

Utvecklingskraft för hållbar välfärd, delbetänkande (SOU 2003:123)

Remiss från Finansdepartementet

Remisstid 15 april 2004

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Som svar på remissen överlämnas och återopas denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Föredragande borgarrådet Leif Rönngren anför följande.

Bakgrund

Regeringen har tillsatt en parlamentarisk kommitté med uppdrag att se över strukturen och ansvarsfördelningen inom samhällsorganisationen. Arbetet skall bedrivas i två etapper.

I första etappen skall kommittén bl.a. identifiera, belysa och övergripande analysera de samhällsförändringar som inverkar på och skulle kunna föranleda förändringar av strukturen och uppgiftsfördelningen i relationen mellan staten, landstinget och kommunerna.

I andra etappen skall kommittén göra en fördjupad analys och bedömning av strukturen och uppgiftsfördelningen. Kommittén skall också i de delar den finner det motiverat föreslå förändringar.

Ansvarskommittén är nu färdiga med första delen. Resultatet redovisas i delbetänkandet "Utvecklingskraft för hållbar välfärd". Delbetänkandet har remitterats ut för synpunkter bl.a. till Stockholms stad (sammanfattning i *bilaga*).

Remisser

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret har kommit fram till följande slutsatser.

- ? Ansvarsutredningen bör i det fortsatta utredningsarbetet föra en diskussion om välfärdsuppdragets omfattning och finansiering.
- ? En förutsättning för att den kommunala utvecklingskraften skall kunna tillvaratas är att det kommunala handlingsutrymmet är så pass stort att olika lösningar kan prövas. Kommunerna måste i större utsträckning tillåtas välja väg att nå nationella mål. Ett mål för ansvarskommittén bör vara att lägga förslag som ökar den kommunala handlingsfriheten.
- ? Ansvarsutredningen bör granska möjligheterna att öka den regionala samverkan i stockholmsregionen samt i vilken utsträckning nuvarande och föreslaget skatteutjämningsystem lever upp till ovanstående mål samt hur vårt generella välfärdssystem kan utvecklas så att grundläggande välfärd garanteras samtidigt som

kan utvecklas så att grundläggande välfärd garanteras samtidigt som ett individuellt ansvarstagande stimuleras.

- ? Ansvarsutredningen bör utreda hur en storstadspolitik skulle kunna bidra både till att utveckla storstadsregionerna och en nationell utveckling samt hur en statlig sektorssamordning kan åstadkommas.
- ? Ansvarsutredningen bör klargöra sambandet mellan utvecklingen i stockholmsregionen och landets ekonomi.
- ? Ansvarsutredningen bör studera möjligheten att minska regelstyrningen och öka flexibiliteten i de statliga arbetsmarknadsinsatserna, i vilken utsträckning bristen på högskoleplatser i stockholmsregionen utgör ett hinder för tillväxt samt hur de möjligheter som Stockholms och landets kulturella mångfald ger på ett bättre sätt kan tillvaratas i arbetet för ökad tillväxt.
- ? Ansvarsutredningen bör samordna sitt analysarbete med den översyn av miljöbalken, plan- och bygglagen och miljökvalitetsnormernas konsekvenser i storstäder som nu görs.
- ? Stor dignitet bör ges i Ansvarskommitténs fortsatta arbete inom följande områden för att skapa goda tillväxtförhållanden: den övergripande regionala planeringen, trafikplaneringen samt bostadsförsörjningen.
- ? Ansvarsutredningen bör i samverkan med äldrevårdsutredningen analysera nuvarande ansvarsgränser inom äldreomsorgen mellan kommun och landsting.
- ? Ansvarsutredningen bör belysa oklarheter i gränssnittet mellan kommun och landsting inom psykiatri samt i ansvaret mellan kommun och landsting för barn med sammansatt social och psykiatrisk problematik.

Mina synpunkter

Det fortsatta utredningsarbetet bör ha som utgångspunkt att utveckla och förbättra välfärden för samhällsmedborgarna. Valfärdstjänsterna fungerar som ett skydd mot otrygghet, verkar utjämnande samt ger medborgarna förutsättningar att utvecklas och ta ansvar för sina liv. En av samhällsorganisationens viktigaste uppgift måste vara att bryta segregationen och de ökande klyftorna i samhället.

Detta måste avspeglas i den verklighet och de framtidsprognoser vi kan se. För Stockholms del visar de undersökningar vi låtit göra att efterfrågan inom framförallt förskolan/skolan och äldreomsorgen kommer att öka. Inom en tioårsperiod kommer vi att behöva anställa 20 000 nya medarbetare varav ca 50 procent beror på pensionsavgångar. I stadsledningskontorets tjänsteutlåtande finns ytterligare exempel på Stockholms stads förutsättningar och villkor idag och i framtiden. Till detta kan bland annat läggas minskad andel yrkesverksamma, utveckling av informationsteknik, medicinteknisk utveckling, människors senare inträde på arbetsmarknaden, längre studietid, liksom att barnafödandet sker senare i livet, en ökad kulturell mångfald samt medborgarnas allt högre krav och förväntningar på samhällsservicen. I konkurrens med andra arbetsgivare inom tjänste- och servicesektorn måste kommuner och landsting utvecklas som arbetsgivare och erbjuda intressanta och utvecklande arbetsuppgifter för att kunna ge god service med hög kvalitet. Kommunerna står inför en stor utmaning och det krävs krafttag för att effektivisera och utveckla de kommunala verksamheterna. Likaså måste ett stort handlingsutrymme skapas för kommuner och landsting att utforma de tjänster de tillhandahåller. Kommunerna och landsting/regioner skall inte kunna åläggas nya obligatoriska uppgifter utan att staten samtidigt skapar finansiellt utrymme.

