



## Yttrande över SOU (2018:10) Myndighetsgemensam indelning - samverkan på regional nivå

### Förslag till beslut

Kommunstyrelsens allmänna utskott föreslår kommunstyrelsen besluta

Att avlämna remissvar till regeringen enligt förslag.

### Bakgrund och ärendebeskrivning

#### *Direktiven*

Hudiksvalls kommun har fått förslaget på remiss för yttrande senast den 31 augusti 2018.

Indelningskommittén, fick sina första direktiv från regeringen i juli 2015. Uppdraget handlade i det skedet om att föreslå en ny läns- och landstingsindelning som innebär att Sverige delas in i betydligt färre län och landsting. Kommittén skulle, enligt uppdraget, utgå från kommungränser, arbetsmarknadsregioner och funktionella regioner för att skapa bl.a. ändamålsenlig indelning för effektiva organisationer. I uppdraget ingick även att föreslå en ändrad enhetlig beteckning för kommuner på regional nivå samt föreslå hur landstingen ska tilldelas det regionala utvecklingsansvaret och ge förslag på finansiering för politikområdet. Vidare ingick i uppdraget att analysera länsstyrelsernas effektivitet bl.a. med hänsyn till förändrade uppdrag och behovet av att förlägga vissa av uppdragen till andra verksamhetsorter än residensstaden samt behovet av en samordnad regionindelning avseende vissa statliga myndigheter.

Kommunen svarade på remissen och tillstyrkte en större statlig länsindelning, men inte under beteckningen Svealand. Även den nya geografiska landstingsindelningen tillstyrktes (Gävleborg skulle läggas samman med Dalarna, Sörmland, Uppsala, Västmanland och Örebro), men kommunen ansåg att vissa nyanseringar behövde göras bl. a. kring koncentration och strukturering av specialistsjukvården. Kommunen framhöll vikten av att den nya strukturen inte skapar skarpa gränser till omkringliggande län och landsting.

Genom nya direktiv 2017 utgick de tidigare direktiven i alla delar utom att föreslå beteckning för kommuner på regional nivå och finansiering av förvaltningsutgifter för det regionala utvecklingsuppdraget. Uppdraget att föreslå en samordnad regional indelning för statliga myndigheter som skulle vara relevant för staten, kommuner och landsting förtydligades, liksom reglering i indelningslagen om kommande ändring av landstingsindelningen. Kommittén fick även i uppdrag att kartlägga landstingens samverkan och landstingens syn på framtida utveckling när det gäller samverkan.

Kommunledningsförvaltningen,

### *Förslaget*

Kommitténs förslag innebär i korthet bl.a. följande:

En myndighetsgemensam indelning skapas, vilken regleras i en särskild förordning.

Följande myndigheter ska från början ingå i indelningen: Arbetsförmedlingen, Försvarsmakten, Kriminalvården, Migrationsverket, Polismyndigheten, Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige (strukturfondsprogram), Säkerhetspolisen, Tillväxtverket (strukturfondsprogram), Trafikverket samt Åklagarmyndigheten.

Huvudförslaget är att myndigheterna ska följa en gemensam indelning i sex geografiska områden som sammanfaller med de sex sjukvårdsregionerna (förutom Halland) och 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.

Möjligen kan ett alternativ vara att den stora regionen i Mellansverige delas upp på två områden, vilket motsvarar polismyndighetens indelning. Gävleborg skulle då finnas i en region tillsammans med Västmanland och Uppsala.

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.

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. 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.

De regioner som landet har delats in i för hälso- och sjukvård och som berör flera landsting ska i lagstiftningen benämnas samverkansregioner.

Ett nytt 3:e stycke läggs till i Indelningslagens 2:1. 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<sup>1</sup> skäl för att besluta om en ändring i landstingsindelningen mot ett berört landstings vilja.

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. (Det ska dock inte krävas särskilda skäl för att besluta om en ändring i landstingsindelningen mot en berörd kommuns vilja).

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.

Göteborgs Universitet ska få i uppdrag att följa och vart fjärde år lämna en rapport till regeringen som beskriver utvecklingen av landstingens samverkan. De medel som i dag finansierar förvaltningsutgifterna för det regionala utvecklingsansvaret ska flyttas från länsstyrelsernas förvaltningsanslag till regionerna.

