

2007-09-10

Dnr 2005/0001

Finansdepartementet

## **Yttrande med anledning av remiss av Ansvarskommitténs slutbetänkande "Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft"**

### **Inledning**

Styrelsen för Kommunförbundet Stockholms Län har med anledning av remissen av Ansvarskommitténs slutbetänkande "Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft" beslutat avge följande synpunkter utöver de som framgår av de svar som lämnats i det **bifogade frågeformulär** finansdepartementet överlämnat till remissinstanserna och där synpunkter begärs på vissa förslag och bedömningar.

Ansvarskommittén har enligt KSLs mening tagit fram ett värdefullt material som utgångspunkt för en fortsatt diskussion om och ställningstagande till den framtida samhällsorganisationen i Sverige. Det är därför litet synd att det frågeformulär departementet tagit fram innehåller förhållandevis många detaljfrågor och inte lyfter fram frågor som rör motiven och de övergripande syftena med reformen liksom de grundläggande principerna för ansvarsfördelningen mellan staten och kommunsektorn. KSL har inte kunnat genomskåda om det beror på att departementet anser dessa redan besvarade och självklara eller om det finns något annat skäl till valet av frågor.

*Skall en så stor samhällsreform som föreslås i Ansvarskommitténs slutbetänkande kunna vinna gehör och också förstås av allmänheten, är det enligt KSLs mening mycket viktigt att motiven och syftena är tydliga. Det är också viktigt att en bred majoritet på den politiska nivån står bakom motiven och syftena med reformen och därmed också är beredd att försvara reformen långsiktigt. KSL anser det därför nödvändigt att dessa frågor inte tappas bort i den fortsatta hanteringen av Ansvarskommitténs förslag.*

### **Motiven för reformen**

*KSL delar för sin del i stort Ansvarskommitténs bedömningar beträffande motiven för att det nu är angeläget med en översyn och förändring av ansvarsfördelningen mellan samhällsorganen. De generella motiv för en förändring av dagens samhällsorganisation som kommittén redovisade i sitt delbetänkande, dvs nya beteenden och behov, ekonomiska begränsningar, demografiska och tekniska utvecklingstendenser samt EU-medlemskapet, är fortfarande relevanta. Det gäller också kommitténs konstaterande i slutbetänkandet att ökade krav på offentlig service som en följd av ökad välfärd generellt och regionförstoringen ställer krav på samlade regionala perspektiv på flera politikområden. De nya frågor som hushållning med miljö och naturresurser, jämställdhet och integration samt folkhälsa, som kommittén nu också lyfter fram och som dagens sektoriserade och allt mer specialiserade samhällsorganisation har svårt att hantera, är också viktiga motiv för en förändrad ansvarsfördelning.*

2007-09-10

Det är också riktigt att *komplexiteten i de offentliga åtagandena* nu blivit så stora att det inte räcker med sektorsvisa reformer utan att det behövs åtgärder som förändrar den övergripande strukturen. Som kommittén konstaterar kommer det även att ställa *höga krav på ledarskap hos staten, kommunerna och landstingen*.

### Syftena med reformen

Beträffande *de grundläggande syftena med reformen* står kommittén i sitt slutbetänkande fast vid sina ståndpunkter i delbetänkandet att den framtida samhällsorganisationen måste ha *utvecklingskraft, ett ökat medskapande, helhets-syn och minskad sektorisering* samt *ökad tydlighet* vad gäller fördelningen av ansvar och uppgifter mellan samhällsorganisationens olika delar och nivåer för att kunna klara sina åtaganden. I slutbetänkandet understryker kommittén särskilt behoven inom de offentliga verksamheterna att utveckla *större flexibilitet och innovationsförmåga* och att förmågan till utvecklingskraft blir strategisk.

