Stockholms läns landsting

20

Yttrande över Indelningskommitténs betänkande Myndighetsgemensam indelning SOU 2018:10

HSN 2018-0494

Hälso- och sjukvårdsnämnden
Hälso- och sjukvårdsförvaltningen
Projekt- och utredningskontor
Björn Wettermark

TJÄNSTEUTLÅTANDE HSN 2018-0494

Hälso- och
sjukvårdsnämnden

Yttrande över Indelningskommitténs betänkande Myndighetsgemensam indelning SOU 2018:10

Ärendebeskrivning

Finansdepartementet har berett Stockholms läns landsting (SLL) möjlighet att yttra sig över Indelningskommitténs betänkande Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå. Landstingsstyrelsen har gett hälso- och sjukvårdsnämnden i uppdrag att yttra sig över betänkandet.

Beslutsunderlag

Hälso- och sjukvårdsdirektörens tjänsteutlåtande
Sammanfattning av betänkandet ”Myndighetsgemensam indelning - samverkan på regional nivå” SOU 2018:10

Förslag till beslut

Hälso- och sjukvårdsnämnden

att till landstingsstyrelsen överlämna hälso- och sjukvårdsdirektörens yttrande över betänkandet ”Myndighetsgemensam indelning - samverkan på regional nivå” SOU 2018:10

att omedelbart justera beslutet.

Förvaltningens motivering till förslaget

Bakgrund
Indelningskommitténs huvudsakliga uppdrag var ursprungligen att föreslå en ny läns- och landstingsindelning med väsentligt färre län och landsting. I juni 2016 överlämnades delbetänkandet Regional indelning – tre nya län (SOU 2016:48). Regeringen valde dock att inte fortsätta bereda förslagen.

Den 22 juni 2017 beslutade regeringen om ett tilläggsdirektiv där uppdraget att dela in Sverige i färre län och landsting utgick. Uppdraget kring statliga myndigheters regionala indelning förtydligades och kommittén fick i uppdrag att föreslå en samordnad regional indelning för relevanta myndigheter. Bakgrunden var att flera utredningar pekat på bristande helhetsperspektiv inom statsförvaltningen och det faktum att olika geografiska indelningar för olika myndigheter försvårar samverkan mellan myndigheter, kommuner och landsting.

Kommittén behöll uppdraget i fråga om beteckningen för kommuner på regional nivå och fick även i uppdrag att föreslå ändringar indelningslagen om vilken hänsyn som ska tas till berörda landstings och kommuners samt befolkningens synpunkter vid ändringar i landstingsindelningen.

Kommittén fick även i uppdrag att kartlägga landstingens samverkan och redogöra för hur landstingen ser på den framtida utvecklingen.

Nedan redovisas kommitténs förslag och förvaltningens synpunkter. 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.

Kommitténs förslag om gemensam regional myndighetsindelning
I det aktuella betänkandet föreslås etablerandet av en myndighets-gemensam indelning på regional nivå för tio myndigheter:
• Arbetsförmedlingen
• Försvarsmakten
• Kriminalvården
• Migrationsverket
• Polismyndigheten
• Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige (strukturfondsprogram)
• Tillväxtverket (strukturfondsprogram)
• Trafikverket
• Säkerhetspolisen
• Åklagarmyndigheten.
Dessa bedöms ha särskilt stort behov av samordnad regional indelning utifrån att de arbetar med krisberedskap & totalförsvar, regional utveckling samt mottagande av nyanlända. Utredningen föreslår en gemensam indelning i sex geografiska områden som överensstämmer med de sex sjukvårdsregionerna, men med den justeringen att Halland, som i dag delas

mellan två sjukvårdsregioner, ingår i Västra Götaland. Stockholm ingår därmed i samma område som region Gotland. Ett alternativt förslag med sju regioner redovisas också. Även i detta förslag ingår SLL i samma geografiska område som region Gotland.

Förvaltningen tillstyrker utredningens förslag eftersom det harmoniserar med den indelning som idag gäller för hälso- och sjukvård. Indelningen är etablerad och är i fokus för en allt mer utvecklad landstingssamverkan. Som utredningen påpekar är hälso- och sjukvården en viktig del av totalförsvaret, men det är viktigt att betona att hälso- och sjukvården även har behov av samverkan med flera andra myndigheter som ingår i översynen.

Kommitténs förslag om beteckning och utformning av namn

Kommittén diskuterar rådande otydligheter för regionala namn och föreslår att beteckningen ”landsting” genomgående ändras till ”region”. Detta överensstämmer med att alltfler landsting redan gjort dessa namnbyten i samband med att de tagit över det regionala utvecklingsansvaret.

Förvaltningen tar inte ställning till kommitténs förslag till namn. Många landsting har redan bytt namn till regioner och SLL har ansökt till regeringen om att ta över det regionala utvecklingsansvaret i Stockholms län från och med 2019. Riksdagen väntas fatta beslut före sommaren 2018. En mer enhetlig terminologi för den regionala nivån är logisk, även om det bör påpekas att namnbyten kommer att medföra kostnader.

