandetidens utgång har kommit in till kommunen, *landstinget* eller kommunalförbundet i stället för till förvaltningsrätten, ska överklagandet ändå prövas. Detsamma gäller när överklagandet av en gemensam nämnds beslut kommit in till någon av de samverkande kommunerna eller *landstingen*.

Om överklagandet före överklagandetidens utgång har kommit in till kommunen, *regionen* eller kommunalförbundet i stället för till förvaltningsrätten, ska överklagandet ändå prövas. Detsamma gäller när överklagandet av en gemensam nämnds beslut kommit in till någon av de samverkande kommunerna eller *regionerna*.

8 §

Ett överklagat beslut ska upphävas, om

1. det inte har kommit till på lagligt sätt,
2. beslutet rör något som inte är en angelägenhet för kommunen eller *landstinget*,
3. det organ som har fattat beslutet inte har haft rätt att göra det, eller
4. beslutet annars strider mot lag eller annan författning.

Första stycket 3 och 4 gäller inte beslut enligt 11 kap. 5 § andra och tredje styckena samt 12 och 13 §§ och beslut om att använda medel från en resultatutjämningsreserv enligt 14 §.

Domstolen får inte ersätta det överklagade beslutet med något annat beslut.

10 §

Vid tillämpningen av förvaltningsprocesslagen (1971:291) ska kommunen, *landstinget*, den gemensamma nämnden eller kommunalförbundet anses som part.

Vid tillämpningen av förvaltningsprocesslagen (1971:291) ska kommunen, *regionen*, den gemensamma nämnden eller kommunalförbundet anses som part.

13 §

Om förvaltningsrättens eller kammarrättens beslut har gått klaganden emot, får endast klaganden överklaga beslutet.

Om förvaltningsrätten eller kammarrätten har upphävt ett beslut eller förbjudit att det verkställs, får domstolens beslut överklagas av kommunen eller *landstinget* och av deras medlemmar.

Om förvaltningsrätten eller kammarrätten har upphävt ett beslut eller förbjudit att det verkställs, får domstolens beslut överklagas av kommunen eller *regionen* och av deras medlemmar.

Om förvaltningsrätten eller kammarrätten har upphävt ett beslut av ett kommunalförbund eller en gemensam nämnd eller förbjudit att det verkställs, får domstolens beslut överklagas av förbundet eller av nämnden, liksom av varje kommun och *lands-*

Om förvaltningsrätten eller kammarrätten har upphävt ett beslut av ett kommunalförbund eller en gemensam nämnd eller förbjudit att det verkställs, får domstolens beslut överklagas av förbundet eller av nämnden, liksom av varje kommun och *region*

ting som är medlem i förbundet eller samverkar i nämnden och av deras medlemmar. som är medlem i förbundet eller samverkar i nämnden och av deras medlemmar.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020.

1.3 Förslag till förordning om vissa förvaltningsmyndigheters regionala indelning

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om myndighetsgemensam regional indelning för vissa förvaltningsmyndigheter.

2 § De förvaltningsmyndigheter under regeringen som anges i bilagan till denna förordning ska ha en regional indelning. Indelningen ska omfatta följande län.

1. Jämtlands, Norrbottens, Västerbottens, och Västernorrlands län.
2. Dalarnas, Gävleborgs, Södermanlands, Uppsala, Värmlands, Västmanlands och Örebro län.
3. Gotlands och Stockholms län.
4. Jönköpings, Kalmar och Östergötlands län.
5. Hallands och Västra Götalands län.
6. Blekinge, Kronobergs och Skåne län.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.

Bilaga

1. Arbetsförmedlingen
2. Försvarsmakten
3. Kriminalvården
4. Migrationsverket
5. Polismyndigheten
6. Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige (för handläggning på regional nivå av ärenden som avser det nationella socialfondsprogrammet)
7. Säkerhetspolisen
8. Tillväxtverket (för förvaltning av de regionala strukturfondsprogrammen på regional nivå)
9. Trafikverket
10. Åklagarmyndigheten

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:907) med instruktion för Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige

Härigenom föreskrivs att 7 § förordningen (2007:907) med instruktion för Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

För handläggning på regional nivå av ärenden som avser det nationella socialfondsprogrammet för programperioden 2014–2020 ska det inom myndigheten finnas regionala enheter i Luleå, Östersund, Gävle, Örebro, Jönköping, Stockholm, Göteborg och Malmö.

7 §²⁹

För handläggning på regional nivå av ärenden som avser det nationella socialfondsprogrammet ska Svenska ESF-rådet ha en regional indelning som ska följa förordningen (xxxx:xx) om vissa förvaltningsmyndigheters regionala indelning.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.

²⁹ Senaste lydelse 2014:1442.

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:996) med instruktion för Migrationsverket

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2007:996) med instruktion för Migrationsverket ska införas en ny paragraf, 5 a §, och närmast före 5 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Organisation

5 a §

Migrationsverket ska ha en regional indelning som ska följa förordningen (xxxx:xx) om vissa förvaltningsmyndigheters regionala indelning.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen

dels att 14 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 20 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

14 §

Arbetsförmedlingen ska särskilt samverka med Försäkringskassan, Arbetsmiljöverket och Socialstyrelsen i syfte att uppnå en effektivare användning av tillgängliga resurser inom rehabiliteringsområdet. Arbetsförmedlingen ska i samma syfte samverka med Försäkringskassan, kommun och *landsting* enligt lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser.

Arbetsförmedlingen ska särskilt samverka med Försäkringskassan, Arbetsmiljöverket och Socialstyrelsen i syfte att uppnå en effektivare användning av tillgängliga resurser inom rehabiliteringsområdet. Arbetsförmedlingen ska i samma syfte samverka med Försäkringskassan, kommun och *region* enligt lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser.

20 a §

Arbetsförmedlingen ska ha en regional indelning som ska följa förordningen (xxxx:xx) om vissa förvaltningsmyndigheters regionala indelning.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2020 i fråga om 14 § och i övrigt den 1 januari 2021.

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården ska införas en ny paragraf, 9 §, och närmast före 9 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Organisation

9 §

Kriminalvården ska ha en regional indelning som ska följa förordningen (xxxx:xx) om vissa förvaltningsmyndigheters regionala indelning.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.

1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten

dels att 16 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 13 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 a §

Försvarmakten ska ha en regional indelning som ska följa förordningen (xxxx:xx) om vissa förvaltningsmyndigheters regionala indelning.

16 §

Försvarmakten bestämmer vilka organisationsenheter som ska samverka med länsstyrelser, kommuner, *landsting* och andra samhällsorgan för att åstadkomma dels en enhetlig inriktning och ledning av totalförsvarets olika delar, dels en samordnad användning av militära och civila resurser. Försvarmakten bestämmer inom sitt ansvarsområde också hur stöd och utbildning av hemvärn och frivilliga försvarsorganisationer ska organiseras.

Försvarmakten bestämmer vilka organisationsenheter som ska samverka med länsstyrelser, kommuner, *regioner* och andra samhällsorgan för att åstadkomma dels en enhetlig inriktning och ledning av totalförsvarets olika delar, dels en samordnad användning av militära och civila resurser. Försvarmakten bestämmer inom sitt ansvarsområde också hur stöd och utbildning av hemvärn och frivilliga försvarsorganisationer ska organiseras.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2020 i fråga om 16 § och i övrigt den 1 januari 2021.

1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket

Härigenom föreskrivs att 15 § förordningen (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 §³⁰

För förvaltning av de regionala strukturfondsprogrammen på regional nivå ska *tjänstemän vara stationerade i Luleå, Östersund, Gävle, Örebro, Jönköping, Stockholm, Göteborg och Malmö*. Verksamheten ska organiseras i enlighet med Europeiska unionens regelverk för strukturfonder och godkända programdokument.

För förvaltning av de regionala strukturfondsprogrammen på regional nivå ska *Tillväxtverket ha en regional indelning som ska följa förordningen (xxxx:xx) om vissa förvaltningsmyndigheters regionala indelning*. Verksamheten ska organiseras i enlighet med Europeiska unionens regelverk för strukturfonder och godkända programdokument.

I övrigt bestämmer Tillväxtverket sin egen organisation.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.

³⁰ Senaste lydelse 2014:1540.

1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket

Härigenom föreskrivs att 13 § förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 §

Trafikverket ska ha en regional organisation och får ha det antal regioner som verket bestämmer. En region ska omfatta ett eller flera län.

Trafikverket ska ha en regional indelning som ska följa förordningen (xxxx:xx) om vissa förvaltningsmyndigheters regionala indelning.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.

1.11 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten

Härigenom föreskrivs att 36 § förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

	36 §	
Polismyndigheten ska <i>delas</i>		Polismyndigheten ska <i>ha en</i>
<i>in i polisregioner.</i>		<i>regional indelning som ska följa</i>
		<i>förordningen (xxxx:xx) om vissa</i>
		<i>förvaltningsmyndigheters regionala</i>
		<i>indelning</i>

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.

1.12 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:1103) med instruktion för Säkerhetspolisen

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2014:1103) med instruktion för Säkerhetspolisen ska införas en ny paragraf, 20 a §, och närmast före 20 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Organisation

20 a §

Säkerhetspolisen ska ha en regional indelning som ska följa förordningen (xxxx:xx) om vissa förvaltningsmyndigheters regionala indelning.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.

1.13 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:743) med instruktion för Åklagarmyndigheten

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2015:743) med instruktion för Åklagarmyndigheten ska införas en ny paragraf, 17 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

17 a §

Åklagarmyndigheten ska ha en regional indelning som ska följa förordningen (xxxx:xx) om vissa förvaltningsmyndigheters regionala indelning.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.

2 Uppdrag och arbete

Direktiven

I det direktiv som beslutades av regeringen den 2 juli 2015 (dir. 2015:77) angavs att vi skulle föreslå en ny läns- och landstingsindelning som innebar att Sverige skulle delas in i väsentligt färre län och landsting.

Den 30 juni 2016 överlämnade vi delbetänkandet Regional indelning – tre nya län (SOU 2016:48), i vilket vi föreslog att tre nya län skulle bildas fr.o.m. 2018 och att motsvarande landsting skulle bildas fr.o.m. 2019. Delbetänkandet remitterades till ett stort antal remissinstanser. Regeringen meddelade dock att den inte avsåg fortsätta bereda förslagen i delbetänkandet.

Den 22 juni 2017 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv (dir. 2017:72). I dessa angavs att uppdraget att dela in Sverige i väsentligt färre län och landsting och tillhörande deluppdrag skulle utgå. Vårt uppdrag i fråga om statliga myndigheters regionala indelning förtydligades. I tilläggsdirektiven angavs att vi ska föreslå en samordnad regional indelning för de statliga myndigheter för vilka en geografisk samordning är relevant för staten som helhet samt för kommuner och landsting. Vi behöll uppdraget i fråga om beteckningen för kommuner på regional nivå. Vidare fick vi i uppdrag att föreslå en reglering i lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting (indelningslagen) om vilken hänsyn som ska tas till berörda landstings och kommuners samt befolkningens synpunkter vid ändringar i landstingsindelningen. När det gäller det regionala utvecklingsansvaret behöll vi uppdraget rörande finansiering av förvaltningsutgifter. Vi fick också i uppdrag att kartlägga landstingens samverkan och redogöra för hur landstingen ser på den framtida utvecklingen när det gäller samverkan. Utredningstiden förlängdes till den 28 februari 2018.

Vårt arbetssätt

Vårt arbete fram till överlämnandet av delbetänkandet finns beskrivet under motsvarande rubrik i det betänkandet. Här beskrivs i korthet vårt arbete med anledning av tilläggsdirektiven. Vi har bedrivit arbetet i dialog med berörda myndigheter. Vi har träffat dessa vid flera tillfällen såväl i grupp som enskilt. Vi har även träffat ett antal andra myndigheter än de vi föreslår ska ha en gemensam indelning. När det gäller landstingens samverkan och frågan om beteckning på kommuner på regional nivå har samtliga landsting fått besvara en enkät. Vi har också haft ett löpande samråd med Sveriges Kommuner och Landsting i dessa frågor. Vi har träffat representanter för samtliga landsting och berättat om vårt arbete.

Vi har skickat ett antal skriftliga frågor till samtliga länsstyrelser, besökt tre av dem och deltagit vid ett av landshövdingarnas möten.

Vidare har vi träffat företrädare för flera intresseorganisationer för att ta del av deras synpunkter gällande vårt uppdrag och arbete.

Vi har även träffat, och inhämtat synpunkter från, ett antal andra utredningar som arbetar med frågor som berör vårt uppdrag.

När det gäller uppdraget om landstingens, kommunernas och befolkningens synpunkter vid indelningsändringar har vi haft hjälp av en särskild referensgrupp. Denna har bestått av Ann-Cathrine Jungar, docent vid Södertörns högskola, Lena Marcusson, seniorprofessor emerita vid Uppsala Universitet, Bo Per Larsson, analytiker, David Karlsson, docent vid Förvaltningshögskolan i Göteborg och Daniel Lindvall, huvudsekreterare.

Kapitel 7 har utarbetats med hjälp av Mats Kryhl, senior utredare vid Länsstyrelsen i Skåne län.

Betänkandets disposition

I volym 1 har vi samlat de författningsförslag som innebär en materiell ändring samt samtliga texter och författningskommentar. I volym 2 finns de författningsförslag som är följdändringar med anledning av att vi föreslår en ny beteckning på landstingen.

3 Myndighetsgemensam indelning

3.1 Förvaltningspolitisk bakgrund

3.1.1 Mål för förvaltningspolitiken

I mars år 2010 överlämnade regeringen propositionen Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt till riksdagen (prop. 2009/10:175). I propositionen föreslog regeringen bland annat ett nytt mål för förvaltningspolitiken:

En innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och som därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete.

Sedan år 2010 har såväl tidigare som nuvarande regering hänvisat till detta mål i budgetpropositioner. I propositionen framhåller regeringen bland annat att den statliga samordningen och samverkan på regional nivå bör förbättras. Utvecklingen av s.k. enmyndigheter och ändrad regional ansvarsfördelning mellan staten och den kommunala nivån innebär ett fortsatt behov av att staten på ett samlat sätt kan samverka med den kommunala nivån. Betydelsen av att myndigheter och kommuner kan samverka växer då allt fler av samhällets utmaningar inte kan hanteras av enskilda aktörer. Regeringen hänvisar i propositionen till Ansvarskommitténs bedömning i betänkandet Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft (SOU 2007:10) om behovet av att återsamla staten på såväl nationell som regional nivå.

3.1.2 Förvaltningspolitiska förändringar av särskild betydelse för staten på regional nivå

Några förvaltningspolitiska tankar och förändringar har under senare decennier varit särskilt betydelsefulla för den statliga förvaltningen på regional nivå.

Under 1980-talets andra hälft växte idén om en samordnad länsförvaltning fram. Den byggde på tanken att länsstyrelsen skulle vara den ledande regionalpolitiska aktören i länet och samordna planeringen inom olika sakområden med betydelse för den regionala utvecklingen. Reformen innebar bland annat att vissa länsnämnder avskaffades och deras respektive förvaltning inordnades i länsstyrelserna.

I den förvaltningspolitiska propositionen (prop. 2009/10:175) slog regeringen fast att principen om den samordnande länsförvaltningen ligger fast och innebär att regional statlig verksamhet ska inordnas i länsstyrelserna i de fall det är lämpligt och att länsstyrelserna ska utgöra statens primära kontaktlänk gentemot kommunerna. I propositionen sägs att länsstyrelserna erbjuder en unik möjlighet till statlig samverkan och samordning på regional nivå, en möjlighet som regeringen emellertid ansåg borde utnyttjas bättre.

En central utgångspunkt i den förvaltningspolitiska propositionen är att förvaltningen ska bedrivas rättssäkert och effektivt och att myndigheterna ska ha en likvärdig service och tillgänglighet för alla medborgare och företag. En strategi för att uppnå detta har varit den s.k. enmyndighetsreformen, som kan beskrivas som en av de större förvaltningspolitiska reformerna under de senaste decennierna, inte minst när det gäller statens regionala organisation.

Enmyndighetsreformen har inneburit att regeringen och riksdagen beslutat att ombilda lokala och regionala fristående myndigheter och den centrala myndigheten inom samma verksamhetsområde till sammanhållna så kallade enmyndigheter. Sedan 1994 har 13 sådana myndigheter bildats. Exempel på myndigheter som ombildats till enmyndigheter är Arbetsförmedlingen, Försvarsmakten, Kriminalvården, Åklagarmyndigheten, Försäkringskassan, Skatteverket och Polismyndigheten.

Ytterligare en viktig förändring gäller ansvaret för regional utveckling och tillväxt. Under senare hälften av 90-talet inleddes en försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning i Kalmar,

Gotlands, Skåne och Västra Götalands län. Omfattningen av försöksverksamheten varierade något mellan länen, men gemensamt för samtliga fyra län var att ett regionalt självstyrelseorgan övertog det regionala utvecklingsansvaret från främst länsstyrelsen, ett ansvar som enligt lagen (1996:1414) om försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning omfattade:

- regional utvecklingsplanering,
- användning av regionalpolitiska och andra utvecklingsmedel,
- planering av och beslut om regional transportplan, samt
- beslut om fördelning av statsbidrag till regionala kulturinstitutioner (utom i Västra Götalands län, där detta ej ingick i försöksverksamheten).

Med tiden har huvuddelen av det som ingick i försöksverksamheten permanentats och allt fler landsting och kommunala samverkansorgan har sedan dess övertagit ungefär motsvarande regionala utvecklingsansvar. I departementspromemorian Ett enhetligt regionalt utvecklingsansvar (Ds 2017:61) föreslås att lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län ändras så att lagen omfattar samtliga län. Från 1 januari 2019 är det således sannolikt att det är landsting som har det regionala utvecklingsansvaret i samtliga län, med undantag för Gotlands län där Gotlands kommun har motsvarande ansvar.

Även EU-medlemskapet har påverkat formerna för det regionala tillväxtarbetet. Det gäller exempelvis den verksamhet som sker inom ramen för EU:s strukturfonder.

Ytterligare en förändring av regional betydelse är införandet av den så kallade kultursamverkansmodellen. Den inrättades 2011 för att skapa ett ökat utrymme för regionala prioriteringar och variationer i kulturpolitiken.

Tidigare hade staten avgjort vilka regionala kulturinstitutioner som var berättigade till statligt stöd. Kultursamverkansmodellen innebär i stället att varje landsting får en samlad summa statliga medel att fördela till regional kulturverksamhet i respektive län. En förutsättning för att få fördela sådana medel är att en regional kulturplan har upprättats av landstinget och att kulturplanen överensstämmer med förordningen (2010:2012) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet. Denna kulturplan arbetas fram i dialog

med kommuner, civilsamhälle och kulturskapare i länet. Landsting som ingår i modellen beslutar, i samverkan med länets kommuner och kulturlivet, hur det statliga bidraget fördelas till regional kulturverksamhet. Sedan år 2013 är samtliga län, utom Stockholms län, med i kultursamverkansmodellen.

3.1.3 Tidigare utredningar angående staten regionalt

Sedan mitten av förra seklet har länsindelningen samt ansvars- och uppgiftsfördelning mellan såväl den nationella och den regionala nivån som mellan staten och det kommunala självstyret utretts och diskuterats. I detta avsnitt sammanfattas huvuddragen i tre av dessa utredningar när det gäller frågan om staten på regional nivå, myndigheters regionala organisation och behovet av samordning.

Ansvarskommittén

Ansvarskommittén pekade i sitt slutbetänkande Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft (SOU 2007:10) på problem med en fragmentiserad stat, avsaknad av territoriella perspektiv för att balansera de sektoriella och framhöll behovet av att ”återsamla staten”. Myndigheternas organisationer har enligt utredningen utformats utifrån skilda krav och verksamhetsspecifika förutsättningar. Det har inneburit en nödvändig sektorisering och effektivisering av statlig verksamhet, men också att statens organisation på regional nivå i viss utsträckning blivit svår att överblicka.

Ansvarskommittén föreslog ett antal kriterier som borde ligga till grund för en ny länsindelning och bedömde att dessa borde resultera i sex till nio län och regionkommuner. Kommittén bedömde att en mer gemensam geografi inom staten, där statliga myndigheter som princip skulle följa den nya länsindelningen, skulle innebära att den statliga verksamheten kunde fungera mer effektivt och bli mer samordnad och handlingskraftig på regional nivå. Detta fick stöd i remissvaren. De flesta av de tillfrågade statliga myndigheterna, kommunerna och landstingen var positiva till förslaget om en gemensam geografi för staten. De statliga myndigheterna angav i sina remissvar att förutsättningarna för samverkan och samordning skulle förbättras genom en gemensam geografi.

Förvaltningskommittén

På uppdrag av Förvaltningskommittén (Fi 2006:08) tog Statskontoret fram en promemoria om statens organisation på regional och lokal nivå (Statskontoret 2008:3). I promemorian anslöt man sig till Ansvarskommitténs resonemang om betydelsen av en mer geografiskt samordnad statlig förvaltning. Enligt rapporten borde regeringen ta tillbaka en del av det mandat som myndigheterna fått genom möjligheten att själva besluta om sin regionala organisatoriska indelning. Myndigheternas regionala organisationer borde så långt möjligt överensstämma med varandra och de regionala förvaltningsenheterna borde bli större. Detta skulle enligt promemorian leda till ökad administrativ effektivitet och förbättrad samverkan mellan de statliga myndigheterna. I sitt slutbetänkande gjorde Förvaltningskommittén bedömningen att en mer likformig indelning av olika myndigheters verksamheter skulle förbättra möjligheterna till samordning.¹

Utredningen om den statliga regionala förvaltningen

Regeringen gav i juni år 2009 en särskild utredare i uppdrag att ge förslag på hur den statliga regionala förvaltningens utformning kan göras 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.

Utredningen pekade på att statliga myndigheters organisering skiljer sig åt och mycket sällan sammanfaller med länsindelningen, vilket försvårar för staten att agera samordnat i länen. Detta i kombination med ökad sektorisering och centralisering har lett till en svagare ställning för den samlade staten på regional nivå. För att komma tillrätta med brister i helhetssyn och samordning menade utredningen att det är nödvändigt med en strukturell reform. I syfte att åstadkomma detta föreslogs bland annat att antalet länsstyrelser ska reduceras till elva som ska kunna omfatta ett eller flera län.

Vidare presenterade utredningen ett preciserat förslag på geografisk indelning i sju statliga regionala områden som följande myn-

¹ Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning (SOU 2008:118).

digheter skulle följa: Trafikverket, Lantmäteriet, Polisen, Säkerhetspolisen, Arbetsmiljöverket, Skolinspektionen och Inspektionen för vård och omsorg.

Utredningen gjorde en avgränsning till myndigheter verksamma inom samhällsplanering, krisberedskap och tillsyn. Myndigheterna är också sådana där utredningen bedömde att det finns ett behov av regional samverkan inom staten och mellan staten och den kommunala nivån.

Utöver ovanstående myndigheter ansåg utredningen att de regionala strukturfondsprogrammen skulle följa samma karta. Försvarsmakten och Elsäkerhetsverket skulle utforma sina regionala organisationer så att de föreslagna gränserna inte bröts. Arbetsförmedlingen föreslogs inom sin organisation utveckla tydliga funktioner för regional samverkan.

Utredningens slutbetänkande remitterades inte.

3.2 Den statliga regionala nivån i dag

3.2.1 Regeringens styrning av myndigheternas regionala indelning

Ansvar för den enskilda myndighetens interna och eventuellt regionala organisation ligger i regel hos myndighetens ledning. Det finns dock undantag från detta. Till exempel föreskriver förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket att verket ska ha en regional organisation, men att myndigheten själv får bestämma antalet regioner – med förbehållet att en region ska omfatta ett eller flera län. Av förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet framgår att Lantmäteriet är inskrivningsmyndighet enligt 19 kap. 3 § jordabalken. Inskrivningsmyndigheten ska vara indelad i verksamhetsområden med ett inskrivningskontor på sju angivna orter som vart och ett ansvarar för ett antal kommuner inom en region.

Som ytterligare ett exempel föreskriver förordningen (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket att myndigheten ska ha tjänstemän placerade vid åtta angivna orter i landet och att verksamheten ska organiseras i enlighet med Europeiska unionens regelverk för strukturfonder och godkända programdokument. På ett liknande sätt räknar förordning (2007:907) med instruktion för Rådet för

Europeiska socialfonden i Sverige (Svenska ESF-rådet) upp samma åtta orter där myndigheten ska ha regionala enheter för handläggning på regional nivå av ärenden som avser det nationella socialfondsprogrammet för programperioden 2014–2020.

Det finns fler exempel, men att regeringen på det här sättet reglerar en myndighets regionala närvaro tillhör numera undantagen. I propositionen En ny organisation för polisen sägs angående Polismyndigheten och Säkerhetspolisen att de nya myndigheternas organisation, ”som är brukligt numera”, endast i liten utsträckning kommer att författningsregleras (prop. 2013/14:110, s. 396). I förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten anges endast att myndigheten ska delas in i polisregioner.

I den förvaltningspolitiska propositionen konstaterades att ansvaret för den enskilda myndighetens interna organisation i regel är delegerat till myndighetens ledning, men att regeringen samtidigt har det övergripande ansvaret för att den statliga förvaltningen bedrivs rättssäkert och effektivt och att myndigheterna har en likvärdig service och tillgänglighet för alla medborgare och företag.

Som konstaterats ovan föreslog Statskontoret i en rapport att regeringen borde ta tillbaka en del av det mandat som myndigheterna fått när det gäller möjligheten att själva besluta om sin regionala organisatoriska indelning. Myndigheternas regionala organisationer borde enligt Statskontoret så långt möjligt överensstamma med varandra och de regionala förvaltningsenheterna borde bli större. Detta skulle enligt promemorian leda till ökad administrativ effektivitet och förbättrad samverkan mellan de statliga myndigheterna.

Regeringen ansåg emellertid i förvaltningspropositionen att länsstyrelsernas samordningsansvar visserligen behöver vidareutvecklas och förtydligas genom bland annat organisatoriska förändringar, men skrev samtidigt att en statlig samordning på länsnivå inte omfattar myndigheters enskilda beslut över sin egen organisation.

Den senare tillsatta Utredningen om den statliga regionala förvaltningen delade dock i sitt slutbetänkande Statskontorets bedömning att regeringen borde ta tillbaka en del av det till myndigheterna delegerade mandatet att besluta om regional indelning.²

² Statens regionala förvaltning – förslag till en angelägen reform (SOU 2008:118).

3.2.2 Regionala indelningar i staten

Vid en jämförelse mellan ett antal statliga sektorsmyndigheter med regional indelning kan konstateras att deras respektive regionindelning skiljer sig åt och att det i princip inte är någon som är den andra lik. En av få gemensamma nämnare är att samtliga statliga myndigheter, förutom länsstyrelsen, har en regional indelning som omfattar betydligt större geografiska områden än de nuvarande länen.

I flera sammanhang har det framförts att myndigheternas olikartade regionala indelningar är en konsekvens av sektorisering och olikartade verksamhetslogiker. Emellertid har vi under utredningens arbete haft anledning att delvis revidera den uppfattningen. De flesta myndigheter har svårt att redogöra för logiken bakom den egna indelningen och menar inte sällan att den till viss del är en konsekvens av tillfälligheter och tidigare myndighetsledningars olikartade viljor som därefter har justerats.

De flesta myndigheter som har en regional indelning är indelade i mellan fyra och åtta områden. De enda statliga myndigheter som i dag är länsvis indelade är länsstyrelserna. Även detta är dock en sanning med modifikation, eftersom ett antal ärendetyper, till följd av beslut i riksdag och regering, har koncentrerats till ett begränsat antal länsstyrelser. Exempelvis är landet indelat i fem geografiska vattendistrikt med fem länsstyrelser som vattenmyndigheter. Vid tolv länsstyrelser finns miljöprövningsdelegationer och till sju utpekade länsstyrelser har vissa ärendegrupper koncentrerats.

Genom regleringar i författningar verkar flera myndigheter som saknar egen regional organisation genom länsstyrelserna. I någon mening kan således dessa myndigheter sägas ha en länsvis organisation. Exempel på sådana myndigheter är Naturvårdsverket, Jordbruksverket, Boverket, Riksantikvarieämbetet, Energimyndigheten, och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Definitionsmässigt är det inte helt enkelt att avgöra vad som är en myndighet med en regional organisation eller indelning. Som ett exempel kan nämnas att Rättsmedicinalverket delat in Sverige i sex regioner (motsvarande Migrationsverkets) för medicinska åldersbedömningar i asylärenden. I någon mening är det ett exempel på en regionalt organiserad statlig verksamhet.

Utan att ha en regional indelning eller organisation kan en myndighet ändå finnas lokalt på flera orter och kan av olika skäl välja att

utlokalisera verksamhet från huvudkontoret. Ett bland flera exempel på detta är Skatteverket som, utan att ha en regional organisation eller indelning, finns på många orter i landet.

Nedanstående tabell redovisar flertalet av de förvaltningsmyndigheter som tillämpar någon form av regional indelning i hela eller delar av sin verksamhet. Länsstyrelserna är undantagna då de var för sig är självständiga myndigheter på regional nivå och inte en myndighet som tillämpar en regional indelning.

Tabell 3.1 Nationella förvaltningsmyndigheter med regional indelning

Myndighet	Regional indelning
Arbetsförmedlingen	Den operativa förmedlingsverksamheten är indelad i 3 geografiska regioner. Dessa är i sin tur indelade i 10 geografiska marknadsområden.
Arbetsmiljöverket	Verksamhetsområdet inspektion samt inspektionsjuridik är indelat i 5 geografiska regioner.
Ekobrottsmyndigheten	Ekobrottsmyndighetens 9 kammare och polisoperativa enheter är placerade vid 5 orter och delar av myndighetens verksamhet är indelad i lika många regioner.
Elsäkerhetsverket	Avdelningen för anläggningar är uppdelad i 4 regionala tillsynskontor.
Fortifikationsverket	Fortifikationsverkets förvaltningsverksamhet är indelad i 6 regioner, vilka i sin tur är indelade i ett antal driftdistrikt.
Försvarmakten	Indelning i 4 militärregioner. Varje region har en stab som bland annat ska stärka samverkan mellan militära och civila aktörer.
Försäkringskassan	Verksamhetsområde sjukförsäkring är indelat i 5 geografiska regioner.
Inspektionen för vård och omsorg	Arbetet med tillsyn bedrivs vid 6 regionala avdelningar, vilka motsvarar sjukvårdsregionerna.
Kriminalvården	Indelning i 6 geografiska regioner, med vardera ett regionkontor och regionchef.
Kronofogdemyndigheten	Verksamheten verkställighet är indelad i 6 geografiska områden.
Lantmäteriet	Lantmäteriet är inskrivningsmyndighet enligt 19 kap. 3 § jordabalken. Inskrivningsmyndigheten ska enligt Lantmäteriets instruktion vara indelad i 7 geografiska verksamhetsområden.

Myndighet	Regional indelning
Livsmedelsverket	4 regionala avdelningar arbetar med offentlig kontroll av livsmedelsföretag.
Migrationsverket	Den operativa verksamheten är organiserad i 6 geografiska regioner. Inom varje region finns enheter som tar emot asylsökande och prövar olika typer av ansökningar om uppehållstillstånd.
Rättsmedicinalverket	6 regioner för medicinsk åldersbedömning av asylsökande.
Polismyndigheten	7 polisregioner med helhetsansvar för polisverksamheten inom ett angivet geografiskt område.
Skogsstyrelsen	En stor del av den operativa fältverksamheten bedrivs inom 24 distrikt som geografiskt är indelade i 3 regioner.
Skolinspektionen	5 regionala inspektionsavdelningar.
Specialpedagogiska skolmyndigheten	5 regioner för specialpedagogiska stöd.
Svenska ESF-rådet	8 regioner för regionala strukturfondsprogram.
Säkerhetspolisen	7 regioner, samma som polisregionerna.
Tillväxtverket	8 regioner för regionala strukturfondsprogram.
Trafikverket	6 regioner med ansvar för bl.a. planering, underhåll, investering, trafikledning och stora projekt.
Tullverket	Verksamhetsområde brottsbekämpning är indelat i 4 geografiska kompetenscenter.
Åklagarmyndigheten	Den operativa åklagarverksamheten utövas i 7 geografiska åklagarmråden (samma som polisregionerna) och en nationell åklagaravdelning.

När det sedan gäller domstolarna, som är myndigheter men inte förvaltningsmyndigheter, så är de indelade enligt följande:

Tabell 3.2 Domstolar på regional nivå

Domstol	Regional indelning
Tingsrätter	48 domsagor.
Hovrätter	6 domkretsar.
Förvaltningsrätter	12 domkretsar.
Kammarrätter	4 domkretsar.
Migrationsdomstolar (vid vissa förvaltningsrätter)	4 domkretsar.
Mark- och miljödomstolar (vid vissa tingsrätter)	5 domkretsar.
Hyres- och arrendenämnder	8 domkretsar.

Myndighetsövergripande och regionala strukturer i staten

Utöver myndigheternas egna regionala indelningar, finns det också exempel på vissa statliga frågor och uppdrag som bedrivs i regionala strukturer som omfattar hela landet. Ett exempel är regeringsuppdraget till myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten.

Sedan 2009 har en rad myndigheter samverkat på regeringens uppdrag, i en satsning mot den grova organiserade brottsligheten.

Regeringen beslutade den 1 december 2015 (Dnr: Ju2015/09350/PO) att ge Polismyndigheten i uppdrag att fortsätta och vidareutveckla det tidigare påbörjade arbetet.

Satsningen, som i dag omfattar tolv myndigheter, leds av ett nationellt samverkansråd, som verkar genom ett operativt råd, det nationella underrättelsecentret (NUC) samt dess styrgrupp. Regionalt finns sju regionala samverkansråd och sju regionala underrättelsecentra (RUC). Polismyndigheten har ett utpekat rapporteringsansvar för satsningen som följer Polismyndighetens regionala organisation och är indelad i sju regioner.

I det här sammanhanget kan också nämnas att Sverige är indelat i tre rovdjursförvaltningsområden: norra, mellersta och södra för-

valtningsområdet.³ Indelningen är ett sätt att underlätta samverkan mellan län med delade rovdjursstammar och likartade förhållanden.

Aktuella utredningar

Det finns flera pågående utredningar och utredningsförslag som på olika sätt avser regionala indelningar av statlig verksamhet.

Försvarsberedningen föreslår i sin rapport från december 2017 inrättandet av ett antal större geografiska civilområden med cirka 3–6 län i varje (se vidare i avsnitt 3.4.3 och 3.6).⁴

Servicekontorsutredningen presenterade i december 2017 ett delbetänkande med ett antal förslag som syftar till att utveckla de lokala servicekontor som för närvarande drivs av Försäkringskassan, Skatteverket och Pensionsmyndigheten.⁵ I delbetänkandet föreslås att hela den nuvarande servicekontorsverksamheten ska gå över till Statens servicecenter den 1 januari 2019. Utredningen föreslår att serviceorganisationen med de lokala kontoren delas in regionalt, initialt i fyra regioner som vid behov ska kunna utökas. Utredningen skriver att förslaget kan behöva justeras till följd av Indelningskommitténs förslag.

Vi har utöver dessa haft samråd med flera pågående utredningar som överväger förslag om regionala strukturer. Det gäller bland annat Skolmyndighetsöversynsutredningen (dir. 2017:37), Mottagandeutredningen (dir. 2015:02), Agenda 2030-delegationen (dir. 2016:18) och 112-utredningen (dir. 2015:113).

3.2.3 Statlig samordning på regional nivå

Samordning av statliga myndigheter på regional nivå sker i olika sammanhang och av olika aktörer. Som beskrivits ovan har lands- och kommunala samverkansorgan i nästan samtliga län tagit över det regionala utvecklingsansvaret från staten. I departementspromemorian Ett enhetligt regionalt utvecklingsansvar (Ds 2017:61)

³ Förordningen (2009:1263) om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn.

⁴ Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025 (Ds 2017:66).

⁵ Servicekontor i ny regim (SOU 2017:109).

föreslås att landstingen från 1 januari 2019 ska överta ansvaret i samtliga län, med undantag för Gotlands län.

I förordningen (2017:583) om regionalt tillväxtarbete anges att den som har ansvaret för det regionala tillväxtarbetet bland annat ska utarbeta och fastställa en strategi för länets utveckling, en regional utvecklingsstrategi. Den som har ansvaret för det regionala tillväxtarbetet ska samordna insatserna för genomförandet av strategin. Samordning ska ske med bland annat berörda länsstyrelser och andra berörda statliga myndigheter. Förordningen räknar upp ett 30-tal myndigheter som efter fastställande ska tillsändas den regionala utvecklingsstrategin. Bland dem finns till exempel Arbetsförmedlingen, Boverket, Försäkringskassan, Kulturrådet, Naturvårdsverket, Tillväxtverket och Trafikverket. I den förordning som föregick den nuvarande pekades länsstyrelsen ut som ansvarig för att samordna statliga myndigheters insatser för regional tillväxt i länet.⁶

Länsstyrelsernas uppdrag att samordna staten

Länsstyrelserna är de enda statliga myndigheter som i likhet med landstingen och kommunerna har ett horisontellt uppdrag med en rad olika verksamhetsområden.

Länsstyrelsen ska enligt 2 § i länsstyrelseinstruktionen, inom ramen för sitt ansvarsområde, i länet samordna ”olika samhällsintressen” och ”statliga myndigheters insatser”.⁷

Utöver det allmänt hållna uppdraget i 2 § omfattar länsstyrelseinstruktionen också ett antal mer sakområdesspecifika samordningsuppdrag som ibland inbegriper samordning av andra statliga myndigheter. Bland annat ska länsstyrelserna samordna arbetet på länsnivå med anpassningen till ett förändrat klimat. Länsstyrelserna ska också samordna arbetet kring miljö kvalitetsmålen och har samordningsuppgifter inom krisberedskap och vid höjd beredskap.

Instruktionen räknar även upp ett antal olika konstellationer som ska finnas vid samtliga eller några länsstyrelser, som i någon mening kan ses som möjliga arenor för samordning. Det gäller t.ex.

⁶ Förordning (2007:713) om regionalt tillväxtarbete.

⁷ Förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

de delegationer som numera ryms inom länsstyrelsen, med ledamöter som företräder olika former av intressen och sakkunskap.

Länsstyrelserna har dessutom ytterligare samordningsuppdrag, utpekade i andra författningar, regleringsbrev eller särskilda regeringsbeslut. Det anges inte alltid, eller ens i regel, vilka som ska bli föremål för samordning, utan det får i flera fall antas gällas såväl statlig som kommunal verksamhet och kanske även andra samhällsintressen. Det förekommer emellertid också att det i uppdrag specifikt anges vilka myndigheter som ska bli föremål för samordning.

3.2.4 Landstings, regionförbunds och länsstyrelser uppfattning om vilka statliga myndigheter som bör ha samordnad regional indelning

Hösten 2015 vände vi oss till landsting, kommunala samverkansorgan (regionförbund) och länsstyrelser med en enkät där mottagarna ombads redogöra för vilka myndigheter som ur deras perspektiv skulle vara relevanta för samordnad regional indelning.

I de svar som inkommit från landsting och regionförbund är det drygt 50 myndigheter som framhålls som betydelsefulla. Ett 20-tal av dessa myndigheter anges enbart av ett enstaka regionförbund eller landsting. Det rör sig då inte sällan om myndigheter som har verksamheter i länets centralort.

Av alla de myndigheter som tas upp i svaren är det några som förekommer mycket ofta. Detta gäller särskilt tre myndigheter: Trafikverket, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan.

Av svaren kan man dra slutsatsen att det rör sig om en blandning av myndigheter som har betydelse för arbetet med hälso- och sjukvård liksom arbetet med regional utveckling och transportinfrastruktur.

I länsstyrelsernas svar är spridningen mindre. Totalt är det 19 myndigheter som pekas ut. Bland de 19 myndigheterna är det två som förekommer i 17 av svaren: Trafikverket och Migrationsverket. Där efter följer Polismyndigheten, Arbetsförmedlingen, Skogsstyrelsen, Försvarsmakten, Skatteverket och Försäkringskassan.

Svaren från de två grupperna kan sammanställas för att ge en samlad bild. Det kan då konstateras att Trafikverket är den myndighet som bland respondenterna bedöms vara mest relevant och betydelsefull för samordnad regional indelning. Trafikverket har det

övergripande ansvaret för den långsiktiga infrastrukturplaneringen för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart. Myndigheten har också i uppdrag att samverka med många aktörer, bland annat genom att bidra med underlag till planeringsansvariga myndigheter och organ i arbetet med länsplaner för regional transportinfrastruktur.

Tabell 3.3 Myndigheter som av länsstyrelser, landsting och regionförbund bedöms vara särskilt relevanta när det gäller samordnad regional indelning

Antal	Myndighet
34	Trafikverket
32	Arbetsförmedlingen
28	Försäkringskassan
27	Polismyndigheten
25	Migrationsverket
21	Skogsstyrelsen
17	Skatteverket
17	Tillväxtverket

3.3 Överväganden och förslag på myndighetsgemensam indelning

Förslag: Vi föreslår en myndighetsgemensam indelning, vilken regleras i en särskild förordning.

Följande myndigheter ska ingå i denna myndighetsgemensamma indelning:

- Arbetsförmedlingen
- Försvarsmakten
- Kriminalvården
- Migrationsverket
- Polismyndigheten
- Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige (strukturfondsprogram)
- Säkerhetspolisen
- Tillväxtverket (strukturfondsprogram)
- Trafikverket
- Åklagarmyndigheten.

För att statliga myndigheters verksamheter ska kunna tillgodose medborgarnas olika behov krävs specialisering och arbetsfördelning. Genom att verksamheterna struktureras i politikområden och uppgifter och ansvar fördelas på olika myndigheter skapas förutsättningar, inte bara för hög kompetens och effektivitet, utan också enhetlighet och likabehandling av medborgarna varhelst i landet man bor. Flera utredningar har dock pekat på sektoriseringsens avigsidor, att helhetsperspektivet inom statsförvaltningen försvåras liksom samverkan myndigheter emellan och samverkan med kommuner och landsting. Särskilt allvarligt är detta när det handlar om medborgare som har behov av insatser från flera sektorer samtidigt eller för frågor som måste hanteras av flera myndigheter tillsammans med kommunsektorn.

Skarpa sektorsgränser i kombination med helt olika geografiska indelningar accentuerar problematiken. Vi delar därför Ansvarskommitténs och flera andra utredningars bedömning av att det finns ett stort behov av att ”återsamla staten” på regional nivå, vilket skulle tillföra ett territoriellt perspektiv som balans till det sektoriella. En myndighetsgemensam indelning skulle främja samverkan och samordning av staten på regional nivå, till gagn för medborgare, näringsliv och det civila samhället liksom för samverkan med kommuner och landsting. Med en gemensam geografisk struktur skulle förutsättningar skapas för att hantera samordningsbehoven, såväl på regional som lokal nivå. Den gemensamma geografin skulle kunna fungera som en plattform för samverkan, där olika myndigheter kan analysera problem och behov av insatser. Förutsättningar för att rätt funktioner i myndigheterna finner varandra och att beslutsnivåer matchar varandra ökar. Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten har i dialog med oss framfört vikten av att utveckla samverkan på olika nivåer i organisationerna, vilket också har blivit ett resultat av att de båda myndigheterna sedan den 1 januari 2015 har samordnat sin regionala indelning. Denna geografiska samordning har i många avseenden utvecklat och underlättat den regionala samverkan myndigheterna emellan.

Både för medborgare och för kommuner, näringsliv och intressegrupper är det i dagsläget svårt att orientera sig i den statliga förvaltningsorganisationen. En myndighetsgemensam indelning på regional nivå har ett stort värde sett i ett medborgarperspektiv, genom att staten blir tydligare på regional nivå. I flera samman-

hang, bl.a. i propositionen En politik för det civila samhället (prop. 2009/10:55) har det från riksdag och regering uttalats önskemål om att utveckla relationerna mellan den offentliga och den ideella sektorn. En gemensam indelning för de statliga myndigheterna skulle underlätta dessa relationer.

En myndighetsgemensam indelning skapar en tydligare regional struktur inom vilken också uppdrag som kräver samordning mellan flera aktörer kan hanteras, när länsnivån inte bedöms vara ändamålsenlig. Möjligheter skapas att ta fram myndighetsgemensamma regionala lägesbilder i olika frågor. Den typen av lägesbilder har till exempel tagits fram inom ramen för regeringens satsning på samverkan mot organiserad brottslighet. Syftet med dessa lägesbilder är att få ett beslutsunderlag för gemensamma strategiska åtgärder.⁸

Vår bedömning är sammanfattningsvis att en myndighetsgemensam indelning skulle kunna medföra följande fördelar:

- att överskådligheten i statsförvaltningen skulle öka och förutsättningarna för en sektorsövergripande samverkan stärkas,
- att kontakter mellan företrädare för olika verksamheter skulle underlättas,
- att det skulle bli enklare att samordna prioriteringar och agera samlat,
- att landstingens och kommunernas kontakter och dialog med staten skulle underlättas liksom möjligheterna att uppnå en samsyn mellan staten och den kommunala nivån,
- att statens kontakter och dialog med civilsamhället, näringslivet och föreningslivet skulle underlättas samt
- att regeringens möjligheter att styra och följa upp utifrån ett geografiskt perspektiv skulle underlättas.

Samtidigt vill vi understryka att det faktum att i princip alla statliga myndigheter har olika regionala indelningar, endast är ett av flera hinder för en effektiv samverkan mellan myndigheter och mellan stat och kommun. Frågor om offentlighet och sekretess, styrning och prioriteringar kan också utgöra hinder. Likaså att myndig-

⁸ Nationella underrättelsecentret, Nuc, inom den myndighetsgemensamma satsningen mot den organiserade brottsligheten: Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2018–2019.

heternas regionala organisationer inte motsvarar varandra. Som framgår av tabellen i avsnitt 3.2.2 varierar inte bara den regionala indelningen mellan myndigheter, utan också hur stor del av verksamheten som bedrivs regionalt. Därtill kommer stora skillnader mellan vilket mandat och vilka resurser som finns på regional nivå.

Vår bedömning är dock att en myndighetsgemensam indelning är ett första steg på vägen och en nödvändig förutsättning för en mer organisatorisk kongruens och en mer samordnad stat regionalt.

3.3.1 Våra utgångspunkter

Vårt uppdrag är att, utifrån det förvaltningspolitiska målet om en samverkande och innovativ statsförvaltning, lämna förslag på en samordnad regional indelning för de statliga myndigheter för vilka en geografisk samordning är relevant både för staten som helhet och för kommuner och landsting.

Våra förslag ska inte förutsätta en ändrad länsindelning och vi ska inte utreda frågor om länsstyrelsens organisation. Det innebär att länsstyrelserna inte omfattas av vårt uppdrag.

Vi har valt att utgå från nationella statliga myndigheter som i dag har en regional områdesindelning för hela eller delar av sin verksamhet (se tabell i avsnitt 3.2.2). Detta innebär bland annat att vi inte föreslår någon ändring beträffande domstolarna, som är självständiga myndigheter på regional nivå eller nationella myndigheter utan regional indelning.

Vidare har vi utgått ifrån myndigheter som inom delar eller hela sin verksamhet har en inte obetydlig samverkan med antingen andra myndigheter eller med landstingens och kommunernas verksamheter.

Särskilt viktig är sådan samverkan som har betydelse för planeringskapacitet på regional nivå. Myndigheter som därför kan komma ifråga för en myndighetsgemensam indelning bör vidare, enligt vår bedömning, inom något av sina verksamhetsområden ha en strategisk eller främjande funktion som kan ha betydelse för planeringskapacitet på regional nivå, eller ha starka kopplingar till andra sådana myndigheter. Det innebär att vi har undantagit rena tillsynsmyndigheter. Det innebär också att vi har undantagit myndigheter som har utlokaliserat delar av sin verksamhet till andra orter än där huvud-

kontoret är lokaliserat, men ändå inte har en regional organisation och indelning.

Slutligen har vi också undantagit vissa myndigheter med regional organisation som för närvarande är föremål för särskild översyn, vilket bland annat gäller Skolinspektionen och Specialpedagogiska skolmyndigheten.⁹

För att identifiera vilka myndigheter som utifrån dessa utgångspunkter är relevanta för samordnad indelning har vi, utöver de frågor vi ställt till landsting, regionförbund och länsstyrelser, haft dialog med ett stort antal myndigheter, företrädare för den kommunala sektorn samt representanter för civilsamhället och intresseorganisationer samt Svenska Samernas Riksförbund.

3.3.2 Områden som involverar många myndigheter

Allt fler samhällsområden kräver samverkan mellan statliga myndigheter och mellan myndigheter och kommuner. Ett exempel på det stora behovet av utvecklad samordning, inte minst mellan många både statliga och kommunala aktörer samt företrädare för näringsliv och olika intresseorganisationer var den så kallade varsel-samordningen som skedde i samband med finanskrisen 2008.

Ytterligare exempel på verksamhetsområden med särskilt stort samverkansbehov är fysisk planering, energiomställning, klimatarbetet, miljömålsarbetet och kompetensförsörjning. Många av de statliga myndigheter som är verksamma inom dessa områden har dock inte en regional indelning. Vi har identifierat tre områden där behovet av samordning mellan myndigheter och mellan myndigheter och kommunsektorn är stort samtidigt som landsting och kommuner möter en rad statliga myndigheter med regional indelning. Det är krisberedskap och totalförsvar, regional utveckling samt mottagande av nyanlända.

⁹ Dir. 2017:37 Organisationsöversyn av de statliga myndigheterna inom skolväsendet.

Krisberedskap och totalförsvaret

Krisberedskapsarbetet och totalförsvaret involverar en lång rad aktörer på lokal och regional nivå, såväl statliga myndigheter och kommunsektorn som andra samhällsaktörer. Det är av stor vikt att arbetet bedrivs samordnat och att det finns upparbetade strukturer som snabbt kan träda in vid en krissituation.

Krisberedskap kan beskrivas som förmågan att förebygga, motstå och hantera krissituationer.¹⁰ Målen för Sveriges krisberedskap är att minska risken för olyckor och kriser som hotar vår säkerhet, värna människors liv och hälsa samt grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter genom att upprätthålla samhällsviktig verksamhet och hindra eller begränsa skador på egendom och miljö då olyckor och krissituationer inträffar.¹¹

Arbetet som bedrivs för att nå målen för krisberedskapen har sin utgångspunkt i ansvars-, närhets- och likhetsprincipen. Ansvarsprincipen innebär att den som har ett ansvar för en verksamhet under normala förhållanden har motsvarande ansvar även under krissituationer. Närhetsprincipen innebär att en kris hanteras av de aktörer som är närmast berörda och ansvariga. Kriser ska således hanteras på lägsta möjliga nivå i samhället. Likhetsprincipen innebär att hanteringen av en kris så långt som möjligt ska ske med samma organisation och lokalisering som under normala förhållanden¹².

Krisberedskapen är nationellt organiserad i tre nivåer, från lokal nivå till regional och sedan central nivå. På länsnivå har länsstyrelserna ett geografiskt områdesansvar, vilket regleras i ett antal förordningar¹³. De ska vara sammanhållande inom sitt geografiska område och före, under och efter en kris verka för samordning och gemensam inriktning av de åtgärder som behöver vidtas. Länsstyrelserna ska vara en sammanhållande funktion mellan lokala aktörer, som exempelvis kommuner, landsting och näringsliv, och den natio-

¹⁰ Prop. 2013/14:144 Lag om sprängämnesprekursorer och redovisning av krisberedskapens utveckling.

¹¹ Budgetproposition för 2018 (Prop. 2017/18:1).

¹² SOU 2016:32 En trygg dricksvattenförsörjning.

¹³ Förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion, förordning (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap samt förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

nella nivån. Länsstyrelserna ska stödja de aktörer i länet, bland annat kommuner, som är ansvariga för krisberedskapen. Det omfattar bland annat planering, att utarbeta risk- och sårbarhetsanalyser samt utbildning och övning.

Alla myndigheter som omfattas av förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap, den s.k. krisberedskapsförordningen, ska genom sin verksamhet minska sårbarheten i samhället. I bilaga till förordningen räknas en lång rad statliga myndigheter upp som har särskilt ansvar för krisberedskap och civilt försvar inom några specificerade samverkansområden

Under högsta beredskap är totalförsvar all samhällsverksamhet som då ska bedrivas. Totalförsvaret består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar).

Den civila delen av totalförsvaret är inte en enskild organisation utan bedrivs i samma strukturer som används för att hantera kriser. Planeringsarbetet för civilt försvar ska utgå från att förmågan att hantera kriser i samhället i fredstid också ska ge en grundläggande förmåga att hantera krigssituationer. Processer och strukturer som används i krisberedskapen ska således så långt som möjligt användas i planeringen av det civila försvaret.

Länsstyrelserna är högsta civila totalförsvarsmyndighet i respektive län och ansvarar vid höjd beredskap bland annat för att samordna de civila försvarsåtgärderna.

