

Lagrådsremiss

Landstingens, kommunernas och befolkningens synpunkter vid ändringar i landstingsindelningen

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 11 april 2019

Ardalan Shekarabi

Johan Ndure
(Finansdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

Lagrådsremissen innehåller förslag till ändringar i lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting. Regeringen föreslår att det vid prövning av frågan om ändring i landstingsindelningen ska tas särskild hänsyn 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. Vid en sådan prövning ska också särskild hänsyn tas till önskemål och synpunkter från den eller de kommuner som närmast berörs av ändringen.

Vidare ska befolkningens önskemål och synpunkter 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 befolkningen.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2020.

Innehållsförteckning

1	Beslut.....	3
2	Förslag till lag om ändring i lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting.....	4
3	Ärendet och dess beredning.....	6
4	Nuvarande reglering i indelningslagen och kommunallagen.....	6
4.1	Förutsättningar för indelningsändring.....	6
4.1.1	Sambandet mellan landstingsindelningen och länsindelningen.....	7
4.1.2	Bestående fördel.....	7
4.2	Landstingens, kommunernas och befolkningens synpunkter vid indelningsändringar.....	7
5	Reglerna om indelningsändringar för kommuner och landsting bör harmoniseras ytterligare.....	8
6	Landstingens synpunkter vid ändringar i landstingsindelningen.....	10
7	Kommunernas synpunkter vid ändringar i landstingsindelningen.....	13
8	Befolkningens synpunkter vid ändringar i landstingsindelningen.....	14
9	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	19
10	Konsekvenser.....	19
10.1	Konsekvenser för kommuner och landsting.....	19
10.1.1	Hänsyn ska tas till landstingens, kommunernas och befolkningens synpunkter.....	19
10.1.2	Landstingen ska inhämta synpunkter från befolkningen.....	20
10.2	Andra konsekvenser.....	21
10.2.1	Konsekvenser för enskilda.....	21
10.2.2	Konsekvenser för staten.....	21
10.2.3	Övriga konsekvenser.....	21
11	Författningskommentarer.....	22
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå (SOU 2018:10).....	24
Bilaga 2	För denna lagrådsremiss relevanta lagförslag i betänkandet Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå (SOU 2018:10).....	32
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna.....	34

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting.

2 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 landsting¹

dels att 2 kap. 1, 3 och 6 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 2 kap. 1 a och 7 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

1 §²

Regeringen får besluta om ändring i rikets indelning i landsting, om det inte finns hinder mot en motsvarande ändring i 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 besluta om en indelningsändring som bör ske med anledning av en sådan ändring i den kommunala indelningen som avses i 1 kap. 3 §.

Regeringen får besluta om ändring i rikets indelning i landsting, om det inte finns hinder mot en motsvarande ändring i 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 föreskrifter om genomförandet av en beslutad indelningsändring.

Vid prövning av frågan om indelningsändring ska särskild hänsyn tas till önskemål och synpunkter från den eller de kommuner samt det eller de landsting som närmast berörs av ändringen. Om ett sådant landsting motsätter sig en indelningsändring, får ändringen beslutas endast om det finns

¹ Lagen omtryckt 1988:198.

Senaste lydelse av lagens rubrik 1991:1693.

² Senaste lydelse 2017:732.

särskilda skäl. Befolkningens önskemål och synpunkter ska beaktas.

1 a §

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

3 §³

Kammarkollegiets beslut enligt 1 § *andra stycket* eller 2 § överklagas hos regeringen. Kammarkollegiets beslut enligt 1 a eller 2 § överklagas till regeringen.

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.

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.

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 a § ska meddelas senast tre månader innan ändringen ska träda i kraft.

7 a §

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 befolkningen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020.

³ Senaste lydelse 2016:740.

⁴ Senaste lydelse 2016:740.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 2 juli 2015 att tillsätta en kommitté med uppgift att bl.a. föreslå en ny läns- och landstingsindelning (dir 2015:77). Kommittén antog namnet Indelningskommittén (Fi 2015:09).

Riksdagen tillkännagav i samband med behandlingen av propositionen Övergångsstyre och utjämning vid ändrad kommun- och landstingsindelning (prop. 2015/16:121) som sin mening 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). Riksdagen har också tillkännagett som sin mening att regeringen bör återkomma till riksdagen med ett förslag om en helhetslösning för den regionala organisationen (bet. 2013/14:KU30 punkt 4, rskr. 2013/14:158). Tillkännagivandena, som regeringen bedömer är helt respektive delvis slutbehandlade, behandlas i avsnitt 8.

Genom tilläggsdirektiv utgick Indelningskommitténs uppdrag att föreslå en ny läns- och landstingsindelning och kommittén fick bl.a. i uppdrag att föreslå en reglering i lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting, förkortad indelningslagen, om vilken hänsyn som ska tas till berörda landstings och kommuners samt befolkningens synpunkter vid ändringar i landstingsindelningen (dir. 2017:72).

Indelningskommittén överlämnade i mars 2018 slutbetänkandet Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå (SOU 2018:10). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1* och kommitténs lagförslag i den del som är relevant för denna lagrådsremiss finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Finansdepartementet (Fi2018/00966/K).

4 Nuvarande reglering i indelningslagen och kommunallagen

4.1 Förutsättningar för indelningsändring

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 indelningslagen.

I indelningslagen regleras förutsättningar för ändringar i indelningen och förfarandet vid sådana ändringar. Lagens bestämmelser täcker såväl överföringar av områden från en kommun till en annan kommun som sammanläggning och delning av kommuner (prop. 1978/79:157 s. 35).

4.1.1 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. Om flera landsting vill ändra landstingsindelningen, såsom var fallet t.ex. vid bildandet av Skåne läns landsting, krävs också att länsindelningen ändras.