## Överväganden och analys

### *Asymmetri i den regionala strukturen*

I raden av utredningar särskilt sedan 1960-talet har olika kommittéer avlöst varandra i försök att ersätta Axel Oxenstiernas indelning av staten från 1600 – talet. De förändringar i den offentliga förvaltningsstrukturen som hittills åstadkommit har varit relativt blygsamma, med undantag för några mer genomgripande kommunreformer.

Sverige har genom den idag ojämna regionaliseringen fått en asymmetrisk organisering, vilket i många fall särskilt gynnar de direktvalda större regionerna som blir betydligt starkare än de mindre regionerna t ex med landsting och ev. fortfarande indirekt vald regionalt samverkansförbund. Ansvarskommittén, som lämnade sitt förslag till ny samhällsorganisering år 2007 var den kommitté som kanske mest utförligt motiverade behovet av större regioner. De skäl som angavs var i hög grad beroende de demografiska och samhällsekonomiska utmaningarna som förutses bli alltmer akuta fr.o.m. år 2020 och framöver. Kommittén betonade de växande anspråk på sjukvård och nya behandlingsmetoder som kommer att uppstå med en allt

---

<sup>1</sup> Motsvarande Indelningslagen 1:1 ang. kommuners indelning: "Regeringen får besluta om ändring i rikets indelning i kommuner, om ändringen kan antas medföra bestående fördel för en kommun eller en del av en kommun eller andra fördelar från allmän synpunkt. Därvid får regeringen meddela de föreskrifter som behövs för ändringens genomförande. Vid prövning av frågan om indelningsändring skall 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 skall också tas till befolkningens önskemål och synpunkter."



äldre befolkning liksom nya frågor som globalisering, klimathot etc. som kommer att belasta ekonomin och ställa krav på allt större specialisering och flernivåstyrning men även på ett större territoriellt perspektiv. I Ansvarskommitténs utredning betonades kraven på framtidens behov utifrån:

- Utvecklingskraft och flexibilitet
- Finansiering där ansvar och befogenheter hänger samman
- Rättssäkerhet och likvärdighet
- Hushållning och effektivitet där beslut ska fattas på lägsta effektiva nivå.

Även i Indelningskommitténs betänkande motiveras, om än mycket summariskt, behovet av regionalisering av statlig verksamhet genom kraven på ökad grad av specialisering och arbetsfördelning. Därför behövs högre kompetens, effektivitet, enhetlighet och tillförsäkrad likabehandling. Samtidigt behövs helhetssyn och samverkan, vilket gör att Kommittén på samma sätt som den tidigare Ansvarskommittén (SOU 2007:10) finner stort behov av "återsamling av staten" på regional nivå. Detta för att tillföra ett territoriellt perspektiv som balans till det sektoriella.

#### *Ny regionindelning*

Den "regionala territoriella struktur" som staten redan har, nämligen länsstyrelsernas ev. hopslagning, berörs dock inte i Kommitténs betänkande, eftersom denna del av uppdraget utgick genom tilläggsdirektiven<sup>2</sup>.

Eftersom regionaliseringsförslagen för de statliga myndigheterna i princip överensstämmer med landstingens etablerade samverkansområden kan resultatet av den föreslagna indelningen uppfattas som en ny regionindelning. Detta utan att en ordentlig helhetsanalys först gjorts och den demokratiska processen varit tydlig.

När Ansvarskommittén år 2007 lade fram sitt förslag till hållbar samhällsorganisation var man angelägen att skapa en ökad tydlighet för en helhet som bygger vidare på ett utvecklat samspel mellan Regeringskansliet, länsstyrelserna och nationella sektorsmyndigheter. I modellen ingår förslag om ett nytt uppdrag för länsstyrelserna att till regeringen redovisa tvärsektoriella kunskapsunderlag, vilket skapar behov av goda samverkansformer mellan nya länsstyrelser och sektorsmyndigheterna. På så vis balanseras de sektoriella perspektiven med ett tvärsektoriellt och territoriellt. Även den tidigare utredningen SOU 2012:81 "Statens regionala förvaltning" ansåg att länsstyrelserna var en viktig del i det regionala ansvaret och att följande myndigheter skulle ha en gemensam regional indelning: Trafikverket, Lantmäteriet, Polisen, Säkerhetspolisen, Arbetsmiljöverket, Skolinspektionen samt Inspektionen för vård

---

<sup>2</sup> Landsting och länsstyrelse ska ju ha samma indelning, se bl. a. KL 1:1 "Sverige är indelat i kommuner och landsting. Varje landsting omfattar ett län, om inte något annat är särskilt beslutat" och Indelningslagen 2:1.



och omsorg. Valet av myndigheter Indelningskommitténs betänkande stämmer ganska väl överens med tidigare utredningar.