Enligt förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap ska varje myndighet i sin verksamhet beakta totalförsvarets krav. Därutöver är ytterligare ett stort antal myndigheter bevakningsansvariga enligt krisberedskapsförordningen och har särskilt ansvar för krisberedskap och civilt försvar inom några specificerade samverkansområden. Viktiga regionalt indelade myndigheter inom detta område är Migrationsverket, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Trafikverket.

Försvarsmakten, som också omfattas av vårt förslag, är den myndighet som enligt sin instruktion ska upprätthålla och utveckla ett militärt försvar.¹⁴ Det är således Försvarsmakten som med stöd av andra aktörer ska lösa uppgifterna i totalförsvarets militära del. Försvarsmakten ska även samordna beredskapsplanläggningen och

¹⁴ Förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

den operativa planläggningen inom myndigheten med motsvarande planläggning inom övriga delar av totalförsvaret.

Regional utveckling

Regional utveckling är likaledes ett område där det finns ett stort behov av att kunna möta en samordnad stat på regional nivå.

I varje län är en aktör ansvarig för regional utveckling. Från 1 januari 2019 är det sannolikt så att det är landsting som har det regionala utvecklingsansvaret i samtliga län, med undantag för Gotlands län.

Det regionala utvecklingsansvaret innebär, enligt lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län, ett ansvar för länets strategiska utveckling och omfattar bland annat att:

- arbeta fram och fastställa en strategi för utvecklingen i länet
- samordna insatser för att genomföra denna strategi
- besluta om hur medel för regionalt tillväxtarbete ska användas
- följa upp, utvärdera och redovisa resultaten av tillväxtarbetet till regeringen
- utföra uppgifter inom ramen för EU:s strukturfondsprogram
- upprätta och fastställa länsplaner för transportinfrastruktur.

De regionalt utvecklingsansvariga har också bland annat fått uppgifter inom kompetensförsörjningsområdet. Vid sidan av dessa uppgifter ansvarar de landsting som har det regionala utvecklingsansvaret, liksom övriga landsting, för en rad andra uppgifter med anknytning till regional utveckling som kollektivtrafik och regional kulturverksamhet.

En viktig del när det gäller regional utveckling är arbetet inom EU:s strukturfonder och den verksamhet som sker inom Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF) och Europeiska socialfonden (ESF). Ett flertal myndigheter är involverade i det regionala tillväxtarbetet. Förordningen (2017:583) om regionalt tillväxtarbete räknar upp ett 30-tal statliga myndigheter som berörs. Många av dem har dock ingen regional organisation i dag. Bland de som vi föreslår ska ha samordnad regional indelning återfinns Arbetsförmedlingen, Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige (ESF-rådet), Tillväxtverket och Trafikverket. Enligt förordningen (2017:583)

om regionalt tillväxtarbete ska den som har ansvaret för det regionala tillväxtarbetet samordna insatserna för genomförandet av den regionala utvecklingsstrategin, bland annat med berörda statliga myndigheter.

Mottagande av nyanlända

Flyktingsituationen 2015 visade tydligt på behovet av utvecklad samordning, inte minst mellan de många både statliga och kommunala aktörer som är involverade i mottagande av asylsökande och nyanlända.

De senaste decennierna har ansvaret för att ta emot asylsökande och nyanlända varierat mellan olika aktörer. Även strategierna för mottagandet har växlat över tid. Migrationsverket har huvudansvar för mottagande av asylsökande. Av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. framgår bland annat att Migrationsverket ska ordna lämpligt boende för asylsökande som inte kan ordna boendet själva.

Vid sidan om Migrationsverket har också kommuner och landsting uppgifter inom ramen för mottagandet av asylsökande. Kommunerna ska bl.a. erbjuda de asylsökande barn som vistas i kommunen förskola, skola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet.

Länsstyrelserna har ansvar för att samordna och organisera insatser för asylsökande som syftar till att stärka kunskaper i svenska och andra etableringsfrämjande åtgärder.

När det gäller bosättning av nyanlända är Migrationsverket ensam ansvarig myndighet sedan 1 januari 2017. Myndigheten har från Arbetsförmedlingen tagit över ansvaret för bosättning av nyanlända som omfattas av etableringslagen. Regeringen beslutar om fördelning av antalet nyanlända på länsnivå som ska omfattas av anvisningar under ett år, s.k. länstal. På grundval av länstalen beslutar länsstyrelsen om fördelning mellan kommuner i länet (kommuntal).

Länsstyrelsen ska medverka till att det finns beredskap hos kommunerna att ta emot nyanlända och föra dialog med kommunerna om deras årsplanering. De ska även stötta kommuner i samordningen av kommunal verksamhet såsom utbildningen i svenska för invandrare (Sfi) och samhällsorientering. Länsstyrelserna ska främja

regional samverkan mellan kommuner, myndigheter, företag och organisationer som anordnar aktiviteter för nyanlända samt följa upp organisering och genomförande av insatser för nyanlända på både regional och kommunal nivå.

Sedan den 1 mars 2016 är en kommun enligt lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning skyldig att efter anvisning ta emot en nyanländ för bosättning i kommunen. Utöver detta tar kommunerna emot nyanlända som ordnar bosättning på egen hand, personer som kommer som anhöriga till en person som redan bor i kommunen och ensamkommande barn. Kommunerna har också ansvar för undervisning i svenska för invandrare, samhällsorientering och annan vuxenutbildning samt skola, förskola, barnomsorg och andra insatser för barn och ungdomar.

Arbetsförmedlingen har huvudansvaret för insatser och samordning av etableringen för vissa nyanlända invandrare, enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare (etableringslagen). Inom ramen för det här uppdraget samverkar Arbetsförmedlingen enligt egna uppgifter främst med Migrationsverket, kommuner, Länsstyrelsen och Försäkringskassan.

Asylsökande ensamkommande barn anvisas av Migrationsverket till en kommun som ska ordna boende, omsorg och skola m.m.

Landstingens ansvar i mottagandet av asylsökande och nyanlända handlar framförallt om att erbjuda hälso- och sjukvård samt tandvård. Landstingen stödjer också projekt som främjar integration.

Ett uttryck för samverkansbehovet inom området är att det finns en samverkansdelegation, som behandlar frågor av nationell och strategisk karaktär som rör mottagande och etablering av nyanlända invandrare. Samverkansdelegationen leds av Arbetsförmedlingen och andra medverkande är Migrationsverket, länsstyrelserna, Sveriges Kommuner och Landsting och Försäkringskassan.

Även Polismyndigheten har vissa uppgifter som anknyter till migration. Uppdragen när det gäller att upprätthålla ordning och säkerhet och vara tillgänglig för allmänheten gäller såväl människor på flykt som alla andra som vistas här. Polismyndigheten har också ett särskilt angivet ansvar för att utföra gränskontroller och inre utlänningskontroller.

3.4 Myndigheter med gemensam indelning – förslag

Utifrån de utgångspunkter som redogjorts för i tidigare avsnitt, våra frågor till länsstyrelser, landsting och regionförbund, synpunkter från statliga myndigheter samt de verksamhetsområden vi har identifierat som är i särskilt behov av regional samverkan är vår bedömning att följande myndigheter har en sådan betydelse för regional samverkan att de ska ha en myndighetsgemensam indelning:

- Arbetsförmedlingen
- Försvarsmakten
- Migrationsverket
- Polismyndigheten
- Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige (strukturfondsprogram)
- Tillväxtverket (strukturfondsprogram)
- Trafikverket.

Dessa myndigheter har i sin tur starka kopplingar till ytterligare några myndigheter med regional indelning. Utifrån att de föreslagna myndigheterna ska vara relevanta för staten som helhet och det förvaltningspolitiska målet om en samverkande och effektiv statsförvaltning föreslår vi därför att även följande myndigheter ska ha samordnad regional indelning:

- Kriminalvården
- Säkerhetspolisen
- Åklagarmyndigheten.

Vi har kartlagt dessa myndigheters samverkansmönster och kan konstatera att de föreslagna myndigheterna i sin verksamhet har behov av omfattande samverkan regionalt, såväl med andra statliga myndigheter som med kommunsektorn, för att kunna fullfölja sina uppdrag. Försvarsmakten har till exempel en utbredd samverkan med både statliga myndigheter och kommuner och landsting. Särskilt viktiga statliga samverkanspartners är länsstyrelserna, polisen och andra totalförsvarsmyndigheter som till exempel Trafikverket. Till detta ska läggas det nära samarbete som krävs med landstingens hälso- och sjukvård samt de kommunala räddningstjänsterna. Det

som nu föranleder flera myndigheter att öka samverkan med Försvarsmakten är den politiska styrningen om mer konkret återuppbyggande av totalförsvarsplanering och återuppbyggande av det civila försvaret. Enligt förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap ska varje myndighet i sin verksamhet beakta totalförsvarets krav, många av dem med en regional indelning.

Polismyndigheten är ytterligare ett exempel på en myndighet som har, och måste ha, en nära samverkan med andra myndigheter regionalt och lokalt. Polisen är en central myndighet i krisberedskapsarbetet och i totalförsvaret. Likaså har polisen uppgifter inom migrationsområdet och en mycket nära samverkan med landets kommuner. En annan myndighet som är central, både i arbetet med regional tillväxt och i mottagande och integration av nyanlända, är Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen ingår också i de regionala strukturfondspartnerskapen som ska göra prioriteringar mellan projektansökningar ur strukturfonderna, vilka vi anser också bör följa vår föreslagna indelning.

När det gäller Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige är det i dag handläggning på regional nivå av ärenden som avser det nationella socialfondsprogrammet för programperioden 2014–2020 som har reglerats avseende geografiska kontor. Enligt instruktionen ska det inom myndigheten finnas regionala enheter på åtta platser i landet, ett kontor i respektive programområde. Vi anser att denna del av myndighetens verksamhet i stället ska bedrivas i den myndighetsgemensamma regionala indelning vi föreslår. Detta förutsätter att de geografiska programområdena anpassas till detta under nästa programperiod.

Beträffande Tillväxtverket är det för förvaltningen av de regionala strukturfondsprogrammen reglerat var det ska finnas tjänstemän stationerade. Även här på åtta orter, samma orter som för ESF-rådet. I övrigt bestämmer Tillväxtverket enligt instruktionen sin egen organisation. Även om strukturfondsprogrammen är en integrerad del i den regionala tillväxtpolitiken sker mycket av den verksamhet som inte bedrivs inom programmen på länsnivå. Det är de regionalt utvecklingsansvariga i respektive län som Tillväxtverket främst samverkar med i dessa delar. Vårt förslag är därför att det bara är arbetet med strukturfondsprogrammen, vilket redan i dag bedrivs i en större geografi än länen, som ska regleras. Vi föreslår att denna del av myndighetens verksamhet ska följa vår myndig-

hetsgemensamma indelning. Även för Tillväxtverket förutsätter detta att de geografiska programområdena anpassas under nästa programperiod.

I bilaga 3 redogör vi mer ingående för varje föreslagen myndighets uppdrag, regionala organisation samt regionala samverkan.

3.4.1 Övriga myndigheter som har övervägts

Utöver de föreslagna myndigheterna har vi också haft omfattande kontakter med flera andra regionalt indelade myndigheter där det funnits anledning att överväga samordnad regional indelning.

I den enkät som vi har genomfört är Försäkringskassan en av de tre myndigheter som landsting och regionförbund bedömer är mest relevant för samordnad regional indelning. Likaså framhåller andra myndigheter Försäkringskassan som en viktig samverkansmyndighet.

En avgränsad del av Försäkringskassans verksamhet är i viss utsträckning regionalt organiserad. Det gäller delar av verksamheten vid avdelningen för sjukförsäkring, som bland annat hanterar sjukpenning och rehabiliteringsersättning. Avdelningen är indelad i fem regionala verksamhetsområden. Dessa geografiskt indelade verksamhetsområden fungerar också som en sorts regionala ingångar och företrädare för myndigheten i allmänhet, alltså även i andra frågor än bara de som rör sjukförsäkring. Försäkringskassan medverkar också i de regionala strukturfondspartnerskapen, där myndigheten agerar både som medfinansiär och projektägare.

Emellertid är dessa delvis regionalt organiserade verksamheter bara avgränsade delar av myndighetens totala verksamhet. Merparten av den samverkan som myndigheten medverkar i sker i verksamheter som inte är regionalt organiserade, även om arbetet bedrivs på olika orter fördelade över landet. Av det skälet föreslår vi inte att myndighetens regionala organisation ska regleras. Vi utgår dock ifrån att Försäkringskassan efterhand anpassar sin regionala indelning för de verksamheter som myndigheten anser bör finnas regionalt till den indelning som vi föreslår för flera andra myndigheter. Detta gäller särskilt den samverkan som krävs i de regionala strukturfondspartnerskapen och samverkan vad gäller mottagande av nyanlända.

Vi har också haft anledning att överväga samordnad regional indelning för Skatteverket, som framhållits som regionalt betydelse-

full i såväl vår enkät som i dialog med myndigheter och kommunsektorn. Skatteverket har emellertid sedan 1 juni 2017 i allt väsentligt avvecklat sin tidigare regionala organisation. Visserligen är Skatteavdelningen ännu indelad i fem regioner, men verksamheten är med vår definition utlokaliserad, men inte i sig regionalt organiserad och de ärenden som handläggs fördelas inte utifrån någon regional logik.

Såväl Skatteverket som Försäkringskassan ingår i den tidigare nämnda myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet. Skattebrottsavdelningen vid Skatteverket är placerad på de sju orter där det finns regionala underrättelsecenter (RUC). Även Försäkringskassan har anpassat sin organisation för att vara närvarande på dessa orter.

I utredningen om den statliga regionala förvaltningen föreslogs även Lantmäteriet, Arbetsmiljöverket, Inspektionen för vård och omsorg (IVO) och Skolinspektionen få en med flera andra myndigheter gemensam indelning. När det gäller Arbetsmiljöverket, IVO och Skolinspektionen har vi av skäl som redogjorts för ovan undantagit rena tillsynsmyndigheter som har att följa upp tillämpningen av ett nationellt regelverk. När det gäller Skolinspektionen tillkommer dessutom att myndigheten tillsammans med övriga myndigheter inom skolområdet för närvarande är föremål för en samlad översyn av de statliga myndigheterna inom skolväsendet.¹⁵

Lantmäteriet har enligt sin instruktion en regional indelning för den uppgift som gäller myndighetens funktion som inskrivningsmyndighet enligt jordabalken, en verksamhet som kräver begränsad regional samverkan. Division Fastighetsbildning inom Lantmäteriet, kräver däremot omfattande samverkan både med andra myndigheter och med kommuner. Fastighetsbildningen är indelad i två regioner med 5–6 enheter i varje region, totalt 11 i landet. Lantmäteriet har dock infört produktionsutjämning vilket innebär att ärenden fördelas centralt, ett ärende som rör en kommun i södra Sverige kan således handläggas av en enhet i norra Sverige. Av dessa skäl har vi valt att inte föreslå Lantmäteriet för en myndighetsgemensam indelning, även om vi också vad gäller Lantmäteriet utgår ifrån att myndigheten förhåller sig till den föreslagna områdesindelningen.

¹⁵ Dir. 2017:37 Organisationsöversyn av de statliga myndigheterna inom skolväsendet.

Utredningen om den statliga regionala förvaltningen föreslog vidare att Elsäkerhetsverket skulle utforma sin regionala organisation så att de föreslagna gränserna inte bryts. Här kan konstateras att myndigheten för det första är förhållandevis liten (drygt 50 anställda) och att de få anställda vid de fyra regionkontoren utslutande bedriver tillsyn, även om elinspektörerna tillsammans med polis och åklagare gör utredningar vid elolycksfall och elbränder. Det kan också noteras att Elsäkerhetsverket har ett särskilt ansvar inom teknisk infrastruktur enligt krisberedskapsförordningen, varför vi anser att också Elsäkerhetsverket bör anpassa sin indelning enligt vårt förslag.¹⁶

Utredningen om statens regionala förvaltning föreslog också att Skogsstyrelsens regionala organisation skulle införlivas i länsstyrelsen. Vi har valt att inte lägga förslag om samordnad indelning för Skogsstyrelsen, huvudsakligen därför att verksamheten på den regionala nivån i myndigheten är så pass begränsad i omfattning. Det är i de 26 distrikten som själva verksamheten bedrivs när det gäller handläggning av ärenden, tillsyn, rådgivning osv. Skogsstyrelsens samverkan sker framförallt med länsstyrelserna och i viss utsträckning med Trafikverket.

Myndigheter bör anpassa sig till en gemensam indelning

När det gäller övriga myndigheter som tillämpar regional indelning för hela eller delar av sin verksamhet, eller myndigheter som överväger att införa regional organisation, utgår vi ifrån att dessa i stor utsträckning kommer att förhålla sig till och om möjligt anpassa sin indelning utifrån det förslag vi presenterar i avsnitt 3.6. Det behöver inte innebära en exakt motsvarande indelning, men gränser bör inte brytas utan att det finns starka verksamhetsmässiga skäl för detta. Särskilt viktigt är detta när det gäller myndigheter av betydelse för krisberedskap och totalförsvaret.

Den så kallade krisberedskapsförordningen räknar i bilaga upp ett stort antal myndigheter med uppgifter inom krisberedskap och vid höjd beredskap. Utöver de myndigheter som omfattas av vårt

¹⁶ Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

förslag till samordnad indelning (Försvarmakten, Migrationsverket, Polismyndigheten, Trafikverket och Säkerhetspolisen) och Elsäkerhetsverket, Försäkringskassan och Skatteverket som redan kommenterats, återfinns också ytterligare några myndigheter som tillämpar någon form av regional indelning, t.ex. Livsmedelsverket och Tullverket. Livsmedelsverkets regionala verksamhet består dock av ren tillsynsverksamhet. Vi bedömer att det inte är motiverat att reglera de båda myndigheternas regionala indelning, men förutsätter att de förhåller sig till och anpassar sig till den indelning som gäller för de myndigheter som omfattas av vårt förslag.

Ifråga om nationella myndigheter utan regional indelning är vår bedömning att flera av dessa behöver utveckla ett tydligare regionalt förhållningssätt. Det innebär att säkerställa en regional närvaro med relevanta funktioner, beslutsmandat och kunskap om det geografiska området. Det här behovet har lyfts fram av såväl myndigheter som kommunsektorn. I dagsläget upplever många att det är svårt att i nationellt organiserade myndigheter hitta rätt person och dialogpart för regionala frågor.

3.4.2 Reglering av den regionala indelningen

Vi anser att den regionala indelningen för de aktuella statliga myndigheterna ska beslutas av regeringen i en gemensam förordning. Vi föreslår även att det i respektive myndighets instruktion ska finnas en hänvisning till denna förordning. Ett alternativ vore att endast reglera indelningen i myndighetsinstruktionerna. I sådant fall finns dock inte regleringen samlad på ett överskådligt sätt. Vi ser det som en fördel om regeringens samlade bedömning kring vilka myndigheter som bör omfattas och på vilket sätt dessa ska delas in finns i en gemensam reglering.

3.4.3 Följder av samordnad indelning för länsstyrelsens samordningsuppgift

I vårt uppdrag ingår att analysera vilka följder en myndighetsgemensam regional indelning skulle få för länsstyrelsernas uppgift att länsvis samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser samt för behovet av samverkan mellan länsstyrelserna.

Vi har därför frågat länsstyrelserna hur en samordnad indelning i sex områden för de myndigheter som föreslås skulle påverka dels länsstyrelsens uppdrag att samordna staten i länet, dels behovet av samverkan länsstyrelserna emellan.

Samtliga länsstyrelser har svarat på frågorna. Flertalet uppger att de generellt är positiva till samordnad regional indelning i staten och att en sådan i någon mån underlättar länsstyrelsens uppdrag att samordna staten i länet. Bland annat framförs uppfattningen att det blir lättare att samla berörda aktörer när det finns en gemensam indelning att utgå ifrån, att kontaktvägarna blir tydligare och att förutsättningarna för en samordnad organisationsstruktur förbättras.

Några länsstyrelser menar att en gemensam indelning för de föreslagna myndigheterna bara i obetydlig utsträckning påverkar länsstyrelsens uppdrag att samordna staten i länet. Oavsett hur man ställer sig i frågan framhåller flera att lika viktigt eller än viktigare är att centrala myndigheter, såväl de som har en regional indelning som de utan en sådan, för varje län har företrädare med relevant mandat och regional kunskap som länsstyrelserna kan samverka med.

När det gäller samverkan mellan länsstyrelserna framhåller flertalet länsstyrelser den långtgående samverkan mellan länsstyrelserna som redan i dag existerar på framförallt nationell nivå. Några länsstyrelser menar att samverkan skulle behöva öka i de områden som skulle bli resultatet av en samordnad indelning för andra statliga myndigheter. Någon länsstyrelse anser att det sannolikt skulle krävas att en länsstyrelse samordnar övriga länsstyrelser inom varje område.

Ytterligare några länsstyrelser anser att behovet av samverkan mellan länsstyrelserna inte påverkas och att det kan finnas en risk att den regionala samverkan som blir följderna av en myndighetsgemensam indelning i sex områden blir en ny överbyggnad som tar resurser och fokus från nationell samverkan länsstyrelserna emellan och den länsvisa samordningen av myndigheter.

Vår bedömning är att de författningsreglerade samordningsuppgifterna som länsstyrelsen har, till exempel enligt (PBL) Plan- och bygglagen (2010:900) inte kommer att påverkas i någon hög utsträckning, annat än att det sannolikt kommer att underlätta för länsstyrelserna att vissa statliga myndigheter har en gemensam indelning.

Hur ska staten samordnas regionalt?

Flera tidigare utredningar har konstaterat att många frågor, om än med en regional logik, har växt ur länsstrukturen. Att inga andra myndigheter än länsstyrelserna är kvar i den är ett av flera tecken på detta. Det är inte osannolikt att en myndighetsgemensam indelning på regional nivå, där flera län ingår, gör det mer attraktivt att hantera olika frågor i den strukturen, som då ökar i betydelse.

I sin rapport från december 2017 konstaterar Försvarsberedningen att flera länsstyrelser i dag har begränsade resurser och bristfällig förmåga att klara sin samordningsuppgift inför och vid höjd beredskap.¹⁷ Försvarsberedningen menar att större områden på regional nivå skulle gynna samordningen och ledningen av den civila delen av totalförsvaret och föreslår att de 21 länen bildar ett antal större geografiska civilområden med cirka 3 till 6 län inom varje område. Inom respektive civilområde, där flera län ingår, ska en av landshövdingarna utses att, i egenskap av civilbefälhavare, hålla samman beredskapsplaneringen för civilt försvar.

I vårt uppdrag har det inte ingått att föreslå någon myndighet som samordnare inom det myndighetsgemensamma området. Vi vill dock understryka vikten av att det i samtliga frågor finns någon utpekad myndighet med ett särskilt uppdrag att samordna andra myndigheter inom det myndighetsgemensamma området. Samordning och samverkan uppstår inte ”av sig självt”. Flera alternativ kan övervägas. En sektorsmyndighet kan utses, som exemplet med Polismyndighetens samordningsroll i myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet. Det skulle då innebära att olika frågor samordnades av olika myndigheter.

Med tanke på hur länsstyrelsens uppdrag är formulerat är det dock naturligt att överväga länsstyrelsen som samordnare i de myndighetsgemensamma områdena. Det skulle dock kräva samverkan och samordning mellan länsstyrelserna inom området. I de geografiska områden som vi föreslår är det vare sig realistiskt eller effektivt att ha från två till som mest sju länsstyrelser som samordnare. Då står således valet mellan att välja någon annan myndighet som samordnare eller att välja en av länsstyrelserna inom det geografiska

¹⁷ Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025 (Ds 2017:66).

området. I ett sådant scenario skulle länsstyrelsens samordningsuppdrag och behovet av samverkan länsstyrelserna emellan komma att påverkas till följd av andra myndigheters samordnade regionala indelning.

3.5 Förslag till geografisk indelning

Förslag: De myndigheter som föreslås i föregående avsnitt ska följa en gemensam indelning i sex geografiska områden som omfattar följande län:

- Jämtland, Norrbotten, Västerbotten, Västernorrland
- Dalarna, Gävleborg, Södermanland, Värmland, Uppsala, Västmanland, Örebro
- Stockholm, Gotland
- Jönköping, Kalmar, Östergötland
- Halland, Västra Götaland
- Blekinge, Kronoberg, Skåne.

Länsgränser var tänkta att avgränsa den statliga förvaltningens och så småningom också landstingens verksamhet och länge var länsindelningen naturlig för statliga myndigheter. Men i takt med att myndigheterna lämnat länsindelningen och valt sin egen geografiska indelning har den svenska förvaltningsgeografiska kartan blivit mångfacetterad.

Ett flertal utredningar har synliggjort svårigheterna med att statliga myndigheter har olika indelningar och vilka konsekvenser detta får för verksamheterna och för kvaliteten i verksamheterna. Senast pekade Försvarsberedningen i sin rapport från den 20 december 2017 på att en försvårande faktor för effektiv samordning på regional nivå är att flera viktiga totalförsvarsmyndigheter har olika regional indelning. Försvarsberedningen menar att det är ett problem att myndigheter som är viktiga för totalförsvaret har geografiska indelningar som vare sig stämmer överens med länens och länsstyrelsernas indelning eller med Försvarsmaktens militärregioner.¹⁸

¹⁸ Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025 (Ds 2017:66), s. 98 ff.

Vi har i det föregående redogjort för vilka fördelar en myndighetsgemensam indelning skulle få, enligt vår bedömning. Vi har föreslagit att Arbetsförmedlingen, Försvarsmakten, Migrationsverket, Trafikverket, Polismyndigheten, Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige och Tillväxtverket vad gäller strukturfondsprogrammen på regional nivå, Kriminalvården, Säkerhetspolisen samt Åklagarmyndigheten ska ha en gemensam indelning av sina regionala områden. Frågan som följer är: I hur många områden och i vilken geografi ska den myndighetsgemensamma indelningen utformas?

3.5.1 Utgångspunkter

En grundläggande utgångspunkt i vårt arbete har varit att inte bryta några läns- och landstingsgränser. Vidare har vi sökt lösningar som innebär minst omställning för såväl de berörda statliga myndigheterna som för kommunsektorn. Därför har vi utgått ifrån redan existerande strukturer. En helt ny statlig indelning som inte har någon motsvarighet vare sig inom staten eller kommunsektorn skulle innebära ytterligare en struktur lagd till den redan mångfacetterade förvaltningskartan. Vårt arbete har handlat om att hitta en indelning som kan fungera för alla oavsett verksamhetsområde. Ytterligare en utgångspunkt i bedömningen av antal områden och geografi har varit att se till samverkansbehovet inom sådana verksamhetsområden som involverar flera statliga myndigheter samt kommuner och landsting. Vi har i det ovanstående pekat på några sådana områden där samverkan mellan myndigheter och mellan myndigheter och kommunsektorn är helt avgörande för kvaliteten i verksamheten, nämligen krisberedskap och totalförvar, regional utveckling samt mottagande av nyanlända.

En indelning relevant för staten

Det finns ingen självklar statlig utgångspunkt för ett förslag om en myndighetsgemensam indelning. Dock kan konstateras att det är vanligt förekommande att några geografiska områden överensstämmer i myndigheternas regionala indelning. Till exempel utgör de fyra nordligaste länen ett område för de flesta myndigheter. På motsvarande sätt utgör Stockholm tillsammans med Gotland ett

område för de flesta myndigheter. Det kan också noteras att vissa län ingår tillsammans med andra län i flera myndighetsindelningar om än i olika konstellationer. Sålunda ingår Västra Götaland och Halland tillsammans i flertalet myndighetsindelningar, liksom Skåne och Blekinge.

Även om det finns områden som överensstämmer helt eller delvis har vi tidigt i vårt arbete kunnat konstatera att det inte finns en myndighetsindelning som skulle vara optimal för övriga. Under utredningens gång har vi också fått anledning att revidera vår initiala hypotes att den stora floran av indelningar är en effekt av olika verksamhetslogiker. Den förefaller snarare vara en effekt av tillfälligheter och justeringar som gjorts under lång tid, vars ändamålsenlighet i dag går att ifrågasätta.

De flesta statliga myndigheter är indelade i mellan fyra till sju områden, men indelningarna skiljer sig, som nämnts, från varandra. Det är endast tre myndigheter bland dem vi föreslår som har samma indelning och det är Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Åklagarmyndigheten, vilket då skulle bli den naturliga utgångspunkten i en indelning enbart utifrån ett statligt perspektiv.

En indelning relevant för kommunsektorn

Vår bedömning är att statlig samordning och indelning inte bör betraktas isolerat från kommunsektorn. Därför har existerande samverkanstrukturer för det kommunala självstyret varit en utgångspunkt i utredningen. En statlig indelning, som har en motsvarighet i kommunsektorn, innebär att denna kan möta en samordnad stat i en gemensam geografi.

Vi redovisar i kapitel 6 en översiktlig kartläggning av landstingens nuvarande samverkan inom olika verksamhetsområden och hur landstingen ser på den framtida utvecklingen av samverkan. Kartläggningen visar att landstingen samverkar med varandra inom en lång rad olika verksamhetsområden, alltifrån sjukvård och regional utveckling till kulturfrågor, kollektivtrafik och infrastruktur. Denna samverkan sker i olika geografier, vilket för ett landsting kan innebära att i sjukvårdssamarbetet är det en uppsättning landsting som ingår i samverkan medan det för en annan fråga inte sällan är andra landsting som ingår i samverkan. Som exempel kan nämnas

att Kalmar ingår i samma sjukvårdsregion som Jönköpings och Östergötlands län men att samverkan när det gäller regional utveckling och infrastruktur främst sker tillsammans med övriga län i Småland och i Regionsamverkan Sydsverige (se kap. 6). För landstinget i Östergötlands län är däremot mycket av fokus kring regional utveckling längs stråket mot Stockholm.

När det gäller Värmlands län sker samverkan i hälso- och sjukvårdsfrågor inom Uppsala-Örebro sjukvårdsregion medan man i andra frågor samverkar med Västra Götalandsregionen, som ingår i samma Trafikverksregion som Värmland.

Landstingens samverkan sker i olika former till exempel i kommunalförbund, aktiebolag, ekonomiska föreningar och genom samverkansavtal. Till detta ska läggas alla de mera informella samverkansformerna. De författningsreglerade samarbeten som täcker hela landet är samverkan i sjukvårdsregionerna samt arbetet inom programområdena för strukturfonderna, vilket därmed utgör en naturlig utgångspunkt för en indelning som är relevant för kommunsektorn.

3.6 Sex områden i en gemensam geografi

Vårt förslag är att de myndigheter som föreslås i föregående kapitel ska följa en gemensam indelning i sex geografiska områden. Det stämmer väl överens med det antal områden som de flesta förvaltningsmyndigheter med regional indelning har i dag och som är det mest ändamålsenliga och resurseffektiva. Det är också det antal som vi bedömer innebär minst omställning för de flesta av våra föreslagna myndigheter. Vårt förslag innebär ett begränsat behov när det gäller förändringar av lokaliseringar av verksamhetsorter för regionala kontor.

Vårt uppdrag är att föreslå en indelning som är relevant för staten som helhet och för kommuner och landsting och vi har, som nämnts, utgått ifrån existerande samverkansstrukturer. Utifrån detta är vår samlade bedömning att en indelning som så långt möjligt överensstämmer med de sex sjukvårdsregionerna har flera fördelar. Sjukvårdsregionernas karta har även mycket gemensamt rent geografiskt med flera myndigheters nuvarande indelning.

Indelningen i regioner för hälso- och sjukvården regleras i hälso- och sjukvårdsförordningen (2017:80). I varje sjukvårdsregion finns

en samverkansnämnd vars uppgift bland annat är att inom regionen samordna den högspecialiserade vården. I Norra och Sydöstra sjukvårdsregionen har de ingående landstingen valt att utveckla samverkansnämnden och skapat en plattform med ett tydligare beslutsmandat. I propositionen En ny beslutsprocess för den högspecialiserade vården (prop. 2017/18:40) föreslås att samtliga sjukvårdsregioner ges beslutsmandat, vilket innebär att samverkan i sex regioner stärks ytterligare. Sjukvårdsregionerna har funnits sedan 1960-talet och är en inarbetad samverkansplattform för landstingen i hela landet.

Sjukvårdsregionerna är sex till antalet, vilket överensstämmer med det som de flesta statliga myndigheter med regional indelning tillämpar i dag. Som nämnts finns ytterligare en reglerad och inarbetad samverkansarena, programområdena för strukturfonderna. Dessa är emellertid åtta till antalet, vilket skulle innebära att de flesta myndigheter fick utöka antalet regioner, vilket i sin tur skulle innebära en stor omställning med stora kostnader som följd.

Det finns mycket som talar för att samtliga landsting från och med 1 januari 2019 har ansvaret för regional utveckling. Visserligen samverkar landstingen om regional utveckling i huvudsak i andra konstellationer än de som motsvarar sjukvårdsregionernas områden, men givet landstingens egna bedömningar att samverkan generellt sett kommer att öka inom alla områden så kan man förmoda att den nya geografin kan få betydelse i det sammanhanget.

En betydande faktor för vårt val av en områdesindelning som motsvarar den som i dag finns på sjukvårdsområdet är att flera myndigheter, framför allt Försvarmakten, har och måste ha en samverkan med landstingens hälso- och sjukvård. Landstingens hälso- och sjukvård är en viktig del av totalförsvaret, då det inte är aktuellt för Försvarmakten att bygga upp någon mer omfattande egen sjukvårdsorganisation. Försvarsberedningen berör denna fråga specifikt och menar till exempel att ansvars- och ledningsförhållanden mellan landstingen och de geografiskt samordnade militärregionerna och civilområdena som föreslås måste tydliggöras. Därtill föreslår beredningen att landstingen inom varje civilområde bör utpeka minst ett sjukhus till beredskapssjukhus¹⁹.

¹⁹ Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025 (Ds 2017:66), s. 192 ff.

Således bedömer vi att det inte bara finns ett värde rent allmänt med att staten och den kommunala sektorn delar regional geografi, utan att det finns ett särskilt värde i att denna gemensamma indelning omfattar hälso- och sjukvårdens organisation.

Dock anser vi att sjukvårdsregionernas geografi inte kan tillämpas fullt ut för den statliga regionala indelningen. En grundläggande utgångspunkt för vårt förslag är, som framhållits ovan, att läns- och landstingsgränser inte ska brytas. Hallands län är delat mellan två sjukvårdsregioner, vilket innebär att förvaltningskartan måste justeras i förhållande till de områden som i dag utgör sjukvårdsregionerna.

Med denna justering har vi landat i ett förslag som innebär att de myndigheter som föreslås i föregående kapitel ska följa en gemensam indelning i sex geografiska områden som omfattar följande län:

Tabell 3.4 Föreslagna områden

Område	Län
Nord	Jämtland, Norrbotten, Västerbotten, Västernorrland
Mitt	Dalarna, Gävleborg, Södermanland, Värmland, Uppsala, Västmanland, Örebro
Stockholm-Gotland	Stockholm, Gotland
Öst	Jönköping, Kalmar, Östergötland
Väst	Halland, Västra Götaland
Syd	Blekinge, Kronoberg, Skåne

Ovanstående förslag skulle alltså ge sex områden där två områden, Nord och Öst, har en befolkning på cirka en miljon invånare, medan övriga fyra har cirka två miljoner invånare. Vi bedömer att det är acceptabla och delvis ofrånkomliga variationer. De flesta myndigheter har en indelning i dag som motsvarar både områdena nord och område Stockholm-Gotland. Halland och Västra Götaland tillhör samma område i samtliga av våra föreslagna myndigheters organisationer, så även i vårt förslag. Det område som vi föreslår som utgörs av Jönköpings, Kalmar och Östergötlands län finner sin ungefärliga motsvarighet i Polismyndighetens, Åklagarmyndighetens, Säkerhetspolisens och Migrationsverkets regionala indelning, med den skillnaden att Kalmar län ersätts av Södermanlands län. När det gäller det sydligaste området i vårt förslag tillhör Blekinge och Skåne

samma indelning i nästintill samtliga föreslagna myndigheters organisationer.

Område Stockholm-Gotland och område Väst omfattar två län vardera. Områdena Syd och Öst omfattar tre län, medan område Nord omfattar fyra län. Område Mitt däremot, omfattar hela sju län, vilket inte är oproblemiskt. Det kan också konstateras att ingen av de föreslagna myndigheterna i dag har ett område motsvarande det som i vårt förslag benämns område Mitt. Utifrån vår dialog med myndigheterna är dock vår sammantagna bedömning att det är en möjlig indelning.

Alternativa justeringar av den föreslagna geografin

Det finns mycket starka skäl, som redogjorts för ovan, att staten och den kommunala sektorn delar regional geografi och det finns ett särskilt värde i att denna gemensamma geografi innefattar hälso- och sjukvården, inte minst utifrån ett krisberedskaps- och totalförsvarsperspektiv. Samtidigt är en myndighetsgemensam indelning utifrån sjukvårdsregionerna inte helt oproblemisk. Område Mitt, som motsvarar Dalarnas, Gävleborgs, Uppsalas, Örebros, Västmanlands, Södermanlands och Värmlands län är inte stort till ytan jämfört med det nordligaste området som motsvarar Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands och Västernorrlands län. Område Mitt blir emellertid det näst största till ytan, i kombination med en befolkning på cirka två miljoner och omfattar dessutom sju län och 80 kommuner. Ingen av de myndigheter som vi föreslår har heller denna indelning.

Försvarsberedningen föreslår att de 21 länen bildar ett antal större geografiska civilområden med 3 till 6 län i varje område. Också mot bakgrund av att Försvarsberedningen gör bedömningen att varje civilområde bör omfatta högst sex län är det föreslagna området Mitt ett stort område. Ytterligare en invändning mot det föreslagna området Mitt är att ansvaret för Vänern delas, vilket både utifrån ett infrastruktur- och krisberedskapsperspektiv kan innebära svårigheter.

Vår bedömning är därför att en justering av vårt huvudförslag att relativt strikt följa gränserna för sjukvårdsregionerna skulle kunna vara att Värmland, i stället för att ingå i område Mitt, skulle ingå i

område Väst. Med en sådan justering skulle område Mitt omfatta sex län och ansvaret för Väneren skulle hållas samman.

De myndigheter som påverkas mest av den föreslagna indelningen i område Mitt är Polismyndigheten och Kriminalvården. Polismyndigheten har två ledningscentraler i det föreslagna området och bedömer att det är mycket svårt att inom överskådlig tid genomföra en ny omorganisation och att reducera antalet områden från sju till sex. Kriminalvårdens nuvarande region Mitt är i dag den största sett till antalet klientplatser och skulle med vårt förslag bli ännu större. Detta får, enligt Kriminalvården, konsekvenser för regionkontorens förmåga att styra, stödja och följa upp verksamheten.

Vår bedömning är därför att ytterligare en möjlig justering av vårt huvudförslag är att Polismyndigheten, Kriminalvården, Åklagarmyndigheten och Säkerhetspolisen skulle ha två områden inom det geografiska område Mitt som vi föreslår.

3.7 Alternativt förslag till geografisk indelning

Ett alternativ till den regionala indelning vi förordar skulle kunna vara att föreslagna myndigheter indelar sig i en geografi som motsvarar de sju polisregionerna. Bakgrunden till de sju polisregionernas indelning är ett beslut som Genomförandekommittén för den nya Polismyndigheten fattade i juni 2013. Indelningen bygger på tidigare samverkansområden inom polisen, alltså områden för geografisk samverkan mellan tidigare länspolismyndigheter.²⁰

En fördel med indelningen är naturligtvis att den utöver polisen också redan tillämpas av Säkerhetspolisen och Åklagarmyndigheten. För samtliga tre gäller att de relativt nyligen organiserat sig i dessa områden och att det för framförallt Polismyndigheten var en genomgripande förändring. Polismyndigheten bedömer det, som nämnts, som mycket svårt att inom en överskådlig framtid genomföra en ny omorganisation och att reducera antalet regioner från sju till sex. En ytterligare omorganisation skulle innebära en effek-

²⁰ Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (2013), Beslut om polisregioner och huvudorter. Beslut 2013-06-25.

tivitetsförlust för Polismyndigheten, som även är en central myndighet utifrån ett beredskapsperspektiv.

Som konstaterats tidigare är polisregionerna också den geografi som används inom ramen för regeringens satsning på myndighetsgemensam samverkan mot organiserad brottslighet. Denna samverkan innefattar många myndigheter och är den befintliga länsövergripande struktur som framför allt lyfts fram av de myndigheter vi föreslår.

Utifrån totalförsvarets behov torde sju geografiska områden kunna vara acceptabelt. Forsvarsberedningen föreslår att de 21 länen bildar ett antal större geografiska civilområden med cirka 3–6 län i varje. Det innebär ungefär 4–7 områden.

En indelning som motsvarar polisregionerna har dock inte någon motsvarighet i kommunsektorn, vilket har varit en viktig utgångspunkt i vårt huvudförslag. Med polisregionernas indelning förlorar man också den viktiga kopplingen till hälso- och sjukvården som vårt huvudalternativ innebär.

Det vi därutöver anser talar emot denna indelning är att flera av de myndigheter vi föreslår uppger att de resursmässigt har svårt att bära fler än sex regioner. Det gäller till exempel Migrationsverket.

Vårt alternativa förslag till regional indelning skulle ge följande områden, som alltså motsvarar de befintliga polisregionerna.

Tabell 3.5 Områden i alternativt förslag

Område	Län
Nord	Jämtland, Norrbotten, Västerbotten, Västernorrland
Bergslagen	Dalarna, Värmland, Örebro
Mitt	Gävleborg, Uppsala, Västmanland
Stockholm	Stockholm, Gotland
Öst	Jönköping, Södermanland, Östergötland
Väst	Halland, Västra Götaland
Syd	Blekinge, Kalmar, Kronoberg, Skåne

Detta förslag skulle ge sju områden där tre områden, Stockholm, Väst och Syd har en befolkning på cirka två miljoner invånare, medan övriga fyra har cirka en miljon invånare.

Ett första konstaterande är att flera polisregioner har exakta motsvarigheter i de områden som utgör vårt huvudsakliga förslag.

Det gäller polisregion Nord (Jämtlands län, Norrbottens län, Västerbottens län och Västernorrlands län), polisregion Stockholm (Stockholms län och Gotlands län) samt polisregion Väst (Hallands län och Västra Götalands län).

Det område som i vårt huvudförslag motsvarar de sju länen i sjukvårdsregionen Uppsala-Örebro, är indelat i två polisregioner, nämligen polisregion Bergslagen (Dalarnas län, Värmlands län, Örebro län) och polisregion Mitt (Gävleborgs län, Uppsala län och Västmanlands län).

Södermanlands län, som i vårt förslag ingår i det område som motsvarar Uppsala-Örebro sjukvårdsregion, tillhör i stället polisregion Öst med Jönköpings län och Östergötlands län. Det har en ungefärlig motsvarighet i det område vi föreslår med Jönköpings län, Kalmar län och Östergötlands län. De två områdena är befolkningsmässigt och ifråga om kommunantal tämligen likvärdiga.

Slutligen skiljer sig förslagen åt med avseende på ett enda län när det gäller det sydligaste området som i vårt huvudsakliga förslag omfattar Blekinge län, Kronobergs län och Skåne län. Polisregion Syd har i stort sett samma indelning, men omfattar alltså även Kalmar län.

3.8 Ikraftträdande

Förslag: Ändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2021.

Den nya regionala organisation för totalförsvaret som föreslås av Försvarsberedningen ska börja gälla 2021. Vidare löper nuvarande programperioder för strukturfonderna till och med 2020. Den nya programperioden börjar 2021. Innan dess är det svårt för Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige och Tillväxtverket att ändra sin organisation för hanteringen av dessa program. Mot denna bakgrund föreslår vi att den myndighetsgemensamma indelningen ska träda i kraft den 1 januari 2021. Det ger även myndigheterna gott om tid att genomföra en ändrad regional indelning. Det är dock av stor vikt att beslutet fattas så snart som möjligt så att de myndigheter som vill successivt kan börja anpassa sig till det kommande förslaget.

4 Beteckning och utformning av namn på kommuner på regional nivå

Enligt direktiven ska kommittén analysera om det är lämpligt att ändra beteckningen landsting till en annan gemensam beteckning för kommuner på regional nivå samt utifrån den gemensamma beteckningen föreslå hur namnen på dessa ska utformas.

Vi gör inledningsvis en genomgång av bakgrunden till dagens situation och om det har skett en sådan principiell förändring som motiverar ett beteckningsbyte.

4.1 Beteckning för kommuner på regional nivå

4.1.1 Situationen i dag

I kommunallagen, vallagen och annan lagstiftning används beteckningen landsting för kommuner på regional nivå. I takt med att fler landsting har tagit över det regionala utvecklingsansvaret är det allt fler som har börjat använda sig av beteckningen region i stället för landsting. I Skåne och Västra Götalands län har man gjort så sedan i slutet av 1900-talet. Enligt 4 § lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län får 13 av de 20 landstingen i dag besluta att landstingsfullmäktige och landstingsstyrelsen i stället ska betecknas regionfullmäktige och regionstyrelsen. Alla dessa 13 använder sig av denna möjlighet. Även Gotlands kommun har fått möjlighet att använda regionfullmäktige och regionstyrelsen i stället för kommunfullmäktige och kommunstyrelsen på motsvarande sätt. Det finns, förutom nämnda landsting och Gotlands kommun, även ett antal samverkansorgan enligt lagen (2002:34) om samverkansorgan

i länen och andra typer av kommunalförbund som använder beteckningen region och regionförbund.

Utöver denna möjlighet att använda beteckningarna regionfullmäktige och regionstyrelse som ges i lagen, använder de aktuella landstingen även egna beteckningar på själva landstinget. Exempelvis använder Skåne läns landsting Region Skåne som egen beteckning och Västra Götalands läns landsting har valt Västra Götalandsregionen som beteckning. På motsvarande sätt använder Gotlands kommun Region Gotland som beteckning. Den officiella beteckningen är dock fortfarande Skåne läns landsting och så vidare (prop. 2001/02:7 s. 54). Det är även särskilt reglerat i 4 § tredje stycket lagen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län att vid genomförande av val enligt vallagen ska beteckningen landstingsfullmäktige användas, även om landstinget har rätt att använda regionfullmäktige i andra sammanhang.

Eftersom de officiella namnen inte har ändrats är det fortfarande dessa som finns registrerade i Statistiska centralbyråns register över landsting. Flera landsting har försökt få de egna regionbeteckningarna införda i registret men det har inte ansetts möjligt så länge de officiella namnen inte ändras.

Regeringen konstaterade i ovan nämnda proposition (prop. 2001/02:7 s. 54) att användandet av egna beteckningar inte torde komma i konflikt med bestämmelserna i kommunallagen och de dåvarande bestämmelserna i regeringsformen, men framhöll att det kunde finnas en viss risk för att alla medborgare inte är helt på det klara med att det är landstinget och inte en annan organisation som avses. Vid denna tid användes fortfarande benämningen landstingskommun i regeringsformen. Det är enligt vad regeringen anförde inte önskvärt om det skulle uppstå en situation där landstingen i olika delar av landet använder egna namn med helt olika konstruktioner. Vidare anfördes att det ligger ett värde i att namnet upplyser om vilken typ av organisation det är fråga om.

Dagens situation innebär att det på många håll är en annan beteckning än den som används av landstingen själva som står i officiella register och på valsedlar. Utöver vad regeringen anförde i ovanstående proposition kan detta också ställa till administrativa problem för landstingen, till exempel när det gäller deltagande i olika europeiska och internationella sammanhang samt vid tecknande av avtal.

4.1.2 Bakgrunden till dagens situation

Landstingen i Skåne och Västra Götalands län fick i samband med att det infördes en försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning i slutet av 1990-talet rätt att besluta att landstingsfullmäktige och landstingsstyrelsen i stället skulle betecknas regionfullmäktige och regionstyrelsen. Den ändrade regionala ansvarsfördelningen innebär att så kallade regionala självstyrelseorgan i några län övertog bland annat ansvaret för att utarbeta en strategi för länets långsiktiga utveckling och ansvaret för transport och infrastrukturplanering från länsstyrelsen. Självstyrelseorganen var landsting eller samverkansorgan samt, när det gäller Gotland, en kommun. Till att börja med omfattades Gotlands, Kalmar och Skåne län av försökslagstiftningen, senare tillkom även Västra Götalands län.

Rätten att använda de nya beteckningarna på fullmäktige och styrelse motiverades i förarbetena med att namnändringen kunde markera för medborgare, myndigheter och näringsliv landstingets förändrade roll i regionen (prop. 1996/97:36, s. 36).

Försöksverksamhetens syfte var enligt regeringen att tillmötesgå det intresse som fanns i vissa län att pröva nya metoder för att utveckla den regionala verksamheten och ge den en starkare demokratisk förankring. En bred förankring av det regionala utvecklingsarbetet kunde bidra till en bättre samordning och därmed till ett effektivare utnyttjande av de resurser som fanns inom regionen. En sådan kraftsamling av resurser på regional nivå borde enligt regeringen kunna underlätta utvecklingen av konkurrenskraftiga regioner. Det framhölls också att det är angeläget att ha en tydlig politisk representation vid kontakter inom EU.

I diskussionerna i Skåne och Västra Götaland var även geografifrågan viktig. Medborgarnas ökade rörlighet över länsgränserna och frågan om valfrihet inom sjukvården gjorde att de dåvarande gränserna inte uppfattades som ändamålsenliga.

Försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning blev så småningom permanent och i dag är det 13 landsting som har tagit över det regionala utvecklingsansvaret. Resterande sju landsting har ansökt hos regeringen om att få göra detta. Det är endast i Stockholms län som det fortfarande är länsstyrelsen som har detta ansvar. I övriga län är det antingen landstinget eller ett samverkansorgan som har ansvaret. Två departementspromemorior, Regionalt

utvecklingsansvar i Stockholms, Kalmar och Blekinge län (Ds 2017:20) och Ett enhetligt regionalt utvecklingsansvar (Ds 2017:61) med förslag om att samtliga landsting från och med 2019 ska ha det regionala utvecklingsansvaret har remitterats.

4.1.3 Landsting, en kort historik

För att analysera om det är lämpligt att ändra beteckningen landsting är beteckningens ursprung och de uppgifter landstingen har haft över tid av intresse.

Landstingen, eller landskapstingen, är en beteckning med medeltida rötter. Så kallades de allmänna folkmöten, som hölls i de gamla landen eller landskapen för behandling av rikets gemensamma angelägenheter. I början av 1400-talet gick landstingen upp i lagmans och räfstetingen, men återupplivades vid vissa tillfällen även därefter. I takt med att riksdagen fick större makt fick den gamla folkliga självstyrelsen ge vika, och landstingen försvann helt (SOU 1995:27, s. 64).

De moderna landstingen tillkom genom 1862 års kommunalförordningar som upphöjdes till lag 1866 i samband med att tvåkammarriksdagen ersatte den gamla ståndsriksdagen. Införandet av landsting hade diskuterats sedan 1830-talet i samband med förslag till en riksdagsreform. Man ville återuppliva de gamla landskapstingen, som helt försvann då lagmansrätten upphörde 1849¹.

Landstingen, som inte hade något direkt samband med de gamla landskapstingen, fick från början uppgiften att vara regionala kommunala självstyrelseorgan.² Landstingen skulle vara ett forum för att uttrycka folkviljan. Det skulle vara en regional förankrad institution som kunde sköta uppgifter som annars lades på staten³. Till en början stod dock landstingen under länsstyrelsernas tillsyn. Länsstyrelsen svarade för ärendenas beredning och verkställighet. Fram till 1894 utsågs i allmänhet landshövdingen till landstingets ordförande. Landstingens beslut skulle fram till 1924-års landstingslag underställas och fastställas av länsstyrelsen⁴.

¹ SKL, 150 år av självstyrelse, s. 411.

² Gustafsson, Kommunal självstyrelse, s. 17.

³ SKL, 150 år av självstyrelse, s. 411.

⁴ SKL, 150 år av självstyrelse, s. 413 och Gustafsson, Kommunal självstyrelse, s. 82.

Inledningsvis tillhörde inte de större städerna något landsting. Städer med minst 25 000 invånare ställdes utanför landstingen. Representerarna i landstingens beslutande organ utsågs från början indirekt av städer och landskommuner. Det var först i samband med röst-rättsreformerna 1910 som landstingen blev direktvalda.

Landstingen och de större städerna hade till uppgift att utse ledamöter till riksdagens första kammare, en funktion som upphörde 1971 då tvåkammarriksdagen avskaffades⁵.

Landstingens verksamheter var inledningsvis mycket blandade. Dagens dominerande verksamhet, hälso- och sjukvård, hade en relativt undanskymd plats i landstingens tidiga historia vilken var mer närings- och utbildningsinriktad. Tre övergripande områden som i olika grad kommit att präglade landstingens verksamhet sedan den startade är 1) näringar och kommunikation, 2) hälso- och sjukvård samt 3) kultur och undervisning⁶. Under landstingens första år bestod 37 procent av de totala utgifterna av sjukvård. Cirka 10 procent av lantbruk med binäringar, 16 procent gick till kommunikationsområdet och 20 procent lades på undervisning samt övriga frågor. Med åren kom specialiseringen att öka. Redan mot slutet av 1800-talet utgjorde sjukvården nästan 70 procent av verksamheten. 1950 gick hela 85 procent av landstingens utgifter till de obligatoriska åtagandena rörande sjukvården (SOU 1995:27 s. 12).