- En god ekonomisk tillväxt är ett måste för att kunna finansiera våra välfärdstjänster. Det måste till en nationell storstadspolitik som är till gagn för Stockholm, för Mälardalen men även för hela landet. De utvecklingsmöjligheter som är specifika för storstaden måste få utrymme och uppmuntras. Frågor som handlar om infrastrukturplanering och insatser för ökat bostadsbyggande har en direkt inverkan på de ekonomiska förutsättningarna och utrymmet för välfärdstjänster. Det är viktigt för tillväxten med ett lokalt och regionalt starkt förankrat nätverk, tydliga ansvarsområden samt ett starkt politiskt ledarskap.
- Självständiga kommuner med ett tydligt uppdrag är en förutsättning för att de kommunala välfärdstjänsterna skall kunna tillhandahållas på ett ändamålsenligt och effektivt sätt som anses legitimt och demokratiskt ur medborgarnas perspektiv. Rättighetslagstiftningen är tänkt som en garant för många grupper att få sina behov tillfredsställda. Tyvärr har det visat sig att kommunerna har haft svårigheter att leva upp till de goda intentioner som finns i lagen om stöd och service (LSS) till funktionshindrade och insatser för de äldre i Socialtjänstlagen (SoL). Kommuner och landsting måste få resurser som gör det möjligt att följa lagens föreskrifter. När statsmakterna beslutar om rättighetslagstiftning som tillämpas av kommunerna mot enskilda, måste staten också svara för att lagstiftningen är finansierad fullt ut. Förutsättningarna för att kunna prioritera är att det finns ett politiskt och ekonomiskt handlingsutrymme. Sektorsinitiativ från statliga myndigheter och domstolar minskar möjligheten att prioritera och göra politiska avvägningar mellan olika intressen.
- Om konsumtionen i kommunsektorn antas växa i samma takt som BNP – och i stort sätt i samma takt som den privata konsumtionsvolymen – fram till 2050, krävs en skattehöjning från 31,5 procent till väl över 50 procent. Detta skulle dock menligt påverka samhällsekonomin så att fungera men framförallt skulle stora välfärdsförluster uppstå. Det behövs en ny struktur för hur den offentliga verksamheten skall organiseras, den måste understödja processer för en ökad produktivitet. Skälen är att kostnaderna för kommunerna kommer att öka mer än intäkterna för desamma och att arbetskraften inte kommer att räcka till i framtiden.
- Att kommunerna har det yttersta ansvaret för stora delar av samhällsmedborgarnas välfärd går inte att komma ifrån. Stockholms stad har en stor andel av välfärdstjänsterna utlagda på privata entreprenörer. Detta fråntar inte kommunen något ansvar men möjligheten till insyn och tillsyn av nämnda utförare är svårare. Utredningen bör granska och analysera på vilket sätt privatisering av verksamheter och införande av pengssystem, påverkar välfärdstjänsterna ur ett ansvarsperspektiv.
- Skatteutjämnningssystemet bör tas med i utredningen. Landets kommuner ska ha likvärdiga förutsättningar för kommunal service och en långtgående utjämnning för opåverkbara skillnader i intäkter och kostnader. I dagens och de inför framtiden föreslagna skatteutjämnningssystemen tas dock inte hänsyn till alla de faktorer som krävs för att systemet skall anses rättvist, legitimt och stabilt. Kommittén anser det viktigt att i det kommande arbetet överväga vilka principer för finansiering av olika verksamheter som bör råda. Utredningen bör då ha möjlighet, i samband med att förslag om förändringar i ansvarsfördelningen mellan olika samhällsnivåer diskuteras, även kunna överväga nya skattebaser.

- Medborgarperspektivet måste vara i fokus när vi diskuterar välfärdsfrågorna. Det är viktigt att medborgarna ses ur ett individperspektiv och inte som en homogen grupp. En mer djupgående analys av de yngre generationernas förutsättningar, krav och behov och att skapa en samhällsorganisation som är anpassad till kommande generationers förhållanden bör belysas i utredningen. Generella lösningar/metoder är inte alltid de bästa och ändamålsenliga, varken på individ- eller kommunnivå. Dagens och morgondagens medborgare har höga krav på kvalitet och service och samtidigt höga krav på inflytande och valfrihet.
Frågeställningen om medborgaren som konsument, men även producent, samt om huruvida medborgaren har ett eget ansvar för sin välfärd är synnerligen relevant.
Framtidens nödvändiga sammanvägningar och prioriteringar sker bäst nära medborgarna och verksamheterna. Det är på den lokala nivån som avvägningsmöjligheterna och helhetsperspektiven finns och där möjligheterna till samordning är som störst.
- Det finns helt klart ett antal politikområden där den nuvarande samhällsorganisationen inte klarar av att lösa problemen. Ohälsan är ett sådant. Detta leder inte bara till en ineffektivitet utan skapar en dålig tilltro till myndigheter, organisationer och politiken. Ju närmare de ansvariga finns i förhållande till problemet desto större chanser finns det att nå bra resultat. Därför är det viktigt att kommittén ser över denna flernivåstyrning för att renodla roller och ansvarsfördelning. Den kommunala sektorn har visat en stor förmåga att ta ansvar också i svåra tider, men det är orimligt att ta ansvar för tillkortakommanden i frågor där resultatet är beroende av beslut som andra fattar. Det är i detta sammanhang viktigt att rollfördelningen och spelreglerna mellan de olika samhällsnivåerna är desto tydligare. En förutsättning för att den inneboende kraft som finns i den lokala och regionala självstyrelsen skall kunna frigöras är att den statliga sektorspolitiken samordnas på ett väsentligt bättre sätt än för närvarande och att den statliga detaljstyrningen upphör. Ansvarskommittén bör även se över ansvarsfördelningen mellan olika statliga nivåer.
- En viktig uppgift för samhället är att se till att människor är friska och välmående och skapa förutsättningar för en hållbar tillväxt. För att vi ska kunna nå en långsiktigt hållbar tillväxt måste även kostnaderna för de negativa miljöeffekterna på människors hälsa och miljö, i såväl den privata som i den offentliga sektorn, införlivas i kostnaderna för produktionen av varor och tjänster.
- Subsidiaritetsprincipen påverkar Sverige bland annat genom det europeiska samarbetet och med inträdet i den europeiska unionen. Principen bör kunna tjäna som verktyg även för den svenska debatten om ansvarsfördelningen mellan olika nivåer i samhällsorganisationen. Därför är det viktigt att utredningen belyser även detta perspektiv på ansvarsfrågan mellan olika nivåer. EU:s påverkan i stort på ansvarsfördelningen bör även beaktas i utredningen.
- Arbetsmarknadspolitikerna måste bygga på de specifika förutsättningar en kommun/region har. Den generella inriktningen från arbetsförmedlingarna fungerar mindre bra i Stockholm. De insatser som staten erbjuder är inte tillräckligt anpassade och flexibla för att fungera fullt ut här. Ansvaret för arbetsmarknadsfrågorna bör diskuteras i utredningen. Finns det några för- eller nackdelar med statligt respektive kommunalt ansvar? I vårpropositionen 2003 meddelade regeringen att berörda statliga myndigheter, bl.a. AMS, skall ges tydliga mandat och riktlinjer för att uppnå

storstadspolitikens tvärsektoriella mål. För att möjliggöra ett närmare samarbete mellan statlig och kommunal nivå, i syfte att minska arbetslösheten och öka förvärvsfrekvensen, är det mycket viktigt att sådana mandat och riktlinjer verkligen fastställs.

Jag föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Som svar på denna remiss överlämnas och återopas denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Stockholm den 6 april 2004

LEIF RÖNNGREN

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarråden *Sten Nordin* och *Mikael Söderlund* (båda m) enligt följande.

