

Kommittédirektiv



Översyn av statlig regional förvaltning
m.m.

Dir.
2009:62

Beslut vid regeringssammanträde den 16 juni 2009

Sammanfattning

En särskild utredare ska genomföra en översyn av den statliga regionala förvaltningen. Utredaren ska ge förslag på hur den statliga regionala förvaltningens utformning kan bli tydligare, mer samordnad och ändamålsenlig.

Behovet av en översyn har aktualiserats bl.a. i samband med de initiativ som tagits om en ändrad landstingsindelning. Regeringen vill här understryka vikten av att sådana ändringar växer fram lokalt och regionalt. Samtidigt är det angeläget att få en helhet i synen på den statliga förvaltningens regionala utformning och eventuella landstingsändringar.

Genom uppdraget vill regeringen säkra att kommande ställningstaganden grundas på ett väl genomarbetat underlag. Vid sidan av denna översyn har regeringen överlämnat ansökningar från ett antal landsting om att få ändra befintlig landstingsindelning till Kammarkollegiet för utredning.

För att möjliggöra eventuella ändringar i landstingsindelningen ska utredaren lämna förslag på en lag om indelningsdelegerade för landsting. Utredaren ska även lämna förslag på eventuella följdändringar i olika författningar som översynen och eventuella läns- och landstings-sammanläggningar ger upphov till.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 december 2012.

Bakgrund

Utredningar

Den 27 februari 2007 överlämnade Ansvarskommittén sitt slutbetänkande Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft (SOU 2007:10). Ansvarskommitténs betänkande har remissbehandlats och yttranden har kommit in från 543 remissinstanser. En remissammanställning finns publicerad (Ds 2008:18). Ansvarskommittén har lämnat förslag som berör hela samhällsorganisationen. En del i betänkandet utgörs av förslag som innebär att nya större län och landsting bildas. Kommittén föreslår vidare att ett antal uppgifter med anknytning till regional utveckling ska föras över från staten till landstingen och att landstingen i fortsättningen ska benämnas regionkommuner.

I september 2007 överlämnades till regeringen rapporten Koncentration av länsstyrelseverksamhet (Ds 2007:28). I rapporten föreslås att verksamhet inom drygt tjugo områden koncentreras till sju länsstyrelser. Delvis med utgångspunkt i Ansvarskommitténs kriterier för en ny geografisk indelning med färre och större län och landsting bedöms i rapporten att sju länsområden, vart och ett bestående av flera län, bör utgöra utgångspunkt för en koncentration. Rapporten har remissbehandlats (Fi2007/604).

Regeringen tillkallade i december 2006 en kommitté med uppdrag att se över den statliga förvaltningens uppgifter och organisation. Kommittén antog namnet 2006 års förvaltningskommitté. Förvaltningskommittén överlämnade i december 2008 sitt slutbetänkande Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning (SOU 2008:118). Kommittén föreslår bl.a. att statens tillsynsverksamhet koncentreras till länsstyrelserna. Enbart sådan tillsyn som kräver högt specialiserad kompetens bör framöver utföras av separata tillsynsmyndigheter. Förvaltningskommittén anser vidare att det finns skäl att överväga att organisera om länsstyrelserna till

betydligt färre myndigheter. Kommittén framför som motiv till förslaget att färre länsstyrelser gör det enklare att ta vara på administrativa stordriftsfördelar och att större länsstyrelser ger utrymme för bredare och djupare kompetens på olika områden, vilket bl.a. har betydelse för kommitténs förslag om att samordna statens tillsyn. Förvaltningskommitténs betänkande har remissbehandlats (Fi2009/7973).

I budgetpropositionen för 2008 angav regeringen att den avser att följa upp länsstyrelsernas tillsynsarbete (prop. 2007/08:1 utg.omr.1). I april 2008 gav därför regeringen länsrådet vid Länsstyrelsen i Östergötlands län i uppdrag att följa upp och inom ramen för befintlig lagstiftning föreslå förbättringar av länsstyrelsernas tillsynsverksamhet i syfte att åstadkomma en effektivare och tydligare tillsyn inom olika verksamhetsområden. Uppdraget redovisades till regeringen den 27 februari 2009 (Fi2009/3093).

