



Indelningskommittén
Fi 2015:09

Beteckning för kommuner på regional nivå

Indelningskommittén har fått i uppdrag att analysera om det är lämpligt att ändra beteckningen landsting till en annan gemensam beteckning för kommuner på regional nivå samt att utifrån den gemensamma beteckningen föreslå hur namnen på dessa ska utformas.

Kommittén ska inhämta synpunkter från och föra en dialog med de som berörs av uppdraget. Denna promemoria är ett underlag för genomförandet av en sådan dialog och inhämtande av synpunkter inför det fortsatta utredningsarbetet.

Situationen idag

I kommunallagen, vallagen och annan lagstiftning används beteckningen landsting för kommuner på regional nivå. I Skåne och Västra Götalands län har man dock i snart 20 år istället använt sig av beteckningen region. I takt med att fler landsting har tagit över det regionala utvecklingsansvaret är det allt fler som har börjat använda sig av beteckningen region istället för landsting. 13 av de 20 landstingen får idag besluta att landstingsfullmäktige och landstingsstyrelsen i stället ska betecknas regionfullmäktige och regionstyrelsen (4 § lagen [2010:630] om regionalt utvecklingsansvar i vissa län). Alla dessa 13 använder sig av, eller kommer att börja använda, denna möjlighet. Även Gotlands kommun har fått möjlighet att använda regionfullmäktige och regionstyrelsen istället för kommunfullmäktige och kommunstyrelsen på motsvarande sätt. Det finns förutom nämnda landsting och Gotlands kommun även ett antal kommunalförbund som använder beteckningen region och regionförbund.

Utöver den möjlighet att använda beteckningarna regionfullmäktige och regionstyrelse som ges i lagen, använder de aktuella landstingen även egna beteckningar på själva landstinget. Exempelvis använder Skåne läns landsting Region Skåne som egen beteckning och Västra Götalands läns landsting har valt Västra Götalandsregionen som beteckning. På motsvarande sätt använder Gotlands kommun Region Gotland som beteckning. Den officiella beteckningen är dock fortfarande Skåne läns landsting och så vidare (prop. 2001/02:7, s. 54). Det är även särskilt reglerat i 4 § tredje stycket lagen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län att vid genomförande av val enligt vallagen ska beteckningen landstingsfullmäktige användas, även om landstinget har rätt att använda regionfullmäktige i andra sammanhang.

Eftersom de officiella namnen inte har ändrats är det fortfarande dessa som finns registrerade i Statistiska centralbyråns register över landsting. Flera landsting har försökt få de egna regionbeteckningarna införda i registret men det har inte ansetts möjligt så länge de officiella namnen inte ändras.

Regeringen konstaterade i ovan nämnda proposition (prop. 2001/02:7, s. 54) att användandet av egna beteckningar inte torde komma i konflikt med bestämmelserna i kommunallagen och de dåvarande bestämmelserna i regeringsformen, men framhöll att det finns en viss risk för att alla medborgare inte är helt på det klara med att det är landstinget och inte en annan organisation som avses. Vid denna tid användes fortfarande benämningen landstingskommun i regeringsformen. Det är enligt vad regeringen anförde inte önskvärt om det skulle uppstå en situation där landstingen i olika delar av landet använder egna namn med helt olika konstruktioner. Vidare anfördes att det ligger ett värde i att namnet upplyser om vilken typ av organisation det är fråga om.

Dagens situation innebär att det på många håll är en annan beteckning än den som används av landstingen själva som står i officiella register och på valsedlarna. Utöver vad regeringen anförde i ovanstående proposition kan detta också ställa till administrativa problem för landstingen, till exempel när det gäller deltagande i olika EU-sammanhang och vid tecknande av avtal.

Bakgrunden till dagens situation

Landstingen i Skåne och Västra Götalands län fick i samband med att det infördes en försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning i slutet av 1990-talet rätt att besluta att landstingsfullmäktige och landstings-

styrelsen i stället skulle betecknas regionfullmäktige och regionstyrelsen. Den ändrade regionala ansvarsfördelningen innebar att så kallade regionala självstyrelseorgan i några län övertog bland annat ansvaret för att utarbeta en strategi för länets långsiktiga utveckling och ansvaret för transport och infrastrukturplanering från länsstyrelsen. Självstyrelseorganen var landsting eller kommunalförbund samt, när det gäller Gotland, en kommun. Till att börja med omfattades Gotlands, Kalmar och Skåne län av försökslagstiftningen, senare tillkom även Västra Götalands län.

Rätten att använda de nya beteckningarna på fullmäktige och styrelse motiverades i förarbetena med att namnändringen kunde markera för medborgare, myndigheter och näringsliv landstingets förändrade roll i regionen (prop. 1996/97:36, s. 36).

Försöksverksamhetens syfte var enligt propositionen att tillmötesgå det intresse som fanns i vissa län att pröva nya metoder för att utveckla den regionala verksamheten och ge den en starkare demokratisk förankring. En bred förankring av det regionala utvecklingsarbetet kunde bidra till en bättre samordning och därmed till ett effektivare utnyttjande av de resurser som fanns inom regionen. En sådan kraftsamling av resurser på regional nivå borde enligt regeringen kunna underlätta utvecklingen av konkurrenskraftiga regioner. För flera svenska regioner var det också angeläget att ha en tydlig representation vid kontakter inom EU.

I diskussionerna i Skåne och Västra Götaland var även geografifrågan viktig. Medborgarnas ökade rörlighet över länsgränserna och frågan om valfrihet inom sjukvården gjorde att de dåvarande gränserna inte uppfattades som ändamålsenliga.

Försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning blev så småningom permanent och idag är det, som ovan nämnts, 13 landsting som har tagit över det regionala utvecklingsansvaret. Ytterligare tre har i dagsläget ansökt hos regeringen om att få göra detta och även i återstående landsting pågår processer för att skicka in ansökningar till regeringen. Det är endast i Stockholms län som det fortfarande är länsstyrelsen som har detta ansvar. I övriga län är det antingen landstinget eller ett kommunalförbund som har ansvaret. Stockholms läns landsting är ett av de tre landsting som har lämnat in en ansökan om att överta ansvaret från den 1 januari 2019.