Varken förfarandet vid eller kriterierna för ändring i länsindelningen är reglerade. När det gäller ändring i länsindelningen anses det i förarbetena till indelningslagen 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 av regeringens tillkännagivande om länens indelning i kommuner (SFS 2007:229). Tillkännagivandet har inte några rättsverkningar utan anger endast hur Sveriges länsindelning ser ut vid tidpunkten för tillkännagivandet.

4.1.2 Bestående fördel

En ändring i landstingsindelningen får enligt 2 kap. 1 § indelningslagen ske endast om ändringen kan antas medföra bestående fördel för ett landsting eller en del av ett landsting eller andra fördelar från allmän synpunkt. Enligt förarbetena krävs det att det från allmän synpunkt föreligger objektivt bärande skäl för ändringen. Prövningen innebär i allmänhet en skälighetsbedömning där olika intressen vägs mot varandra. Prövningen innebär vanligtvis att fördelarna vägs mot nackdelarna, och vid denna avvägning bör alla omständigheter som talar för eller mot en indelningsändring uppmärksammas. I förarbetena anges att det dock bör krävas att en så ingripande åtgärd som en indelningsändring inte genomförs av skäl som ter sig alltför kortsiktiga och att indelningsändringen måste syfta till att ge en permanent lösning av de problem som den äldre indelningen innebär (prop. 1978/79:157 s. 41–43 och 99).

4.2 Landstingens, kommunernas och befolkningens synpunkter vid indelningsändringar

Ändringar i kommunindelningen regleras i indelningslagens 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 vissa skillnader.

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 indelningslagen). 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 § indelningslagen).

När det gäller landstingsindelningen finns det inte några bestämmelser om att särskild hänsyn ska tas till önskemål och synpunkter från berörda landsting, kommuner eller befolkningen. Däremot ska vid utredningen, liksom när det gäller kommuner, samråd ske med de landsting som har intresse av frågan (1 kap. 22 § och 2 kap. 7 § indelningslagen). Det finns beträffande landstingen inte heller någon motsvarighet till 1 kap. 24 § indelningslagen om att det ska göras en särskild undersökning om befolkningens inställning till en indelningsändring när det finns skäl till det.

Det är i huvudsak två skäl som i förarbetena till indelningslagen har angetts för dessa skillnader. För det första utgick lagstiftaren från 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 (se prop. 1978/79:157 s. 87).

5 Reglerna om indelningsändringar för kommuner och landsting bör harmoniseras ytterligare

<p>Regeringens bedömning: Reglerna om indelningsändringar för kommuner och landsting bör harmoniseras ytterligare.</p>

Kommitténs bedömning: Kommittén gör ingen bedömning, men dess uttalande i frågan överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanserna som yttrar sig i frågan, bl.a. *Östergötlands läns landsting*, *Gällivare kommun* och *Sveriges Kommuner och Landsting*, instämmer i uttalandet.

Skälen för regeringens bedömning: De regler som gäller vid ändringar i kommunindelningen respektive landstingsindelningen överensstämmer i stora delar. Det finns dock som framgår av avsnitt 4 vissa skillnader, som bl.a. har motiverats av att ändringar i landstingsindelningen vanligen föranleds av ändringar i kommunindelningen. En ändring i landstingsindelningen kan vara en följd 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 lades samman, vilket innebar att också den statliga förvaltningen förändrades. Kammarkollegiet har vidare behandlat ett antal ansökningar om sammanslagningar av två eller flera landsting under det senaste decenniet. Till detta ska läggas att ett flertal utredningar har föreslagit en minskning av antalet län och landsting. Mot denna bakgrund är det enligt regeringen angeläget att indelningslagen också reglerar vilken hänsyn som ska tas till såväl berörda landstings och kommuners som befolkningens synpunkter också vid ändringar i landstingsindelningen. Därutöver har riksdagen tillkännagivit att regeringen bör återkomma med förslag till bestämmelser av innebörden att befolkningens önskemål och synpunkter ska beaktas vid sådana ändringar (bet. 2015/16:KU25, rskr. 2015/16:291). Reglerna som gäller för ändringar i kommunindelningen och för ändringar i landstingsindelningen bör därför enligt regeringen harmoniseras ytterligare.

Det finns en direkt koppling mellan landstings- och länsindelningen som innebär att varje län omfattar ett landsting. Som Indelningskommittén konstaterar blir en konsekvens av regleringar beträffande landstingsindelningen att dessa aktualiseras även vid sådana ändringar som sker till följd av ändringar i länsindelningen. Läns- och därmed landstingsindelningen har således en tydlig koppling till statliga verksamheter och statlig administrativ förvaltning. Flera myndigheter har regionala indelningar som utgår från länsgränserna, t.ex. på så vis att en region kan omfatta fler än ett län. Länsstyrelserna är emellertid de enda statliga myndigheter vars indelning helt följer länsindelningen.

Det kan finnas skäl för förändringar av länsstyrelsernas indelning som kan väga lika tungt som eller tyngre än berörda landstings och kommuners intressen när det gäller landstingsindelningen. Det finns därför skäl som talar för att bestämmelserna som gäller landstingen inte behöver vara helt identiska med de regler som gäller för kommuner.

Regeringens utgångspunkt är, liksom vid införandet av indelningslagen, att inte i onödan detaljreglera genomförandet av indelningsändringar och att lagen bör vara neutral i förhållande till alla tänkbara typer av ändringar.

6 Landstingens synpunkter vid ändringar i landstingsindelningen

Regeringens 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.

Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet av de remissinstanser som yttrat sig i frågan, bl.a. *Blekinge läns landsting, Gävleborgs läns landsting, Jönköpings läns landsting, Norrbottens läns landsting, Skåne läns landsting, Stockholms läns landsting, Södermanlands läns landsting, Värmlands läns landsting, Västerbottens läns landsting, Västernorrlands läns landsting, Örebro läns landsting* och *Östergötlands läns landsting* samt *Kammarrätten i Stockholm, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Statskontoret, Högskolan Dalarna, Gällivare kommun, Haparanda kommun, Kungsbacka kommun, Sala kommun, Värmdö kommun, Samverkansorganet i Västerbottens län* och *Sveriges Kommuner och Landsting*, tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget. *Timrå kommun* anser att förslaget är väl avvägt och framhåller bl.a. att enskilda landsting inte ensidigt bör få blockera väl avvägda reformer. *Göteborgs universitet* anför att det är viktigt att enskilda landsting inte ges vetorätt till en större regionreform som är av riksintresse. Universitetet anser därför att det är rimligt att skapa en möjlighet att vid särskilda skäl kunna gå emot ett landstings önskemål och att bestämmelserna på landstingsnivå och kommunal nivå på detta område inte är identiska med tanke på kopplingen till länsindelningen.

Kammarkollegiet anser att förslaget inte är tillräckligt utrett och analyserat och förordar att samma kriterier ska gälla för ändring av såväl gräns mellan kommuner som mellan landsting, dvs. att det ska krävas synnerliga skäl för att gå emot ett landstings vilja. Även bl.a. *Hallands läns landsting, Jämtlands läns landsting, Bräcke kommun, Halmstad kommun, Krokoms kommun* och *Kils kommun* anser att det bör krävas synnerliga skäl för att besluta om en ändrad landstingsindelning mot ett berört landstings vilja. Hallands läns landsting framhåller att en ändring i statens regionala myndighetsindelning och en omfattande indelningsändring som berör många landsting inte är tillräckligt starka skäl. *Kils kommun* anser att det är mycket angeläget att en indelningsändring har en så bred acceptans som möjligt eftersom det handlar om en historisk samhällsindelning som skapats under flera hundra år och som har folklig förankring och legitimitet.

Hallands läns landsting och Jämtlands läns landsting anför vidare att det är otydligt vad som utgör särskilda skäl. Kammarkollegiet framhåller att tillämparen behöver kunna skilja mellan vad som utgör synnerliga skäl och vad som endast utgör särskilda skäl.

Västra Götalands läns landsting anser att landstingsindelningar framförallt måste bedömas utifrån ett övergripande nationellt perspektiv, vilket enligt landstinget talar emot att det ska krävas särskilda skäl för att besluta om en ändring i landstingsindelningen mot ett berört landstings vilja.

Skälen för regeringens förslag: Inställningen från berörda landsting vid en ändrad landstingsindelning bör enligt regeringen tillmätas stor vikt vid den sammantagna bedömningen och därför finns det 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 berör endast ett fåtal landsting. De landsting vars indelning påverkas direkt ska anses berörda, oavsett om landstinget t.ex. föreslås ingå i ett större landsting eller om en eller flera kommuner vill lämna eller ingå i landstinget. Med ett berört landsting avses således ett landsting som delas, nybildas, slås ihop, får ett område överfört från sig eller får ett område överfört till sig. Vid en landsomfattande indelningsändring bör samtliga landstings synpunkter beaktas.

Landstingets inställning ska alltså tillmätas särskilt stor tyngd när man vid prövningen av en fråga om indelningsändring väger styrkan av de intressen som talar för ändringen mot dem som talar mot denna. Det kan dock förekomma fall då det är befogat att låta landstingets intressen stå tillbaka för andra intressen. Frågan är då om det även vid ändringar i landstingsindelningen ska krävas synnerliga skäl för att besluta om en ändring i strid med ett landstings vilja, på samma sätt som det krävs vid ändringar i kommunindelningen krävs synnerliga skäl för en ändring mot en kommuns bestridande. Regeringen gör följande överväganden.

Erfarenheterna av de senaste årens indelningsändringar och utredningar om sådana ändringar 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 se ut. 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 varje enskild kommuns förstahandsval. Det är naturligtvis enligt regeringen angeläget, vilket *Kils kommun* också framhåller, att en indelningsändring har en så bred acceptans som möjligt i berörda län och kommuner. Samtidigt kan det i vissa fall vara 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 inte lämpligt att ge ett enskilt landsting 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 ändringen utifrån de intressen som är mest relevanta för dem.

Mot den bakgrunden anser regeringen, liksom kommittén, att det inte bör 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, vilket också *Timrå kommun* och *Göteborgs universitet* framhåller. Det gäller särskilt om det skulle tas ett nationellt helhetsgrepp på den regionala indelningen som också omfattar länsindelningen, något som visserligen inte är aktuellt för närvarande. I ett sådant fall kan olika landstings intressen kollidera både med varandra och med statens intressen. Då skulle krav på synnerliga skäl kunna innebära att enstaka landsting ges möjlighet att förhindra en väl avvägd helhetslösning som har ett brett stöd.

Samma problematik kan uppstå när det gäller mindre indelningsändringar, som t.ex. när en kommun 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.

Till skillnad från *Västra Götalands läns landsting* bedömer regeringen att landstingens synpunkter bör ges en särställning, även om landstingsindelningar också måste bedömas utifrån ett övergripande nationellt perspektiv. Regeringens anser, liksom kommittén och den övervägande majoriteten av remissinstanserna, att det i stället för synnerliga skäl ska krävas särskilda skäl för att besluta om en indelningsändring mot ett berört landstings vilja. *Hallands läns landsting*, *Jämtlands läns landsting* och *Kammarkollegiet* anser att det är otydligt vad som utgör särskilda skäl. Regeringen kan inledningsvis konstatera att skälen för att gå emot ett landstings vilja i fråga om landstingsindelningen alltså inte behöver vara lika starka som de för att gå emot en kommuns vilja vid en ändring i kommunindelningen. Det skulle kunna anses föreligga särskilda skäl t.ex. om det rör en mindre förändring där en kommun på goda grunder, t.ex. starka intressegemenskaper eller näringsgeografiska samband, vill byta länstillhörighet. 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 indelningsändring som berör många landsting. I sådana situationer går det inte alltid att skapa konsensus om hur indelningen ska se ut och då bör intresset av en fungerande helhetslösning ges företräde framför enskilda landstings uppfattningar. Vad som därutöver kan anses utgöra särskilda skäl får bedömas av tillämparen i det enskilda fallet.