KSL har ingen avvikande uppfattning men vill gärna för sin del formulera syftat med reformen som *att skapa en samhällsorganisation som är demokratisk, effektiv och flexibel och anpassningsbar till olika regionala och lokala förhållanden i landet samt till fortlöpande naturliga samhällsförändringar över tid*. Ett ytterligare syfte med reformen och med ett förtydligande av ansvarsfördelningen måste därutöver vara att utveckla ett *förtroendefullt samarbete mellan staten och den kommunala sektorn*.

Kopplat till de övergripande syftena med reformen, är KSL något frågande inför Ansvarskommitténs relativt kraftfulla avståndstagande från såväl assymetrisk uppgifts- och ansvarsfördelning som organisatorisk assymetri. KSL anser för sin del att det krävs ett pragmatiskt synsätt i dessa avseenden om det skall vara möjligt skapa den efterstävade effektiva och flexibla samhällsorganisationen. *På grund av olikheterna mellan olika delar av landet måste enligt KSLs mening en s k assymetrisk uppgifts- och ansvarsfördelning accepteras. Även organisatorisk assymetri bör kunna accepteras om de nya regionernas uppgifter blir av mer begränsad omfattning*.

KSL har också noterat att storstadsregionernas viktiga roll för samhällsutvecklingen, dess möjligheter och speciella problem förhållandevis litet lyfts fram i slutbetänkandet. *Ett viktigt syfte med en reform av samhällsorganisationen måste även ur ett nationellt perspektiv vara att frigöra den utvecklingskraft som finns i storstadsregionerna för att stärka hela landets tillväxt och internationella konkurrenskraft*.

Det finns anledning att här nämna OECDs slutsatser i en studie från 2006, *OECD Territorial Reviews Stockholm, Sweden*. I den konstaterar OECD att den nuvarande förvaltningsorganisationen i regionen är dåligt anpassad till de uppgifter och utmaningar den står inför. Förutom stora brister i bl a infrastrukturen och integrationen av utländska medborgare, menar OECD att den regionala organisationen är den största svagheten i regionen. En starkare regional organisation är enligt OECD nödvändig för att regionen skall kunna fortsätta att hävda sig i den ökande internationella konkurrensen.

2007-09-10

### **Principerna för ansvarsfördelningen mellan staten och den kommunala sektorn**

Beträffande *de grundläggande principerna för ansvarsfördelningen mellan staten och den kommunala sektorn*, anför Ansvarskommittén att Sverige även i fortsättningen skall vara en *enhetsstat med en statlig och en kommunal sektor*. Inom den kommunala sektorn skall nuvarande landsting ersättas av *regioner*, som liksom dagens landsting *inte skall vara överordnade kommunerna*.

Kommittén ger inga konkreta exempel på vad som är naturliga statliga respektive kommunala uppgifter men anger liksom i delbetänkandet *sex vägledande principer*; demokrati och legitimitet, finansiering, rättssäkerhet, likvärdighet, hushållning och effektivitet samt lägsta effektiva nivå. Särskild tyngd har i betänkandet lagts på diskussionen om *medborgarperspektivet* och *likvärdigheten*. Kommittén anser att det behövs ett utrymme för lokala och regionala avvägningar och prioriteringar för att de offentliga resurserna skall användas på ett effektivt sätt. *Ett stort mått av kommunal självstyrelse* är, enligt kommittén, avgörande för att de offentliga åtagandena skall kunna fullföljas på länge sikt.

*I huvudsak delar KSL Ansvarskommitténs uppfattning beträffande de mest grundläggande principerna om enhetsstaten och tvånivåsystemet samt betydelsen av att det finns ett stort mått av självstyrelse inom kommunsektorn*. Samtidigt passar kommittén beträffande frågan om grundlagsskydd för den kommunala självstyrelsen och hänvisar till Grundlagsutredningen samt betonar mycket kraftigt det nationella legitima intresset av att styra kommunerna.