Vi föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta
att som svar på remissen anföras följande.

Ansvarsutredningen bör i det fortsatta utredningsarbetet föra en diskussion om välfärdsuppdragets omfattning och finansiering. Diskussionen bör föras med medborgarens perspektiv. Utredningen bör granska möjligheterna att öka tillväxten samt den regionala samverkan i stockholmsregionen samt i vilken utsträckning föreslaget skatteutjämningsystem lever upp till ovanstående mål samt hur vårt generella välfärdssystem kan utvecklas så att grundläggande välfärd garanteras samtidigt som ett individuellt ansvarstagande stimuleras.

Ansvarsutredningen bör klargöra sambandet mellan utvecklingen i stockholmsregionen och landets ekonomi.

Ansvarsutredningen bör utreda hur en storstadspolitik skulle kunna bidra både till att utveckla storstadsregionerna och en nationell utveckling samt hur en statlig sektorssamordning kan åstadkommas.

Det är angeläget att ansvarskommittén i tilläggsdirektiven får i uppdrag att förutsättningslöst pröva och lägga förslag angående

- ✍ Det samlade kommunala uppdraget.
- ✍ Den regionala samhällsorganisationen.
- ✍ Hälso- och sjukvårdens struktur och organisation.
- ✍ Statens styrning och samordning.

Reservation anfördes av borgarrådet *Jan Björklund* (fp) enligt följande.

Jag föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta
att som svar på remissen anföras följande.

Ansvarsutredningen har ett viktigt uppdrag att se över strukturen och ansvarsfördelningen inom samhällsorganisationen. En utgångspunkt för en vidare analys måste vara hur den enskilde individen påverkas och utredningen borde genomgående ha ett medborgarperspektiv. Enligt vår mening finns det några punkter som utredningen måste titta närmare på.

Utgångspunkten för utredningen bör vara individens rätt att själv bestämma de viktiga valen i livet. Rätten att välja välfärdstjänster är ett exempel på detta. Utredningen har i alltför stor utsträckning valt att fokusera på olika institutioners organisation.

Tillväxt är en förutsättning för välfärden och Stockholmsregionens betydelse för tillväxten i Sverige är betydande. Ansvarsutredningen bör klargöra sambandet mellan utvecklingen i stockholmsregionen och landets ekonomi. Den bör också redovisa vilka effekter av nuvarande och föreslaget skatteutjämningsystem ger på tillväxten.

Utredningen bör också se över skolans organisation för att garantera kvalitet och valfrihet i skolväsendet. Kommunaliseringen av skolväsendet har misslyckats. Avsikten var att makten över skolan skulle decentraliseras till de lokala skolenheterna, men i stället har fler byråkratiska nivåer lagts på skolan. Genom kommunaliseringen infördes ett statligt-kommunalt dubbelkommando över skolan, något som lett till otydlighet och frustration för de som är verksamma i skolan.

Enligt folkpartiets uppfattning bör en nationell skolpeng införas. Staten skall ha ansvaret för utvärdering av resultaten och garantera likvärdigheten i skolväsendet, men ansvaret för undervisning och hur skolan styrs lämnas till professionen. En nationell skolpeng skulle dessutom innebära en ökad valfrihet för föräldrar och elever.

Det är ett nationellt intresse att storstädernas trafiksystem fungerar väl. Idag är bristerna stora. Satsningar på framförallt vägar och kollektivtrafik i Stockholmsregionen har länge bromsats av för lite investeringsmedel. Staten bör ansvara för finansiering i större utsträckning. Samhällets hantering av trafikplaneringen har stor betydelse för att skapa goda regionala tillväxtförutsättningar. Utredningen bör se över hur detta kan göras.

Ansvarsutredningen bör i det fortsatta arbetet granska möjligheterna att öka den regionala samverkan i Stockholmsregionen. Därför bör de olika regionala organ och regionala samverkansmodeller som nu finns (t ex landstinget, KSL, Mälardalsrådet) utvärderas.

Just nu görs en översyn av plan- och bygglagens regelverk och dess nuvarande effekter i storstäder. Det är en viktig översyn som bör samordnas med ansvarsutredningen. Samhällets hantering av den övergripande regionala planeringen har stor betydelse för att skapa goda förutsättningar för tillväxt. Dessa organisations- och finansieringsfrågor bör ges stor dignitet i Ansvarskommitténs fortsatta arbete.

I dag delas ansvaret både för äldreomsorgen och inom psykiatri mellan kommun och landsting. Utredningar visar att många människor slussas på ett olyckligt sätt mellan olika vårdinrättningar och hamnar mellan två olika organisationer där ingen har ett helhetsansvar. Ansvarsutredningen bör i samverkan med äldreomsorgsutredningen analysera nuvarande ansvarsgränser inom äldreomsorgen mellan kommun och landsting. Utredningen bör även se över de oklarheter i gränssnittet mellan kommun och landsting som finns inom psykiatri.

Ansvarskommittén bör studera i vilken utsträckning bristen på högskoleplatser i stockholmsregionen utgör ett hinder för tillväxt.

ÄRENDET

Regeringen har tillsatt en parlamentarisk kommitté med uppdrag att se över strukturen och ansvarsfördelningen inom samhällsorganisationen. Arbetet skall bedrivas i två etapper.

I första etappen skall kommittén bl.a. identifiera, belysa och övergripande analysera de samhällsförändringar som inverkar på och skulle kunna föranleda förändringar av strukturen och uppgiftsfördelningen i relationen mellan staten, landstinget och kommunerna.

I andra etappen skall kommittén göra en fördjupad analys och bedömning av strukturen och uppgiftsfördelningen. Kommittén skall också i de delar den finner det motiverat föreslå förändringar.

Ansvarskommittén är nu färdiga med första delen. Resultatet redovisas i delbetänkandet ”Utvecklingskraft för hållbar välfärd”. Delbetänkandet har remitterats ut för synpunkter bl.a. till Stockholms stad.

REMISSER

Ärendet har för synpunkter remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, daterat den 5 februari 2004, har i huvudsak följande lydelse.

Kommittén har på ett övertygande sätt visat hur bl.a. demografiska förändringar i grunden ändrar förutsättningarna för att finansiera vår välfärd. Ekonomisk tillväxt är enda sättet att undvika nedskärningar i den grundläggande välfärden.

Stockholms stad gör bedömningen att förutsättningarna för att öka tillväxten är mycket goda i Stockholmsregionen. Om dessa förutsättningar tas tillvara på rätt sätt bör det vara möjligt att undvika nedskärningar i välfärden inte bara i Stockholm utan även i andra delar av landet. En förutsättning för att Stockholm skall klara denna uppgift är att staten tillsammans med regionens olika parter samverkar kring en gemensam strategi för tillväxt. Det bör därför betraktas som en riksangelägenhet att undanröja hinder för tillväxt i Stockholmsregionen.