1954 stiftades en ny landstingslag. Landstingets karaktär av kommun markerades genom införande av termen landstingskommun för att beteckna den juridiska personen och området, medan termen landsting förbehölls det beslutande organet⁷.

Även om hälso- och sjukvård tog en allt större del av anslag och andra resurser i anspråk innebar 1960-talet en breddning av landstingens verksamhet. Man kan även tala om en återvändo till samhällsområden som tidigare under 1800- och det tidiga 1900-talet utgjort viktiga sektorer för landstingen. Det gäller infrastruktur och kommunikation – men även till exempel kulturområdet⁸.

Under 1970-talet fick landstingen bland annat ansvar för gymnasial utbildning, exempelvis vårdutbildning och naturbrukslinjer. Landstingen har även haft huvudmannaansvar för folkhögskolor,

⁵ Gustafsson, Kommunal självstyrelse, s. 17.

⁶ SKL, 150 år av självstyrelse, s. 416 och 420.

⁷ Gustafsson, Kommunal självstyrelse s. 84.

⁸ SKL, 150 år av självstyrelse, s. 447.

vilket flera landsting fortfarande har. Utöver utbildningsfrågor kom landstingen även att få ett större ansvar för kulturfrågor. Under 1970-talet fick landstingen också ett delat huvudmannaskap för de regionala utvecklingsfonder som hade till syfte att främja utvecklingen i småföretag. Dessa fonder ersatte de tidigare företagareföreningarnas uppgifter som det näringspolitiska instrumentet i länen. Från och med 1980-talet tillkom ansvaret för den regionala kollektivtrafiken.

1992 ändrades beteckningen landstingskommun i kommunallagen och ersattes med den tidigare beteckningen landsting. I regeringsformen användes dock landstingskommun ända fram till 2011.

Sedan slutet av 1990-talet och försöken med en ändrad regional ansvarsfördelning har allt fler landsting tagit över ansvaret för regionalt tillväxtarbete och transportinfrastrukturplanering från länsstyrelserna, det som i dag kallas för det regionala utvecklingsansvaret. Det innebär att dessa landsting numera ansvarar för att ta fram strategier för länets utveckling. Strategier som även andra aktörer ska beakta i sin verksamhet. I uppdraget ingår att ha nära samverkan med berörda aktörer t.ex. kommuner. Dessutom har landstingen genom kultursamverkansmodellen fått nya uppgifter inom kulturområdet.

Ansvaret för regional utveckling enligt lagen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län och lagen (2002:34) om samverkansorgan i länen är rent verksamhetsmässigt relativt begränsat. Dock har landstingens arbete med regionala utvecklingsfrågor sammantaget ökat. I detta inkluderas frågor kring utbildning, kultur, trafik och infrastruktur.

4.1.4 Regionbegreppet

1944 års kommitté för kommunal samverkan lanserade tidigt begreppet ”regionkommun”. Kommittén lämnade 1947 ett betänkande med förslag till lag om regionkommuner m.m. (SOU 1947:30). I betänkandet föreslogs att det skulle inrättas en ny slags direktvalda sekundärkommuner som skulle betecknas regionkommuner. De skulle framför allt ha till uppgift att upprätta regionplaner. Det riktades stark kritik mot förslaget från många remissinstanser och förslaget genomfördes aldrig.

Under hela efterkrigstiden har den offentliga förvaltningens organisation på den regionala nivån diskuterats. När det gäller ansvarsfördelningen av uppgifter och frågor om medborgarinflytande användes tidigare begreppet ”länsdemokrati”, vilket framför allt handlade om att ansvaret för politiskt betonade uppgifter skulle föras över från länsstyrelserna och andra myndigheter till landstingen.

I motioner till 1964 års riksdag hemställdes om en utredning av frågan om att ersätta den dåvarande landstingslagen med en lag om länsparlament och självstyrelseorganisation på länsplanet. Frågan hade tagits upp redan vid föregående års riksmöte, men då avvisats. Motionerna behandlades av konstitutionsutskottet, som ansåg att starka skäl talade för att de regionala och lokala organens ställning inom folkstyrelsen borde prövas (KU 1964:39). Utskottet framhöll samtidigt att reformer i en sådan omfattning att man kunde riskera en utveckling mot delstater var helt inaktuell för vårt lands vidkommande. Utskottet fann att frågan om nödvändigheten att samordna och förstärka den splittrade regionala förvaltningen och att stärka den kommunala självstyrelsen på det regionala planet var en författningspolitisk fråga av betydelse.

I december 1964 tillsattes Länsdemokratiutredningen. I sitt betänkande Förvaltning och folkstyrelse (SOU 1968:47) föreslog utredningen att sådana uppgifter, där ett stort mått av subjektivitet är nödvändigt vid beslutsfattandet, bör delegeras till kommunala organ och att länsstyrelserna i första hand skulle syssla med administrativ rättsprövning och skatteförvaltning. I utredningens förslag skulle dock landstingens dåvarande beteckning och organisation i huvudsak bibehållas, trots kraftigt utökat ansvar.

Den parlamentariska kommittén Länsdemokratikommittén lämnade 1978 i delbetänkandet Regional utvecklingsplanering, länsplanering m.m. (SOU 1978:35) förslag till en delreform rörande länsplaneringen, dvs. den regionala utvecklingsplaneringen. Som en del av Länsdemokratikommitténs underlag i det fortsatta arbetet utarbetades inom Statskontoret rapporten Regionkommunen – en skiss till samlad länsförvaltning (1981:8). I rapporten diskuterades en lösning med en regional förvaltning bestående av en regionkommun med ansvar för bl.a. den regionala samhällsplaneringen och en länsstyrelse med renodlade förvaltningsuppgifter. De statliga länsorganens uppgifter skulle i huvudsak föras över till regionkommunen.

Behandlingen av länsdemokratidebatten under 1960 och 70-talen ledde inte till någon omfördelning av ansvar och arbetsuppgifter mellan länsstyrelse och landsting. Vad som betonades var att samordningen inom den regionala statliga förvaltningen borde förbättras och länsstyrelsens ställning stärkas (prop. 1996/97:36 s. 24). Den länsdemokratiska linjen fick dock visst genomslag genom att länsstyrelsens högsta organ, styrelsen, genom en förändrad valordning år 1977 fick en politisk sammansättning som avspeglade länsopinionen.

Debatten om den regionala nivåns utveckling och organisation tog ny fart under 1990-talet, då utöver de tidigare länsdemokrati-frågorna även den regionala och lokala nivåns ökade betydelse lyftes fram (även denna diskussion var dock äldre än så). Bland förslagen om nya direktvalda organ som skulle ta över uppgifter från länsstyrelser och andra statliga myndigheter förekom olika beteckningar, exempelvis "länsparlament" och "länsting" (se t.ex. Konstitutionsutskottets betänkande Länsdemokrati-frågor (1991/92:KU4).

I augusti 1992 tillkallades en parlamentarisk kommitté, Regionberedningen, för att utforma förslag om den offentliga verksamhetens uppbyggnad och indelning på regional nivå. Regionberedningen ansåg i sitt slutbetänkande Regional framtid (SOU 1995:27) att staten även fortsättningsvis borde ha en regional samordnad organisation med ansvar för allmänna förvaltningsuppgifter, t.ex. tillståndsgivning. Det regionala utvecklingsansvaret borde dock flyttas från länsstyrelserna till landstingen.

Samhällsutvecklingen hade enligt Regionberedningens bedömning ökat den regionala och lokala nivåns betydelse och därmed behovet av förstärkt demokratiskt inflytande. Förutsättningarna för ekonomisk utveckling och välbefinnande skulle i framtiden bli alltmer beroende av de insatser som görs på regional nivå. För detta talade den ekonomiska och tekniska utvecklingen inte minst på informations-teknologins och transportsystemens områden. Den utvecklingen väntades fortgå i allt snabbare takt och leda till att näringslivet skulle bli alltmer internationaliserat och till att områden som samtidigt utgör funktionella och administrativa regioner skulle öka i betydelse. De framgångsrika regioner i Europa, med vilka svenska regioner i framtiden skulle vara tvungna att konkurrera, hade i regel väl utformade utvecklingsstrategier med betoning av goda utbildnings- och forskningsmöjligheter. För att bli konkurrenskraftiga

behövde därför även de funktionella svenska regionerna utforma och förverkliga sådana strategier. Sveriges inträde i EU väntades komma att påskynda vårt lands integrering i regionernas Europa. Detta skulle sannolikt öka kraven på att den regionala samhällsorganisationen blir betydligt mindre komplicerad och mer anpassad till tidens krav.

När det gäller beteckningsfrågan använde Regionberedningen i betänkandet både det mer generella uttrycket regionala självstyrelseorgan och benämningen landsting (landstingskommun). Eftersom den sistnämnda benämningen var grundlagsreglerad kunde någon annan beteckning inte officiellt användas förrän efter en grundlagsändring. Det alternativ till beteckningen landsting som enligt beredningens mening framstod som den lämpligaste var regionkommun. Med en sådan ordning markerades att de nya landstingen skulle fullgöra fler funktioner och uppgifter än de nuvarande (SOU 1995:27, s. 19–20). I debatten hade också andra namn föreslagits, bl.a. länssting och länsparlament. Mot det förstnämnda hade enligt beredningen anförts att det för tanken till en institution inom den juridiska sfären häradssting, tingsrätt, och mot det sistnämnda att det lätt kan associera till en statsrepresentation eller delstatsrepresentation och därmed också till en statsbildning av federativ karaktär.

Många remissinstanser var tveksamma eller negativa till Regionberedningens förslag. Regeringen ansåg att en framgångsrik samverkan på regional nivå inte kunde skapas om de offentliga organen i regionen motsatte sig föreslagna former för samverkan. Regeringen föreslog i stället i propositionen Den regionala samhällsorganisationen (prop. 1996/97:36) en försöksverksamhet med ändrad ansvarsfördelning i några län (se avsnittet Bakgrunden till dagens situation ovan). I propositionen anfördes bland annat att förutsättningarna för ekonomisk utveckling, välbefinnande och en god livsmiljö i framtiden allt mer skulle bli beroende av de insatser som görs på lokal och regional nivå. Huvuddelen av regeringens förslag kom att genomföras och det var i detta sammanhang som Skåne och Västra Götaland fick möjligheten att börja använda beteckningarna regionfullmäktige och regionstyrelse.

I maj 1997 tillkallades Den parlamentariska regionkommittén (PARK) för att dels utvärdera den försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning mellan stat och kommun som riksdagen beslutat om, dels utforma vissa förslag om den framtida regionala

organisationen. Regionkommittén ansåg att självstyrelseorganen i Skåne, Västra Götalands och Gotlands län borde betecknas regioner i stället för landsting respektive kommun. Vidare att Gotlands kommun, på motsvarande sätt som självstyrelseorganen i Skåne län och Västra Götalands län, borde få rätt att använda beteckningen regionfullmäktige i stället för kommunfullmäktige. Kommittén motiverade detta på följande sätt. Inför en fortsatt och utvidgad försöksverksamhet är det också viktigt att klara ut namnfrågan, dvs. beteckningarna på självstyrelseorganen samt fullmäktigeförsamlingar och styrelser. Namnfrågan har en stor betydelse för självstyrelseorganen och därför föreslås en ändring av försökslagen som innebär att de självstyrelseorgan som har direktvalda fullmäktige ges rätt att benämna sig regioner.

Regeringen gjorde i propositionen Regional samverkan och statlig länsförvaltning (prop. 2001/02:7, s. 54) en annan bedömning. Regeringen konstaterade att det angavs i kommunallagen att "Sverige är indelat i kommuner och landsting" och i den dåvarande lydelsen av regeringsformen att det "I riket finns primärkommuner och landstingskommuner". Regeringsformens och kommunallagens bestämmelser var ett skäl till att regeringen inte följde Regionkommitténs förslag om namnbyte för landstingen i Skåne län och Västra Götalands län.

Regeringen anförde dock, som angivits i avsnitt 4.1.1, att bestämmelserna i kommunallagen och regeringsformen inte torde komma i konflikt med bruket av egna beteckningar som sedan länge hade använts på många håll. I alla formella sammanhang krävdes det dock enligt regeringen att det officiella namnet används, i annat fall kan beslutets giltighet ifrågasättas. Exempelvis är den officiella beteckningen "Södermanlands läns landsting" medan den egna beteckningen är "Landstinget i Sörmland". Regeringen konstaterade vidare att Skåne läns landsting använde Region Skåne som egen beteckning och att Västra Götalands läns landsting hade valt Västra Götalandsregionen. Dessa beteckningar kunde enligt regeringen ha en symbolisk funktion för att markera att en förändring hade inträffat jämfört med den tidigare ordningen. Samtidigt finns det en viss risk för att alla medborgare inte är helt klara på att det är landstinget och inte en annan organisation som avses. Det var enligt regeringens mening inte önskvärt om det skulle uppstå en situation där landstingen i olika delar av landet använder egna namn med helt

olika konstruktioner. Det ligger ett värde i att namnet upplyser om vilken typ av organisation det är fråga om.

När det gällde frågan om val konstaterade regeringen att det av vallagen (1997:157) framgår att val ska ske till landstingsfullmäktige och att det på valsedlarna ska stå ”Val till landstingsfullmäktige”. Valförfarandet är enligt vad regeringen anförde ett demokratiskt fundament och valet till landsting hade en lång tradition. Regeringen var därför inte beredd att föreslå en ändring av vallagen på denna punkt.

4.1.5 Ansvarskommittén

Ansvarskommittén föreslog i betänkandet Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft (SOU 2007:10) inrättandet av nya direktvalda regionkommuner. Denna beteckning hade som sagt föreslagits även tidigare i olika sammanhang. Regionkommunerna skulle ersätta landstingen och ha ett vidgat uppdrag. I förslaget ingick att uppgifter med anknytning till utveckling och tillväxt lades samman för att underlätta ett tvärsektorielt arbete som samtidigt skulle ges en demokratisk förankring på regional nivå. Regionkommunerna föreslogs också ha ansvar för att finansiera och tillhandahålla hälso- och sjukvård. Ett centralt tema i kommitténs analys var behovet av en enhetlig geografisk indelning på regional nivå med färre och mer jämnstora län och regioner än med dagens indelning.

När det gäller beteckningen regionkommun hade kommittén följande resonemang. Det finns flera skäl som talar för att de nya regionala organen ska ges en ny beteckning. För det första ska de ha en helt annan geografi än dagens landsting, vars namn är knutna till de nuvarande länen. För det andra ska de ha ett regionalt utvecklingsuppdrag vid sidan av hälso- och sjukvården, något som har föranlett landstingen i Skåne och Västra Götalands län att benämna sig Region Skåne respektive Västra Götalandsregionen. Båda dessa förhållanden gör att kommittén anser att det är lämpligt att välja en annan beteckning än landsting för att markera att det rör sig om en ny geografi och en delvis ny uppsättning uppgifter.

Ansvarskommittén ansåg att regionkommun var en lämplig beteckning, för att det å ena sidan markerar att det rör sig om ett kommunalt organ med samma konstitutionella ställning som lands-

tingen, och å andra sidan införlivar begreppet region, som redan var etablerat såväl bland de regionala självstyrelseorganen i Skåne och Västra Götaland som bland samverkansorganen. Även ur författningmässig synvinkel var det enligt kommitténs mening en fördel om ordet kommun ingår i beteckningen. I det rättsområde som benämns kommunalrätt tillämpas beteckningen kommun genomgående i bestämmelserna. De lagändringar som måste ske som en konsekvens av att regionkommuner infördes skulle bli betydligt mer omfattande om beteckningen kommun föll bort.

Vad som möjligen talade mot beteckningen regionkommun var enligt kommittén att den är lång och att förmodligen endast dess första led, region, kan förväntas användas i namnen på de enskilda regionkommunerna. Kommittén ansåg dock att begreppet region är så allmänt och redan har så många skilda innebörder, att det inte lämpar sig för författningar och andra sammanhang med krav på distinkta begrepp. Kommittén såg inte heller något oöverstigligt problem, vad gäller igenkännlighet, med att endast beteckningens första del används i benämningen av de enskilda regionkommunerna.

I regeringsformen användes då primärkommuner och landstingskommuner, trots att de kortare formerna kommun och landsting alltid använts av de enskilda kommunerna och landstingen. Bildandet av regionkommuner som skulle ersätta landstingen skulle kräva att beteckningen ändrades i regeringsformen.

En mycket stor majoritet av remissinstanserna var positiva till den föreslagna beteckningen regionkommuner. Ett stort antal av de som var huvudsakligen positiva framförde att regionkommunerna utanför mycket formella sammanhang borde benämnas ”regioner”. De som var negativa till förslaget var oftast negativa därför att de ansåg att själva den formella beteckningen borde vara ”regioner” i stället för regionkommuner.

4.1.6 Ändrad grundlag

Grundlagsutredningen föreslog i betänkandet En reformerad grundlag (SOU 2008:125) att den tidigare lydelsen ”I riket finns primärkommuner och landstingskommuner” skulle ersättas av ”I riket finns kommuner på lokal och regional nivå”. Utredningen anförde följande. I regeringsformen används för närvarande primärkommuner

och landstingskommuner som beteckning på det som i dagligt tal benämns kommuner och landsting. I kommunallagen har dock beteckningarna kommuner och landsting fått genomslag. I samband med tillkomsten av kommunallagen förutskickades också att denna bristande terminologiska överensstämmelse mellan kommunallagen och regeringsformen skulle övervägas i något lämpligt sammanhang (prop. 1990/91:117 s. 23). Enligt regeringsformens terminologi – och även juridiskt sett – är kommunerna och landstingen två typer av kommuner. I regeringsformen kommer det till uttryck genom att ordet kommun ingår i båda enheterna. Beteckningen primärkommuner och landstingskommuner har emellertid aldrig fått något genomslag i det allmänna språkbruket.

Utredningen anförde vidare att denna fråga hade aktualiserats i de pågående diskussionerna med anledning av Ansvarskommitténs förslag om en ny regional samhällsorganisation med tydligare roller och uppgiftsfördelning och en gemensam regionindelning för staten och den kommunala sektorn. Bl.a. förslaget att landstingen skulle ersättas av regionkommuner.

Det saknades enligt utredningens mening anledning att i regeringsformen närmare reglera frågan hur de olika kommuntyperna skulle betecknas. Det centrala var i stället att markera att det finns två slags kommuner. Utredningen föreslog mot denna bakgrund att primärkommuner och landstingskommuner i regeringsformen skulle ersättas med uttrycket kommuner på lokal och regional nivå. Uttrycket skulle omfatta de nuvarande kommuntyperna. Det skulle även inbegripa den typ av regionkommuner som Ansvarskommittén hade föreslagit. Det ändrade uttryckssättet innebar inte någon förändring av det förhållandet att kommuner (kommuner på lokal nivå) och landsting (kommuner på regional nivå) juridiskt sett är olika kommuntyper. När orden "kommun" och "kommunal" används i regeringsformen skulle även fortsättningsvis båda kommuntyperna avses.

Regeringen gjorde i propositionen En reformerad grundlag (prop. 2009/10:80, s. 209) liksom Grundlagsutredningen bedömningen att det inte är nödvändigt att i grundlag reglera hur de två typerna av kommuner ska betecknas. Det viktiga var i stället enligt regeringen att det i grundlag markeras att det i riket finns kommuner på både lokal och regional nivå. Mot denna bakgrund instämde regeringen i utredningens bedömning att uttrycken "primär-

kommuner” och ”landstingskommuner” borde utmönstras ur regeringsformen och att kommuntyperna i regeringsformen i stället borde omtalas som ”kommuner på lokal och regional nivå”. Det innebar inte någon förändring av det förhållandet att kommuntyperna är jämställda i den meningen att den ena inte är överordnad den andra. Regeringen anförde att det genom förslaget klargörs att olika slags kommuner kan ges olika beteckningar genom annan lagstiftning utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna om kommuner i regeringsformen. När ”kommun” och ”kommunal” används i regeringsformen skulle även i fortsättningen båda kommuntyperna avses.

Riksdagen biföll regeringens förslag. Ändringen trädde i kraft den 1 januari 2011.

4.1.7 Lagen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län

I takt med att allt fler landsting har ansökt om och fått ta över det regionala utvecklingsansvaret enligt lagen om regionalt utvecklingsansvar har dessa landsting också fått möjligheten att använda beteckningarna regionfullmäktige och regionstyrelse. I departementspromemorian *Ansvaret i vissa län för regionalt tillväxtarbete och transportinfrastrukturplanering* (Ds 2009:51) föreslogs att försöksverksamheten i bland annat Skåne och Västra Götalands län skulle permanentas. I promemorian föreslogs också att Skåne läns landsting och Västra Götalands läns landsting skulle få fortsätta använda beteckningarna regionfullmäktige och regionstyrelse samt att även Hallands läns landsting skulle få göra detta.

Flera remissinsatser var positiva till förslagen. Men det fanns också kritiska röster som pekade på problemet med att låta olika beteckningar användas för samma slags institutioner. Bland annat ansåg en länsstyrelse att ytterligare en beteckning för ett offentligt organ skulle kunna göra det svårare för medborgare att begripa vad det är för organ som avses. En länsstyrelse pekade på problemen som kan uppstå om det finns en valfrihet att välja beteckning. Detta skulle kunna leda till att olika benämningar används i landet vilket riskerade att skapa otydlighet och leda till förvirring. En annan länsstyrelse ansåg att beteckningen landsting är att föredra eftersom det är etablerat och känt bland allmänheten. Tillväxtverket pekade på vikten av att den terminologi som skulle användas till

vardags också borde användas på valsedlarna för att så långt som möjligt minska den oklarhet som kan råda hos den enskilda medborgaren vid valhandlingen.

I den efterföljande propositionen Regionalt utvecklingsansvar i vissa län (prop. 2009/10:156) föreslog regeringen i enlighet med promemorians förslag att Skåne läns landsting, Hallands läns landsting och Västra Götalands läns landsting skulle få använda sig av beteckningarna regionfullmäktige och regionstyrelse. I fråga om val enligt vallagen (2005:837) skulle beteckningen val till landstingsfullmäktige användas även i de landsting som gavs rätten att använda beteckningen regionfullmäktige. I dag omfattas, som nämnts, 13 landsting av bestämmelserna i lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län.

Gotlands kommun

I samband med riksdagsbehandlingen av propositionen (2009/10:156) föreslog konstitutionsutskottet i sitt betänkande att riksdagen skulle tillkännage för regeringen att skyndsamt se över vilka lagändringar som skulle behöva göras för att beteckningarna regionfullmäktige och regionstyrelse även skulle få användas för Gotlands del och därefter återkomma till riksdagen i detta avseende. Riksdagen biföll utskottets förslag. Som en följd av detta gav regeringen tilläggsdirektiv till Utredningen om översyn av statlig regional förvaltning m.m.

Utredningens slutgiltiga bedömning var att det fanns rättsliga förutsättningar för att Gotlands kommun skulle få använda sig av beteckningarna regionfullmäktige och regionstyrelse. Bland annat ansåg utredningen att regeringsformen inte skulle innebära något hinder för att Gotlands kommun skulle kunna använda sig av beteckningarna regionfullmäktige och regionstyrelse, detta trots att Gotland hade en särställning i sin egenskap av landstingsfri kommun.

Regeringen instämde i utredningens bedömning att det inte finns några rättsliga hinder för att låta Gotlands kommun använda beteckningarna regionfullmäktige och regionstyrelse (prop. 2011/12:21). Eftersom beteckningarna kommun- och landstingsfullmäktige anges i kommunallagen krävdes det en lagändring i lagen om utvecklingsansvar för vissa län.

Flera remissinstanser ansåg dock att det fanns en risk för missförstånd och otydlighet om Gotlands kommun erhöll denna möjlighet. Den föreslagna ordningen innebar att beteckningarna regionfullmäktige och regionstyrelse skulle kunna användas för två olika typer av valda församlingar, både för landstingsfullmäktige respektive landstingsstyrelse i vissa landsting och för kommunfullmäktige respektive kommunstyrelse på Gotland. Regeringen instämde i att det kan komma uppstå begreppsförvirring. Det var därför enligt regeringen väsentligt att om kommunen valde att utnyttja möjligheten att använda beteckningarna regionfullmäktige och regionstyrelse tydligt informerade allmänheten om detta. I fråga om val enligt vallagen skulle emellertid beteckningen val till kommunfullmäktige i Gotlands kommun användas.

4.1.8 Vad är det som gäller i dag?

Sammanfattningsvis gäller i dag följande beträffande beteckningar och namn på dagens landsting. Kommuner på regional nivå betecknas som landsting i kommunallagen, vallagen och annan lagstiftning. I regeringsformen används uttrycket kommuner på regional nivå.

Regeringen fastställer namn på kommuner och landsting med stöd av lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting. Beslut om själva namnet är inte reglerat i indelningslagen, däremot finns namnfrågan behandlad i förarbetena till lagen (prop. 1978/79:157 s. 101). Där sägs att när en ny kommun bildas måste namn bestämmas för den nybildade enheten och att det ankommer på regeringen att besluta i namnfrågan, varvid berörda kommuners synpunkter ska beaktas. Frågan om befogenhet vid ändring av landstingsnamn utan samband med indelningsändring anses få utläsas indirekt (SOU 2004:128, s. 85–86).

Landstingens officiella namn står i överensstämmelse med respektive länsnamn. De officiella namnen är alltså ”Södermanlands läns landsting” och så vidare (prop. 2001/02:7, s. 54). För 13 av de 20 landstingen gäller dock att de får besluta att landstingsfullmäktige och landstingsstyrelsen i stället ska betecknas regionfullmäktige och regionstyrelsen (4 § lagen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län), utom i samband med val. Motsvarande gäller för Gotlands kommun.

Det är många landsting som har valt att använda egna beteckningar på själva landstinget. Bruket av egna beteckningar har inte ansetts komma i konflikt med gällande lagstiftning. I alla formella sammanhang krävs dock enligt regeringen att det officiella namnet används, i annat fall kan beslutens giltighet ifrågasättas (prop. 2001/02:7, s. 54).

Statistiska centralbyrån ska enligt förordningen (1984:692) om det allmänna företagsregistret föra ett allmänt företagsregister. Registret ska bland annat omfatta uppgifter om dem som har tilldelats organisationsnummer enligt lagen (1974:174) om identitetsbeteckning för juridiska personer m.fl. Kommuner, landsting, kommunalförbund och andra organ för samverkan mellan kommuner tilldelas organisationsnummer enligt denna lag. Enligt förordningen (2007:755) om det allmänna myndighetsregistret har SCB även i uppdrag att göra ett register över statliga myndigheter tillgängligt för allmänheten genom en publik webbplats. I SCB:s register är det de officiella landstingsnamnen som är registrerade.

Principer för namnsättning

När det gäller namnsättning finns det i 1 kap. 4 § kulturmiljölagen (1988:950) en så kallad hänsynsparagraf om god ortnamnsedd. 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. Detta innebär att:

- härdvunna ortnamn inte ändras utan starka skäl,
- ortnamn i övrigt stavas enligt vedertagna regler för språkriktighet, om inte härdvunna stavningsformer talar för annat,
- påverkan på härdvunna 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.

4.1.9 Överväganden

Hävdvunna namn och beteckningar ska enligt kulturmiljölagen inte ändras utan starka skäl. Ett sådant skäl skulle kunna vara att en principiellt viktig förändring skett och att ett namn- eller beteckningsbyte markerar denna förändring. Det motiv som angavs när landstingen i Skåne och Västra Götalands län fick börja använda beteckningarna regionfullmäktige och regionstyrelse var för att markera landstingens förändrade roll i regionen. Ansvarskommittén föreslog en ändring av beteckningen från landsting till regionkommun. Detta förslag knöts inte bara till att landstingen skulle få nya och förändrade uppgifter utan framför allt till tanken på en förändrad geografi för landstingen genom sammanslagningar.

Har det då skett en sådan principiell förändring att ett generellt byte av beteckning är motiverad? Detta går att anlägga olika perspektiv på.

En principiell förändring har skett ...

I juni 2016 lämnade Indelningskommittén delbetänkandet Regional indelning – tre nya län (SOU 2016:48) i vilket det bl.a. föreslogs att tre nya län skulle bildas från och med 2018 samt att tre nya landsting skulle bildas från och med 2019. Regeringen avser, enligt Indelningskommitténs tilläggsdirektiv, inte att fortsätta bereda förslagen i delbetänkandet, vilket innebär att några förändringar av länsgränser och därmed landstingsgränser inte står på den politiska dagordningen. Däremot har en viktig förändring skett genom att 13 av de 20 landstingen samt Gotlands kommun har övertagit det regionala utvecklingsansvaret enligt lagen om regionalt utvecklingsansvar och de övriga sju har ansökt hos regeringen om att få göra detta. Det betyder att till valet 2022 har med stor sannolikhet samtliga landsting samt Gotlands kommun ansvaret för denna uppgift inom sina respektive länsgränser. Ett sådant ansvar handlar inte enbart om att fördela medel utan framför allt om att formulera visioner och övergripande strategier för länets utveckling.

Utifrån ett sådant perspektiv kan hävdas att en principiell förändring har skett samt att det finns ett starkt skäl för byte av beteckning på landstingen. Till detta ska läggas att samtliga 13 landsting samt Gotlands kommun som i dagsläget får besluta om att

använda beteckningarna regionfullmäktige och regionstyrelse har använt sig av den möjligheten. Landstingen i dessa län har också i stor utsträckning arbetat aktivt för att den nya beteckningen ska få så stort genomslag som möjligt.

Ytterligare ett skäl för att lämna beteckningen landsting är den begreppsförvirring som i dag kan uppstå på grund av att allt fler har antagit beteckningen region samtidigt som de formella namnen fortfarande är landsting. Särskilt otydligt är detta vid allmänna val då beteckningen landstingsfullmäktige måste användas även om man i alla andra sammanhang använder beteckningen regionfullmäktige. I en skrivelse till regeringen från Skåne läns landsting (Region Skåne) skriver man att Skåne läns landsting (Region Skåne) har arbetat hårt med att medvetandegöra och hos medborgarna förankra begreppet regionfullmäktige. Vidare att beteckningen regionfullmäktige genomgående används i den politiska debatten och av massmedia. För invånare som går till val i Skåne är det enligt Region Skåne av högsta vikt att det även på valsedlarna återspeglas samma beteckning på fullmäktigeförsamlingen som används i alla andra sammanhang.

Uppenbart är att det i dag finns en otydlighet som i förlängningen kan utgöra ett demokratiskt problem. Eftersom landstingen använder sig av olika beteckningar kan det för medborgarna bli otydligt vilken organisation som avses, vilket kan skapa förvirring och innebära risk för missförstånd. Detta illustrerar behovet av att på ett enhetligt sätt utforma namnen på kommuner på regional nivå och få en reglering som är enhetlig och tydlig.

En ny beteckning – för- och nackdelar med olika alternativ

Ett väsentligt kriterium vid val av en ny beteckning för kommuner på regional nivå är tydlighet, att det ska vara tydligt i lagstiftningen och för medborgarna vilken organisation som avses. En rad alternativ har diskuterats, bland annat Region, Regionkommun, Länssting, Landstingsregion och Regionting.

Beteckningen region. En fördel med beteckningen region är att det är en beteckning som faktiskt används av många landsting i dag. Ytterligare en fördel med beteckningen region är att den är internationellt mer gångbar och upplysande än landsting. En betydande

nackdel med enbart beteckningen region är att den är så allmän och har så många skilda innebörder. Begreppet förekommer redan i lagstiftning och avser då annat. Det framgår till exempel av hälso- och sjukvårdsförordningen (2017:80) att för hälso- och sjukvård som berör flera landsting ska landet vara indelat i regioner. I förordningen räknas sedan de län och kommuner upp som ingår av varje region. I förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten framgår det att Polismyndigheten ska delas in i polisregioner. I nationalparksförordningen (1987:938) nämns den ”Sydsvenska barrskogsregionen”. I lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete används uttrycket ”Öresundsregionen”. Enligt förordningen (2016:881) om statligt investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande delas landet in i ett antal uppräknade regioner. Enligt förordningen (2012:520) om elektorsförsamling vid forskningsråd och ämnesråd fattas beslut att utse elektorer i olika uppräknade regioner osv. Dessutom används begreppet i den offentliga statistiken. Bland annat används lokala arbetsmarknadsregioner och funktionella analysregioner som enheter för statistikinsamling. Till detta kommer att såväl landsting som kommuner valt att kalla olika samarbeten inom sina egna verksamhetsområden, till exempel räddningstjänst och gymnasieverksamhet för region kombinerat med ett geografiskt namn.

Beteckningen regionkommun. Fördelen med beteckningen regionkommun är att den markerar att det rör sig om ett kommunalt organ med samma konstitutionella ställning som landstingen samtidigt som ordet region införlivas, som redan är etablerat sedan länge i bland annat Skåne och Västra Götaland och på senare år i allt fler landsting. Beteckningen knyter an till regional utveckling och diskussionen om den regionala nivåns ökade roll i samhället. Det som talar emot beteckningen regionkommun är att den är lång och att det i de flesta sammanhang bara är dess första led, region, som kan förväntas användas. När det gäller igenkännlighet blir dock detta ett betydligt mindre problem än att som i dagens situation förstå att landsting och region är samma sak. Ytterligare en fördel med beteckningen regionkommun är att den kan vara mer internationellt gångbar och upplysande än landsting.

Beteckningen länsting skulle rent språkligt vara en bra beskrivning av att det är en beslutande församling i länet som avses. Att ”ting” även fortsättningsvis skulle finnas med i beteckningen och

att ordet är så nära besläktat med landsting skulle vara ytterligare en fördel. En del av historiken och traditionen skulle därmed bevaras. Beteckningen länsting är dessutom ett mer precist begrepp än region. Samtidigt skulle det bli en helt ny beteckning som inte har använts någonstans i praktiken. Ordet länsting är snarlikt länsstyrelse vilket skulle kunna tydliggöra att det är just uppgifter från länsstyrelsen man har tagit över. Samtidigt är det en risk att begreppsförvirring kan uppstå just på grund av detta. Att hålla isär de olika aktörerna på regional nivå är redan i dag besvärligt för många.

Beteckningen landstingsregion har den fördelen att både beteckningarna landsting och region ingår. En nackdel är att det kan uppfattas som en större region bestående av flera landsting, ”en region av landsting”. Den har också den nackdelen att den inte har använts någonstans tidigare. Beteckningen är även relativt lång och omständlig att tillämpa i praktiken när det gäller till exempel hur fullmäktige och styrelse ska benämnas.

Beteckningen regionting har fördelen att beteckningen region ingår samtidigt som ”ting” även fortsättningsvis skulle finnas med i beteckningen. Även detta är dock en ny beteckning som inte använts tidigare och den markerar inte, som regionkommun, att det rör sig om ett kommunalt organ.

En principiell förändring har inte skett ...

Ett annat synsätt är att det visserligen har skett en förändring av landstingens uppgifter men att denna förändring inte är tillräckligt stor eller principiell för att ett namnbyte ska vara motiverat. Det regionala utvecklingsansvaret är en begränsad del av landstingens totala verksamhet som ekonomiskt domineras och även i framtiden kommer att ekonomiskt domineras av hälso- och sjukvårdsfrågor. Landstingen har dessutom över tid haft skiftande uppgifter utan att detta har inneburit att det har varit nödvändigt att byta beteckning.

Ansvarskommitténs förslag om en ändring av beteckningen knöts, som tidigare nämnts, framför allt till tanken på en förändrad geografi för landstingen. Det skulle således kunna te sig mer naturligt att ändra beteckning först i samband med en förändrad geografi. Region uppfattas och används ofta om ett större geografiskt område än dagens län och landsting. Ett exempel är de sjukvårds-

regioner inom vilka landstingen samverkar i frågor om hälso- och sjukvård som berör flera landsting. Ett annat exempel är statliga myndigheters regionala indelning där begreppet ofta används t.ex. polisregionerna, militärregionerna och Trafikverkets regioner vilka samtliga omfattar flera län.

En betydande negativ aspekt, som gäller varje ny beteckning som skulle ersätta landsting, är att landsting är en beteckning som har lång kulturell och språklig historia som då skulle försvinna för alltid. Även om begreppet region har använts länge i Skåne och Västra Götaland kan det knappast anses vara hävdvunnet på samma sätt som landsting. Beteckningen landsting har medeltida rötter och har använts i över 150 år för att beteckna de moderna landstingen. De flesta medborgare får antas ha en relativt god uppfattning om vilka uppgifter ett landsting ansvarar för. Beteckningen landsting är vidare ett begrepp som inte riskerar att förväxlas med någonting annat eftersom det är distinkt och inte används i några andra sammanhang än att beteckna just dagens landsting. Beteckningen som sådan, att dess första del speglar ett geografiskt område och dess andra del anknyter till en beslutande funktion, ger dessutom en god beskrivning av vad det rör sig om för organisation.

4.1.10 Förslag till beteckning

Förslag: Beteckningen för kommuner på regional nivå ska vara region.

En definition av vad som avses med region ska införas i kommunallagen. Av definitionen ska det framgå att en region är en kommun på regional nivå. Även en definition av kommun ska införas med innebörden att en kommun är en kommun på lokal nivå.

Dagens situation, med olika beteckningar som används i olika delar av landet för kommuner på regional nivå och där det ofta är en annan beteckning på valsedeln än den som används i kommunikationen med medborgarna är inte hållbar. Samma beteckning bör användas i hela landet och i alla sammanhang. Detta är särskilt betydelsefullt då det rör en demokratiskt viktig aktör. För att und-

vika dagens situation är det en fördel om det finns en acceptans hos landstingen för den formella beteckningen.

Beteckningen region har använts under lång tid av landstingen i Västra Götalands län och Skåne län. I dessa län har ordet landsting inte förekommit på många år vare sig i den politiska debatten eller i kontakterna med medborgarna och företagare. Allt fler landsting har valt att övergå till att använda beteckningen region i samband med att de tagit över det regionala utvecklingsansvaret. I dag är det en majoritet av landstingen som betecknar sig själva som regioner och eftersom de återstående har ansökt om att ta över det regionala utvecklingsansvaret är det sannolikt att även dessa inom några år kommer att använda denna beteckning.

De motiv som angavs när de första landstingen fick möjlighet att använda beteckningarna regionfullmäktige och regionstyrelse var att det för medborgare, myndigheter och näringsliv kunde markera landstingens förändrade roll i länen, i och med att de tog över det regionala utvecklingsansvaret. Med åren har denna förändring blivit ännu tydligare när landstingens arbete med regional utveckling ökat.

Redan av remissvaren till Ansvarskommitténs betänkande framgick att landstingen själva var positiva till att byta beteckning på de nya föreslagna regionerna. En mycket stor majoritet ville byta till regionkommun, alternativt bara ”region”. Av de som var positiva framförde ett stort antal att regionkommunerna utanför mycket formella sammanhang borde benämnas ”regioner”.

Vi har i en enkät till samtliga landsting och kommunala samverkansorgan bland annat ställt frågan om beteckningen landsting bör ändras till en annan gemensam beteckning och i så fall vilken. Samtliga landsting och samverkansorgan, som har haft en uppfattning i frågan, har förordat antingen ”region” eller ”regionkommun”. Svaren fördelar sig med ungefär hälften var för dessa alternativ. Bland de som föredrar begreppet regionkommun har dock ett antal anfört att denna beteckning enbart ska användas i formella sammanhang medan det ska stå varje kommun på regional nivå fritt att i andra sammanhang använda det vardagliga begrepp som anses bäst ur geografisk och språklig synvinkel.

I våra överväganden har vi redogjort för både för- och nackdelar med olika beteckningar. Det finns enligt vår uppfattning mycket som talar för att behålla beteckningen landsting. Det är en hävdvunnen beteckning som har en lång kulturell och språklig historia.

Det är ett begrepp som inte riskerar att förväxlas med någonting annat eftersom det inte används i några andra sammanhang än att beteckna just dagens landsting.

Samtidigt menar vi att en viktig förändring har skett på så sätt att landstingen nu har ansvar för betydligt fler frågor förutom hälso- och sjukvården som berör invånarna direkt i vardagen, t.ex. frågor kring utbildning, kultur, trafik och infrastruktur. Det har, enligt vår mening, skett en sådan principiell förändring att ett namnbyte är motiverat. Till detta ska läggas att beteckningen region har använts under lång tid i vissa delar av landet, och nu används av allt fler.

Att införa en helt ny beteckning som inte anknyter till ordet ”region” är enligt vår mening inte aktuellt. De alternativ vi har övervägt är ”region” eller ”regionkommun”, vilka båda dessutom anknyter väl till regeringsformens formulering kommuner på regional nivå.

Som framgått ovan medför beteckningen region ett antal problem. Vi har därför noga övervägt alternativet regionkommun för att få ett mer distinkt begrepp. Det har flera fördelar jämfört med att bara använda region. Den viktigaste är naturligtvis att det skulle minska risken för sammanblandningar och missförstånd i förhållande till andra användningsområden för begreppet. Det är också mindre risk att det uppfattas som territoriet snarare än organisationen. Slutligen kan det vara en fördel att det markerar att det rör sig om ett kommunalt organ med samma konstitutionella ställning som landstingen. Som Ansvarskommittén påpekade är dock beteckningen lång och förmodligen kommer endast dess första led att användas i de flesta sammanhang. Därmed skulle också en del av problematiken med dagens situation kvarstå, även om risken för missförstånd sannolikt skulle bli mindre. Det finns även en risk att det för tankarna alltför mycket till kommuner på lokal nivå eftersom det är om sådana som begreppet kommuner används i dag, även om också landstingen formellt sett är kommuner. Det tyngst vägande skälet mot regionkommun är enligt vår uppfattning att dagens problem med att olika begrepp används i olika sammanhang delvis skulle bestå. Detta eftersom det formella namnet inte skulle bli detsamma som det som används i media och i kommunikation med medborgarna. Om man ska byta beteckning delvis för att få en enhetlighet och större tydlighet är det enligt vår mening lika bra att

gå hela vägen och även formellt använda en beteckning som används och kommer att användas till vardags.

En del av problemen med att använda endast region kan lösas genom en definition av vad som avses i kommunallagen. Det går sedan att lägga in hänvisningar till denna definition i författningstext där det finns risk för sammanblandning med andra användningar av regionbegreppet. Det löser dock inte problemen med denna beteckning i den praktiska användningen. Det är därför viktigt att såväl regeringen som landstingen själva är tydliga i sin kommunikation så att det i varje situation framgår vad som avses.

Trots nackdelarna är vår sammantagna bedömning att den mest ändamålsenliga beteckningen för en kommun på regional nivå är region. Fördelarna med att det är samma begrepp som används såväl i formella som i övriga sammanhang överväger enligt vår uppfattning nackdelarna.

Vår bedömning är att den nya beteckningen bör kunna hålla på sikt och klara av även större förändringar när det gäller vilket ansvar organisationen har. Det innebär att beteckningen inte behöver förändras varje gång nya uppgifter tillförs, vilket vore olyckligt. Det tar tid för en ny beteckning att bli etablerad. Tydlighet och överskådlighet är av stor vikt och försämras om organisationerna alltför ofta byter namn.

Eftersom det rör sig om ett grundläggande demokratiskt organ vill vi vidare understryka vikten av att bruket av region i andra sammanhang bör begränsas och användas med stor försiktighet.

Benämning på fullmäktige och styrelse

Förslag: Fullmäktige i kommuner på regional nivå ska i kommunallagen, vallagen och annan lagstiftning benämnas regionfullmäktige. Styrelsen ska benämnas regionstyrelse.

Som en följd av det ska möjligheten att använda dessa beteckningar i lagen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län upphöra att gälla.

Enligt 4 § lagen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län får de landsting som avses i lagen 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.

Benämningarna landstingsfullmäktige respektive landstingsstyrelse används i exempelvis 1 kap. 1 § vallagen, 1 kap. 8 § kommunallagen och 9 kap. 21 § kommunallagen. Som en följd av att beteckningen landsting ändras till region ska även benämningarna landstingsfullmäktige och landstingsstyrelse ändras. Vårt förslag är att benämningarna regionfullmäktige och regionstyrelse ska användas. När dessa benämningar blir de som gäller formellt finns det ingen anledning att ha kvar möjligheten i lagen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län för de uppräknade landstingen att använda dessa.

Gotlands kommun

Förslag: Möjligheten för Gotlands kommun att enligt lagen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län använda beteckningarna regionfullmäktige och regionstyrelse ska upphöra att gälla.

En särskild fråga gäller Gotlands kommun. Gotlands kommun är en kommun på lokal nivå men ansvarar för uppgifter som landstingen utför i andra län, en s.k. landstingsfri kommun. Enligt 1 kap. 2 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) gäller exempelvis att: ”Vad som sägs i denna lag om landsting gäller också kommuner som inte ingår i ett landsting. Avdelning IV gäller de kommuner som inte ingår i ett landsting enbart i de fall det är särskilt föreskrivet.” Det finns i dag bara en sådan kommun som inte ingår i ett landsting och det är Gotlands kommun.

Gotlands kommun får, på motsvarande sätt som de i lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län uppräknade landstingen, 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. Eftersom de har denna möjlighet enligt 4 § lagen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län använder sig Gotlands kommun i dag av Region Gotland som egen beteckning. När bestämmelsen infördes i lagen ansåg flera remissinstanser att det fanns en risk för

missförstånd och otydlighet om Gotlands kommun fick denna möjlighet. Regeringen instämde i att det kunde komma att uppstå begreppsförvirring (prop. 2011/12:21). Det var därför enligt regeringen väsentligt att om kommunen valde att utnyttja möjligheten att använda beteckningarna regionfullmäktige och regionstyrelse tydligt informerade allmänheten om detta.

Om landstingen formellt byter beteckning till regioner enligt vårt förslag framstår det som problematiskt om Gotlands kommun även fortsättningsvis skulle använda denna beteckning. Det blir då inte längre fråga om att organisationer med olika formella namn har rätt att använda sig av samma beteckning utan att en kommun skulle använda det som är den formella beteckningen för en annan typ av organisation. Det innebär en ändring mot dagens situation och skulle motsvara att Gotland i dag hade rätt att som egen beteckning använda landsting, trots att det är en kommun. Det skulle inte bidra till den tydlighet som eftersträvas med en enhetlig beteckning, vare sig nationellt eller i internationella sammanhang.

Vi föreslår därför att Gotlands kommuns möjlighet att använda beteckningarna regionfullmäktige och regionstyrelse enligt lagen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län ska upphöra att gälla. Det innebär att kommunen betecknas Gotlands kommun och att fullmäktige och styrelse betecknas kommunfullmäktige och kommunstyrelse.

Alternativt förslag för Gotlands kommun

Trots det som anförts ovan finns det dock även skäl som talar för att Gotlands kommun ska ha möjlighet att fortsätta använda beteckningarna regionfullmäktige och regionstyrelse. Kommunen har det regionala utvecklingsansvaret i länet, vilket är en principiell skillnad mot andra kommuner. Beteckningen används i dag och är etablerad hos befolkningen. Enligt ovan nämnda proposition hade Gotlands kommun angett att det innebär en stor förlust i status och brist när det gäller tydlighet att inte få använda sig av benämningarna regionfullmäktige och regionstyrelse. Kommunen anförde då att benämningarna för omvärlden klargör kommunens befogenheter samt att det i det interregionala samarbetet kring Östersjön är viktigt att kunna få använda regionbegreppet.

Eftersom Gotlands kommun är den enda landstingsfria kommunen och den enda som har det regionala utvecklingsansvaret är risken för missförstånd när det gäller vilket organ beteckningen avser begränsad. Gotland har en väl avgränsad geografi och en förhållandevis liten befolkning. Det borde därför vara möjligt att nå ut till allmänheten med Gotlands speciella förhållanden. Det lär inte heller i framtiden bli aktuellt för någon annan kommun att ta över det regionala utvecklingsansvaret.

Om alternativet att Gotlands kommun även fortsättningsvis ska få möjlighet att använda beteckningarna regionfullmäktige och regionstyrelse skulle övervägas, kan det inte inom ramen för denna utredning komma ifråga att ändra den formella beteckningen på kommunen. I sådant fall skulle Gotlands kommun inte längre vara en kommun på lokal nivå med landstingsuppgifter, utan en kommun på regional nivå (motsvarande landsting). I stället bör möjligheten för Gotlands kommun att besluta om att använda beteckningarna regionfullmäktige och regionstyrelse enligt lagen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län finnas kvar. I lagen bör då även finnas kvar en bestämmelse med innebörden att det som sägs i andra författningar om kommunfullmäktige och kommunstyrelsen i sådant fall gäller regionfullmäktige och regionstyrelsen.

Liksom i dag bör dock vid genomförande av val enligt vallagen beteckningen kommunfullmäktige användas vid val i Gotlands kommun.

4.2 Utformning av namn

Förslag: Namnen på de enskilda regionerna ska utformas så att ordet Region placeras före namnet på respektive län och att ordet län ingår i namnet enligt följande modell: Region Norrbottens län, Region Skåne län, Region Stockholms län, Region Västra Götalands län osv.

I dag varierar, förutom beteckningarna, även konstruktionen av namn på de enskilda landstingen.

Bland de som använder landsting använder Stockholms läns landsting och Västerbottens läns landsting den konstruktion som är den officiella i bland annat SCB:s register. Många landsting har dock

valt andra konstruktioner som t.ex. Landstinget Sörmland, Landstinget Blekinge och Landstinget i Värmland.

De flesta som använder beteckningen region placerar ordet före namnet på länet, som Region Skåne och Region Halland. Västra Götalandsregionen har dock valt att ha ordet region efter länsnamnet. I Örebro län används hela namnet på länet: Region Örebro län. Även i Jönköpings län används denna konstruktion. Detta torde vara för att markera att det är hela länet som åsyftas och inte respektive stad eller kommun. I de flesta län är dock inte ordet län med i den egna beteckningen. I Jämtlands län används beteckningen Region Jämtland Härjedalen, trots att Härjedalen inte ingår i namnet på länet.

Liksom när det gäller frågan om beteckning så bör namnen på de enskilda regionerna utformas på ett likartat sätt. Utgångspunkten ska vara ordet region och det officiella namnet på länet. Om ordet region placeras efter länsnamnet, som i Västra Götalandsregionen, ökar enligt vår mening risken för att det kan uppfattas som det är det geografiska området som avses snarare än organisationen. Region ska därför placeras först i namnet. På grund av risken för att organisationen endast associeras med en av kommunerna i länet (i t.ex. Örebro och Jönköping) ska ordet län ingå i namnet. Fördelarna med en enhetlig utformning av namnen gör att detta bör gälla i alla län. Eftersom det är det officiella länsnamnet som ska användas innebär det för Jämtlands läns del att namnet ska vara Region Jämtlands län. Om landstinget vill använda ett annat namn måste namnet på själva länet ändras enligt den process som finns för detta. Det har gjorts i t.ex. Dalarna där länsnamnet ändrades från Kopparbergs till Dalarnas län den 1 januari 1997 (se prop. 1995/96:38).

4.3 Följdändringar i författningar

Allmänt om följdändringarna

Bedömning: Om våra förslag genomförs bör ord som region, regional osv. i framtiden undvikas i lagstiftningen i den mån de syftar på något annat än de nuvarande landstingen.

Vårt förslag om ändrad beteckning på landsting föranleder följdändringar i ett stort antal författningar där beteckningen förekommer.

Flertalet av följdändringarna är av okomplicerat slag, exempelvis att landsting ersätts av region eller landstingsfullmäktige av regionfullmäktige. I vissa fall har det emellertid krävts omformuleringar. Vi har bedömt att det för närvarande inte är lämpligt att använda adjektivformen regional som beteckning på företeelser med anknytning till landstingen eftersom den förekommer i så många andra sammanhang. Ord som landstingskommunal har då i stället ersatts med en omskrivning med substantivet region, till exempel i 8 § andra stycket 9 lagen (1996:810) om registrering av riksdagsledamöters åtaganden och ekonomiska intressen. Vi föreslår vi att ”Statligt, primärkommunalt och landstingskommunalt uppdrag” ska ersättas med ”Uppdrag hos staten, eller hos en kommun eller region”.

I vissa fall där både kommunal och landstingskommunal förekommit i samma författning har vi bedömt att det varit möjligt att utmönstra sistnämnda beteckning. Detta mot bakgrund av att beteckningen kommunal, enligt regeringsformens terminologi, avser både kommuner och landsting (se prop. 2009/10:80, s. 209).

I de fall beteckningen landsting i en författning hänför sig till förhållanden i förfluten tid har vi inte föreslagit någon ändring. Detta gäller exempelvis lagen (2005:1137) om skattereduktion för virke från stormfälld skog vid 2006–2008 års taxeringar samt lagen (1994:1221) om införande av stiftelselagen (1994:1220). Vi har vidare utgått från lagförslag i lagrådsremisser och propositioner, vilket bl.a. innebär att vi inte har föreslagit ändringar i författningar som föreslås bli upphävda.

