



### **Delredovisning från Indelningskommittén, Fi 2015:09**

---

Regeringen tillsatte den 2 juli 2015 en utredning som ska föreslå en ny läns- och landstingsindelning som innebär att Sverige delas in i väsentligt färre län och landsting.

Syftet är att skapa en ändamålsenlig indelning och effektiva organisationer som medför bestående fördelar bland annat genom en bättre anpassning till demografiska, näringsgeografiska och miljömässiga förhållanden. Kommittén ska utgå från vilka behov medborgare och näringsliv har avseende bland annat transporter, arbetsmarknad, hälso- och sjukvård, utbildning, kultur och en god miljö. Indelningen ska ge stabila ekonomiska förhållanden i de nybildade landstingen, bättre överensstämmelse mellan medborgarnas behov och deras möjligheter att utöva demokratiskt inflytande samt ökade möjligheter till ansvarsutkrävande. Förslagen bör vara väl förankrade med berörda parter.

Enligt direktiven ska kommittén lämna en delredovisning senast den 29 februari 2016. Denna delredovisning ska innefatta *”en lägesbeskrivning av dialogen med berörda parter, förslag på den fortsatta processen och en redogörelse för behovet av eventuella kompletteringar av uppdraget”*.

Denna redovisning beskriver således Indelningskommitténs arbete hittills men innehåller inga förslag i sak som regeringen förväntas förhålla sig till. Kommittén kommer att presentera sådana konkreta förslag i kommande betänkanden. Vidare kommer diskussionsunderlag att presenteras för olika berörda aktörer under våren för att föra diskussionen framåt och ge förutsättningar för väl underbyggda förslag.

#### **En ändamålsenlig samhällsorganisation**

Sveriges offentliga organisation karaktäriseras som en enhetsstat med stark kommunal självstyrelse. Den regionala samhällsorganisationen är antingen ett utflöde av statens styrning utifrån beslut fattade på nationell

nivå eller en del av den kommunala självstyrelsen i form av landsting eller kommunala samverkansorgan. Sveriges utveckling är beroende av hur samverkan kan ske mellan en sektoriserad stat och horisontellt organiserade regionala direktvalda organ. Den regionala indelningen av landet är av vikt för de enskilda nya landstingen men även för Sverige som nation.

Dagens regionala samhällsorganisation är både asymmetrisk och splittrad. Ungefär hälften av landets befolkning bor idag i de tre största länen medan den andra hälften av befolkningen bor i något av de övriga arton länen. Dagens landsting/regioner har således helt olika förutsättningar att kunna fullgöra sina uppdrag. Fler och fler frågor som inte kan hanteras inom det egna landstinget hanteras i gemensamma samverkansorgan. Ett exempel på regional samverkan mellan flera landsting är de sjukvårdsregioner som finns med uppdrag avseende regionsjukvården.

Inom den statliga sektorn har det under de senaste decennierna skett en process med att bilda fler så kallade en-myndigheter där tidigare länsvisa myndigheter omorganiserats till en samlad nationell myndighet, ofta med en regional indelning. Exempel på myndigheten som under det senaste decenniet ombildats till en-myndigheter är Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Skatteverket. Det senaste exemplet är Polisen som omorganiserades 2015. Idag är länsstyrelserna den enda statliga myndigheten med länet som indelningsgrund. Dock är även detta en sanning med modifikation eftersom ett inte obetydligt antal ärendetyper har koncentrerats till ett begränsat antal länsstyrelser.

Vid en jämförelse mellan ett antal olika statliga sektorsmyndigheter med regional indelning kan konstateras att dessa indelningar skiljer sig åt och att det inte är en av dessa som är den andra lik, förutom att Polisen och Säkerhetspolisen har samma regionala indelning. Istället har indelningarna utformats utifrån den egna verksamheten utan hänsyn tagen till statens eller samhällets samlade förutsättningar. Dock kan konstateras att antalet enheter i den regionala indelningen för de flesta myndigheter inte skiljer sig särdeles mycket åt.

