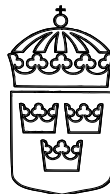


Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till Indelningskommittén
(Fi 2015:09)

Dir.
2017:72

Beslut vid regeringssammanträde den 22 juni 2017

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 resurs-

användning 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 möjligt 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 huvudmannaskapet för det regionala utvecklingsansvaret, anført 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 § kommunallagen (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 uppdraget 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)