

Myndighetsgemensam indelning - samverkan på regional nivå

Sammanfattning

Finansdepartementet har översänt Indelningskommitténs slutbetänkande ”Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå” (SOU 2018:10) på remiss. Utredningens uppdrag har ändrats sedan direktivet gavs i juli 2015 och i tilläggsdirektiven angavs att uppdraget att dela in Sverige i väsentligt färre län och landsting skulle utgå. Följande uppdrag kvarstod och förtydligades

- en samordnad regional indelning för de statliga myndigheter för vilka en geografisk samordning är relevant för staten som helhet samt för kommuner och landsting
- en beteckning för kommuner på regional nivå
- en reglering i indelningslagen (1979:411) om vilken hänsyn som ska tas till berörda landstings och kommuners samt befolkningens synpunkter vid ändringar i landstingsindelning
- finansiering av förvaltningsutgifter när det gäller det regionala utvecklingsansvaret
- samt att kartlägga landstingens samverkan och redogöra för hur landstingen ser på den framtida utvecklingen när det gäller samverkan.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL):

- delar kommitténs förslag på ny gemensam geografisk indelning för de tio föreslagna statliga myndigheterna.
- SKL anser att fler myndigheter av vikt för det regionala tillväxtarbetet bör få en samordnad regional indelning, t ex Energimyndigheten, Vinnova och Myndigheten för yrkeshögskolan. Vidare anser SKL att även Försäkringskassan bör få en samordnad regional indelning. Det är en myndighet som bedömts vara särskilt relevant, men som nu saknas i förslaget
- tillstyrker att beteckningen region används men avstyrker den utformning som författningsförslaget har fått och föreslår istället skrivningen ”Sverige är indelat i kommuner på lokal och regional nivå där en region utgör en kommun på regional nivå”. Det skulle bättre ansluta till regeringsformens bestämmelse.
- tillstyrker förslaget om benämning på fullmäktige och styrelse.
- avstyrker förslaget om att Gotland bara ska få betecknas kommun eftersom de har ett regionalt utvecklingsansvar och fullgör de uppgifter som tillkommer en region.
- anser att det bör vara en fråga för varje region att avgöra hur namnet ska utformas. Frågan om vad man kallar sin region är en stark kraft i det

identitetsbyggande arbetet och det har satsats mycket resurser på att kommunicera den identiteten i förhållande till medlemmarna.

- tillstyrker förslaget vid indelningsändringar eftersom det är rimligt att beakta berörda landstings önskemål och synpunkter. Eftersom det kan vara flera landsting som berörs av en indelningsförändring och eftersom statens indelning i länsstyrelser ska överensstämman är det också rimligt att enskilda landsting inte har möjlighet att helt blockera ett förslag om indelningsändring
- tillstyrker förslaget vid indelningsändringar om att det tas särskild hänsyn till önskemål och synpunkter från den eller de kommuner som närmast berörs av ändringen.

tillstyrker förslaget om att beakta befolkningens önskemål och synpunkter vid ändringar i landstingsindelningen och SKL anser att landstingen själva måste få avgöra vilka metoder som är bäst lämpade för att samla in och dokumentera befolkningens inställning.

- välkomnar förslaget kring uppföljning och rapportering av förändringen av den regionala samhällsorganisationen
- vill understryka att samverkan är angelägen och nödvändig för att regionerna inom sina olika verksamhetsområden ska klara av sina uppgifter på ett effektivt sätt och tillhandahålla en god service
- instämmer i Indelningskommitténs förslag att de medel som idag finansierar förvaltningsutgifterna för det regionala utvecklingsansvaret flyttas från länsstyrelsernas förvaltningsanslag och kopplas till verksamheten eller till de organ som har det lagreglerade ansvaret.
- bejakar förslaget att förvaltningsutgifterna finansieras genom statsbidrag som utgår från utgiftsområde 19 Regional tillväxt.

Myndighetsgemensam indelning

Det regionala självstyret har utvecklats och utövats i någon form sedan 1997. Efter en 22 år lång process kommer vi nu att ha ett enhetligt regionalt utvecklingsansvar på regional nivå och i valet 2018 kommer vi att välja regionpolitiker i alla landsting - blivande regioner.

När det gäller statens regionala indelning har förändringar och utredningar pågått under de senaste 30 åren. Vi välkomnar liggande förslag med syfte att återsamla staten på regional nivå och tillföra ett territoriellt perspektiv som balans till det sektoriella.

Att statliga myndigheter samlar sig i en gemensam geografi möjliggör en bättre statlig samordning och möjlighet att leva upp till de förvaltningspolitiska målen.