Eftersom kommittén inte gör någon generell genomgång av olika politikområden är det inte heller helt lätt att bedöma vad de sex vägledande principerna innebär i praktiken. Beträffande kommunernas framtida uppgifter säger kommittén, med undantag för ett resonemang om vissa problem för kommunerna vad gäller försörjningsstödet, arbetsmarknadspolitiken och samarbetet med andra myndigheter i anslutning därtill, i princip endast att de bör fokuseras på dels de medborgarnära välfärdstjänsterna, dels frågor som hänger samman med tillväxt och samhällsbyggnad.

Även om dessa grundprinciper inte synes orimliga, hade det i enlighet med direktiven varit önskvärt med en djupare analys av ansvarsfrågorna inom kanske inte alla men några ytterligare politikområden. KSL vill här särskilt nämna *arbetsmarknads- och integrationspolitiken, lokal och regional trygghet samt de statliga vattenmyndigheterna och energiförsörjningen*. Det hade också varit önskvärt att kommittén inte bara, som så många andra utredningar redan gjort, noterat de problem som finns i *ansvarsfördelningen mellan många olika myndigheter inom t ex rehabiliteringsarbetet*, utan faktiskt försökt dra slutsatser av alla de förslag och tankar som funnits på dessa områden och kommit med ett eget förslag.

Med hänsyn till den omfattande diskussionen om den statliga styrningen av den kommunala sektorn och likvärdigheten, framstår det som uppenbart att kom-

2007-09-10

mittén i första hand sett på ansvarsfördelningsfrågan utifrån ett statligt perspektiv. Även om kommittén i det särskilda avsnittet om grundläggande principer för den kommunala självstyrelsen lyfter fram demokrati och effektivitet som viktiga värden i självstyrelsen, blir den allmänna känslan att det kommunala perspektivet inte haft någon stor tyngd i kommitténs analysarbete.

### **Hälso- och sjukvården**

KSL har noterat att de frågor som tas upp i frågeformuläret om hälso- och sjukvården inte alls rör ansvarsfrågorna mellan staten, regionen och kommunerna. Detta trots att kommittén ägnat relativt mycket kraft åt att analysera huvudmannaskaps- och ansvarsfrågorna inom hälso- och sjukvårdsområdet.

Ansvarskommittén har inte funnit tillräckliga argument för att varken överväga ett förstatligande av den eller ett kommunalt huvudmannskap för primärvården. Den framtida utvecklingen av sjukvårdssystemet kräver, enligt kommittén, både utökat samarbete och vissa ansvarsförskjutningar mellan primärvård, övrig öppenvård och slutenvård. En kommunalisering av primärvården skulle enligt kommittén inte stödja en sådan utveckling.

*KSL hade gärna sett en öppning kring en förändrad ansvarsfördelning mellan huvudmännen och generellt en mer positiv syn på anpassning av ansvarsfördelningen mellan landsting/regioner och kommuner efter lokala och regionala förutsättningar med syfte att åstadkomma en bra resursanvändning och god tillgänglighet för medborgarna. KSL delar kommitténs bedömning att det i framtiden kommer vara svårt att bibehålla förbudet för kommunerna att anställa läkare.*

Kommittén ser inte heller något behov av en utredning om hälso- och sjukvårdens finansiering utan föreslår fortsatt finansiering via i första hand de nya regionkommunerna och kommunerna. Kommittén kommer fram till att ett fåtal regionkommuner skall ha ansvaret för merparten av hälso- och sjukvården. De skall vara väsentligt större än dagens normallandsting för att dels ha tillräckliga resurser för framtidens behov, dels vara tillräckligt stora så att de har tillräcklig kompetens på de flesta områdena för att kunna ta till sig nya kunskaper. Även om inte några tydliga geografiska gränser pekas ut anknyter kommittén i skrivningen mycket till de sex sjukvårdsregioner, inom vilka dagens landsting samarbetar kring bl a den högspecialiserade vården.