Staten är, och bör, vara organiserad vertikalt med olika sektorsansvariga myndigheter. De skiftande regionala indelningarna kan dock leda till svårigheter för staten att uppträda samordnat i bland annat kontakterna med befolkningen, företag och det regionala självstyret. Länsstyrelsernas horisontella uppdrag, att göra tvärsektoriella avvägningar och att samordna staten regionalt, är viktigt för att staten ska kunna agera starkt och samordnat i samverkan med det regionala självstyret.

Inom det regionala utvecklingsarbetet som berör såväl stat som regionalt självstyre är de NUTS II-områden som används avseende EU:s strukturfonder av stor vikt. Dessa omfattar i samtliga fall flera län.

Indelningskommittén ska enligt direktiven identifiera vilka statliga myndigheter som bör ha samma regionala indelning som de nya landstingen samt analysera hur länsstyrelser och andra berörda myndigheter kan samverka med de nya landstingen. Kommittén har inlett ett arbete tillsammans med länsstyrelserna som syftar till att, inom ramen för nuvarande uppdrag förtydliga länsstyrelsernas tillväxtansvar samt stärka länsstyrelsernas ansvar att samordna staten regionalt.

Indelningskommitténs kommande förslag avser att åstadkomma en ändamålsenlig samhällsorganisation där en samordnad stat kan samverka med starka regionala självstyrelseorgan utifrån ett tydligt medborgarperspektiv.

### **Lägesbeskrivning av dialogen med berörda parter**

Kommitténs arbete bedrivs i dialog med berörda parter. Nedan beskrivs såväl strukturerade grupperingar som mer engångsvisa dialoger med olika aktörer.

#### Landsting/regioner och kommuner

Sveriges Kommuner och Landsting har efter dialog med kommittén inbjudit samtliga landsting att utse representanter i en samrådsgrupp. Gruppen består av ledande kommun- och landstingspolitiker från samtliga län. I de flesta fall representeras såväl landsting/region som primärkommunal nivå från respektive län. Representanterna i samrådsgruppen har i uppdrag att sprida kunskap om kommitténs arbete till kommun- och landstingsföreträdare i respektive län. Möten med samrådsgruppen har hållits vid två tillfällen, i oktober och i januari. Vid mötena har kommitténs arbete presenterats och diskussion förts om kommitténs utgångspunkter för en ny indelning. Nästa möte med samrådsgruppen hålls den 9 mars.

#### Länsstyrelserna

Indelningskommittén har vid två tillfällen deltagit vid landshövdingarnas regelbundna möten för att presentera vårt arbete. Kommittén har bitt landshövdingarna att utse en grupp med vilken kommittén kan föra fördjupad dialog gällande länsstyrelserna och dess verksamhet. Gruppen består av två landshövdingar och en länsöverdirektör. Kommittén har diskuterat bland annat utgångspunkterna för en indelning med denna grupp. Kommittén kommer att delta vid ytterligare möten med landshövdingarna under våren.

Kommittén har även i samband med besök i länen eller på annat sätt träffat länsledningarna i flertalet län.

## Besök i länen

Kommittén ska föra dialog med och kontinuerligt inhämta synpunkter från självstyret i respektive län. Kommittén har till dags dato haft möten med politiska företrädare från 20 av landets 21 län. Mötesförfrågan har ställts till representanterna i samrådsgruppen från respektive län som sedan avgjort hur mötena lagts upp och vilka som bjudits in. Diskussionerna har sett olika ut i olika län beroende på vilka som deltagit och i vilket stadium diskussionerna i länet har befunnit sig.

De fyra nordligaste länen har tagit fram underlagsmaterial till kommittén som belyser olika aspekter för att kunna föra en fortsatt diskussion om tänkbara alternativ avseende ny indelning av län och landsting.

I dialogen som Indelningskommittén för med den politiska nivån i länen framkommer att det i de allra flesta län finns stöd för att det bör bildas färre län och landsting. I flera län finns också en önskan om att en förändrad länsindelning ska kunna träda i kraft den 1 januari 2019. I de flesta län pågår diskussioner inom och mellan partierna kring hur de ställer sig till större regioner och hur man önskar att ett kommande förslag ska utformas.