Utifrån dagens förutsättningar med 21 regioner och län kommer behovet av

samverkan mellan regioner att öka likväl som att samspelet med de statliga myndigheterna behöver utvecklas vidare.

Det är av stor betydelse att det förslag som utredningen lägger utgår från en ambition från staten att ta ett helhetsgrepp i frågan om regional myndighetsindelning. Indelningen behöver vara ändamålsenlig och uppfattas som relevant av berörda parter, annars riskerar syftet med reformen att motverkas. Ett angeläget exempel som påvisar vikten av en väl fungerande samordning och samverkan mellan ansvariga aktörer är mottagandet av asylsökande och nyanlända ensamkommande barn och unga. Det gäller såväl mellan statliga myndigheter, såsom Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Skatteverket och länsstyrelser, som mellan statliga myndigheter och kommuner och landsting. Denna samordning och samverkan kan underlättas genom en gemensam statlig myndighetsindelning. Det är angeläget att regeringen fattar beslut utifrån en samlad bild av de utredningar som tar sig an frågan om en effektiv och ändamålsenlig regional indelning utifrån olika perspektiv. Detta avser inte minst översynen av den statliga myndighetsorganisationen på skolområdet vars direktiv har en tydlig koppling till frågan om regional statlig närvaro.

Länsstyrelsens andra uppdrag, såsom överprövning av kommunala myndighetsbeslut, granskning av kommunalt myndighetsarbete, tillsynsvägledning m.m. ställer krav på kompetens och kapacitet. Dessa uppdrag skulle också gynnas av kraftsamling i en gemensam statlig struktur.

- SKL delar kommitténs förslag på ny gemensam geografisk indelning för de tio föreslagna statliga myndigheterna.
- SKL anser att fler myndigheter av vikt för det regionala tillväxtarbetet bör få en samordnad regional indelning, t ex Energimyndigheten, Vinnova och Myndigheten för yrkeshögskolan. Vidare anser SKL att även Försäkringskassan bör få en samordnad regional indelning. Det är en myndighet som bedömts vara särskilt relevant, men som nu saknas i förslaget

Beteckning och utformning av namn på kommuner på regional nivå

SKL välkomnar att beteckningen uppdateras så att det blir tydligt för väljarna på valdagen vad man väljer till.

Regionbegreppet är lämpligt eftersom det är vedertaget i de regioner som redan idag har det regionala utvecklingsansvaret. Samtidigt är det ett begrepp som används i många olika sammanhang. SKL har förståelse för statens ambition med en enhetlig norm för beteckningen. Samtidigt anser vi att det bör vara upp till regionerna själva att namnge sig med utgångspunkten att man bildar region och tar över det regionala utvecklingsansvaret. Då Gotland har kvar sitt ansvar för regional utveckling och

benämningen Region Gotland är en accepterad avvikelse sedan tidigare bör de lämpligen få fortsätta att använda benämningen Region Gotland.

- SKL tillstyrker att beteckningen region används men avstyrker den utformning som författningsförslaget har fått och föreslår istället skrivningen ”Sverige är indelat i kommuner på lokal och regional nivå där en region utgör en kommun på regional nivå”. Det skulle bättre ansluta till regeringsformens bestämmelse.
- SKL tillstyrker förslaget om benämning på fullmäktige och styrelse.
- SKL avstyrker förslaget om att Gotland bara ska få betecknas kommun eftersom de har ett regionalt utvecklingsansvar och fullgör de uppgifter som tillkommer en region.
- SKL anser att utformningen av namnet bör vara en fråga för varje region att avgöra. Frågan om vad man kallar sin region är en stark kraft i det identitetsbyggande arbetet och det har satsats mycket resurser på att kommunicera den identiteten i förhållande till medlemmarna.

Landstingens, kommunernas och befolkningens synpunkter vid ändringar i landstingsindelningen

SKL delar utredningens uppfattning om att det finns skäl att införa en bestämmelse i indelningslagen som föreskriver att särskild hänsyn ska tas till önskemål och synpunkter från närmast berörda landsting och från närmast berörda kommuner. SKL instämmer även i utredningens argument om att inte harmonisera lagstiftningen fullt ut och är därmed positiva till skrivningen om att det ska krävas särskilda skäl för att besluta om en ändring i landstingsindelningen mot ett berört landstings vilja. Indelningsändringar berör oftast många eller till och med alla landsting. Nya administrativa indelningar innebär därför avvägningar utifrån en helhetsbedömning där olika perspektiv såsom arbetsmarknad, tillväxt, hälso- och sjukvård och ekonomisk bärkraft måste vägas samman. Förnyade initiativ om nationella helhetsgrepp på den regionala indelningen som inkluderar länsindelningen förstärker det argumentet förutsatt att helhetslösningen har brett stöd.