Även andra landsting än de vars indelning påverkas bör ges möjlighet att framföra sina synpunkter. En ändring skulle t.ex. kunna bryta upp eller försvåra befintliga regionala samarbeten. I dessa fall får enligt regeringen en bedömning göras från fall till fall men utan att det krävs särskilda skäl för att förändra indelningen mot sådana landstings viljor. Att utredningen ska omfatta även dessa landstings synpunkter följer redan av bestämmelserna om samråd i 2 kap. 7 § första stycket 7 och 1 kap. 22 § indelningslagen.

Regeringen föreslår sammanfattningsvis att 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 dock krävas särskilda skäl för att besluta om en ändring i landstingsindelningen mot ett berört landstings vilja.

7 Kommunernas synpunkter vid ändringar i landstingsindelningen

Regeringens 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.

Regeringens bedömning: Det bör inte krävas särskilda skäl för att besluta om en ändring i landstingsindelningen mot en berörd kommuns vilja.

Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En övervägande majoritet av de remissinstanser som yttrat sig i frågan, bl.a. *Blekinge läns landsting, Gävleborgs läns landsting, Jönköpings läns landsting, Skåne läns landsting, Södermanlands läns landsting, Värmlands läns landsting, Västerbottens läns landsting, Västernorrlands läns landsting, Örebro läns landsting och Östergötlands läns landsting* samt *Kammarrätten i Stockholm, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Statskontoret, Högskolan Dalarna, Gällivare kommun, Kungsbacka kommun, Sala kommun* och *Timrå kommun* och *Sveriges Kommuner och Landsting*, tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget.

Lunds kommun anser att det bör krävas särskilda skäl för att besluta om en ändring i landstingsindelningen mot en berörd kommuns vilja. De större kommunernas regionala funktion medför enligt kommunen att de bör betraktas som berörda, och att hänsyn behöver tas till deras önskemål och synpunkter, även i de fall när kommunens geografiska område inte omfattas av en eventuell ny landstingsindelning.

Skälen för regeringens förslag: Kommunerna har ett nära samarbete med landstingen t.ex. när det gäller hälso- och sjukvård, regional utveckling, kollektivtrafik och kultur och har ett starkt intresse av hur landstinget fungerar. Det är därför enligt regeringen rimligt att särskild hänsyn tas även till berörda kommuners synpunkter vid ändringar i landstingsindelningen. Det bör dock inte krävas särskilda skäl för att frångå sådana kommuners vilja. Regeringen anser i likhet med en övervägande majoritet av remissinstanserna och till skillnad från *Lunds kommun* att det, med tanke på det stora antalet kommuner som kan beröras vid en ändring i landstingsindelning, är tillräckligt att i lag reglera att särskild hänsyn ska tas till berörda kommuners synpunkter. 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 är fråga om en kommun belägen vid ett nytt större landstings gräns som vill byta länstillhörighet kan det finnas anledning att tillmäta kommunens önskemål stor vikt. Kommunen kan i detta läge t.ex. genom en ansökan om indelningsändring uttrycka sin vilja. I denna situation blir även de berörda landstingens uppfattningar relevanta.

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 föreslagen indelningsändring.

Regeringen instämmer med *Lunds kommun* att även synpunkter från en större kommun som inte är att betrakta som berörd, eftersom den geografiskt inte ingår i landstingsindelningen, bör beaktas. Detta följer emellertid redan av bestämmelserna om samråd i 2 kap. 7 § första stycket 7 och 1 kap. 22 § indelningslagen. Av dessa bestämmelser följer att en utredning om en ändring i den kommunala indelningen ska omfatta alla omständigheter som inverkar på frågan och att samråd ska ske med de kommuner och landsting som har intresse av frågan om en ändring i den kommunala indelningen. Till skillnad från *Lunds kommun* anser dock regeringen inte att särskild hänsyn tas till dessa kommuners synpunkter. Vikten som ska läggas vid synpunkterna från berörda kommuner är alltså något tyngre.

Regeringen föreslår sammanfattningsvis att 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.

8 Befolkningens synpunkter vid ändringar i landstingsindelningen

Regeringens förslag: Befolkningens önskemål och synpunkter ska beaktas vid prövning av frågan om ändring 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 befolkningen.

Kommitténs förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Kommittén föreslår att berörda landsting ska inhämta synpunkter från sina medlemmar.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser som yttrat sig i frågan, bl.a. *Gävleborgs läns landsting, Jönköpings läns landsting, Stockholms läns landsting, Södermanlands läns landsting, Värmlands läns landsting, Västmanlands läns landsting, Västerbottens läns landsting, Västernorrlands läns landsting, Örebro läns landsting* och *Östergötlands läns landsting* samt *Kammarrätten i Stockholm, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Statskontoret, Högskolan Dalarna, Gällivare kommun, Kungsbacka kommun, Norrköpings kommun, Sala kommun, Samverkansorganet i Västerbottens län, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)*, tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget. *Jämtlands läns landsting* och *Norrbottnens läns landsting* är positiva till att befolkningens synpunkter inhämtas och att den representativa demokratin får ansvar för detta inom ramen för den politiska beredningsprocessen. *Göteborgs universitet* menar att det är viktigt att tydligt slå fast att det är medborgarnas demokratiskt valda företrädare som har sista ordet och

fastställer landstingets hållning till den föreslagna förändringen. *Timrå kommun* anser att det är av stor vikt att den representativa demokratin ska ta ansvar för den helhetsbedömning som krävs när en ny regional indelning av länen ska genomföras. *Halmstad kommun* välkomnar att berörda landsting, som ett led i beredningen av ett yttrande eller en ansökan om ändrad landstingsindelning, ska inhämta synpunkter från sina invånare om det inte är uppenbart obehövt. *SKL* betonar att eftersom landstingsfullmäktige ska göra en helhetsbedömning utifrån olika intressen måste också landstinget ansvara för inhämtandet av befolkningens synpunkter och avgöra på vilket sätt det ska göras. Det är därför positivt att det inte regleras hur befolkningens önskemål och synpunkter ska inhämtas, vilket gör att landstingen själva kan avgöra vilka metoder som är bäst lämpade för att samla in och dokumentera befolkningens inställning.