I stort sett samtliga företrädare för länen som kommittén har träffat lyfter fram en önskan att inte dela de befintliga länen. Vidare anser en klar majoritet att det är viktigt att flera statliga myndigheter använder samma regionala indelning som de nya länen och att samverkan mellan staten och det regionala självstyret bör utvecklas.

I flera län framförs att man tycker att det är bra att staten nu tagit ett ansvar för frågan men man anser också i många län att ytterligare uppgifter på sikt bör föras över till det regionala självstyret. Att en ny indelning bör ta till vara på befintliga samverkansmönster har ett brett stöd, samtidigt som många framför att dessa mönster inte är entydiga utan varierar beroende på fråga. För att få nya regioner att fungera funktionellt lyfter många fram behovet av en fungerande och utvecklad infrastruktur och att pågående infrastrukturplanering bör beakta Indelningskommitténs arbete.

## Möte med statliga myndigheter

Utredningen om den statliga regionala förvaltningen (SOU 2012:81) föreslog att Trafikverket, Lantmäteriet, Polisen, Säkerhetspolisen, Arbetsmiljöverket, Skolinspektionen och Inspektionen för vård och omsorg ska ha en gemensam regional indelning. Därutöver föreslogs att de regionala indelningarna avseende Försvarmakten, Elsäkerhetsverket, Skogsstyrelsen och Arbetsförmedlingen på olika sätt skulle anpassas till den i betänkandet föreslagna länsstyrelseindelningen.

Indelningskommittén har bjudit in dessa myndigheter till dialog och de informerades då om kommitténs arbete. Kommittén har även ställt frågor till dessa myndigheter för att kartlägga utformningen av och logiken bakom deras nuvarande regionala indelningar. Kommittén avser att fortsätta dialogen med dessa myndigheter. För att identifiera om det finns ytterligare myndigheter som kan vara relevanta att ingå i en samordnad statlig regional indelning har frågor om detta ställts till såväl landsting som länsstyrelser. Bland de ytterligare myndigheter som lyfts fram som relevanta för en samordnad regional indelning kan nämnas Migrationsverket, Försäkringskassan, Tillväxtverket, ESF-rådet och Skatteverket. Indelningskommittén kommer att analysera detta ytterligare.

Kommittén har även haft möten med myndigheter som i sina respektive sektorsansvar har betydelse för kommitténs uppdrag i olika delar, exempelvis Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Tillväxtverket samt Valmyndigheten.

#### Möte med intresseorganisationer

Kommittén har träffat flera intresseorganisationer för att ta del av deras synpunkter gällande kommitténs uppdrag. Möten har genomförts med representanter för bland annat Vårdförbundet, Kommunalarbetareförbundet, Sveriges läkarförbund, Lantbrukarnas riksförbund, Handelskamrarna, SPF Seniorerna, Folkbildningsförbundet, Folkbildningsrådet, Hela Sverige ska leva och Landsorganisationen. Ytterligare möten med olika intresseorganisationer är inplanerade.

#### Deltagande vid seminarier

Ett antal olika seminarier med koppling till kommitténs uppdrag har ordnats av olika aktörer där kommittén medverkat. Vid Kvalitetsmässan arrangerade Västra Götalandsregionen och Region Skåne ett gemensamt seminarium om sina erfarenheter från bildandet av nya län. I samband med SKL:s kongress arrangerades ett seminarium där kommitténs arbete presenterades och diskuterades.

#### Möte med pågående och tidigare utredningar

Kommittén har samrått med Utredningen om högspecialiserad vård innan de lämnade sitt slutbetänkande. Indelningskommitténs förslag och hur de genomförs kan ha stor betydelse för hur utredningens förslag kan genomföras. Sekretariatet har även haft dialog med Statskontoret gällande deras uppdrag om statliga myndigheters beslut om lokalisering. Ytterligare utredningar som kommittén bör samråda med har identifierats.