Fakta om Stockholm

Stadens befolkning förväntas öka med:

- ? 150 000 personer de närmaste 30 åren var av de äldre (+65) och de yngre (0-19) grupperna utgör ca en femtedel vardera.
- ? Ca 85 000 personer de närmaste 10 åren var av de unga t.o.m. 19 år utgör nästan 20 000 personer. Därmed ökar behovet av förskola/skola och skolomsorg. Pensionärerna ökar däremot måttligt i antal och de allra äldsta minskar i antal vilket dämpar behovet av äldreomsorg under denna period. På längre sikt ökar dock behovet av äldreomsorg igen.
- ? Under kommande år beräknas ca 50 000 nya jobb skapas i staden, de flesta inom privat tjänstesektor.
- ? Inom kommande 10 årsperiod behöver staden göra uppskattningsvis 20000 nyanställningar.
- ? Det råder brist på arbetskraft bl.a. inom offentlig sektor, främst avseende lärare och sjuksköterskor/vårdpersonal.

Det som skiljer Stockholm från flertalet kommuner är:

- ? Täthet, folktätheten är 18 gånger större än i riksgenomsnittet. Det ger många mötesplatser och nätverk.

- ? Komplexitet och mångfald – många aktörer, stor bredd i närings- och kulturliv, marknadsmässiga förutsättningar för nya verksamheter och hög specialisering, självgenererande produktivitets- och befolkningstillväxt.
- ? Många egna företagare/entreprenörer – eget företagande och nyföretagande är större än på andra orter.
- ? Hög utbildningsnivå till följd av inflyttning av välutbildade samtidigt som en stor andel av stockholmarna går ut grundskolan utan att vara godkända i ett eller flera ämnen.
- ? Mångkulturell befolkning. Ca 20% av regionens invånare är utrikesfödd.
- ? Subkulturer – storstadens volym och anonymitet ger möjlighet att utveckla olika subkulturer.
- ? Många internationella kontakter.
- ? Rörlighet – stora flyttströmmar in, ut och inom regionen.
- ? Miljösnåla – tätheten ger låga utsläpp per individ.
- ? Trångt och dyrt – långa restider, höga boendekostnader, trängsel, segregation m.m.
- ? Pressad bostadsmarknad, brist på bostäder som bl.a., ger sociala problem.
- ? Högre inkomster, högre kostnader – stor inkomstspridning.
- ? Otrygghet och våld, anonymitet, ensamhet och otrygghet, hot och våld, stöld och skadegörelse är vanligare än i andra delar av landet.

Välfärdsuppdragets omfattning och finansiering

I ett läge med betydande demografiska och andra förändringar som i grunden ger nya förutsättningarna för finansieringen av vår välfärd måste det finnas en beredskap för att diskutera det kommunala välfärdsuppdragets omfattning och finansiering.

Ansvarsutredningen bör i det fortsatta utredningsarbetet föra en diskussion om välfärdsuppdragets omfattning och finansiering.

Ökad kommunal handlingsfrihet

Stockholms stad förordar ett mer självständigt kommunalt uppdrag med ett betydande handlingsutrymme i utformningen av de tjänster staden tillhandahåller. Staten bör styra främst genom mål och ramlagstiftning samt genom att utjämna för att ge lika förutsättningar. De statliga tillsynsmyndigheternas uppdrag bör inriktas mot uppföljning och utvärdering och inte utformandet av detaljerade anvisningar.

Kommunens lokala förtroendevalda bör besluta om de lokala offentliga tjänster staden finansierar och tillhandahåller. Ett decentraliserat ansvar ger utrymme för anpassning till såväl lokala och regionala förutsättningar som sektorsövergripande lösningar. Detta borgar för en effektiv resurshushållning. Statliga bidrag bör vara generella

En statlig konformitetssträvan har länge varit ett mål i sig. Det har betonats genom en rad åtgärder såsom ramlagar för en rad ändamål, speciallagstiftning såsom socialtjänstlag, hyreslagstiftning, mm, vilket har reglerat förhållandena inom olika områden, och vars syfte enbart har varit att uppställa likartade förutsättningar i hela riket genom statliga regleringar. Uppsåtet har varit rimligt, då samtliga rikets invånare, företag, organisationer, förvaltningar och myndigheter skall tillsäkras samma omständigheter och möjligheter. En åtgärd som i sig kan vara giltig i en del av riket har inte samma positiva verkan i en annan del av riket, eller genererar krav som är kontraproduktiva för de lokala förhållandena. Ansvarsutredningen bör därför i det fortsatta arbetet undersöka om det kan finnas anledning att inom vissa områden ha olika regler i olika delar av landet.

Ett statligt agerande och regelverk som stimulerar samarbete och val av arbetsmetoder istället för likriktade aktiviteter skulle leda till mer samarbete och effektivitetsvinster av betydelse för såväl den ekonomiska utvecklingen som välfärden i hela landet.

Finansieringsprincipen måste respekteras fullt ut. Kommuner eller landsting/regioner skall inte kunna åläggas nya obligatoriska uppgifter utan att staten samtidigt skapar finansiellt utrymme.

Rättighetslagstiftningarna är ett problem ur ansvars-, självstyrelse- och finansieringssynpunkt. Kommunerna har själva inte sista ordet måste verkställa beslut som kan fattas av domstolar. Det gäller lagen om stöd för funktionshindrade (LSS) och insatser för äldre enligt Socialtjänstlagen (SoL). Staden menar att beslutsfattare och finansiär bör vara densamma. Verksamhet som kommuner inte kan påverka omfattningen av bör kommuner inte vara ansvariga för. Detta är en problematik som ansvarsutredningen bör analysera närmare.

Staden vill varna för en utveckling där kommunerna blir passiva utförare åt en stat som i ett försök att rädda välfärden tar över allt fler områden. Med reellt handlingsutrymme och viktiga frågor att ansvara för ökar intresset för politiska uppdrag i kommunerna.

En förutsättning för att den kommunala utvecklingskraften skall kunna tillvaratas är att det kommunala handlingsutrymmet är så pass stort att olika lösningar kan prövas. Kommunerna måste i större utsträckning tillåtas välja väg att nå nationella mål. Ett mål för ansvarskommittén bör vara att lägga förslag som ökar den kommunala handlingsfriheten.

Ökad regional samverkan

I Stockholms län ska politiska partier i 26 kommuner med mycket varierande storlek och karaktär tillsammans med länsstyrelse, landsting, Kommunförbundet Stockholms län AB (KSL) och mälardalsrådet försöka komma överens.