Landstingen, en kort historik

För att analysera om det är lämpligt att ändra beteckningen landsting är beteckningens ursprung och de uppgifter landstingen har haft över tid av intresse. Redan på medeltiden fanns det landsting, vilka var en benämning på de möten som hölls i landskapen, bland annat för behandling av gemensamma angelägenheter. I takt med att centralmakten och riksdagens makt växte försvagades tingens betydelse och deras självständighet. Trots en försvagad ställning förekom denna form av ting långt in på 1800-talet. Det sista landstinget hölls i Jämtland år 1857.

Beteckningens första del anger ett område, nämligen land eller landskap. Landskapen fungerade som självständiga politiska enheter som hade stor betydelse ännu under medeltiden. Som förvaltningsenheter ersattes de på 1600-talet av län. Den andra delen av beteckningen avser en funktion för kollektivt beslutsfattande, nämligen ting. Det är en äldre benämning på de möten där fria män fattade beslut i frågor om landskapets lagar eller andra gemensamma frågor.

Landsting är alltså en beteckning med medeltida rötter. Utvecklingen till moderna offentliga organisationer med ansvar för olika verksamheter började i mitten av 1800-talet. I landstingsförordningen från 1862 stadgades att det i varje län skulle finnas ett landsting med ett självständigt ansvar för länets utveckling vid sidan om länsstyrelsen och kommunerna. Dessa landsting var till en början inte direktvalda politiska organ. Fullmäktige valdes indirekt av elektorer som utsågs av städerna och landskommunernas beslutande organ. Det var först 1910 som de första landstingsvalen hölls.

Inledningsvis tillhörde inte de större städerna något landsting. Efter år 1866 fick landstingen och de landstingsfria städerna till uppgift att utse ledamöter till riksdagens första kammare. Detta gjorde landstingen fram till 1970 då systemet med tvåkammarriksdag avskaffades.

Landstingets ordförande utsågs av kungen till och med 1920. Under de första 40 åren var det i allmänhet landshövdingen som hade rollen som ordförande och fram till 1924 skulle alla landstingsbeslut, för att vinna laga kraft, vara underställda länsstyrelsen. Länsstyrelsen hade dessutom allmän tillsynsplikt över landstingen. Landstingen skulle dock inte bara fungera som rådgivande organ åt landshövdingen i länet, de skulle ha egen beslutanderätt och sköta uppgifter som annars skulle ligga på staten.

1954 stiftades en ny landstingslag som till formen blev utformad i enlighet med den kommunallag som antagits året innan. Då byttes också beteckningen landsting ut till landstingskommun. Från och med 1992 används åter beteckningen landsting i kommunallagen. I regeringsformen användes dock landstingskommun ända fram till 2011.

Landstingens verksamheter var inledningsvis mycket blandade. Under landstingens första år som moderna offentliga organisationer från mitten av 1800-talet bestod knappt 40 procent av verksamheten av sjukvård. Cirka 10 procent av landstingens utgifter bestod av lantbruk med binäringar, 16 procent för kommunikationsfrågor och 20 procent för undervisning samt övriga frågor (SOU 1995:27). Med åren kom specialiseringen att öka. Redan mot slutet av 1800-talet utgjorde sjukvården nästan 70 procent av verksamheten. Vid mitten av 1900-talet bestod 85 procent av landstingens utgifter av hälso- och sjukvård.

Under 1970-talet breddades landstingens verksamhet. De fick bland annat ansvar för gymnasial utbildning, exempelvis vårdutbildning och naturbrukslinjer. Landstingen har även haft huvudmannansvar för folkhögskolor, vilket flera landsting fortfarande har. Utöver utbildningsfrågor kom landstingen även att få ett större ansvar för kulturfrågor. Under 1970-talet fick landstingen också ett delat huvudmannaskap för de regionala utvecklingsfonder som hade till syfte att främja utvecklingen i småföretag. Dessa fonder ersatte de tidigare företagareföreningarna som det näringspolitiska instrumentet i länen. Från och med 1980-talet tillkom ansvaret för den regionala kollektivtrafiken. Detta ansvar är ibland gemensamt med kommunerna.

I samband med reformer 1971 och 1977 fick länsstyrelserna förtroendemannastyrelser som utsågs av landstingen. Dessa styrelser har numera ersatts av insynsråd som utses av regeringen efter förslag från landshövdingen.

Sedan slutet av 1990-talet och försöken med en ändrad regional ansvarsfördelning har allt fler landsting tagit över ansvaret för regionalt tillväxtarbete och transportinfrastrukturplanering från länsstyrelserna, det som idag kallas för det regionala utvecklingsansvaret. Det innebär att dessa landsting numera ansvarar för att ta fram strategier för länets utveckling. Strategier som även andra aktörer ska följa i sin verksamhet. Dessutom har

landstingen genom kultursamverkansmodellen fått nya uppgifter inom kulturområdet.

Ansvar för arbetet med regional utveckling är rent verksamhetsmässigt relativt begränsat. Cirka 10 procent av landstingens kostnader betecknas som regional utveckling. I detta ingår dock uppgifter som ligger på landstingen oavsett om de har det regionala utvecklingsansvaret eller inte. I området Regional utveckling inkluderas utbildning, kultur, trafik och infrastruktur, politisk verksamhet avseende regional utveckling och allmän regionutveckling. Arbetet med trafik och infrastruktur utgör cirka 8 procent av landstingens totala kostnader.

Regionbegreppet

1944 års kommitté för kommunal samverkan lanserade tidigt begreppet ”regionkommun”. Kommittén lämnade 1947 ett betänkande med förslag till lag om regionkommuner m.m. (SOU 1947:30). I betänkandet föreslogs att det skulle inrättas en ny slags direktvalda sekundärkommuner som skulle betecknas regionkommuner. De skulle framförallt ha till uppgift att upprätta regionplaner. Det riktades stark kritik mot förslaget från många remissinstanser och förslaget genomfördes aldrig.