Läns- och landstingsindelning

Grunden för statens regionala organisering har traditionellt varit länen. Länsindelningen har även legat till grund för landstingsindelningen. Två större ändringar i länsindelningen har skett under senare tid. Den första skedde då Malmöhus och Kristianstads län slogs samman den 1 januari 1997 och bildade Skåne län. Två år senare bildades Västra Götalands län genom att Göteborgs och Bohus, Skaraborgs och Älvsborgs län slogs samman.¹ Vid samma tillfälle lades motsvarande landsting samman. Hälso- och sjukvårdsorganisationen i tidigare landstingsfria kommunerna Göteborg och Malmö inordnades i respektive nybildat landsting.

Landstingen i Norrbottens, Västerbottens, Västernorrlands, Jämtlands, Gävleborgs, Dalarnas, Uppsala och Värmlands län har under 2008 lämnat in ansökningar till regeringen om att få ändra befintliga landstingsindelningar. Enligt lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting (indelningslagen) ska ansökningar om indelningsändringar

¹ Vid bildandet av Västra Götalands län övergick Habo och Mullsjö kommuner till Jönköpings län.

utredas av Kammarkollegiet. De delar av ansökningarna som avser indelningsfrågor har därför enligt regeringsbeslut den 29 januari 2009 (Fi2008/829 m.fl.) överlämnats till Kammarkollegiet för utredning.

Ändrad regional ansvarsfördelning m.m.

Sedan den 1 juli 1997 pågår det i Skåne län och från den 1 januari 1999 i Västra Götalands län en försöksverksamhet om en ändrad regional ansvarsfördelning. Skåne läns landsting och Västra Götalands läns landsting har båda övertagit vissa regionala utvecklingsuppgifter från staten. Enligt lagen (1996:1414) om försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning upphör försöksverksamheten den 31 december 2010.

Lagen (2002:34) om samverkansorgan i länen innebär att ett kommunalförbund inom ett län kan överta vissa regionala utvecklingsuppgifter från staten. I huvudsak överensstämmer dessa uppgifter med dem som överfördes från staten till landstingen i försöksverksamheten i Västra Götalands och Skåne län. För närvarande finns det samverkansorgan i fjorton län. De län som varken har samverkansorgan eller en försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning är Norrbottens, Västernorrlands, Jämtlands, Västmanlands och Stockholms län.

Skåne och Västra Götalands läns landsting har hemställt till regeringen om att försöksverksamheten i respektive län ska permanentas. De landsting som har ansökt om en ändrad landstingsindelning har likt Hallands läns landsting, de halländska kommunerna samt Gotlands kommun också ansökt om att få ta över vissa statliga uppgifter i enlighet med Ansvarskommitténs förslag.

Behovet av en översyn

Regeringen avser att permanenta försöksverksamheten i Skåne och Västra Götalands län samt tilldela Hallands läns landsting och Gotlands kommun motsvarande uppgifter. Ansvars-

fördelningen mellan staten och dessa landsting ska i princip följa den som för närvarande gäller försöksverksamheten i Skåne och Västra Götalands län, dvs. regionalt utvecklingsansvar samt eventuellt ansvar för kulturfrågor.

I lagen (1979:412) om indelningsdelegerade regleras hur kommuner ska styras inför bildandet av en ny kommun, t.ex. genom delning eller sammanläggning. Denna lag avser dock inte landsting, vilket innebar att riksdagen inför bildandet av Skåne läns landsting och Västra Götalands läns landsting beslutade om särskilda tillfälliga lagar; lagen (1996:945) om sammanläggningsdelegerade för Skåne läns landsting och lagen (1997:222) om sammanläggningsdelegerade för Västra Götalands läns landsting. Inför en eventuellt kommande sammanläggning av landsting finns det därför behov av en lagstiftning avseende indelningsdelegerade för landsting. Vid bildandet av Skåne läns landsting och Västra Götalands läns landsting beslutade riksdagen även om rätt för landsting och kommunerna i Skåne län och Västra Götalands län att lämna bidrag till annan kommun.

