



PM 2007:140 RI (Dnr 003-1314/2007)

Ansvarskommitténs slutbetänkande: Hållbar organisation med utvecklingskraft (SOU 2007:10)

Remiss från Finansdepartementet

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande
Som svar på remissen överlämnas och återopas denna promemoria.

Föredragande borgarrådet Kristina Axén Olin anför följande.

Ärendet

Ansvarskommittén har haft uppdraget att föreslå en ny samhällsorganisation för riket. Slutbetänkandet lämnades i februari 2007 och har skickats på remiss. Kommitténs ledamöter, som representerar samtliga riksdagspartier, står eniga bakom förslagen till reformer av den svenska. Reformförslagen berör flera olika områden och syftar till att skapa en långsiktigt hållbar organisering av offentlig verksamhet i vårt land.

Beredning

Remissvaret på ansvarsutredningens slutbetänkande har varit föremål för ett brett samråd i staden. Representanter från ett stort antal förvaltningar och bolag har deltagit i arbetet med att analysera konsekvenserna av utredningens förslag för staden och regionen. Följande förvaltningars representanter har lämnat underlag som ligger till grund för stadsledningskontorets förslag: exploateringskontoret, Skolfastigheter i Stockholm AB, socialtjänstförvaltningen, stadsbyggnadskontoret, Stockholms Hamnar AB, trafikkontoret, utrednings- och statistikkontoret, äldreförvaltningen samt stadsdelsförvaltningarna i Enskede-Årsta-Vantör, Södermalm och Bromma.

En samordning av arbetet har skett inom stadsledningskontoret i samråd med Stockholm Business Region.

Mina synpunkter

Samverkan i stockholmsregionen har ökat. Inom ramen för Stockholm Business Alliance samarbetar idag 43 kommuner om marknadsföring internationellt av vår region för att attrahera nya företag. I Mälardalsrådet samverkar kommuner och landsting i huvudsak kring infrastrukturfrågor. Olika kommuner och landsting i regionen har fattat beslut om en regional medfinansiering av Citybanan genom Stockholm. Sammanlagt handlar det om cirka sex miljarder kronor som regionen satsar på en i allt väsentligt statlig investering för att förbättra den spårbundna kapaciteten genom regioncentrum. Redan idag har regionen på frivillig väg i hög grad samverkat inom arbetsmarknadsregionen för att skapa så goda betingelser som möjligt för att medborgare ska kunna arbeta, leva och bo i regionen och för att företag ska ha förutsättningar att utveckla verksamhet här.

Ansvarskommittén har haft uppdraget att föreslå förändringar av samhällsorganisationen för att klara de framtida offentliga välfärdsåtagandena. Min uppfattning är att det är orimligt att dirigera fram nya regionindelningar från central nivå. I vissa delar av landet kan regioner vara den bästa vägen framåt, i andra delar kan andra lösningar vara aktuella. Utvecklingen i olika delar av landet har skilda förutsättningar och regioner måste därför också få se olika ut och innehålla olika former av samverkan mellan stat, kommun och landsting/regioner. De delar av landet som uttrycker ett intresse av att i olika former utveckla sitt regionala samarbete bör få göra det. En rimlig utgångspunkt är att staten agerar som en part och bidrar till att möjliggöra regionbildning, där en sådan eftersträvas av berörda kommuner och landsting. Staten ska inte peka och ange ramar för vad staten anser är en region. Det tak för befolkning i en region som ansvarskommittén föreslår är olycklig.

Det är angeläget att makten finns hos medborgarna vid en så stor samhällsorganisation. Känslan av tillhörighet och anknytning är central för att medborgaren ska ha möjlighet att utkräva politiskt ansvar. Utmaningarna i detta kan inte underskattas, eftersom avståndet mellan politiker och folkvalda tenderar att försvåra det politiska samtalet. I sista hand har dock regeringen ansvaret för länsindelningen i Sverige. Därför måste det finnas ett statligt engagemang som ser till att eventuella förändringar i Sveriges regionala indelning gagnar samhället i stort. Samtidigt måste samhällsorganisationen vara flexibel och dynamisk så att vi snabbt kan anpassa verksamheten till de behov som medborgare och omvärld ställer. Frågan är om det är önskvärt att all offentlig verksamhet delas in på samma sätt i hela landet. Att vissa landsting idag är för små för att klara sjukvårdsuppdraget är inte ett tillräckligt skäl för att genomföra förslagen som ansvarskommittén lägger. Att staten via sina myndigheter och bolag har olika geografisk struktur är inte heller det ett tillräckligt skäl.

Stockholms stad och huvudstadsregionen hanterar problem som är unika. Det finns ingen motsvarande stor region i landet som rymmer den mångfald som finns här. Möjligheterna blir större, men konkurrensen är också helt annorlunda. Stockholm konkurrerar med andra stora regioner i världen och storstadens problem och möjligheter måste därför mötas med andra verktyg och åtgärder. Ansvarskommittén lämnar inga förslag som skulle förbättra Stockholms möjligheter att klara framtidens utmaningar.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande
Som svar på remissen överlämnas och återopas denna promemoria.

Stockholm den 29 augusti 2007

KRISTINA AXÉN OLIN

Bilagor

1. Sammanfattning av Ansvarskommitténs slutbetänkande: Hållbar organisation med utvecklingskraft (SOU 2007:10)
2. Bilaga till reservation från (s) KSL:s remissvar

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarråden *Carin Jämtin* och *Roger Mogert* (båda s) enligt följande.

Vi föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att

1. Avslå föredragande borgarrådets förslag till beslut.
2. Besvara remissen genom att hänvisa till KSL:s remissvar (se bilaga).
3. Därutöver anföra följande.

Vi vill understryka att det ställer stora krav på det politiska ledarskapet, vår gemensamma förmåga, om vi på bästa sätt ska ta tillvara Stockholms intressen i remissvaret till Ansvarskommittén. Frågorna är alltför viktiga för stadens utveckling för att avfärdas lättvindigt. Att ta ställning i dessa frågor med ett perspektiv enbart inom Stockholms stads gränser är dumt. Stockholms stad är navet i vår region och staden är både beroende av, och har ett ansvar för, regionens utveckling.

Det råder en rörande enighet om de stora brister som dagens organisation av det offentliga Sverige har. Att det får allvarliga konsekvenser för Stockholm och måste lösas framhölls nyligen i OECDs Territorial Review (2006). Där konstateras att den svaga regionala organisationen är en av Stockholms allvarligaste brister i den globala konkurrensen. Den nuvarande förvaltningsstrukturen i regionen är helt enkelt dåligt anpassad till de uppgifter och utmaningar som regionen står inför.

I Ansvarskommitténs slutbetänkande föreslås genomgripande förändringar i samhällsorganisationen, varav många bra. Det är viktigt med en bred förankring och en seriös gemensam diskussion om ställningstagandet från Stockholms stad. Därför hade det varit klokt av moderaterna i Stockholm att samråda med flera politiska partier än sitt eget, och lyssna till den diskussion som förts av bl a moderaterna i de kommunala samarbetsorganen.

Globalisering i kombination med regionalisering ställer nya krav, utvecklingen sker idag på andra ställen och med andra förutsättningar än tidigare. Stockholmregionens mångfald och storlek är, under rätt betingelser, en fantastisk miljö för nyskapande och fungerar som en tillväxtmotor för hela landet. Effektivare strukturer och tydligare ansvarsfördelning krävs för att på bästa sätt främja hållbar tillväxt och konkurrenskraft i Stockholmregionen. Utgångspunkten måste vara att minska administrativa eller organisatoriska hinder för människors rörlighet, ekonomisk tillväxt och fler jobb. Dessutom är stockholmarnas arbetsmarknadsregion sedan länge långt större än såväl kommun- som länsgränsen.