*KSL anser att ansvarsfördelningen inom hälso- och sjukvården mellan staten och den kommunala sektorn till stora delar fungerar väl idag men anser samtidigt att det finns ett behov av en kontinuerlig översyn av ansvarsfördelningen. Inte minst med hänsyn till den snabba utvecklingen inom den högspecialiserade vården.*

*Finansieringen av hälso- och sjukvården behöver också enligt KSLs mening utredas, exempelvis samordning med försäkringskassan och ett utökat statligt ansvar för forskning och utbildning.*

De nya kraftfulla regionkommunerna tillmäts stor förmåga att samarbeta. De öppnar, enligt kommittén, nya förutsättningar för goda processer när det gäller den framtida utvecklingen av samarbetet mellan regionkommunerna som

2007-09-10

sjukvårdshuvudmän och primärkommunerna som ansvariga såväl för viktiga delar av sjukvården som för insatser inom socialtjänsten. *KSL menar att kommittén är en aning naiv i sin tilltro till att samarbetet kommer att flyta friktionsfritt.*

De svårigheter som kan uppstå i mötet mellan kommun och landsting kring en enskild individ kan framförallt härledas till skillnader i beslutsmandat, skilda uppdrag och att lagstiftningen inte harmonierar. *KSL föreslog i en tidigare skrivelse till Ansvarskommittén att den borde titta på vilka möjligheter som finns att skapa förutsättningar för gemensamma beslut och insatser kring den enskilde.* Kommittén har dock inte behandlat frågeställningen. KSL vill därför ånyo framföra sina synpunkter på denna punkt bl a för att samarbetet mellan kommunerna och landstinget/regionkommunen skall underlättas och att det av kommittén förväntade, och av alla önskade, goda samspelet mellan parterna skall kunna bli verklighet.

*KSL anser vidare att kommun och region bör ha ett delat ansvar för folkhälsoarbetet.* För att främja en positiv utveckling inom området anser beredningen att det bör skapas starkare incitament för kommunerna att göra insatser inom folkhälsoområdet.

*KSL vill även vara tydlig med att det inte finns något alternativ till kommunen som ytterst ansvarig.* Detta bör fortsatt vara ett kommunalt ansvar. Andra huvudmän/aktörers ansvar måste dock tydliggöras och stärkas. Dessutom är det angeläget att synsätt och tillämpning av försäkringskassan och arbetsförmedlingen, t ex när det gäller sjukpenning/sjukersättningar och kraven på att stå till arbetsmarknadens förfogande, harmoniseras både i regelverk och i verkligheten.

*Det är viktigt att i kommande struktur skapa incitament/styrssystem så att samtliga parter gör det som är möjligt för att alla som kan ska komma i arbete/sysselsättning.* En intressant idé skulle kunna vara att olika åtaganden/skyldigheter att samverka och göra gemensamma insatser från myndigheterna träder i kraft när en person uppehållit socialbidrag under lång tid.

### **Ansaret för tillsynen**

Det finns ett tydligt legitimt intresse för staten att styra och följa upp den kommunala verksamheten för att bl a värna likvärdigheten och rättssäkerheten för enskilda medborgare och företag. *KSL delar därmed också Ansvarskommitténs uppfattning att tillsyn i princip skall vara ett statligt ansvar. Samtidigt måste enligt KSLs mening ett generellt överförande till statliga myndigheter av all tillsyn som idag är kommunal avstyrkas av flera skäl.*

Ett sådant skäl är *konsekvenserna för kompetensförsörjningen* inom flera viktiga kommunala verksamhetsområden. Skulle *miljötillsynen, byggtillsynen och tillsynen inom räddningstjänsten* överföras till länsstyrelsen försvåras kommunernas möjligheter att klara övriga uppdrag inom dessa områden. Bl a skulle det påverka kommunernas resurser för planeringen enligt PBL.