Systemet för kommunalekonomisk utjämning har som syfte att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och landsting att kunna tillhandahålla sina invånare likvärdig service oberoende av invånarnas inkomster och andra strukturella förhållanden. Vid en eventuell landstingssammanläggning påverkas det kommunala utjämningsystemet. En anpassning till de nya förhållandena måste därför ske om en indelningsförändring beslutas.

Vid sidan av eventuella ändringar av läns- och landstingsindelningen pågår en process i vilken statliga myndigheter lämnar länen som indelningsgrund för sin regionala organisation. En tidigare tydlig geografisk ordning med länet som indelningsgrund har avlösts av en ordning där många statliga myndigheters indelningar uppvisar stor variation vad gäller såväl antal som gränsdragningar. En sådan utveckling kan försvåra kontakterna mellan statliga myndigheter och medborgare samt andra aktörer.

Vidare medför läns- och landstingssammanläggningar samt eventuella förändringar av statliga myndigheters organisation följändringar i en rad olika författningar.

Uppdraget

Uppdraget ska genomföras med hänsyn till de lokala och regionala initiativ som tagits om en ändrad landstingsindelning. För eventuella kommande landsting, som bildas efter regeringens ställningstagande i varje enskilt fall, ska i princip den ansvarsfördelning mellan stat och landsting som råder i försöksverksamheten i Skåne och Västra Götalands län gälla, dvs. regionalt utvecklingsansvar samt eventuellt ansvar för kulturfrågor. Ytterligare överföring av uppgifter från staten till landstingen är nu inte aktuell.

Utredaren ska:

- Ge förslag på en ändrad länsindelning i de fall där en ändrad landstingsindelning kan bli aktuell.
- Genomföra en översyn av den statliga regionala förvaltningen.
- Ge förslag på lagstiftning om indelningsdelegerade för landsting, om möjligheter för landsting och kommuner att lämna bidrag till en annan kommun eller landsting vid förberedandet av landstingssammanläggningar samt lämna författningsförslag på vilka följändringar i lagar och förordningar som vid bl.a. de ändringar av läns- och landstingsindelningen kan aktualiseras.
- Redogöra för och vid behov ge förslag på eventuella följändringar i systemet för kommunalekonomisk utjämning.

Länsindelning

Utredaren ska, utifrån de ansökningar som överlämnats till Kammarkollegiet, utarbeta förslag på hur en ändrad länsindelning bör utformas och genomföras i de fall en ändrad

landstingsindelning kan bli aktuell. Utredaren ska föreslå namn på de eventuella län som därmed bör bildas samt föreslå residensstäder för dessa. Utredaren ska också lämna förslag på hur länsstyrelseorganisationen ska utformas i berörda län. Förslaget ska redogöra för eventuella konsekvenser som ändringarna kan medföra för övriga länsstyrelser samt ge förslag på hur konsekvenserna bör hanteras. Förändringar i länsstyrelseorganisationen ska redovisas med hjälp av en övergripande organisationsplan som inkluderar de verksamhetsområden som berörs, en resursfördelning samt tidplan för genomförandet.

Utredaren ska vidare göra en samlad bedömning avseende den geografiska fördelningen av de offentliga verksamheterna i berörda län.

Genomföra en översyn av den statliga regionala förvaltningen

Ett syfte med utredningen är att se över möjligheterna att i ökad utsträckning koordinera viss statlig verksamhet med landstingsindelningen. Det gäller både i de fall landstingsindelningen är oförändrad och då en ny indelning övervägs. Detta kan skapa förutsättningar för att staten och landstingen respektive samverkansorganen framöver kan samordna sina insatser bättre. För den statliga verksamheten är det viktigt att uppnå en tydlighet och klarhet i dess regionala utformning och att denna anses ändamålsenlig. Med den statliga regionala förvaltningen avses i detta sammanhang länsstyrelserna, länspolismyndigheterna och statliga myndigheter med en regional organisation.