Halmstad kommun förordar att särskild hänsyn tas till befolkningens önskemål och synpunkter, även om dess inställning måste vägas mot andra intressen och faktorer. Även *Hallands läns landsting* anser att förslaget ger befolkningens synpunkter en för svag ställning och att särskild hänsyn ska tas till befolkningens inställning, i synnerhet om viljan kommer till tydligt uttryck genom exempelvis en folkomröstning. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* anser att det sett ur ett brett demokratiperspektiv är grundläggande att den medborgarliga rätten och möjligheten att kunna påverka är lika, oavsett var i landet medborgaren är bosatt. Enligt länsstyrelsen bör det därför finnas enhetliga och tydliga regler om hur medborgaropinionen ska inhämtas och hur medborgarinflytandet ska utövas.

Västra Götalands läns landsting anser att landstingsindelningar framförallt måste bedömas utifrån ett övergripande nationellt perspektiv, varför synpunkter från medlemmarna bör inhämtas enbart om det finns särskilda skäl. *Kils kommun* pekar på risken för att en lagreglering av kravet på att befolkningens synpunkter ska inhämtas används som ett skäl för en mindre omfattande förankring. Det räcker inte att bara formellt ha inhämtat synpunkter, utan dessa måste vägas mot andra intressen och faktorer.

Skälen för regeringens förslag

Befolkningens synpunkter ska beaktas

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.

Indelningslagens särskiljande av kommunerna genom sina folkvalda representanter respektive befolkningen är enligt regeringen inte självklar. Fullmäktigeförsamlingarna är valda av och ansvariga inför medborgarna i kommunen. Enligt den representativa demokratins principer företräder fullmäktige befolkningen och har ansvaret för att tolka den samlade folkviljan i kommunen. 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 indelningsändring. De frågor som en fullmäktigeförsamling måste väga samman och ta ställning till är dessutom svåra att täcka i en frågeformulering i t.ex. en folkomröstning eller opinionsundersökning.

Regeringen anser dock liksom Indelningskommittén att det, på grund av indelningsfrågornas långsiktiga karaktär och det förhållandet att såväl kommande generationer som politiska majoriteter binds upp av besluten, är lämpligt att besluten föregås av information och diskussion samt att de är väl förankrade. Som riksdagen också framhållit i sitt tillkännagivande om befolkningens synpunkter påverkar förändringar i landstingsindelningen den regionala demokratin och den regionala representationen. Det kan få stor betydelse för enskilda personer vilket landsting de tillhör eftersom det handlar om hur man som medborgare ska representeras och möjligheterna till politisk delaktighet (bet. 2015/16:KU25 punkt 2, rskr. 2015/16:291).

Av dessa skäl finns det enligt regeringen anledning att särskilt reglera att hänsyn ska tas till önskemål och synpunkter från befolkningen i berörda landsting. Befolkningens inställning måste dock vägas mot andra intressen och faktorer, bl.a. 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.

Befolkningens uppfattning bör enligt regeringen ha 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 tydligare vägledning av synpunkterna från befolkningen i berörda landsting. Besluten bygger dock på olika avvägningar som kräver en helhetsbedömning som i grunden vilar på politiska ställningstaganden och värderingar. Att som *Halmstads kommun* och *Hallands läns landsting* förordar föreskriva att särskild hänsyn ska tas till befolkningens önskemål och synpunkter riskerar att skapa överdrivna förväntningar beträffande befolkningens synpunkter.

Regeringen föreslår mot denna bakgrund att befolkningens önskemål och synpunkter ska beaktas vid prövning av frågan om ändringar i landstingsindelningen.

Landstingen ska inhämta synpunkterna

Om befolkningens synpunkter ska kunna beaktas måste de först på något sätt hämtas in. När det gäller ändringar i kommunindelningen är det länsstyrelsen som, när det finns skäl till det och efter beslut av Kammarkollegiet, ska göra en särskild undersökning om befolkningens inställning. Undersökningen kan enligt bestämmelsen ske genom omröstning, opinionsundersökning eller liknande förfarande. Det vanligaste i praktiken har enligt Indelningskommittén dock varit att kommunerna har genomfört folkomröstningar, varefter det inte har funnits skäl för en särskild undersökning. I de fall länsstyrelserna har genomfört undersökningar har det rört sig om opinionsundersökningar.

Regeringen anser, liksom flertalet av remissinstanserna, 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. Förslaget innebär vidare att landstingen måste involvera medborgarna i den diskussion som föregår beslutet.

Regeringen föreslår därför att berörda landsting, som ett led i beredningen av ett yttrande eller en ansökan om ändrad landstingsindelning, som huvudregel ska inhämta synpunkter från befolkningen. Utredningen har föreslagit att uttrycket "sina medlemmar" ska användas. Regeringen konstaterar att begreppet medlem är vidare än begreppet befolkningen. Medlem i en kommun är enligt 1 kap. 5 och § kommunallagen bl.a. den som äger fast egendom i en kommun eller ska betala kommunalskatt där. Medlem av ett landsting är enligt 1 kap. 6 § samma lag den som är medlem av en kommun inom landstinget. Begreppet medlem omfattar således, till skillnad från begreppet befolkningen, t.ex. juridiska personer. Regeringen anser att begreppet befolkningen bör användas vid landstingsindelningar på samma sätt som vid kommunindelningar enligt 1 kap. 24 § indelningslagen.