Under hela efterkrigstiden har den offentliga förvaltningens organisation på den regionala nivån diskuterats. När det gäller ansvarsfördelningen av uppgifter och frågor om medborgarinflytande användes tidigare begreppet ”länsdemokrati”, vilket framförallt handlade om att ansvaret för politiskt betonade uppgifter skulle föras över från länsstyrelserna och andra myndigheter till landstingen.

I motioner till 1964 års riksdag hemställdes om en utredning av frågan om att ersätta den dåvarande landstingslagen med en lag om länsparlament och självstyrelseorganisation på länsplanet. Frågan hade tagits upp redan vid föregående års riksmöte, men då avvisats. Motionerna behandlades av konstitutionsutskottet, som ansåg att starka skäl talade för att de regionala och lokala organens ställning inom folkstyrelsen borde prövas (KU 1964:39). Utskottet framhöll samtidigt att reformer i en sådan omfattning att man kunde riskera en utveckling mot delstater var helt inaktuell för vårt lands vidkommande. Utskottet fann att frågan om nödvändigheten att samordna och förstärka den splittrade regionala förvaltningen och att stärka den

kommunala självstyrelsen på det regionala planet var en författningspolitisk fråga av betydelse.

I december 1964 tillsattes Länsdemokratiutredningen. I sitt betänkande Förvaltning och folkstyre (SOU 1968:47) föreslog utredningen att sådana uppgifter, där ett stort mått av subjektivitet är nödvändigt vid beslutsfattandet, bör delegeras till kommunala organ och att länsstyrelserna i första hand skulle syssla med administrativ rättsprövning och skatteförvaltning. I utredningens förslag skulle dock landstingens dåvarande beteckning och organisation i huvudsak bibehållas, trots kraftigt utökat ansvar.

Den parlamentariska kommittén Länsdemokratikommittén lämnade 1978 i delbetänkandet Regional utvecklingsplanering, länsplanering m.m. (SOU 1978:35) förslag till en delreform rörande länsplaneringen, dvs. den regionala utvecklingsplaneringen. Som en del av Länsdemokratikommitténs underlag i det fortsatta arbetet utarbetades inom Statskontoret en rapport. I rapporten Regionkommunen - en skiss till samlad länsförvaltning (1981:8) diskuterades en lösning med en regional förvaltning bestående av en regionkommun med ansvar för bl.a. den regionala samhällsplaneringen och en länsstyrelse med renodlade förvaltningsuppgifter. De statliga länsorganens uppgifter skulle i huvudsak föras över till regionkommunen.

Behandlingen av länsdemokratidebatten under 1960 och 70-talen ledde inte till någon omfördelning av ansvar och arbetsuppgifter mellan länsstyrelse och landsting. Vad som betonades var att samordningen inom den regionala statliga förvaltningen borde förbättras och länsstyrelsens ställning stärkas (prop. 1996/97:36 s. 24). Den länsdemokratiska linjen fick dock visst genomslag genom att länsstyrelsens högsta organ, styrelsen, genom en förändrad valordning år 1977 fick en politisk sammansättning som avspeglade länsopinionen.

Debatten om den regionala nivåns utveckling och organisation tog ny fart under 1990-talet, då utöver de tidigare länsdemokratifrågorna även den regionala och lokala nivåns ökade betydelse lyftes fram (även denna diskussion var dock äldre än så). Bland förslagen om nya direktvalda organ som skulle ta över uppgifter från länsstyrelser och andra statliga myndigheter förekom olika beteckningar, exempelvis "länsparlament" och "länsting" (se t.ex. Konstitutionsutskottets betänkande Länsdemokratifrågor (1991/92:KU4).

I augusti 1992 tillkallades en parlamentarisk kommitté, Regionberedningen, för att utforma förslag om den offentliga verksamhetens uppbyggnad och indelning på regional nivå. Regionberedningen ansåg i sitt slutbetänkande Regional framtid (SOU 1995:27) att staten även fortsättningsvis borde ha en regional samordnad organisation med ansvar för allmänna förvaltningsuppgifter, t.ex. tillståndsgivning. Det regionala utvecklingsansvaret borde dock flyttas från länsstyrelserna till landstingen.

Samhällsutvecklingen hade enligt Regionberedningens bedömning ökat den regionala och lokala nivåns betydelse och därmed behovet av förstärkt demokratiskt inflytande. Förutsättningarna för ekonomisk utveckling och välstånd skulle i framtiden bli alltmer beroende av de insatser som görs på regional nivå. För detta talade den ekonomiska och tekniska utvecklingen inte minst på informationsteknologins och transportsystemens områden. Den utvecklingen väntades fortgå i allt snabbare takt och leda till att näringslivet skulle bli alltmer internationaliserat och till att områden som samtidigt utgör funktionella och administrativa regioner skulle öka i betydelse. De framgångsrika regioner i Europa, med vilka svenska regioner i framtiden skulle vara tvungna att konkurrera, hade i regel väl utformade utvecklingsstrategier med betoning av goda utbildnings- och forskningsmöjligheter. För att bli konkurrenskraftiga behövde därför även de funktionella svenska regionerna utforma och förverkliga sådana strategier. Sveriges inträde i EU väntades komma att påskynda vårt lands integrering i regionernas Europa. Detta skulle sannolikt öka kraven på att den regionala samhällsorganisationen blir betydligt mindre komplicerad och mer anpassad till tidens krav.

När det gäller beteckningsfrågan använde Regionberedningen i betänkandet både det mer generella uttrycket regionala självstyrelseorgan och benämningen landsting (landstingskommun). Eftersom den sistnämnda benämningen var grundlagsreglerad kunde någon annan beteckning inte officiellt användas förrän efter en grundlagsändring. Det alternativ till beteckningen landsting som enligt beredningens mening framstod som den lämpligaste var regionkommun. Med en sådan ordning markerades att de nya landstingen skulle fullgöra fler funktioner och uppgifter än de nuvarande (SOU 1995:27, s. 19-20). I debatten hade också andra namn föreslagits, bl.a. länsting och länsparlament. Mot det förstnämnda hade enligt beredningen anförts att det för tanken till en institution inom den juridiska sfären häradsting, tingsrätt, och mot det sistnämnda att det lätt kan associera till en statsrepresentation

eller delstatsrepresentation och därmed också till en statsbildning av federativ karaktär.