2007-09-10

Tillsynen måste även ses utifrån ett demokratiskt, effektivitets- och praktiskt synsätt med medborgarperspektivet och näringslivets intressen av snabba beslut och närhet till beslutsfattarna i fokus. Självklart måste den kommunala tillsynen utövas inom ramen för de lagar som gäller men det måste även finnas utrymme att beakta lokala förhållanden och kunskaper av betydelse för den lokala utvecklingen. Kommunen har genom sin fysiska närhet även bättre möjligheter än regionala och andra statliga myndigheter att genom information och kunskapsförmedling tydliggöra för medborgare och företag vilka regler som gäller och därmed öka förutsättningarna för att nationella regler efterlevs och att samtidigt lokala intressen tillgodoses.

*Detta synsätt hindrar inte att länsstyrelsen får ett samordningsansvar för olika statliga myndigheters tillsyn över den kommunala verksamheten, t ex inom skolområdet. KSL anser det också bra att en tillsynsdelegation inrättas vid länsstyrelsen i vilken också ingår kommunala representanter. En samordning av den statliga tillsynen av kommunerna är ett viktigt inslag i utvecklingen av ett förtroendefullt samarbete mellan staten och kommunerna.*

*Synsättet innebär inte heller att KSL anser att kommunerna skall svara för all tillsyn inom de nämnda och andra områden. Det torde säkert alltid komma att finnas särskilda objekt och verksamheter som är av sådan storlek och komplexitet att det krävs mycket speciell kompetens för att klara tillsynen. Kommunerna torde kunna klara kompetensfrågan genom samarbete över kommungränserna om experter inom många områden men knappast inom alla.*

*Beträffande hälso- och sjukvården anser KSL att all tillsyn skall skötas av ett nationellt tillsynsorgan. Länsstyrelsen bör således inte ha någon roll inom detta område. Regional tillsyn ger utrymme för olika bedömningar. Genom en nationell tillsyn skulle kompetensen öka, mer likvärdiga bedömningar göras och kvalitetssäkringen förbättras.*

KSL anser således att en nationell myndighet bör ges i uppdrag att genomföra all tillsyn över såväl den landstingskommunala/regionkommunala som primärkommunala hälso- och sjukvården, i likhet med det uppdrag som Skolverket har idag. KSL kan konstatera att detta synsätt stämmer väl med Ansvarskommitténs förslag om ett tydligt nationellt mandat för uppföljning och utvärdering av hälso- och sjukvården. Samtidigt går synsättet tvärtemot kommitténs tankar om Socialstyrelsens och länsstyrelsens framtida roll. För KSLs del är det viktigaste att staten tar ett samlat ansvar för uppföljningen, utvärderingen och tillsynen av hälso- och sjukvården och att det sker på ett enhetligt och jämförbart sätt i hela landet.

KSL tillstyrker att en statlig utredning, i enlighet med kommitténs förslag, får klara ut rollfördelningen mellan Socialstyrelsen och andra statliga myndigheter i den föreslagna sammanhållna tillsynen över hälso- och sjukvården och socialtjänsten.

Ytterliga kommentarer om KSLs syn på tillsynen återfinns i frågeformuläret under punkterna 23,24 och 27.

2007-09-10

### **Formerna för samarbetet mellan de nya regionkommunerna och kommunerna**

Ansvarskommittén slår generellt fast att det är viktigt att finna bra samverkansformer mellan regionkommunen och kommunerna men ger endast exempel på hur det har hanterats i Skåne och Västra Götaland. De nya regionkommunerna tillmäts stor förmåga att samarbeta även inom hälso- sjukvården. De öppnar, enligt kommittén, nya förutsättningar för goda processer när det gäller den framtida utvecklingen av samarbetet mellan regionkommunerna som sjukvårdshuvudmän och primärkommunerna som ansvariga såväl för viktiga delar av sjukvården som för insatser inom socialtjänsten.