Tre områden vill vi särskilt lyfta fram ännu tydligare än vad som sker i KSLs yttrande.

- 1) Vi är positiva till direktvalda regionkommuner med egen beskattningsrätt. Framförallt av två skäl. För det första är det en fråga demokratisk legitimitet. För det andra behöver vi förenkla arbetet för att ta tillvara den regionala utvecklingskraften.
- 2) Vi tycker att det är orimligt att sätta ett tak på hur stor regionkommunerna får bli, det bör i stället styras av hur arbetsmarknadsregionen ser ut.
- 3) Vi vill understryka, precis som KSL, att ansvarskommitténs hantering av tillsynsfrågorna ur ett kommunalt perspektiv är bristfällig.

God samhällsplanering och effektiva strukturer främjar näringslivets utveckling och stödjer den pågående utvecklingen mot allt större lokala arbetsmarknader. För att kunna förverkliga syftet om en effektivisering är en symmetri mellan regionkommunernas och länsstyrelsernas organisation eftersträfvansvärd.

Reservation anfördes av borgarrådet *Ann-Margarethe Livh* (v) enligt följande.

Jag föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att

1. Avslå föredragande borgarrådets förslag till beslut.
2. Besvara remissen i enlighet vad som anförs nedan.

Den politiska organisationen på regional nivå - regioner/landsting, länsstyrelser, statliga sektorsmyndigheter - har utretts av Ansvarskommittén. Redan före remisstidens utgång har regeringspartierna deklarerat att man inte tänker lägga fram något förslag utifrån kommitténs betänkande. Därmed har remissförfarandet saboterats på ett anmärkningsvärt sätt.

Mot denna bakgrund avstår vänsterpartiet just nu från ett definitivt ställningstagande till Ansvarskommitténs förslag. Behovet av en reformering av den politiska organisationen på regional nivå finns dock kvar och Ansvarskommitténs betänkande är ett värdefullt bidrag till en fortsatt diskussion. Vi tvingas dock påpeka att betänkandet brister i ett mycket centralt avseende. Förslagets effekter på den regionala demokratin, bland annat till följd av färre förtroendevalda och större geografiska avstånd, har inte analyserats, knappt ens berörts. Denna aspekt måste belysas mer ingående innan några definitiva beslut fattas.

Den offentliga, dvs. demokratiskt och politiskt styrda sektorn, kan delas upp i tre delar :

- Politisk-demokratisk organisation för beslutsfattande (valsysteem, riksdag, fullmäktige, nämnder osv.)
- Tjänstemannaorganisation för beslutsberedning, planering, styrning och samordning (departement, statliga verk, kommunala förvaltningar osv.)
- Verksamhetsorganisation, inklusive offentligt ägda företag (skolor, barnstugor, sjukhus, SJ, arbetsförmedling osv.)

Ett antal höga krav måste ställas på den offentliga organisationen, krav som ibland är motstridiga - t.ex. kan önskemål om snabb och effektiv verkställighet komma i konflikt med krav på noggrann beredning och demokratisk beslutsprocess. Krav och förväntningar på den offentliga sektorn är också i hög grad beroende av ideologiska och politiska ståndpunkter, även på ett allmänt och övergripande plan. Vi menar att debatten om organisationen av den offentliga sektorn, inte minst om en regionreform med utgångspunkt i Ansvarskommitténs förslag, tjänar på att såväl målkonflikter som ideologiska och politiska skiljelinjer tydliggörs.

Följande punkter anser Vänsterpartiet bör vara vägledande när den offentliga besluts-, förvaltnings- och verksamhetsorganisationen utformas, inte minst vid en reformering av den offentliga organisationen på regional nivå.

1. Förverkliga folkviljan

Demokrati

All offentlig makt skall utgå från folket genom fria och rättvisa val. Den offentliga organisationen ska så långt som möjligt förverkliga folkflertalets vilja och underlätta folkligt deltagande i den demokratiska processen.

Begriplig politisk organisation

Det skall vara lätt för medborgarna att förstå hur beslut fattas och av vem. De grundläggande reglerna för val, beslutsfattande, ansvar m.m. skall vara enhetliga. Den politiska organisationen skall vara utformad så att den kan vara likartad och icke-diskriminerande i hela landet. Den ska kunna hantera förändrade förutsättningar utan att ständigt modifieras

Ansvarsutkrävande

Den politiska organisationen skall göra det lätt för medborgarna att veta var ansvaret för fattade beslut finns och ansvar skall kunna utkrävas såväl i allmänna val som i den politiska debatten mellan valen..

2. Sammanhållet politiskt system

Enhetsstat

Sverige är en enhetsstat, inte en federation. Folkrättslig suveränitet finns endast på nationell nivå. All politisk makt, såväl på övernationell som på regional och lokal nivå, är delegerad från medborgarna via riksdagen.

Lokalt och regionalt självstyre

Kravet på rättssäkerhet, lika rättigheter och en sammanhållen välfärdspolitik måste vägas mot intresset av kommunal och regional självstyrelse. Det ligger ett värde i att beslut fattas så nära medborgarna som möjligt.

Sammanhållen välfärdspolitik

Det svenska välfärdssystemet är i grundet ett nationellt ansvar, samtidigt som verksamheterna i stor utsträckning utförs av kommuner och landsting. Riksdag/regering, landsting och kommuner har ett delat ansvar för välfärdspolitiken. Lokalt och regionalt självstyre innebär inte någon möjlighet att undandra sig detta ansvar.

Samordning och samarbete

Den offentliga organisationen skall underlätta samordning och samarbete mellan myndigheter och olika politiska instanser.

3. Rättvisa och jämlikhet

Klass

Den offentliga organisationen och verksamheten ska utformas så att den stärker de arbetandes position på kapitalets bekostnad.

Kön

Den offentliga organisationen och verksamheten ska utformas så att den stärker kvinnors ställning och motverkar patriarkala strukturer.

Jämlikhet och lika rättigheter

Den offentliga organisationen ska främja social jämlikhet - lika rättigheter och möjligheter och vara icke-diskriminerande - genom att tillhandahålla tjänster och andra resurser med utifrån behov, inte ekonomisk efterfrågan.

4. Resurser och befogenheter

Generell välfärd

Den offentliga sektorn skall vara organiserad och dimensionerad för att tillhandahålla välfärdstjänster till en bred majoritet av befolkningen, inte bara till de vid varje tillfälle mest behövande. Den offentliga sektorn skall därför tillförsäkras de befogenheter som krävs för detta.

Begränsa kapitalets makt

Den offentliga sektorn ska vara så stor och så väl fungerande att den på ett effektivt sätt kan begränsa kapitalets samhällsliga makt och reglera marknader i medborgarnas intresse.

Effektivitet och hushållning

Den offentliga organisationen skall använda tillgängliga resurser så effektivt och rationellt som möjligt. Detta gäller oavsett resursernas storlek. Effektivitet ska förstås som långsiktig social, ekologisk och ekonomisk hållbarhet, inte enbart som överskott i bokföringen.

Solidarisk finansiering

Den offentliga verksamheten skall till övervägande del finansieras via skatter, inte avgifter eller privata försäkringar. Resurser skall fördelas mellan kommuner och landsting för att uppnå likvärdiga ekonomiska förutsättningar.

Beträffande de grundläggande principerna för ansvarsfördelningen mellan staten och den kommunala sektorn anger kommittén sex vägledande principer: demokrati och legitimitet, finansiering, rättssäkerhet, likvärdighet, hushållning och effektivitet samt lägsta effektiva nivå. Ett stort mått av kommunal självstyrelse är, enligt kommittén, avgörande för att de offentliga åtagandena skall kunna fullföljas på längre sikt.