Det finns dock situationer när något särskilt inhämtande av befolkningens önskemål och synpunkter inte är nödvändigt, t.ex. vid 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 regeringens mening, till skillnad från vad *Västra Götalands läns landsting* anser, skäl att inhämta befolkningens synpunkter på förslaget för att säkra att landstingets invånare involveras i de diskussioner som föregår beslutet. Det bör därför anges i lagen att befolkningens synpunkter ska inhämtas om det inte är uppenbart obehövt.

Det bör inte närmare regleras hur och när synpunkter ska inhämtas

Det finns 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, kan processerna 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.

Regeringen anser dock liksom kommittén och flertalet remissinstanser att nackdelarna med att reglera hur processen ska se ut överväger fördelarna. 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 t.ex. länets läge och storlek. Det kan också finnas frågor som bara är aktuella 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 landsomfattande reform. Ett ytterligare skäl för att inte reglera när en sådan process ska ske och hur den ska se ut är att det skulle kunna leda till överklaganden kring själva processen även om det egentligen handlar om ett missnöje med sakfrågan. Till skillnad från *Länsstyrelsen i Jämtlands län* anser regeringen att en detaljerad reglering som reglerar alla typer av indelningsändringar inte bör införas i indelningslagen. Det kan också påpekas att någon sådan reglering inte heller finns när det gäller ändringar i kommunindelningen. Det viktiga är att få en allsidig belysning av synpunkter och ett gediget beslutsunderlag. Regeringens menar därför att det inte närmare bör regleras hur och när synpunkterna ska hämtas in. Detta kan alltså, på samma sätt som när det gäller ändringar i kommunindelningen, göras antingen genom folkomröstning, opinionsundersökning eller liknande förfarande. Det är också möjligt att kombinera olika metoder. Det väsentliga är enligt regeringen att förslag om indelningsändringar är kända för befolkningen och att den har haft möjlighet att framföra sina åsikter samt att de förtroendevalda har kunnat värdera detta tillsammans med övrigt underlag när de tar ställning till förslaget.

För att beslutsfattarna ska ha en möjlighet att beakta befolkningens synpunkter är det enligt regeringen 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 och även regeringens beslut. Det kan variera vilka frågor som är mest väsentliga att få belysta, även om det handlar om en landsomfattande reform. Dokumentationen av befolkningens synpunkter bör beröra förslagets olika delar och dess konsekvenser för t.ex. 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.

Tillkännagivanden från riksdagen

Riksdagen har i samband med behandlingen av propositionen Övergångsstyre och utjämning vid ändrad kommun- och landstingsindelning (prop. 2015/16:121) tillkännagett för regeringen att den 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). Regeringen bedömer att detta tillkännagivande mot bakgrund av förslaget ovan är slutbehandlat.

Riksdagen har även gett uttryck för att det finns ett problem med för små landsting – både geografiskt och befolkningsmässigt – och att myndigheternas organisation på regional nivå ännu är splittrad. Riksdagen har mot denna bakgrund tillkännagett för regeringen som sin mening att regeringen bör återkomma till riksdagen med ett förslag om en helhetslösning för den regionala organisationen (bet. 2013/14:KU30)

punkt 4, rskr. 2013/14:158). Indelningskommittén föreslog i delbetänkandet Regional indelning – tre nya län (SOU 2016:48) att tre nya län skulle bildas fr.o.m. 2018 och att motsvarande landsting skulle bildas fr.o.m. 2019. I tilläggsdirektiv till Indelningskommittén (dir.2017:72) har regeringen dels uttalat att den inte avser att fortsätta bereda dessa förslag, dels återkallat kommitténs uppdrag att föreslå en ny läns- och landstingsindelning eftersom det inte fanns förutsättningar att genomföra förslagen. Mot denna bakgrund bedömer regeringen att tillkännagivandet är slutbehandlat i den del som rör landets organisation på regional nivå. Regeringen avser att återkomma till riksdagen i fråga om resterande del av tillkännagivandet som rör de statliga myndigheternas organisation på regional nivå.

9 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Ändringarna i indelningslagen ska träda i kraft den 1 januari 2020.

Regeringens bedömning: Det finns inget behov av några övergångsbestämmelser.

Kommitténs förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har yttrat sig särskilt i denna fråga.

Skälen för regeringens förslag: Regeringens bedömning är att nu föreslagna ändringar ska träda i kraft i god tid före valet 2022 och att en lämplig tidpunkt för ikraftträdande är den 1 januari 2020.

Det finns enligt regeringen inget behov av några övergångsbestämmelser.

10 Konsekvenser

10.1 Konsekvenser för kommuner och landsting

10.1.1 Hänsyn ska tas till landstingens, kommunernas och befolkningens synpunkter

Förslagen om att reglera vilken hänsyn som ska tas till landstingens och kommunernas synpunkter vid ändringar i landstingsindelningen innebär att kommuner och landsting kommer att ges tillfälle att yttra sig om förslag till ändringar i indelningen. Förslaget om att reglera vilken hänsyn som ska tas till befolkningens synpunkter får inte några direkta konsekvenser för kommuner och landsting.

10.1.2 Landstingen ska inhämta synpunkter från befolkningen

Ekonomiska konsekvenser för landstingen

En fråga om ändring i landstingsindelningen kan väckas av ett landsting eller en medlem av ett landsting som skulle beröras av ändringen. Regeringen och Kammarkollegiet kan också ta upp en fråga om indelningsändring på eget initiativ. Regeringens förslag innebär att berörda landsting som ett led i beredningen av ett yttrande eller en ansökan om ändrad landstingsindelning ska inhämta synpunkter från befolkningen, om det inte är uppenbart obehövligt. Befolkningens synpunkter inhämtas som ett led i den egna beredningen, och som ett underlag för regeringens ställningstagande i frågan.