Samtal har även förts med flera personer med djup erfarenhet från tidigare regionbildningsprocesser och tidigare statliga utredningar i ämnet.

#### Löpande samråd med Sveriges Kommuner och Landsting

Indelningskommittén har vid två tillfällen haft möten med SKL:s styrelses arbetsutskott. Kommitténs sekretariat har vidare ett löpande informationsutbyte med SKL:s tjänstemän. SKL har tillsatt en projektgrupp som samordnar organisationens aktiviteter inom området. SKL har även organiserat de möten med samrådsgruppen som kommittén medverkat vid enligt ovan.

Kommitténs sekretariat har samtalat med tjänstemän från Västra Götalandsregionen och Region Skåne för att ta del av deras erfarenheter av bildandet av större regioner. Båda dessa organisationer har tagit fram rapporter som beskriver erfarenheter av regionbildningarna.

#### Expertgrupp

Till kommittén har även knutits en expertgrupp med representanter för berörda departement inom regeringskansliet. Expertgruppen har haft ett möte i januari 2016.

#### **Arbete med att ta fram utgångspunkter för kommande indelning**

Indelningskommittén ska enligt direktiven utgå från bland annat det arbete som gjordes av Ansvarskommittén och Utredningen om den statliga regionala förvaltningen. Ansvarskommittén presenterade ett antal kriterier som föreslogs användas vid en kommande indelning i regionkommuner. Indelningskommittén har uppmanat samtliga landsting och länsstyrelser att värdera dessa kriteriers fortsatta relevans. Landstingen uppmanades att förankra de yttranden de lämnade med kommunerna i respektive län.

#### Synpunkter från regioner och landsting

En betydande majoritet av regioner och landsting anser att Ansvarskommitténs kriterier fortfarande i allt väsentligt är relevanta. Många framhåller vikten av en regionreform såväl ur det regionala utvecklingsperspektivet som utifrån hälso- och sjukvårdens utmaningar. Många lyfter fram invånarantalet som ett viktigt kriterium för såväl hälso- och sjukvården som den regionala utvecklingen. En del tycker däremot att invånarantalet inte är särskilt tungt vägande. Flera landsting resonerar kring kriteriet om att människor ska kunna känna anknytning till de nya länen, av dessa tycker vissa att det är av mindre vikt, medan andra lyfter fram anknytningskriteriet som mycket viktigt. Några tar upp frågor om de demokratiska utmaningarna och avståndet till medborgarna i en stor region. Ett stort antal pekar på och argumenterar för att hänsyn bör tas till befintliga samarbetsstrukturer vid en ny indelning.

Flera landsting/regioner lyfter fram att de statliga myndigheternas skiftande regionala indelningar idag är ett problem och att en förutsättning för dialog och samverkan mellan självstyrelsen och staten är att relevanta myndigheter får en gemensam regional indelning.

De från landstingen inkomna yttrandena finns i sin helhet på [www.sou.gov.se/indelningskommitten](http://www.sou.gov.se/indelningskommitten).

Synpunkter från länsstyrelserna.

Knappt hälften av länsstyrelserna anser att Ansvarskommitténs kriterier i huvudsak är relevanta. De flesta anser dock att kriterierna bör kompletteras och att sjukvårdens behov tillmäts för stor betydelse. I stort sett alla länsstyrelser lyfter fram vikten av regional samordning med de statliga myndigheterna och de flesta pekar även på vikten av samverkan med det regionala självstyret. Många lyfter fram risker med stora avstånd, bristande lokalkännedom, långt för medborgarna till beslutsfattare och därmed risk för bristande legitimitet. Flera anser att kriteriet folkmängd bör vägas mot de tilltänkta regionernas yta. Även de problem som kan uppstå med stöd och samordning när det gäller kommunerna, om det blir för många primärkommuner i ett län, lyfts fram av flera länsstyrelser. Vikten av att länsstyrelserna har en fortsatt stark roll i arbetet med den regionala utvecklingen och länsstyrelsernas betydelse för att samordna och möjliggöra samverkan mellan många olika samhällsaktörer poängteras av många. De flesta länsstyrelser anser att regional identitet inte ska vara det avgörande kriteriet.