I Stockholms län är landstinget regionplaneorgan enligt speciallagstiftning. Regionen har dock inte något av statsmakterna utpekat regionalt självstyrelseorgan av det slag som finns i Skåne och Västra Götaland.

Det normala förfarandet i landet i övrigt är att primärkommunerna själva och på frivillig grund sköter den regionala samverkan som är erforderlig. Det är bara i Stockholm som det finns ett undantag i form av att landstinget genom särskild lag blivit regionplaneorgan. Det kommunala planmonopolet gäller dock även i Stockholm. Detta betyder att man i Stockholmsregionen har ett regionplaneorgan som saknar instrument att genomföra det man planerar.

Stockholms stad förordar en starkare regional samverkan i mälardalsregionen. Det handlar dels om att regionens olika parter måste samordna sin strävan på ett bättre sätt men också om att staten måste bli bättre på att samordna olika statliga verksamheter regionalt. Staten har problem med att olika kommuner tycker olika. Kommunerna har problem med att olika statliga organ tycker olika.

En tydligare ansvarsfördelning behövs mellan länsstyrelsen och landstinget. Länsstyrelsen borde bara syssla med rent statliga frågor, vara statens kontrollorgan av eventuella riksintressen. All samordning och planering av regionala frågor bör ligga på ett demokratiskt valt organ av något slag.

Ett problem i Stockholmsregionen är att regionens administrativa gränser inte motsvarar de funktionella gränserna. Mälardalsregionen blir allt mer en arbetsmarknads- och bostadsmarknad. Ansvarsutredningen bör därför inte rygga för att ta upp en diskussion om nuvarande administrativa gränser i stockholmsregionen. Frågan är också vad begreppet region står för?

Det är ohållbart att ha dagens indelning med fyra-fem län i en funktionell region. Det är inte heller hållbart att landstinget har samma indelning. Utgångspunkten för analysen av en ny regionindelning bör vara mälardalen.

Ett underskatt problem för utveckling och tillväxt i kommunerna är den nuvarande upphandlingslagstiftningen. Reglerna förhindrar utvecklingssamarbete mellan en kommun och privata företag eftersom kravet på upphandling inträder så snart ett samarbete leder fram till någon form av nyttigheter. Det finns visserligen undantagsregler, men de är otydliga och svårtolkade och många tjänstemän inom kommunerna avstår från samarbete i rädsla för att göra fel.

Ansvarsutredningen bör i det fortsatta arbetet granska möjligheterna att öka den regionala samverkan i Stockholmsregionen. Härvid bör de olika regionala organ och regionala samverkansmodeller som nu finns (t ex landstinget, KSL, Mälardalsrådet) och som i skilda sammanhang testats utvärderas.

Nationell storstadspolitik

Sverige behöver en sammanhållen nationell politik för att bättre ta vara på storstadsregionernas möjligheter att bidra till tillväxt och välfärd. Utgångspunkten är att storstäder skiljer sig från andra städer inte bara genom sin storlek utan också genom sin täthet och sin mångfald. De har både sina unika förutsättningar för utveckling och sina särskilda problem. Storstadspolitik har därför två kompletterande och sammanhängande mål: att skapa möjligheter för långsiktig hållbar tillväxt och att bemästra de sociala problemen.

En storstadspolitik har ett nationellt perspektiv och förutsätter att regional utveckling inte är ett nollsummespel: storstäder har förutsättningar att fungera som motorer för nationen förutsatt att de får goda utvecklingsmöjligheter. Ett effektivt samspel mellan storstadsregionerna och andra delar av Sverige är avgörande för en fortsatt gynnsam hållbar ekonomisk och social utveckling. Det är samtidigt givet att resurser i andra delar av landet – från naturresurser till vissa näringar och specialiserade utbildningar – har betydelse för storstaden.

De största behoven av förändrade regelverk finns för den fysiska planeringen. De största behoven av nya styrmedel finns inom bostadspolitiken och trafikpolitiken.

En sammanhållen storstadspolitik finns inte i Sverige. Den storstadspolitiska propositionen 1998 har i praktiken inom ramen för den så kallade storstadssatsningen haft fokus på att bryta den sociala och etniska och diskriminerande segregationen. Det är viktigt men ett allt för smalt perspektiv på storstadens problem. En storstadspolitik bör även inkludera:

- ? En näringspolitik som förenklar för företag och en innovationspolitik som stödjer skapade miljöer.
- ? En arbetsmarknadspolitik med större mångfald av arbetsförmedlingstjänster.
- ? En integrationspolitik som breddas till sitt innehåll och medger mer av individualisering.
- ? En forsknings- och högre utbildningspolitik som främjar tillväxten ”centers of excellence” och möjlighet för svenska forskningsinstitutioner att ingå i internationella partnerskap.
- ? En kulturpolitik som arbetar med ett vidgat kulturbegrepp, anpassat för nya kulturyttringar.
- ? En breddad miljöpolitik och en planpolitik där processen förenklas.
- ? En transportpolitik med för storstäder ändamålsenliga beslutsformer och ökade investeringar i infrastruktur av nationellt intresse.
- ? En bostadspolitik med starkare incitament för bostadsbyggande i storstäderna och ökad konkurrens inom byggbranschen.

Storstadsregionerna har förutsättningar att vara motorer för landet i stort, men det räcker inte med att storstadsregionen själv fokuserar på sina starka sidor och utvecklar dem. Storstadspolitiken ska lyfta fram de rikspolitiska åtgärder som krävs för att undanröja hindren som finns för att storstäderna ska kunna fungera väl.

En storstadspolitik bör bygga på en klar rollfördelning mellan staten och storstäderna, på självständigt lokalt och regionalt beslutsfattande inom ramen för tydligare och på mer långsiktigt förutsägbara spelregler från den nationella politikens sida. Särskilt gäller detta trafik och bostadsförsörjningen. Slutligen är det statens uppgift att föra fram storstadspolitiska frågor på den europeiska arenan och företräda storstäderna i de situationer där europeiska regelsystem hindrar dem att utveckla sina möjligheter fullt ut.

Ansvarsutredningen bör utreda hur en storstadspolitik skulle kunna bidra både till att utveckla storstadsregionerna och en nationell utveckling.

Statlig sektorssamordning

Kommunen samverkar med många olika statliga sektorer. Förutom att varje sektor ofta är regelstyrd är de olika sektorerna inte samordnade. Kommunen skulle önska sig en statlig diskussionspart på kommunal och regional nivå. Den bristande statliga samordningen utgör ett problem för både kommuner landsting/regioner. Länsstyrelsen skall samordna statliga krav, men gör det i liten utsträckning, därav många motstridigheter.

Ansvarsutredningen bör utreda hur en statlig sektorssamordning kan åstadkommas.