Utredaren ska ge förslag på hur den statliga regionala förvaltningens utformning kan göras tydligare, mer samordnad och ändamålsenlig. Förslaget ska innebära förbättrade förutsättningar för dels statlig samordning, dels samordningen mellan staten och den kommunala nivån. Översynen omfattar såväl länsstyrelseorganisationen som hur länsstyrelsens uppgift att, inom myndighetens ansvarsområde, samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser i länet ska vidareutvecklas och stärkas. Utredaren ska även se över på vilket sätt länsstyrelsens roll som regional samordnare av statlig

tillsyn kan vidareutvecklas. Utredarens förslag ska beakta pågående förändringar inom den statliga förvaltningen. För länsstyrelsens del skulle en sådan förändring kunna utgöras av en koncentration av viss verksamhet till ett fåtal länsstyrelser.

Utredaren ska överväga om de statliga myndigheternas geografiska indelning bör regleras eller på annat sätt hanteras så att länsgränser efterföljs som indelningsgrund för en regional organisation. Det är viktigt att beakta arten av olika myndigheters uppdrag så att regionindelningen inte motverkar verksamheternas syfte. Förslagen ska innehålla ett kundperspektiv, dvs. statliga myndigheter bör ha en sådan lokal närvaro eller kännedom så att medborgare, kommuner och landsting samt företag erbjuds en god service. Förslagen ska vidare stödja förutsättningarna för tillväxt och en minskad sektorisering.

Indelningsdelegerade och följdändringar

Utredaren ska lämna förslag om en lag om indelningsdelegerade vid indelningsändringar av landsting. Utredaren ska föreslå de eventuella följdändringar i olika författningar som kan föranledas av bl.a. ändring av läns- och landstingsindelningen, uppgiftsfördelning samt av andra förslag.

Kommunalekonomisk utjämning

Utredaren ska analysera hur systemet för kommunalekonomisk utjämning påverkas av en ändrad landstingsindelning och redogöra för och vid behov föreslå de ändringar av utjämningsystemet som föranleds av analysen. Utredaren ska också, om så bedöms nödvändigt, ta fram ett förslag till lag om möjligheter för landstinget och kommunerna i ett län att i utjämnings syfte kunna lämna bidrag till en annan kommun eller landsting vid förberedandet av landstingssammanläggningar.

Övrigt

Utredaren är fri att lämna förslag avseende övriga frågor som bedöms ha betydelse för utredningens uppdrag.

Uppdragets genomförande och redovisning

Uppdraget ska planeras och bedrivas så att hänsyn tas till den takt i vilken eventuella ändringar i landstingsindelningen kan komma att ske. Hänsyn ska även tas till möjligheterna att kunna genomföra utredningens förslag parallellt med eventuella indelningsändringar.

Utredaren ska utöver att redovisa de överväganden som ligger till grund för utredningens förslag, och de ekonomiska samt personella konsekvenserna av dem, särskilt redovisa hur de bidrar till en ökad effektivisering inom den statliga verksamheten. Utredningen bör inhämta internationella kunskaper och erfarenheter avseende de frågor som omfattas av uppdraget.

Det är av särskild vikt att utredaren kontinuerligt samråder med berörda statliga myndigheter, kommuner, landsting och kommunala samverkansorgan. Utredaren ska även samråda med pågående utredningar som berör uppdraget, däribland Kommittén för översyn av systemet för kommunalekonomisk utjämning (Fi 2008:7).

Utredaren ska hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade samt ge dem tillfälle att framföra synpunkter.

Utredaren ska löpande informera regeringen (Finansdepartementet) om uppdragets genomförande. Uppdraget ska redovisas senast den 15 december 2012.

(Finansdepartementet)