Några följdändringar kräver särskilda lösningar. Våra överväganden i fråga om dessa redovisas under särskilda rubriker nedan.

Ordet region, regional osv. förekommer i många författningar. Om våra förslag genomförs bör sådana ord i framtiden undvikas i lagstiftningen i den mån de syftar på något annat än de nuvarande landstingen. De bör också i så stor utsträckning som möjligt utmönstras ur befintliga författningar. Detta gäller särskilt substantivformen region.

Vi föreslår att begreppen region i ellagen respektive i hälso- och sjukvårdslagen samt hälso- och sjukvårdsförordningen ges nya beteckningar (se nedan). I övriga fall har vi bedömt att beteckningen inte omedelbart behöver bytas ut, utan att detta lämpligen kan övervägas i samband med att författningar ses över i andra sammanhang. Sådana exempel är beteckningen regional kollektivtrafikmyndighet i lagen (2010:1065) om kollektivtrafik samt beteckningen region i förordningen (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur.

Begreppet region förekommer även i samband med s.k. regionplanering, dvs. samhällsplanering som berör mer än en kommun. Regionplanering regleras i sjunde kapitlet plan- och bygglagen (2010:900) samt i lagen (1987:147) om regionplanering för kommunerna i Stockholms län. På dessa ställen används beteckningen region med avseende på något annat än landsting. Vi anser att beteckningen bör bytas ut om landstingsbeteckningen ändras. Med anledning av ett pågående lagstiftningsarbete som omfattar nämnda bestämmelser gör vi dock bedömningen att det inte är nödvändigt att lämna förslag till ändring i dessa delar.

Förtydligande hänvisningar till kommunallagen

Förslag: En hänvisning till den definition av regionbegreppet som vi föreslår i kommunallagen ska införas i lagen om kollektivtrafik och lagen om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet.

I lagen (2010:1065) om kollektivtrafik används beteckningen regional kollektivtrafikmyndighet. Av 2 kap. 1 och 2 §§ följer att en sådan kan utgöras av ett enskilt landsting, landstinget och kommunerna genom ett gemensamt organ, eller endast kommunerna genom ett gemensamt organ. Vad som utgör landsting och vad som utgör

en regional kollektivtrafikmyndighet behöver tydligt hållas isär. Vi föreslår därför att när det gäller ordet region införs en hänvisning till den definition av regioner som vi förslår i kommunallagen, se avsnitt 4.1.10. Enligt denna utgör regioner kommuner på regional nivå.

Lagen (2010:1919) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet består endast av två paragrafer. I 1 § anges att landsting får fördela vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet om en regional kulturplan har upprättats av landstinget och planen överensstämmer med de föreskrifter som regeringen meddelar. Vi bedömer att det blir oklart vad som avses i lagen om enbart beteckningen landsting ändras till region. I förtydligande syfte bör därför en hänvisning till definitionen i kommunallagen införas även här.

Följändringar i ellagen

Förslag: Beteckningen region i 4 kap. 8 § ellagen ska ersättas med nätregion i samband med att beteckningen landsting byts ut mot region i 2 kap. 11 a § samma lag.

Ordet landsting förekommer i en paragraf i ellagen (1997:857). I 2 kap. 11 a § stadgas att en nätkoncessions giltighet får göras beroende av att säkerhet ställs för vissa kostnader. Landsting och vissa andra aktörer är enligt bestämmelsen undantagna från kravet på ställd säkerhet.

Beteckningen landsting i ellagen ska enligt vårt förslag ersättas med region. Detta ord används dock redan i en annan betydelse i 4 kap. 8 §. Bestämmelsen reglerar utformningen av nättariffer för regionledningar. Vid denna utformning ska vissa kostnader beaktas samlad för nätkoncessionshavarens samtliga regionledningar inom en och samma region.

Vad en regionledning är definieras i 1 kap. 4 a §. Det är en ledning som omfattas av en nätkoncession för linje och vars spänning understiger 220 kilovolt. Vad som utgör en region är däremot varken uttryckligen reglerat eller tydligt utifrån det sammanhang i vilket ordet förekommer. Begreppet fyller en funktion för utjämning av kostnaderna för de s.k. uttagskunderna, samtidigt som systemet med differentierade nättariffer för södra och norra delarna av landet upprätthålls. Enligt förarbetena får frågan om vad som utgör samma

region avgörs genom nätmyndighetens praxis (se prop. 1996/97:136 s. 155 och prop. 2008/09:141 s. 98).

Eftersom det inte tydligt framgår av ellagen att ordet region betecknar något annat än landsting behöver det ersättas. I ellagen används redan ordet ”område” med en särskild betydelse (se 2 kap. 2 §). Vi föreslår därför att ordet region behålls som ett ordled men att det i 4 kap. 8 § förtydligas så att det framgår att termen avser något annat än landsting. Vi har därvid övervägt beteckningar som elregion, geografisk region, ledningsregion, linjeregion och region för linje, men har kommit fram till att det enklaste och tydligaste alternativet är beteckningen nätregion.

Följdändringar i hälso- och sjukvårdslagen samt hälso- och sjukvårdsförordningen

Förslag: De regioner som landet har delats in i för hälso- och sjukvård som berör flera landsting ska i lagstiftningen benämnas samverkansregioner.

I hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) (HSL) samt hälso- och sjukvårdsförordningen (2017:80) (HSF), förekommer såväl begreppet landsting som begreppet region. Regeringen får, med stöd av 6 kap. 1 § HSL, meddela föreskrifter om att landet ska delas in i regioner för den hälso- och sjukvård som berör flera landsting. Sådana föreskrifter har meddelats i 3 kap. 1 § hälso- och sjukvårdsförordningen. Enligt bestämmelsen är landet indelat i sex regioner: Stockholmsregionen, Linköpingsregionen, Lund/Malmöregionen, Göteborgsregionen, Uppsala/Örebroregionen och Umeåregionen. Dessa brukar i det allmänna språkbruket benämnas sjukvårdsregioner, även om de i den för tillfället gällande lagstiftningen alltså endast benämns regioner. I lagförslaget i propositionen En ny beslutsprocess för den högspecialiserade vården (prop. 2017/18:40) införs emellertid begreppet sjukvårdsregion i HSL. Vi har utgått från propositionens lagtext när vi har utformat vårt förslag.

Den nuvarande beteckningen på sjukvårdsregionerna behöver ersättas om vårt förslag om ändrad beteckning på landstingen genomförs. Detta eftersom regionbegreppet i HSL och HSF syftar på något annat än landsting.

Vi har övervägt att ersätta regionbegreppet i HSL och HSF med ordet område, eventuellt i sammansättning med ett annat ord. Ordet område har dock den nackdelen att det kan leda tanken till vårdområden, såsom kirurgi, ortopedi eller psykiatri.

Ett bättre alternativ är att lägga till ett led till ordet region. En möjlighet är då att benämna sjukvårdsregionerna ”sjukvårdsregioner” även i lagstiftningen, i likhet med förslaget i ovan nämnda proposition. Detta tror vi dock skulle innebära en risk för sammanblandning med landstingen, eftersom även dessa, efter ändringen av beteckning, kommer att vara regioner som ansvarar för hälso- och sjukvård. Vi anser i stället att samverkansregion är en lämplig ersättning eftersom den knyter an till sjukvårdsregionernas syfte och samtidigt är mer distinkt i förhållande till landstingen. Namnet på de olika sjukvårdsregionerna bör då bli Samverkansregion Stockholm, Samverkansregion Linköping osv.

Även om sjukvårdsregionerna betecknas samverkansregioner hindrar inte detta att ordet sjukvårdsregion fortsättningsvis används i de sammanhang där det inte är nödvändigt att använda den juridiska termen. I sådana fall måste det dock tydligt framgå att det inte är landstinget som avses.

Följändringar i tryckfrihetsförordningen och riksdagsordningen

Förslag: De två bestämmelser i tryckfrihetsförordningen där beteckningen landsting används ska anpassas till regeringsformens terminologi. I dessa bestämmelser ska därför beteckningen ”landstingsfullmäktige” ersättas med ”fullmäktige i kommunen på regional nivå” och ”landstingsstyrelsen” med ”styrelsen i kommunen på regional nivå”. I riksdagsordningen ska däremot beteckningen landsting ersättas med region i den tilläggsbestämmelse där den förekommer.

Den bestämmelse i tryckfrihetsförordningen som reglerar valet av jurymän om en kommun i ett län inte tillhör ett landsting ska upphävas.

Landsting förekommer i två bestämmelser i tryckfrihetsförordningen. Beteckningen används även i en bestämmelse i riksdagsordningen. I regeringsformen ersattes den med uttrycket ”kommuner på regional nivå” genom en ändring 2011. Regeringen bedömde då att det inte var nödvändigt att i grundlag reglera hur de två typer av kommuner som finns ska betecknas (prop. 2009/10:80 s. 209). Denna princip bör enligt vår uppfattning nu genomföras fullt ut.

I riksdagsordningen förekommer beteckningen landsting endast i en tillägsbestämmelse. Det finns inte anledning att använda regeringsformens uttryck i sådana bestämmelser eftersom de kan ändras på samma sätt som vanlig lag. I stället bör ”landsting” där ersättas med ”region”, i likhet med vad vi förslår för övriga lagar och förordningar.

De två aktuella bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen finns i tolfte kapitlet. Enligt dessa ska landstingsfullmäktige välja juryledamöter för vilka landstingsstyrelsen i vissa fall får utse ersättare. Bestämmelserna bör anpassas till regeringsformens terminologi. De bör alltså ändras så att ”landstingsfullmäktige” ersätts av ”fullmäktige i kommunen på regional nivå” och ”landstingsstyrelsen” med ”styrelsen i kommunen på regional nivå”.

Det finns vidare en föreskrift i tryckfrihetsförordningen som generellt reglerar valet av jurymän i den situationen att en kommun i ett län inte tillhör ett landsting. Den enda kvarvarande kommun som inte tillhör något landsting är emellertid Gotlands kommun, för vilken valet av jurymän är särskilt reglerat. Det finns därför anledning att upphäva den generella föreskriften eftersom den inte längre fyller någon funktion.

4.4 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Ändringarna beträffande beteckning och utformning av namn för kommuner på regional nivå ska träda i kraft den 1 januari 2020.

Ändringarna i tryckfrihetsförordningen ska träda i kraft den 1 januari 2023.

Ändringarna ska enligt vår uppfattning träda i kraft innan valåret 2022. Det blir tydligt för medborgarna att en ny formell beteckning har börjat gälla eftersom denna beteckning kommer att finnas på valsedlarna. Eftersom en del av förberedelserna för valet sker under året innan valåret är det lämpligt att ändringarna träder i kraft den 1 januari 2020.

Till dess har sannolikt samtliga, eller i vart fall de allra flesta, landsting redan själva börjat använda beteckningen region i samband med att de tagit över det regionala utvecklingsansvaret. Det bör därför vara en för befolkningen bekant beteckning för kommunerna på regional nivå som används i valet.

Vårt förslag till ändring i tryckfrihetsförordningen kan, med hänsyn till ordningen för grundlagsändringar, träda i kraft först efter valet 2022. Landstingsfullmäktige och landstingsstyrelsen kommer således behålla sin gamla beteckning i tryckfrihetsförordningen under perioden 2020–2022.

Förslaget innebär endast en ändrad beteckning på landstingen och deras organ. Det är inte fråga om att föra över befogenheter till en annan aktör eller att på något annat sätt förändra de nuvarande landstingen. Det kan därmed knappast uppstå någon tvekan om vilka organ som avses i tolfte kapitlet i tryckfrihetsförordningen. Därtill har bristande terminologisk samstämmighet mellan grundlag och annan lag tidigare tillfälligt godtagits i fråga om kommunbegreppen (se prop. 1990/91:117 s. 23).

I förhållande till flertalet landsting blir det inte någon förändring jämfört med den rådande situationen. Detta eftersom landstingsfullmäktige och landstingsstyrelsen i en majoritet av landstingen redan betecknas regionfullmäktige och regionstyrelsen enligt den möjlighet som ges i lagen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län. Denna bristande terminologiska samstämmighet kommer att upphöra genom vårt förslag. Det bör emellertid fram till att ändringarna trätt i kraft i TF även fortsättningsvis vara möjligt att tillämpa bestämmelserna om val av jurymän på regionfullmäktige och regionstyrelser.

5 Landstingens, kommunernas och befolkningens synpunkter vid ändringar i landstingsindelningen

Vi har i uppdrag att föreslå en reglering i lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting (indelningslagen) om vilken hänsyn som ska tas till berörda landstings och kommuners samt befolkningens synpunkter vid ändringar i landstingsindelningen. Bakgrunden till uppdraget är att riksdagen i ett tillkännagivande i juni 2016 har anfört att regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag till bestämmelser av innebörden att befolkningens önskemål och synpunkter ska beaktas vid ändringar i landstingsindelningen.

Frågor om förutsättningarna för en ny läns- och landstingsindelning har utretts ett flertal gånger sedan indelningslagen trädde i kraft 1979. Utredningarna har på olika sätt tagit upp frågor om vilka utgångspunkter som bör gälla för beslut om indelningsändringar. Vi har därför ansett det värdefullt att ge en relativt utförlig bakgrundsbeskrivning av hur frågan har hanterats tidigare.

5.1 Regleringen i dag

Föreskrifter om grunderna för ändring i rikets indelning i kommuner ska enligt 14 kap. 6 § regeringsformen meddelas i lag. Med kommuner avses i detta sammanhang såväl kommuner på lokal som regional nivå. Den lag som reglerar detta är lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting (indelningslagen).

5.1.1 Landstingens, kommunernas och befolkningens synpunkter

I indelningslagen regleras förutsättningar för ändringar i indelningen samt förfarandet vid sådana ändringar. Lagens bestämmelser täcker såväl överföringar av ett geografiskt område från en kommun till en annan kommun eller av ett geografiskt område från ett landsting till ett annat landsting, sammanläggningar av flera kommuner eller flera landsting samt delning av kommun eller landsting (prop. 1978/79:157 s. 35). Ändringar i kommunindelningen regleras i lagens första kapitel och ändringar i landstingsindelningen i dess andra kapitel. Reglerna i de båda kapitlen överensstämmer till stora delar med varandra, vilket vid lagens tillkomst ansågs vara naturligt med hänsyn till att flertalet ändringar i landstingsindelningen sker i samband med att kommunindelningen ändras och till att i övrigt i stort sett enhetliga regler gäller för de båda kommuntyperna (prop. 1978/79:157 s. 119). Det finns dock även skillnader mellan de två kommuntyperna i lagen.

Vid prövning av frågan om ändring i indelningen i kommuner ska särskild hänsyn tas till önskemål och synpunkter från den eller de kommuner som närmast berörs av ändringen. Om en sådan kommun motsätter sig en indelningsändring, får beslut om ändringen meddelas endast om det finns synnerliga skäl. Särskild hänsyn ska också tas till befolkningens önskemål och synpunkter (1 kap. 1 § andra stycket). När det finns skäl till det ska en särskild undersökning göras om befolkningens inställning. Undersökningen kan göras genom omröstning, opinionsundersökning eller liknande förfarande (1 kap. 24 §).

När det gäller landstingsindelningen finns det inte några bestämmelser om att särskild hänsyn ska tas till önskemål och synpunkter hos berörda landsting, kommuner eller hos befolkningen. Däremot ska vid utredningen, liksom när det gäller kommuner, samråd ske med de landsting som har intresse av frågan. Det finns beträffande landstingen inte heller någon motsvarighet till 1 kap. 24 § om att det ska göras en särskild undersökning om befolkningens inställning till en indelningsändring när det finns skäl till det.

I förarbetena till indelningslagen uttalades bland annat följande angående ändringar i landstingsindelningen (prop. 1978/79:157 s. 87).

En ändring i den landstingskommunala indelningen påverkar knappast andra landstingskommuner än de som direkt berörs av ändringen. I allmänhet är sådana ändringar av mindre omfattning. De sker oftast som en följd av ändringar i den kommunala indelningen. Landstingsindelningen är vidare knuten till länsindelningen. Av dessa skäl anser jag det inte nödvändigt att införa en bestämmelse om att särskild hänsyn skall tas till de närmast berörda landstingskommunerna eller om att synnerliga skäl skall krävas för en indelningsändring mot en sådan landstingskommuns vilja.

Vad gäller befolkningens önskemål och synpunkter i frågor om ändringar i landstingsindelningen anfördes följande:

Ändringar i landstingsindelningen sker som jag nyss sagt oftast som följdändringar till ändringar i kommunindelningen. Om dessa ändringar innebär att en kommun delas eller att en del av en kommun överförs till en annan kommun skall, enligt vad jag tidigare har förordat, särskild hänsyn tas till ortsbefolkningens önskemål och synpunkter. Enligt min mening behövs ingen uttrycklig bestämmelse om att särskild hänsyn dessutom skall tas till samma ortsbefolknings synpunkter på en ändring i landstingsindelningen som sker som en följd av ändringen i kommunindelningen. Om en hel kommun flyttas från en landstingskommun till en annan är det naturligt att kommunfullmäktige företräder ortsbefolkningen. Att landstingskommunernas och ortsbefolkningens intressen och synpunkter alltid skall beaktas i ärenden om ändringar i landstingsindelningen anser jag vara självklart.

Vid riksdagsbehandlingen av propositionen väcktes en motion om en ändring i den föreslagna utformningen av bestämmelsen om särskild hänsyn till ortsbefolkningens inställning till en ändring i kommunindelningen. Enligt regeringsförslaget skulle sådan hänsyn tas om en indelningsändring innebar att en kommun delas eller en del av en kommun överförs till en annan kommun. Motionsförslaget, som bifölls av riksdagen, innebar att bestämmelsen om att särskild hänsyn ska tas till befolkningens önskemål och synpunkter inte skulle begränsas till vissa typer av ändringar i kommunindelningen (KU 1978/79:40, rskr. 1978/79:363). Regeringens förslag om förutsättningarna för ändringar i landstingsindelningen uppmärksammades inte särskilt i riksdagsbehandlingen.

5.1.2 Sambandet mellan landstingsindelningen och länsindelningen

Regeringen får enligt 2 kap. 1 § indelningslagen besluta om ändring i rikets indelning i landsting, om det inte finns hinder mot en motsvarande ändring i länsindelningen. Landstingsindelningen är således avhängig av länsindelningen. Bestämmelser om sambandet mellan landstingsindelningen och länsindelningen har funnits sedan länge och finns nu i 1 kap. 1 § kommunallagen (2017:725) där det framgår att varje landsting omfattar ett län, om inte något annat är särskilt beslutat. Om staten vill ändra sin administrativa indelning i län är således huvudregeln att även landstingsindelningen ska ändras.

Förfarandet vid eller kriterierna för ändring i länsindelningen är inte reglerat. När det gäller ändring i länsindelningen anses det att regeringen har rätt att besluta om mindre ändringar, medan frågor om mera omfattande ändringar ska underställas riksdagen (prop. 1978/79:157 s. 85 och prop. 1995/96:38 s. 7 f.). 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.

5.2 Tidigare utredningar om ändrad indelning i län och landsting

Frågor om förutsättningarna för en ny läns- och landstingsindelning har utretts ett flertal gånger sedan indelningslagen trädde i kraft 1979. Utredningarna har på olika sätt tagit upp frågor om vilka utgångspunkter som bör gälla för beslut om indelningsändringar. De två utredningar som under senare år har undersökt dessa frågor är Kommundemokratikommittén och Utredningen om indelningsändringar. Båda utredningarnas förslag har remitterats men ingen av dem har lett till några författningsändringar.

5.2.1 Kommundemokratikommittén

Kommundemokratikommittén var en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att föreslå åtgärder som ökar medborgarnas möjligheter till insyn och deltagande i den kommunala demokratin och som stärker den kommunala representativa demokratis funktionssätt och former. Genom tilläggsdirektiv fick kommittén också i uppdrag att se över förutsättningarna för, och förfarandet vid, ändringar i landstings- och kommunindelningen samt förfarandet vid ändringar i länsindelningen.

I sitt betänkande *Ändrad indelning?* – En översyn av reglerna för indelningsändringar (SOU 2002:33) lade Kommundemokratikommittén i mars 2002 fram förslag om bland annat ändringar i indelningslagen. Kommitténs förslag innebar att bestämmelserna om ändringar i kommun- respektive landstingsindelningen skulle harmoniseras så långt det var möjligt. Kommittén ansåg att de skäl som låg bakom flera skillnader i indelningslagen mellan reglerna för kommuner och landsting inte längre var relevanta.

När det gäller kommunernas och landstingens inställning menade Kommundemokratikommittén att den principiella likställigheten mellan kommuner och landsting gör att motsvarande bestämmelser om att hänsyn ska tas till landstings och kommuners synpunkter vid en indelningsförändring också bör införas för landstingens del. Genom att landstingstillhörighet sammanfaller med länstillhörighet blir dock frågan om ändrad landstingsindelning mer komplex än frågan om ändrad kommunindelning enligt kommittén. Att kräva synnerliga skäl för ett beslut om ändring i landstingsindelningen mot ett berört landstings vilja riskerar med hänsyn till detta att rubba den nuvarande balansen mellan kommuner och landsting. Någon bestämmelse om att det ska krävas synnerliga skäl för ett beslut om ändring i landstingsindelningen mot ett berört landstings vilja bör därför inte införas, menade kommittén.

Kommittén ansåg att det framstod som naturligt att särskild hänsyn även ska tas till berörda kommuners inställning vid en ändring i landstingsindelningen. Kommittén föreslog således att, vid prövning av frågan om ändring i landstingsindelningen, särskild hänsyn ska tas till önskemål och synpunkter från det eller de landsting samt den eller de kommuner som berörs av ändringen.

Beträffande befolkningens inställning fanns det enligt kommitténs mening inte några bärande skäl för att låta bli att undersöka och beakta befolkningens inställning vid ändringar i landstingsindelningen. Kommittén föreslog därför att de bestämmelser som i dag gäller för ändringar i kommunindelningen i detta hänseende skulle utvidgas till att gälla även vid ändringar i landstingsindelningen.

Kommundemokratikommittén anförde två skäl till varför befolkningens inställning bör ges särskild tyngd vid indelningsändringar för kommuner och landsting. Det första var att indelningsbeslut berör kommun- eller landstingsmedlemmarnas identitet och samhörighet. Att det finns en känsla av identitet och samhörighet kan ha stor betydelse för en kommuns och landstings legitimitet och möjlighet att genomföra sin politik inom respektive område. Om det saknas en sådan samhörighet kan slitningar mellan olika områden lätt uppstå.

Det andra skälet till varför befolkningens inställning bör ges särskild tyngd tar fasta på indelningsbeslutens långsiktiga karaktär. Att sådana beslut är av långsiktig karaktär innebär att de inte bör ändras och inte heller enkelt kan ändras i efterhand. Det är rimligt att beslut som har sådana egenskaper föregås av en omfattande diskussion och att de förankras mer än vad som normalt är fallet.

Kommundemokratikommittén ansåg att stor vikt bör fästas vid en klart uttryckt folkopinion vid beslut om indelningsändring. Befolkningens inställning måste dock i det enskilda fallet vägas mot andra intressen och faktorer, bland annat kommunens eller landstingets inställning samt näringsgeografiska och ekonomiska förhållanden. Eftersom dessa intressen och faktorer varierar från fall till fall är det inte möjligt att närmare ange hur en sådan avvägning bör göras. Avvägningen fordrar en helhetsbedömning som i grunden vilar på politiska ställningstaganden och värderingar. Kommittén bedömer därför att de avvägningar som utredande och beslutande myndighet har att göra täcks in av indelningslagen i dess nuvarande utformning. Den harmonisering av reglerna för kommun- och landstingsindelningen som kommittén föreslog innebär att dessa avvägningar även ska göras vid ändringar i landstingsindelningen.

Kommundemokratikommittén hade tidigare, i delbetänkandet Att tänka efter före – samråd i kommuner och landsting (SOU 2001:89), föreslagit ett införande av tvingande samrådsbestämmelser i kommunallagen. De folkbokförda i kommunerna eller i en kommun inom landstinget borde enligt kommittén särskilt bjudas in att på-

verka beslut som binder såväl en framtida generation som framtida politiska majoriteter i fullmäktige. De beslut som i betänkandet avsågs bli aktuella för samråd var t.ex. stora investeringar i infrastruktur och fastigheter eller stora försäljningar av kommunala tillgångar.

Kommittén bedömde att indelningsärenden i allt väsentligt liknar de ärenden som avsågs bli aktuella för samråd i det ovan nämnda betänkandet. En indelningsändring är avsedd att vara permanent och medför en omfattande ekonomisk reglering som inte lätt kan återställas. Eftersom remissvaret från berörda kommuner och landsting ofta har stor betydelse både för utgången av ärendet och för om en utredning ska genomföras var kommitténs bedömning att samråd ska genomföras innan kommunen eller landstinget lämnar sitt svar.

Om kommunen eller landstinget själv ansöker om en indelningsändring föreslog kommittén att samråd skulle genomföras innan beslut om en ansökan om indelningsändring fattas. Kommittén anförde att ett samråd kan genomföras på olika sätt beroende på vad som är lämpligt i sammanhanget, t.ex. i form av ett offentligt möte, en enkätundersökning eller ett rådslag på Internet. Om ett beslut om remissvar inte hade föregåtts av ett samrådsförfarande skulle det kunna överklagas av detta skäl.

Kommundemokratikommitténs förslag och remissbehandlingen

Sammanfattningsvis föreslog kommittén att vid prövning av frågan om ändring i landstingsindelningen ska särskild hänsyn tas till önskemål och synpunkter från det eller de landsting samt den eller de kommuner som berörs av ändringen. Särskild hänsyn ska också tas till önskemål och synpunkter från befolkningen i en kommun eller ett landsting som berörs av en ändring i kommun- eller landstingsindelningen. När det gäller utredningen om en ändring i kommun- eller landstingsindelningen föreslog kommittén att denna, liksom i dag, ska omfatta alla omständigheter som inverkar på frågan. En kommun eller ett landsting som berörs av en ändring och inte har ansökt om ändringen ska tillfrågas om sin preliminära inställning så tidigt som möjligt. Innan en kommun eller ett landsting anger sin preliminära inställning, ska kommunen eller landstinget

genomföra samråd (enligt kommitténs tidigare förslag). Detsamma gäller innan en kommun eller ett landsting ansöker om en indelningsändring. Kommittén föreslog även att det skulle vara möjligt att tidigarelägga en indelningsändring genom att regeringen skulle kunna besluta om extra val¹.

Betänkandet remissbehandlades med en i allt väsentligt positiv inställning hos remissinstanserna. Det var dock ingen av remissinstanserna som resonerade utifrån eventuella sammanslagningar av landsting eller större reformer av länsindelningen. De situationer som remissinstanserna främst diskuterade i sina svar är när en del av en kommun vill bilda en egen kommun eller en hel kommun vill byta landstingstillhörighet. I denna situation uppstår bland annat frågan om vilken befolkning som ska höras och vilken befolkningsinställning som ska väga tyngst. Där hade remissinstanserna delvis olika uppfattningar. Ett antal kommuner hade vidare invändningar mot kommitténs förslag om att en kommun eller ett landsting som undersökt befolkningens inställning alltid ska svara för kostnaden för denna undersökning.

Kommitténs förslag ledde inte till några författningsändringar.

5.2.2 Utredningen om indelningsändringar

Regeringen beslutade i mars 2004 till följd av ett tillkännagivande från riksdagen att ge en särskild utredare i uppdrag att bereda frågan om beslutsformer och förfarande vid ändringar i Sveriges indelning i län och landsting samt överlämna erforderliga lagförslag till riksdagen. Utredningen lämnade sitt betänkande En lag om Sveriges indelning i län och landsting (SOU 2004:128) i december 2004.

När det gäller beaktande av landstingens och kommunernas respektive befolkningens inställning ansåg utredningen att indelningslagens bestämmelser om kommunindelingsändringar kunde användas som utgångspunkt. Utredningen delade Kommundemokratikommitténs bedömning att bestämmelserna om ändring i kommun- respektive landstingsindelningen på grund av den principiella

¹ Denna uppfattning delades inte av Grundlagsutredningen (SOU 2008:125) som gjorde bedömningen att den tidigare möjligheten för regeringen att förordna om extra val vid större indelningsändringar inte borde återinföras.

likställigheten mellan kommuner och landsting så långt möjligt bör stämma överens.

När det gäller berörda landstings och kommuners inställning resonerade utredningen som följer. När man vid prövning av en fråga om indelningsändring väger styrkan av de intressen som talar för ändringen mot styrkan av dem som talar mot denna fäster man särskilt stor vikt vid kommunernas inställning. Enligt förarbetena kan det dock inte uteslutas att det kan förekomma fall när det är befogat att låta kommunen stå tillbaka för andra intressen. Bestämmelsen om synnerliga skäl har således inte den innebörden att en kommun har vetorätt mot en indelningsändring.

Mot bakgrund av vad utredningen anfört om den principiella likställigheten mellan kommuner och landsting ansåg utredningen att en bestämmelse om att särskild hänsyn ska tas till önskemål och synpunkter från det eller de landsting som berörs av ändringen bör tas in i indelningslagen. Sådan hänsyn bör enligt utredningen också tas till den eller de kommuner som berörs av en landstingsindelningsändring. Med ett berört landsting avsågs ett landsting som delas, nybildas, slås ihop, får ett område överfört från sig eller får ett område överfört till sig. Med en berörd kommun avsågs i dessa fall en kommun som genom ändringen skulle komma att ligga inom området för ett annat landsting.

När det gäller frågan om en bestämmelse om synnerliga skäl borde införas i indelningslagen beträffande landstingen gjorde utredningen samma bedömning som kommundemokratikommittén och menade att någon bestämmelse om att det ska krävas synnerliga skäl för att landstingsindelningen ska kunna ändras mot ett berört landstings vilja inte bör införas.

Enligt direktiven skulle utredaren överväga och lämna förslag om vilka hänsyn som ska tas till den lokala opinionen. Mot bakgrund av att Kommundemokratikommitténs betänkande hade remissbehandlats med en i allt väsentligt positiv inställning hos remissinstanserna fann utredningen att det i utredningsarbetet var ofrånkomligt att ta Kommundemokratikommitténs förslag som utgångspunkt.

Utredningen konstaterade emellertid att så länge sambandet mellan läns- och landstingsindelningen består blir en konsekvens av regleringar beträffande landstingsindelningen att dessa aktualiseras även vid sådana ändringar som ska ske till följd av ändring i länsindelningen. Mot denna bakgrund föreslogs att det i lagtexten inte

anges att särskild hänsyn *ska* tas till önskemål och synpunkter från ovan angiven befolkning utan att det *bör* göras. Det kunde enligt utredningen till exempel finnas skäl att inte närmare utreda och beakta befolkningens inställning till en större ändring i landstingsindelningen när ändringen är betingad av statens önskemål att åstadkomma en mer ändamålsenlig indelning.

Utredningens förslag och remissbehandlingen

Utredningen om indelningsändringar föreslog sammanfattningsvis i här aktuella delar följande. Vid prövning av frågan om indelningsändring ska särskild hänsyn tas till önskemål och synpunkter från det eller de landsting samt den eller de kommuner som berörs av ändringen. Särskild hänsyn *bör* också tas till önskemål och synpunkter från befolkningen i berörda kommuner. När det finns skäl till det ska en särskild undersökning göras om befolkningens inställning till en indelningsändring. Undersökningen får göras av kommunen eller landstinget. Om ingen av dessa har gjort någon undersökning och den som fått i uppdrag att göra utredningen finner att en undersökning bör göras eller att en gjord undersökning är otillräcklig, ska detta anmälas till regeringen som beslutar i frågan. Om regeringen beslutar om undersökning ska den göras av den länsstyrelse som regeringen bestämmer. Den kan ske genom omröstning, opinionsundersökning eller liknande förfarande.

Ett flertal av remissinstanserna avstyrkte utredningens huvudsakliga förslag om en lag som reglerar hela landets indelning i län och landsting. Ett stort antal remissinstanser motsatte sig också den inskränkning av initiativrätten som blev följderna av utredningens förslag. När det gäller här aktuella frågor uttalar sig de flesta av remissinstanserna inte särskilt. *Justitiekanslern* anförde dock att i stället för "Särskild hänsyn bör också tas till önskemål och synpunkter från befolkningen ..." bör bestämmelsen formuleras så att "Hänsyn skall tas till önskemål och synpunkter [...] om inte särskilda skäl talar mot det". *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* anförde att det kan vara önskvärt att inhämta synpunkter från angränsande kommuner och från kommunmedlemmar som påverkas starkt. Vidare ansåg länsstyrelsen att det bör vara länsstyrelsen som anordnar folkomröstningen och att det tydligt bör regleras hur en sådan ska gå

till. *Västra Götalandsregionen* ansåg att det bör krävas synnerliga skäl för att ändra landstingsindelningen om ett landsting motsätter sig denna.

5.3 Regeringens proposition

Förslagen från Utredningen om indelningsändringar ledde inte till några författningsändringar. Regeringen gjorde i propositionen Förändrad länsindelning m.m. (prop. 2005/06:24) bedömningen att beslutsformer och förfarande vid ändringar i Sveriges indelning i län och landsting inte borde förändras. Regeringen uttalade sig inte specifikt angående de delar av utredningen som rör landstingens, kommunernas och befolkningens inställning.

Bakgrunden till utredningen var ett tillkännagivande från riksdagen och det huvudsakliga uppdraget var att undersöka förutsättningarna för att beslutanderätten rörande landstingsindelningen skulle kunna föras över från regeringen till riksdagen. Utredningens lösning på detta uppdrag var att landstingsindelningen skulle bestämmas genom en generell lag utifrån i varje landsting ingående kommuner, där de enskilda ändringarna åstadkoms i form av lagändringar. Lagrådet hade tidigare 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. En konsekvens av utredningens föreslagna ordning var enligt utredningen att den inte helt torde undgå den kritik Lagrådet tidigare framfört. Många av remissinstanserna delade utredningens bedömning av konsekvenserna av den föreslagna ordningen. Kritiken var av sådan art att regeringen bedömde att det inte var möjligt att omarbete förslagen och samtidigt följa intentionerna i riksdagens tillkännagivande. Regeringen ansåg således att det önskemål som tillkännagivandet avsåg inte kunde tillgodoses genom förändringar i lagstiftningen.

I propositionen togs även frågan om en ändrad länstillhörighet för Heby kommun upp (se avsnitt 5.4.1 nedan).

5.4 Processen vid indelningsändringar

Indelningsändringar utreds enligt huvudregeln i indelningslagen av Kammarkollegiet. Kammarkollegiet har dock i praktiken endast utrett mindre indelningsändringar på egen hand. Alla större utredningar har kollegiet uppdragit åt en särskild utredare att göra. Om det är regeringen som på eget initiativ tagit upp en fråga om indelningsändring har det vid flera tillfällen tillsatts särskilda utredningar som utrett frågan.

Om det inte är kommunen eller landstinget som har ansökt om indelningsändringen, har Kammarkollegiets förfarande inletts med en preliminär remiss för att ta reda på berörda kommuners och landstings inställning till en ändring. Remissen innebär att kommunen, landstinget och länsstyrelsen ombetts att yttra sig över ansökan. Om en berörd kommun eller ett berört landsting avstyrkt en föreslagen ändring i indelningen eller en utredning av en sådan ändring, har ofta ingen ytterligare utredning gjorts utan ansökan avslagits.

Det kan förekomma, framför allt i ärenden av mindre omfattning, att det finns en tillräcklig utredning redan vid ansöknings-tillfället. I sådant fall behöver någon särskild utredning inte göras (prop. 1978/79:157 s. 115). Vid utredningen ska samråd ske med de kommuner respektive landsting som "har intresse" av frågan. Detta innebär enligt förarbetena att samråd ska ske inte bara med kommuner respektive landsting som direkt skulle beröras av ändringen utan även med kringliggande kommuner respektive landsting i den mån en ändring skulle vara av betydelse för dessa, t.ex. genom att ett mellankommunalt samarbete påverkas (prop. 1978/79:157 s. 115 f.).

Upplysningar brukar inhämtas från statliga myndigheter, till exempel Skatteverket. Kontakter tas även bland annat med den kommun eller det landsting som är aktuellt för indelningsändring och med aktionsgrupper. Vid ändringar i kommunindelningen ska, när det finns skäl till det, en särskild undersökning göras av befolkningens inställning till en indelningsändring. Enligt förarbetena bör undersökningen inte genomföras förrän utredningen framskridit så långt att frågorna blivit ordentligt belysta och information kunnat spridas till dem som ska delta i undersökningen. Om befolkningens mening redan står klar, till exempel för att kommunen som ett led i sin behandling av frågan har hört befolkningen, behöver naturligtvis

någon särskild undersökning som regel inte ske (prop. 1978/79:157 s. 117). Om den särskilda utredaren finner skäl till en sådan undersökning, anmäls detta till Kammarkollegiet, som beslutar i frågan.

Undersökningen kan ske genom omröstning, opinionsundersökning eller liknande förfarande. Det är länsstyrelsen som bestämmer genom vilket förfarande undersökningen ska göras samt hur omfattande den ska vara. Länsstyrelsen får anlita valnämnden i kommunen, om inte nämndens verksamhet i övrigt hindras genom detta.

När Utredningen om indelningsändringar lämnade sitt betänkande i december 2004 hade det de senaste åren i genomsnitt kommit in cirka fem ansökningar om indelningsändring per år till Kammarkollegiet. Ansökningarna gällde till ungefär hälften var kommunindelningar och gränsjusteringar. Inga ansökningar om kommunsammanläggning hade gjorts. Genom kommundelningsbeslut efter indelningslagens ikraftträdande år 1979 hade elva nya kommuner bildats, varav fem under 1980-talet, fem under 1990-talet och en därtills under 2000-talet. De enda ändringar i landstingsindelningen, utan samband med kommunindelningsändringar, som förekommit under denna tid skedde i samband med bildandet av Skåne län och Västra Götalands län. I samband med detta undersöktes befolkningens inställning angående överflyttning av Mullsjö och Habo kommuner från Skaraborgs läns landsting till Jönköpings läns landsting. I övrigt förekom inte någon undersökning av befolkningens inställning när Västra Götalands läns landsting och Skåne läns landsting bildades.

Under 2008 ansökte landstingen i Norrbottens, Västerbottens och Västernorrlands län om få slås samman till ett landsting. Jämtlands läns landsting ansökte samma år om att bilda ett nytt landsting där Ånge och Sundsvalls kommuner skulle ingå. Gävleborgs, Dalarnas och Uppsala läns landsting ansökte 2008 om att de tre landstingen samt Örebro läns landsting skulle läggas samman. Regeringen beslutade den 29 januari 2009 att överlämna samtliga ansökningar till Kammarkollegiet för utredning om en förändring av landstingsindelningen. Den 10 november 2009 avstyrkte Kammarkollegiet ansökningarna men förordade samtidigt fortsatt utredning. Kammarkollegiet ansåg att det fanns flera faktorer som talade för en landstingsammanslagning i Norrland och Svealand men att det fanns oklarheter kring de geografiska gränsdragningarna.

Regeringen beslutade därför den 11 februari 2010 att till Utredningen om indelningsändringar lägga ett nytt uppdrag att pröva om det är möjligt att finna en gränsdragning som uppfyller förutsättningarna för ändrad landstingsindelning. Utredningen redovisade uppdraget i rapporten Sammanläggningar av landsting i Norrland och Svealand.

5.4.1 Heby kommun

Heby kommun inkom första gången i december 1998 med en ansökan om att få byta län och landsting från Västmanlands län till Uppsala län och landsting. Regeringen avslag på ansökan. Hösten 2000 väcktes motioner i bostadsutskottet i vilka förordades att regeringen skyndsamt skulle bifalla Heby kommuns ansökan om ändrad länsstillhörighet. Motionerna behandlades av bostadsutskottet i betänkandet 2000/01:BoU13. Utskottet föreslog att riksdagen skulle tillkännage för regeringen att en utredning skulle göras med syfte att öka medborgarnas inflytande över sådana förändringar i läns- och landstingsindelningen som gäller deras kommun och anförde därutöver: ”Genom ett tillkännagivande i enlighet med vad utskottet nu föreslår kommer riksdagen otvetydigt att ta ställning för att en fråga om indelningsändring, under angivna förutsättningar, skall avgöras med betydligt ökad tyngd lagd till den folkliga opinionen. Utskottet utgår från att regeringen efter tillkännagivandet kommer att avgöra indelningsfrågor i enlighet med riksdagens ställningstagande. Så bör t.ex. bli fallet om Heby kommun förnyar sin ansökan.” Utskottets förslag till tillkännagivande bifölls av riksdagen den 12 juni 2001.

Heby kommun inkom den 26 juni 2001 till regeringen med en ny ansökan om byte av landstings- och länsstillhörighet. Regeringen beslutade den 11 oktober 2001 att avslå även denna ansökan. Sedan regeringen för andra gången avslagit Heby kommuns begäran om att kommunen skulle överföras till Uppsala län behandlade bostadsutskottet hösten 2001 två motioner om Heby kommuns länsstillhörighet. I samband härmed upprättade utskottet på eget initiativ ett förslag till en ny lag som bestämmer kommunernas läns- och tillhörighet. Detta utmynnade så småningom i den ovan redovisade

Utredningen om indelningsändringar, som inte resulterade i några författningsändringar.

I februari 2005 inkom Heby kommun med en ny ansökan om att få byta län och landsting från Västmanlands län till Uppsala län. Ärendet utreddes av Kammarkollegiet som i juni 2005 yttrade sig till regeringen. Regeringen föreslog i propositionen Förändrad länsindelning m.m. (prop. 2005/06:24) en utvidgning av Uppsala län. I propositionen anförde regeringen bland annat följande. I samband med de allmänna valen 1998 genomfördes en rådgivande folkomröstning i Heby kommun i syfte att undersöka kommunmedlemmarnas åsikt i fråga om vilket län kommunen borde tillhöra i framtiden. Resultatet av folkomröstningen blev att 57,7 procent av de röstande valde alternativet Uppsala län medan 39,9 procent föredrog alternativet Västmanlands län. 2,4 procent av rösterna var blanka eller ogiltiga. Valdeltagandet var 75,3 procent. Det var endast befolkningen i Heby kommun som deltog i folkomröstningen, inte övriga invånare i Västmanlands respektive Uppsala län. Som skäl för sitt avslag av Heby kommuns första ansökan 1998 anförde regeringen bland annat att Västmanlands läns landsting hade avstyrkt indelningsändringen då den riskerade att medföra att sjukhuset i Sala skulle vara tvunget att läggas ned. En nedläggning av sjukhuset skulle enligt regeringen försämra sjukvården både i Heby kommun och för övriga invånare i Västmanland. Regeringen anförde vidare som skäl för sitt avslag att även om en majoritet i Heby kommun varit för länsbyte så var opinionen splittrad geografiskt där boende i öster ville tillhöra Uppsala län medan boende i väster ville tillhöra Västmanlands län. Vid en samlad bedömning fann regeringen den gången inte skäl att ändra länsindelningen.

I propositionen 2005 anförde regeringen: En överföring av Heby kommun från Västmanlands län till Uppsala län har diskuterats under lång tid. Kommunen genomförde redan 1998 en folkomröstning enligt vilken en majoritet av kommunmedlemmarna önskade tillhöra Uppsala län. Kommunen har i samband med sin ansökan i februari 2005 gjort bedömningen att den opinion för länsbytet som kom till uttryck i folkomröstningen finns kvar. Kammarkollegiet har låtit utreda frågan och förordar att den av Heby kommun önskade indelningsändringen genomförs. Vissa av remissinstanserna hade anført att resultatet av Ansvarskommittén borde avvaktas innan beslut fattades om Heby kommuns länsstillhörighet. Regeringen instämde

i att Ansvarskommitténs kommande slutbetänkande var en omständighet som talade mot en förändrad länstillhörighet för Heby kommun i det läget. På samma sätt var även det faktum att folkomröstningen 1998 visade att väljaropinionen i Heby kommun var splittrad på så vis att det finns en klar geografisk skiljelinje vad gällde befolkningens uppfattning i frågan om länsbytet en omständighet som talade mot en förändrad länstillhörighet. Regeringen ansåg dock att såväl de näringsgeografiska faktorerna som kommunmedlemmarnas önskan utgjorde starka skäl som talade för att Heby kommun borde föras över till Uppsala län. Dessa skäl övervägde enligt regeringens mening de omständigheter som talade mot ett länsbyte. Regeringen föreslog därför att Heby kommun från och med den 1 januari 2007 skulle ingå i Uppsala län. Västmanlands läns landsting hade då ändrat inställning och anförde att det vore lämpligast att avvakta resultatet av Ansvarskommittén innan man fattade beslut om Heby kommuns länstillhörighet. Om detta inte bedömdes möjligt tillstyrkte dock landstinget överföringen av Heby till landstinget i Uppsala län under förutsättning att Västmanlands läns landsting erhöll kompensation för omställningskostnaderna. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag.

Värt att notera är alltså att relativt stor vikt lades vid väljaropinionen i regeringens motivering trots att det inte finns någon bestämmelse om befolkningens önskemål och synpunkter i lagtexten när det gäller ändringar i landstingsindelningen. Regeringen kom dock fram till olika bedömningar i sakfrågan trots att ingen ny folkomröstning genomfördes vid det senare tillfället.

5.4.2 Inhämtande av befolkningens synpunkter i samband med senare års indelningsändringar

Några beslut om ändrad landstingsindelning har inte fattats sedan överföringen av Heby kommun till Uppsala län och landsting. I mars 2013 beslutade Trosa kommun att ansöka hos regeringen om en ändrad läns- och landstingstillhörighet från Södermanlands till Stockholms län och landsting. I maj 2013 genomfördes en folkomröstning i kommunen. Ungefär 60 procent av de röstande röstade för att fortsätta tillhöra Södermanlands län. Strax över 62 procent av kommunens röstberättigade deltog i omröstningen. Med anled-

ning av resultatet i folkomröstningen drog kommunen tillbaka sin ansökan om indelningsändring.

När det gäller ändrad kommunindelning har det varit 3–4 något större ärenden under senare år:

- 2009 beslutade regeringen (efter att Kammarkollegiet tillstyrkt ansökan från kommunerna) att gränsen mellan Vaxholms kommun och Lidingö kommun skulle ändras på så sätt att ögruppen Storholmen fördes över från Vaxholms till Lidingö kommun.
- Vid flera tillfällen har det kommit in ansökningar om att Torslanda (som tillhör Göteborgs kommun) ska bilda egen kommun. Ansökan avslogs av Kammarkollegiet senast 2011. Regeringen fattade beslut om Torslanda i juni 2012.
- Tullingepartiet har flera gånger ansökt om att Tullinge (som tillhör Botkyrka kommun) ska få bilda egen kommun. Kammarkollegiet avslag ansökan senast i november 2016. Ärendet överklagades till regeringen. Regeringen delade Kammarkollegiets bedömning och avslag överklagandet.

I övrigt har ärendena handlat om små justeringar av gränser, med någon eller några fastigheter som byter kommun.

I två av de ovan nämnda ärendena har Kammarkollegiet uppdragit åt Länsstyrelsen att göra en undersökning om befolkningens inställning:

Det ena gällde ögruppen Storholmens överföring från Vaxholms till Lidingö kommun. I detta ärende skickade länsstyrelsen i Stockholms län ut en enkät till 377 personer, varav 97 folkbokförda och 280 fastighetsägare på Storholmen. Av de folkbokförda svarade 79 personer på enkäten. 62 av dessa svarade ja (att Storholmen borde föras över till Lidingö kommun) och 16 svarade nej. Av fastighetsägarna svarade 186 personer, 102 svarade ja och 70 svarade nej.

I det andra ärendet uppdrog Kammarkollegiet i januari 2011 åt länsstyrelsen i Västra Götalands län att göra en undersökning om befolkningens inställning till en indelningsändring, som skulle avse befolkningen i den del som föreslogs skiljas från Göteborgs kommun (Torslanda och Björlanda församlingar). Länsstyrelsen beslöt att låta genomföra en opinionsundersökning och lämnade uppdraget till Markör Marknad och Kommunikation AB. Opinionsundersökningen genomfördes genom telefonintervjuer med 1 003 personer. De intervjuade fick svara på dels om de var för eller emot en

delning men också om de trodde att en delning skulle innebära en förbättring eller försämring inom skola, barnomsorg, äldreomsorg, kollektivtrafik, övrig kommunal service, kommunal demokrati, samhörighetskänsla och hur de trodde att skattetrycket skulle bli vid en delning. 47 procent av de intervjuade var för en delning medan 25 procent var emot, 24 procent var varken för eller emot och 4 procent svarade vet ej eller att de inte ville svara. Göteborgs kommun anförde i ärendet att befolkningen i hela nuvarande Göteborgs kommun borde ha tillfrågats om inställningen till en kommunindelning.

När det gäller frågan om Tullinge gjordes ingen särskild undersökning eftersom det då nyligen hade genomförts en folkomröstning i kommunen.

5.5 Folkinitiativ enligt kommunallagen

Enligt 5 kap. 36 § första stycket kommunallagen (2017:725) får fullmäktige besluta att det, som ett led i beredningen av ett ärende som fullmäktige ska handlägga, ska hämtas in synpunkter från medlemmarna. Detta kan enligt bestämmelsens andra stycke ske genom folkomröstning, opinionsundersökning eller något liknande förfarande.

Enligt 8 kap. 2 § samma lag får ärende om att hålla folkomröstning i en viss fråga väckas i fullmäktige av minst tio procent av de röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmarna enligt lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar (folkinitiativ).

Enligt 5 kap. 37 § ska, om ett sådant folkinitiativ har väckts fullmäktige besluta att folkomröstning ska hållas, om

1. den fråga som initiativet avser är sådan att fullmäktige kan besluta om den, och
2. inte minst två tredjedelar av de närvarande ledamöterna röstar mot förslaget.

I kommunallagstiftningen har det sedan 1977 funnits bestämmelser som gör det möjligt för kommuner och landsting att anordna folkomröstningar. Ett sådant beslut fattas med enkel majoritet i fullmäktige. Den 1 juli 1994 infördes en möjlighet för kommun- och landstingsmedlemmar att väcka ett ärende i fullmäktige om att hålla folkomröstning i en viss fråga, s.k. folkinitiativ. Bestämmelserna byggde på frivillighet i den meningen att fullmäktige kunde

välja att avslå eller bifalla initiativtagarnas begäran om folkomröstning.

Folkinitiativet förstärktes den 1 jan 2011² på så sätt att huvudregeln blev att en folkomröstning ska hållas om inte en kvalificerad majoritet (två tredjedelar) av fullmäktige beslutar att en folkomröstning inte ska hållas. I samband med denna ändring höjdes också tröskeln för att väcka ett folkinitiativ från fem till tio procent av samtliga röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmar.

Vid prövningen av frågan om en folkomröstning ska hållas har fullmäktige dock initialt att ta ställning till om det ärende som initiativet rör faller inom ramen för den kommunala kompetensen och avser en sådan fråga som fullmäktige kan besluta om.

5.5.1 2014 års Demokratiutredning

I betänkandet Låt fler forma framtiden! (SOU 2016:5) resonerar 2014 års Demokratiutredning kring det förstärkta folkinitiativet i kommunallagen³. Införandet av det förstärkta folkinitiativet innebär utökade möjligheter för direktdeltagande i kommunernas och landstingens beslutsprocesser.

Den sammantagna erfarenheten av det förstärkta folkinitiativet vittnar dock enligt utredningen om en problemfylld process. Några av de initiativ till lokala folkomröstningar som har väckts i olika delar av landet har skapat spänningar och motsättningar i den lokala demokratin. Samtidigt visar det stora antalet folkinitiativ på medborgarnas intresse och efterfrågan av en möjlighet att påkalla kommunala folkomröstningar. Opinionsen för kommunala folkomröstningar är dessutom stark i Sverige och det finns enligt utredningen inget som tyder på att erfarenheterna från de kommunala folkomröstningarna som genomförts sedan 2011 har påverkat denna.

Även om det har uppstått problem i samband med folkinitiativen och folkomröstningarna menar utredningen att värdet av att väljarna har en möjlighet till direktdeltagande i politiska beslutsprocesser överväger de negativa erfarenheterna från det förstärkta folkinitiativet. Vidare anser utredningen att dessa problem inte en-

² Prop. 2009/10:80.

³ s. 463–464.

bart kan ses som ett resultat av det reformerade folkinitiativet som sådant. Ett beslutsfattande som inte tar hänsyn till eller bemöter starka folkopinioner som uttrycks av olika väljargrupper mellan valen är i sig ett demokratiproblem. Att dessa väljare valt att kräva en folkomröstning visar på en svaghet i den representativa demokratin. Den styrande majoriteten har varit oförmögen att fånga upp och bemöta det missnöje som olika väljargrupper gett uttryck för.