Här behöver flera områden analyseras mer grundligt när det gäller samspelet mellan den statliga och regionala/kommunala nivå. Det gäller t ex frågan om regional kulturverksamhet. Kulturpolitiken kännetecknas idag av ett väl etablerat, komplext samspel mellan staten, regionerna och kommunerna. Enligt förslaget ska de regionala medlen för kultur fördelas enligt fasta kriterier mellan regionkommunerna, som själva ska avgöra fördelningen mellan kulturinstitutionerna. Dock föreslås att respektive regionkommun ska teckna ett avtal med statens

kulturråd om den övergripande användningen. I praktiken kan detta komma att innebära en nedmontering av den nationella kulturpolitiken och att staten frångår sig ansvaret för genomförandet av de nationella kulturpolitiska målen. Detta är mycket oroväckande och konsekvenserna måste noga övervägas. De regionala institutionerna och det fria kulturlivet i regionerna är mycket beroende av de statliga insatserna. Dessa har en något annan karaktär än de regionala stöden och har en mer övergripande karaktär. Det föreslagna avtalet med statens kulturråd är viktigt inte tillräckligt för att långsiktigt värna kulturens grundläggande oberoende.

I kommitténs förslag saknas de speciella förutsättningar som gäller storstäderna. Det gäller särskilt de stora skillnaderna mellan olika områden och mellan olika grupper inom storstäderna. Det handlar bland annat om

- bostadssegregation
- psykisk ohälsa
- missbruksproblem
- infrastrukturfrågor

I det kommande arbete måste man särskilt beakta storstadsregionernas förutsättningar, problem och möjligheter.

Idag saknas i Stockholmsregionen ett tydligt regionalt ansvar för utvecklingen. Detta är uppdelat på flera beslutsnivåer och organ. Stockholmsregionen har problem med att uppträda som en enhetlig kraft, gentemot staten och gentemot andra regioner. Det är viktigt att framtida regioner utformas så att Stockholm blir en sammanhållen enhet med tydliga beslutsstrukturer och företrädare.

Kommunstyrelsen

Reservation anfördes av *Carin Jämtin, Roger Mogert, Tomas Rudin och Teres Lindberg* (alla s) med hänvisning till reservationen av (s) i borgarrådsberedningen.

Reservation anfördes av *Ann-Margarethe Livh* (v) med hänvisning till reservationen av (v) i borgarrådsberedningen.

Ersättaryttrande gjordes av *Per Ankersjö* (c) enligt följande:

Centerpartiet i Stockholms stad anser att förslagen i Ansvarskommitténs slutbetänkande i det stora hela är ett steg i rätt riktning, även om vi gärna hade sett ännu större federalistiska inslag. Vi anser att detaljerna kring den geografiska uppdelningen av regionerna är underordnad huvudinriktningen i förslagen. Viktigast är att flytta makt närmare medborgarna och till medborgarna. Hur vi politiker organiserar oss är mindre viktigt för många stockholmare.

Regionsindelningen ska komma underifrån och mot bakgrund av detta instämmer jag i att taket för regionerna som föreslås är olyckligt.

Det antecknades till protokollet att miljöpartiet lämnar ärendet utan eget ställningstagande.

ÄRENDET

Ansvarskommittén har haft uppdraget att föreslå en ny samhällsorganisation för riket. Slutbetänkandet lämnades i februari i år och har skickats på remiss. Kommitténs ledamöter, som representerar samtliga riksdagspartier, står eniga bakom förslagen till reformer av den svenska. Reformförslagen berör flera olika områden och syftar till att skapa en långsiktigt hållbar organisering av offentlig verksamhet i vårt land.

- Centralt är förslaget om att inrätta 6-9 direktvalda regionkommuner vilka ersätter dagens 21 landsting. Förutom ett övertagande av ansvaret för hälso- och sjukvården ges regionkommunerna ett samlat uppdrag inom regional utveckling och tillväxt.
- Parallellt organiseras staten om i 6-9 nya län vilka sammanfaller med regionkommunerna. Dessa blir också grundmodellen för indelningen av statliga myndigheter.
- Modellen bygger på en utvecklad samverkan mellan staten och regionkommunerna i syfte att uppnå utvecklingskraft och att ge medborgarna bästa möjliga utbyte av de samlade offentliga resurserna. En gemensam geografi för den offentliga sektorn är en viktig förutsättning för en fungerande samverkan utifrån medborgarnas behov.
- Den nya samhällsorganisationen, innefattande större län och nya regionkommuner, kan införas i ett första steg redan till valet 2010. Detta förutsätter en aktiv lokal och regional medverkan. Dagens 21 län och landsting ska dock vara ersatta med en ny indelning senast till valet 2014.
- Staten tar aktiv del i arbetet redan från början. Bland annat utses tre processledare som skall underlätta indelningsreformen i södra, mellersta respektive norra Sverige.
- Regionkommunens utvecklingsuppdrag består av att leda och samordna det regionala utvecklingsarbetet i länet. Detta innebär engagemang inom vitt skilda områden som har betydelse för regionens utveckling och tillväxt. Exempel utgörs av näringslivsfrågor, infrastruktur, kollektivtrafik, EU:s strukturfonder, regionplanering, kultur, jämställdhet, miljö, folkhälsa, kulturmiljö och naturvård. På sikt kan också uppdraget utvecklas ytterligare om riksdag och regering så beslutar. I och med att direktvalda regionkommuner införs i hela landet förlorar dagens kommunala samverkansorgan sin status. Ingenting hindrar dock att delar av den verksamhet som drivs av dessa samverkansorgan drivs vidare i oförändrade kommunala konstellationer genom kommunalförbund.
- Inom hälso- och sjukvården stärks och förtydligas medborgarens ställning genom en nationell patientlag.
- Hög och likvärdig kvalitet i vården stärks genom att statens styrning och uppföljning av sjukvårdens resultat renodlas och utvecklas. Socialstyrelsen svarar för samordningen av en samlad kunskapsstyrning. Färre, och därmed mer jämstora och kraftfulla, regionkommuner ger förutsättningar för en ständigt förbättring av vårdens resultat där den senaste tillgängliga kunskapen styr utvecklingen.
- En splittrad stat återsamlas såväl geografiskt som verksamhetsmässigt. Ett dominerande sektorstänkande balanseras med en organisation som poängterar helhetsperspektiv. För att detta ska kunna ske genomförs en samlad översyn av Regeringskansliet. Framtidens 6-9 länsstyrelser blir regeringens förlängda arm i länet med strategiska uppgifter inom bl.a. samordning, kunskapsbildning och tillsyn. Statens olika myndigheter samordnas regionalt för att de olika verksamheterna ska kunna ge bästa samlade resultat ur medborgarnas perspektiv.

- Den offentliga verksamheten står på två ben: staten och kommunsektorn. En förtroendefull samverkan mellan de båda sektorerna är nödvändig för att medborgarna ska få en bra offentlig service. Kommittén lägger därför fram förslag om ett reglerat system för samråd mellan staten, kommunerna och regionkommunerna. Statens styrning av kommunsektorn ska också förtydligas och renodlas. Regeringen föreslås ta fram en strategi för detta arbete vilken ska redovisas för riksdagen.
- Bland reformförslagen återfinns inte någon ny indelning av primärkommunerna. Kommittén vill dock lyfta fram de utmaningar som inte minst en del mindre och glesbefolkade kommuner har framför sig. För att uppdraget ska kunna klaras med hög kvalitet också i framtiden bör kommunernas uppgifter fokuseras. Tillsyn bör, i princip, utföras av staten. Samverkan mellan kommuner bör underlättas liksom frivilliga kommunsammanläggningar. Staten ska också, genom länsstyrelserna, följa de mindre kommunernas verksamhet.