Många remissinstanser var tveksamma eller negativa till Regionberedningens förslag. Regeringen ansåg att en framgångsrik samverkan på regional nivå inte kunde skapas om de offentliga organen i regionen motsatte sig föreslagna former för samverkan. Regeringen föreslog i stället i propositionen Den regionala samhällsorganisationen (prop. 1996/97:36) en försöksverksamhet med ändrad ansvarsfördelning i några län (se avsnittet ”bakgrunden till dagens situation” ovan). I propositionen anfördes bland annat att förutsättningarna för ekonomisk utveckling, välbefinnande och en god livsmiljö i framtiden allt mer skulle bli beroende av de insatser som görs på lokal och regional nivå. Huvuddelen av regeringens förslag kom att genomföras och det var i detta sammanhang som Skåne och Västra Götaland fick möjligheten att börja använda beteckningarna regionfullmäktige och regionstyrelse.

I maj 1997 tillkallades Den parlamentariska regionkommittén (PARK) för att dels utvärdera den försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning mellan stat och kommun som riksdagen beslutat om, dels utforma vissa förslag om den framtida regionala organisationen. Regionkommittén ansåg att självstyrelseorganen i Skåne, Västra Götalands och Gotlands län borde betecknas regioner i stället för landsting respektive kommun. Vidare att Gotlands kommun, på motsvarande sätt som självstyrelseorganen i Skåne län och Västra Götalands län, borde få rätt att använda beteckningen regionfullmäktige i stället för kommunfullmäktige. Kommittén motiverade detta på följande sätt. Inför en fortsatt och utvidgad försöksverksamhet menade kommittén att det också är viktigt att klara ut namnfrågan, dvs. beteckningarna på självstyrelseorganen samt fullmäktigeförsamlingar och styrelser. Kommittén anförde att namnfrågan hade en stor betydelse för självstyrelseorganen och föreslog därför en ändring av försökslagen som innebar att de självstyrelseorgan som hade direktvalda fullmäktige gavs rätt att benämna sig regioner.

Regeringen gjorde i propositionen Regional samverkan och statlig länsförvaltning (prop 2001/02:7, s. 54) en annan bedömning. Regeringen konstaterade att det angavs i kommunallagen att ”Sverige är indelat i kommuner och landsting” och i den dåvarande lydelsen av regeringsformen att det ”I riket finns primärkommuner och landstingskommuner”.

Regeringsformens och kommunallagens bestämmelser var ett skäl till att regeringen inte följde Regionkommitténs förslag om namnbyte för landstingen i Skåne län och Västra Götalands län. Regeringen anförde dock att dessa bestämmelser inte torde komma i konflikt med bruket av egna beteckningar som sedan länge hade använts på många håll. I alla formella sammanhang krävdes det dock enligt regeringen att det officiella namnet används, i annat fall kan beslutens giltighet ifrågasättas. Exempelvis är den officiella beteckningen ”Södermanlands läns landsting” medan den egna beteckningen är ”Landstinget i Sörmland”. Regeringen konstaterade vidare att Skåne läns landsting använde Region Skåne som egen beteckning och att Västra Götalands läns landsting hade valt Västra Götalandsregionen. Dessa beteckningar kunde enligt regeringen ha en symbolisk funktion för att markera att en förändring hade inträffat jämfört med den tidigare ordningen. Samtidigt finns det en viss risk för att alla medborgare inte är helt klara på att det är landstinget och inte en annan organisation som avses. Det var enligt regeringens mening inte önskvärt om det skulle uppstå en situation där landstingen i olika delar av landet använder egna namn med helt olika konstruktioner. Det ligger ett värde i att namnet upplyser om vilken typ av organisation det är fråga om. När det gällde frågan om val konstaterade regeringen att det av vallagen (1997:157) framgår att val ska ske till landstingsfullmäktige och att det på valsedlarna ska stå ”Val till landstingsfullmäktige”. Valförfarandet är enligt vad regeringen anförde ett demokratiskt fundament och valet till landsting hade en lång tradition. Regeringen var därför inte beredd att föreslå en ändring av vallagen på denna punkt.

Ansvarskommittén

Ansvarskommittén föreslog i betänkandet Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft (SOU 2007:10) inrättandet av nya direktvalda regionkommuner. Denna beteckning hade som sagt föreslagits även tidigare i olika sammanhang. Regionkommunerna skulle ersätta landstingen och ha ett vidgat uppdrag. I förslaget ingick att uppgifter med anknytning till utveckling och tillväxt lades samman för att underlätta ett tvärsektoriellt arbete som samtidigt skulle ges en demokratisk förankring på regional nivå. Regionkommunerna föreslogs också ha ansvar för att finansiera och tillhandahålla hälso- och sjukvård. Ett centralt tema i kommitténs analys var behovet av en enhetlig geografisk indelning på regional nivå med färre och mer jämnstora län och regioner än med dagens indelning.

När det gäller beteckningen regionkommun hade kommittén följande resonemang. Det finns flera skäl som talar för att de nya regionala organen ska ges en ny beteckning. För det första ska de ha en helt annan geografi än dagens landsting, vars namn är knutna till de nuvarande länen. För det andra ska de ha ett regionalt utvecklingsuppdrag vid sidan av hälso- och sjukvården, något som har föranlett landstingen i Skåne och Västra Götalands län att benämna sig Region Skåne respektive Västra Götalandsregionen. Båda dessa förhållanden gör att kommittén anser att det är lämpligt att välja en annan beteckning än landsting för att markera att det rör sig om en ny geografi och en delvis ny uppsättning uppgifter.