Utredningen menade också att de grundläggande principerna för folkinitiativet, dvs. att det krävs ett stöd på tio procent av de röstberättigade i kommunen eller landstinget för att väcka ett initiativ och två tredjedelar av fullmäktigeledamöterna för att avslå det, är en bra avvägning mellan det representativa beslutsfattandet och inslaget av deltagardemokrati. Det finns inget som tyder på att tröskeln för antalet nödvändiga namnunderskrifter är för hög. Även om de flesta folkinitiativ har skett i små kommuner har även namninsamlingar varit framgångsrika i befolkningsrika och till ytan stora kommuner och landsting, såsom Göteborgs kommun och Västerbottens läns landsting. Möjligheten för en kvalificerad majoritet på två tredjedelar att avslå ett initiativ ger enligt utredningens mening fullmäktige en tillräcklig maktbefogenhet att avgöra vad som ska vara föremål för folkomröstning.

Utredningen föreslog bland annat att det inte ska vara nödvändigt för initiativtagare att uppvisa egenhändiga namnteckningar utan att det ska vara möjligt att samla in underskrifter via internet.

Utredningens betänkande har remitterats och bereds i regeringskansliet.

5.6 Konstitutionsutskottets betänkanden

I konstitutionsutskottets betänkande med anledning av regeringsförslaget om en utvidgning av Uppsala län behandlade utskottet även motioner från den allmänna motionstiden 2005 med förslag om en ändrad indelningslag. Motionerna innehöll förslag om dels en ändring i indelningslagen med innebörden att beslut om landstingsindelningen ska fattas av riksdagen, dels en förstärkning av medborgarnas makt vad gäller ändringar i indelningen av såväl kommuner som landsting. Utskottet avstyrkte dessa motioner med hänvisning till att Utredningen om indelningsändringar i sitt be-

tänkande hade pekat på ett antal principiella och praktiska problem med den beslutsordning som utredningen enligt sina direktiv hade haft i uppdrag att utreda (se avsnitt 5.3 ovan). Till detta ställnings-tagande fogade ledamöter (M, FP, KD, C, MP) ett särskilt yttrande där det framhölls att motionärernas önskan att öka riksdagens och kommuninvånarnas inflytande över kommunindelningen fortfarande var en angelägen fråga. Hur medborgarinflytandet i framtiden ska kanaliseras fick emellertid anstå enligt det särskilda yttrandet.

Under de därpå följande riksdagsåren behandlade konstitutionsutskottet vid ett flertal tillfällen motioner som tog upp olika frågor om den regionala indelningen. Motionerna avstyrktes med hänvisning till det arbete som bedrevs av Ansvarskommittén respektive Utredningen om den statliga regionala förvaltningen och sedermera till beredningen av de framlagda utredningsförslagen.

Våren 2014 föreslog utskottet med anledning av ett antal motioner från den allmänna motionstiden ett tillkännagivande om att regeringen borde återkomma till riksdagen med ett förslag om en helhetslösning för den regionala organisationen (bet. 2013/14:KU30). Utskottet konstaterade att den regionala nivån sett över landet kommit att få en asymmetrisk politisk organisation. Riksdagen biföll utskottets förslag om ett tillkännagivande (rskr. 2013/14:158). Även riksmötet 2014/15 behandlade konstitutionsutskottet ett antal motionsförslag om regionalisering med mera. Utskottet avstyrkte motionerna med hänvisning till att civilministern hade aviserat en regionreform och uttalat en ambition om en bred politisk förankring kring en kommande indelning (bet. 2014/15:KU18).

I juni 2016 har riksdagen i ett tillkännagivande i samband med behandlingen av propositionen Övergångsstyre och utjämning vid ändrad kommun- och landstingsindelning (prop. 2015/16:121) anført att regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag till bestämmelser av innebörden att befolkningens önskemål och synpunkter ska beaktas vid ändringar i landstingsindelningen (bet. 2015/16:KU25 och rskr. 2015/16:291).

Utskottet (vars förslag riksdagen biföll) ansåg att förändringar i landstingsindelningen kan påverka människors vardag lika mycket som förändringar i kommunindelningen. Landstingen ansvarar för viktiga offentliga uppgifter som sjukvård och kollektivtrafik. Medborgarperspektivet bör iaktas i lika hög grad vid ändringar i landstingsindelningen som vid ändringar i kommunindelningen.

Vidare ville utskottet särskilt framhålla att förändringar i landstingsindelningen påverkar den regionala demokratin och den regionala representationen. Det kan få stor betydelse för enskilda vilket landsting de tillhör. Det handlar om hur man som medborgare ska representeras och möjligheterna till politisk delaktighet. Det är därför av största betydelse att hänsyn tas till befolkningens önskemål och synpunkter vid förändringar av landstingsindelningen. Landstingsindelningen är avhängig av länsindelningen på det sättet att enligt 1 kap. 2 § kommunallagen (1991:900)⁴ ska varje landsting omfatta ett län, om inte något annat är särskilt föreskrivet. Om staten vill ändra sin administrativa indelning är således huvudregeln att även landstingsindelningen då ska ändras. Enligt utskottet är det dock från ett demokratiskt perspektiv viktigt att även i dessa fall ta hänsyn till befolkningens önskemål och synpunkter. Statens önskemål om att ändra den administrativa indelningen av landet bör således inte innebära att man avstår ifrån att beakta medborgarnas inställning.

Regleringen av ändringar i landstingsindelningen bör enligt utskottet innebära att hänsyn ska tas till befolkningens önskemål och synpunkter. En särskild undersökning av befolkningens inställning bör göras när det finns skäl till det. Hur önskemålen och synpunkterna ska inhämtas och beaktas bör övervägas på ett lämpligt sätt i varje enskilt fall, med beaktande av till exempel att förslag om sammanslagningar av flera landsting kan förväntas bygga på en helhetsanalys av den tilltänkta, nya enhetens behov och förutsättningar. Hänsynstagandet till befolkningens önskemål och synpunkter är enligt utskottet viktigt, samtidigt som det också är viktigt att beredningen av förslag till sammanslagningar inte onödigtvis fördröjs. Om regleringen bör vara identisk med den som i dag gäller för ändringar av kommunindelningar eller anpassas till de särskilda förhållanden som kan råda när landstingssammanslagningar övervägs bör bli föremål för närmare överväganden under den fortsatta beredningen av frågan.

Utskottet betonade att ställningstagandet i denna del inte inrymmer någon värdering av om landstingssammanslagningar är önskvärda och lämpliga eller inte, utan enbart rör processen för det fall sammanslagningar övervägs. Utskottet anser sammanfattningsvis att

⁴ 1 kap. 1 § i kommunallagen (2017:725).

regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag till åtgärder av innebörden att regler införs om att beakta befolkningens önskemål och synpunkter vid ändringar i landstingsindelningen.

5.7 Processen inför och efter Indelningskommitténs delbetänkande

Enligt de ursprungliga direktiven skulle kommittén föreslå en ny läns- och landstingsindelning som innebär att Sverige delas in i väsentligt färre län och landsting (dir. 2015:77). Det var enligt direktiven av särskild vikt att kommittén förde dialog med och kontinuerligt inhämtade synpunkter från berörda landsting, kommuner, kommunala samverkansorgan, länsstyrelser, andra berörda myndigheter samt Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).

Arbetet bedrevs i öppen dialog med berörda parter vilka också löpande informerades om processen. SKL bjöd in samtliga landsting att utse representanter till en samrådsgrupp. Gruppen bestod av ledande företrädare för kommuner, regionförbund och landsting i länen. I de flesta fall representerades såväl landstinget som kommuner från respektive län. Representanterna i samrådsgruppen uppmanades även att ta ett särskilt ansvar för att samordna diskussionerna i länet. Kommittén höll såväl gemensamma möten med samrådsgruppen som medverkade vid bilaterala möten med politiska företrädare för varje län för att inhämta kunskap och diskutera arbetet.

I januari 2016 presenterades ett utkast till utgångspunkter för en indelning och i mars 2016 presenterades ett diskussionsunderlag i form av en kartbild.

Kommittén träffade också ett stort antal intresseorganisationer för att diskutera förslagen och inhämta synpunkter. Vidare deltog kommittén i ett stort antal seminarier och konferenser.

Stora delar av samrådsgruppen uttryckte tidigt i arbetet en önskan att kommittén, 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 2016. Efter det genomfördes gemensamma möten med politiska företrädare i respektive föreslaget nytt län. Vid mötena diskuterades bland annat hur respektive nuvarande län ställde sig till det

framlagda förslaget som helhet och i delar. Kommittén konstaterade, efter samtalen, att det fanns ett starkt stöd för att bilda färre och större län och landsting. I flertalet län gav en politisk majoritet uttryck för en acceptans av en fortsatt process utifrån det framlagda förslaget. Enligt direktiven skulle kommittén om det var möjligt att genomföra en eller flera indelningsändringar som kunde träda i kraft den 1 januari 2019 genomföra den utredning som krävs enligt indelningslagen och senast den 30 juni 2016 lämna ett delbetänkande med förslag om ny indelning i dessa delar.

Kommittén föreslog i delbetänkandet Regional indelning – tre nya län (SOU 2016:48) bildandet av Norrlands, Svealands och Västra Götalands län och motsvarande landsting. Kommittén bedömde att det i samtliga av de befintliga län som skulle ingå i dessa tre nya län och landsting fanns en politisk majoritet för förslagen. Detta bekräftades av remissvaren på delbetänkandet.

Kommittén hade inte i uppdrag att inhämta befolkningens synpunkter, utan förankringsprocessen skulle ske genom de politiskt valda företrädarna. Under processen, särskilt efter att förslaget till kartbild presenterats, blev debatten i flera län intensiv. I andra län uppmärksammades knappast frågan alls. I Jämtlands län bildades folkinitiativet ”Rösta om Stornorrland” som samlade in namnunderskrifter för att få till stånd en folkomröstning i frågan. Initiativet överlämnades till fullmäktige i landstinget. Även i Norrbotten lämnade ett folkinitiativ en begäran om folkomröstning till fullmäktige. Folkinitiativet valde följande formulering.

Folkinitiativet föreslår att de röstberättigade medborgarna i Norrbottens län ska få folkomrösta om Norrbotten ska ingå som en del i en storregion med andra län och landsting eller inte. Motivet är att Norrbotten är stort nog och själv klarar framtidens utmaningar inom sina ansvarsområden. Folkinitiativet föreslår vidare att landstingsfullmäktige i Norrbottens län, efter resultatet av en folkomröstning, ska besluta om att rikta en skrivelse till regering och riksdag där man kräver att folkomröstningens resultat ett ja eller nej till storregion respekteras.

Regionfullmäktige i Norrbotten beslutade vid ett sammanträde den 15 februari 2017 att avslå begäran om folkomröstning med följande motivering:

Folkinitiativet avslås då det inte längre finns något förslag från regeringen att ta ställning till och allmänna opinionsyttringar ligger inte inom den kommunala kompetensen för Region Norrbotten att besluta om.

Fullmäktiges beslut överklagades. I en dom meddelad den 6 oktober 2017 av Förvaltningsrätten i Luleå (mål nr 598-17) avslogs överklagandet. Domen har vunnit laga kraft. Förvaltningsrätten anförde i huvudsak följande.

Förvaltningsrätten noterar inledningsvis att frågan om regional indelning är en fråga som i högsta grad berör medborgarna i de län som omfattas av förslaget. Ett allmänt intresse förutsätter dock inte nödvändigtvis att det föreligger ett kvantitativt betydande behov av ett landstings engagemang. Allmänintresset får bedömas med utgångspunkt i om det är lämpligt, ändamålsenligt, skäligt osv, att regionfullmäktige befattar sig med angelägenheten. Att en fråga är av stort intresse för många av länets invånare medför inte att frågan också är av allmänt intresse ur ett landstings- och kommunalrättsligt perspektiv. För att så ska vara fallet måste frågan också täckas av landstingets kompetens (jfr Kammarrätten i Sundsvalls dom med mål nr 2643-06).

I målet har framkommit att Regeringen uttalat att det inte längre kommer att ingå i indelningskommitténs uppdrag att föreslå en ändrad länsindelning. Vidare har Region Norrbotten tidigare lämnat yttrande i frågan om ändrad länsindelning genom den tidigare landstingsstyrelsen.

Av indelningslagen framgår att det ankommer på Regeringen att besluta om ändring i rikets indelning i landsting. Av indelningslagen framgår uttryckligen att särskild hänsyn ska tas till befolkningens önskemål och synpunkter när det gäller ändringar i kommunindelningen. Motsvarande bestämmelse i indelningslagen saknas när det gäller ändringar i landstingsindelningen. Region Norrbotten har således inte någon egen beslutanderätt avseende frågan om indelning i landsting.

Förvaltningsrätten finner vid en samlad bedömning att folkinitiativet såsom det utformats framförallt rör en statlig angelägenhet och saknar en klar avgränsning gentemot Regeringens beslutanderätt i frågan. Folkinitiativet är därför inte en sådan fråga som Region Norrbotten får besluta om. Därmed är inte heller de formella förutsättningarna för att ta upp frågan om folkomröstning uppfyllda. Det var då inte olagligt för fullmäktige att med enkel majoritet avslå folkinitiativets begäran om folkomröstning. Sammantaget kan det inte anses att de klagande skulle ha visat att regionfullmäktiges beslut att avslå folkinitiativets begäran om folkomröstning skulle ha varit olagligt eller tillkommit på otillbörligt sätt. Överklagandet ska därför avslås.

5.8 Överväganden och förslag

De regler som gäller vid ändringar av kommunindelningen respektive landstingsindelningen överensstämmer i stora delar. Det finns dock vissa skillnader. När regeringen ska pröva frågan om en änd-

ring av en eller flera kommuners indelning ska särskild hänsyn tas till önskemål och synpunkter från den eller de kommuner som berörs av ändringen. Skulle en av dessa kommuner motsätta sig en ändring kan beslut om en ändring bara fattas om det finns synnerliga skäl. Det anges också i indelningslagen att när det gäller ändring av kommunindelningen ska särskild hänsyn tas till befolkningens önskemål och synpunkter. När det finns skäl till det ska en särskild undersökning göras om vilken inställning befolkningen har. En sådan undersökning kan göras genom omröstning, opinionsundersökning eller liknande.

När det gäller frågor om ändring av landstingsindelningar finns det inte några bestämmelser om att särskild hänsyn ska tas till önskemål och synpunkter hos berörda landsting. Inte heller att hänsyn ska tas till berörda kommuners synpunkter. Däremot ska i den utredning som föregår beslutet samråd genomföras med de landsting som har intresse av frågan. Det finns inte heller någon bestämmelse om att särskild hänsyn ska tas till befolkningens önskemål och synpunkter när det gäller landstingsindelningen, eller någon motsvarighet till regeln om att det ska göras en särskild undersökning om befolkningens inställning till en indelningsändring.

Det är i huvudsak två skäl som har angetts för dessa skillnader. För det första såg lagstiftaren framför sig att ändringar av landstingsgränser i regel är ändringar av mindre omfattning som knappast påverkar andra landsting än de som är direkt berörda av ändringen. Oftast sker de som följdändringar till ändringar i den kommunala indelningen. Eftersom särskild hänsyn ska tas till befolkningens synpunkter i den processen behövdes det enligt förarbetena inte någon uttrycklig bestämmelse om detta när det gäller landstingsindelningen.

För det andra hänvisas det till att landstingsindelningen är knuten till länsindelningen och därmed också till den statliga administrationen. Det finns med andra ord inte bara ett kommun- och landstingsperspektiv, utan också ett statligt perspektiv i frågan om ändring av landstingsindelningen.

Olika sorters ändringar

Det finns ett antal olika typer av indelningsförändringar som bestämmelserna i indelningslagen ska kunna hantera. Det kan t.ex. handla om att:

- En kommun delas så att en eller flera delar av den tidigare kommunen bildar en eller flera nya kommuner. Detta är den vanligaste indelningsförändringen bland kommuner sedan kommunreformen avslutades 1974.
- Två eller flera kommuner läggs samman och bildar en större kommun – något som dock inte skett sedan kommunreformen avslutades, även om det diskuterats vid några tillfällen.
- Två eller flera landsting läggs samman och bildar ett större län – t.ex. vid bildandet av Skåne och Västra Götalands län i slutet av 1990-talet (vid dessa sammanläggningar ingick även s.k. landstingsfria kommuner med ansvar för hälso- och sjukvård).
- Ett landsting delas genom att en eller flera kommuner ”byter” län och därmed ingår i ett nytt landsting. Så skedde i samband att Västra Götalands län bildades genom att Habo och Mullsjö kommuner övergick till Jönköpings län, och i samband med att Heby kommun bytte län från Västmanlands till Uppsala län.
- En mer omfattande förändring av kommun- och landstingsindelningen genomförs som berör hela landet.

Det finns, enligt vår mening, skäl att ytterligare harmonisera regleringen av kommunindelingsändringar och ändringar i landstingsindelningen. En förändring av landstingsgränser kan vara en följdändring av en ändring i kommunindelningen, men det är långt ifrån det enda scenariot. Bildandet av Västra Götalands och Skåne län och landsting i slutet av 1990-talet är exempel på när flera landsting har lagts samman, vilket innebar att också den statliga förvaltningen förändrades.

Kammarkollegiet har behandlat ett flertal ansökningar om sammanslagningar av två eller flera landsting under det senaste decenniet. Till detta ska läggas att ett flertal utredningar har föreslagit en kraftig reducering av antalet län och landsting. Vid överväganden om ändringar i lagen är det därför av stor vikt att lagstiftningen kan hantera även dessa typer av ändringar. Vi ser det därför som natur-

ligt att reglerna för kommunindelningsändringar och ändringar av landstingsindelningen harmoniseras.

Det finns däremot skäl för att bestämmelserna när det gäller landstingen inte ska vara identiska med de regler som gäller för kommuner. Det finns en direkt koppling mellan landstings- och länsindelning som innebär att varje län omfattar ett landsting. Som Utredningen om indelningsändringar konstaterade så blir en konsekvens av regleringar beträffande landstingsindelningen att dessa aktualiseras även vid sådana ändringar som sker till följd av ändring i länsindelningen. Läns- och därmed landstingsindelningen har således en tydlig koppling till statliga verksamheter och statlig administrativ förvaltning. Denna koppling har dock försvagats under de senaste decennierna. Länsgränserna är administrativa gränser tänkta att avgränsa den statliga verksamheten regionalt. Som nämnts har det skett omfattande förändringar av statliga myndigheters regionala indelning (se kapitel 3 om statsförvaltningen). Länsbaserade sektorsmyndigheter har ersatts av nationella en-myndigheter vilka har olika regionala indelningar som inte överensstämmer med länsindelningen.

Länsstyrelserna är i dag de enda statliga myndigheter vars indelning följer länsindelningen. Det kan ändock finnas skäl för förändringar av länsstyrelsernas indelning som kan väga lika tungt som berörda landstings och kommuners intressen. Detta samband gäller landstingsindelningen och inte den kommunala indelningen. Det är ett viktigt skäl till att bestämmelserna när det gäller landstingen inte ska vara identiska med de regler som gäller för kommuner enligt vår uppfattning.

5.8.1 Landstingens synpunkter vid indelningsändringar

Förslag: Vid prövning av frågan om ändring i landstingsindelningen ska särskild hänsyn tas till önskemål och synpunkter från det eller de landsting som närmast berörs av ändringen.

Det ska krävas särskilda skäl för att besluta om en ändring i landstingsindelningen mot ett berört landstings vilja.

Såväl Kommundemokratiutredningen som Utredningen om indelningsändringar menade att den principiella likställigheten mellan kommuner och landsting gör att motsvarande bestämmelser om

hänsyn till kommuners synpunkter vid en indelningsförändring också bör införas för landstingens del. Vi delar denna bedömning.

Vår uppfattning är att inställningen från berörda landsting ska tillmätas stor vikt vid den sammantagna bedömningen. Det finns skäl att införa en bestämmelse i indelningslagen som föreskriver att särskild hänsyn ska tas till önskemål och synpunkter från närmast berörda landsting. Detta gäller särskilt när det är fråga om indelningsändringar som bara berör ett fåtal landsting.

Erfarenheterna av de senaste årens indelningsförändringar visar att det bland såväl landsting som kommuner finns olika uppfattningar dels om en ändring över huvud taget ska ske, dels om hur en eventuell ny indelning bör utformas. En del av dessa olika uppfattningar handlar om hur man prioriterar mellan olika perspektiv och behov (t.ex. arbetsmarknad och tillväxt, hälso- och sjukvård, ekonomisk bärkraft samt formerna för politisk organisation).

Mer omfattande förändringar av landstingsindelningen innebär att många, kanske samtliga landsting berörs. Det är därmed troligt att det kan vara svårt att få till stånd en indelning som tillgodoser varje enskilt landstings respektive kommuns förstahandsval. Det är naturligtvis angeläget att en indelningsförändring har en så bred acceptans som möjligt i berörda län och kommuner. Samtidigt är det omöjligt att tillgodose samtliga aktörers olika intressen. En ny administrativ indelning blir med nödvändighet en avvägning utifrån en helhetsbedömning där vissa synpunkter och perspektiv kommer att behöva tillmätas större vikt än andra. I det läget är det svårt att se att man kan ge ett enskilt landsting och än mindre en enskild kommun möjlighet att blockera genomförandet av en för hela landet väl avvägd och nödvändig reform. Att en ändrad indelning ger bestående förbättringar för det stora flertalet landsting och kommuner inom flertalet relevanta perspektiv utesluter inte att något eller några landsting respektive kommuner kommer att motsätta sig förändringen utifrån i och för sig relevanta intressen.

Mot den bakgrunden bör det inte införas någon bestämmelse om att det ska krävas synnerliga skäl för att genomföra en indelningsförändring mot ett enskilt landstings vilja. En sådan bestämmelse skulle, även om den inte innebär ett veto, medföra alltför stora möjligheter att blockera en lösning som tillgodoser det stora flertalets behov.

Det gäller särskilt om det tas ett nationellt helhetsgrepp på den regionala indelningen som dessutom inkluderar länsindelningen. Här kan olika landstings intressen kollidera både med varandra och med statens intressen. I sådana situationer skulle krav på synnerliga skäl kunna innebära att enstaka landsting ges möjlighet att förhindra en väl avvägd helhetslösning som har ett brett stöd.

Samma frågeställning kan dock uppstå även när det gäller mindre indelningsändringar, som till exempel en kommun som vill lämna ett landsting för att ingå i ett annat. Det är i dessa fall inte självklart att landstingets intresse ska väga tyngre än den berörda kommunens, utan detta måste vara en bedömning i varje enskilt fall.

Vår uppfattning är att det i stället för synnerliga skäl ska krävas särskilda skäl för att besluta om en indelningsändring mot ett berört landstings vilja. Sådana särskilda skäl skulle kunna anses föreliggande till exempel om det rör en ”mindre” förändring där en kommun på goda grunder vill ”byta län”. Det skulle också kunna handla om att det finns starka skäl för en förändring av statens regionala myndighetsindelning eller att det finns anledning att genomföra en mer omfattande indelningsförändring där många landsting är berörda. I sådana situationer går det inte alltid att skapa konsensus om hur indelningen ska se ut och där bör intresset av en fungerande helhetslösning ges företräde framför enskilda landstings uppfattning.

Vilka landsting kan anses vara berörda?

Vår uppfattning är att de landsting vars indelning påverkas direkt ska anses berörda – oavsett om man föreslås ingå i ett större landsting eller om en eller flera kommuner vill lämna eller ingå i landstinget. Vid en heltäckande indelningsändring bör samtliga landstings synpunkter beaktas.

Även andra landsting än de vars indelning förändras bör ges möjlighet att framföra sina synpunkter. En ändring skulle till exempel kunna bryta upp eller försvåra befintliga regionala samarbeten. Här får göras en bedömning från fall till fall men utan att det krävs särskilda skäl för att förändra indelningen mot sådana landstings viljor.

5.8.2 Kommunernas synpunkter vid indelningsändringar

Förslag: Vid prövning av frågan om ändring i landstingsindelningen ska särskild hänsyn tas till önskemål och synpunkter från den eller de kommuner som närmast berörs av ändringen.

Bedömning: Det bör inte krävas särskilda skäl för att besluta om en ändring i landstingsindelningen mot en berörd kommuns vilja.

Kommunerna har ett nära samarbete med landstingen till exempel när det gäller hälso- och sjukvård, regional utveckling, kollektivtrafik och kultur och har ett starkt intresse av hur landstinget fungerar. Det är därför rimligt att särskild hänsyn tas även till berörda kommuners synpunkter. Det bör dock inte krävas särskilda skäl för att frångå sådana synpunkter, utan dessa bör bedömas från fall till fall.

Det är ofrånkomligt att enstaka kommuner kan hamna i ett större landstings geografiska periferi. Det är också ofrånkomligt att färre landsting innebär färre residensstäder. Sådana och andra nackdelar för en enskild kommun bör inte läggas till grund för att enskilda kommuner ska kunna förhindra en i övrigt väl motiverad förändring.

När det däremot handlar om önskemål från en kommun som är belägen vid ett nytt större landstings gräns om att få ”byta landsting” kan det finnas anledning att tillmäta kommunens önskemål stor vikt. Kommunen lär i detta läge genom ansökan eller på annat sätt uttrycka sin vilja. I denna situation blir även de berörda (de avlämnande respektive mottagande) landstingens uppfattningar relevanta. Ett problem i sammanhanget kan dock vara att dessa nya, föreslagna landsting bara existerar i förslagsform och ännu inte har några valda företrädare som kan uttrycka sin uppfattning. Bland annat detta förhållande talar för att inte särskilt reglera sådana situationer.

Vilka kommuner kan anses vara berörda?

Synpunkter från samtliga kommuner inom berörda län bör inhämtas och beaktas. Önskemål från gränskommuner som vill byta län bör dock tillmätas större tyngd och prövas särskilt i samband med beredningen av förslaget av indelningsförändringen.

5.8.3 Befolkningens synpunkter vid indelningsändringar

Förslag: Befolkningens önskemål och synpunkter ska beaktas vid ändringar i landstingsindelningen.

Berörda landsting ska, om det inte är uppenbart obehövt, som ett led i beredningen av ett yttrande eller en ansökan om ändrad landstingsindelning inhämta synpunkter från sina medlemmar.

Enligt indelningslagens regler om ändring i kommunindelningen ska, förutom till berörda kommuners synpunkter, särskild hänsyn även tas till befolkningens önskemål och synpunkter. Riksdagen har alltså ansett att just när det gäller indelningsfrågor kan det finnas skäl att särskilt inhämta befolkningens synpunkter. Såväl Kommundemokratikommittén som Utredningen om indelningsändringar ansåg att motsvarande bestämmelser skulle införas även när det gäller ändringar i landstingsindelningen. Utredningen om indelningsändringar föreslog dock att det i stället för *ska* skulle formuleras som att det *bör* tas sådan särskild hänsyn till befolkningens önskemål och synpunkter. Det kan nämligen enligt utredningen finnas skäl att inte närmare utreda och beakta befolkningens inställning till en större ändring i landstingsindelningen när ändringen är betingad av statens önskemål att åstadkomma en mer ändamålsenlig indelning.

Vår uppfattning är att indelningslagens särskiljande av kommunerna genom sina folkvalda representanter respektive befolkningen kan problematiseras. Fullmäktigeförsamlingarna är valda av och ansvariga inför medborgarna i kommunen eller länet. Enligt den representativa demokratins principer företräder fullmäktige befolkningen och har ansvaret för att tolka den samlade folkviljan i kommunen eller länet. Det innebär att de politiska partierna och deras förtroendevalda förutsätts ha en kontinuerlig dialog med kommunens invånare. Fullmäktige förutsätts sedan kunna göra de ofta svåra och komplicerade avvägningar mellan olika intressen som kommer till uttryck. Det gäller inte minst en komplex fråga som en indelningsförändring. De frågor som en fullmäktigeförsamling måste väga samman och ta ställning till är dessutom svåra att täcka i en frågeformulering i till exempel en folkomröstning eller opinionsundersökning.

Vi delar dock Kommundemokratikommitténs uppfattning att det på grund av indelningsfrågornas karaktär är rimligt att besluten föregås av information och diskussion samt att de är väl förankrade. Kommittén hänvisade bland annat till indelningsbeslutens långsiktiga karaktär och att såväl kommande generationer som politiska majoriteter binds upp av besluten. Konstitutionsutskottet framhöll även att förändringar i landstingsindelningen påverkar den regionala demokratin och den regionala representationen. Det kan få stor betydelse för enskilda personer vilket landsting de tillhör, enligt utskottet. Det handlar om hur man som medborgare ska representeras och möjligheterna till politisk delaktighet.

Av dessa skäl finns det anledning att särskilt reglera att hänsyn ska tas till befolkningens önskemål och synpunkter. Befolkningens inställning måste dock vägas mot andra intressen och faktorer, bland annat berörda kommuners och landstings inställning, näringsgeografiska och ekonomiska förhållanden samt statens behov av att göra förändringar i sin administrativa indelning. Eftersom dessa intressen och faktorer varierar från fall till fall är det inte möjligt att närmare ange hur en sådan avvägning bör göras. Befolkningens synpunkter kommer sannolikt att tillmätas olika tyngd beroende på vilken typ av indelningsändring det är fråga om, hur tydligt folkopinionen kommit till uttryck och andra omständigheter.

Det förefaller rimligt att befolkningens uppfattning har mer avgörande betydelse exempelvis när en kommun överväger ett länsbyte. I detta sammanhang är det färre variabler som har betydelse vilket gör att de förtroendevalda kan få mer tydlig vägledning av medborgarnas synpunkter. Besluten bygger dock på olika avvägningar som kräver en helhetsbedömning som i grunden vilar på politiska ställningstaganden och värderingar. Vi föreslår därför att regleringen när det gäller ändringar i landstingsindelningen bör utformas på så sätt att befolkningens önskemål och synpunkter ska beaktas, inte att särskild hänsyn ska tas till dessa synpunkter.

Vem ska inhämta synpunkterna?

Om befolkningens synpunkter ska kunna beaktas måste de på något sätt hämtas in. När det gäller kommunindelningsändringar är det länsstyrelsen som, när det finns skäl till det, ska göra en särskild

undersökning om befolkningens inställning. Undersökningen kan enligt bestämmelsen ske genom omröstning, opinionsundersökning eller liknande förfarande. Det vanligaste i praktiken har dock varit att kommunerna har genomfört folkomröstningar, varefter det inte har ansetts finnas skäl för en särskild undersökning. I de fall länsstyrelserna har genomfört undersökningar har det rört sig om opinionsundersökningar.

Vi anser att inhämtandet av befolkningens synpunkter bör ske som ett led i den regionala representativa demokratins beredningsprocess och inte som en särskild undersökning utförd av en myndighet. På detta sätt kan befolkningens synpunkter vägas in som en del av ett allsidigt beslutsunderlag såväl när fullmäktige ska ta ställning i frågan, som när regeringen ska fatta beslut om en eventuell ändring. Vårt förslag är därför att berörda landsting, som ett led i beredningen av ett yttrande eller en ansökan om ändrad landstingsindelning, ska som huvudregel inhämta synpunkter från sina medlemmar. Ansvaret för detta genomförs ligger hos landstingsfullmäktige.

Hur och när ska synpunkter inhämtas?

I vårt uppdrag ingår att analysera för- och nackdelar med att reglera hur och när befolkningens önskemål och synpunkter ska inhämtas. Om det inte regleras på vilket sätt synpunkterna ska inhämtas är det troligt att processerna kan komma att se olika ut i olika län. När det gäller ändringar i form av en landsomfattande reform, eller då flera landsting är berörda, finns det ett värde i en ordnad och samordnad process. Det kan annars bli svårt att värdera och analysera resultaten. Det finns en risk att uppfattningar blir svåra att tolka och att resultaten i vissa län får orimlig tyngd i förhållande till andra, där man har haft andra processer. Av dessa skäl kan det vara en fördel att reglera när och hur synpunkterna ska inhämtas.

Att reglera hur processen ska se ut innebär dock även nackdelar. Det finns starka skäl för att kunna inhämta befolkningens önskemål och synpunkter i olika delar av landet på olika sätt. Det kan vara stor skillnad mellan vilka frågor som är viktiga beroende på till exempel länets läge och storlek. Det kan också finnas frågor som bara är aktuella rent lokalt och som bör diskuteras i särskilda former.

Det är också troligt att olika processer lämpar sig för olika sorters indelningsändringar. Det krävs sannolikt olika metoder för inhämtande av befolkningens synpunkter beroende på om det är fråga om en kommun som vill byta län eller en nationell reform. Ett ytterligare skäl för att inte reglera när och hur en sådan process ska se ut är att det skulle kunna leda till överklaganden kring själva processen även om det egentligen handlar om ett missnöje med sakfrågan.

Det viktigaste enligt vår mening är att få en allsidig belysning med synpunkter som kan ligga till grund för ett gediget beslutsunderlag. Vår sammantagna bedömning är att, utöver att inhämtandet ska ske som ett led i landstingens beredning av ett yttrande eller en ansökan, bör det inte ytterligare regleras hur och när synpunkterna ska hämtas in.

Vilket underlag bör hämtas in?

För att beslutsfattarna ska ha en möjlighet att beakta och värdera befolkningens synpunkter är det viktigt att dessa inte bara består av ett ja eller nej till en tänkt förändring. Synpunkterna bör bygga på information om såväl motiven till förslaget som konsekvenserna av att det genomförs eller inte genomförs. De inhämtade synpunkterna bör vara av den karaktären och omfattningen att de kan utgöra en del av ett allsidigt underlag för fullmäktiges beslut och i slutändan även regeringens beslut. Det kan variera vilka frågor som är mest väsentliga att få belysta, även om det handlar om en reform som berör hela landet. Dokumentationen av befolkningens synpunkter bör innehålla människors uppfattning kring förslagets olika delar och dess konsekvenser för till exempel hälso- och sjukvård, kollektivtrafik och förutsättningar för ekonomisk tillväxt. Även sådana uppgifter som hur viktig denna fråga är för medborgarna är av intresse.

För att en sådan process ska vara möjlig att genomföra krävs det att landstingen får tillräckligt lång remisstid inför ett yttrande. De tre månader som är normal remisstid är i detta fall inte tillräckligt.

Olika metoder för inhämtande av synpunkter

Befolkningens synpunkter kan som tidigare nämnts hämtas in på olika sätt. Ett alternativ är folkomröstningar, andra är medborgardialoger eller opinionsundersökningar. Det är också möjligt att kombinera olika metoder.

Under senare år har begreppet medborgardialog blivit den vanligaste benämningen på de olika former som kommuner och landsting använder för att bjuda in individer, intresseorganisationer eller andra aktörer att framföra synpunkter i en viss fråga. Begrepps-användningen i såväl forskning som i offentliga dokument är inte konsekvent utan medborgardialog används vanligen som en samlings-term för olika metoder för att inhämta synpunkter från allmänheten. Vad gäller de valda formerna för dialog finns det en stor variation. De sker bland annat i form av öppna möten, dialogmöten, möten med specifik målgrupp, sociala medier, e-förslag, e-panel, diskussionsforum på nätet samt medborgarstämmor eller byamöten. De mest populära metoderna är de som innebär fysiska möten, antingen öppna möten dit alla som vill bjuds in att delta eller möten som riktar sig till specifika målgrupper⁵.

Medborgardialoger bör enligt 2014 års demokratiutredning i första hand vara en metod för beslutsfattare att lyssna in och fånga upp intressen och åsikter i samhället för att på så vis få ett bättre beslutsunderlag. Genom en medborgardialog kan enskilda få möjligheter att framföra synpunkter och påverka beslut, men det måste vara tydligt att besluten i sig fattas av de folkvalda. Det är vidare enligt utredningen viktigt att det demokratiska deltagandet är meningsfullt och att deltagarna genom att framföra sina synpunkter kan göra avtryck i den politiska beslutsprocessen. Deltagandet får inte heller bli en aktivitet som enbart engagerar ett fåtal individer med specifika särintressen. Ett brett och representativt deltagande är avgörande för att medborgardialogerna ska vara relevanta.

Ett strategiskt betydelsefullt beslut som att ta initiativ eller ställning till ett förslag om indelningsförändring behöver beredas genom en förankrande dialog med länets befolkning. En sådan kan ske genom olika typer av medborgardialoger. Det är viktigt att det finns ett genomarbetat underlag som beskriver motiv för och kon-

⁵ Låt fler forma framtiden, s. 394.

sekvenser av en indelningsförändring vid genomförandet av sådana dialoger. Sådana kan även kombineras med olika typer av enkäter eller opinionsundersökningar. I en opinionsundersökning är det möjligt att få relativt nyanserade svar på olika aspekter av förslaget. Det går även att ställa frågor om vilken kunskap och intresse för ämnet den som svarar har. Fördelen med en dialog är dock att den som deltar kan få en omedelbar reaktion på de egna inläggen och möjlighet att ställa frågor.

En dialog bör vidare genomföras vid tillfällena som ger befolkningen i olika delar av länet en rimlig chans att delta – vilket bör innebära åtminstone ett dialogmöte i varje kommun. Sådana möten kan även med fördel kompletteras med interaktiva dialoger. Det är viktigt att medlemmarna informeras genom användandet av olika sorters kanaler, till exempel lokalpress och sociala medier. Deltagandet bör också vara tillgängligt. De synpunkter som framkommer under dialogen bör dokumenteras och bifogas landstingets formella ansökan om, eller yttrande över, förslaget till indelningsförändring.

På detta sätt kan man se till att förslag om indelningsändringar är kända av medborgarna, att de har haft möjlighet att framföra sina åsikter och att de förtroendevalda har kunnat värdera detta tillsammans med övrigt underlag när de tar ställning till förslaget.

Samtidigt utgör de synpunkter som inhämtats en del av det samlade beslutsunderlaget inför den helhetsbedömning som sker nationellt, i de fall det är fråga om en landsomfattande förändring.

Folkomröstningar

En annan metod för inhämtande av befolkningens synpunkter är folkomröstningar. Vi har tidigare kommit fram till att inhämtandet av befolkningens synpunkter bör vara ett led i landstingens beredning av ärendet. Folkomröstningar kan vara ett sådant led i beredningen, som det också uttrycks i kommunallagen. De uppfattas dock ofta som en alternativ beslutsprocess.

Grundlagsutredningen diskuterade i betänkandet En reformerad grundlag (SOU 2008:125) folkomröstningarnas roll inom den repre-

sentativa demokratin⁶. De förde bland annat följande resonemang. I regeringsformens inledningsparagraf slås fast att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse. Den representativa demokratin ger alla medborgare möjlighet att påverka politikens utformning samt utkräva ansvar. Dessutom skapar den förutsättningar för en långsiktig och sammanhängande politik där besluten kan utformas utifrån en helhetssyn.

Detta hindrar dock inte att det inom ramen för den representativa demokratin bör finnas utrymme för medborgarna att mer direkt ta ställning i vissa frågor och folkomröstningar kan enligt utredningens mening på många sätt bidra till att stärka demokratin. De helhetslösningar som väljarna tar ställning till vid val och som diskuteras under valrörelserna innebär många gånger att opinioner i flera viktiga sakfrågor inte alltid blir tillräckligt genomlysta och beaktade. Under en mandatperiod inträffar dessutom alltid oförutsedda händelser. Folkomröstningar kan vidare ge en särskild legitimitet och tyngd åt vissa politiska beslut. Detta kan vara värdefullt i frågor av stor vikt och långsiktig betydelse. Dessutom kan folkomröstningar förväntas öka medborgarnas intresse och engagemang för politik, liksom känslan av delaktighet. Folkomröstningar har även en folkbildande effekt. Slutligen har folkomröstningar en viktig funktion att fylla i frågor där partierna internt är splittrade eller där partimotsättningarna inte följer traditionella skiljelinjer i politiken.

Även om möjligheterna att hålla folkomröstningar således är ett värdefullt komplement till den representativa demokratin kan folkomröstningar enligt Grundlagsutredningen aldrig bli annat än undantagsföreteelser sett i relation till denna. De representanter som väljs att i folkets ställe fatta beslut ska stå till svars för dessa beslut vid nästa val. Detta ansvarsutkrävande är en fundamental del av den demokratiska processen i ett representativt system. En av nackdelarna med folkomröstningar är enligt Grundlagsutredningen att en folkomröstning ofta är en relativt onyanserad metod för beslutsfattande, där valet i regel står mellan ett ja- och ett nejalternativ. En annan risk med folkomröstningar är att helhetsperspektivet kan gå förlorat om en fråga rycks ut ur ett större sammanhang. Det beslut som en folkomröstning leder fram till i en enskild sakfråga kanske

⁶ s. 231 ff.

inte är anpassat till politikens övriga inriktning och till vad den ekonomiska situationen medger. Detta innebär inte minst att det kan uppstå svårigheter för de förtroendevalda att långsiktigt planera och ta ansvar för den förda politiken.

Grundlagsutredningen gjorde bedömningen att det inte borde göras några ändringar av reglerna om rådgivande nationella folkomröstningar. Regeringen anslöt sig till denna bedömning.

Utredningen diskuterade även om det bör införas en möjlighet till folkinitiativ på nationell nivå och konstaterade att det i dag finns en sådan möjlighet endast på kommunal nivå. Det är också enligt utredningens mening i lokala frågor som ligger nära medborgarna som möjligheten till folkinitiativ är av störst värde. Det finns enligt utredningen inte tillräckliga skäl för att införa en möjlighet till folkinitiativ på nationell nivå. Däremot föreslog utredningen en förstärkning av folkinitiativet i kommunallagen, vilket också genomfördes (se avsnitt 1.5).

Vi delar Grundlagsutredningens syn på den representativa demokratins roll när det gäller exempelvis ansvarsutkrävande, helhetsperspektiv och hänsyn till den ekonomiska situationen. Beträffande mer omfattande ändringar av landstingsindelningen anser vi att folkomröstningar är ett trubbigt instrument för inhämtande av befolkningens synpunkter. Dels finns en generell svårighet att tolka vad ett ja eller nej egentligen betyder, dels kräver en helhetslösning ett hänsynstagande till en mängd olika intressen och perspektiv. Samtidigt skapar folkomröstningar förväntningar om att väga tyngre än andra synpunkter.

Det är viktigt att notera att det som ska bedömas enligt indelningslagen är om en indelningsändring ger en bestående fördel, där avvägningar ska göras exempelvis kring näringsgeografiska och ekonomiska förhållanden. Detta gäller särskilt om det är fråga om mer omfattande förändringar av landstingsindelningen där det med nödvändighet blir fråga om en avvägning utifrån en helhetsbedömning och i än högre grad om man dessutom inkluderar statliga myndigheters regionala indelning.

Vår bedömning är därför att folkomröstningar inte är en lämplig metod för att inhämta befolkningens önskemål och synpunkter när det gäller omfattande ändringar i landstingsindelningen. När det gäller mindre förändringar i indelningen, som att en kommun vill byta län, framstår det som ett mer naturligt alternativ att hålla folk-

omröstningar. Detta har också skett i Habo, Mullsjö, Heby och Trosa kommuner. Möjlighet för fullmäktige att besluta om en sådan folkomröstning finns i dagens bestämmelser i kommunallagen.

I denna finns också bestämmelserna om folkinitiativ som gör det möjligt för 10 procent av befolkningen och en tredjedel av fullmäktige att få till stånd en folkomröstning. Det kan dock vara lämpligt att komplettera en sådan folkomröstning med mer komplexa frågeställningar i till exempel en opinionsundersökning.

Uppenbart obehövt

Det finns situationer när något särskilt inhämtande av befolkningens önskemål och synpunkter inte är nödvändigt. Det gäller till exempel mindre omfattande gränsjusteringar eller om befolkningens synpunkter redan har inhämtats. I de flesta fall av något mer omfattande ändringar i indelningen finns det dock enligt vår mening skäl att inhämta befolkningens synpunkter på förslaget. Det bör därför anges i indelningslagen att befolkningens synpunkter ska inhämtas om det inte är uppenbart obehövt.

5.8.4 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Ändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2020.

Enligt indelningslagen träder en indelningsändring i kraft den 1 januari året efter det år då val i hela riket av fullmäktige har ägt rum om ändringen är av sådan omfattning att ett landsting enligt den nya indelningen inte bör företrädas av de gamla landstingsfullmäktige.

Ett beslut om en sådan indelningsändring ska meddelas senast ett år innan ändringen ska träda i kraft. Vår bedömning är att nu föreslagna ändringar ska träda i kraft i god tid före valet 2022. En lämplig tidpunkt för ikraftträdande är den första januari 2020. Detta innebär att de nya bestämmelserna tillämpas först vid en eventuell mer omfattande ändring i landstingsindelningen som ska träda i kraft den 1 januari 2023.

Det finns inget behov av några övergångsbestämmelser.

6 Landstingens samverkansmönster

Vi har i uppdrag att översiktligt kartlägga landstingens nuvarande samverkan inom olika verksamhetsområden, redogöra för hur landstingen ser på den framtida utvecklingen av samverkan, och föreslå hur staten på en översiktlig nivå skulle kunna följa utvecklingen av landstingens samverkan.

6.1 Kartläggning av befintlig samverkan

Landstingen samverkar med varandra i en mängd mer eller mindre formaliserade strukturer. Sjukvårdsregionerna och arbetet inom programområdena för strukturfonderna är författningsreglerade samarbeten på länsöverskridande regional nivå. Utöver dessa samverkansformer sker samverkan mellan landstingen i form av bland annat kommunalförbund, aktiebolag, ekonomiska föreningar, samverkansavtal och informella samarbeten inom olika projekt och nätverk.

Vi har ställt ett antal frågor till samtliga landsting och i förekommande fall kommunala samverkansorgan (regionförbund). Frågorna har gällt befintlig samverkan inom olika verksamhetsområden och hur landstingen bedömer att utvecklingen kommer att se ut i framtiden när det gäller samverkan landstigen emellan. Följande redogörelse bygger på de enkätsvar vi fått, och är inte en fullständig beskrivning av all befintlig samverkan.

6.1.1 Hälsa- och sjukvård

Flera utredningar har under senare tid har berört samverkan inom hälso- och sjukvårdsområdet. Det gäller bland annat frågor om högspecialiserad vård och modeller för kunskapsstyrning.

Enligt 6 kap. 1 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) får regeringen meddela föreskrifter om att landet ska delas in i regioner för den hälso- och sjukvård som berör flera landsting. I 7 kap. 8 § samma lag anges att landstingen ska samverka i frågor som rör sådan hälso- och sjukvård. Regeringen har föreskrivit om regioner för hälso- och sjukvård i 3 kap. 1 § hälso- och sjukvårdsförordningen (2017:80), där landet har delats in i sex sjukvårdsregioner: Stockholmsregionen, Linköpingsregionen, Lund/Malmöregionen, Göteborgsregionen, Uppsala/Örebroregionen och Umeåregionen. Sjukvårdsregionerna själva använder andra benämningar än de som anges i förordningen (se nedan).

I varje sjukvårdsregion finns en samverkansnämnd vars uppgift bland annat är att inom sjukvårdsregionen 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. Samverkansnämnderna består av företrädare 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 sluter avtal bland annat om riks- och regionsjukvård. I Sydöstra regionen har en regionsjukvårdsnämnd inrättats med placering i Östergötlands läns landstings linjeorganisation med representation från de ingående landstingen.

Särskilda avtal reglerar ansvar och uppgifter för samverkans- och regionsjukvårdsnämnder samt regionförbund.

Landsting i samverkan, en sammanhållen struktur för kunskapsstyrning inom hälso- och sjukvård

Under 2016 fattade landstingen beslut om att gemensamt och långsiktigt delta i, stödja och finansiera en sammanhållen struktur för kunskapsstyrning. Det gemensamma beslutet ledde till att landsting i samverkan under våren 2017 presenterade Etableringen av en sammanhållen struktur för kunskapsstyrning – hälso- och sjukvård, Med sikte mot ett gemensamt nationellt system. I maj 2017 beslutade SKL:s styrelse att ställa sig bakom förslaget och att rekommendera landsting och sjukvårdsregioner att etablera en sammanhållen struktur för kunskapsstyrning i enlighet med detta. En del av den nya kunskapsmodellen handlar om att landsting och sjukvårdsregioner, med stöd av SKL, ska etablera en gemensam organisations- och styrmodell för en sammanhållen struktur för kunskapsstyrning. Det innefattar bl.a. att nationella programområden inrättas, med experter inom sjukdomsspecifika eller organisatoriska fält, samt att nationella samverkansgrupper tillsätts, liksom en strategisk styrgrupp för kunskapsstyrning (SKS). Strukturen bygger på en representativ modell, med representanter för landsting och regioner, med stark förankring på hemmaplan, som i samverkan utgör de olika grupperingarna och genomför arbete på samtliga nivåer i systemet (prop. 2017/18:40 s. 22 f).

Kunskapsstödsutredningen

I juni 2017 lämnade Utredningen om ökad följsamhet till nationella kunskapsstöd i hälso- och sjukvården sitt betänkande Kunskapsbaserad och jämlik vård – Förutsättningar för en lärande hälso- och sjukvård (SOU 2017:48). Utredningens bedömning är att den statliga styrningen behöver utvecklas för att bättre stödja en kunskapsbaserad och jämlik vård. Staten bör bli mer övergripande i styrningen samt stärka uppföljning och utkräva ansvar av landsting och kommuner. Staten bör stödja en ökad nationell samverkan mellan landstingen och främja förutsättningar för professionernas deltagande på alla nivåer och ett ökat patientinflytande. Utredningen föreslår bland annat förtydliganden i hälso- och sjukvårdslagen om att landstingen ska vara skyldiga att samverka nationellt om kunskapsstyrning samt att landstingen och kommunerna som ingår i landstinget ska vara

skyldiga att samverka om kunskapsstyrning. Utredningen föreslår vidare att Socialstyrelsens instruktion ändras för att förtydliga Socialstyrelsens roll i kunskapsstödjande och kunskapsstyrande hänseende. Utredningen konstaterar att en mindre detaljerad statlig styrning ligger i linje med den inriktning som regeringen angett i budgetpropositionen för 2016 (prop. 2015/16:1). Regeringen framhåller i denna att den statliga styrningen ska utvecklas i en riktning som innebär att verksamhetsnära kunskap, erfarenhet och yrkesetik blir mer vägledande och att detaljstyrningen generellt bör minska till förmån för en mer strategisk styrning präglad av tillit och förtroende. Utredningens slutsats är att även om den nya landstingsgemensamma modellen för kunskapsstyrning i sig är ett stort och viktigt steg framåt, kommer en hel del arbete att krävas för att modellen och organisationen bakom ska bli den självklara aktören när det gäller landstingens arbete med kunskapsstyrning. Det handlar om hur huvudmännen arbetar med frågan och vilka resurser och mandat som ges de personer som ska vara involverade i arbetet, exempelvis representation från professioner och patientföreträdare, samt hur den kommunala hälso- och sjukvården behandlas. Det handlar också om samarbetet mellan staten och huvudmännen samt den övergripande statliga inriktningen för och uppföljningen av vården, samt effekterna av det nya arbetssättet. Utredningen har remitterats.

Högspecialiserad vård

I propositionen En ny beslutsprocess för den högspecialiserade vården (prop. 2017/18:40) föreslår regeringen att en ny beslutsprocess införs. Den ersätter den nationella samordningen av riks-sjukvården och den nationella nivåstruktureringen av cancervården. Beslutsprocessen innebär att Socialstyrelsen beslutar vilken hälso- och sjukvård som ska utgöra nationell högspecialiserad vård och på hur många enheter sådan vård ska bedrivas. Dagens Rikssjukvårdsnämnd bör enligt förslaget ersättas av ett nytt särskilt beslutsorgan, Nämnden för nationell högspecialiserad vård. Nämndens uppgift bör vara att, efter ansökningar från landstingen, besluta om tillstånd och villkor för att bedriva nationell högspecialiserad vård. Regeringen anser att nämnden, utöver ordföranden, bör bestå av sex ledamöter. De sex ledamöterna, samt ersättarna för dessa, bör utses av

regeringen och representera respektive sjukvårdsregion. Socialstyrelsens generaldirektör bör enligt förslaget vara ordförande i den nya nämnden.

När det gäller regional högspecialiserad vård anser regeringen att sjukvårdsregionerna själva bör besluta om koncentration av vård inom den egna sjukvårdsregionen och anför bland annat följande.

Regeringens bedömning innebär att ansvaret för att fatta beslut om vilken vård som ska koncentreras på regional nivå och om var den vården ska bedrivas ligger hos varje enskild sjukvårdsregion och dess landsting. För att det ska fungera måste landstingen utforma effektiva beslutsprocesser och sjukvårdsregionerna ha mandat att besluta om koncentration på regional nivå genom en regional beslutsfunktion. En sådan funktion saknas i flera regioner i dag [...]. De traditionella formerna för samarbete inom ramen för samverkansnämnden, där sjukvårdsregionen saknar beslutsmandat och där samtliga beslut därför behöver godkännas i respektive landsting, har visat sig vara ett hinder för en fungerande samordning och rationell resursanvändning inom sjukvårdsregionerna. Den uppföljning som bedrivs av Socialstyrelsen visar också på stora skillnader i samarbets- och beslutsförmåga mellan sjukvårdsregionerna. Regeringens bedömning är att sjukvårdsregionerna behöver få ett tydligare beslutsmandat i frågor som avser nivåstrukturering av vård på regional nivå. Det kan exempelvis ske genom att den traditionella samverkansnämnden ersätts med en gemensam nämnd eller ett kommunalförbund, till vilken landstingen i sjukvårdsregionen har överlåtitt beslutanderätt [...]. Med regeringens förslag blir förväntan högre på sjukvårdsregionerna att förstärka sin beslutsförmåga att koncentrera vård inom den egna sjukvårdsregionen. Regeringen anser att det är viktigt att följa utvecklingen av hur koncentration av vård fortskrider på regional nivå.