En rad frågeställningar kring Indelningskommitténs utgångspunkter kan göras. Kommittén har exempelvis gjort det lätt för sig genom att i princip anamma samma myndighetsområden som den tidigare utredningen SOU 2012:81 (se ovan).

Analys av den offentliga strukturen i ett framtidsperspektiv och gentemot kommande behov saknas i princip i betänkandet, särskilt som behovet av helhetssyn poängteras rent verbalt, men inte följs upp i sak. Ansvarskommittén påpekade t.ex. att nationella system för informationsförsörjning sällan är tvärsektoriella. ”De är inte utformade för att kunna belysa ett visst geografiskt område utifrån olika synvinklar, vare sig sektorsövergripande inom staten eller i kombination med verksamheter som kommuner och landsting har ansvar för. Det betyder att det är svårt att i ett regionalt perspektiv ställa samman en samlad bild för ett län eller en region av såväl statliga arbetsmarknadspolitiska insatser, statens utbud av högskoleutbildning och de likaledes statliga yrkesutbildningarna som folkhögskolesektorn och kommunernas insatser inom ramen för den kommunala vuxenutbildningen. Förutsättningarna för en territoriellt orienterad politik som griper över sektorsgränser och gränser mellan stat och kommun är outvecklade inom dagens samhällsorganisation”. Enligt Ansvarskommitténs mening var det angeläget att förändra strukturer och styrformer så att de hinder som sektoriseringen skapar för en mer samordnad och effektiv samverkan på regional nivå undanröjs eller dämpas. Sådana resonemang saknas i betänkandet.

Några andra exempel på områden som borde belysts är exempelvis effekter av globalisering och flernivåstyrning. Angelägna områden som kunde ha belysts är de statliga insatserna för politikområdet regional utveckling, d.v.s. hur näringslivet och offentlig verksamhet ska mötas, högskoleutbildningarna och eftergymnasiala yrkesutbildningar m.fl. Med tanke på kunskaps- och kompetensfrågornas vikt kanske även andra områden än de nu utvalda borde föranlett analys?

I de första direktiven framhålls funktionalitet, men funktionaliteten i den indelning som föreslås har inte analyserats. För vår region kan konstateras att flera indelningar kan vara funktionella även om en av de mest funktionella indelningen för Hudiksvalls vidkommande ur flera olika aspekter, (t ex näringsliv, infrastruktur, utbildning, boende m.m.) sannolikt skulle utgöras av kuststräckan Sundsvall - Stockholm. Utifrån en regionalisering av Trafikverkets verksamhet skulle den av Indelningskommittén föreslagna indelningen göra att prioriteringar i insatser blir mycket svåra att göra eftersom området skulle bestå av flera konkurrerande transportlänkar.

En annan viktig aspekt av funktionalitet som har mycket stor betydelse är när ett behov uppstår i en region som bättre kan lösas från en annan. Låt oss ta polisen som



exempel. Ett svårt brott som kräver stora akuta polisresurser uppstår i Hudiksvall. Det är ca 8 mil till Sundsvall och 13 mil till Gävle. En administrativ indelning får då inte utgöra hinder för funktionell samverkan. Samverkansaspekter borde därför behandlas i betänkandet, så att ev. konflikter i lagstiftning etc. som kan finnas undanröjs.

Funktionell samverkan mellan kommuner är i mycket hög grad en viktig fråga i vår region. Samtliga kommuner i landskapet finns med i ett flertal samverkanskonstellationer. För några år sedan kunde konstateras att varje kommun i Hälsingland fanns med i drygt 20-talet varaktiga samverkanskonstellationer. I samverkanskonstellationen "Sundsvallsregionen" återfinns t ex flera kommuner i både Västernorrland och Gävleborg. Vi kan konstatera att funktionella och flexibla samverkansmönster är oerhört viktiga och behöver förutsättningar för att kunna utvecklas i framtiden oavsett hur gränser dras.