Ansvarskommittén ansåg att regionkommun var en lämplig beteckning, för att det å ena sidan markerar att det rör sig om ett kommunalt organ med samma konstitutionella ställning som landstingen, och å andra sidan införlivar begreppet region, som redan var etablerat såväl bland de regionala självstyrelseorganen i Skåne och Västra Götaland som bland samverkansorganen. Även ur författningsmässig synvinkel var det enligt kommitténs mening en fördel om ordet kommun ingår i beteckningen. I det rättsområde som benämns kommunalrätt tillämpas beteckningen kommun genomgående i bestämmelserna. De lagändringar som måste ske som en konsekvens av att regionkommuner infördes skulle bli betydligt mer omfattande om beteckningen kommun föll bort.

Vad som möjligen talade mot beteckningen regionkommun var enligt kommittén att den är lång och att förmodligen endast dess första led, region, kan förväntas användas i namnen på de enskilda regionkommunerna. Kommittén ansåg dock att begreppet region är så allmänt och redan har så många skilda innebörder, att det inte lämpar sig för författningar och andra sammanhang med krav på distinkta begrepp. Kommittén såg inte heller något oöverstigligt problem, vad gäller igenkännlighet, med att endast beteckningens första del används i benämningen av de enskilda regionkommunerna.

I regeringsformen (RF) användes då primärkommuner och landstingskommuner, trots att de kortare formerna kommun och landsting alltid använts av de enskilda kommunerna och landstingen. Bildandet av regionkommuner som skulle ersätta landstingen skulle kräva att beteckningen ändrades i RF.

En mycket stor majoritet av remissinstanserna var positiva till den föreslagna beteckningen regionkommuner. Ett stort antal av de som var huvudsakligen positiva framförde att regionkommunerna utanför mycket formella sammanhang borde benämnas ”regioner”. De som var negativa till förslaget var oftast negativa därför att de ansåg att själva den formella beteckningen borde vara ”regioner” istället för regionkommuner.

Ändrad grundlag

Grundlagsutredningen föreslog i betänkandet En reformerad grundlag (SOU 2008:125) att den tidigare lydelsen ”I riket finns primärkommuner och landstingskommuner” skulle ersättas av ”I riket finns kommuner på lokal och regional nivå”. Utredningen anförde följande. I regeringsformen används för närvarande primärkommuner och landstingskommuner som beteckning på det som i dagligt tal benämns kommuner och landsting. I kommunallagen har dock beteckningarna kommuner och landsting fått genomslag. I samband med tillkomsten av kommunallagen förutskickades också att denna bristande terminologiska överensstämmelse mellan kommunallagen och regeringsformen skulle övervägas i något lämpligt sammanhang (prop. 1990/91:117 s. 23). Enligt regeringsformens terminologi – och även juridiskt sett – är kommunerna och landstingen två typer av kommuner. I regeringsformen kommer det till uttryck genom att ordet kommun ingår i båda enheterna. Beteckningen primärkommuner och landstingskommuner har emellertid aldrig fått något genomslag i det allmänna språkbruket.

Utredningen anförde vidare att denna fråga hade aktualiserats i de pågående diskussionerna med anledning av Ansvarskommitténs förslag om en ny regional samhällsorganisation med tydligare roller och uppgiftsfördelning och en gemensam regionindelning för staten och den kommunala sektorn. Bl.a. förslaget att landstingen skulle ersättas av regionkommuner.

Det saknades enligt utredningens mening anledning att i regeringsformen närmare reglera frågan hur de olika kommuntyperna skulle betecknas. Det centrala var i stället att markera att det finns två slags kommuner.

Utredningen föreslog mot denna bakgrund att primärkommuner och landstingskommuner i regeringsformen skulle ersättas med uttrycket kommuner på lokal och regional nivå. Uttrycket omfattar de nuvarande kommuntyperna. Det skulle även inbegripa den typ av regionkommuner som Ansvarskommittén hade föreslagit. Det ändrade uttrycks sättet innebar

inte någon förändring av det förhållandet att kommuner (kommuner på lokal nivå) och landsting (kommuner på regional nivå) juridiskt sett är olika kommuntyper. När orden ”kommun” och ”kommunal” används i regeringsformen avses även fortsättningsvis båda kommuntyperna.

Regeringen gjorde i propositionen En reformerad grundlag (prop. 2009/10:80, s. 209) liksom Grundlagsutredningen bedömningen att det inte är nödvändigt att i grundlag reglera hur de två typerna av kommuner ska betecknas. Det viktiga var i stället enligt regeringen att det i grundlag markeras att det i riket finns kommuner på både lokal och regional nivå. Mot denna bakgrund instämde regeringen i utredningens bedömning att uttrycken ”primärkommuner” och ”landstingskommuner” borde utmönstras ur regeringsformen och att kommuntyperna i regeringsformen i stället borde omtalas som ”kommuner på lokal och regional nivå”. Det innebar inte någon förändring av det förhållandet att kommuntyperna är jämställda i den meningen att den ena inte är överordnad den andra. I motsats till Statskontoret ansåg regeringen inte att förslaget riskerade att leda till ökad begreppsförvirring när det gäller kommuner på regional nivå. Tvärtom anförde regeringen att det genom förslaget klargörs att olika slags kommuner kan ges olika beteckningar genom annan lagstiftning utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna om kommuner i regeringsformen. När ”kommun” och ”kommunal” används i regeringsformen skulle även i fortsättningen båda kommuntyperna avses.

Riksdagen biföll regeringens förslag. Ändringen trädde i kraft den 1 januari 2011.

Lagen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län

I takt med att allt fler landsting har ansökt om och fått ta över det regionala utvecklingsansvaret har dessa landsting också fått möjligheten att använda beteckningarna regionfullmäktige och regionstyrelse. I departementspromemorian Ansvar i vissa län för regionalt tillväxtarbete och transportinfrastrukturplanering (Ds 2009:51) föreslogs att försöksverksamheten i bland annat Skåne och Västra Götaland skulle permanentas. I promemorian föreslogs också att Skåne läns landsting och Västra Götalands läns landsting skulle få fortsätta använda beteckningarna regionfullmäktige och regionstyrelse samt att även Hallands läns landsting skulle få göra detta.