Förslaget bereds för närvarande i riksdagen. Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2018.

Landstingens enkätsvar

Samverkan i hälso- och sjukvårdsfrågor sker enligt svaren från landstingen på olika nivåer och i olika former. På regional nivå är den viktigaste samverkan den som sker inom de sex sjukvårdsregionerna (se sammanställningar nedan). Det sker dock även samverkan på nationell nivå och i andra konstellationer. Här följer några exempel på sådan samverkan, utöver sjukvårdsregionerna, som landstingen har tagit upp i sina svar:

- Etableringen av en nationellt sammanhållen kunskapsstyrning.
- Nätverk via Sveriges kommuner och landsting. Bland annat nätverk för region/landstingsdirektörer, sjukvårdsdirektörer och ekonomidirektörer osv. Hanterar till exempel frågor om ordnat införande av nya dyra läkemedel och medicinsk utrustning.
- SKL Kommentus Inköpscentral som ägs av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) samt en majoritet av Sveriges kommuner.
- Samtliga landsting samverkar genom kommunalförbundet Svenskt Ambulansflyg. Ändamålet är att för medlemmarnas räkning tillhandahålla ambulansflyg.
- Hälsofrämjande hälso- och sjukvård (HSF). En medlemsorganisation där samtliga landsting är medlemmar. Det svenska nätverket för Hälsofrämjande hälso- och sjukvård (HFS) etablerades 1996. Nätverket är en del av det internationella nätverket Health Promoting Hospitals and health services, HPH, initierat av WHO 1993.
- Samverkan kring e-hälsa inom ramen för Inera AB. Inera koordinerar landstingens gemensamma e-hälsoarbete och utvecklar digitala tjänster i samverkan med landsting och kommuner.

De landsting som har universitetssjukhus samarbetar, dels i form av olika nätverk, dels inom områden avseende rikssjukvård.

Skandionkliniken för avancerad strålbehandling drivs gemensamt som ett kommunalförbund av de sju landsting som har universitetssjukhus.

- Inom IT finns ett samarbete mellan landstingen i Södermanland, Västernorrland, Västerbotten, Örebro och Blekinge (kallat SUSSA) som handlar om gemensam upphandling av vårdinformati-
onsstöd.
- Regionsamverkan Sydsverige har ett utskott och en arbetsgrupp inom Hälso- och sjukvård. Arbetet på området är pausat under 2017.

Norra sjukvårdsregionen

Norrandstingens Regionförbund (NRF) bildades 2005 av de fyra nordligaste landstingen. Regionförbundet är ett kommunalförbund i norra sjukvårdsregionen som ska tillvarata och utveckla gemen-

samma intressen inom hälso- och sjukvård, utbildning och forskning och därmed sammanhängande verksamheter. Inom specifika områden finns även nätverk och mer informella samrådsfunktioner upprättade.

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.

Samverkan sker i hög grad inom läkemedelsområdet mellan de fyra norrlandstingens läkemedelsenheter och läkemedelskommittéer. Samverkan sker bl.a. inom upphandling av läkemedel och läkemedelsförsörjning, rådgivning, information och utbildning i läkemedelsfrågor samt styrning och stöd vid införande av nya läkemedel. Det finns ett tjugotal regionala chefsråd inom olika områden samt ytterligare ett antal expert- och arbetsgrupper. Det finns också ett chefsråd kring folkhälsa med en politisk referensgrupp med representation från alla fyra länen.

De fyra norrlandstingens har tillsammans med de närliggande universiteterna 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. De fyra norrlandstingens har sedan flera år etablerat en stark samverkan mellan de fyra huvudmännens FoUU-verksamheter tillsammans med relaterade universitet. Det för de fyra norrlandstingens gemensamma forskningsanslaget Visare Norr förutsätter samverkan mellan landstingen och regionerna. Det etablerade nätverket Forum Norr – för klinisk forskning underlättar för forskare och prövare att på ett säkert sätt få tillgång till sjukvårdens resurser i form av biobanksprov, journaluppgifter, kvalitetsregisterdata och patienter som vill medverka i studier. Målsättningen med Forum Norr är att producera konkurrenskraftig och användbar forskning av hög kvalitet genom att öka antalet patienter och forskningspersoner, samt att bidra till akademisering vid de fyra landsting där läkarutbildning bedrivs.

Gemensamt arbete sker också inom ramen för Regionalt cancercentrum (RCC) med en gemensamt framtagen cancerpreventionsplan och arbetsgrupper inom tobak, alkohol, fysisk aktivitet, mat,

säkrare sex samt ett antal befolkningskampanjer med folktandvården. Det finns även en regional samverkansgrupp för kunskapsstyrning (RSK).

Uppsala-Örebro sjukvårdsregion

Samverkansnämnden för Uppsala-Örebro sjukvårdsregion är ett regionalt politiskt organ för de sju landstingen i Uppsala-Örebro sjukvårdsregion: Region Gävleborg, Region Uppsala, Region Västmanland, Region Örebro län, Landstinget Dalarna, Landstinget Sörmland och Landstinget i Värmland. Samarbetet regleras i ett samverkansavtal. Nuvarande avtal inom regionen löper till utgången av 2019.

Inom denna samverkan ryms bland annat reglerat samarbete avseende remitterad vård med de två universitetssjukhusen men även exempelvis inom cancersatsningen, arbets- och miljömedicin, forskning, sällsynta sjukdomar liksom inom kunskapsstyrning, upphandlingar och utbildningsfrågor.

Samverkansnämnden är sjukvårdsregionens politiska ledning. Nämnden består av förtroendevalda från respektive landsting, som ingår i regionen. Landstings- och regiondirektörgruppen utgörs av landstings- och regiondirektörerna i de samverkande landstingen. Gruppen har det övergripande ansvaret för beredningsgruppens arbete och behandlar de ärenden som föreläggs Samverkansnämnden för beslut. Beredningsgruppen ansvarar för aktiviteter och åtgärder kopplade till samverkansnämndens verksamhetsplan. Beredningsgruppen utgörs av tjänstemän som utsetts och har mandat av respektive region-/landstingsdirektör. Varje landsting representeras av en tjänsteman. De två universitetssjukhusen har därutöver en representant vardera.

Inom ramen för samverkansnämnden i Uppsala-Örebro sjukvårdsregion finns bl.a. dessa samarbeten:

- Regionala läkemedelsrådet (RLL)
- Regionalt cancercentrum (RCC)
- Arbets- och miljömedicinska kliniken
- Regionalt Biobankscentrum
- Regional HTA-enhet

- Registercentrum
- Centrum för sällsynta diagnoser
- Regionalt Forskningsråd
- Forum Uppsala-Örebro
- 24 specialitetsråd
- Flera medicinska programråd
- Regionala kunskapsstyrningsgruppen
- Utvecklingsgruppen
- Hornhinnebanken
- Regionala utbildnings- och kompetensråd (RuR)
- Vårdavtalsgruppen
- Upphandlingsgruppen.

Varuförsörjningsnämnden (VF) är en gemensam nämnd för upphandling av förbrukningsvaror inom sjukvård och tandvård. I denna ingår landstingen i Örebro, Västmanland, Södermanland och Uppsala.

Stockholm-Gotlands sjukvårdsregion

Stockholms läns landsting och Region Gotland samverkar i Samverkansnämnden Stockholm-Gotland. Samverkan är reglerad i avtal och samverkansnämndens uppdrag är att skapa förutsättningar som ger regionens invånare lika tillgång till sjukvård. Samverkan sker på politisk nivå och tjänstemannanivå. Huvuddelen av samarbetet mellan region Gotland och Stockholms läns landsting bygger dock på bilaterala överenskommelser.

Sjukvårdsregionen Stockholm-Gotland är i jämförelse med övriga sjukvårdsregioner speciell på så sätt att det handlar om landets största sjukvårdshuvudman i samverkan med landets minsta. Exempel på frågor som enligt samverkansnämnden måste hanteras är hur gotlänningarna får tillgång till den specialiserade sjukvård de inte själva har, hur kunskap och kompetens utvecklas och vidmakthålls samt hur samverkansformer utvecklas som gagnar båda parter.

Ö-läget och det begränsade befolkningsunderlaget gör att Gotland står inför särskilt stora utmaningar för att upprätthålla och utveckla hälso- och sjukvården med hänsyn till den medicinska och medicintekniska utvecklingen. Kostnadsutvecklingen inom hälso-

och sjukvården riskerar för Gotlands del att tränga undan det primärkommunala uppdraget. Region Gotland kommer på grund av ö-läget även fortsättningsvis att behöva erbjuda mer sjukvård på plats än befolkningsunderlaget medger.

I en avsiktsförklaring mellan Region Gotland och Stockholms läns landsting är samarbete inom vård och kunskap preciserade samverkansområden. Region Gotland och Stockholms läns landsting har samarbete avseende kunskapsstyrningsområdet och utgör tillsammans ett Regional cancercentrum (RCC). Region Gotland och Stockholms läns landsting har gemensamt journalsystem och samverkar också när det gäller upphandling.

Stockholms läns landsting har också ett mellanlänsavtal med landstinget i Uppsala län. Avtalet omfattar invånare som är folkbokförda inom Stockholms län och Uppsala län och avser valfrihet inom högspecialiserad slutenvård efter remiss från läkare i hemlandstinget, akut- och förlossningsvård i grannlandstinget även vid insjuknande i hemlandstinget, samt akut slutenvård.

Stockholms läns landsting har även samverkansavtal med landstingen i Uppsala, Södermanlands och Västmanlands län avseende listning över länsgräns. Samverkansavtalet om listning över länsgräns ger invånarna i länen rätt att lista sig vid valfri husläkarmottagning/vårdcentral.

Region Gotland har ett samverkansavtal med Karolinska sjukhuset som reglerar köp av högspecialiserad vård. Region Gotland har också en överenskommelse om samverkan med Uppsala universitet. Hälso- och sjukvården samarbetar med universitetet inom flera områden.

Sydöstra sjukvårdsregionen

Sydöstra sjukvårdsregionen är ett samarbete kring högspecialiserad sjukvård mellan landstinget i Kalmar, Region Jönköping och Region Östergötland. Samverkansnämnden är en gemensam nämnd med representanter från landstingen i Östergötlands, Kalmar och Jönköpings län och med placering i Region Östergötland. Nämnden, som är underställd landstingsfullmäktige/regionfullmäktige, är en politisk nämnd med egen beslutanderätt i regionsjukvårdsfrågor.

Samverkansnämnden beslutar om vilken sjukvård inom de regiongemensamma sjukvårdsområdena som ska samordnas inom sydöstra sjukvårdsregionen. De beslutar även till vilken enhet den ska samordnas. Nämnden får besluta att viss regionsjukvård ska bedrivas vid enhet utanför regionen. Nämnden har också beslutanderätt över fördelning av tilldelad budget från respektive landsting/region för regiongemensam verksamhet. Nämndens uppgifter, arbetsformer och organisation regleras i särskilt reglemente. Förutom samverkansnämnden finns det en gemensam regionsjukvårdsledning, centrumråd och regionala medicinska programgrupper. Dessa samarbeten har lett till att man från och med den 1 januari 2015 enats om att samarbeta även i andra frågor än sjukvård i samverkansnämnden.

Inom Forskningsrådet i Sydöstra Sverige (FORSS) sker samverkan på forskningsområdet mellan Landstinget i Kalmar län, Region Östergötland, Region Jönköpings län, Region Kronoberg samt Medicinska fakulteten vid Linköpings universitet, Jönköping University och Linnéuniversitetet.

Landstinget i Kalmar län har också på flera områden samverkan med Kronoberg och Blekinge på tjänstemanna- och verksamhetsnivå. I specifika frågor eller projekt sker även samverkan i andra konstellationer.

Västra sjukvårdsregionen

För den västra sjukvårdsregionen sker samverkan mellan Västra Götalandsregionen och de norra kommunerna (Kungsbacka, Varberg, Falkenberg) i Region Halland. Samverkansnämnden är ett politiskt samverkansorgan som har en rådgivande och rekommenderande funktion. Nämndens uppgift är att handha, utveckla och följa upp den samverkan som regleras i samverkansavtalet.

Västra Götalandsregionen och region Halland har skrivit samverkansavtal som reglerar att alla invånare har tillgång till högspecialiserad vård, länssjukvård och möjlighet att välja öppenvård fritt inom området.

En verksamhet i Västra Sjukvårdsregionen är Regionalt cancercentrum väst (RCC Väst). Frågor bereds politiskt i Västra samverkansnämnden men beslut fattas av respektive huvudman.

Västra Götalandsregionen har även samverkansavtal med landstinget i Värmland inom Hälso- och sjukvårdsområdet.

Region Halland har mellanregionala samarbeten både genom Västra samverkansnämnden och Södra regionvårdsnämnden. Samarbete mellan kringliggande landsting och regioner sker både i samverkans- och utvecklingsfrågor och genom erfarenhetsutbyten avseende patientärenden. Både Södra och Västra sjukvårdsregionerna har som syfte att uppnå högsta möjliga kvalitet, tillgänglighet och valfrihet inom hälso- och sjukvården samt specialiststandvården liksom att sträva efter att tillvarata och utveckla gemensamma intressen och att effektivt utnyttja resurserna inom hälso- och sjukvård. Gemensamma intressen kan exempelvis vara forskning, utbildning och kompetensutveckling inom såväl det direkt patientinriktade som det administrativa området.

De båda sjukvårdsregionerna har startat ett gemensamt arbete kring nivåstrukturering. Det grundar sig i förståelsen att en del av den högspecialiserade vården enbart kan finnas på ett av de två universitetssjukhusen i framtiden, och att även den mer specialiserade vården behöver koncentreras, men inte automatiskt centraliseras på ett universitetssjukhus.

Det finns även ett samarbete kring ST-läkare. Samarbetet sker via de gemensamma nämnderna. Samverkan gör det möjligt för halländska ST-läkare att tillgodogöra sig klinisk utbildning och möjliggör för ST-läkare i Västra Götalandsregionen och Skåne att ta del av densamma på de halländska sjukhusen.

Region Halland samverkar även med landstingen i Blekinge, Kronoberg och Kalmar rörande 1177. Eftersom samarbetet regleras genom avtal sker beslut och beredning inom de ordinarie beslutsvägarna inom respektive organisation.

Södra sjukvårdsregionen

I den Södra sjukvårdsregionen samverkar landstingen i Blekinge, Kronobergs och Skåne län samt södra delen av Hallands län (kommunerna Halmstad, Laholm och Hylte). Södra Regionvårdsnämnden är en gemensam politisk nämnd där ledamöterna utses av de fyra landstingen. Inom denna sker samarbete bland annat kring cancerbehandlingar och registercentrum.

Region Kronoberg och Landstinget Blekinge har sedan länge en nära samverkan avseende hjärtsjukvården genom samarbetsavtal. Dessa två landsting har även en gemensam nämnd kring i huvudsak mikrobiologi och viss cancer.

Region Kronoberg samverkar även inom Forskningsrådet i Sydöstra Sverige (FORSS) med Landstinget i Kalmar län, Region Östergötland, Region Jönköpings län samt Medicinska fakulteten vid Linköpings universitet, Jönköping University och Linnéuniversitetet.

6.1.2 Regional utveckling och tillväxt

Nationella samarbeten om regional utveckling och tillväxt

Reglab är ett nationellt forum för erfarenhetsutbyte och lärande om regional utveckling. Reglab har 24 medlemmar, som äger och finansierar verksamheten: samtliga aktörer med regionalt utvecklingsansvar, Tillväxtverket, Vinnova och SKL.

Ett annat exempel på samverkan som omfattar alla regionalt utvecklingsansvariga är den som bedrivs inom ramen för det statliga bolaget *Almi Företagspartner AB (Almi)*. Almis uppdrag är att skapa tillväxt och förnyelse i näringslivet genom finansiering i kombination med rådgivning. Almi är moderbolag i en koncern med operativ verksamhet i 16 regionala dotterbolag samt riskkapitalverksamhet i Almi Invest AB. De regionala dotterbolagen ägs till 51 procent av moderbolaget och till 49 procent av regionala ägare såsom landsting eller regionförbund. Ett exempel bland de övriga är ALMI företagspartner Mitt AB som ägs gemensamt av Landstinget Västernorrland, Region Jämtland Härjedalen och svenska staten.

Genom SKL finns nätverket *Regional kontakt*. Nätverket utgörs av direktörer eller chefer från självstyrelse- och samverkansorgan/landsting med ansvar för regional utveckling. Inriktningen är strategiskt och operativt regionalt tillväxtarbete liksom infrastrukturplanering.

Samarbete inom regional utveckling med anknytning till EU

Ett exempel på reglerat samarbete inom regional utveckling är strukturfondernas programområden. Därutöver ingår också flera regionalt utvecklingsansvariga i olika gränsöverskridande samarbeten via Interreg-program.

EU:s strukturfondsprogram inom målet för investeringar för tillväxt och sysselsättning är indelade i enlighet med de åtta så kallade NUTS¹2-områdena. 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 som beslutar om ansökningar om medel. 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.

De åtta geografiska programområdena är:

- Övre Norrland, med Västerbottens och Norrbottens län.
- Mellersta Norrland, med Jämtlands och Västernorrlands län.
- Norra Mellansverige, med Gävleborgs, Dalarnas och Värmlands län.
- Östra Mellansverige, med Uppsala, Västmanlands, Södermanlands, Östergötlands och Örebro län.
- Stockholm, med Stockholms län.
- Västsverige, med Västra Götalands och Hallands län.
- Småland och Öarna med Jönköpings, Kronobergs, Kalmar och Gotlands län.
- Skåne-Blekinge, med Skåne och Blekinge län.

Utöver dessa programområden samverkar flera landsting och regionförbund inom ramen för EU:s gränsregionala Interreg-program. EU:s program för territoriellt samarbete är det instrument inom sammanhållningspolitiken som utformats för att lösa utmaningar

¹ Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques.

som överskrider nationsgränser och kräver en gemensam lösning. Sverige deltar i flera Interreg-program. Ett exempel bland de övriga är Interreg Öresund-Kattegat-Skagerrak som i Sverige omfattar Skåne, Halland och Västra Götaland. I övervakningskommitté och styrkommitté för programmet sitter bland annat representanter för regionalt utvecklingsansvariga.

Ett annat exempel på EU-anknuten samverkan kring regional utveckling är de olika Bryssel-kontor kring vilka olika regionalt utvecklingsansvariga samverkar. Ett exempel är *Mid Sweden European Office* som är Jämtland Härjedalens och Västernorrlands gemensamma representation i Bryssel. Kontoret drivs som ett samarbete mellan Region Jämtland Härjedalen, Region Västernorrland och Kommunförbundet Västernorrland. Mid Sweden European Office bygger på ett samarbetsavtal mellan parterna. Ett ytterligare exempel är *Central Sweden*, som är en ekonomisk förening som driver ett gemensamt kontor i Bryssel för Region Örebro, Region Gävleborg och Region Dalarna.

Utöver att driva Bryssel-kontor samverkar regionalt utvecklingsansvariga också i konstellationer som utgör arenor för EU-frågor.

Europaforum Norra Sverige är de fyra nordligaste länens samarbete för att påverka EU. Syftet är att samordna insatserna från norra Sverige gentemot EU-nivån samt att sprida kunskap om och förankra EU-politiken hos lokala och regionala politiker. Arbetet leds av tolv rapportörer, tre från varje län. Som stöd i sitt arbete har rapportörerna en tjänstemannagrupp med representanter från landsting, regionförbund, kommunförbund och regionkontoren North Sweden och Mid Sweden. Samtliga rapportörer har ett politiskt mandat från respektive landsting, regionförbund och kommunförbund. Europaforum Norra Sverige är inte ett representativt organ utan ett nätverkssamarbete som bygger på intresse och engagemang från rapportörer och andra politiker.

Ett ytterligare exempel är *Stockholmsregionens Europaförening* som är en intresseförening för att påverka och dra nytta av EU-medlemskapet. Föreningen bildades 2011 av huvudmännen Stockholms stad, Stockholms läns landsting och Kommunförbundet Stockholms län. Medlemmar är även Region Uppsala, Regionförbundet Sörmland, Region Västmanland, Region Gotland och Mälardalsrådet.

Länsöverskridande samverkan om regional tillväxt och utveckling

Regionalt utvecklingsansvariga aktörer samverkar i många konstellationer och i många olika former om frågor som rör regional tillväxt och utveckling. Nedan följer några exempel.

I *Analyssamverkan Norr* ingår Region Västerbotten, Länsstyrelsen Västernorrland, Region Jämtland Härjedalen, Landstinget Norrbotten, Landstinget Västernorrland, Länsstyrelsen Västerbotten och Länsstyrelsen Norrbotten. Förvaltning sker av Region Västerbotten. Analyssamverkan Norr är ett forum för analytiker vars arbete har sin utgångspunkt på mer funktionella geografier än administrativa gränser. Syftet är att växla upp norra Sveriges analyskapacitet.

Mälardalsrådet är en ideell och politiskt styrd samverkansorganisation för kommuner, landsting och regioner i Stockholm-Mälardalenregionen. Mälardalsrådets fokusområden är infrastruktur och transporter, kunskap och kompetens, samt internationell konkurrenskraft. Dessa fokusområden får sitt mandat av Mälardalsrådets styrelse och drivs i processform av Mälardalsrådets kansli. I Mälardalsrådet ingår bland annat Södermanlands läns landsting, Stockholms läns landsting, Region Örebro län, Region Västmanland och Region Uppsala. Bland associerade medlemmar återfinns Region Östergötland, Region Gävleborg och Region Gotland.

Med visionen *Europas mest attraktiva storstadsregion* samarbetar regionalt utvecklingsansvariga i sju län i östra Mellansverige. Västmanlands, Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Östergötland, Örebros och Gävleborgs län utgör *Östra Mellansverige-samarbetet* (ÖMS). Samarbetet kretsar kring befolkningsutmaningen och dess koppling till bostadsplanering, arbetsmarknad, utbildning, kompetensförsörjning och infrastruktur. Tillsammans har man också tagit fram dokumentet ÖMS 2050 – samverkan och planering i östra Mellansverige. Den politiska ÖMS-grupperingen består av ordförande i regionala utvecklingsnämnder, samhällsplaneringsnämnder och regionförbund eller motsvarande och möts sex gånger per år. Arbetet får stöd av ÖMS direktorsgrupp som omfattar regionala utvecklingsdirektörer och regiondirektörer eller motsvarande.

Inom regional utveckling finns flera samarbeten mellan Västra Götaland och Värmland. *Dalslandskanal* är ett aktiebolag som Västra Götalands läns landsting och Region Värmland driver tillsammans

med kommuner i Västra Götaland och Värmland. Bolaget svarar bland annat för drift, underhåll och förvaltning av dess slussar, fastigheter, markområden, serviceanläggningar och broar/bryggor utmed sjösystemet. Det så kallade *Vänersamarbetet* är en ekonomisk förening med drygt tio kommuner som medlemmar och finansiellt stöd från Region Värmland och Västra Götalandsregionen. Vänersamarbetet arbetar för en hållbar utveckling av Vänern inom områdena samordning, näringsliv och information.

En sydvästlig samarbetskonstellation är *Treregionmötena*, där Region Halland ingår tillsammans med Region Skåne och Västra Götalandsregionen. Sedan förra mandatperioden träffas regionstyrelsens ordförande och vice ordförande samt regiondirektörer och de regionala utvecklingsdirektörerna från Region Skåne, Region Halland och Västra Götalandsregionen på ett så kallat Treregionmöte ett par gånger per år. Syfte med dessa möten är att skapa samsyn och samverka i gemensamma frågor som rör de allt geografiskt större arbetsmarknadsregionerna i Sydvästra Sverige. Samverkan har till exempel handlat om att ta fram ett gemensamt positionspapper som avser infrastruktur och kollektivtrafik utmed den för alla så viktiga Väst kustbanan. Treregionmötena är ett samrådsorgan utan egen beslutanderätt.

Regionsamverkan Sydsverige är en ideell förening med överenskommelsen att, med medborgarnas bästa för ögonen, utveckla samarbetet mellan verksamheterna i Landstinget i Kalmar län, Regionförbundet i Kalmar län, Landstinget Blekinge, Region Blekinge, Region Skåne, Kommunförbundet Skåne, Region Kronoberg, Region Halland och Region Jönköpings län. Målsättningen är att skapa en grund för ökad tillväxt i Sydsverige i ekonomiskt, ekologiskt, kulturellt och socialt hänseende. Grunden för denna ambition ska vara en strävan efter en helhetsorienterad och långsiktigt hållbar utveckling. Fokus för samarbetet i Regionsamverkan Sydsverige handlar om framtagande av gemensamma policyer och planer inom områdena regional utveckling, infrastruktur, kollektivtrafik, kultur samt hälso- och sjukvård. I samarbetet finns utskott, styrelse och representantskap.

6.1.3 Infrastrukturplanering

Nedan följer ett urval av de samarbeten kring infrastrukturplanering som landsting och kommunala samverkansorgan tagit upp i sina svar.

En gemensam analysplan för de fyra nordligaste länen togs fram för perioden 2010–2020. Därefter gjordes en gemensam systemanalys för Norrbotten och Västerbottens transportsystem inför arbetet med länstransportplanen 2018–2029. Norrbotniabanan AB ägs tillsammans av Region Norrbotten, landstinget i Västerbotten, Region Västerbotten samt berörda kommuner längs den tänkta bansträckan.

De regionalt utvecklingsansvariga i de fem nordligaste länen samt Region Örebro län samverkar i ett projekt som heter *Botniska korridoren*. Korridoren är en del av EU:s stomnätverk för transporter.

Projekt Mittstråket är en samverkan mellan landsting och kommuner i Jämtlands och Västernorrlands län för att förbättra trafiksituationen längs Mittstråket (Sundsvall–Trondheim).

Partnerskap Atlantbanan är ett samarbete mellan ett antal kommuner samt länsplaneupprättarna i Jämtlands, Västernorrlands och Gävleborgs län. Partnerskapet har som övergripande uppgift att tillsammans med anslutande samarbeten verka för utveckling av Norra Stambanan, Mittbanan och trafiken på dessa banor.

Nya Ostkustbanan AB är ett gemensamt bolag mellan Region Gävleborg, Region Västernorrland och berörda kommuner utmed kusten från Gävle till Örnsköldsvik för att bedriva påverkansarbete och ta fram underlag i form av kartläggning, analyser, utredningar etc. Syftet är att påskynda en dubbelspårsutbyggnad på Ostkustbanan mellan Gävle och Härnösand.

En Bättre Sits är ett tematiskt infrastruktursamarbete inom Mälardalsrådet. Syftet är ta fram underlag i form av kartläggning, analyser, utredningar etc. för att kunna utveckla och prioritera infrastruktursatsningar i ett storregionalt perspektiv. I samarbetet deltar ett stort antal intressenter i de sju länen Stockholm, Uppsala, Västmanland, Örebro, Södermanland, Östergötland och Gotland. Arbetet har växt fram som en stark process mellan en stor grupp politiker från regionen med stöd av tjänstepersoner från sju län och många samverkande organisationer. På politisk nivå är samarbetet uppdelat i två grupper – den lilla och en stora politikergruppen.

Dessa grupper speglas sedan i en liknande uppdelning på tjänstemannanivå.

Partnerskap bergslagsdiagonalen är ett samarbete mellan landsting respektive regionförbund från Östergötlands, Örebro, Dalarnas och Gävleborgs län samt ett antal kommuner. Samarbetet syftar till att lyfta fram och utveckla i första hand väg 50 från Mjölby och norrut.

Samarbete mellan Västra Götalandsregionen, Värmland och Halland då parterna ingår i en gemensam region för Trafikverket.

Samarbete inom ramen för *Oslo–Stockholm 2.55 AB*. Syftet är bättre förbindelser mellan Oslo och Stockholm. Samarbete sker genom ett aktiebolag som ägs av Karlstads kommun, Region Värmland, Örebro kommun och Region Örebro län.

Västsvenska paketet är ett samarbete mellan staten genom Trafikverket, Västra Götalandsregionen, Region Halland, Göteborgs stad, Västtrafik och Göteborgsregionens kommunalförbund.

Götalandsbanan – Europakorridoren. En gemensam organisation mellan olika parter inom länen längs med Götalandsbanan. Det finns även nätverk kring t.ex. Jönköpingsbanan.

Stambanan.com. samverkar för att utveckla södra stambanan och har bland annat landstingen respektive regionförbund i Skåne, Blekinge och Småland samt ett antal kommuner som medlemmar.

E22 AB är ett samarbete mellan bland annat Region Blekinge, Region Skåne, Regionförbundet i Kalmar län och Region Östergötland som verkar för en utbyggnad av väg E22 till motorväg/fyrfältsväg mellan Trelleborg och Norrköping.

När det gäller bredband finns det bland annat samverkan inom *Bredbandskoordinatorer syd* som omfattar Småland, Blekinge och Halland samt inom Regionsamverkan Sydsverige.

I södra Sverige sker samverkan kring infrastrukturfrågor framför allt inom *Regionsamverkan Sydsverige*. Uppdraget inom infrastruktur är att synkronisera infrastrukturplaneringen i Sydsverige. Verksamheten utgår både ifrån statens uppdrag till regionalt utvecklingsansvariga att upprätta regionala transportinfrastrukturplaner och det bredare uppdraget att medverka i det nationella arbetet, företräda regionernas intressen samt att verka för att den statliga planeringen samordnas med de regionala och kommunala utvecklingsinsatserna. I samband med åtgärdsplaneringen för nationell plan och regionala planer 2018–2029 togs dokumentet ”Sydsvenska

prioriteringar” fram som pekar ut de prioriterade insatserna under planperioden.

Det finns även samarbeten mellan de tre storstäderna och de tre storstadsregionerna.

6.1.4 Kollektivtrafik

Samverkan mellan kollektivtrafikmyndigheter i angränsande län är delvis reglerad. Enligt 9 § i lagen (2010:1065) om kollektivtrafik ska den regionala kollektivtrafikmyndigheten (RKM) upprätta ett regionalt trafikförsörjningsprogram. Detta ska ske efter samråd med motsvarande myndigheter i angränsande län.

Utöver samråd kring trafikförsörjningsprogram redovisar de flesta landsting och regionförbund att de samarbetar med flera andra regionala kollektivtrafikmyndigheter i främst angränsande län i frågor som rör både allmän och särskild kollektivtrafik, biljettsamverkan, gränsöverskridande trafik, teknikutveckling med mera. Detta regleras i regel genom avtal.

Svensk kollektivtrafik är en branschorganisation för regionala kollektivtrafikmyndigheter och länstrafikbolag. Svensk Kollektivtrafik driver ett antal olika nätverk som regelbundet träffas för erfarenhetsutbyte inom olika områden. Juridiskt är Svensk kollektivtrafik en förening med medlemmar.

AB Transitio anskaffar, finansierar och förvaltar spårfordon åt sina ägare som utgörs av 20 landsting/regionförbund och kollektivtrafikmyndigheter.

Nedan följer ett flertal exempel på samverkan kring regional kollektivtrafik.

- *Norrtåg AB* driver regional tågtrafik i de fyra nordligaste länen och ägs av numera av de regionala kollektivtrafikmyndigheterna i Norrbotten och Västernorrland, Länstrafikbolaget Västerbotten och Region Jämtland Härjedalen. Landstingen i de fyra nordligaste länen (Västerbottens Läns Landsting, Landstinget Västernorrland, Region Jämtland Härjedalen och Norrbottens Läns Landsting) är delfinansierare i Norrtåg.
- *Tåg i Bergslagen AB* (TiB) ägs till lika delar av Region Örebro, Västmanlands Läns Landsting, Region Gävleborg samt Region Dalarna.

- Stockholms läns landsting har samverkansavtal om utveckling av regionaltågstrafik i Östra Sverige med de regionala kollektivtrafikmyndigheterna i Södermanlands, Uppsala, Västmanlands, Östergötlands och Örebro län.
- *Mälardalstrafik AB* (MÄLAB) är ett samarbete för utveckling och förvaltning av den regionala tågtrafiken i Stockholm-Mälardalregionen. Det gemensamma bolaget MÄLAB ägs av Stockholm läns landsting, Region Uppsala, Landstinget Sörmland, Region Västmanland, Region Örebro län och Region Östergötland.
- Region Västmanland och Region Örebro län äger 50 procent vardera av ett gemensamt bussbolag, som kommer att utföra tilldelad trafik i delar av Örebro län från hösten 2019. Bolaget har i dag all trafik i Västmanlands län tilldelad.
- *Värmlandstrafik AB* bedriver regional tågtrafik mellan Örebro och Värmlands län. Trafiken regleras genom ett avtal mellan Region Örebro län och Värmlandstrafik AB.
- Västra Götalandsregionen upphandlar och utför all kollektivtrafik i Kungsbacka kommun i Hallands län. Västra Götalandsregionen har också avtal med ansvarig för regional kollektivtrafik i Jönköpings län om *Västtågen* och med ansvarig för regional kollektivtrafik i Värmlands län om tågtrafik Karlstad-Göteborg.
- Landstingen i sydlänen samverkar kring övergripande kollektivtrafik inom ramen för ovan beskrivna *Regionsamverkan Syd-sverige*.
- *Öresundståg* är ett gemensamt tågtrafiksystem i Sydsverige och Danmark Huvudman för trafiken med Öresundstågen är inom Sverige bolaget Öresundståg AB som ägs av Skånetrafiken, Blekingetrafiken, Kalmar Länstrafik, Länstrafiken Kronoberg, Hallandstrafiken och Västtrafik.
- *Krösatågen* är ett regionaltågssystem som sedan 1985 transporterat passagerare på vissa sträckor i Jönköpings län och Kronobergs län och in i närliggande län, på länstrafikbolagens uppdrag. Krösatågen är ett samarbete mellan länstrafikbolagen i Jönköping, Kalmar, Halland, Blekinge, Kronoberg och Skåne.

6.1.5 Kultur och utbildning

Nationella samverkansorganisationer för regional kulturverksamhet

Det finns flera nationella samverkansorganisationer för regional kulturverksamhet. Nedan följer några exempel.

För parterna i kultursamverkansmodellen finns nationella nätverk som initieras av Kulturrådet och dess samverkansråd. Samtliga landsting utom Stockholms läns landsting är med i denna modell.

Nationellt finns även till exempel *Regional Musik i Sverige (RMS)*, som är ett samverkansorgan som arbetar för de svenska regionala musikinstitutionernas intressen och främjar samarbeten dem emellan. RMS har för närvarande 22 medlemsorganisationer, alla med ett regionalt uppdrag. Utgångspunkten för arbetet i RMS är samverkan mellan politikerna i musikinstitutionernas styrelser samt med dess ledning. Samtliga medlemsorganisationer uppstår statligt bidrag och får sina uppdrag från respektive landsting eller regionförbund. Liknande samverkansorganisationer finns inom områdena teater och museum.

Föreningen för regional biblioteksverksamhet (FRB) har till syfte att utifrån ett regionalt perspektiv främja biblioteksutvecklingen i landet. Medlemmar är landets läns- och regionbibliotek.

Filmregionerna är en ideell förening med uppgift att främja regionala filmverksamheter och deras intressen inom filmområdet samt arbeta med information, opinionsbildning och övriga gemensamma frågor. Samtliga landets nitton regionala filmverksamheter är medlemmar och deltar i Filmregionernas arbete genom möten, arbetsgrupper och styrelse. Medlemmarna organiseras inom antingen regionförbund, landsting, offentligt ägt bolag eller förening.

Exempel på regional samverkan kring kulturverksamhet

De fyra nordligaste länen, Norrbotten, Västerbotten, Västernorrland och Jämtland har ett mångårigt samarbete med utgångspunkt i gemensamma utmaningar som att överbygga avstånd, utveckla nationellt intressanta scener och verksamheter samt förmera ett kvalitativt utbud av kultur till medborgarna på jämlika villkor. Bland flera exempel på protokollförd verksamhet finns samverkan mellan

landstingens/regionernas verksamhet inom länsbiblioteksområdet, konstkonsulentområdet samt delar av scenkonstområdet.

Norrlands Nätverk för Musikteater och Dans (NMD) är ett kommunalförbund med fullmäktige och styrelse med landstingen/regionförbund i Norrbotten, Västerbotten, Västernorrland och Jämtland som medlemmar. Kommunalförbundet NMD:s uppgift är bland annat att medverka till att musikteater och dans blir tillgänglig för alla i norra Sverige, etablera NMD regionalt, nationellt och internationellt samt svara för övergripande koordinering av de i förbundet ingående ensemblerna.

Kulturstiftelsen Dalarnas museum är tillsammans med sin motsvarighet i Västmanland stiftare av *Ekomuseum Bergslagen*, tillsammans med några kommuner i Dalarnas och Västmanlands län.

Det saknas i övrigt en formaliserad politisk samverkan i Mälardalen på kulturområdet. Övergripande strategiska kulturfrågor, framför allt rörande samverkansmodellen diskuteras dock i ett femlänsnätverk mellan kulturchefer i Örebro, Västmanland, Södermanland, Stockholm och Uppsala.

Kulturtinget är ett årligen återkommande evenemang och en mötesplats för politiker och tjänstemän och fungerar som en arena för dialog och förmedling av kunskap kring aktuella frågor rörande kultur och kulturpolitik. Kulturtinget är ett samarbete mellan Region Örebro län, Region Västmanland, Landstinget Sörmland, Region Uppsala och Region Gävleborg. Detta samarbete sker på uppdrag av regionernas olika kulturnämnder.

Kulturakademien Trappan drivs som en ideell förening och syftar till kompetensutveckling för scenkonst och TV. Region Halland är medlem liksom flera verksamheter under Västra Götalandsregionen, t.ex. Film i Väst AB och Göteborgs symfoniker AB.

Tidigare nämnda ideella föreningen *Regionsamverkan Sydsverige* hanterar även kulturfrågor för sydlänen. Här handlar samarbetet framför allt om framtågande av gemensamma policyer och planer.

Musik i Syd är länsmusiken i Kronobergs län och Skåne län. Musik i Syd AB bildades 2003 genom en sammanslagning av verksamheterna i stiftelserna länsmusiken i Kronobergs län och länsmusiken i Skåne län. Bolaget ägs gemensamt av stiftelserna. Musik i Syd syftar till att ge människor tillgång till skapande och levande musikupplevelser.

Exempel på regional samverkan inom utbildning

Tidigare nämnda *Mälardalsrådet* utgör också en plattform för samverkan mellan landsting och regionförbund kopplat till kompetensförsörjning i projektet *En bättre matchning*. Samverkan omfattar regionalt utbildningsansvariga i sju län: Stockholm, Sörmland, Örebro, Västmanland, Uppsala, Gävleborg och Östergötland.

Inom utbildningsområdet har Landstinget Sörmland politiskt förankrad samverkan med Region Östergötland för naturbruksgymnasium.

För folkhögskolor har Region Värmland utbyte och samverkan mellan folkhögskolor i andra regioner, framför allt Västra Götaland. Samverkan har informell struktur.

6.1.6 På vilket sätt ges allmänheten möjlighet att ta del av diskussioner och beslut inom de olika samarbetsstrukturerna?

Flera landsting konstaterar att frågan är svår att besvara eftersom samverkan är så mångskiftande. Allmänhetens möjlighet att ta del av diskussioner och beslut inom samarbetsstrukturerna sker dock bland annat genom sammanträdesprotokoll, årsredovisningar och verksamhetsberättelser för de gemensamma nämnderna samt årsredovisningar, verksamhetsberättelser och bolags-/förbundsordningar för bolagen och förbunden. Många av samarbetsforumen har även egna hemsidor där information publiceras. Inom vissa verksamheter sker regelbundna möten med t.ex. patientföreträdare. Det ordnas även medborgardialoger och öppna seminarier i vissa frågor, för att möjliggöra inspel och synpunkter från allmänheten. Något landsting noterar dock att de flesta diskussioner i de länsöverskridande sammanhangen sker utan allmänhetens tydliga insyn och att media endast i begränsad omfattning följer dessa processer. Andra konstaterar att själva beslutsfattandet och diskussionerna kring detta följer organisationernas ordinarie beslutsstruktur och att allmänheten därmed har lika stor möjlighet att ta del av diskussioner och besluten som om de helt skulle skett inom den egna organisationen.

6.1.7 Den framtida utvecklingen av samverkan mellan landsting

Landstingens bedömning är att det sker en utveckling mot ökad samverkan inom samtliga verksamhetsområden. Av svaren framgår att det inom hälso- och sjukvårdsområdet pågår en intensiv utveckling med bland annat kunskapsstyrning som kommer innebära ytterligare behov av samverkansstrukturer. Sådana strukturer krävs också för utvecklingen av nivåstrukturering inom hälso- och sjukvården. Framtida ekonomiska åtaganden och investeringsbehov behöver hanteras i samverkan, så att resurser kan användas mer effektivt och så att olika specialiseringar kan förläggas på olika platser. Även framtida utmaningar vad avser kompetensförsörjning leder till ökade behov av samverkan. På många håll ställs det nya krav på tillgänglighet och utbyggd infrastruktur, bland annat för att befolkningen ökar. När infrastrukturen finns på plats behövs en god samverkan kring kollektivtrafiken för att kunna erbjuda trafikering med hög tillgänglighet, samordnade taxor- och biljettsystem och smidiga övergångar mellan trafikslag. Nedan följer några exempel på svar från landsting och samverkansorgan.

Region Skåne uttrycker sig på följande sätt. Bedömningen är att samverkan mellan landsting och regioner kommer att öka framöver men även samverkan mellan landstingen och kommunerna och den nationella nivån. Samhällsutvecklingen är komplex och olika aktörer liksom olika verksamhetsområden behöver samspela och samverka för att få bästa möjliga resultat. Det handlar om att utveckla processer med nytänkande kring strategisk och operativ styrning. Det handlar om att utveckla konkret verksamhet tillsammans, samarbeta kring planer och prioriteringar och föra fram en gemensam röst för att få starkare genomslagskraft men också använda varandras kompetens, dela på resurser för att få spetskompetens och att arbeta mer effektivt.

Stockholms läns landsting anför att: Mot bakgrund av den starka befolkningsutvecklingen i storstadsregionerna, att samhällsfrågor blir alltmer komplexa och ställer krav på specialisering och samordning, samt den ökande rörligheten i regionen där allt fler pendlar och rör sig över större geografisk yta, finns det anledning att utgå från att behovet av samverkan över länsgränserna kommer att kvar-

stå eller till och med öka. Detta gäller samtliga områden inom vilka Stockholms läns landsting är verksamt.

Västerbottens läns landsting respektive *Regionförbundet Västerbotten* anför följande. Samverkan inom hälso- och sjukvården bedöms öka. Inom hälso- och sjukvården pågår just nu en mycket intensiv utveckling med kunskapsstyrning som kommer innebära ytterligare samverkans-/samarbetsstrukturer inom norra sjukvårdsregionen. När det gäller nivåstrukturer ställer nyligen slutförda statliga utredningar och regeringens beslut med anledning av dessa ökade krav på samverkan mellan landstingen i norra regionen och övriga Sverige. Även framtida utmaningar vad avser kompetensförsörjning leder till ökade behov av samverkan. Då det gäller infrastrukturplanering så bedöms samverkan mellan olika regionala partners – i Sverige och även gränsregionalt- att kvarstå antingen på dagens relativt höga nivå eller till och med öka. Det är svårare att sja om utvecklingen när det gäller regional utveckling efter att frågan om storregioner fallit. Antingen fortsätter trenden med många funktionella samarbeten eller så kanske det ersätts av bredare politiska plattformar. Mest troligt kommer behovet att göra sin röst hörd och att kraftsamla att stärka större och bredare samarbeten, samtidigt som det kanske utvecklas än fler funktionella delregionala arbetsstrukturer. Samtal förs med Norrbotten, Västernorrland och Jämtland om gemensamma aktiviteter och ökad samverkan inom det regionala utvecklingsområdet.

Region Uppsala anför bland annat: Under senare år har tre utredningar genomförts, som alla drar slutsatsen att krävs förändringar av uppgiftsfördelning och struktur för att klara de utmaningar som de offentliga verksamheterna i framtiden kommer att ställas inför. Det har sedan dess inte framkommit något som talar för att behovet av samverkan skulle minska i framtiden. Tvärtom. Utmaningarna för regionalt utvecklingsansvariga kommer inte att försvinna. Behovet av samverkan kring kollektivtrafik, hälso- och sjukvård, regional utveckling och inom kulturområdet är fortsatt stort. Den optimala geografin för att lösa olika uppgifter kan dock variera. För Uppsalaregionen kan det innebära att samverkan kring infrastruktur, arbetsmarknad, näringsliv, forskning och innovation i första hand behöver stärkas söderut, mot den växande Stockholmsregionen. Medan det inom hälso- och sjukvårdens fält krävs fördjupad och långsiktig samverkan med länen inom nuva-

rande sjukvårdsregion. För Region Uppsala krävs långsiktighet i avtal och överenskommelser som garanterar patientunderlag för utveckling av Akademiska sjukhuset. Framtida ekonomiska åtaganden och investeringsbehov behöver hanteras i samverkan, så att resurser kan användas mer effektivt och att olika specialiseringar ska kunna förläggas på olika platser inom sjukvårdsregionen. En ökad befolkning kommer vidare att ställa helt nya krav på tillgänglighet och utbyggd infrastruktur. För att Mälardalenregionen ska kunna få del av de nödvändiga statliga investeringarna krävs det samverkan mellan länen och starka överenskommelser kring de viktigaste prioriteringarna.

Landstinget och Regionförbundet i Kalmar län anför: Inom regional utveckling finns ett fortsatt stort behov av samverkan som inom vissa områden också behöver öka. Strukturer behöver fastställas för det arbetet. Samverkan kommer med all säkerhet att öka på hälso- och sjukvårdsområdet, både nationellt och sjukvårdsregionalt. Ett exempel är kunskapsstyrningen där alla landsting just fattat beslut om att samverka i en struktur där stor tyngd läggs sjukvårdsregionalt. Samverkan inom kollektivtrafik kommer att öka, särskilt vad gäller biljettsamverkan. I och med att Samverkansnämnden har öppnat för fler frågeområden än hälso- och sjukvård är ambitionen att utveckla samarbetet.

Region Halland anför bland annat följande. Samhället utvecklas i en sådan riktning att den förutsätter en annan form av styrning, ledning och koordinering av samhällsutmaningarna. Den organisation som har bäst förutsättningar att kunna arbeta brett i ett nära samarbete med invånarna utan uppsatta organisatoriska hinder för att lösa de gemensamma problemen klarar sig bäst. Då är inte samverkan lösningen utan själva förutsättningen för att kunna lösa samhällsutmaningarna. Varje fråga och utmaning kräver sina lösningar men inte ur ett ensidigt organisatoriskt perspektiv.

6.2 Hur bör staten följa denna utveckling?

Förslag: Göteborgs Universitet ska få i uppdrag att följa och vart fjärde år lämna en rapport till regeringen som beskriver utvecklingen av landstingens samverkan.

I våra direktiv konstateras att samverkan är viktig och nödvändig för att landstingen ska klara av sina uppgifter och upprätthålla en god service. Det hänvisas dock till att ett flertal utredningar och forskare har identifierat risker med en ökad samverkan, främst kopplade till ansvarsutkrävande, transparens och vissa effekter i form av ökad administration och kostnader. Indelningskommittén konstaterade i sitt delbetänkande att ett grundläggande krav på ett demokratiskt styrelseskick är att det ska vara överskådligt så att medborgarna har möjlighet att förstå var beslut fattas, samt att det ska vara möjligt att påverka processen och att utkräva ansvar av de valda representanterna. Ett svårbegripligt system kan försvaga legitimiteten för den regionala demokratin.

Som framgår ovan sker i dag en omfattande samverkan landstingen emellan. Den bedrivs i olika geografier och former, bland annat som kommunalförbund, aktiebolag, ekonomiska föreningar, genom samverkansavtal och informella samarbeten inom projekt och nätverk. Bedömningen är att samverkan kommer att fortsätta öka inom samtliga verksamhetsområden. Detta är nödvändigt för att landstingen ska kunna lösa gemensamma utmaningar. Det finns skäl för staten att på en översiktlig nivå följa denna utveckling. Också för landstingen är det värdefullt att få underlag för att kunna följa utvecklingen.

Göteborgs universitet har stor erfarenhet av forskning kring demokratifrågor. Universitetet har också följt utvecklingen efter bildandet av Västra Götalandsregionen². Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet bedriver forskningsverksamhet och projekt rörande den offentliga sektorns funktion och samhälleliga kontext.

Vårt förslag är att Göteborgs universitet får i uppdrag att löpande följa utvecklingen av landstingens samverkan och dess konsekvenser för bland annat den regionala demokratin samt vart fjärde år lämna en rapport om detta till regeringen.

² En region blir till, Lennart Nilsson (red) 2010.

7 Finansiering av förvaltningsutgifter för det regionala utvecklingsansvaret

Kommittén har i uppdrag att lämna förslag till hur förvaltningsutgifter kopplade till det regionala utvecklingsansvaret ska finansieras.

7.1 Det regionala utvecklingsansvaret

7.1.1 Våra utgångspunkter

Om riksdagen beslutar i enlighet med förslagen i departementspromemoriorna Regionalt utvecklingsansvar i Stockholms, Kalmar och Blekinge län (Ds 2017:20) respektive Ett enhetligt regionalt utvecklingsansvar (Ds 2017:61) kommer det regionala utvecklingsansvaret enligt lagen att från och med den 1 januari 2019 ligga hos landstingen i samtliga län utom i Gotlands län, där Gotlands kommun även fortsättningsvis kommer ha ansvaret.

Vi har utgått från att riksdagen beslutar i enlighet med dessa förslag när vi har tagit fram vårt förslag om hur förvaltningsutgifterna för det regionala utvecklingsansvaret ska finansieras.

7.2 Dagens finansieringsmodell är otydlig

Förslag: De medel som i dag finansierar förvaltningsutgifterna för det regionala utvecklingsansvaret ska flyttas från länsstyrelsernas förvaltningsanslag.

Bedömning: Dagens modell för finansiering av förvaltningsutgifterna via länsstyrelsernas förvaltningsanslag innebär en omständlig och otydlig finansiell styrning av verksamheten. Finansieringen av förvaltningsutgifterna bör i stället kopplas till verksamheten eller till de organ som har det lagreglerade ansvaret. Medlen bör tas från länsstyrelsernas förvaltningsanslag på ett sådant sätt att de finansiella konsekvenserna blir neutrala för varje enskild länsstyrelse.

Förvaltningsutgifter inom det regionala utvecklingsansvaret finansieras i dag genom länsstyrelsernas förvaltningsanslag, 5:1 Länsstyrelserna m.m., under utgiftsområde 1.

För varje länsstyrelse finns en anslagspost som länsstyrelsen har rätt att disponera. När landsting eller samverkansorgan har det regionala utvecklingsansvaret i länet regleras finansieringen av de förvaltningsuppgifter som hör till detta ansvar i en särskild villkorsbestämmelse under respektive länsstyrelses anslagspost. Enligt detta villkor, som definieras i länsstyrelsernas årliga regleringsbrev, förbinds länsstyrelsen att till det ansvariga landstinget eller samverkansorganet månadsvis betala ett visst belopp. Länsstyrelserna har således ingen möjlighet att nyttja dessa medel i den egna verksamheten.

Denna finansiering av förvaltningsutgifterna i flera led innebär en omständlig och otydlig finansiell styrning av verksamheten. Dagens modell riskerar att ge intryck av att det fortfarande är länsstyrelserna som har ansvaret för det regionala utvecklingsarbetet.

Ändamålet med länsstyrelsernas förvaltningsanslag uttrycks så att anslaget får användas för de 21 länsstyrelsernas förvaltningsutgifter samt för ersättningar till samverkansorgan och landsting för de uppgifter som dessa övertagit från länsstyrelserna i vissa län.¹ Dessa ersättningar utgör således inte förvaltningsutgifter för staten

¹ Budgetpropositionen för 2018. Utgiftsområde 1 Rikets styrelse, avsnitt 7 Länsstyrelserna.

men belastar ett för statsförvaltningen avsett ramanslag (förvaltningsanslag) med följd att statsredovisningen i detta avseende kan uppfattas som missvisande. Otydligheten har förstärkts allt eftersom allt färre länsstyrelser har kvar det regionala utvecklingsansvaret.