SKL delar utredningens uppfattning om att det finns anledning att särskilt reglera att hänsyn ska tas till befolkningens önskemål och synpunkter. SKL vill samtidigt betona att eftersom landstingsfullmäktiges 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 står 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. SKL delar de argument som framkommer i utredningen om att folkomröstningar ofta är en relativt onyanserad metod för beslutsfattande. Helhetsperspektivet kan gå förlorat om en fråga rycks ur sitt

sammanhang samtidigt som folkomröstningar ofta skapar förväntningar om att väga extra tungt.

Landstingens synpunkter vid indelningsändringar

- SKL tillstyrker förslaget eftersom det är rimligt att beakta berörda landstings önskemål och synpunkter. Eftersom det kan vara flera landsting som berörs av en indelningsförändring och eftersom statens indelning i länsstyrelser ska överensstämma är det också rimligt att enskilda landsting inte har möjlighet att helt blockera ett förslag om indelningsändring.

Kommunernas synpunkter vid indelningsändringar

- SKL tillstyrker förslaget om att det tas särskild hänsyn till önskemål och synpunkter från den eller de kommuner som närmast berörs av ändringen.

Befolkningens synpunkter vid indelningsändringar

- SKL tillstyrker förslaget om att beakta befolkningens önskemål och synpunkter vid ändringar i landstingsindelningen.
- SKL anser att landstingen själva måste få avgöra vilka metoder som är bäst lämpade för att samla in och dokumentera befolkningens inställning.

Landstingens synpunkter vid indelningsändringar

Landstingens samverkansmönster

Samverkan mellan landsting och regioner kommer att öka framöver men även samverkan mellan landstingen och kommunerna och den nationella nivån. Samhällsutvecklingen är komplex och olika aktörer liksom olika verksamhetsområden behöver samspela och samverka för att få bästa möjliga resultat. Det handlar om att utveckla processer med nytänkande kring strategisk och operativ styrning. Det handlar om att utveckla konkret verksamhet tillsammans, samarbeta kring planer och prioriteringar och föra fram en gemensam röst för att få starkare genomslagskraft men också använda varandras kompetens, dela på resurser för att få spetskompetens och att arbeta mer effektivt.

Utredningen föreslår att Göteborgs universitet får i uppdrag att löpande följa utvecklingen av regionernas samverkan och dess konsekvenser för bl.a. den regionala demokratin samt vart fjärde år lämna en rapport om detta till regeringen.

Förbundet välkomnar ovanstående förslag. Uppdraget till Göteborgs universitet bör också innefatta regionernas samverkan med de statliga myndigheter som behandlas i föreliggande slutbetänkande, eftersom dessa myndigheter bedöms ha en särskild betydelse för regional samverkan med bl.a. regionerna.

SKL vill understryka att samverkan är angelägen och nödvändig för att regionerna inom sina olika verksamhetsområden ska klara av sina uppgifter på ett effektivt sätt och tillhandahålla en god service.

Förbundet vill särskilt lyfta fram, i likhet med slutbetänkandet, att det inom hälso- och sjukvårdsområdet pågår en intensiv utveckling med bl.a. kunskapsstyrning som kommer att innebära ytterligare behov av samverkansstrukturer. Kunskapsstyrningen ska göra det enklare att samordna de olika kunskapsstöden som används i hälso- och sjukvården. Denna styrning är en central grund för en mer kunskapsbaserad, jämlik och resurseffektiv vård av hög kvalitet på nationell, regional och kommunal nivå.

Motsvarande samverkansstrukturer behövs även för utvecklingen av nivåstrukturer inom hälso- och sjukvården. Regionernas kommande ekonomiska åtaganden och investeringsbehov behöver därmed handhas i god samverkan för att tillgängliga resurser därmed kan användas mer effektivt och så att olika medicinska specialiseringar kan förläggas på olika platser i landet. Inriktningen är att en lång rad diagnosområden ska koncentreras till färre vårdgivare. Syftet är att förbättra kvaliteten av vården av patienterna och rädda liv.

Den framtida kompetensförsörjningen kommer också att ställa än större krav på samverkan. Förbundet vill även peka på andra viktiga utvecklingsfrågor inom hälso- och sjukvården som t.ex. digitalisering och om att genomföra en stor förflyttning från sjukhusbaserad vård till vad som benämns ”nära vård”. Begreppet ”nära vård” handlar om att hitta lösningar som utgår från individens preferenser och som erbjuds i individens närmiljö. Vården kan erbjudas via vårdcentralen, hemsjukvården och/eller via digitala lösningar.