BEREDNING

Remissvaret på ansvarsutredningens slutbetänkande har varit föremål för ett brett samråd i staden. Representanter från ett stort antal förvaltningar och bolag har deltagit i arbetet med att analysera konsekvenserna av utredningens förslag för staden och regionen. Följande förvaltningars representanter har lämnat underlag som ligger till grund för stadsledningskontorets förslag: exploateringskontoret, Skolfastigheter i Stockholm AB, socialtjänstförvaltningen, stadsbyggnadskontoret, stadsledningskontoret (avdelningarna för Personalstrategi resp. Förnyelse), Stockholms Hamnar AB, trafikkontoret, utrednings- och statistikkontoret, äldreförvaltningen samt stadsdelsförvaltningarna i Enskede Årsta-Vantör, Södermalm och Bromma.

En samordning av arbetet har skett på stadsledningskontorets finansavdelning i samråd med Stockholm Business Region.

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 20 juni 2007 är i huvudsak av följande lydelse.

Sammanfattning

Ansvarskommittén, som haft i uppdrag att föreslå förändringar av strukturen och uppgiftsfördelningen av samhällsorganisationen för att klara de framtida offentliga välfärdsåtagandena, har redovisat ett omfattande slutbetänkande. Stadsledningskontoret avstyrker förslaget till ny struktur och ansvarsfördelning, även om kommitténs betänkande lyfter fram flera betydelsefulla framtidsfrågor. Kontoret har ett antal avgörande invändningar mot förslagen som sammantaget inte bedöms främja Stockholmsregionen. En stor förändring av såväl statliga som lokala och regionala strukturer kommer också under lång tid att hämma utvecklingen inom andra avgörande framtidsfrågor, ytterst hur Sverige måste utvecklas för att nå fortsatt god ekonomisk tillväxt, få fler och växande företag som skapar nya arbetstillfällen.

Stadsledningskontorets viktigaste invändningar rör kriterierna för en ny regionindelning, där kommittén inte har tagit sin utgångspunkt i funktionella regioner, och en överföring av vissa kommunala tillsynsfrågor till länsstyrelserna. Stadsledningskontoret avslår därför i dessa delar ansvarskommitténs slutbetänkande.

Stadsledningskontoret avstyrker bestämt kriteriet att ingen region får vara större än två miljoner invånare. Enligt kommitténs förslag ska arbetsmarknadsregionerna, såsom de förväntas se ut år 2030, utgöra byggstenar i de nya regionerna. Stockholm-Mälarenregionen (med idag ca 3 miljoner invånare) har under de senaste decennierna mer och mer fått karaktären av en funktionell arbetsmarknadsregion där utbytet mellan Stockholm och Uppsala intar en särställning. Behovet av samplanering av infrastruktur, kollektivtrafik och bebyggelseplanering ökar ständigt. Den naturliga samverkan som idag har etablerats dels genom Stockholm Business Alliance (SBA) med 43 kommuner i en bredare Stockholm-Mälarenregion, dels genom Mälardalsrådet med de fem länen runt Mälaren visar att det finns en strävan mot en sammanhållen

Stockholm-Mälardalen. Samarbetena har åskådliggjort att det på frivillig grund är möjligt att ta fram gemensamma prioriteringar om vad som är viktigast för hela regionens transport- och trafiklösningar, liksom gemensam marknadsföring av regionen för att attrahera investeringar och nya jobb.

Det är viktigt att en ny regionindelning inte motverkar Stockholm-Mälardalenregionens naturliga förutsättningar för näringslivets tillväxt, arbetsmarknadspendling och gemensamma infrastruktursatsningar. Kommittén borde ha erkänt den funktionella Stockholm-Mälardalenregionen och att Sverige såväl som andra europeiska länder har och måste ha en stark huvudstadsregion för att klara den internationella konkurrensen och generera en stark tillväxt som gagnar hela landet. Kommitténs förslag blir skadligt för Sverige om det genomförs.

Stadsledningskontoret är enigt med kommittén om att dagens länsindelning inte är ändamålsenlig och att ett betydande antal uppgifter med anknytning till tillväxt och utveckling bör hanteras på regional nivå. Men initiativet för en ny regional organisation bör komma från regionerna själva och inte initieras nationellt. De stora regionala skillnader som finns i Sverige idag kan förväntas öka i framtiden i och med den demografiska utvecklingen. Detta borde motivera en större öppenhet för en mer asymmetrisk samhällsorganisation, där olika regioner tillåts variera i storlek och där uppgifts- och ansvarsfördelningen samvarierar med storleken. Ett framgångsrikt regionalt samarbete har sin utgångspunkt i fungerande funktionella regioner och skapar förutsättningar för ett ansvarstagande underifrån. Detta är enligt stadsledningskontoret viktigare för Stockholm-Mälardalenregionen än formella administrativa gränser. Det är angeläget att frivilligt samarbete även i framtiden kan ske över läns- och regiongränser och att gemensamma beslut kan fattas i storregionala frågor. Administrativa regioner som Västra Götaland och Skåne med direktvalda regionparlament bör kunna finnas sida vid sida med frivilliga regionsamarbeten som bygger på kommuner som tar ett gemensamt ansvar.

Stadsledningskontoret instämmer med kommittén om att en ökad samordning inom staten med alla dess sektorsmyndigheter är nödvändig. Detta borde dock kunna lösas organisatoriskt inom staten, utan att för den skull förändra organisationen för kommuner och regioner i övrigt. Kommittén förefaller i första hand ha utgått ifrån ett statligt perspektiv i sina förslag på lösningar. Det kommunala perspektivet, regionala skillnader och nya sätt att arbeta i kommunal sektor förefaller inte ha haft någon stor tyngd i kommitténs analysarbete. En asymmetrisk regional och lokal nivå kan bäst utvecklas genom en minskad statlig detaljstyrning.

Kommittén betonar vikten av ett stort mått av självstyrelse inom kommunsektorn för att de offentliga åtagandena ska kunna fullföljas på längre sikt. Stadsledningskontoret delar denna uppfattning och anser att staten i så stor utsträckning som möjligt bör begränsa styrningen av den kommunala sektorn. Kontoret anser att det bör finnas en tydlig och fastställd ordning för samrådet mellan staten och kommunsektorn, vilken bör fastställas i lag och inte enbart genom förordning. Även finansieringsprincipen bör fastställas i lag.

Stadsledningskontoret anser vidare att de tillsynsuppgifter som kommunerna idag har enligt lag även i framtiden ska utföras av kommunerna, inte av länsstyrelserna. Det är inte effektivt att lägga ansvaret för tillsynen på staten då det skulle innebära att en omfattande kompetens behöver byggas upp inom länsstyrelserna, en kompetens som i dag redan finns hos kommunerna. Det finns också en tydlig risk att tillsynsfrågorna förlorar närheten till verksamhetsutövarna. Möjligheten att i kommunen – mellan de olika förvaltningarna – föra en dialog om gällande rättsregler och verka för en snabb hantering av ärenden upphör. Tillsynen blir mer repressiv och mindre förebyggande. Miljötillsynen blir inte heller en del av ett aktivt miljöarbete. Idag utgör tillsynen stommen i kommunernas miljöarbete. Om tillsynen förs över till länsstyrelserna finns risk att det lokalt förankrade miljöarbetet går förlorat. En ökad likställighet av tillsynen kan istället uppnås genom överprövning i domstol, ökat samarbete, förbättrad och förenklad lagstiftning, bättre råd och riktlinjer och en dialog om tillsynsarbetet.

Stadsledningskontoret konstaterar också att kommittén inte föreslår några kommunsammanslagningar eftersom den bedömer att de befolkningsmässigt mindre kommunerna har goda ekonomiska förutsättningar att klara sina uppdrag tack vare det kommunala utjämningsystemet. Detta trots ökade regionala skillnader i framtiden. Stadsledningskontoret anser att detta är ett felaktigt och tillväxthämmande synsätt. Ansvarskommittén har gjort det för lätt för sig. Den borde i sitt arbete ha tittat mer på storstadens roll som tillväxtmotor till förmån för landets utveckling. Om Sverige i ett långsiktigt perspektiv ska fortsätta att ha en god tillväxt måste storstads- och tillväxtregionerna på olika sätt ges goda förutsättningar och staten måste ha en regionalpolitik som även gynnar dessa områden. Då kan påfrestningarna på ut-

jämningssystemet inte tillåtas öka ytterligare genom att kräva ökade avgifter från de kommuner som idag betalar till systemet, utan istället bör andra lösningar sökas.