Orsakerna till dagens finansieringsmodell är flera:

- Den stegvisa organisatoriska förflyttningen av ansvaret från länsstyrelserna till samverkansorgan och landsting över en relativt lång period.
- De första organisatoriska förändringarna påbörjades som försöksverksamheter som vid flera tillfällen förlängts. Först 2010 beslutade regeringen om att göra ansvarsfördelningen permanent.
- Ansvarsöverföringen bygger på frivillighet genom att kommunala samverkansorgan eller landsting ansöker om att få överta ansvaret.
- För olika län har olika aktörer samtidigt haft ansvar för uppgifterna.

Dessa samverkande omständigheter har sannolikt lett till oklarhet om i vilken riktning den organisatoriska förändringen slutligen skulle gå. Det har därför saknats incitament att förändra finansieringsmodellen.

Förslagen om att ge samtliga landsting ansvar för det regionala utvecklingsansvaret enligt lagen om regionalt utvecklingsansvar innebär att förutsättningarna att omforma finansieringsmodellen underlättas, eftersom den återstående kopplingen till länsstyrelsernas förvaltningsanslag upphör. Finansieringen av förvaltningsutgifter kopplat till det regionala utvecklingsansvaret bör därför frigöras från länsstyrelsernas förvaltningsanslag, vars huvudsakliga ändamål är att finansiera länsstyrelsernas förvaltningsutgifter. Medlen bör enligt vår bedömning tas från länsstyrelsernas förvaltningsanslag på ett sådant sätt att de finansiella konsekvenserna blir neutrala för varje enskild länsstyrelse.

Överföring av förvaltningskostnader i samband med att ansvaret förts över

Efter att riksdagen beslutat föra över ansvaret för den regionala utvecklingen i ett län, från en länsstyrelse till ett kommunalt samverkansorgan eller ett landsting, har parterna förhandlat bilateralt. Förhandlingarna har resulterat i överenskommelser som har reglerat vilka uppgifter och resurser som ska lämnas över från länsstyrelsen.

De medel som har följt med för att finansiera arbetsuppgifterna har bestämts utifrån en enkel schablonberäkning: överenskommen resursvolym multiplicerat med ett schablonbelopp. I de tidiga överenskommelserna utgjorde schablonbeloppet 600 000 kronor per årsarbetskraft. Det belopp som årligen betalas ut genom länsstyrelserna justeras upp varje år med en pris- och löneomräkningskoefficient för att följa en allmän kostnadsutveckling. Under senare år har schablonbeloppet justerats till 650 000 kronor.

Parterna inom respektive län har bedömt resursbehovet och kommit överens om en finansiering. Överenskommelserna torde i tillräcklig utsträckning spegla ett verkligt behov av resurser för att upprätthålla ansvaret enligt lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län, såväl inom ett enskilt län som totalt för hela riket. Vår bedömning är därför att det inte finns skäl för oss att utgå från något annat resursbehov.

Anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder finansierar inte förvaltningsuppgifter kopplade till det regionala utvecklingsansvaret

Anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder under utgiftsområde 19 får användas till utgifter för statsbidrag till projektverksamhet, regionala företagsstöd, ersättning för vissa kreditförluster i stödområdet samt stöd till kommersiell service, enligt budgetpropositionen för 2018. Vidare får anslaget användas för viss administration, uppföljning och utvärdering samt viss central utvecklingsverksamhet. Fördelningen och villkoren för anslagets användning regleras i anslagets regleringsbrev.

Viss finansiering av administration, uppföljning och utvärdering är således möjlig, men det avser då utgifter som är direkt kopplade till att handlägga de bidrag, stöd och ersättningar som anslaget i

första hand avser finansiera. Anslagets användning för att täcka vissa administrativa kostnader är alltså kopplat till den eller de som har ansvar för beslut inom anslagets ändamål. Det innebär således inte att aktören med nödvändighet också innehar det regionala utvecklingsansvaret, så som det definieras i lagen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län. Exempelvis har länsstyrelserna tilldelats ansvar att besluta om bidrag och stöd för en del av de medel som hanteras inom ramen för anslaget utan att samtidigt inneha det i lag angivna regionala utvecklingsansvaret. Vi drar därför slutsatsen att anslaget i dag inte är avsett att finansiera förvaltningsutgifter direkt kopplat till det regionala utvecklingsansvaret enligt lagen.

Såväl landsting och länsstyrelser som andra myndigheter och organ har rätt att fatta beslut om bidrag och stöd som belastas anslaget. Vi bedömer att vårt uppdrag är begränsat till att lämna förslag på hur förvaltningsutgifter för det lagreglerade regionala utvecklingsansvaret ska finansieras, och att det därför inte ingår att utreda om anslag 1:1 även framledes ska disponeras av aktörer som inte har det regionala utvecklingsansvaret.

7.3 En ny finansieringslösning

Bedömning: De förvaltningsutgifter som föränsleds av det regionala utvecklingsansvaret bör finansieras antingen genom statsbidrag under utgiftsområde 19 Regional tillväxt eller genom ett generellt statsbidrag till kommunsektorn under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner.

Vår analys av den nuvarande finansieringsmodellen har utmynnat i att medel bör flyttas från länsstyrelseanslaget, och att modellen bör ersättas av en lösning som tydligare knyter an till landstingen eller den berörda verksamheten. Alternativet till dagens lösning är att staten ger landstingen statsbidrag direkt.

Staten bidrar till finansieringen av kommunernas och landstingens verksamhet dels genom generella statsbidrag, dels via riktade statsbidrag (även benämnda specialdestinerade statsbidrag).

Generella statsbidrag utgör ett allmänt stöd till kommuner och landsting som främst fördelas via det kommunalekonomiska ut-

jämningssystemet vilket hanteras inom anslaget för kommunalekonomisk utjämning under utgiftsområde 25.

Den grundläggande principen är att generella statsbidrag ska vara utgångspunkten när staten fördelar pengar till kommuner och landsting, även om det finns tillfällen när riktade statsbidrag kan vara lämpliga. Såväl riksdag som regering har ställt sig bakom principen, senast i samband med budgetpropositionen för 2018 (prop. 2017/18:1, utgiftsområde 25, s. 22, 2017/18:FiU3, s. 19 och rskr. 2017/18:118).

Med riktade statsbidrag menas i första hand statsbidrag avsedda för konsumtion från anslag under andra utgiftsområden. De är avgränsade till vissa verksamheter och prestationer till skillnad från de generella bidragen, som disponeras fritt av kommuner och landsting. Bidrag lämnas i vissa fall per automatik enligt en schablon men kan också lämnas efter ett särskilt ansökningsförfarande. Oftast ges riktade bidrag då staten vill genomföra en särskild satsning inom något område och de är ofta tidsbegränsade.

De alternativ vi har övervägt är att förvaltningsutgifterna finansieras antingen genom ett generellt statsbidrag under utgiftsområde 25 eller genom ett riktat statsbidrag under utgiftsområde 19. I avsnitt 7.3.1 nedan redogörs översiktligt för dessa utgiftsområden samt det kommunala utjämningssystemet. Vi redovisar där även en simulering av utfallet vid en finansiering av förvaltningsutgifterna genom ett generellt statsbidrag till landstingen. Vi redovisar där efter vår bedömning och vårt förslag i avsnitt 7.3.2.

7.3.1 Utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner

Ändamålet för utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner omfattar bland annat generella statliga bidrag till landsting. Detta utgiftsområde omfattar också det kommunala utjämningssystemet. Utgiftsområdet omfattar budgetåret 2018 fem anslag².

² Budgetpropositionen 2018, utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner

Anslag 1:1 Kommunalekonomisk utjämning

Inom ramen för anslag 1:1 Kommunalekonomisk utjämning redovisas flera olika bidrag och avgifter. Det kommunala utjämnings-systemet syftar till att ge kommuner och landsting förutsättningar att ge sina invånare likvärdig service oberoende av strukturella förhållanden som kommunerna inte kan påverka. Systemet består av inkomstutjämning, kostnadsutjämning, strukturbidrag, införandebidrag samt en regleringspost. Varje del består i sin tur av ett system för kommuner och ett för landsting.

Det är framför allt regleringspostens funktion som är av intresse för frågan om finansiering av förvaltningsutgifterna kopplade till det regionala utvecklingsansvaret. Posten används för att reglera att statens utgifter för utjämning hamnar på den nivå som riksdagen beslutar om. Statens utgifter för finansiering av inkomstutjämnin-gen styrs till stor del av utvecklingen av det kommunala skatteunderlaget. För att storleken på anslaget ska kunna bestämmas ingår en regleringspost.

Regleringsposten används också för den ekonomiska regleringen av tillskott eller avdrag av medel baserade på den kommunala finansieringsprincipen³, eller för minskade anslag.

Regleringsposten beräknas som skillnaden mellan å ena sidan summan av inkomstutjämnin-gen, kostnadsutjämnin-gen, strukturbidraget och införandebidraget och å andra sidan det belopp som riksdagen beslutat tillföra kommunerna eller landstingen. Om det blir ett överskott får kommunerna och landstingen ett regleringsbidrag, och om det blir ett underskott får de betala en regleringsavgift. Detta innebär således att tillskott av nya medel, som höjer nivån på anslag 1:1, påverkar regleringsposten som tillsammans med en kommuns eller ett landstings utfall från utjämnings-systemets övriga delar utgör det generella statsbidraget. Såväl regleringsbidraget som regleringsavgiften beräknas med ett enhetligt belopp per invånare. Alla nivåförändringar av anslaget för kommunalekonomisk utjämning, såväl tillskott av nya medel som minskade anslag, fördelas således i kronor per invånare.

³ Med den kommunala finansieringsprincipen menas att staten inte bör införa nya obligatoriska uppgifter för kommuner och landsting utan medföljande finansiering.

Simulering av utfallet vid en finansiering genom generellt statsbidrag

Vi har genom en simulering undersökt hur landstingen skulle påverkas om de skulle tilldelas de villkorade medlen genom en höjning av anslaget för kommunalekonomisk utjämning. Detta redovisas i nedanstående tabell.

Tabell 7.1

Landsting	Invånare 2017	Simulerat utfall kronor per invånare	Villkorat belopp i 1st regleringsbrev 2018	Differens
Stockholm ⁴	2 303 417	18 510 023	2 600 000	15 910 023
Uppsala	368 020	2 957 371	2 065 000	892 371
Södermanland	290 997	2 338 422	2 065 000	273 422
Östergötland	457 020	3 672 566	2 512 000	1 160 566
Jönköping	356 640	2 865 923	2 006 000	859 923
Kronoberg	197 283	1 585 346	2 525 000	- 939 654
Kalmar	243 290	1 955 054	6 067 000	-4 111 946
Gotland	58 492	470 036	2 452 000	-1 981 964
Blekinge	159 352	1 280 536	2 065 000	- 784 464
Skåne	1 342 180	10 785 621	6 400 000	4 385 621
Halland	324 085	2 604 314	2 337 000	267 314
Västra Götaland	1 687 859	13 563 462	7 740 000	5 823 462
Värmland	280 122	2 251 032	2 424 000	- 172 968
Örebro	298 421	2 398 081	3 299 000	- 900 919
Västmanland	270 684	2 175 189	4 612 000	-2 436 811
Dalarna	285 697	2 295 832	2 756 000	- 460 168
Gävleborg	285 387	2 293 341	4 491 000	-2 197 659
Västernorrland	245 983	1 976 694	9 363 000	-7 386 306
Jämtland	129 712	1 042 352	4 995 000	-3 952 648
Västerbotten	268 278	2 155 855	3 465 000	-1 309 145
Norrbottnen	251 117	2 017 951	4 956 000	-2 938 049
Summa	10 104 036		81 195 000	0
Kronor per inv.		8,04		

⁴ För att kunna göra en simulering måste ett antagande göras för Stockholms läns del. I denna simulering antas 4 tjänster à 650 000 kronor gå över till landstinget 2019.

I tabellen framgår, i kolumnen längst till höger, skillnaderna i utfall mellan dagens fördelning mellan landstingen och den fördelning som skulle uppstå om samma medel fördelas som ett generellt statsbidrag. Landstingen i de befolkningsmässigt stora länen skulle på bekostnad av landsting med mindre folkmängd få en ökad medeltilldelning jämfört med nuvarande finansieringsmodell. Cirka 36 procent, 29 miljoner kronor, av det totala tillskottet skulle fördelas på annat sätt än i dag.

7.3.2 Utgiftsområde 19 Regional tillväxt

Utgiftsområde 19 omfattar medel för hållbara regionala tillväxtinsatser i form av projektverksamhet och olika former av regionala företagsstöd samt utbetalningar från Europeiska regionala utvecklingsfonden.

Utgiftsområdet omfattar följande anslag:

- 1:1 Regionala tillväxtåtgärder. Anslaget får bl.a. användas till utgifter för statsbidrag till projektverksamhet, regionala företagsstöd, samt viss administration, uppföljning, utvärdering och central utvecklingsverksamhet. Anslaget uppgår 2018 till cirka 2,1 miljarder kronor.
- 1:2 Transportbidrag. Anslaget får användas till utgifter för statsbidrag till regionalt transportbidrag och avser kompensation till företag i de fyra nordligaste länen för vissa kostnadsnackdelar. Anslaget uppgår 2018 till cirka 400 miljoner kronor.
- 1:3 Europeiska regionala utvecklingsfonden perioden 2014–2020. Anslaget får användas för utbetalningar av medel från fonden under programperioden och för eventuella slutregleringar för föregående programperiod. Anslaget uppgår 2018 till cirka 1,4 miljarder kronor.

7.3.3 Förslag till ny finansieringslösning

Förslag: De förvaltningsutgifter som föränleds av det regionala utvecklingsansvaret ska finansieras genom statsbidrag som utgår från utgiftsområde 19 Regional tillväxt.

De alternativ vi har övervägt är att de förvaltningsutgifter som föränleds av det regionala utvecklingsansvaret ska finansieras genom generella statsbidrag från utgiftsområde 25 eller genom ett nytt riktat bidrag som utgår från utgiftsområde 19.

Grundprincipen är som nämnts att statsbidrag till kommuner ska ges i form av generella statsbidrag. Det finns många skäl som talar för att följa denna princip.

Det finns generellt fördelar med att samla permanenta förvaltningsmedel som går till kommuner och landsting inom utgiftsområde 25. Detta minskar detaljstyrningen, ökar tydligheten och innebär en enklare hantering både för staten och den kommunala sektorn. Finansieringen möjliggör för kommuner och landsting att själva fördela medel utifrån lokala eller regionala förhållanden. Riktade bidrag kan utgöra en risk om de blir alltför många, omfattande och detaljerade. Det sker vidare löpande anpassningar av utgiftsområde 25, anslag 1.1 Kommunalekonomisk utjämning, för att kompensera för nya åligganden och andra ekonomiska regleringar mellan staten och kommunsektorn. Inom utjämningsystemet sker en omfördelning som syftar till att ge kommuner och landsting likvärdiga ekonomiska förutsättningar.

Finansiering genom ett generellt statsbidrag under utgiftsområde 25 innebär visserligen att landstingen inte får en exakt ersättning för sina kostnader. En eventuell omfördelning torde dock kunna hanteras av de enskilda landstingen eftersom det totala beloppet för finansieringen av det regionala utvecklingsansvaret, cirka 80 miljoner kronor, är litet sett till landstingens samlade medel. Då undviks även att finansieringen av landstingens verksamhet blir splittrad.

Det finns emellertid skäl som i detta fall talar för att principen om finansiering genom generellt statsbidrag bör frångås. Vid en sådan finansiering uppstår en inte obetydlig omfördelning mellan landstingen. Landstingen i de befolkningsmässigt stora länen, skulle på bekostnad av landsting med mindre folkmängd få en ökad medels-

tilldelning (se tabell i föregående avsnitt). Mot bakgrund av vår bedömning att överenskommelserna mellan landsting och länsstyrelser i tillräcklig utsträckning torde spegla ett verkligt behov av resurser framstår omfördelningen, sett endast till dessa medel, inte som rimlig. Med ett riktat bidrag sker inte någon sådan omfördelning.

Ett riktat statsbidrag torde i detta fall även bli administrativt enkelt för landstingen att hantera. Det är inte aktuellt att bygga upp ett särskilt ansökningsförfarande. Någon uppföljning eller återrapportering behöver inte heller införas utöver den i dag befintliga.

Vår slutsats är sammantaget att det i detta fall finns skäl att göra ett undantag från grundprincipen om generella statsbidrag till kommuner och landsting. Åtminstone bör en sådan ordning kunna förordas temporärt. Förvaltningsutgifterna bör därför till dess att till exempel finansieringen av det regionala tillväxtarbetet eller användningen av riktade statsbidrag ses över i ett större sammanhang finansieras under ett nytt eller befintligt anslag under utgiftsområde 19.

Oavsett om förvaltningsutgifterna finansieras under ett eget eller ett befintligt anslag kommer landstingen över tid att bli underkompenserade för faktiska kostnader efter produktivitetsavdrag. I dagens modell kompenseras landstingen för kostnadsutvecklingen eftersom medel till landsting och samverkansorgan betalas ut från länsstyrelsernas ramanslag. De får nämligen ta del av anslagets årliga så kallade PLO-uppräknings⁵, något som inte finns för andra anslag. Med viss frekvens behöver frågan om kostnadskompensation därför uppmärksammas och hanteras inom den årliga budgetprocessen.

⁵ En byggsten i ramanslagsmodellen är den så kallade pris- och löneomräkningen (PLO) som syftar till att myndigheterna i sina anslag kompenseras för omvärldens prisförändringar samtidigt som de åläggs ett effektivitets- och produktivetskrav. PLO-systemet omfattar således statliga myndigheter och de anslag vars ändamål är att finansiera myndighetens förvaltning.

8 Konsekvensanalys

8.1 Myndighetsgemensam indelning

8.1.1 Allmänna konsekvenser av myndighetsgemensam indelning

Som framgår av kapitel 3 bedömer vi att förslaget till myndighetsgemensam indelning skapar bättre förutsättningar för samverkan myndigheter emellan och mellan stat och kommun vilket innebär att resurser kan användas mer effektivt. Detta kommer att få positiva konsekvenser för såväl statsförvaltningen som för medborgare, näringslivet, civilsamhället samt kommuner och landsting.

Utöver de områden som vi tar upp särskilt nedan bedömer vi att frågor som kräver tvärssektoriella lösningar och samverkan mellan olika parter på regional nivå kommer att kunna hanteras på ett bättre sätt med vårt förslag till en myndighetsgemensam indelning. Det gäller bland annat jämställdheten mellan kvinnor och män, möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen och arbetet med klimatfrågor. När det gäller offentlig service i olika delar av landet kan förslaget få positiva konsekvenser beroende på hur myndigheterna väljer att fördela olika funktioner i den nya geografien.

Våra förslag bedöms inte ha någon direkt betydelse för brottsbekämpning och det brottsförebyggande arbetet utöver den ökade effektiviteten genom förbättrad samverkan mellan myndigheterna i rättskedjan som bedöms bli en effekt av våra förslag. När det gäller arbetet mot organiserad brottslighet finns redan en omfattande myndighetssamverkan.

8.1.2 Konsekvenser för berörda myndigheter

Vårt förslag är att ändringen av den regionala indelningen för berörda myndigheter ska träda i kraft den 1 januari 2021.

Vi kan notera att myndigheterna över lag ser fördelar med en gemensam geografi för staten. Flertalet myndigheter konstaterar också att deras nuvarande indelning i betydande utsträckning motsvarar den vi föreslår.

Vi har begärt uppskattningar från berörda myndigheter (utom Säkerhetspolisen) om vilka ekonomiska och personella konsekvenser en samordnad regional indelning i sex områden enligt vårt huvudförslag skulle få.

Migrationsverket har inte ansett sig kunna göra några beräkningar eftersom myndigheten befinner sig mitt i en omfattande omställning till en kraftigt minskad dimensionering. Först när resultatet av den processen är klar och beslut fattats om hur verksamheten i områdena kommer att vara dimensionerad kan myndigheten bedöma hur en ändrad indelning skulle komma att påverka.

Andra myndigheter har också signalerat osäkerhet kring framtida organisation, dimensionering eller framtida uppdrag. Arbetsförmedlingen påtalar till exempel att delar av myndighetens regionalt organiserade verksamhet kan komma att flyttas över till Statens servicecenter från och med 1 januari 2020. Dessutom kan den regionalt organiserade verksamheten komma att påverkas av förslag från Arbetsmarknadsutredningen (A 2016:03) som väntas lämna slutbetänkande den 31 januari 2019. Arbetsförmedlingen har också för avsikt att på eget initiativ förändra den regionalt organiserade verksamheten inom myndigheten. Även Kriminalvården genomför för närvarande en egen översyn av sin regionala indelning. Försvarsmakten pekar på eventuella framtida förändringar och tycker att det är svårt att förhålla sig till förslaget så länge det inte koordineras med förslag från Försvarsberedningen avseende Försvarsmaktens framtida utveckling.

Våra bedömningar av personella och ekonomiska konsekvenser nedan bygger på myndigheternas egna uppskattningar.

Arbetsförmedlingen

För Arbetsförmedlingens del skulle fyra till sju av myndighetens orter påverkas av den föreslagna regionala indelningen. Myndigheten har i dag två ledningsorter inom fyra av de områden vi föreslår och i tre områden överväger Arbetsförmedlingen att omlokalisera till annan ort än den nuvarande ledningsorten.

Omorganisationen skulle inte enligt Arbetsförmedlingen innebära någon besparing, trots att myndighetens marknadsområden i dag är tio till antalet. Risken att personalrörligheten ökar under omställningen bedöms som stor. Det påverkar ledningsförmågan negativt på de orter som kan komma att beröras av förslaget.

När det gäller ekonomiska konsekvenser utifrån personalkostnader görs följande uppskattning utifrån två scenarier. I ena fallet avvecklas en ledningsort med 30 medarbetare och motsvarande rekrytering sker på annan ort. I det andra scenariot avvecklas en ledningsort med 30 medarbetare, men 15 av dem väljer att pendla till den nya orten, medan andra hälften väljer att sluta. Räknat på fyra förändringar av orter blir kostnaden för de olika scenarierna 75 till 150 miljoner kronor. Beräknat på sju förändringar blir kostnaden 130 till 275 miljoner kronor.

Kostnaden för att flytta en genomsnittlig ledningsort uppgår till cirka 6 miljoner kronor. Det innebär således att flyttkostnaderna uppgår till cirka 25 miljoner kronor för fyra orter och drygt 40 miljoner kronor för sju orter.

Arbetsförmedlingen håller för närvarande på med en översyn av sin regionala organisation. Vår bedömning är att det därför är troligt att myndigheten redan kommer att ha haft dessa omställningskostnader vid tidpunkten för ikraftträdandet av vårt förslag.

Försvarsmakten

Försvarsmakten har i nuläget fyra militärregioner. Upprättandet av två nya regionala staber innebär ett ökat personalbehov på 70 heltidsanställda. Vidare bör staberna ha förmåga att växa med 56 deltidanställda reservofficerare. Försvarsmakten konstaterar att myndigheten redan i dag har ett vakansläge och har att hantera stora utmaningar inom officersförsörjningen. Av det skälet menar myndigheten angående personella konsekvenser att försörjningsbarheten

vid inrättande av ytterligare regionala staber måste analyseras ytterligare. Här bedömer Försvarmakten att lokaliseringen har stor betydelse för möjligheterna.

Baserat på Försvarmaktens budgetunderlag för år 2018 skulle den föreslagna organisationsförändringen medföra personalkostnadsökningar om 37–40 miljoner kronor per år undantaget personalkostnadsökningar för verksamhets- och ledningsfunktioner. Lägg dessa till tillkommer 15–17 miljoner kronor per år.

När det gäller lokalkostnader beräknar Försvarmakten kostnaden till 10,5 miljoner kronor per år. Tillkommer gör engångskostnader på 9–10 miljoner kronor för lokalanpassningar och sambands- och ledningssystem. Sammantaget innebär detta 70–80 miljoner kronor varav 60–70 miljoner kronor är ökade årliga kostnader.

Migrationsverket

Migrationsverket ser fördelar med att relevanta statliga myndigheter har en samordnad indelning. Myndigheten konstaterar också att dess nuvarande indelning i hög utsträckning motsvarar den som vi föreslår. Emellertid anser Migrationsverket att det i dagsläget är svårt att bedöma konsekvenser av vårt förslag. Myndigheten befinner sig mitt i en omfattande omställning till en kraftigt minskad dimensionering. Först när resultatet av den här processen är klart kan myndigheten få en tydlig bild av hur verksamheten i regionerna och de centrala funktionerna kommer att dimensioneras och påverkas av en ändrad regional indelning.

Kriminalvården

Kriminalvården har i dag sex regioner och myndigheten skulle därmed inte behöva fler kontor eller liknande vid en förändring i enlighet med förslaget. Däremot skulle det kunna krävas omfördelning av resurser (ekonomiska och personella). Framför allt region Nord bedöms svår att få ekonomisk bärighet i då regionen blir mycket liten vad gäller verksamhetens omfattning. Region Mitt å andra sidan, blir utifrån förslaget drygt fyra gånger större än region Nord, sett till antal klientplatser. Omfördelningar av medel och omflyttningar av personal kan behöva göras till följd av detta. Rent

allmänt anför Kriminalvården att om myndigheten inte själv får välja sin regionala indelning kan detta innebära en dyrare verksamhet än vad som bedöms nödvändigt sett till verksamhetens behov.

Kriminalvården bedömer att föreslagen regionindelning inte stödjer myndighetens förutsättningar att bedriva en likvärdig kriminalvård med god ekonomisk bärighet. De huvudsakliga konsekvenserna bedöms vara att regionerna utifrån antal verksamhetsställen (anstalter, häkten och frivård) samt personal, blir mycket ojämna i storlek vilket skapar betydande svårigheter gällande ledning, styrning och stöd av verksamheten.

Kriminalvårdens verksamhet, i form av anstalter, häkten och frivårdskontor, är placerad med stor spridning över landet och hyreskontrakten är ofta uppbundna på mycket långa perioder. Möjligheten att förändra verksamhetens placering är därmed mycket liten. Om det enbart är regionindelningen som ändras och regionkontoren kan ligga kvar på samma ställen som tidigare bedöms det inte behövas andra lokaler för myndighetens verksamhet. Dock kan placeringen av regionkontoret i region Nord behöva övervägas då en förändrad regionindelning medför att dagens placering av regionkontoret ej blir centrerad till regionen.

Polismyndigheten

Polismyndigheten konstaterar att fyra av de nuvarande sju polisregionerna i olika grad skulle påverkas organisatoriskt av vårt förslag om sex områden: Bergslagen, Mitt, Syd och Öst. Myndigheten bedömer att den största påverkan blir på ledningsstrukturen för Bergslagen och Mitt.

Den främsta påverkan på personella resurser är på de regionala enheterna som finns i nuvarande regioner Bergslagen, Mitt, Syd och Öst där det skulle krävas en ombyggnad av organisationen. Verksamheten inom de regionala enheterna består av kansli, utredning, underrättelse och operativ verksamhet såsom regionledningscentraler (RLC) och polisens kontaktcenter (PKC). Den personella resursen för ledningsstrukturen i primärt Bergslagen och Mitt berörs också.

Det är svårt att bedöma risken för kompetenstapp under omställning, men myndigheten uppskattar att den sammantaget bör vara liten relativt Polismyndighetens totala storlek.

I nuläget bedömer Polismyndigheten inte att de ekonomiska konsekvenserna av personella förändringar är av större omfattning eftersom polisen redan verkar med personal över hela landet. Polismyndigheten lämnar av detta skäl inte någon uppskattning av belopp. Myndigheten bedömer inte heller att förändringar kopplade till arbetsplatser och lokaler är av större omfattning. I det fallet de regionala ledningscentralerna (RLC) slås ihop och skulle kräva större lokaler kan det dock få stora ekonomiska konsekvenser. Polismyndigheten anser sig dock i dagsläget inte kunna göra någon kostnadsuppskattning för detta.

Polismyndigheten lämnar en relativt detaljerad uppskattning av tidsåtgång och kostnad för anpassning av it-stöd till ny struktur. Utvecklingskostnaden uppskattas uppgå till 26,6 miljoner kronor.

Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige (Svenska ESF-rådet)

Svenska ESF-rådet konstaterar att en minskning från de i dag åtta regionerna som myndigheten verkar i till sex områden kan komma att innebära att två kontor behöver avvecklas. Emellertid konstaterar myndigheten också att de två områden som främst berörs, det område som benämns som Mitt samt området med de fyra nordligaste länen, är så pass geografiskt stora att det kan finnas verksamhetsmässiga skäl att ha två kontor i dessa.

Skulle regeringen emellertid besluta att två kontor ska avvecklas berörs mellan 10–15 medarbetare. Det kan uppstå ett visst initialt kompetenstapp. Några personalkostnader kan ESF-rådet inte uppskatta i dagsläget. Lokalkostnader bedöms inte heller, men det rör sig vid avveckling av två kontor främst om eventuella kvardröjande hyreskostnader.

Tillväxtverket

Tillväxtverket ser inte att det finns någon anledning att ändra myndighetens organisation till följd av vårt förslag. Myndigheten har redan geografisk närvaro i samtliga områden vi föreslår. I två av de områden som vi föreslår skulle myndigheten komma att ha två lokalkontor. Eftersom Tillväxtverket inte ser behov av att ändra sin

organisation gör myndigheten ingen beskrivning av konsekvenser av en ny geografisk indelning.

Trafikverket

Trafikverket bedömer att de ekonomiska och personella konsekvenserna av förslaget till ny geografisk indelning är relativt begränsade. Myndigheten är redan i dag indelad i sex regioner och det handlar således om att förändra indelningen av dessa och att ställa om lokalkontor till regionkontor och vice versa, något som verket har erfarenhet av sedan tidigare. Eftersom Trafikverket redan finns representerade med antingen ett region- eller ett lokalkontor i varje förslaget område (Trafikverket har i dag 27 allmänna kontor) bedöms förändringen ur ett lokaliseringssperspektiv få begränsade konsekvenser när det gäller kostnader för hyror.

När det gäller personella konsekvenser konstaterar Trafikverket att myndighetens budget enligt regeringens infrastruktur- och budgetpropositioner inom kort kommer att växa med cirka 20 procent. Anslagsökningen innebär ett stort rekryteringsbehov till befintliga orter. Det bidrar till att konsekvenserna ur ett personellt perspektiv vid en eventuellt förändrad områdesindelning blir mindre kännbara. Nya administrativa gränser kommer att innebära att ett antal medarbetare får ny regional tillhörighet, men en tidig bedömning från Trafikverket är att ny indelning inte leder till betydande omlokalisering av medarbetare. Till de begränsade ekonomiska och personella konsekvenserna bidrar att verket övergår till aktivitetsbaserade kontor i hela landet, vilket innebär en större flexibilitet för expansion eller omdisponering av ytor.

Åklagarmyndigheten

Eftersom medarbetarna främst finns inom de lokala åklagarkammarna bedömer Åklagarmyndigheten att en ändrad geografi endast får mindre påverkan på den regionala nivån. En minskning av antalet åklagarområden från sju till sex innebär att två personer berörs. En ändrad geografisk indelning enligt vårt förslag innebär marginella förändringar och begränsade kostnader.

Sammanfattande bedömning

Ett genomförande av vårt förslag om geografisk indelning innebär för flera av myndigheterna inte några stora vare sig personella eller ekonomiska konsekvenser. Detta gäller Tillväxtverket, Trafikverket och Åklagarmyndigheten. Ingen av dessa myndigheter räknar med vare sig betydande besparingar eller kostnader till följd av vårt förslag. Svenska ESF-rådet bedömer att det blir en begränsad påverkan på myndigheten, förutsatt att regeringen beslutar att myndighetens nuvarande åtta kontor kan vara kvar (men med ledning och styrning från sex regioner).

Det är två myndigheter, Arbetsförmedlingen och Försvarsmakten, som bedömer att förslaget skulle kunna få större ekonomiska konsekvenser och redovisar uppskattningar av kostnaderna. I båda fallen innehåller dock beräkningarna osäkerheter. När det gäller dessa myndigheter kan vi konstatera följande. Arbetsförmedlingen har redan själva initierat en översyn av sin regionala organisation och en särskild utredning analyserar hela myndighetens organisation. Arbetsförmedlingen kommer alltså sannolikt att omorganiseras oberoende av vårt förslag. När det gäller Försvarsmakten konstaterar försvarsberedningen att den nuvarande indelningen i fyra militärregioner inte är ändamålsenlig. Även när det gäller denna myndighet är det stor sannolikhet för att förändringar kommer att genomföras oavsett våra förslag.

Ytterligare några myndigheter pekar på eventuellt kvardröjande hyreskostnader. Polismyndigheten bedömer att en sammanläggning av de regionala ledningscentralerna (RLC) för region Mitt och Bergslagen kan få stora ekonomiska konsekvenser, men kan inte göra en kostnadsuppskattning för detta. Kriminalvården beskriver att myndigheten är uppbunden i hyreskontrakt över långa perioder. Placeringen av regionkontoret i region Nord kan behöva omprövas till följd av ny indelning. Någon beräkning av vad det skulle komma att kosta presenterar emellertid inte Kriminalvården och myndigheten beskriver även i övrigt endast att verksamheten eventuellt kan komma att bli dyrare.

Några myndigheter bedömer att förslaget får mer långtgående personella konsekvenser. Det gäller till exempel Försvarsmakten som måste öka antalet militärstaber från fyra till sex. Det gäller också Polismyndigheten och Arbetsförmedlingen som bedömer att per-

sonalrörligheten kan komma att öka under omställningen och ser vissa risker för kompetensförluster. Polismyndigheten menar också att en känsla av organisations- och förändringströtthet kan påverka produktionen, effektiviteteten och arbetsmiljön negativt.

För att sammanfatta ovanstående är det flera myndigheter som bedömer att de inte alls skulle påverkas av förslaget. För några av de större myndigheterna skulle omställningen kunna få personella och ekonomiska konsekvenser. Framförallt de ekonomiska konsekvenserna är emellertid svåra att uppskatta. Vår bedömning utifrån de underlag vi har inhämtat är emellertid att konsekvenserna är förhållandevis begränsade. Vi menar att de vinster vi bedömer att en samordnad regional indelning skulle kunna medföra för statsförvaltningen som helhet (se avsnitt 3.3) överväger och motiverar de personella och ekonomiska konsekvenser som kan uppstå för enskilda myndigheter.

Vårt föreslagna ikraftträdandedatum 2021 innebär goda möjligheter för myndigheterna att minimera sina omställningskostnader. Vi föreslår att de övergångskostnader som kan uppstå inom vissa av myndigheterna finansieras genom att berörda myndigheter får en tillfällig ökning av sitt respektive anslag under ett år.

8.2 Ny beteckning för kommuner på regional nivå

Konsekvenser för landstingen

I dag får, som framgår av kapitel 4, 13 av de 20 landstingen besluta att landstingsfullmäktige och landstingsstyrelsen i stället ska betecknas regionfullmäktige och regionstyrelsen. Alla dessa använder sig av denna möjlighet. I promemorian Ett enhetligt regionalt utvecklingsansvar (Ds 2017:61) föreslås att landstingen från den 1 januari 2019 ska ta över det regionala utvecklingsansvaret i samtliga län utom Gotlands. Samtliga landsting kommer då också att få möjligheten att besluta att landstingsfullmäktige och landstingsstyrelsen i stället ska betecknas regionfullmäktige och regionstyrelsen.

En ny beteckning och nya namn på landstingen medför naturligtvis kostnader under en övergångsperiod. Bland annat behöver styrdokument, andra typer av handlingar, informationsmaterial, hemsidor och e-postadresser ses över och uppdateras med det nya namnet. I de flesta landsting har dock detta redan gjorts eftersom de själva

har valt att byta beteckning. Som en illustration framgår exempelvis följande på Landstinget Västernorrlands hemsida:

Den 1 februari 2018 byter Landstinget Västernorrland namn till Region Västernorrland. Bakgrunden är att vi under 2017 tog över det statliga regionala utvecklingsansvaret.

Den 1 februari fullföljer vi arbetet med regionbildningen genom att byta namn till Region Västernorrland. När vi byter namn den 1 februari så kommer våra e-postadresser att sluta med @rvn.se istället för @lvn.se. För att säkerställa att du kan kontakta oss så kommer e-postmeddelanden till våra gamla e-postadresser att vidarebefordras till @rvn.se. Den 1 februari byter vi webbadress till www.rvn.se. För att inga länkar ska brytas på interna och externa webbsidor så kommer vår gamla webbadress att länka vidare till vår nya. Det gäller också alla delwebbplatser och slashadresser.

I samband med namnbytet kommer vi att byta ut skyltarna till våra fastigheter. Vid bytet så tar vi tillfället i akt att producera mer tydliga och enhetliga skyltar för hela verksamheten. Samtidigt kommer de nya skyltarna och belysningen att vara mer energieffektiva. Arbetet påbörjas den 1 februari och kommer att genomföras successivt.

Våra kallelser, fakturor, kuvert och annat kommunikationsmaterial ska anpassas med vår nya logotyp så det syns att det kommer från Region Västernorrland. För att uppnå en kostnadseffektiv förflyttning så kommer gammalt material att fasa ut. Det innebär att du fortfarande kan se foldrar eller annat kommunikationsmaterial med Landstinget Västernorrlands gamla logotyp under en period efter namnbytet.

Det är sannolikt att i princip alla landsting kommer att ha gjort detta före den 1 januari 2020, den tidpunkt då vi föreslår att den formella beteckningen och de enskilda namnen ska ändras. De kommer då redan att ha tagit kostnaderna för denna förändring.

I vissa län avviker det namn vi föreslår från det som landstinget själva har valt att använda. Det gäller exempelvis Västra Götalandsregionen som enligt vårt förslag ska heta Region Västra Götalands län samt Region Jämtland Härjedalen som vi föreslår ska heta Region Jämtlands län. Detsamma gäller vårt förslag om att ordet län ska ingå i samtliga namn. De flesta har i dag valt en konstruktion utan detta ord, exempelvis Region Skåne.

Dessa avvikelser innebär dock inte enligt vår bedömning en lika stor förändring som ett byte från landsting till region. Allmänna uttryck som "regionen" behöver inte ändras alls. I övrigt bör det vara möjligt att, som Landstinget Västernorrland anger ovan, fasa ut material successivt för en kostnadseffektiv anpassning. Samman-

taget bedömer vi därför att landstingens kostnader blir mycket begränsade.

För Gotlands kommun däremot innebär vårt huvudförslag att beteckningen Region Gotland inte längre ska användas. Där blir det alltså fråga om en återgång till det som gällde före 2011 då kommunen beslutade att byta namn.

Konsekvenser i samband med valet 2022

Att beteckningen landsting ändras formellt innebär att det vid valet 2022 kommer att stå val till regionfullmäktige på valsedlarna. Om beslutet träder i kraft den 1 januari 2020 är förutsättningarna för Valmyndigheten m.fl. kända i god tid före valet. En ändrad beteckning torde därmed inte innebära några ökade kostnader.

8.3 Landstingens, kommunernas och befolkningens synpunkter vid ändringar i landstingsindelningen

Ekonomiska konsekvenser för landstingen

Vårt förslag innebär att berörda landsting som ett led i beredningen av ett yttrande eller en ansökan om ändrad landstingsindelning ska inhämta synpunkter från sina medlemmar, om det inte är uppenbart obehövligt.

Detta innebär en ny lagstadgad uppgift för landstingen. Visserligen ligger det redan i landstingens uppgifter att föra en dialog med medlemmarna inför olika typer av beslut, särskilt beslut av denna karaktär. Det blir dock nu fråga om en uppgift som framgår direkt i lag. Berörda landsting ska inhämta synpunkter från sina medlemmar som ett led i den egna beredningen, och som ett underlag för regeringens och riksdagens ställningstagande i frågan. Förfarandet kommer inte att aktualiseras särskilt ofta men när det aktualiseras kan det komma att bli fråga om särskilda kostnader.

När det gäller den nya bestämmelsen om inhämtande av synpunkter från landstingsmedlemmarna går det inte att förutsäga hur ofta det kommer att ske. Hittills har frågor om ändrad landstingsindelning sällan aktualiserats. Kostnaderna kommer vidare att vara beroende av på vilket sätt landstingen väljer att inhämta synpunkterna

och om de redan har uppbyggda strukturer för dialog med medborgarna. Eftersom det inte är möjligt att förutsäga i vilken omfattning bestämmelsen kommer att tillämpas eller hur undersökningen kommer att gå till i praktiken är det svårt att bedöma vilka närmare ekonomiska konsekvenser förslagen kan få för landstingen.

Vår bedömning är dock att det bland annat kommer att handla om kostnader för den arbetstid som måste läggas ner. Både tjänstemän och förtroendevalda kommer att behöva frigöra tid från andra arbetsuppgifter. Tjänstemännen kommer att behöva ta fram underlag, förbereda möten och samrådsformer, bearbeta resultat och sammanställa redogörelser. Kostnader kan också uppkomma för skriftligt informationsmaterial och annan typ av kommunikation.

2014 års demokratiutredning lämnade i betänkandet Låt fler forma framtiden (SOU 2016:5) förslag på att fullmäktige i kommuner och landsting skulle verka för att medlemmarna har förutsättningar att delta och framföra synpunkter inför beslut. Utredningen tar som exempel upp en medborgardialog som genomfördes i Karlskoga om bibliotekets utveckling. Denna pågick i drygt en och en halv månad. Genom seminarier och torgmöten kunde medborgarna ge förslag på hur biblioteket i Karlskoga skulle utvecklas. När de direkta kostnaderna för dialogen beräknades kostade aktiviteten drygt 74 000 kronor, exklusive den arbetstid som lagts ned. För en medborgardialog som ska genomföras i ett helt län torde kostnaderna bli betydligt större, för vissa län kanske mer än det tiodubbla.

Kostnaderna för att genomföra medborgarpaneler och enkätundersökningar skiljer sig betydligt såväl mellan kommuner och landsting som mellan olika landsting. Kostnaderna för att etablera och använda en webbpanel beror på antalet frågor som ställs och antalet individer som är med i panelen. Demokratiutredningen tar som exempel bland annat Region Skåne som har etablerat en webbpanel som kostade cirka 450 000 kronor att sätta igång. Detta gjordes genom brevutskick. Panelen består av cirka 5 000 deltagare. Kostnaderna för fyra årliga enkätomgångar, publiceringsfärdiga rapporter och uppdateringar för att kompensera för löpande bortfall är enligt utredningen sammanlagt 360 000 kronor.

De flesta landsting har redan en omfattande demokratifrämjande verksamhet och för dem skulle vårt förslag inte behöva innebära särskilt stora extra kostnader.

Vårt förslag innebär inte några nya bestämmelser om krav på folkomröstningar. I den mån folkiniciativ aktualiseras i fråga om ändrad landstingsindelning kommer det att ske enligt de regler om folkiniciativ som redan gäller i kommunallagen. Sådana folkomröstningar kan alltså inte betraktas som några nya kostnader i förhållande till dagens situation.

Vi föreslår att de extra kostnaderna för landstingen finansieras genom en höjning av anslag 1:1 inom utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner med 20 miljoner kronor per år. Vår bedömning är att vårt förslag till gemensam indelning för statliga myndigheter på sikt kommer att innebära sådana effektiviseringar inom statsförvaltningen att de kan finansiera dessa kostnader.

Vi vill också understryka att förslaget får konsekvenser för regeringskansliets handläggning av indelningsärenden. Om det handlar om en landsomfattande reform och landstingen har en remiss som ska besvaras måste remisstiden vara väl tilltagen så att det är realistiskt möjligt för landstingen att genomföra hörandet av befolkningen.

Konsekvenser för det kommunala självstyret

Förslaget innebär en påverkan på det kommunala självstyret eftersom landstingen blir skyldiga att som ett led i beredningen av ett yttrande eller en ansökan om ändrad landstingsindelning inhämta synpunkter från sina medlemmar, om det inte är uppenbart obehövligt. Skälen för att införa denna bestämmelse finns i avsnitt 5.8.3. De skäl som anförs där anser vi är tillräckliga för att motivera inskränkningen i det kommunala självstyret. Vi har valt att utforma bestämmelsen på så sätt att landstingen själva kan bestämma på vilket sätt synpunkterna ska inhämtas. På så sätt blir förslaget mindre ingripande än om det också hade reglerats hur inhämtandet av synpunkter ska gå till.

8.4 Landstingens samverkan

Det uppdrag som vi föreslår att regeringen ska ge till Göteborgs universitet kommer att innebära vissa kostnader.

8.5 Finansiering av förvaltningsutgifter

Vi har utformat våra förslag på så sätt att förvaltningsanslaget för respektive länsstyrelse kommer att minskas med ett lika stort belopp som de i dag för över till landsting eller samverkansorgan. Detta innebär att förslaget inte får några konsekvenser för länsstyrelserna utöver viss minskad administration. När det gäller landstingen kommer dessa att få motsvarande belopp i statsbidrag som de i dag får från länsstyrelsen. Förslaget bedöms därmed inte heller medföra några konsekvenser för landstingen.

8.6 Övriga konsekvenser av våra förslag

Utöver det som redovisas under de särskilda rubrikerna ovan bedömer vi inte att våra förslag får några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags.

9 Författningskommentar

9.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting

2 kap.

1 §

Bestämmelsens *första stycke* har ändrats på så sätt att ordet landsting har ersatts av ordet regioner, ordet landstingsindelningen har ersatts av ordet regionindelningen och uttrycket ett landsting har ersatts av en region. I paragrafen har ett nytt *tredje stycke* införts. Enligt bestämmelsen ska, vid prövning av fråga om ändring i landstingsindelningen, särskild hänsyn tas till önskemål och synpunkter från den eller de regioner samt den eller de kommuner som närmast berörs av ändringen. Om en sådan region motsätter sig en indelningsändring får beslut om ändringen meddelas endast om det finns särskilda skäl. Befolkningens önskemål och synpunkter ska beaktas. Våra överväganden finns i avsnitt 5.8.3.

7 a §

Paragrafen är ny. Enligt bestämmelsen gäller att berörda regioner, som ett led i beredningen av ett yttrande eller en ansökan om ändrad regionindelning, ska inhämta synpunkter från sina medlemmar om det inte är uppenbart obehövligt. Våra överväganden finns i avsnitt 5.8.3.

Övriga ändringar

I övrigt har det i författningens rubrik och ett antal paragrafer, liksom i 2 kap. 1 §, gjorts följdändringar med anledning av vårt förslag om ändrad landstingsbeteckning (se nedan avsnitt 9.14 angående följdändringar).

Ikraftträdande

Ändringarna i lagen träder i kraft den 1 januari 2020.

9.2 Förslaget till lag om ändring i kommunallagen (2017:725)

1 kap.

1 §

Bestämmelsen har ändrats på så sätt att det i stället för att Sverige är indelat i kommuner och landsting anges att Sverige är indelat i kommuner och regioner. Det har vidare i bestämmelsen införts *dels* en definition av kommuner med innebörden att kommuner är kommuner på lokal nivå, *dels* en definition av regioner som innebär att regioner är kommuner på regional nivå. I bestämmelsens sista mening har ordet landsting ersatts med ordet region. Våra överväganden finns i avsnitt 4.1.10.

Övriga ändringar

Ett antal följdändringar har gjorts i lagen med anledning av förslaget i 1 kap. 1 § om ändrad landstingsbeteckning (se nedan avsnitt 9.14 angående följdändringar).

Ikraftträdande

Ändringarna i lagen träder i kraft den 1 januari 2020.

9.3 Förslaget till förordning om vissa förvaltningsmyndigheters regionala indelning

1 §

I paragrafen anges att förordningen innehåller bestämmelser om vissa förvaltningsmyndigheters regionala indelning.

2 §

I bestämmelsen anges att de förvaltningsmyndigheter under regeringen som anges i bilagan till förordningen ska ha en regional indelning. Vidare anges vilka län indelningen ska omfatta. Våra överväganden finns i avsnitt 3.3, 3.5 och 3.6.

Bilagan

I bilagan anges vilka myndigheter som ska ha den indelning som framgår av 2 §. Våra överväganden finns i avsnitt 3.3 och 3.4.

Ikraftträdande

Förordningen träder i kraft den 1 januari 2021.

9.4 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2007:907) med instruktion för Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige

7 §

Paragrafen har ändrats på så sätt att det förts in en hänvisning till förordningen om vissa förvaltningsmyndigheters regionala indelning i stället för att det anges på vilka orter det inom myndigheten ska finnas regionala enheter för handläggning av ärenden som avser socialfondsprogrammet. Våra överväganden finns i avsnitt 3.3, 3.4 och 3.5.

Ikraftträdande

Ändringarna i förordningen träder i kraft den 1 januari 2021.

9.5 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2007:996) med instruktion för Migrationsverket

Rubriken närmast före 5 a §

Rubriken, som lyder organisation, är ny.

5 a §

Paragrafen är ny. Bestämmelsen innehåller en hänvisning till att Migrationsverket ska följa förordningen om vissa förvaltningsmyndigheters regionala indelning. Våra överväganden finns i avsnitt 3.3, 3.4 och 3.5.

Ikraftträdande

Ändringarna i förordningen träder i kraft den 1 januari 2021.

9.6 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen

14 §

En följdändring har gjorts i paragrafen med anledning av förslaget om ändrad landstingsbeteckning (se nedan avsnitt 9.14 angående följdändringar).

20 a §

Paragrafen är ny. Bestämmelsen innehåller en hänvisning till att Arbetsförmedlingen ska följa förordningen om vissa förvaltningsmyndigheters regionala indelning. Våra överväganden finns i avsnitt 3.3, 3.4 och 3.5.

Ikraftträdande

Ändringarna i förordningen träder i kraft den 1 januari 2020 i fråga om 14 § och den 1 januari 2021 ifråga om 20 a §.

9.7 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården

Rubriken närmast före 9 §

Rubriken, som lyder organisation, är ny.

9 §

Paragrafen är ny. Bestämmelsen innehåller en hänvisning till att Kriminalvården ska följa förordningen om vissa förvaltningsmyndigheters regionala indelning. Våra överväganden finns i avsnitt 3.3, 3.4 och 3.5.

Ikraftträdande

Ändringarna i förordningen träder i kraft den 1 januari 2021.

9.8 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten

13 a §

Paragrafen är ny. Bestämmelsen innehåller en hänvisning till att Försvarsmakten ska följa förordningen om vissa förvaltningsmyndigheters regionala indelning. Våra överväganden finns i avsnitt 3.3, 3.4 och 3.5.

16 §

En följdändring har gjorts i paragrafen med anledning av förslaget om ändrad landstingsbeteckning (se nedan avsnitt 9.14 angående följdändringar).

Ikraftträdande

Ändringarna i förordningen träder i kraft den 1 januari 2020 i fråga om 16 § och den 1 januari 2021 ifråga om 13 a §.

9.9 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket

15 §

Paragrafen har ändrats på så sätt att det förts in en hänvisning till förordningen om vissa förvaltningsmyndigheters regionala indelning i stället för att det anges på vilka orter tjänstemän ska vara stationerade för förvaltning av de regionala strukturfondsprogrammen. Våra överväganden finns i avsnitt 3.3, 3.4 och 3.5.

Ikraftträdande

Ändringarna i förordningen träder i kraft den 1 januari 2021.

9.10 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket

13 §

Paragrafen har ändrats på så sätt att det förts in en hänvisning till förordningen om vissa förvaltningsmyndigheters regionala indelning i stället för att det anges att Trafikverket ska ha en regional organisation och får ha det antal regioner som verket bestämmer. Våra överväganden finns i avsnitt 3.3, 3.4 och 3.5.

Ikraftträdande

Ändringarna i förordningen träder i kraft den 1 januari 2021.

9.11 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten

36 §

Paragrafen har ändrats på så sätt att det förts in en hänvisning till förordningen om vissa förvaltningsmyndigheters regionala indelning i stället för att det anges att Polismyndigheten ska delas in i polisregioner. Våra överväganden finns i avsnitt 3.3, 3.4 och 3.5.

Ikraftträdande

Ändringarna i förordningen träder i kraft den 1 januari 2021.

9.12 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2014:1103) med instruktion för Säkerhetspolisen

Rubriken närmast före 20 a §

Rubriken, som lyder organisation, är ny.

20 a §

Paragrafen är ny. Bestämmelsen innehåller en hänvisning till att Säkerhetspolisen ska följa förordningen om vissa förvaltningsmyndigheters regionala indelning. Våra överväganden finns i avsnitt 3.3, 3.4 och 3.5.

Ikraftträdande

Ändringarna i förordningen träder i kraft den 1 januari 2021.

9.13 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2015:743) med instruktion för Åklagarmyndigheten

17 a §

Paragrafen är ny. Bestämmelsen innehåller en hänvisning till att Åklagarmyndigheten ska följa förordningen om vissa förvaltningsmyndigheters regionala indelning. Våra överväganden finns i avsnitt 3.3, 3.4 och 3.5.

Ikraftträdande

Ändringarna i förordningen träder i kraft den 1 januari 2021.