Flera remissinsatser var positiva till förslagen. Men det fanns också kritiska röster som pekade på problemet med att låta olika beteckningar användas för samma slags institutioner. Bland annat ansåg en länsstyrelse att ytterligare en beteckning för ett offentligt organ skulle kunna göra det svårare för medborgare att begripa vad det är för organ som avses. En annan länsstyrelse pekade på problemen som kan uppstå om det finns en valfrihet att välja beteckning. Detta skulle kunna leda till att olika benämningar används i landet vilket riskerade att skapa otydlighet och leda till förvirring. En annan länsstyrelse ansåg att beteckningen landsting är att föredra eftersom det är etablerat och känt bland allmänheten. Tillväxtverket pekade också på vikten av att den terminologi som skulle användas till vardags också borde användas på valsedlarna för att så långt som möjligt minska den oklarhet som kan råda hos den enskilda med vid valhandlingen.

I den efterföljande propositionen Regionalt utvecklingsansvar i vissa län (prop. 2009/10:156) föreslog regeringen i enlighet med promemorians förslag att Skåne läns landsting, Hallands läns landsting och Västra Götalands läns landsting skulle få använda sig av beteckningarna regionfullmäktige och regionstyrelse. I fråga om val enligt vallagen (2005:837) skulle beteckningen val till landstingsfullmäktige användas även i de landsting som gavs rätten att använda beteckningen regionfullmäktige.

Idag omfattas, som nämnts, 13 landsting av bestämmelserna i lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län. Ytterligare tre har ansökt om att ta över det regionala utvecklingsansvaret och därmed omfattas av detta regelverk.

Gotlands kommun

I samband med riksdagsbehandlingen av propositionen (2009/10:156) föreslog konstitutionsutskottet i sitt betänkande att riksdagen skulle tillkännage för regeringen att skyndsamt se över vilka lagändringar som skulle behöva göras för att beteckningarna regionfullmäktige och regionstyrelse även skulle få användas för Gotlands del och därefter återkomma till riksdagen i detta avseende. Riksdagen biföll utskottets förslag. Som en följd av detta gav regeringen tilläggsdirektiv till Utredningen om översyn av statlig regional förvaltning m.m.

Utredningens slutgiltiga bedömning var att det fanns rättsliga förutsättningar för att Gotlands kommun skulle få använda sig av beteckningarna

regionfullmäktige och regionstyrelse. Bland annat ansåg utredningen att regeringsformen inte skulle innebära något hinder för att Gotlands kommun skulle kunna använda sig av beteckningarna regionfullmäktige och regionstyrelse, detta trots att Gotland hade en särställning i sin egenskap av landstingsfri kommun.

Regeringen instämde i utredningens bedömning att det inte finns några rättsliga hinder för att låta Gotlands kommun använda beteckningarna regionfullmäktige och regionstyrelse (prop. 2011/12:21). Eftersom beteckningarna kommun- och landstingsfullmäktige anges i kommunallagen krävdes det en lagändring i lagen om utvecklingsansvar för vissa län.

Flera av remissinstanserna hade ansett att det fanns en risk för missförstånd och otydlighet om Gotlands kommun erhöll denna möjlighet. Den föreslagna ordningen innebar att beteckningarna regionfullmäktige och regionstyrelse skulle kunna användas för två olika typer av valda församlingar, både för landstingsfullmäktige respektive landstingsstyrelse i vissa landsting och för kommunfullmäktige respektive kommunstyrelse på Gotland. Regeringen instämde i att det kan komma uppstå begreppsförvirring. Det var därför enligt regeringen väsentligt att om kommunen valde att utnyttja möjligheten att använda beteckningarna regionfullmäktige och regionstyrelse tydligt informerade allmänheten om detta. I fråga om val enligt vallagen skulle emellertid beteckningen val till kommunfullmäktige i Gotlands kommun användas.

Vad är det som gäller idag?

Sammanfattningsvis gäller idag följande beträffande beteckningar och namn på dagens landsting.

Regeringen fastställer namn på kommuner och landsting med stöd av lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting. Beslut om själva namnet är inte reglerat i indelningslagen, däremot finns namnfrågan behandlad i förarbetena till lagen (prop. 1978/79:157 s. 101). Där sägs att när en ny kommun bildas måste namn bestämmas för den nybildade enheten och att det ankommer på regeringen att besluta i namnfrågan, varvid berörda kommuners synpunkter ska beaktas. Frågan om befogenhet vid ändring av landstingsnamn utan samband med indelningsändring anses få utläsas indirekt (SOU 2004:128, s. 85-86).

Kommuner på regional nivå betecknas som landsting i kommunallagen, vallagen och annan lagstiftning. I regeringsformen används uttrycket kommuner på lokal och regional nivå. Landstingens officiella namn står i överensstämmelse med respektive länsnamn. De officiella namnen är alltså ”Södermanlands läns landsting” och så vidare (prop. 2001/02:7, s. 54). För 13 av de 20 landstingarna gäller dock att de får besluta att landstingsfullmäktige och landstingsstyrelsen i stället ska betecknas regionfullmäktige och regionstyrelsen (4 § lagen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län), utom i samband med val. Detsamma gäller Gotlands kommun.

Utöver den i lagen givna möjligheten att använda beteckningarna regionfullmäktige och regionstyrelsen är det många landsting som har valt att använda egna beteckningar på själva landstinget. Bruket av egna beteckningar har inte ansetts komma i konflikt med gällande lagstiftning. I alla formella sammanhang krävs dock enligt regeringen att det officiella namnet används, i annat fall kan beslutets giltighet ifrågasättas (prop. 2001/02:7, s.54).

Statistiska centralbyrån ska enligt förordningen (1984:692) om det allmänna företagsregistret föra ett allmänt företagsregister. Registret ska bland annat omfatta uppgifter om dem som har tilldelats organisationsnummer enligt lagen (1974:174) om identitetsbeteckning för juridiska personer m.fl. Kommuner, landsting, kommunalförbund och andra organ för samverkan mellan kommuner tilldelas organisationsnummer enligt denna lag. Enligt förordningen (2007:755) om det allmänna myndighetsregistret har SCB även i uppdrag att föra ett register över statliga myndigheter tillgängligt för allmänheten genom en publik webbplats. I SCB:s register är det de officiella landstingsnamnen som är registrerade.