Ärendets beredning

Remissvaret på ansvarsutredningens slutbetänkande har varit föremål för ett brett samråd i staden. Representanter från ett stort antal förvaltningar och bolag har deltagit i arbetet med att analysera konsekvenserna av utredningens förslag för staden och regionen. Följande förvaltningars representanter har lämnat underlag som ligger till grund för stadsledningskontorets förslag: exploateringskontoret, Skolfastigheter i Stockholm AB, socialtjänstförvaltningen, stadsbyggnadskontoret, stadsledningskontoret (avdelningarna för personalstrategi resp. förnyelse), Stockholms Hamnar AB, trafikkontoret, utrednings- och statistikkontoret, äldreförvaltningen samt stadsdelsförvaltningarna i Enskede-Årsta och Vantör, Södermalm och Bromma.

En samordning av arbetet har skett på stadsledningskontorets finansavdelning i samråd med Stockholm Business Region.

Bakgrund

Ansvarskommittén är en parlamentarisk kommitté som tillsattes våren 2003 och slutredovisade sitt uppdrag till regeringen den 27 februari 2007.

Det grundläggande uppdraget har varit att undersöka den nuvarande samhällsorganisationens förutsättningar att klara de offentliga välfärdsåtagandena. Där det är motiverat har kommittén haft i uppgift att föreslå förändringar av strukturen och uppgiftsfördelningen. Förslagen ska vara sådana att de folkvalda organen får bättre genomslag för sin politik samtidigt som medborgarna får mer inflytande och insyn samt bättre förutsättningar att utkräva ansvar.

Kommitténs arbete har varit indelat i två etapper. En första övergripande analys redovisades i delbetänkandet Utvecklingskraft för hållbar välfärd (SOU 2003:123), vilket lämnades till regeringen i december 2003. I delbetänkandet konstaterar kommittén att på längre sikt kommer den offentliga samhällsorganisationen att utsättas för påfrestningar. Den demografiska utvecklingen, de ekonomiska förutsättningarna och internationaliseringen kommer att spela stor roll. Inga förslag till förändringar presenterades dock i delbetänkandet, dessa har istället arbetats fram i utredningens andra etapp och har redovisats i slutbetänkandet Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft (SOU 2007:10).

Slutbetänkandet handlar i stora drag om konkreta förslag inom följande områden:

1. Relationen mellan staten och den kommunala sektorn
2. Hälso- och sjukvården
3. Regional utveckling
4. Statens ansvar och avgränsning
5. Kommunsektorns uppdrag
6. En ny regional geografi

Ansvarskommittén har analyserat dagens samhällsorganisation och bedömt att det krävs förändringar av uppgiftsfördelning och struktur för att klara de utmaningar som de offentliga verksamheterna i framtiden kommer att ställas inför. Kommittén anser att staten behöver ”återsamlas” med ökat fokus på ett tvärsektoriellt beslutsfattande och att styrningen måste bli tydligare och mera inriktad på normering. Offentlig tillsyn ska vara ett statligt ansvar, även inom de områden som idag enligt lag är kommunala. I samband med reformen bör alla statliga myndigheter, län och regionkommuner ha samma regionala indelning. Dessutom behöver statens relation med kommunsektorn förbättras med bl.a. en tydligare ordning för dialog mellan stat och kommuner.

Landstingens uppgifter övertas av ca 6-9 regionkommuner med ett regionsjukhus eller institutionaliserat samarbete med ett sådant i varje region. Regionkommunerna övertar också ansvaret för de regionala utvecklingsfrågorna. Ingen exakt indelning föreslås men däremot vissa kriterier för de nya regionerna. Den exakta indelningen ska bestämmas genom förhandlingar under det kommande året. Inga kommunsammanslagningar eller större förändringar av kommunernas uppgifter föreslås men däremot att ska staten underlätta för de kommuner som vill gå samman.

En ny indelningsreform bör enligt kommittén vara klar till år 2011 vilket dock förutsätter att indelningsfrågorna är klara under år 2008. Om processen kräver längre tid i vissa delar av landet kan processen fullföljas i sin helhet till år 2014.

I det följande redovisas kommitténs förslag i detalj i den ordning som de presenteras i betänkandet, tillsammans med kontorets bedömning vilken bygger på underlag från förvaltningsarna.

Stadsledningskontorets förslag

1. Relationen mellan staten och den kommunala sektorn

En samlad strategi för statens styrning av den kommunala sektorn

Kommittén anser att statens styrning av kommunsektorn är dåligt samordnad, otydlig och att kunskapen om dess effekter är bristfällig. Regeringen bör därför utarbeta en samlad och sektorsövergripande strategi för styrningen av den kommunala sektorn där huvuddragen beslutas av riksdagen. Kommittén anser att ett stort mått av kommunal självstyrelse är avgörande för att klara det offentliga åtagandet. Samtidigt finns det ett starkt och legitimt nationellt intresse av att styra den kommunala verksamheten. Det gäller inte minst behovet att värna om och vidareutveckla likvärdigheten i välfärdstjänsterna. Det gäller även möjligheterna att uppnå nationella mål och att bidra till en regional och lokal anpassning och utveckling. Det finns emellertid brister i den statliga styrningen. Antalet styrformer bör begränsas och den statliga styrningen bör inriktas mot normering. Regeringens allmänna råd bör avskaffas och kunskapsstyrningen bör stärkas. Uppföljningen och utvärderingen av styrningen bör utvecklas.

Stadsledningskontoret delar kommitténs uppfattning att det är angeläget att värna den kommunala självstyrelsen för att kunna utföra de uppgifter som skapar välfärd i samhället. Det måste också vara tillåtet med lite olika prioriteringar inom landet, dvs. resultat av lokala val måste få genomslag i det lokala beslutsfattandet. Om den kommunala självstyrelsen ska ha en verklig innebörd är det viktigt att staten begränsar styrningen till de områden som rör likvärdighet i förmåner. Det bör finnas en lägsta godtagbar standard för välfärdstjänster, men därutöver måste det finnas ett mycket stort handlingsutrymme för kommunerna att utvecklas utifrån egna önskemål och förutsättningar. Kontoret anser att det kan behövas ett utökat grundlagsskydd för den kommunala självstyrelsen, en fråga där kommittén hänvisar till den pågående Grundlagsutredningen.

Förslaget att i högre grad styra genom normering är positivt eftersom en del av nuvarande styrningsformer är otydliga och ryckiga. Exempelvis har tidsbegränsade stimulansmedel ett begränsat värde. När projekt som kunnat startas med stöd av stimulansmedel avslutats saknas i regel förutsättningar för att fortsätta arbetet inom ramen för ordinarie verksamhet på grund av resursbrist. Det uppstår också en ryckighet som inte är bra för verksamhetsutveckling och långsiktig strategi inom kommunerna. Normeringen bör i huvudsak ske genom lag. Inom stadsbyggnadsområdet kan dock normstyrning med absoluta normer leda till stadsutglesning och motverka en tät och mer hållbar stadsstruktur.

En fastlagd ordning för samråd mellan staten och den kommunala sektorn

Kommittén föreslår att en fastlagd ordning för samråd mellan staten och den kommunala sektorn införs. Frågor om kommunernas ekonomi och finansiering av uppgifter som åläggs kommunerna genom lagstiftning eller genom överenskommelser är centrala inslag i samrådet.