*Erfarenheten talar för att samverkan mellan kommunerna och landstingen inte alltid är lätt. KSL menar därför att det finns skäl att, på samma sätt som föreslås mellan staten och kommunsektorn på nationell nivå, i lag reglera att regionkommunerna och kommunerna är skyldiga att träffa överenskommelse med varandra om samverkansformerna inom alla områden. Dessa bör dock kunna variera mellan olika regioner beroende på lokala och regionala förhållanden.*

### **Samverkan mellan regionkommuner**

Det förslag kommittén lagt om kriterier för avgränsning av nya regioner måste för Stockholms läns del tolkas som att en ny region i princip skall motsvara det nuvarande länet. Som alla vet är dock redan idag den funktionella regionen väsentligt större. Samarbete har också redan inletts mellan kommuner och landsting m fl på många områden. Detta samarbete och dess fortsatta utveckling får inte hindras av nya läns- eller regiongränser som går rakt igenom den funktionella regionen.

*KSL anser därför att det är mycket viktigt att det finns lagstadgade möjligheter för regioner att fatta gemensamma beslut i storregionala offentligrättsliga frågor och att skapa gemensamma offentligrättsliga organ över regiongränserna.*

### **Skatte- och finansieringsfrågor**

KSL har i tidigare skrivelse i oktober 2006 till Ansvarskommittén, förutom vissa synpunkter som redovisas i det bilagda frågeformuläret, bl a anfört att

- den s k finansieringsprincipen bör lagregleras
- varje rättighetslagstiftning bör fullt ut vara statligt finansierad
- regionerna måste ha förutsättningar att själva ta även ekonomiskt ansvar för genomförandet av sina planer och program
- behov finns av att Ansvarskommittén, eftersom den själv inte skulle utreda skatte- och finansieringsfrågorna, snarast möjligt kompletteras med en parlamentarisk skatte- och finansieringsutredning.

2007-09-10

Ansvarskommittén anser inte att finansieringsprincipen behöver lagregleras. Det föreslagna permanenta samrådsorganet mellan staten och kommunsektorn förutsätts utveckla väl fungerande praxis kring hanteringen av finansieringsprincipen. Eftersom principen idag inte gäller bindande föreskrifter genom myndighetsbeslut utan endast beslut om ändrade regler för en verksamhet, föreslår kommittén ett förtydligande beträffande myndighetsbesluten.

Kommittén tar ingen ställning i fråga om finansieringsansvaret för den befintliga rättighetslagstiftningen. Däremot konstaterar kommittén att en långt driven utveckling mot rättighetsbaserade välfärdtjänster skulle innebära att det svenska systemet med decentraliserat kommunalt ansvar skulle förändras i grunden. Samtidigt tycker kommittén att de nuvarande begränsade inslagen av rättighetsbaserad lagstiftning knappast kan sägas ha förändrat situationen i stort.

Enligt kommitténs förslag skall regionkommunerna ha beskattningsrätt och dessutom få överta vissa statliga anslag för de uppgifter de övertar från länsstyrelserna. Det innebär samma förhållanden som i Skåne och Västra Götaland. Härutöver diskuterar kommittén också ett framtida medfinansieringsansvar för investeringar i transportinfrastrukturen. Detta ansvar förutsätter kommittén skall kompenseras av staten via t ex skatteutjämningsystemet eller öronmärkta statsbidrag.

Kommittén föreslår ingen parlamentarisk utredning för utredning av skatte- och finansieringsfrågorna generellt.

*Förutom att de nya regionkommunerna kan anses ha fått ekonomiska möjligheter att genomföra sina program och planer på befintlig nivå genom beskattningsrätten och vissa statliga anslag, innebär Ansvarskommitténs förslag inget tillmötesgående av KSLs synpunkter i den nämnda skrivelsen från oktober 2006 på någon punkt. KSL vill därför på detta sätt framföra sina synpunkter på skatte- och finansieringsfrågorna till regeringen.*

*Ytterligare kommentarer om finansieringsfrågorna återfinns i det bifogade frågeformuläret under punkt 13.*

Till denna skrivelse bifogas förutom frågeformuläret även *särskilda yttranden* från dels moderaterna, dels miljöpartiet.

KOMMUNFÖRBUNDET STOCKHOLMS LÄN

Erik Langby  
Ordförande

Lennart Dahlberg  
Direktör