Gemensam finansierad utjämning i kommunsektorn

Landets samtliga kommuner bör ha likvärdiga förutsättningar för kommunal service. Det är därför nödvändigt med en långtgående utjämning för opåverkbara skillnader i intäkter och kostnader.

Dagens skatteutjämnings system tar dock inte hänsyn till Stockholms speciella förutsättningar. Stockholm har strukturellt betingade högre kostnader för löner och lokaler och staden har därmed högre kostnader för kommunal verksamhet. Enligt den av Socialstyrelsen gjorda inventeringen av psykiatripopulationen är andelen psykiskt funktionshindrade i Stockholm 34 – 40% högre än i riksgenomsnittet. Detta innebär också högre kostnader i motsvarande utsträckning.

Skatteutjämningsystemet bör ses över med målen att:

- ? Systemet skall ge förutsättningar för välfärd i hela landet.
- ? Systemet skall förenklas för att säkra legitimitet och stabilitet.
- ? Systemet skall beakta skillnader i löne- och hyresnivåer eller opåverkbara/strukturella kostnader.
- ? Systemet skall vara befrämjande för långsiktigt hållbar tillväxt.

Ett viktigt krav när det gäller statens regler för stöd till och utjämning mellan kommunerna, är att det måste löna sig för en kommun att få tillväxt. Det nuvarande utjämningsystemet innebär för många kommuner - inte bara de som betalar till utjämning utan även de som tar emot - att det inte alltid är lönsamt om skatteunderlaget växer, dvs. att fler personer kommer i arbete eller att fler personer som har arbete flyttar in i kommunen. Det finns en rad negativa incitament som måste ändras.

Ansvarskommittén bör granska i vilken utsträckning nuvarande och föreslaget skatteutjämningsystem lever upp till ovanstående mål.

Stockholms regionens betydelse för Sverige

Regionen svarade år 2002 för 23% av sysselsättningen och drygt 24 % av landets bruttonationalprodukt. Produktiviteten per sysselsatt är således högre än genomsnittligt i riket, och regionen har under lång tid svarat för 40 % av tillväxten i landet.

Stockholmsregionen har mer än 600 branscher – långt fler än någon annan region. Regionen är kraftfullt överrepresenterad inom branscher som IT, bioteknik, finans- och affärstjänster och underhållning. Här finns en tredjedel av alla sysselsatta med högre utbildning och här utförs en tredjedel av produktiviteten inom kunskapsintensiva sektorer.

Internationaliseringen inom näringslivet har varit dramatisk sedan mitten av 1980-talet. De utlandsägda företagens andel har mer än tredubblats, från 6% 1986 till 20% år 2001.

Stockholm fungerar som importhamn inte bara för varor utan också för idéer från andra länder. Nästan vart tredje svenskt importföretag finns i Stockholmsregionen. Forskningen i regionen spelar också en viktig roll för Sveriges idéutbyte med andra delar av världen och för hela landets innovationsförmåga.

Ansvarsutredningen bör klargöra sambandet mellan utvecklingen i stockholmsregionen och landets ekonomi.

Arbetsmarknad

Den traditionella arbetsmarknadspolitiken sätts på prov i Stockholm. De flesta arbetsförmedlingar har en generell inriktning. Det fungerar mindre bra i Stockholm. Mångfalden gör det svårare att kartlägga möjligheter och behov och att utforma rätt insatser. Föränderligheten medför att nya delarbetsmarknader ständigt skapas i staden och att nya

kompetenskrav uppkommer. Kontakt mellan arbetsgivare och arbetstagare förmedlas i storstäderna ofta på informella vägar. Platsförmedlingarna i storstäderna behöver ytterligare diversifieras och specialiseras för att möta de nya kraven.

Statens arbetsmarknadsinsatser präglas av en hög grad av detaljstyrning och bristande flexibilitet. Det försvårar samarbetet med kommunen och möjligheten att hitta nya arbetsmetoder.

Ansvarsutredningen bör studera möjligheten att minska regelstyrningen och öka flexibiliteten i de statliga arbetsmarknadsinsatserna. Det bör i det sammanhanget diskuteras vilka fördelar och nackdelar det finns med ett statligt respektive kommunalt ansvar för arbetsmarknadsfrågor.

Medborgarnas eget ansvar

Det ligger en utmaning i att kunna erbjuda en grundläggande välfärd samtidigt som krav från samhället ställs på eget individuellt ansvarstagande. Medborgarna är inte bara konsumenter av välfärdstjänster utan också medproducenter av egen hälsa, egen utbildning, egen sysselsättning. Medborgare kan själva till stor del påverka sitt liv genom sina kostvanor, rökning, alkoholbruk, motion osv.

Ansvarskommittén bör granska hur vårt generella välfärdssystem kan utvecklas så att grundläggande välfärd garanteras samtidigt som ett individuellt ansvarstagande stimuleras.

Medborgarperspektiv

Analysen av samhällsorganisationen måste utgå från ett medborgarperspektiv. Vad blir det samlade resultatet av olika myndigheters agerande för den enskilde individen? Vilka myndigheter har en psykiskt funktionshindrad kontakt med? Vilka myndigheter har en invandrare som fått permanent arbets- och uppehållstillstånd kontakt med? osv. Kan ansvarsfördelningen ändras eller samverkan utvecklas så att de offentliga myndigheterna på ett bättre sätt kan stödja den enskilde medborgaren? Hur kan myndigheterna ge nödvändigt stöd utan att frånta den enskilde ansvaret för sitt eget liv.

Analysen av samhällsorganisationen måste utgå från ett demokratiperspektiv. Det är viktigt att medborgarna förstår hur ansvaret är fördelat så att man i allmänna val kan utkräva ansvar. Av samma skäl är det viktigt att så mycket makt som möjligt ligger på direktvalda politiska organ. Indirekt valda politiska organ ger en otydlig ansvarsfördelning och är därmed svårare att ställa till svars.

Universitet och högskolor

Flera indikatorer visar att Stockholmsregionens högskoleresurser är underdimensionerade, konkurrensen om högskoleplatser är högre vilket leder till högre intagningspoäng, andelen ungdomar som går vidare till högskolan är bland landets lägsta – 39,5% - och är väsentligt lägre än vad som kan förväntas med hänsyn till föräldrarnas utbildningsnivå. Den sociala snedrekryteringen till högre utbildning i Stockholmsområdet är i hög grad en följd av bristen på platser. Regionen skulle behöva ett tillskott på 15 000 – 20 000 högskoleplatser.

Ansvarskommittén bör studera i vilken utsträckning bristen på högskoleplatser i stockholmsregionen utgör ett hinder för tillväxt.