- SKL välkomnar förslaget kring uppföljning och rapportering av förändringen av den regionala samhällsorganisationen
- SKL vill understryka att samverkan är angelägen och nödvändig för att regionerna inom sina olika verksamhetsområden ska klara av sina uppgifter på ett effektivt sätt och tillhandahålla en god service

Finansiering av förvaltningsutgifter för det regionala utvecklingsansvaret

- SKL instämmer i Indelningskommitténs förslag att de medel som idag finansierar förvaltningsutgifterna för det regionala utvecklingsansvaret flyttas från länsstyrelsernas förvaltningsanslag och kopplas till verksamheten eller till de organ som har det lagreglerade ansvaret.
- Vidare bejakas förslaget att förvaltningsutgifterna finansieras genom statsbidrag som utgår från utgiftsområde 19 Regional tillväxt.

Övrigt

Framtidens utmaningar kvarstår när det gäller demografi och välfärdens finansiering. En ny regional samhällsstruktur och ett regionalt utvecklingsuppdrag som kan möta framtida utmaningar bör vidareutvecklas och arbetas vidare med. En decentralisering av makt, befogenheter och resurser till folkvalda på regional nivå bör analyseras och utredas, det kan handla om kompetensförsörjning, planering och kulturfrågor.

Mot bakgrund av att samhällsfrågor och samhällsutveckling blir alltmer komplex och ställer krav på specialisering och samordning, finns anledning att utgå från att behoven av samverkan över länsgränserna kommer att fortsätta och troligen öka. Det ställer krav på flerregional samverkan inom många sektorer och politikområden.

Det ställer också krav på en utvecklad flernivåstyrning över både ansvarsområden och geografier. Framgångsrikt arbete för regional utveckling förutsätter en stark och självständig lokal och regional nivå där samverkansformerna behöver utvecklas för en väl fungerade flernivåstyrning i praktiken. I det arbetet ligger också ett förtydligande kring roller och ansvar för respektive aktör på regional nivå.

Förbundets ställningstagande

Sveriges Kommuner och Landstings (SKL):

- delar kommitténs förslag på ny gemensam geografisk indelning för de tio föreslagna statliga myndigheterna.
- tillstyrker att beteckningen region används men avstyrker den utformning som författningsförslaget har fått och föreslår istället skrivningen ”Sverige är indelat i kommuner på lokal och regional nivå där en region utgör en kommun på regional nivå”. Det skulle bättre ansluta till regeringsformens bestämmelse.
- tillstyrker förslaget om benämning på fullmäktige och styrelse.
- avstyrker förslaget om att Gotland bara ska få betecknas kommun eftersom de har ett regionalt utvecklingsansvar och fullgör de uppgifter som tillkommer en region.
- anser att det bör vara en fråga för varje region att avgöra hur namnet ska utformas. Frågan om vad man kallar sin region är en stark kraft i det identitetsbyggande arbetet och det har satsats mycket resurser på att kommunicera den identiteten i förhållande till medlemmarna.
- tillstyrker förslaget vid indelningsändringar eftersom det är rimligt att beakta berörda landstings önskemål och synpunkter. Eftersom det kan vara flera landsting som berörs av en indelningsförändring och eftersom statens

- indelning i länsstyrelser ska överensstämma är det också rimligt att enskilda landsting inte har möjlighet att helt blockera ett förslag om indelningsändring
- tillstyrker förslaget vid indelningsändringar om att det tas särskild hänsyn till önskemål och synpunkter från den eller de kommuner som närmast berörs av ändringen.
 - tillstyrker förslaget om att beakta befolkningens önskemål och synpunkter vid ändringar i landstingsindelningen och SKL anser att landstingen själva måste få avgöra vilka metoder som är bäst lämpade för att samla in och dokumentera befolkningens inställning.
 - välkomnar förslaget kring uppföljning och rapportering av förändringen av den regionala samhällsorganisationen
 - vill understryka att samverkan är angelägen och nödvändig för att regionerna inom sina olika verksamhetsområden ska klara av sina uppgifter på ett effektivt sätt och tillhandahålla en god service
 - instämmer i Indelningskommitténs förslag att de medel som idag finansierar förvaltningsutgifterna för det regionala utvecklingsansvaret flyttas från länsstyrelsernas förvaltningsanslag och kopplas till verksamheten eller till de organ som har det lagreglerade ansvaret.
 - bejakar förslaget att förvaltningsutgifterna finansieras genom statsbidrag som utgår från utgiftsområde 19 Regional tillväxt.

Sveriges Kommuner och Landsting



Lena Micko
Ordförande