Kommitténs förslag om hänsyn till synpunkter vid områdesindelning

Kommitténs har belyst skillnader i lagar för hur landstingens, kommunernas och befolkningens synpunkter ska inhämtas vid ändringar i regionala indelningar. 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. Motsvarande bestämmelser finns inte när det gäller ändringar av landstingsindelningen.

Kommittén anser att det finns skäl att bestämmelserna för landstingen inte ska vara identiska med de regler som gäller för kommunindelnings-

ändringar. Ett viktigt skäl är att landstingsindelningen är kopplat till länsindelningen och därmed också till statliga intressen av att organisera sin förvaltning. Kommittén föreslår dock att det införs en bestämmelse om att särskild hänsyn ska tas till önskemål och synpunkter från berörda landsting. Det bör därför endast krävas särskilda skäl, inte synnerliga, för att besluta om en ändring mot ett berört landstings vilja. På motsvarande sätt föreslår kommittén 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 landstings-indelningen mot en berörd kommuns vilja.

Kommittén föreslår att regleringen bör utformas på så sätt att befolkningens önskemål och synpunkter ska beaktas. Detta bör dock ske som ett led i den representativa demokratins beredningsprocess och inte som en särskild undersökning utförd av en myndighet.

Förvaltningen tillstyrker utredningens förslag om att det skall finnas regelverk även för ändringar i landstingsindelningen, men ser inte ett tydligt argument för varför det skall vara ”synnerliga skäl” att ändra indelning mot en kommuns vilja och ”särskilda skäl” att ändra indelning för landsting. Regelverket bör så långt det är möjligt vara likvärdigt och det är naturligt att synpunkter inhämtas som del i beslutsunderlag för respektive fullmäktige.

Kommitténs förslag om landstingssamverkan

Kommittén lyfter fram flera exempel på ökad landstingssamverkan bl.a. kring kunskapsstyrning och nivåstrukturering av vård. För att staten på en översiktlig nivå ska kunna följa denna utveckling föreslår kommittén att Göteborgs universitet får i uppdrag att löpande följa och vart fjärde år lämna en rapport till regeringen som beskriver utvecklingen av landstingens samverkan.

Förvaltningen är positiv till kommitténs förslag, men vill poängtera vikten av att landsting och regioner aktivt får delta i dialogen med regeringen och myndigheterna om alla frågor som berör landstingssamverkan. Utvecklingen är snabb kring landstingssamverkan och det kan vara kloka att inte låsa sig vid att en rapport skall göras just vart fjärde år. Huruvida Göteborgs universitet är mest lämpade för denna analys kan inte bedömas.

Kommitténs förslag om finansiering av förvaltningsutgifter för det regionala utvecklingsansvaret

Förvaltningsutgifter inom det regionala utvecklingsansvaret finansieras i dag genom länsstyrelsernas förvaltningsanslag 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. Då denna finansieringsmodell i flera steg innebär en omständlig och otydlig finansiell styrning av verksamheten föreslår kommittén istället att statsbidrag till landstingen och Gotlands kommun ska utgå från utgiftsområde 19 Regional tillväxt.

Förvaltningen har inget att erinra mot kommitténs förslag.

Överväganden
Kommitténs förslag har en marginell påverkan på hälso- och sjukvården i länet och är i linje med den utveckling som pågår. I beredningen av remissen har hänsyn tagits till ärendet om regionbildning i Stockholms län (LS 2015-0997).

Ekonomiska konsekvenser
Förslagen i betänkandet förväntas kunna underlätta samordning och myndighetskontakter och därmed ge vissa effektiviseringar. Ett namnbyte från ”landsting” till region medför dock kostnader.

Konsekvenser för patientsäkerhet
Förslagen har oförändrade konsekvenser för patientsäkerheten.

Konsekvenser för jämlik och jämställd vård
Förslagen har oförändrade konsekvenser för jämlik och jämställd vård.

Miljökonsekvenser
Förslagen har oförändrad miljöpåverkan.

Administrativa konsekvenser
Ett namnbyte från landsting till region medför administrativa konsekvenser både för vårdgivare och centrala förvaltningar.

Barbro Naroskyin
Hälso- och sjukvårdsdirektör

Margareta Tufvesson
Avdelningschef

Beslutet ska skickas till
Registrator.lsf@sll.se

Sammanfattning

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 sektoriseringens 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 för-

valtningsorganisationen. 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 totalförsvar, 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 överensstämma. 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 geografi ska 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 samverkansstrukturer 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 all-

männa 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 oproblematisk, 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

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 landstingsindel-

ning, ska inhämta synpunkter från sina medlemmar om det inte är uppenbart obehövligt. 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 nivåstrukturering 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

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.