Integration och invandring

Den kulturella mångfalden i Stockholm är rätt hanterad en av stadens främsta tillgångar som bidrar till att skapa öppna, internationellt orienterade och kosmopolitiska miljöer.

Integrationsfrågorna är viktiga för Stockholm, både deras roll som möjliga utvecklingsmotorer och för att de ska erbjuda goda levnadsförhållanden för alla sina invånare. Integrationspolitiken måste breddas för att undanröja den strukturella diskrimineringen i samhället i stort. Arbetet mot diskriminering måste intensifieras och introduktionen av nyanlända

invandrare effektiviseras. Integrationspolitiken kan inte bara riktas mot invandrare och invandrartäta förorter utan måste inkludera hela befolkningen och alla delar av staden.

Stockholm har som importhamn för ny kunskap och nya kontakter ett stort behov av arbetskraft från andra länder. En av stadens främsta tillgångar är de människor från andra länder som har flyttat till eller vill flytta till Stockholm. Det bör bli lättare för icke svenskar att arbeta i Sverige. Arbetet med att undanröja kvardröjande diskriminering och utveckla vårt utbildningsväsende så att det blir lättare för invandrare att komma in på arbetsmarknaden är en mycket viktig del i arbetet med att skapa förutsättningar för tillväxt.

Ansvarskommittén bör studera hur de möjligheter som Stockholms och landets kulturella mångfald ger på ett bättre sätt kan tillvaratas i arbetet för ökad tillväxt.

Miljö

En storstad är förhållandevis miljöekonomisk. Utsläppen av koldioxid per capita är lägre i Stockholmsregionen än i landet som helhet. Hög exploatering i goda kollektivtrafiklägen skapar möjlighet att spara värdefull naturmark på andra platser. En sådan bebyggelse minskar det totala trafikarbetet, ger hög kollektivtrafikandel och energieffektiv fjärrvärmeuppvärmning med kraftvärmeproduktion.

En sådan täthet och bebyggelsekoncentration kan dock leda till stora trafikmängder på enskilda trafikavsnitt och där riskerar miljökvalitetsnormer för luftkvalitet och bullernormer att överskridas på vissa platser vid vissa tidpunkter. En strikt tillämpning av miljökvalitetsnormerna och bullernormerna kan därmed hindra en bebyggelsestruktur som är fördelaktig utifrån andra miljöperspektiv. Risk för suboptimering i samhällsplaneringen föreligger. Det är därför bra att en samlad översyn av miljöbalken, plan- och bygglagen och miljökvalitetsnormernas konsekvenser i storstäder nu görs.

Staden menar att miljötillsyn bör innefattas av kommitténs strategi för flernivåstyrning. Miljötillsynen berörs av flera prioriterade frågeställningar som kommittén vill arbeta med i ett andra steg. Främst kanske rättighetsregleringsfrågan, EU:s påverkan och den statliga styrningen och kontrollen. Staden anser att ansvarskommittén måste beakta den akuta situationen som uppstått i landet efter den s.k. Enköpingsdomen.

Ansvarskommittén bör samordna sitt analysarbete med den översyn av miljöbalken, plan- och bygglagen och miljökvalitetsnormernas konsekvenser i storstäder nu görs.

Plan- och bygglagen

I PBL har bygglovsförfarandet förenklats och den enskildes ställning stärkts, men planprocessen har försvårats och förlängts. Överklagande av planer är vanligare i storstadsregioner än i landet i övrigt, och i Stockholm överklagas nästan hälften av alla detaljplaner och 70% av alla vägarbetsplaner. Det innebär oftast en betydande förlängning av planeringsprocessen och därmed följer som regel ekonomisk skada eller förlust. Det faktum att överklaganden är regel och inte undantag visar att lagstiftningen inte fungerar. Det är viktigt att möjligheter till inflytande som information, samråd och förankring flyttas och förläggs till tidiga skeden av processen både när det gäller översiktlig planering och detaljplanering. Det är bra att en översyn av plan- och bygglagens regelverk och nuvarande effekter i storstäder nu görs.

Samhällets hantering av den övergripande regionala planeringen har stor betydelse för att skapa goda regionala tillväxtförutsättningar. Dessa organisations- och finansieringsfrågor bör ges stor dignitet i Ansvarskommitténs fortsatta arbete.

Kommunikationer

Det är ett nationellt intresse att storstädernas trafiksystem fungerar väl. Idag är bristerna stora. Infrastrukturanläggningen i Stockholmsregionen har länge bromsats av för lite investeringsmedel.

Staten måste ta ett större ansvar för flygplatser, hamnar, järnvägar och våra mest trafikerade vägar. Staten bör ansvara för finansiering i större utsträckning och oftare hävda riksintresse. Det innebär att kommunala och regionala organisationer får mindre inflytande. Detta är ett pris som är värt att betala för att bryta det dödläge som har drabbat stockholmsregionen under allt för lång tid.

För att inte hämma transportsystemets utveckling i storstäderna måste planeringsprocessen effektiviseras och gå snabbare utan att det demokratiska inflytandet för den skall minskas.

Samhällets hantering av trafikplaneringen har stor betydelse för att skapa goda regionala tillväxtförutsättningar. Dessa organisations- och finansieringsfrågor bör ges stor dignitet i Ansvarskommitténs fortsatta arbete.

Bostadspolitik

Stockholms bostadsmarknad präglas av bostadsbrist, segregation, relativ trångboddhet och höga boendekostnader.

Brist på bostäder är ett direkt hot mot Stockholms utveckling och tillväxt. Brist och höga prisnivåer är ett problem för både företag och individer. Företagen får svårt att rekrytera. Det blir svårt för att rekrytera personal med låg eller genomsnittlig lön till framförallt vård, skola och omsorg. Underskott på bostäder får påtagliga sociala konsekvenser. Den sociala skiktningen på bostadsmarknaden förstärks. Värst drabbas människor som i övrigt har en svår situation pga. arbetslöshet, missbruk och psykisk sjukdom.

Bostadsbyggande förutsätter ofta ny infrastruktur. Därför bör trafikpolitiken få ytterligare ett mål; att underlätta bostadsbyggandet. Därutöver krävs en lång rad insatser som en översyn av finansieringssystemet, skattesystemet och det statliga stödsystemet. Nya och ändrade upplåtelseformer bör prövas, frågan om vilka aktörer som kan öka bostadsbyggandet bör diskuteras, byggkostnader och bristande konkurrens måste studeras osv.

Ansvarsutredningen bör studera frågan om hur samverkan/samarbete mellan flera kommuner eller en hel region i syfte att få till stånd erforderligt bostadsbyggande till gagn för hela regionen ska kunna stimuleras? Kan t ex de kommunfinansiella riskerna som bostadsbyggandet och tillhörande lokal infrastrukturutbyggnad är förknippat med på något sätt elimineras? Vilka direkta statliga insatser kan göras för ökat bostadsbyggande? Övergripande infrastrukturutbyggnader? Friställande av statlig mark? Statsstöd till marksanering?