Principer för namnsättning

När det gäller namnsättning finns det i 1 kap. 4 § kulturmiljölagen (1988:950) en så kallad hänsynsparagraf om god ortnamnsred. Ortnamn är den gemensamma termen för alla typer av geografiska namn, hit räknas exempelvis bebyggelsenamn och naturnamn, men även gatunamn och namn på administrativa enheter såsom kommuner, län och landsting. Samtliga namntyper som beslutas av någon statlig eller kommunal myndighet omfattas av hänsynsparagrafens bestämmelser. Detta innebär att:

- hävdvunna ortnamn inte ändras utan starka skäl,

- ortnamn i övrigt stavas enligt vedertagna regler för språkriktighet, om inte hävdvunna stavningsformer talar för annat,
- påverkan på hävdvunna namn beaktas vid nybildning av ortnamn, och
- namn på svenska, samiska, finska och meänkieli så långt möjligt används samtidigt på kartor samt vid skyltning och övrig utmärkning i flerspråkiga områden.

Diskussion

Hävdvunna namn och beteckningar ska således inte ändras utan starka skäl, enligt kulturmiljölagen. Ett sådant starkt skäl skulle kunna vara att en principiellt viktig förändring skett och att ett namn- eller beteckningsbyte markerar denna förändring. Det motiv som angavs när landstingen i Skåne och Västra Götalands län fick börja använda beteckningarna regionfullmäktige och regionstyrelse var, som angetts ovan, att markera landstingens förändrade roll i regionen. Ansvarskommittén föreslog en ändring av beteckningen från landsting till regionkommun. Detta förslag knöts inte bara till att landstingen skulle få nya och förändrade uppgifter utan framför allt till tanken på en förändrad geografi för landstingen genom sammanslagningar.

Har det då i dagsläget skett en sådan principiell förändring att ett generellt byte av beteckning är motiverad? Detta går att anlägga olika perspektiv på.

En principiell förändring har skett...

I juni 2016 lämnade Indelningskommittén delbetänkandet Regional indelning – tre nya län (SOU 2016:48) i vilket det föreslogs att tre nya län skulle bildas från och med 2018. Regeringen avser, enligt Indelningskommitténs tilläggsdirektiv, inte att fortsätta bereda förslagen i delbetänkandet, vilket innebär att några förändringar av länsgränser och därmed landstingsgränser inte står på den politiska dagordningen. Däremot har en viktig förändring skett genom att 13 av de 20 landstingen samt Gotlands kommun har övertagit det regionala utvecklingsansvaret, vilket tidigare i huvudsak varit en statlig uppgift. Som nämnts har ytterligare tre landsting ansökt hos regeringen om att få göra detta och i de län som återstår förbereds beslut om att skicka in ansökningar till regeringen. Det betyder med stor sannolikhet att till valet 2022 har samtliga landsting samt Gotlands

kommun ansvaret för den regionala utvecklingen inom sina respektive länsgränser. Ett sådant ansvar handlar inte enbart om att fördela vissa medel utan framför allt om att formulera visioner och övergripande strategier för länets utveckling.

Utifrån ett sådant perspektiv kan hävdas att en principiell förändring har skett och sker samt att det därigenom finns ett starkt skäl för byte av beteckning på landstingen. Till detta ska läggas att samtliga 13 landsting samt Gotlands kommun som i dagsläget har möjlighet att använda beteckningarna regionfullmäktige och regionstyrelse har använt sig av den möjligheten. Landstingen i dessa län har också i stor utsträckning arbetat aktivt för att den nya beteckningen ska få så stort genomslag som möjligt.

Ytterligare ett skäl för att lämna beteckningen landsting är den begreppsförvirring som i dag kan uppstå på grund av att allt fler har antagit beteckningen region samtidigt som de formella namnen fortfarande är landsting. Särskilt allvarligt är detta vid allmänna val då beteckningen landstingsfullmäktige måste användas även om man i alla andra sammanhang använder beteckningen regionfullmäktige. I en skrivelse till regeringen från Region Skåne skriver man att Region Skåne har arbetat hårt med att medvetandegöra och hos medborgarna förankra begreppet regionfullmäktige. Vidare att beteckningen regionfullmäktige genomgående används i den politiska debatten och av massmedia. För invånare som går till val i Skåne är det enligt Region Skåne av högsta vikt att det även på valsedlarna återspeglas samma beteckning på fullmäktigeförsamlingen som används i alla andra sammanhang.

Uppenbart är att det i dag finns en otydlighet som i förlängningen kan utgöra ett demokratiskt problem. Eftersom landstingen använder sig av olika beteckningar kan det för medborgarna bli otydligt vilken organisation som avses vilket kan skapa förvirring och innebära risk för missförstånd. Detta illustrerar behovet av att på ett enhetligt sätt utforma namnen på kommuner på regional nivå och få en reglering som är enhetlig och tydlig.

En tydlig beteckning – för- och nackdelar med olika alternativ

Det mest väsentliga kriteriet vid val av en ny beteckning för kommuner på regional nivå är tydlighet, att det ska vara tydligt i lagstiftningen och för medborgarna vilken organisation som avses. En rad alternativ har

diskuterats, bland annat Region, Regionkommun, Länsting, Landstingsregion och Regionting.