Även om landstingen upplever de samverkansområden man under lång tid arbetat i som fruktsamma och behövliga kan man ifrågasätta om indelningen är funktionell totalt sett och verkligen uppmärksammar de största problemen som landstingen verkar brottas med t.ex. rekryterings- och personalbemanning. En övergripande analys behövs därför som tar upp faktorer som är fundamentalt viktiga aspekter i ett framtidsperspektiv.

Genom ett tillägg, i indelningslagen 2:1, med ett 3:e stycke, ska prövning av frågan om ändring i landstingsindelningen göras. Särskild hänsyn ska tas till landstingets vilja, medan det enbart krävs "särskilda skäl" för att besluta om en ändring i landstingsindelningen mot ett berört landstings vilja. Skrivningen kan antas vara ett försök att öka landstingens och befolkningens engagemang, men också ett led i att inte göra det alltför svårt för staten att göra förändringar i landstingsindelningen. Detta, eftersom man inte som när motsvarande förändringar i kommunindelningar görs, kräver *synnerliga* skäl för att gå emot en kommuns vilja.

#### *Sammanfattande synpunkter*

#### Övergripande om myndighetsgemensam indelning enligt förslaget

Hudiksvalls kommun anser att Indelningskommitténs förslag till myndighetsgemensam indelning i första hand ska utredas ytterligare enligt kommunens överväganden och analys. Om så inte sker, avstyrker kommunen förslaget.

Genom de tilläggsdirektiv som kommittén erhållit har uppdraget blivit alltför snävt och begränsat. Viktiga aspekter som måste belysas vid en viktig samhällsreform kommer inte fram och analysen uppvisar alltför stora brister.



En ny indelning av statens regionala struktur är angelägen liksom en mer symmetrisk regionindelning av landets landstings(region)struktur. Statens regionala struktur (även länen) och landstingsindelningen behöver i stort harmonisera med varandra. Förslaget måste därför föregås av en verklig analys och att målbild samt särskilda kriterier tas fram. En djup demokratisk förankring måste ske innan beslut. Ett omtag behövs således med ett annat angreppssätt där behoven analyseras ur ett helhetsperspektiv och där funktionalitet är viktig. Processen ska vara demokratisk och öppen. Utredaren kan därför med utgångspunkt i Ansvarskommitténs betänkande analysera de förändringar som skett efter 2007 och föreslå en ny samhällsorganisation.

Beteckning och utformning av namn på kommuner på regional nivå

Förslaget att landstingen i fortsättningen benämnas med Region följt av nuvarande beteckning d.v.s. exempelvis "Region Gävleborg", känns naturlig.

Landstingens, kommunernas och befolkningens synpunkter vid förändringar i landstingsindelningen

En förändrad regionindelning kan vara motiverad trots att vissa landsting eller kommuner vill annorlunda. En sådan reform måste dock föregås av en analys där de verkliga problemen belyses och den nya indelningen upplevs funktionell och adekvat. Initialt måste reformerna alltid ske med stor insyn och öppenhet. Det är sannolikt omöjligt att tillgodose samtliga i deras önskemål. Det är då angeläget att det finns möjlighet t ex för en kommun i en regions gränsområde att under vissa förutsättningar byta regiontillhörighet.

Landstingens samverkansmönster

Om landstingens samverkansmönster ska bilda grund för kommande regionalisering måste en analys göras för att ta reda på om de verkliga utmaningarna har förutsättningar att lösas inom befintligt samverkansmönster, detta både för hälso-och sjukvården, men också för alla andra tillkommande frågor t ex Trafikverkets indelning etc. (se resonemang under punkten "Överväganden och analys"). En kommande reform måste även se till att underlätta funktionell samverkan över regiongränser.

Finansiering av förvaltningsutgifter för det regionala utvecklingsansvaret

Enligt förslaget ska staten betala förvaltningsutgifterna för det regionala utvecklingsansvaret direkt till landstingen istället för via länsstyrelserna. Förslaget är naturligt och tydliggör koppling mellan ansvar och befogenheter.