Vid kommitténs samtal med företrädare för länsstyrelserna har det vid flera tillfällen förts en givande diskussion om behovet av att större regioner kan möta en stark och samordnad statlig organisation på regional nivå där länsstyrelsernas sektorsövergripande uppdrag är av stor vikt. Detta för att uppnå en ändamålsenlig samhällsorganisation med ett gott samspel mellan den statliga centralmakten och det regionala självstyret som leder till en god utveckling i alla delar av landet.

De från länsstyrelserna inkomna yttrandena finns i sin helhet på [www.sou.gov.se/indelningskommitten](http://www.sou.gov.se/indelningskommitten).

Utgångspunkter för kommande indelning

Utifrån tidigare gjorda utredningar, ovan refererade diskussioner, yttranden från landsting och länsstyrelser samt egna analyser har kommittén tagit fram fyra preliminära utgångspunkter i arbetet med kommande indelning. Dessa utgångspunkter är dock inte definitivt fastslagna utan utvecklas alltjämt. I det följande redogörs för dessa utgångspunkter, så som de ser ut idag, men de kan alltså komma att utvecklas under kommitténs fortsatta arbete.

*Jämnstarka regioner.* En viktig utgångspunkt i det kommande indelningsarbetet bör vara att sträva efter att åstadkomma mer jämnstarka regioner. Det betyder att storleken på befolkningen är en fortsatt viktig utgångspunkt eftersom det handlar om skattekraft, ekonomisk bärighet för att kunna möta behov i befolkningen och framtidens utmaningar. Mer jämnstarka regioner skulle också mildra den asymmetri som präglar den regionala samhällsorganisationen i dag. Vidare skulle jämnstarka regioner skapa en styrkemässig balans som kan underlätta både samverkan mellan landsting/regioner och samverkan med staten. Jämnstarka regioner kommer att i de allra flesta fall innebära geografiskt större regioner. Detta kan vara en utmaning för det politiska systemet och tilltron till detta. De fysiska avstånden mellan väljare och valda riskerar att öka och avstånden riskerar att försvåra för förtroendevalda att engagera sig oavsett var i länet de bor. Dessa utmaningar måste hanteras och i flera fall torde lösningarna ligga i ett klokt användande av modern teknik och i att de nya landstingen bygger upp strukturer som möjliggör engagemang på flera sätt och i flera nivåer. Indelningskommittén kommer att analysera denna viktiga utmaning vidare.

*Kapacitet att bygga strukturer för regional utveckling.* De nya landstingen/regionerna ska ha tillräcklig kapacitet för att bygga strukturer för regional utveckling bland annat för att kunna möta de utmaningar som följer av den europeiska integrationen och den ökade globala konkurrensen. Det handlar om att kunna upprätta, vidmakthålla och utveckla forskningsmiljöer och kompetenscentra, att kunna fördela resurser och genomföra nödvändiga investeringar i regionen. Det betyder att universitet och högskolor har en fortsatt viktig roll att skapa miljöer för innovationer.

*Förmåga att ansvara för det regionala hälso- och sjukvårdssystemet.* Sjukvården kommer även framgent att vara en mycket stor del av landstingens/regionernas verksamhet. Kommittén anser att alla regioner ska ha förmåga att själva ansvara för hälso- och sjukvårdssystemet inklusive regionsjukvård. Samarbete mellan de nya landstingen/regionerna kommer även fortsättningsvis att vara nödvändigt då viss högspecialiserad vård kräver ytterligare koncentration nationellt eller internationellt för att kunna bedrivas.

*Utgå ifrån befintliga samverkansmönster.* Ansvarskommittén föreslog att län och regionkommuner så långt möjligt bör avgränsas så att medborgarna kan känna anknytning dit. Kommittén menar att det är nog så fruktbart att se till de samverkansmönster som vuxit fram inom olika samhällsområden. Även om dessa samarbetskonstellationer inte bygger på en gemensam identitet så har de ofta en stor betydelse för möjligheterna att samlas kring en gemensam agenda och mobilisera utvecklingskraft och resurser. Dessa samarbetsmönster är förankrade i befolkningen och kan därmed skapa legitimitet för en ny regionbildning.