Beteckningen region. En fördel med beteckningen region är att den används av många landsting i dag. En betydande nackdel med enbart beteckningen region är att den är så allmän och har så många skilda innebörder att beteckningen inte lämpar sig för att i lagar och andra författningar beteckna en organisation. Begreppet förekommer dessutom redan i en hel del lagstiftning. Det framgår till exempel av hälso- och sjukvårdsförordningen (2017:80) att för hälso- och sjukvård som berör flera landsting ska landet vara indelat i regioner. I förordningen räknas sedan de län och kommuner upp som ingår av varje region. I förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten framgår det att Polismyndigheten ska delas in i polisregioner. I nationalparksförordningen (1987:938) nämns den ”Sydsvenska barrskogsregionen”. I lagen (2000:343) om internationellt polisärt samarbete används uttrycket ”Öresundsregionen”. Enligt förordningen (2016:881) om statligt investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande delas landet in i ett antal uppräknade regioner. Enligt förordningen (2012:520) om elektorsförsamling vid forskningsråd och ämnesråd fattas beslut att utse elektorer i olika uppräknade regioner osv. Dessutom används begreppet i den offentliga statistiken. Bland annat används lokala arbetsmarknadsregioner och funktionella analysregioner som enheter för statistikinsamling. Till detta kommer att såväl landsting som kommuner valt att kalla olika samarbeten inom till exempel räddningstjänst och gymnasieverksamhet för region kombinerat med ett geografiskt namn.

Beteckningen regionkommun. Fördelen med beteckningen regionkommun är att den markerar att det rör sig om ett kommunalt organ med samma konstitutionella ställning som landstingen samtidigt som ordet region införlivas, som redan är etablerat sedan länge i bland annat Skåne och Västra Götaland och på senare år i allt fler landsting. Beteckningen knyter an till regional utveckling och diskussionen om den regionala nivåns ökade roll i samhället. Det som talar emot beteckningen regionkommun är att den är lång och att det i de flesta sammanhang bara är dess första led, region, som kan förväntas användas. När det gäller igenkännlighet blir dock detta ett betydligt mindre problem än att som i dagens situation förstå att landsting och region är samma sak. Ytterligare en fördel med beteckningarna region och regionkommun är att de kan vara mer internationellt gångbara och upplysande än landsting.

Beteckningen länsting skulle rent språkligt vara en bra beskrivning av att det är en beslutande församling i länet som avses. Att ”ting” även fortsättningsvis skulle finnas med i beteckningen och att ordet är så nära besläktat med landsting skulle vara ytterligare en fördel. En del av historiken och traditionen skulle därmed bevaras. Beteckningen länsting är dessutom ett mer precist begrepp än region. Samtidigt skulle det bli en helt ny beteckning som inte har använts någonstans i praktiken. Ordet länsting är snarlikt länsstyrelse vilket skulle kunna tydliggöra att det är just uppgifter från länsstyrelsen man har tagit över. Samtidigt är det en risk att begreppsförvirring kan uppstå just på grund av detta. Att hålla isär de olika aktörerna på regional nivå är redan i dag besvärligt för många.

Beteckningen landstingsregion har den fördelen att både beteckningarna landsting och region ingår. En nackdel är att det kan uppfattas som en större region bestående av flera landsting, ”en region av landsting”. Den har också den nackdelen att den inte har använts någonstans tidigare. Beteckningen är även relativt lång och omständlig att tillämpa i praktiken när det gäller till exempel hur fullmäktige och styrelse ska benämnas.

Beteckningen regionting har fördelen att beteckningen region ingår samtidigt som ”ting” även fortsättningsvis skulle finnas med i beteckningen. Även detta är dock en ny beteckning som inte använts tidigare och den markerar inte, som regionkommun, att det rör sig om ett kommunalt organ.

En principiell förändring har inte skett...

Ett annat synsätt är att det visserligen har skett en förändring av landstingens uppgifter men att denna förändring inte är tillräckligt stor eller principiell för att ett namnbyte ska vara motiverat. Det regionala utvecklingsansvaret är en begränsad del av landstingens totala verksamhet som ekonomiskt domineras och även i framtiden kommer att ekonomiskt domineras av hälso- och sjukvårdsfrågor. Landstingen har dessutom över tid haft skiftande uppgifter utan att detta har inneburit att det har varit nödvändigt att byta beteckning.

Ansvarskommitténs förslag om en ändring av beteckningen knöts, som tidigare nämnts, framför allt till tanken på en förändrad geografi för landstingen. Det skulle således kunna te sig mer naturligt att ändra beteckning först i samband med en förändrad geografi. Region uppfattas ofta som ett större geografiskt område än dagens län och landsting. En risk med en ändrad beteckning utan en geografisk förändring är att det kan

uppfattas som att en geografisk förändring har skett. Begreppet region uppfattas ofta som ett större geografiskt område och det faller sig naturligt att använda begreppet region för samverkan mellan flera landsting i större områden.

En betydande negativ aspekt, som gäller varje ny beteckning som skulle ersätta landsting, är att landsting är en beteckning som har lång kulturell och språklig historia som då skulle försvinna för alltid. Även om begreppet region har använts länge i Skåne och Västra Götaland kan det knappast anses vara hävdvunnet på samma sätt som landsting. Beteckningen landsting har medeltida rötter och har använts i över 150 år för att beteckna de moderna landstingen. De flesta medborgare får antas ha en relativt god uppfattning om vilka uppgifter ett landsting ansvarar för. Beteckningen landsting är vidare ett begrepp som inte riskerar att förväxlas med någonting annat eftersom det är distinkt och inte används i några andra sammanhang än att beteckna just dagens landsting. Beteckningen som sådan, att dess första del speglar ett geografiskt område och dess andra del anknyter till en beslutande funktion, ger dessutom en god beskrivning av vad det rör sig om för organisation.

Gotlands kommun

En särskild fråga gäller Gotlands kommun. Gotlands kommun ansvarar för de uppgifter som landstingen utför i andra län. Gotland har även, som tidigare nämnts, rätt att använda beteckningarna regionfullmäktige och regionstyrelse. Gotland använder sig av Region Gotland som egen beteckning. Om landstingen formellt skulle byta beteckning till regionkommuner framstår det som något problematiskt att även Gotlands kommun skulle få denna beteckning. I så fall blir ju Gotland i lagstiftnings-sammanhang en kommun på regional nivå (motsvarande landsting). Det skulle innebära en ändring mot dagens situation.

Skulle den gemensamma beteckningen vara landsting och möjligheten för dessa att använda regionfullmäktige och regionstyrelse försvinna skulle det även då framstå som märkligt om Gotlands kommun behöll denna möjlighet.