Hittills har frågor om ändrad landstingsindelning sällan aktualiserats. När det aktualiseras kommer inhämtandet av befolkningens synpunkter att medföra kostnader för berörda landsting. Kostnaderna kommer att vara beroende av på vilket sätt landstingen väljer att inhämta synpunkterna och om de redan har uppbyggda strukturer för dialog med invånarna.

Inhämtade av befolkningens synpunkter är visserligen en ny lagstadgad uppgift för landstingen när de väljer att ansöka om ändrad indelning eller lämna ett yttrande över förslag till ändrad indelning. Det ligger emellertid redan i landstingens uppgifter att föra en dialog med sina invånare inför t.ex. beslut av denna karaktär och landstingen avgör själva om de vill göra en ansökan eller lämna ett yttrande.

Mot denna bakgrund anser regeringen att den nya uppgiften inte medför sådana ekonomiska konsekvenser för landstingen som innebär att den kommunala finansieringsprincipen ska tillämpas.

Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Förslaget innebär en inskränkning av den kommunala självstyrelsen eftersom landstingen blir skyldiga att anpassa sina beredningsformer vid beslutsfattandet i ett visst avseende. Att befolkningens synpunkter ska inhämtas som ett led i den regionala representativa demokratins beredningsprocess syftar till att ge fullmäktige ett allsidigt beslutsunderlag när den ska ta ställning i fråga om en indelningsändring. Förslaget innebär vidare att landstingen måste involvera befolkningen i den diskussion som föregår beslutet. Detta motiverar enligt regeringen inskränkningen i den kommunala självstyrelsen. Ett alternativ hade varit att, såsom när det gäller ändringar i kommunindelningen, låta Kammarkollegiet besluta om en särskild undersökning av befolkningens inställning efter anmälan från den särskilda utredaren. Regeringen anser dock att det, eftersom ändringar i landstingsindelning ofta är mer komplexa, finns skäl att låta den representativa demokratin ta ansvar för inhämtandet av synpunkter. Bestämmelsen har utformats så att landstingen själva kan bestämma på vilket sätt synpunkterna ska inhämtas. Därmed blir förslaget mindre ingripande än om det också hade reglerats hur synpunkterna ska inhämtas.

10.2 Andra konsekvenser

10.2.1 Konsekvenser för enskilda

Förslagen om att reglera vilken hänsyn som ska tas till befolkningens synpunkter vid ändringar i landstingsindelningen och att landstingen ska inhämta synpunkter från befolkningen innebär att landstingens invånare som huvudregel kommer att ges tillfälle att på något sätt yttra sig om förslag till ändringar i indelningen.

10.2.2 Konsekvenser för staten

Regeringen bedömer att förslagen om att reglera vilken hänsyn som ska tas till landstingens, kommunernas och befolkningens synpunkter vid ändringar i landstingsindelningen framför allt påverkar den som utreder en sådan ändring, dvs. Kammarkollegiet eller en särskild utredare, och den som beslutar i frågan, dvs. regeringen eller Kammarkollegiet. För dessa tillkommer ytterligare omständigheter som de ska inhämta information om och som ska beaktas vid prövning av frågan om indelningsändring. Utredningen ska emellertid redan i dag omfatta alla omständigheter som inverkar på frågan. Prövningen innebär också redan i dag en skälighetsbedömning där olika intressen vägs mot varandra och kan variera mycket i omfattning från fall till fall, varför den tillkommande arbetsbördan kommer att vara begränsad. Förslagen får också konsekvenser för staten på så vis att en ytterligare reglering införs som påverkar förutsättningarna för en ändring av länsindelningen då det finns en direkt koppling mellan landstings- och länsindelningen.

10.2.3 Övriga konsekvenser

Förslagen innebär inte några konsekvenser av betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättningen och offentlig service i olika delar av landet eller för små företag. Inte heller bedöms förslagen påverka jämställdheten mellan kvinnor och män eller möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

11 Författningskommentarer

2 kap.

1 §

Denna paragraf innehåller bestämmelser om förutsättningarna för ändring i landstingsindelningen samt om beslutanderätten i ärenden om sådana indelningsändringar.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6, 7 och 8.

Normgivningsbemyndigandet flyttas till *andra stycket*.

Bestämmelserna i *tredje stycket* är nya.

Enligt tredje stycket *första meningen* ska vid prövning av frågan om ändring i landstingsindelningen särskild hänsyn tas till önskemål och synpunkter från den eller de kommuner samt det eller de landsting som närmast berörs av ändringen. Med ett berört landsting avses ett landsting som delas, nybildas, slås ihop, får ett område överfört från sig eller får ett område överfört till sig. Med en berörd kommun avses en kommun som ingår i ett sådant landsting.

Om ett berört landsting motsätter sig en indelningsändring får ändringen enligt tredje stycket *andra meningen* beslutas endast om det finns särskilda skäl. En mindre förändring där en kommun på goda grunder, t.ex. starka intressegemenskaper eller näringsgeografiska samband, vill byta länstillhörighet är ett exempel på särskilda skäl. Andra exempel på särskilda skäl kan vara att det finns starka skäl för en förändring av statens regionala myndighetsindelning eller att det finns anledning att genomföra en mer omfattande indelningsändring som berör många landsting.

Bestämmelserna i tredje stycket *tredje meningen* innebär att befolkningens önskemål och synpunkter ska beaktas vid prövning av fråga om ändring i landstingsindelningen. I 7 a § finns bestämmelser om när befolkningens synpunkter ska inhämtas.

1 a §

Bestämmelsen i paragrafen, som flyttas från 2 kap. 1 § andra stycket, reglerar beslutanderätten i ärenden om ändring i landstingsindelningen (jfr prop. 1978/79:157 s. 120). Ändringarna görs av författningstekniska och redaktionella skäl och innebär inte någon ändring i sak.

3 §

I paragrafen ändras paragrafhänvisningen till följd av att 1 a § införs. Ingen ändring i sak är avsedd.