9.14 Följdändringar med anledning av ändrad landstingsbeteckning

Generellt om följdändringarna

Vårt förslag om ändrad landstingsbeteckning medför att följdändringar har gjorts i ett stort antal författningar där beteckningen förekommer. Våra överväganden finns i avsnitt 4.1.10. Vi lämnar emellertid inte en kommentar till varje enskild ändring, utan beskriver här generellt vilka slags ändringar det varit fråga om. I några fall där vi ansett att det funnits skäl har vi dock kommenterat enskilda ändrade paragrafer under särskilda rubriker nedan.

I några fall har vi behövt ersätta en beteckning med en omskrivning. Vi har valt att inte använda adjektivformen regional med hänvisning till landstingen. Där beteckningen landstingskommunal har förekommit har vi därför valt en omformulering med substantivformen region. I vissa fall har vi bedömt att det är möjligt att utmönstra beteckningen utan att göra någon omformulering. Beteckningen landstingskommunal förekommer i följande bestämmelser:

- rubriken närmast efter 4 b § tandvårdslagen (1985:125)
- 8 § lagen (1996:810) om registrering av riksdagsledamöters åtaganden och ekonomiska intressen
- 8 kap. 18 § inkomstskattelagen (1999:1229)
- rubriken närmast före 31 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
- 21 § förordningen (1997:909) om handläggning av ärenden om statliga tjänstepensionsförmåner
- 11 § förordningen (1999:1134) om belastningsregister
- 4 § förordningen (1999:1135) om misstankeregister
- 2 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641).

Rubriken närmast före 31 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen har även anpassats till kommunallagens (2017:725) terminologi (jfr 3 kap. 11 § kommunallagen).

I de fall namnet på ett enskilt landsting förekommer i författningstext har vi föreslagit att namnet ändras i enlighet med vårt förslag i avsnitt 4.2. I övrigt framgår de ändringar vi föreslår av följande tabell. I vissa fall har en ändrad beteckning inneburit att vi behövt formulera om en mening i en bestämmelse.

Tabell 9.1 Ändrad landstingsbeteckning

Ursprunglig beteckning	Ny beteckning
landsting/landstingskommun	region
landstingsfullmäktige	regionfullmäktige
landstingsstyrelse	regionstyrelse
landstingsråd	regionråd
landstingsmedlem	regionmedlem
landstingsskatt	regionskatt
hemlandsting	hemregion
landstingsområde	regions område
landstingsdel	del av region
landstingsindelning	regionindelning
landstingsmöte	regions möte
landstingsskattemedel	regioners skattemedel
landstingsprofession	regionprofession
landstingsfinansierad	finansierad av region
landstingsägd	ägd av region
landstingsmyndighet	regions myndighet
landstingsledamot	ledamot i regionfullmäktige

Därutöver har vi föreslagit ändringar, som innebär att rena skrivfel eller obsoleta uppgifter korrigeras, i 117 kap. 6 § socialförsäkringsbalken, 2 § lagen om (1981:324) om medborgarvittnen, 11 § förordningen (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande samt 7 § förordningen (2007:909) med instruktion för Nämnden för Styrelserepresentationsfrågor.

9.15 Förslaget till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

12 kap.

9 §

Paragrafen har ändrats på så sätt att beteckningen landstingsfullmäktige har ersatts med uttrycket fullmäktige i kommunen på regional nivå. Ändringen sker till följd av förslaget om ny landstingsbeteckning. Det är inte fråga om en ändring i sak, utan endast en anpassning till regeringsformens terminologi. Terminologin bygger på regeringens bedömning att det inte är nödvändigt att i grundlag reglera hur de två typer av kommuner som finns ska betecknas (prop. 2009/10:80, s. 209).

Paragrafen har vidare ändrats på så sätt att andra meningen i första stycket har tagits bort, vilken reglerar valet av jurymän om en kommun i ett län inte tillhör ett landsting. Ändringen föranleds av att det inte längre finns någon kommun för vilken bestämmelsen är tillämplig. Våra överväganden finns i avsnitt 4.3.

12 §

Paragrafen har ändrats på så sätt att beteckningen landstingsstyrelsen har ersatts med uttrycket styrelsen i kommunen på regional nivå. Vidare har beteckningen landstingsfullmäktige ersatts med beteckningen fullmäktige. Vad som sägs i första stycket under kommentaren till 9 § gäller även denna ändring. Våra överväganden finns i avsnitt 4.3.

Ikraftträdande

Ändringarna i tryckfrihetsförordningen träder i kraft den 1 januari 2023. Våra överväganden finns i avsnitt 4.4.

9.16 Förslaget till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30)

6 kap.

1 §

Paragrafen har ändrats på så sätt att *dels* beteckningen landsting ersatts med beteckningen region, *dels* den nuvarande beteckningen regioner, som avser de s.k. sjukvårdsregionerna, ersatts med beteckningen samverkansregioner. Ändringen är inte avsedd att innebära en förändring i sak, utan att syftar till att undvika att sjukvårdsregionerna förväxlas med landstingen när dessa betecknas regioner. Våra överväganden finns i avsnitt 4.3.

Ikraftträdande

Ändringarna i lagen träder i kraft den 1 januari 2020.

9.17 Förslaget till förordning om ändring i hälso- och sjukvårdsförordningen (2017:80)

3 kap.

1 §

Paragrafen har ändrats på så sätt att ordet landsting har ersatts med region. Vidare har paragrafen ändrats så att beteckningen region, som avser de s.k. sjukvårdsregionerna, har ersatts med samverkansregion. Namnen på de enskilda sjukvårdsregionerna har ändrats så att ordledet ”region” i slutet av namnet har strukits och att beteckningen Samverkansregion lagts till före namnet, som således utformats på följande sätt: Samverkansregion Stockholm, Samverkansregion Linköping osv.

Ändringen är inte avsedd att innebära en förändring i sak, utan att syftar till att undvika att sjukvårdsregionerna förväxlas med landstingen när dessa betecknas regioner. Våra överväganden finns i avsnitt 4.3.

Ikraftträdande

Ändringarna i förordningen träder i kraft den 1 januari 2020.

9.18 Förslaget till lag om ändring i ellagen (1997:857)

4 kap.

8 §

Paragrafen har ändrats på så sätt att beteckningen region ersatts med nätregion. Det är inte fråga om en ändring i sak, utan ändringen syftar endast till att undvika att begreppet förväxlas med landsting när dessa betecknas regioner. Tidigare förarbetsuttalanden (se prop. 2008/09:141, s. 98–99) och befintlig praxis ska således även fortsättningsvis tillämpas. Våra överväganden finns i avsnitt 4.3.

Ikraftträdande

Ändringarna i lagen träder i kraft den 1 januari 2020.

9.19 Förslaget till lag om ändring i lagen om kollektivtrafik (2010:1065)

1 kap.

7 §

Paragrafen är ny. I paragrafen görs en hänvisning till den definition av region som vi föreslår ska införas i 1 kap. 1 § kommunallagen. Syftet med denna hänvisning är att särskilja begreppet region från det befintliga begreppet regional kollektivtrafikmyndighet. Våra överväganden finns i avsnitt 4.3.

Ikraftträdande

Ändringarna i lagen träder i kraft den 1 januari 2020.

9.20 Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:1919) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet

1 §

Paragrafen har ändrats på så sätt att ett nytt *tredje stycke* införts. I detta stycke finns en hänvisning till den definition av region som vi föreslår ska införas i 1 kap. 1 § kommunallagen. Syftet med hänvisningen är att tydliggöra vad som avses med beteckningen region i lagen om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet. Våra överväganden finns i avsnitt 4.3.

Ikraftträdande

Ändringarna i lagen träder i kraft den 1 januari 2020.

Litteratur- och källförteckning

Utrednings- och kommittébetänkanden

SOU 1947:30 Betänkande med förslag till lag om regionkommuner
m.m.

SOU 1968:47 Förvaltning och folkstyre.

SOU 1978:35 Regional utvecklingsplanering, länsplanering m.m.

SOU 1995:27 Regional framtid.

SOU 2000:85 Regionalt folkstyre och statlig länsförvaltning.

SOU 2001:89 Att tänka efter före – samråd i kommuner och landsting.

SOU 2002:33 Ändrad indelning? – En översyn av reglerna för indelningsändringar.

SOU 2004:128 En lag om Sveriges indelning i län och landsting.

SOU 2007:10 Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft.

SOU 2008:118 Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning.

SOU 2008:125 En reformerad grundlag.

SOU 2012:81 Statens regionala förvaltning – förslag till en angelägen reform.

SOU 2016:5 Låt fler forma framtiden!

SOU 2016:48 Regional indelning – tre nya län.

SOU 2016:32 En trygg dricksvattenförsörjning.

SOU 2017:48 Kunskapsbaserad och jämlik vård – Förutsättningar för en lärande hälso- och sjukvård.

Departementsserien

Ds 2017:20 Regionalt utvecklingsansvar i Stockholms, Kalmar och Blekinge län.

Ds 2017:61 Ett enhetligt regionalt utvecklingsansvar.

Ds 2017:66 Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025.

Rapporter och annan litteratur

Gustafsson, Agne (1999) Kommunal självstyrelse. Stockholm: Studentlitteratur AB.

Nationella underrättelsecentret (Nuc) inom den myndighetsgemensamma satsningen mot den organiserade brottsligheten (2017) Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2018–2019. Stockholm. Polismyndigheten.

Statskontoret 1981:8 Regionkommunen – en skiss till samlad länsförvaltning. Stockholm: Statskontoret.

Statskontoret 2008:3 Staten regionalt och lokalt – modeller för samverkan. Stockholm: Statskontoret.

Sveriges Kommuner och Landsting (2013) 150 år av självstyrelse – Kommuner och landsting i förändring. Stockholm: SKL.

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 ut-

jämning. I uppdraget ingår även att föreslå en ändrad enhetlig be-
teckning 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 region-
indelning 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 redo-
görelse 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 genom-
föra 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 full-
mäktige. Varje landsting omfattar ett län med undantag för Gotlands
län där kommunen ansvarar för de uppgifter som sköts av lands-
tingen 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 genera-

tionsmålet 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 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 rättsäkert 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 landstingssammanslagningar 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 landstingssammanslagning påverkas det kommunala utjämningsystemet. En anpassning av

systemet till de nya förhållandena måste därför ske när en indelningsförändring beslutas.

Utjämningskommittén.⁰⁸, som senast utredde utjämningsssystemet, 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 med-

för 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)

Kommittédirektiv 2017:72

Tilläggsdirektiv till Indelningskommittén (Fi 2015:09)

Sammanfattning

Regeringen beslutade den 2 juli 2015 att ge en kommitté i uppdrag att bl.a. föreslå en ny läns- och landstingsindelning som innebär att Sverige delas in i väsentligt färre län och landsting (dir. 2015:77). Kommittén har antagit namnet Indelningskommittén (Fi 2015:09). Regeringen beslutar nu att detta uppdrag och tillhörande deluppdrag ska utgå. Kommittén ska inte heller utreda länsstyrelsernas organisation eller lämna förslag till hur det regionala utvecklingsansvaret ska tilldelas landstingen. Kommittén behåller dock uppdragen i fråga om beteckningen för kommuner på regional nivå och statliga myndigheters regionala indelning. När det gäller det regionala utvecklingsansvaret behåller kommittén uppdraget rörande finansiering av förvaltningsutgifter.

Kommitténs uppdrag i fråga om statliga myndigheters regionala indelning förtydligas. Kommittén ska föreslå en samordnad regional indelning för de statliga myndigheter för vilka en geografisk samordning är relevant för staten som helhet samt för kommuner och landsting. Vidare får kommittén i uppdrag att föreslå en reglering i lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting (indelningslagen) om vilken hänsyn som ska tas till berörda landstings och kommuners samt befolkningens synpunkter vid ändringar i landstingsindelningen. Kommittén får också i uppdrag att kartlägga landstingens samverkan och redogöra för hur landstingen ser på den framtida utvecklingen när det gäller samverkan.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i sin helhet slutredovisas senast den 28 februari 2018.

Bakgrund

De ursprungliga direktiven

Enligt de ursprungliga direktiven ska kommittén föreslå en ny läns- och landstingsindelning. I uppdraget ingår även att föreslå en ändrad beteckning för kommuner på regional nivå, om det bedöms lämpligt. Kommittén ska vidare föreslå hur landstingen ska tilldelas det regionala utvecklingsansvaret, utreda vilka förvaltningsutgifter detta innebär och lämna förslag på finansiering.

I det ursprungliga uppdraget ingår även att analysera om den nya länsindelningen motiverar en ändrad fördelning av de verksamheter som i dag är koncentrerade till vissa länsstyrelser och, om lämpligt, föreslå förändringar och analysera vilka eventuella åtgärder som kan vidtas för att höja effektiviteten i länsstyrelsernas verksamhet. Kommittén ska vidare beräkna resursbehovet för den nya länsstyrelseorganisationen inom den ekonomiska ram som finns för dagens länsstyrelseverksamhet. Kommittén ska också analysera behovet av andra verksamhetsorter än residensstaden för varje ny länsstyrelse.

Kommittén ska vidare enligt de ursprungliga direktiven 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 staten som helhet samt för kommuner och landsting.

Kommittén ska enligt de ursprungliga direktiven slutredovisa sitt uppdrag senast den 31 augusti 2017.

Kommitténs delbetänkande

I juni 2016 lämnade kommittén delbetänkandet Regional indelning – tre nya län (SOU 2016:48), i vilket det föreslogs att tre nya län skulle bildas fr.o.m. 2018 och att motsvarande landsting skulle bildas fr.o.m. 2019. Delbetänkandet har remitterats till ett stort antal remissinstanser. Regeringen avser dock inte fortsätta bereda förslagen i delbetänkandet.

Andra statliga myndigheters regionala indelning

Målet för den statliga förvaltningspolitiken är en innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete (prop. 2009/10:175, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315).

En samverkande statsförvaltning är en viktig utgångspunkt för regeringens förvaltningspolitik. Hur centrala statliga myndigheter organiserar sin regionala och lokala närvaro samt sin service är av stor vikt för den regionala utvecklingen, medborgarnas tillgång till statlig service och tillgången till kvalificerade arbetstillfällen i alla delar av landet. Utredningen om den statliga regionala förvaltningen lyfte i sitt betänkande fram svårigheter i samordningen av de statliga myndigheternas verksamhet som kan uppstå genom olika geografiska avgränsningar (SOU 2012:81).

Länsstyrelserna ska utifrån ett statligt helhetsperspektiv arbeta sektorsövergripande och inom sina ansvarsområden samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser. För vissa frågor är det särskilt önskvärt med en statlig samordning på regional nivå, där länsstyrelserna har en viktig roll. Därtill kommer att länsstyrelsernas breda verksamhet kräver en omfattande samverkan och samordning med andra statliga myndigheter. Länsstyrelserna är de enda statliga myndigheter som har territoriet som organisatorisk utgångspunkt. I övrigt skiljer sig den geografiska indelningen åt mellan de statliga myndigheterna. Länsstyrelsernas verksamhet utgår till stor del från en god regional och lokal kännedom. I syfte att åstadkomma en högre effektivitet, en mer rationell resursanvändning och en ökad rättssäkerhet bedriver länsstyrelserna också en utbredd samordning sinsemellan. Närliggande länsstyrelser kan även samverka vid hantering av ärenden.

Mot bakgrund av de krav som det förvaltningspolitiska målet ställer, och samhällsutvecklingen i stort, finns det skäl att se över statsförvaltningen på regional nivå, även utan en ändrad läns- och landstingsindelning.

Landstingens samverkan

Förekomsten av samverkan mellan landstingen kommer troligen att öka framöver, företrädesvis inom ramen för befintliga samarbetsformer, t.ex. mellan enskilda landsting och i de sex sjukvårdsregionerna. Landstingens samverkansbehov varierar mellan olika ansvarsområden. Behovet av samverkan inom sjukvården, kollektivtrafiken, regional utveckling och kulturområdet skiljer sig sannolikt åt. Flera utredningar har också föreslagit en stärkt samverkan inom sjukvården (SOU 2015:98, SOU 2016:2 och SOU 2017:48). Förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Samverkan är viktig och nödvändig för att landstingen ska klara av sina uppgifter och upprätthålla en god service. Ett flertal utredningar och forskare har dock identifierat risker med en ökad samverkan, främst kopplade till ansvarsutkrävande, transparens och vissa effekter i form av ökad administration och kostnader (se t.ex. SOU 2012:30). I delbetänkandet Regional indelning – tre nya län anges att ett grundläggande krav på ett demokratiskt styrelseskick är att det ska vara överskådligt så att medborgarna har möjlighet att förstå var beslut fattas, samt att det ska vara möjlighet att påverka processen och att utkräva ansvar av de valda representanterna. Ett svårbegripligt system kan försvaga legitimiteten för den regionala demokratin. Flera instanser har i sina remissvar, när det gäller huvudmannskapet för det regionala utvecklingsansvaret, anfört att demokratin förstärks när uppgifter läggs på ett direktvalt organ. Det finns således skäl att särskilt beakta dessa aspekter vid den fortsatta utvecklingen av samverkan mellan landstingen.

Landstingens, kommunernas och befolkningens inställning vid ändringar i landstingsindelningen

Riksdagens tillkännagivande

Riksdagen har i ett tillkännagivande i samband med behandlingen av propositionen Övergångsstyre och utjämning vid ändrad kommun- och landstingsindelning (prop. 2015/16:121) anfört att regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag till bestämmelser av innebörden att befolkningens önskemål och synpunkter ska beaktas vid

ändringar i landstingsindelningen (bet. 2015/16:KU25 punkt 2, rskr. 2015/16:291).

Regleringen i indelningslagen

I indelningslagen regleras förutsättningarna för ändringar i rikets indelning i kommuner och landsting. Vid prövning av en ändring i kommunindelningen ska särskild hänsyn tas till önskemål och synpunkter från den eller de kommuner som närmast berörs av ändringen. Om en sådan kommun motsätter sig en indelningsändring, får beslut om ändringen meddelas endast om det finns synnerliga skäl. Särskild hänsyn ska också tas till befolkningens önskemål och synpunkter. När det finns skäl till det ska en särskild undersökning göras om befolkningens inställning. Undersökningen kan göras genom omröstning, opinionsundersökning eller liknande förfarande.

Vid indelningslagens tillkomst förutsattes att ändringar i landstingsindelningen i allmänhet skulle vara av mindre omfattning och ske till följd av ändringar i kommunindelningen. Av dessa skäl, och då landstingsindelningen är knuten till länsindelningen, ansågs det inte vara nödvändigt att införa en bestämmelse om vilken hänsyn som ska tas till de närmast berörda landstingen eller om att synnerliga skäl ska krävas för en indelningsändring mot ett sådant landstings vilja. Det bedömdes vidare saknas behov av en uttrycklig bestämmelse om vilken hänsyn som ska tas till ortsbefolkningens synpunkter på en ändring i landstingsindelning som sker som en följd av ändringen i kommunindelningen. Att landstingets och ortsbefolkningens intressen och synpunkter alltid ska beaktas i ärenden om ändringar i landstingsindelningen ansågs däremot självklart (prop. 1978/79:157 s. 87).

Regeringen får enligt indelningslagen besluta om en ändring i rikets indelning i landsting, om det inte finns hinder mot en motsvarande ändring i länsindelningen. Landstingsindelningen är således avhängig länsindelningen. Bestämmelser om sambandet mellan landstingsindelningen och länsindelningen finns i 1 kap. 2 § kommunalagen (1991:900). En ändring av rikets administrativa indelning i län förutsätter som huvudregel en ändring i landstingsindelningen.

Tidigare utredningar om ändrad indelning i län och landsting

Frågor om förutsättningarna för en ny läns- och landstingsindelning har utretts ett flertal gånger sedan indelningslagen trädde i kraft 1979.

I Kommundemokratikommitténs betänkande Ändrad indelning? – En översyn av reglerna för indelningsändringar (SOU 2002:33) och i betänkandet En lag om Sveriges indelning i län och landsting (SOU 2004:128), som lämnades av Utredningen om indelningsändringar, föreslogs att särskild hänsyn skulle tas till önskemål och synpunkter från det eller de landsting samt den eller de kommuner som berörs av ändringen i landstingsindelningen. Bägge utredningarna konstaterade att frågan om ändrad landstingsindelning genom sambandet mellan läns- och landstingsindelning var mer komplex än frågan om ändrad kommunindelning och fann att någon bestämmelse om att det krävs synnerliga skäl för ett beslut om ändring i landstingsindelningen mot ett berört landstings vilja inte borde införas.

Enligt Kommundemokratikommitténs mening fanns det inte några bärande skäl för att låta bli att undersöka och beakta befolkningens inställning vid ändringar i landstingsindelningen. Kommittén föreslog därför att en bestämmelse skulle införas i indelningslagen om att särskild hänsyn ska tas till befolkningens önskemål och synpunkter. Även Utredningen om indelningsändringar ansåg att det fanns skäl för en uttrycklig reglering. En större ändring i landstingsindelningen ansågs dock, på grund av sambandet med länsindelningen, vara föranledd av statens önskan att ändra den administrativa indelningen. Det bedömdes i sådana fall finnas skäl att inte närmare utreda och beakta befolkningens inställning. Utredningen föreslog därför att det i lagtexten endast skulle anges att särskild hänsyn bör tas till synpunkter från befolkningen.

Utredningarnas förslag har remitterats, men har inte lett till några författningsändringar.

Ändring av uppdraget

Uppdrag som utgår eller förändras

Uppdraget att föreslå en ny läns- och landstingsindelning utgår, liksom de tillhörande deluppdragen. Det ingår därför t.ex. inte längre i kommitténs uppdrag att, utifrån en ny länsindelning, analysera behovet av att förändra nuvarande koncentration av länsstyrelsernas verksamheter. Kommittén ska inte utreda frågor om länsstyrelsernas organisation.

Kommittén behåller uppdragen som rör beteckningen för kommuner på regional nivå.

Med hänsyn till att det regionala utvecklingsansvaret den 1 januari 2017 har förts över till ytterligare fyra landsting (prop. 2015/16:176, bet. 2016/17:KU2, rskr. 2016/17:15) och att flera ansökningar har kommit in till regeringen om att landstingen ska ta över detta ansvar, bör även uppdraget att föreslå hur landstingen ska tilldelas ansvaret utgå. Kommittén ska dock alltjämt lämna förslag till hur förvaltningsuppgifter kopplade till det regionala utvecklingsansvaret ska finansieras.

Kommitténs uppdrag i fråga om statliga myndigheters regionala indelning förtydligas. Förslaget ska vara utformat utifrån det förvaltningspolitiska målet. Kommitténs förslag ska också ta sin utgångspunkt i behovet av samordnings- och planeringskapacitet på regional nivå och ska inte förutsätta en ändrad länsindelning.

Kommittén ska mot denna bakgrund

- föreslå en samordnad regional indelning för de statliga myndigheter för vilka en geografisk samordning är relevant för både staten som helhet och för kommuner och landsting,
- analysera vilka följder en samordnad regional indelning för de statliga myndigheterna skulle få för länsstyrelsernas uppgift att samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser samt för behovet av samverkan mellan länsstyrelserna, och
- lämna förslag till författningsändringar.

Landstingens samverkan

I och med att landstingens behov av samverkan ökar inom de olika verksamheterna finns behov av att följa hur landstingens samverkan sinsemellan och med kommunerna utvecklas, bl.a. avseende frågor om organisering, administrativa bördor och demokratiska aspekter, som t.ex. ansvarsutkrävande och transparens. Det kan dessutom finnas skäl att överväga att t.ex. införa krav på information till medborgarna om landstingets samverkan eller göra analyser av representativitet, insyn och effektivitet i beslutsfattandet.

Kommittén ska mot denna bakgrund

- översiktligt kartlägga landstingens nuvarande samverkan inom deras olika verksamhetsområden,
- redogöra för hur landstingen ser på den framtida utvecklingen av samverkan, och
- föreslå hur staten på en översiktlig nivå skulle kunna följa utvecklingen av landstingens samverkan.

Landstingens, kommunernas och befolkningens inställning vid ändringar i landstingsindelningen

Under de senaste åren har frågan om en ändrad läns- och landstingsindelning utretts ett flertal gånger. Större förändringar i landstingsindelningen påverkar människors vardag och det kan få stor betydelse för dem vilket landsting de tillhör. Dessutom påverkas den regionala demokratin och den regionala representationen. Det kan därför finnas skäl att i indelningslagen införa krav på att hänsyn ska tas till befolkningens önskemål och synpunkter vid ändringar i landstingsindelningen. Det finns i detta sammanhang också skäl att överväga om bestämmelser om vilken hänsyn som ska tas till de landsting och de kommuner som berörs av en ändring i landstingsindelningen samtidigt bör införas i indelningslagen.

Som ovan nämnts är landstingsindelningen kopplad till länsindelningen. Frågan om ändringar i landstingsindelningen är därför mer komplex och omfattande än en ändrad kommunindelning. Kommittén bör därför överväga om en reglering om inhämtande och beaktande av landstingens, kommunernas och befolkningens inställning vid ändringar i landstingsindelningen bör utformas på samma sätt

som den reglering som i dag gäller för ändringar i kommunindelningen eller anpassas utifrån dessa ärendens särskilda beskaffenhet.

Kommittén ska mot denna bakgrund

- analysera för- och nackdelar med att i indelningslagen införa bestämmelser om landstingens, kommunernas och befolkningens synpunkter vid ändringar i landstingsindelningen,
- analysera för- och nackdelar med att reglera när och hur befolkningens önskemål och synpunkter ska inhämtas, och
- lämna förslag till författningsändringar.

Samråd och redovisning av uppdraget

För kommitténs återstående och tillkommande uppdrag ska, i stället för vad som angavs i de ursprungliga direktiven, följande gälla när det gäller samråd och redovisning.

Vid förslag som rör de statliga myndigheterna ska kommittén redovisa de ekonomiska och personella konsekvenserna. Det är av särskild vikt att kommittén inhämtar synpunkter från och för en dialog med kommuner och landsting samt Sveriges Kommuner och Landsting, kommunala samverkansorgan och berörda statliga myndigheter. Kommittén ska bedriva sitt arbete i dialog med länsstyrelserna.

Kommittén ska löpande informera regeringen (Finansdepartementet) om uppdragets genomförande.

Enligt de ursprungliga direktiven skulle kommittén slutredovisa sitt uppdrag senast den 31 augusti 2017. Utredningstiden förlängs och uppdraget ska i stället i sin helhet slutredovisas senast den 28 februari 2018.

(Finansdepartementet)

Myndigheter som föreslås ha samordnad geografisk indelning

I denna bilaga redogör vi för varje föreslagen myndighets uppdrag, regionala organisation samt regionala samverkan. Den enkät som vi har genomfört och som vi hänvisar till nedan redovisas i avsnitt 3.2.4.

Försvarsmakten

Uppgifter och regional organisation

Försvarsmakten ska enligt sin instruktion upprätthålla och utveckla ett militärt försvar som ytterst kan möta ett väpnat angrepp.

Försvarsmaktens organisation är förhållandevis detaljerat reglerad i bilaga till myndighetens instruktion. Försvarsmakten bestämmer dock själv enligt instruktionen vilka organisationsenheter som ska samverka med länsstyrelser, kommuner, landsting och andra samhällsorgan för att åstadkomma dels en enhetlig inriktning och ledning av totalförsvarets olika delar, dels en samordnad användning av militära och civila resurser.

Sverige är sedan 1 januari 2013 indelat i fyra militärregioner: nord, mitt, väst och syd (se nedan). Varje region har en stab. Militärregionstaberna inrättades med syfte att öka Försvarsmaktens operativa förmåga och stärka samverkan mellan totalförsvarets civila och militära delar. De regionala staberna svarar för ledning av bevaknings- och skyddsuppgifter, de ska leda civil-militär samverkan samt svara för stöd till samhället. I uppgifternas lösande kan de då föra befälet över såväl krigs- som hemvärnsförband. De regionala cheferna med stab ska stödja samhällets krisberedskap såväl vid händelser i fred, vid kris och vid krig.

Den regionala stabens personal håller kontinuerlig kontakt med myndigheter som exempelvis länsstyrelserna inom regionen. Staben leder insatser vid till exempel större olyckor eller i krig. Vid nationella krissituationer är det de regionala stabernas ansvar att samordna den militära insatsen med andra myndigheters räddningsarbete. Det kan behövas när hjälpinsatser görs från flera håll samtidigt som vid bränder eller översvämningar. Då fungerar de regionala staberna som kontaktpunkter mellan exempelvis Försvarsmakten, Polisen, Sjöfartsverket, kommuner och landsting.

Tabell 1 Försvarsmaktens regionala indelning

Militärregion	Omfattar följande län
Nord	Norrbottnen, Västerbotten, Jämtland, Västernorrland
Mitt	Stockholm, Uppsala, Södermanland, Gotland, Västmanland, Dalarna, Gävleborg
Väst	Västra Götaland, Halland, Värmland, Örebro
Syd	Skåne, Blekinge, Kronobergs, Jönköpings, Kalmar och Östergötland

Regional samverkan

Det som nu föranleder flera myndigheter att öka samverkan med Försvarsmakten är den politiska styrningen om mer konkret återupptagande av totalförsvarsplanering och återuppbyggande av det civila försvaret. Enligt förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap ska varje myndighet i sin verksamhet beakta totalförsvarets krav. Därutöver är ytterligare ett stort antal myndigheter bevakningsansvariga enligt förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

Försvarsmaktens regionala staber samverkar med civila aktörer på regional nivå, däribland flera myndigheter. Särskilt viktiga är länsstyrelserna, polisen och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, men även andra myndigheter som t.ex. Trafikverket har viktiga uppgifter på det här området. Landstingen och hälso- och sjukvården har viktiga uppgifter inom ramen för totalförsvaret. Detsamma gäller den kommunala räddningstjänsten.

Polismyndigheten

Uppgifter och regional organisation

Polismyndigheten ska tillsammans med övriga myndigheter inom och utom rättsväsendet genom sina insatser bidra till målet för kriminalpolitiken – att minska brottsligheten och öka människors trygghet.

Sedan den 1 januari 2015 är Polismyndigheten organiserad som en myndighet, indelad i sju polisregioner, åtta nationella avdelningar samt ett kansli. Att myndigheten ska delas in i regioner framgår av förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten.

De sju polisregionerna har helhetsansvar för polisverksamheten inom ett angivet geografiskt område. Ansvaret omfattar bland annat utredningsverksamhet, brottsförebyggande verksamhet och service (t.ex. passservice och tillstånd). Arbetet i regionen leds av en regionpolischef. Regionerna är i sin tur underindelade i polisområden (27 stycken) och därefter lokalpolisområden (95 stycken).

Tabell 2 Polismyndighetens regionala indelning

Region	Omfattar följande län
Nord	Jämtland, Norrbotten, Västerbotten, Västernorrland
Mitt	Gävleborg, Västmanland, Uppsala
Bergslagen	Dalarna, Värmland, Örebro
Stockholm	Stockholm, Gotland
Öst	Jönköping, Södermanland, Östergötland
Väst	Halland, Västra Götaland
Syd	Blekinge, Kalmar, Kronoberg, Skåne

Regional samverkan

I den tidigare nämnda enkäten hamnar Polismyndigheten bland de fem mest relevanta myndigheterna för samordnad regional indelning, både i svar från länsstyrelser och från landsting och kommunala samverkansorgan. Polisen har en utbredd regional samverkan, med såväl kommuner och landsting som med staten regionalt.

Samverkan med länsstyrelserna sker framför allt inom ramen för krisberedskap. Polismyndigheten är en av de bevakningsansvariga myndigheter som finns uppräknade i bilaga till krisberedskapsförordningen¹ med särskilt ansvar inom utpekade samverkansområden.

Polisen är vidare samordnare av regeringsuppdraget mot organiserad brottslighet som omfattar totalt tolv myndigheter. Uppdraget bedrivs regionalt i en geografi som motsvarar polisens regioner.

Polismyndigheten har också vissa uppgifter kopplade till frågor om migration. Det är i regionerna som funktionsansvaret för dessa uppgifter finns.²

Utöver länsstyrelserna samverkar polisen regionalt i det dagliga arbetet framför allt med Säkerhetspolisen, Åklagarmyndigheten och Kriminalvården.

Åklagarmyndigheten

Uppgifter och regional organisation

Åklagarmyndigheten ansvarar för den allmänna åklagarverksamheten med undantag för den åklagarverksamhet som Ekobrottsmyndigheten ska bedriva.

Den operativa åklagarverksamheten utövas i sju geografiska åklagarområden och en nationell åklagaravdelning. Åklagarområdena består av landets 32 allmänna kammare, som har ett geografiskt arbetsfält ungefär motsvarande ett län. I Stockholm och Malmö finns flera åklagarkammare.

Åklagarmyndigheten fick sin nuvarande regionala indelning år 2014, en följd av att polisen organiserades om. Åklagarmyndigheten ville skapa en tydligare samverkansytta mot polisen och valde därför samma regionala indelning, även om motsvarigheten till polisens regioner benämns åklagarområden. Indelningen för åklagarkammare stämmer ungefär mot polisens polisområden.

¹ Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

² SOU 2017:12, s. 179.

Tabell 3 Åklagarmyndighetens regionala organisation

Åklagarområde	Omfattar följande län
Nord	Jämtland, Norrbotten, Västerbotten, Västernorrland
Mitt	Gävleborg, Västmanland, Uppsala
Bergslagen	Dalarna, Värmland, Örebro
Stockholm	Stockholm, Gotland
Öst	Jönköping, Södermanland, Östergötland
Väst	Halland, Västra Götaland
Syd	Blekinge, Kalmar, Kronoberg, Skåne

Regional samverkan

Åklagarmyndigheten samverkar mycket regionalt med polisen. Att myndigheterna parallellt omorganiserat sig i en kongruent indelning har enligt Åklagarmyndigheten fallit väl ut. Samverkan mellan chefer i polisregioner och Åklagarmyndighetens områdeschefer har utvecklats. Områdescheferna i Åklagarmyndigheten sitter på ett betydande regionalt mandat och har resurser för detta, vilket även polisens regionchefer gör.

Åklagarmyndigheten ingår också i regeringens myndighetsgemensamma uppdrag kring organiserad brottslighet, där tolv myndigheter samverkar i en geografi motsvarande polisregionerna. Lokalt samverkar Åklagarmyndigheten också med socialtjänsten i landets kommuner.

Utöver Polismyndigheten har Åklagarmyndigheten viss samverkan regionalt med Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, bland annat kring bidragsbrott. I vissa enskilda ärenden arbetar Åklagarmyndigheten gemensamt med Ekobrottsmyndigheten, men regionalt är verksamheterna mer parallella än gemensamma. Frivårdsdelen inom Kriminalvården har viss, men ingen avgörande regional relevans för Åklagarmyndigheten.

Trafikverket

Uppgifter och regional organisation

Trafikverkets uppdrag är att bland annat att ansvara för den långsiktiga infrastrukturplaneringen för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart samt för byggande och drift av statliga vägar och järnvägar.

Av förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket framgår att myndigheten ska ha en regional organisation och får ha det antal regioner som verket bestämmer. En region ska omfatta ett eller flera län. Trafikverket är indelat i sex regioner.

Trafikverket är vidare organisatoriskt indelat i sju centrala funktioner och i fem verksamhetsområden: planering, trafikledning, underhåll, investering och stora projekt. På regional nivå finns också beredningsplanering och kriskoordinering.

Tabell 4 Trafikverkets regionala organisation

Region	Omfattar följande län
Nord	Norrbottnen, Västerbotten
Mitt	Dalarna, Gävleborg, Jämtland, Västernorrland
Stockholm	Stockholm, Gotland
Öst	Södermanland, Uppsala, Västmanland, Örebro, Östergötland
Väst	Halland, Värmland, Västra Götaland
Syd	Blekinge, Jönköping, Kalmar, Kronoberg, Skåne

Regional samverkan

Av svaren på vår enkät framgår att Trafikverket är den myndighet som både länsstyrelser, landsting och regionförbund pekar ut som mest relevant när det gäller samverkan och samordnad statlig indelning.

Vid planering av statlig infrastruktur ger regeringen Trafikverket i uppdrag att ta fram en nationell plan för transportsystemet. De regionalt utvecklingsansvariga i länen, i de flesta fall landsting och kommunala samverkansorgan, tar fram regionala transportplaner. Trafikverket ska enligt sin instruktion ta fram underlag och bidra med kunskaper vid framtagandet av de regionala planerna. Trafikverket

är också en viktig aktör i förhållande till den regionala kollektivtrafikmyndigheten, i regel landsting eller kommunalförbund.

Trafikverket möter därutöver både kommuner och länsstyrelser inom ramen för deras uppgifter inom plan- och bygglagen samt miljöbalken, där Trafikverket ska tillhandahålla underlag.

I vardagen är Länsstyrelsen den myndighet Trafikverket samverkar mest med, framför allt när det gäller länsstyrelsernas uppgifter inom miljö- och naturvård, men också när det gäller kommunala översiktsplaner och detaljplaner. Vid särskilda händelser är också Polismyndigheten och Säkerhetspolisen viktiga samverkansmyndigheter för Trafikverket. Trafikverket är också en viktig myndighet inom ramen för krisberedskap enligt krisberedskapsförordningen³ och för totalförsvaret. Av instruktionen framgår att myndigheten, för att säkerställa att totalförsvarets krav beaktas i den fredstida verksamheten, ska samråda med Försvarmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och övriga berörda totalförsvarsmyndigheter, däribland länsstyrelserna.

Arbetsförmedlingen

Uppgifter och regional organisation

Arbetsförmedlingen ansvarar bland annat för den offentliga arbetsförmedlingen och dess arbetsmarknadspolitiska verksamhet.

Av instruktionen framgår att arbetssökande och arbetsgivare ska ha tillgång till en likvärdig service i hela landet. Däremot finns det ingen direkt styrning av hur detta ska uppnås. Av instruktionen framgår att Arbetsförmedlingen själv bestämmer sin organisation.

Arbetsförmedlingens har sedan den 1 september 2014 tre regioner: Syd, Mitt och Nord. Regionerna rymmer tillsammans tio geografiska marknadsområden (MO). I varje MO finns det sedan ett större antal lokala arbetsförmedlingskontor. Det finns i dag cirka 250 arbetsförmedlingskontor över hela landet.

³ Polismyndigheten är en av de myndigheter som finns uppräknade i bilaga till krisberedskapsförordningen med särskilt ansvar inom utpekade samverkansområden.

Tabell 5 Arbetsförmedlingens regionala indelning

Region och marknadsområde	Omfattar följande län
Region Nord	
Norra Norrland	Norrbottnen, Västerbotten
Södra Norrland	Jämtland, Västernorrland, Gävleborg
Region Mitt	
Stockholm Gotland	Stockholm, Gotland
Norra Mälardalen	Uppland, Västmanland
Västra Svealand	Dalarna, Värmland, Örebro
Södra Mälardalen Östergötland	Södermanland, Östergötland
Region Syd	
Nordvästra Götaland	Delar av Västra Götaland
Göteborg och Halland	Halland och delar av Västra Götaland
Småland Blekinge	Blekinge, Jönköping, Kronoberg
Skåne	Skåne

Regional samverkan

Arbetsförmedlingen har en utbredd samverkan med såväl flera andra statliga myndigheter som t.ex. Försäkringskassan, Kriminalvården och Migrationsverket, som den kommunala sektorn på regional och lokal nivå. Det gäller bland annat inom ramen för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och det så kallade etableringsuppdraget.

Vidare kan nämnas att Arbetsförmedlingen ingår i de regionala strukturfondspartnerskapen som ska göra prioriteringar mellan projektansökningar ur strukturfonderna. Myndigheten medverkar i och driver flera projekt med medel från Europeiska socialfonden. Arbetsförmedlingen är i regel också en av aktörerna som ingår i de regionala kompetensplattformar som i dag finns ute i länen, vilka har till uppgift att samla branschorganisationer, utbildningsaktörer samt offentliga och privata aktörer i kompetensförsörjningsfrågor.

Av svaren på vår enkät framgår tydligt att Arbetsförmedlingen är en av de myndigheter som anses vara mest relevant för samordnad regional indelning. Den bilden får stöd i de intervjuer vi genomfört med såväl myndigheter som kommunala företrädare.

När det gäller andra statliga regionalt organiserade myndigheter utöver länsstyrelserna, betonar Arbetsförmedlingen samverkan med

Försäkringskassan och Kriminalvården såväl nationellt som regionalt och lokalt. Arbetsförmedlingen har också viss regional samverkan med Migrationsverket.

Bland annat genom medverkan i de regionala strukturfonds-partnerskapen samverkar Arbetsförmedlingen med Svenska ESF-rådet och med Tillväxtverket. I regel är det marknadsområdeschefer eller biträdande sådana som sitter i partnerskapen.

Arbetsförmedlingen har även betydelse ur civil- och totalförsvarshänseende och har därigenom beröringspunkter med Försvarsmakten. Myndigheten samverkar också regionalt med bland annat Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten inom ramen för regeringsuppdraget om myndighetsövergripande satsning mot organiserad brottslighet.

Kriminalvården

Uppdrag och regional organisation

Kriminalvården har ansvar för häkten, fängelser och frivård. I Kriminalvårdens uppdrag ingår också att transportera klienter mellan domstol, häkte och anstalt, men myndigheten utför även transporter för Polismyndighetens och Migrationsverkets räkning.

Kriminalvården har två olika regionala indelningar för sin verksamhet. En indelning för frivårdskontor, anstalter och häkten och en regional indelning för transporttjänsten.

Den regionala indelningen för frivårdskontor, anstalter och häkten utgörs av sex regioner, som är geografiskt indelade enligt nedanstående tabell.

Tabell 6 **Kriminalvårdens regionala organisation för frivårdskontor, anstalter och häkten**

Region	Omfattar följande län
Nord	Jämtland, Norrbotten, Västerbotten, Västernorrland, Dalarna, Gävleborg
Mitt	Södermanland, Västmanland, Uppsala, Värmland, Örebro
Stockholm	Stockholm
Öst	Gotland, Jönköping, Kalmar, Kronoberg, Östergötland
Väst	Halland, Västra Götaland
Syd	Blekinge, Skåne

Regional samverkan

Myndigheten samverkar regionalt med övriga myndigheter i rättskedjan, främst Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och domstolarna. Kriminalvården samverkar också regionalt med kommuner, landsting och Arbetsförmedlingen när det gäller social omsorg, vård, behandling och andra insatser. Kriminalvården ingår på regional nivå även i myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet.

Migrationsverket

Uppgifter och regional organisation

Migrationsverkets huvudsakliga uppdrag är att pröva ansökningar från personer som vill bosätta sig i Sverige, komma på besök, söka skydd undan förföljelse eller få svenskt medborgarskap.

Migrationsverkets organisation består sedan 1 januari 2015 av en operativ verksamhet indelad i sex regioner, en kvalitetsavdelning, ett huvudkontor samt ett antal fristående funktioner. Inom varje region finns enheter som tar emot asylsökande och prövar olika typer av ansökningar om uppehållstillstånd.

Tabell 7 **Migrationsverkets regionala indelning**

Region	Omfattar följande län
Nord	Jämtland, Norrbotten, Västerbotten, Västernorrland
Mitt	Dalarna Gävleborg, Västmanland, Uppsala, Värmland, Örebro
Stockholm	Stockholm, Gotland
Öst	Jönköping, Södermanland, Östergötland
Väst	Halland, Västra Götaland
Syd	Blekinge, Kalmar, Kronoberg, Skåne

Regional samverkan

Av svaren på vår enkät framgår att Migrationsverket är en av de myndigheter som nämns oftast. För landsting och regionförbund hamnar den på sjunde plats bland de som nämns flest gånger. Bland länsstyrelserna är det den myndighet som tillsammans med Trafikverket nämns av flest.

Regional samverkan är viktig för myndigheten. Migrationsverket är en av flera myndigheter som arbetar för att människor som fått uppehållstillstånd kan etablera sig i det svenska samhället. Ansvaret delas mellan kommuner, landsting och flera olika myndigheter, främst Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Länsstyrelserna.

Det har tidigare funnits ett behov av samverkan med Arbetsförmedlingen i frågor om bosättning för nyanlända enligt Bosättningslagen (2016:38), men från och med 2017 har ansvaret helt gått över till Migrationsverket.

De myndigheter som Migrationsverket själv bedömer att de huvudsakligen samverkar med regionalt är Polismyndigheten, Försäkringskassan och Skatteverket. När det gäller samverkan med landstingen handlar det främst om ersättningar och hälsoundersökningar, även om Migrationsverket totalt sett inte samverkar så mycket med landstingen. Däremot har myndigheten mycket samverkan med kommunerna, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och länsstyrelserna.

Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige (Svenska ESF-rådet)

Uppgifter och regional organisation

Svenska ESF-rådet har bland annat till uppgift att i Sverige förvalta Europeiska socialfonden. Europeiska socialfonden är en av EU:s strukturfonder, vilka utgör en viktig del av sammanhållningspolitiken som syftar till att minska regionala skillnader och ekonomisk ojämlikhet mellan människor inom EU.

Enligt förordningen (2007:907) med instruktion för Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige ska det inom ESF-rådet, för handläggning på regional nivå av ärenden som avser det nationella socialfondsprogrammet för programperioden 2014–2020, finnas regionala enheter på åtta angivna orter. Regionkontoren ansvarar för varsitt av åtta svenska geografiska strukturfondsområden. De regionala enheterna ansvarar bland annat för utlysning, beredning, beslut, genomförande och uppföljning av projekt inom Europeiska socialfonden.

De geografiska programområdena för socialfonden följer de så kallade NUTS 2⁴-områdena.

Tabell 8 **Strukturfondernas geografiska områden**

Region	Omfattar följande län
Övre Norrland	Norrbottnen, Västerbotten
Mellersta Norrland	Jämtland, Västernorrland
Norra Mellansverige	Dalarna, Gävleborg, Värmland
Östra Mellansverige	Södermanland, Västmanland, Uppsala, Örebro, Östergötland
Stockholm	Stockholm
Småland och Öarna	Gotland, Jönköping, Kalmar, Kronoberg
Västsvrige	Halland, Västra Götaland
Skåne och Blekinge	Skåne, Blekinge

⁴ Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques.

Regional samverkan

För varje geografiskt område finns ett regionalt strukturfondspartnerskap bestående av företrädare för bland annat kommuner och landsting samt länsstyrelser. Genom fonderna finansierar Svenska ESF-rådet i varje område projekt som arbetar med kompetensutveckling, sysselsättningsåtgärder och integrationsinsatser. Verksamheten syftar till att minska arbetslöshet och utanförskap, att stärka Sveriges långsiktiga kompetensförsörjning och tillväxt och att öka sammanhållningen inom EU.

När det gäller andra statliga myndigheter är det Arbetsförmedlingen som för ESF-rådet är i särklass viktigast att samverka med, därefter Försäkringskassan. Beträffande fondsamordning är Tillväxtverket viktigast (Europeiska regionalfonden), men även Jordbruksverket och länsstyrelserna (landsbygdsprogrammet och havs- och fiskeriprogrammet).

Tillväxtverket

Uppgifter och regional organisation

Tillväxtverkets huvuduppgifter är att i alla delar av landet främja hållbar näringslivsutveckling och hållbar regional tillväxt samt genomföra strukturfondsprogram.

Enligt förordningen (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket ska myndigheten för förvaltning av de regionala strukturfondsprogrammen på regional nivå ha tjänstemän stationerade på åtta angivna orter. På dessa orter har Tillväxtverket regionkontor för bland annat hantering av EU-program, samlokaliserade med ESF-rådet. Regionkontoren ansvarar för varsitt av åtta svenska geografiska strukturfondsområden.

Tabell 9 **Strukturfondernas geografiska områden**

Region	Omfattar följande län
Övre Norrland	Norrbottnen, Västerbotten
Mellersta Norrland	Jämtland, Västernorrland
Norra Mellansverige	Dalarna, Gävleborg, Värmland
Östra Mellansverige	Södermanland, Västmanland, Uppsala, Örebro, Östergötland
Stockholm	Stockholm
Småland och Öarna	Gotland, Jönköping, Kalmar, Kronoberg
Västsverige	Halland, Västra Götaland
Skåne och Blekinge	Skåne, Blekinge

Regional samverkan

För varje geografiskt område finns ett regionalt strukturfondspartnerskap. De regionalt utvecklingsansvariga är Tillväxtverkets primära målgrupp i länen. I vissa frågor är det dock länsstyrelsen, till exempel gällande landsbygdsprogrammet och samhällsplanering.

Tillväxtverket ska enligt sin instruktion samverka med andra berörda nationella, regionala och lokala aktörer med uppgift att skapa förutsättningar för hållbar näringslivsutveckling, innovationer och internationalisering. Bland myndigheter sker mycket samverkan med Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan inom ramen för de regionala strukturfondspartnerskapen. Beträffande fondsamordning är ESF-rådet viktiga (genom Europeiska socialfonden), men även Jordbruksverket och länsstyrelserna (landsbygdsprogrammet och havs- och fiskeriprogrammet).

Säkerhetspolisen

Uppgifter och regional organisation

Säkerhetspolisen är en svensk säkerhetstjänst med polisiära uppgifter och en av Sveriges två operativa polismyndigheter. Från och med 1 januari 2015 är Säkerhetspolisen en egen myndighet. Säkerhetspolisens verksamhet omfattar bland annat kontraspionage, kontraterrorism, författningsskydd, säkerhetsskydd och personskydd.

Myndigheten ansvarar för att skydda Sverige mot inre och yttre samhällshotande verksamhet, bland annat genom att följa upp och

motverka brottsaktiva aktörer och nätverk. Säkerhetspolisen arbetar också till exempel med att stärka skyddet hos de objekt och mål som är skyddsvärda utifrån Sveriges säkerhet.

Säkerhetspolisen har ett nationellt uppdrag och bedriver verksamhet på flera geografiska platser, dels från huvudkontoret i Stockholm, dels vid sex regionalt placerade sektioner. Säkerhetspolisens regionala indelning motsvarar Polismyndighetens sju polisregioner, med de regionala kontoren på de orter där Polismyndigheten har sina regionala huvudkontor.

De regionala sektionerna arbetar på uppdrag av huvudkontoret med bland annat underrättelseinhämtning och hotreducerande åtgärder. De genomför också säkerhetskyddsupplysning och rådgivning. Av myndighetens cirka 1 200 medarbetare arbetar cirka tio procent vid de regionala kontoren. De regionala sektionerna leds av en sektionschef med personal- och budgetansvar samt visst delegerat beslutsansvar.

Regional samverkan

De regionala sektionerna inom Säpo är i varierande grad verksamma inom samtliga av myndighetens ansvarsområden. De regionala sektionerna samverkar också med flera andra regionalt organiserade myndigheter. Utöver Polismyndigheten gäller det t.ex. Migrationsverket, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, Försäkringskassan och Kriminalvården. Därutöver har Säpos regionala sektioner, inom ramen för krisberedskap och civil försvarsberedskap, tämligen omfattande samverkan med Försvarsmaktens regionala staber i de fyra militärregionerna. Säkerhetspolisen har en viktig roll i den återupptagna totalförsvarsplaneringen och är bevakningsansvarig myndighet enligt förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

Säkerhetspolisen ingår även i den tidigare nämnda myndighetsgemensamma samverkan mot organiserad brottslighet. Regionalt företräds myndigheten i denna samverkan av de regionala sektionscheferna.

Statens offentliga utredningar 2018

Kronologisk förteckning

1. Ett reklamlandskap i förändring
– konsumentskydd och tillsyn i en digitaliserad värld. Fi.
2. Stärkt straffrättsligt skydd
för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner. Ju.
3. En strategisk agenda
för internationalisering. U.
4. Framtidens biobanker. S.
5. Vissa processuella frågor på
socialförsäkringsområdet. S.
6. Grovt upphovsrättsbrott och
grovt varumärkesbrott. Ju.
7. Försvarsmaktens långsiktiga
materielbehov. Fö.
8. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet
2018. Beslut under osäkerhet. M.
9. Ökad trygghet för studerande som
blir sjuka. U.
10. Myndighetsgemensam indelning –
samverkan på regional nivå. Volym 1.
Myndighetsgemensam indelning –
författningsändringar till följd av ny
landstingsbeteckning. Volym 2. Fi.

Statens offentliga utredningar 2018

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

Ett reklamlandskap i förändring
– konsumentskydd och tillsyn
i en digitaliserad värld. [1]

Myndighetsgemensam indelning –
samverkan på regional nivå. Volym 1.
Myndighetsgemensam indelning –
författningsändringar till följd av ny
landstingsbeteckning. Volym 2. [10]

Försvarsdepartementet

Försvarsmaktens långsiktiga
materielbehov. [7]

Justitiedepartementet

Stärkt straffrättsligt skydd
för blåljusverksamhet och andra
samhällsnyttiga funktioner. [2]

Grovt upphovsrättsbrott och
grovt varumärkesbrott. [6]

Miljö- och energidepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2018.
Beslut under osäkerhet. [8]

Socialdepartementet

Framtidens biobanker. [4]

Vissa processuella frågor på social-
försäkringsområdet. [5]

Utbildningsdepartementet

En strategisk agenda
för internationalisering. [3]

Ökad trygghet för studerande
som blir sjuka. [9]