Stadsledningskontoret instämmer i att det bör finnas en tydlig och fastställd ordning för samrådet mellan staten och kommunsektorn, vilken bör fastställas i lag och inte endast genom förordning. De möjligheter till inflytande som kommunerna har idag är alltför begränsade. Det är viktigt att kommunerna blir delaktiga i normeringen och får ett faktiskt inflytande över den verksamhet de ska bedriva. Förutsättningarna för en samsyn ökar om möjligheterna till dialog utökas. Till exempel bör remisstiden för statliga utredningar förlängas. Att ålägga kommunerna uppgifter utan att dessa är finansierade får inte förekomma. Finansieringsprincipen måste följas och bör därför också fastställas i lag så att inte regler skapas som medför ofinansierade kostnader för kommunerna.

2. Hälso- och sjukvården

Behov av större regioner

Kommittén slår fast att ett decentraliserat hälso- och sjukvårdssystem främjar utvecklingskraft och effektivitet, men att huvudmännen behöver en viss storlek för att klara kunskapsbildning och -spridning samt det långsiktiga utvecklingsarbetet. Landstingen föreslås därför

ersättas av väsentligt färre och mer jämnstora regionkommuner med ansvar för regional utveckling och för hälso- och sjukvård. Varje regionkommun bör ha ett regionsjukhus eller etablera ett institutionaliserat samarbete med en regionkommun som har det. Liksom för primärkommunerna föreslås den statliga styrningen renodlas mot normering.

Stadsledningskontoret anser att det finns ett stort behov av att utveckla och reformera organisationen av den svenska sjukvården. Också inom detta område har Ansvarskommittén resonerat ganska snävt, inte vidgat sin analys till att utgå ifrån patientperspektivet och vilka krav som dessa ställer och har rätt att ställa på vården. Kontoret anser att resurserna bör samlas bättre för att underlätta specialisering, få bort vårdköer och skapa bättre patientbemötande. Dagens onödiga gränser inom vården bör ses över. Finansieringen av hälso- och sjukvården behöver också utredas, exempelvis ett ökat statligt ansvar för forskning och utbildning, ett ökat kommunalt ansvar för primärvården samt patienternas möjlighet att välja enskilt drivna aktörer. Förutsättningar bör finnas för olika regionalt bestämda ansvarsfördelningar mellan den regionala och lokala nivån i syfte att åstadkomma en bra resursanvändning och god tillgänglighet för medborgarna.

Regionala kunskapscentra

Kommittén föreslår vidare att kunskapsstyrningen stärks genom att regionala kunskapscentra byggs upp i varje regionkommun. Dessa kunskapscentra ska ha två huvuduppgifter; kunskapsbildning och kunskapsspridning.

Stadsledningskontoret stödjer förslaget om regionala kunskapscentra. Kommittén framhåller också vikten av samverkan mellan dessa kunskapscentra och kommunerna i deras egenkap av hälso- och sjukvårdshuvudman samt med de privata vårdgivarna. Stadsledningskontoret delar kommitténs uppfattning och anser att det är av största vikt att denna samverkan sker för att föra ut kunskap till vård- och omsorgspersonalen.

Tillsyn

Som en del av det förslagna ramverket för kunskapsstyrning föreslås att staten ska ges ett tydligare mandat för nationell uppföljning och utvärdering av hälso- och sjukvårdens kvalitet och resultat. Kommittén bedömer vidare att det finns skäl att flytta tillsynen från Socialstyrelsen och att en regional samordning bör ske med tillsynen över socialtjänsten.

Stadsledningskontoret ser positivt på att den statliga styrningen renodlas inom hälso- och sjukvården, att antalet styrformer begränsas och att en samordning sker med tillsynen över socialtjänsten. Kontoret vill framhålla vikten av att den regionala tillsynen måste vara lika, med lika bedömningar, oavsett vilken region som utövar tillsynen. Erfarenheterna från den tillsynsverksamhet som länsstyrelserna idag utövar, är att bedömningsgrunderna skiljer sig åt beroende på vilken länsstyrelse som agerar. Detta leder till olika kostnader och krav i olika regioner.

Ny patientlagstiftning

Kommittén föreslår en ny samlad patientlagstiftning som stärker medborgarens position och tydliggör samhällets skyldigheter gentemot medborgaren.

Stadsledningskontoret stöder detta förslag. Det medborgarperspektiv som genomsyrar kommitténs förslag i denna del är en av förtjänsterna med betänkandet.

Läkarkompetens inom kommuner

Kommuner har idag rätt att få anlita läkare då landstingen/regionkommunerna inte uppfyller sina skyldigheter. Denna ordning bör enligt betänkandet följas upp innan några förändringar föreslås.

Stadsledningskontoret anser att kraft i första hand ska läggas på samverkan mellan kommuner och regioner för att hitta hållbara lösningar för kommunernas behov av läkare. En förändrad uppgiftsfördelning avseende primärvården skulle dock innebära att kommunerna får läkarkompetens. Ett kommunalt ansvar för primärvården skulle gynna bl.a. de äldre invånarna.

Missbrukarvården till regionkommunerna

Kommitténs bedömning att regionerna eventuellt bör ta över hela ansvaret för missbrukarvården delas inte av stadsledningskontoret. Ansvaret för den del av missbrukarvården som är medicinsk ligger redan idag på landstinget och ett överförande av övriga delar av missbrukar-

vården skulle bara flytta gränssnittet, eftersom de sociala problemen/frågorna kommer att finnas kvar inom socialtjänsten. Däremot anser stadsledningskontoret att det finns behov av kunskapscentra inom området som kan stärka ett evidensbaserat arbete och metodutveckling inom området. I Stockholms län finns ett välutvecklat samarbete i lokala missbrukarteam där hälso- och sjukvård samt kommuner samverkar. Inom detta område bör en omvänd ansvarsförändring utredas. Ett samlat kommunalt huvudmannaskap för missbrukarvården skulle innebära minskad risk för att missbrukare hamnar mellan stolarna och ett helhetstänkande i beslut om åtgärder.

Förslag om förebyggande arbete för barn och ungdomar saknas

Stadsledningskontoret saknar förslag kring det förebyggande arbetet vad gäller barns och ungdomars psykosociala hälsa och anser att det är viktigt att denna fråga belyses i förslagen om den framtida organisationen av hälso- och sjukvården. Ett dåligt förebyggande arbete orsakar stora samhällsproblem och stora kostnader för kommunerna.

3. Regional utveckling

Samlat regionalt utvecklingsuppdrag till regionkommunerna

Kommittén konstaterar att idag är ansvaret för regional utveckling splittrat på alltför många aktörer och att uppgiftsfördelningen varierar från län till län. Dagens länsindelning är dessutom dåligt anpassad för en effektiv regional utvecklingsplanering och regionindelningen skiljer sig åt från sektor till sektor. Följden har blivit en fragmenterad tillväxt- och utvecklingspolitik samt en svag och svåröverskådlig regional samhällsorganisation. Därför vill kommittén ge ett samlat regionalt utvecklingsuppdrag till de nybildade regionkommunerna. Samtidigt renodlas länsstyrelsernas uppgifter till ett utvecklat myndighetsuppdrag.

Stadsledningskontoret är enigt med kommittén om att dagens länsindelning inte är ändamålsenlig och att ett betydande antal uppgifter med anknytning till tillväxt och utveckling bör hanteras på regional nivå. Men initiativet för en ny regional organisation bör komma från regionerna själva och inte initieras nationellt. Kommitténs förslag har också lagts i en tid med ökande frivillig samverkan mellan kommuner för att åstadkomma regional utveckling, vilket staden inte minst ser i Stockholm-Mälardalenregionen.