6 §

I *andra stycket* ändras paragrafhänvisningen till följd av att 1 a § införs. Ingen ändring i sak är avsedd.

7 a §

Bestämmelsen i paragrafen är ny. Bestämmelsen innebär att berörda landsting, som ett led i beredningen av ett yttrande eller en ansökan om ändrad landstingsindelning, ska inhämta synpunkter från befolkningen om det inte är uppenbart obehövt. Landstingen får själva bestämma på vilket sätt synpunkterna ska inhämtas. Det kan göras t.ex. genom folkomröstning, opinionsundersökning eller liknande förfarande. Vid exempelvis mindre omfattande gränsjusteringar eller om befolkningens synpunkter redan har inhämtats kan det vara uppenbart obehövt att höra befolkningen. Väljer ett landsting att inhämta synpunkter genom en folkomröstning finns bestämmelser om rösträtt i 5 § lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar.

Paragrafen behandlas i avsnitt 8.

Ikraftträdandebestämmelse

Ikraftträdandebestämmelsen anger att bestämmelserna träder i kraft den 1 januari 2020. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 9.

Sammanfattning av betänkandet Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå (SOU 2018:10)

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 sektoriserings 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 förvaltningsorganisationen. 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 totalförvar, 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 överensstämja. 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 geografiska 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 samverkanstrukturer 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 geografin 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 oproblematisk. 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 myndighetsgemensam 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 allmänna 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

Bilaga 1

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 motiverad 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 landstingsindelning, 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 nivåstrukturer 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

Bilaga 1

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.

För denna lagrådsremiss relevanta lagförslag i betänkandet Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå (SOU 2018:10)

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 2 kap. 1 § ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas en ny paragraf, 7 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

1 §⁵

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

Regeringen får besluta om ändring i rikets indelning i *regioner*, om det inte finns hinder mot en motsvarande ändring i länsindelningen. 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. Bilaga 2

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.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020.

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttranden över betänkandet Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå (SOU 2018:10) kommit in från Kammarrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Luleå, Förvaltningsrätten i Stockholm, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Kriminalvården, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Migrationsverket, Försvarsmakten, Försäkringskassan, Socialstyrelsen, Inspektionen för vård och omsorg, Pensionsmyndigheten, Tullverket, Ekonomistyrningsverket, Skatteverket, Kammarkollegiet, Statistiska centralbyrån, Arbetsgivarverket, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Statskontoret, Statens servicecenter, Linköpings universitet, Lunds universitet, Umeå universitet, Uppsala universitet, Göteborgs universitet, Högskolan i Dalarna, Södertörns högskola, Naturvårdsverket, Elsäkerhetsverket, Trafikverket, Tillväxtverket, Skogsstyrelsen, Statens jordbruksverk, Livsmedelsverket, Boverket, Lantmäteriet, Institutet för språk och folkminnen, Riksantikvarieämbetet, Valmyndigheten, Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige, Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Borlänge kommun, Bräcke kommun, Eskilstuna kommun, Gotlands kommun, Gällivare kommun, Halmstads kommun, Haparanda kommun, Hudiksvalls kommun, Karlskoga kommun, Karlskrona kommun, Kungsbacka kommun, Lunds kommun, Motala kommun, Mönsterås kommun, Norrköpings kommun, Norsjö kommun, Sala kommun, Stockholms kommun, Sölvesborgs kommun, Timrå kommun, Umeå kommun, Värmdö kommun, Värnamo kommun, Växjö kommun, Samverkansorganet i Södermanlands län, Samverkansorganet i Kalmar län, Samverkansorganet i Värmlands län, Samverkansorganet i Västerbottens län, Blekinge läns landsting, Dalarnas läns landsting, Gävleborgs läns landsting, Hallands läns landsting, Jämtlands läns landsting, Jönköpings läns landsting, Kalmar läns landsting, Kronobergs läns landsting, Norrbottens läns landsting, Skåne läns landsting, Stockholms läns landsting, Södermanlands läns landsting, Uppsala läns landsting, Värmlands läns landsting, Västerbottens läns landsting, Västernorrlands läns landsting, Västmanlands läns landsting, Västra Götalands läns landsting, Örebro läns landsting, Östergötlands läns landsting, Hela Sverige ska leva, Skärgårdarnas riksförbund, SmåKom, Svensk kollektivtrafik, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Tjänstemännens centralorganisation (TCO).

Därutöver har Per Andersson, Arvidsjaur kommun, Centerpartiet i Jämtlands län, Kils kommun, Krokoms kommun, Moderaterna i

Västmanlands läns landsting, Bert Olsson, Regionsamverkan Sydsverige, Tankesmedjan Framtid för Jämtland, Tillväxtberedningen för Norrbottens Kommuner och Region Norrbotten samt Tågoperatörerna yttrat sig. Bilaga 3

Riksrevisionen, Riksdagens ombudsmän, Göta hovrätt, Statens veterinärmedicinska anstalt, Alvesta kommun, Enköpings kommun, Falköpings kommun, Kristinehamns kommun, Kungsörs kommun, Laxå kommun, Norrtälje kommun, Nässjö kommun, Osby kommun, Ovanåkers kommun, Sollefteå kommun, Stenungssunds kommun, Tierps kommun, Torsby kommun, Trelleborgs kommun, Trosa kommun, Vansbro kommun, Vimmerby kommun, Vänersborgs kommun, Åre kommun, Samverkansorganet i Uppsala län, Samverkansorganet i Dalarnas län, Företagarna, Ideell Arena, Landsorganisationen (LO), Lantbrukarnas riksförbund (LRF), Röda korset, Rörelsefolk högskolornas intresseorganisation (RIO), Studieförbunden, Svenskt Näringsliv och Sveriges akademikers centralorganisation (SACO) har beretts tillfälle att lämna synpunkter, men avstått från att yttra sig eller inte hörts av.