### **Behov av eventuella kompletteringar av uppdraget**

Enligt kommitténs direktiv ska vi i denna rapport ange om det finns behov av ändrade eller utökade direktiv för kommittén.

Indelningskommittén ser för närvarande inga behov av att ändra direktiven för att uppnå kommitténs huvudsakliga uppdrag.

### **Den fortsatta processen**

De processer som inletts under utredningstiden kommer fortskrida. Samrådsgruppen med representanter utsedda av samtliga landsting och regioner kommer även framgent att samlas löpande för information och avstämning. Även fortsatt kommer medlemmarna i samrådsgruppen användas för kontakter och förankring på politisk nivå i respektive län.

Arbetet med länsstyrelsegruppen kommer att fortsätta. I denna grupp kommer arbetet med de delar av uppdraget som rör länsstyrelsernas verksamhet hanteras betydligt mer utförligt.

I samtal i länen har framförts att en presenterad kartbild skulle göra diskussionerna mer konkreta. Den 9 mars avser kommittén att presentera en kartbild som utgångspunkt för vidare diskussioner. Kommittén vill understryka att den kartbild som då presenteras inte är ett slutligt förslag utan ett underlag för den vidare diskussionen där kommittén i samspel med berörda aktörer kommer ta fram väl avvägda förslag till kommitténs slutliga ställningstaganden i kommande betänkanden.

Diskussionsunderlaget utgår från att de nya regionerna ska ansvara för hälso- och sjukvårdssystemet inklusive regionsjukvård och att dagens sjukvårdsregioner därmed bör avskaffas. Dess uppgifter ska istället fullgöras inom respektive ny region. Avsikten är vidare att de nya länen i framtiden ska användas som indelning för EU:s strukturfonder. Av kommunallagen följer att län och landsting ska omfatta samma områden. Vidare ska denna nya indelning även omfatta de statliga myndigheter som kommittén identifierar som aktuella för en samordnad regional indelning. Ett kommande förslag till ny indelning med väsentligt färre län och landsting innebär att antalet administrativa gränser inom landet minskar. Även med dessa större län och landsting kommer det finnas behov av samarbete mellan landstingen. För medborgarna är det viktigt att den individuella rörlighet som finns idag inom en rad olika områden finns kvar eller förbättras oavsett nuvarande och kommande administrativa gränser.

Under kommitténs arbete har ett antal naturliga samtalskretsar omfattande flera län utkristalliserats. I dessa områden bedömer vi att det finns förutsättningar för fördjupade samtal kring en kommande ny indelning som skulle kunna svara mot de utgångspunkter kommittén satt upp. Kommittén avser att samla samrådsgruppsrepresentanterna i dessa

samtalskretsar för fortsatt diskussion som ett led i arbetet att ta fram förslag på ny geografisk indelning som kan genomföras 2019 eller 2023.

I syfte att bredda diskussionen runt om i landet kommer Sveriges Kommuner och Landsting under april arrangera ett antal regionala konferenser. Konferenserna kommer att beröra frågor som rör framtida utmaningar inom tillväxt och sysselsättning samt hälso- och sjukvård. Kommittén kommer att delta på dessa seminarier och då även presentera våra utgångspunkter för och resonemang kring en ny regional indelning.

Enligt Indelningskommitténs direktiv kan vi lämna ett delbetänkande den 30 juni 2016 om vi bedömer det möjligt att genomföra vissa förändringar med ikraftträdande den 1 januari 2019. Kommittén bedömer i dagsläget att sådana förändringar är möjliga och har därför utformat arbetsplaneringen så att det finns möjlighet att lämna ett delbetänkande till regeringen den 30 juni 2016 avseende något eller några nya län och landsting.

Stockholm 29 februari 2016

Barbro Holmberg  
Kent Johansson

Johan Krabb  
Anna Hagstad  
Anders Folkesson