De stora regionala skillnader som finns i Sverige idag kan förväntas öka i framtiden i och med den demografiska utvecklingen. Detta borde motivera en större öppenhet inför en mer asymmetrisk samhällsorganisation, där olika regioner tillåts variera i storlek och där uppgifts- och ansvarsfördelningen samvarierar med detta. Ett regionalt samarbete som har sin utgångspunkt i fungerande funktionella regioner skapar förutsättningar för ett ansvarstagande underifrån. Detta är enligt stadsledningskontoret viktigare för Stockholm-Mälardalenregionen än formella administrativa gränser. Det är angeläget att frivilligt samarbete även i framtiden kan ske över läns- och regiongränser och att gemensamma beslut kan fattas i storregionala frågor. Regioner som Västra Götaland och Skåne med direktvalda regionparlament bör kunna finnas sida vid sida med frivilliga regionsamarbeten som bygger på kommuner som tar ett gemensamt ansvar.

Genom att samla ansvaret för regionala utvecklingsfrågor på regional nivå skapas också utrymme för ett tvärsektoriellt arbetssätt, vilket idag svårt att åstadkomma på nationell nivå med alla dess sektorsmyndigheter när de har en regional indelning som i många fall skiljer sig åt. Samtidigt är det redan idag möjligt för staten att organisera sina myndigheter och länsstyrelser på ett sådant sätt att en sådan samordning underlättas utan att för den skull förändra organisationen för kommuner och regioner i övrigt.

Kommitténs betänkande är inte tillräckligt tydligt vad gäller länsstyrelsens roll i en ny regional organisation. Det går dock att utläsa att tanken är att länsstyrelsens uppdrag föreslås utvecklas från ett statligt utvecklingsuppdrag till ett mer renodlat myndighetsuppdrag. Detta ställer krav på att staten har ett gott förtroende för de nya regionkommunerna och inte själv bygger upp en parallell organisation med liknande resurser för att kontrollera regionkommunerna och primärkommunerna. Såväl i sin nuvarande som framtida myndighetsutövning behöver länsstyrelsen utveckla en ökad helhetssyn och göra samlade avvägningar som utgår från regional tillväxt och hållbar utveckling.

4. Statens ansvar och avgränsning

En statlig samordning på regional nivå

Kommittén beskriver en utveckling av statens verksamhet som utvecklats mot specialisering och en långtgående arbetsfördelning. Det finns i dag ett behov att ”återsamla staten” genom ett tvärsektoriellt beslutsfattande med fokus på helheter. Det är vidare väsentligt att stärka medborgarperspektivet inom statens beslutsfattande för att likvärdighetsaspekterna ska få ett starkare genomslag.

Kommittén föreslår att en modell för statlig samordning skapas med ett territoriellt perspektiv som bygger på ett samspel mellan regeringskansliet, länsstyrelserna och nationella sektorsmyndigheter. I modellen ingår ett nytt uppdrag för länsstyrelserna att till regeringen redovisa tvärsektoriella kunskapsunderlag. En nödvändig förutsättning för denna nya modell är att antalet geografiska områden är hanterligt, dvs. färre än dagens 21 län.

Stadsledningskontoret är positivt till förslaget att skapa en ökad samordning i staten med alla dess sektorsmyndigheter vars indelning i många fall skiljer sig åt. Samtidigt är det redan idag möjligt för staten att organisera sina myndigheter och länsstyrelser på ett sådant sätt att en sådan samordning underlättas utan att omorganisera den regionala och lokala nivån. Önskan om en enhetlig symmetri bör heller i alla lägen inte helt överskugga målet om en effektiv förvaltning i de fall som särskilda lösningar är mest ändamålsenliga. Eftersom de regionala skillnaderna i Sverige är stora, borde kommittén ha varit mer öppen för asymmetriska lösningar.

Stadsledningskontoret instämmer i kommitténs bedömning att det är värdefullt att ta fram tvärsektoriella kunskapsunderlag. Det är dock tveksamt att lägga uppgiften att redovisa sådana underlag på länsstyrelserna. Det är framför allt kommunerna som har de kunskaper som bör redovisas till regering och riksdag för att öka förutsättningarna för ett helhetsperspektiv på statlig nivå. Det är dessutom angeläget att i dessa underlag väga in de olika kommunernas karaktär så att storstadsperspektivet såväl som mindre kommuners perspektiv beaktas. Frågan om hur dessa underlag ska tas fram bör övervägas ytterligare.

Ytterligare en aspekt på de tvärsektoriella beslutsunderlagen är medborgarperspektivet. Det är kommunerna som har direktkontakten med medborgarna och därmed de bästa förutsättningarna att förmedla medborgarnas uppfattningar. Det är svårt att se hur länsstyrelserna skulle ta fram medborgarperspektivet på egen hand. Det förutsätter troligen att kommunerna får rollen av uppgiftslämnare medan länsstyrelsen sammanställer och analyserar det underlag för vilket kommunerna har den bästa kompetensen.

Tillsynen föreslås bli ett statligt ansvar

Kommittén bedömer att offentlig tillsyn ska vara ett statligt ansvar och föreslår att länsstyrelsen får ett samlat ansvar för tillsynen inom länet/regionen, vilket bland annat medför att en tillsynsdelegation inrättas vid länsstyrelsen.

Stadsledningskontoret anser att de tillsynsuppgifter som kommunerna idag har enligt lag även i framtiden ska utföras av kommunerna. Kommitténs förslag innebär att länsstyrelsen skulle ta över tillsynen för bl.a. livsmedel, alkohol och miljö. Kontoret anser inte att det är effektivt att lägga ansvaret för tillsynen på staten. Förslaget skulle sannolikt innebära en att omfattande kompetens behöver byggas upp inom länsstyrelsen, en kompetens som redan finns hos kommunerna.

Det finns också negativa aspekter ur ett medborgarperspektiv. Det finns en tydlig risk att tillsynsfrågorna förlorar närheten till verksamhetsutövarna. Möjligheten att i kommunen – mellan de olika förvaltningarna – föra en dialog om gällande rättsregler och verka för en snabb hantering av ärenden upphör. Tillsynen blir mer repressiv och mindre förebyggande. När det gäller miljötillsynen blir den inte längre en del av kommunernas aktiva miljöarbete. Kommunernas arbete med miljöutredningar, mätningar och forskning kommer inte längre att vara förankrade i tillsynsrollen. I praktiken är tillsynen idag stommen i kommunernas miljöarbete. Om tillsynen förs över till länsstyrelserna finns risk att det lokalt förankrade miljöarbetet går förlorat.

Argumentet att en statlig tillsyn ger en ökad likställighet förefaller inte heller tillräckligt. Likställigheten kan uppnås genom t.ex. överprövning i miljödomstol eller liknande. Det finns också andra metoder för att kommunerna ska få resurser att öka likställigheten såsom samarbete, förbättrad och förenklad lagstiftning, bättre råd och riktlinjer och dialog om tillsynsarbete.

tet. Därigenom kan samma eller bättre resultat uppnås utan att nya organisationer för tillsyns-
arbetet byggs upp.

För små kommuner med mindre resurser kan regional samverkan vara en lämplig organisationsform för tillsyn. Förutsättningarna för att samverka på ett enkelt sätt mellan kommuner bör ses över.

5. Kommunsektorns uppdrag

Kommittén konstaterar att de ekonomiska förutsättningarna är goda för de befolkningsmässigt mindre kommunerna att klara sitt uppdrag tack vare det kommunala utjämningssystemet. Kommittén föreslår därför inga kommunsammanslagningar utan anser att staten ska följa utvecklingen i mindre kommuner och ge stöd till kommuner som vill gå samman.

Landstingen föreslås ersättas av regionkommuner med egen beskattningsrätt som får ett sammanhållet ansvar för regional utveckling och hälso- och sjukvård.

Stadsledningskontoret instämmer inte i kommitténs förslag. Kontoret anser att de utmaningar som diskuteras i betänkandets inledning med bland annat en åldrande befolkning, också måste komma till uttryck i förslagen. Även om de små kommunernas ekonomi kan bäras av det kommunala utjämningssystemet är det viktigt att överväga varifrån kommunsektorns samlade resurser ska komma långsiktigt. Sjunkande tillväxt i t.ex. Stockholms län skulle slå hårt mot utjämningssystemet och därmed finansieringen av ett antal kommuner. Staten måste inse att det finns en gräns för hur stort ansvar vissa kommuner och landsting kan ta för andra utan att det går ut över den långsiktiga ekonomiska tillväxten. Stadsledningskontorets grunduppfattning är dessutom att utjämning mellan kommuner och landsting bör finansieras av staten. Ansvarskommittén borde i sitt arbete ha tittat mer på storstadens roll som tillväxtmotor till förmån för landets utveckling. De regionala skillnaderna i Sverige kommer att öka och påfrestningarna på det kommunala utjämningssystemet kommer därmed att öka. Andelen åldrande befolkning kommer att öka olika snabbt i olika delar av landet. Huvuddelen av produktionen (ca 60 procent) i Sverige skapas idag i storstadskommunerna¹ och den andelen kan förväntas öka. Om Sverige i ett långsiktigt perspektiv ska fortsätta att ha en god tillväxt måste dessa regioner på olika sätt ges goda förutsättningar för tillväxt och staten måste ha en regionalpolitik som även gynnar storstadsområdena². Då kan påfrestningarna på utjämningssystemet inte tillåtas öka ytterligare genom att kräva ökade avgifter från de kommuner som idag betalar till systemet. Istället bör andra lösningar sökas för att klara utmaningarna för de kommuner som har ett mindre och vikande befolkningsunderlag.

Sedan den stora ekonomiska krisen på 1990-talet har kommunerna ständigt arbetat med nya möjligheter för att genomföra sitt uppdrag på ett effektivare och mer demokratiskt sätt. Exempelvis har det skett genom tekniska lösningar som bland annat innebär att medborgaren kan göra mer på egen hand via e-tjänster, ökad valfrihet och bättre information via kontaktcenter m.m. Kommunerna arbetar också internt med en effektivare förvaltning, utvecklad uppföljning och jämförelse, ändrade arbetssätt, IT-lösningar för mer effektiv verksamhet, upphandling, förändrad organisation och kvalitetsutveckling med fokus på kärnuppgifterna.

Kommittén tar också i sitt betänkande upp vissa grundläggande värden som rör demokrati och effektivitet som viktiga värden i den kommunala självstyrelsen. Trots det förefaller det som att kommittén i första hand har utgått ifrån ett statligt perspektiv i sina förslag på lösningar och att det kommunala perspektivet och nya sätt att arbeta i kommunal sektor inte haft någon stor tyngd i kommitténs analysarbete. I ett fortsatt arbete bör till exempel frågan om vad som ska kunna förändras i det som kallas medskapande från medborgarnas sida uppmärksammas, liksom att tydliggöra vad tjänster kostar att producera och leverera. Vad som ska finansieras med skattemedel eller på annat sätt, genom t.ex. försäkringslösningar, bör inte vara en avslutad diskussion, utan något som med fördel kan tas upp till förnyad prövning och fortsatt utredning.

¹ Kommunerna i Stockholms län, Västra Götaland och Skåne

² Se även OECD: Territorial Review Stockholm 2006 där OECD efterlyser en mera storstadsvänlig politik.

6. En ny regional geografi

Kriterier för en ny regionindelning

Ansvarskommittén pekar i betänkandet på vikten av att utgå från den funktionella regionen vid bildandet av de nya regionkommunerna. Samtidigt sätts ett antal kriterier för den geografiska indelningen upp. Förslaget innebär att dagens 21 landsting ersätts av 6-9 regionkommuner, med ett befolkningsunderlag på minst en halv miljon och högst 2 miljoner invånare, ett regionsjukhus (eller etablerat samarbete med ett sådant) och minst ett universitet. Detta måste för Stockholmsregionens del tolkas som att den nya regionkommunen kommer att motsvara nuvarande Stockholms län. Ett större samgående inom Stockholm-Mälarenregionen bedöms av kommittén sakna politiska förutsättningar.

Stadsledningskontoret avstyrker bestämt kriteriet att ingen region får vara större än två miljoner invånare. Basen för ett regionalt samarbete bör vara en naturlig funktionell region som utgår från företagsrelationer, pendling till arbete och utbildning, rekryteringsområden m.m. Stockholm-Mälarenregionen (med idag ca 3 miljoner invånare) har under de senaste 10-15 åren mer och mer fått karaktären av en funktionell region där utbytet mellan Stockholm och Uppsala intar en särställning i regionen.

Stadsledningskontoret vill återigen framhålla vikten av en öppenhet för asymmetrisk samhällsorganisation, där regionala strukturer kan bygga på såväl frivilligt samarbete över läns- och regiongränser som formella regioner med direktvalda regionparlament såsom i Västra Götaland och i Skåne. Den naturliga samverkan som idag har etablerats dels genom Stockholm Business Alliance³ (SBA) med 43 kommuner i Stockholm-Mälarenregionen, dels genom Mälardalsrådet med de fem länen (65 kommuner) runt Mälaren visar att det finns en strävan mot en sammanhållen Stockholm-Mälarenregion. Samarbetena har bl.a. åskådliggjort att det på frivillig grund är möjligt att ta fram gemensamma prioriteringar om vad som är viktigast för hela regionens transport- och trafiklösningar liksom gemensam marknadsföring av regionen för att attrahera investeringar och nya jobb.

Stark Stockholm-Mälarenregion viktigt för den internationella konkurrenskraften

Storstäderna har en stor betydelse för innovation och tillväxt både nationellt och regionalt. För utländska investerare ses storstäderna ofta som en viktig ingång till den nationella marknaden. Storstädernas kunskapsmiljöer, nationella och internationella nätverk samt tillgången till infrastruktur och kommunikationer har betydelse för valet av etableringsort för internationella företags huvudkontor. Stockholm-Mälarenregionen är en framgångsrik storstadsregion med en stadig tillväxt. Regionen kan förutom ett väl utvecklat näringsliv erbjuda en god livsmiljö.

Den internationella konkurrensen hårdnar allt mer. För att Stockholm-Mälarenregionen ska kunna behålla sin starka ställning och goda konkurrenskraft krävs fler människor och mer företag, kapital och forskning. Stockholm har sedan länge engagerat sig i Mälardalsrådet och har under 2006 initierat bildandet av Stockholm Business Alliance. I vår region inser allt fler kommuner vikten och styrkan av samarbete på frivillig väg. Ska vi klara den internationella konkurrensen om företagande och nya jobb måste vi se till helheten för regionen och gemensamt arbeta för dess utveckling. Det är viktigt att staten med en ny regionindelning inte motverkar Stockholm-Mälarenregionens naturliga förutsättningar för näringslivets tillväxt, arbetsmarknadspendling och gemensamma infrastruktursatsningar. Kommittén borde ha erkänt den funktionella Stockholm-Mälarenregionen och att Sverige såväl som andra europeiska länder har och behöver en stark huvudstadsregion för att klara den internationella konkurrensen och generera en stark tillväxt som gagnar hela landet.

³ Stockholm Business Alliance (SBA) är ett fördjupat näringslivspolitiskt samarbete i Stockholm-Mälarenregionen som bygger på de deltagande kommunernas vilja att ömsesidigt ta ansvar för utvecklingen av näringslivsarbetet och det lokala näringslivsklimatet. Det innebär bl.a. att förbättra servicen till företagen, utveckla förutsättningar för etableringar och arbeta närmare näringslivet. Detta ska tillsammans med en samlad internationell marknadsföring under varumärket "Stockholm – The Capital of Scandinavia" bidra till att Stockholm är norra Europas ledande tillväxtregion år 2010.