Vid utformningen av uppgifts- och ansvarsfördelningen inom samhällsorganisationen är det viktigt att de spelregler och finansieringssystem för samhällsbyggandet som utvecklas av statsmakterna på ett ändamålsenligt sätt samspelar med gällande regionala förhållanden. Och härvidlag finns redan i dag ytterligare komplikationer som väntar på lösningar. Ett exempel är funktionssätten hos de under senare tid införda statliga investeringsstöden till bostadsbyggandet.

Staden har fortfarande en del allvarliga problem med de statliga investeringsstöden. Bl. a kvarstår risken för att investeringsstöden p g a bruksvärdessystemets funktion blir kontraproduktiva, d v s leder till färre nya hyreslägenheter i stället för fler. Ett sätt att begränsa problemet med stödets kontraproduktiva funktion – antagligen det minst långsamma – är att stödsystemet görs mer generöst så att fler husbyggare kan få bidrag. Mer statliga pengar helt enkelt måste finnas incitament för kommunerna att bygga. Frågan är om en kommunal fastighetsskatt skulle kunna diskuteras i ett sådant sammanhang? Idag kan det vara en dålig kommunalekonomisk affär att bygga trots en skriande bostadsbrist. Det gäller särskilt i rikare kommuner.

Samhällets hantering av bostadsförsörjningen har stor betydelse för att skapa goda regionala tillväxtförutsättningar. Dessa organisations- och finansieringsfrågor bör ges stor dignitet i Ansvarskommitténs fortsatta arbete.

Äldreformen

Kommunen har idag ansvar för mycket svårt sjuka människor som bor i såväl ordinärt boende som äldreboende. Kommunen är med sitt begränsade hälso- och sjukvårdsansvar har därmed

kommit att bli extremt beroende av landstingets primärvård och akutsjukvård. Huvudmännens olika organisationer försvårar ett helhetsansvar. Uppdelningen i hemtjänst och hemsjukvård för personer i ordinärt boende har skapat dubbla organisationer som medför otydlighet i medicinska ansvaret, delegeringsproblem, informationsmissar förutom att det får anses ekonomiskt oförsvarligt att bygga upp två system för hemvården. Därtill tillkommer problemet med att människor slussas runt mellan öppna och slutna vårdformer. En flyttning av ansvaret för primärvården till kommunerna bör därför analyseras i det fortsatta utredningsarbetet.

Ansvarsutredningen bör i samverkan med äldrevårdsutredningen analysera nuvarande ansvarsgränser inom äldreomsorgen mellan kommun och landsting.

Psykiatrireformen

Olika uppföljningar av psykiatrireformen visar på bristande samordning. Rapporten "Samverkan mot alla odds" rangordnar de mest frekventa hindren:

Kostnadsansvaret för externa placeringar. Över 800 "färdigbehandlade" personer är placerade på institutionsliknande enheter i länet. Till största delen finansierat av kommunerna.

Otydliga ansvarsgränser. Inga tydliga regler eller gränser, särskilt förhållandet socialtjänsten – psykiatrins öppenvård.

Resursbrist som medför överskjutning av kostnader och ansvar till den andra huvudmannen.

Ständiga omorganisationer splittrar samverkan och personkontakter.

Brist på tid. Samverkan kräver tid.

Patienter med både psykisk störning och missbruksproblem är en grupp som ställer särskilda krav på fungerande samverkan.

Ansvarsutredningen bör belysa oklarheter i gränssnittet mellan kommun och landsting inom psykiatrin.

Barn och ungdomar som behöver särskilt stöd

Kommun och landsting har under lång tid haft svårt att samverka kring barn och ungdomar som behöver stöd och då särskilt de med sammansatt social och psykiatrisk problematik. I Stockholm har betydande insatser, som t.ex. en gemensam policy, gjorts för att förbättra samverkan.

Ansvarsutredningen bör belysa oklarheter i ansvaret mellan kommun och landsting för barn med sammansatt social och psykiatrisk problematik.

Sammanfattning

Kommitténs förslag

Ansvarskommittén föreslår regeringen att det fortsatta utredningsarbetet utgår från en strävan att åstadkomma en likvärdig samhällsservice i en samhällsorganisation med hög demokratisk legitimitet och närhet till medborgarna. För att förverkliga detta i en framtid som kännetecknas av betydande problem i balansen mellan resurser och anspråk bör i ett första steg tre strategier utvecklas:

- en strategi för en tydligare ansvarsfördelning i samhällsorganisationen vid flernivåstyrning där en renodling av ansvaret inte är möjlig eller lämplig och som tar sikte på ökad utvecklingskraft,
- en strategi för ökad utvecklingskraft på kommunal nivå, som bygger på en tydlig ansvarsfördelning mellan kommunal och statlig nivå, samt
- en strategi för ökad utvecklingskraft på statlig nivå, som innefattar tvärsektoriell utveckling av statlig verksamhet och statlig styrning.

I ett andra steg vill kommittén pröva angelägna samhällsområden gentemot de nämnda tre strategierna för att finna balanspunkterna mellan olika samhällsnivåer. Det innebär att kommittén kommer att överväga struktur och uppgiftsfördelning för tunga samhällsområden. De primära frågorna är förhållandet mellan regeringen och myndigheterna samt ansvarsfördelningen mellan staten och den kommunala nivån. Beroende på hur den senare besvaras övervägs därefter frågan om en eller två kommunala nivåer samt hur dessa bör organiseras och indelas.

Dessutom föreslår kommittén att följande konkreta frågeställningar ges särskild prioritet i det fortsatta utredningsarbetet:

- det samlade kommunala uppdraget inklusive en fördjupad kommunal samverkan,
- utformningen av den regionala samhällsorganisationen,
- förutsättningarna för riksdagens och regeringens styrning och kontroll,
- likvärdighet i välfärdstjänsterna och rättighetsregleringen,
- vilka effekter alternativa driftsformer i offentlig verksamhet har på berörda välfärdstjänster, samt
- EU:s påverkan på den svenska samhällsorganisationen.

Som stöd för dessa överväganden avser kommittén, redan i avvaktan på tilläggsdirektiv, att inleda fördjupade analyser av:

- den offentliga sektorns ekonomi på längre sikt och då främst i kommunerna och landstingen,
- produktivitetsutveckling och utvecklingskraft i offentlig verksamhet,
- medborgarnas eget ansvar, kapacitet och engagemang i välfärdsproduktionen,
- behovet av förändringar eller begränsningar av det offentliga åtagandet, inklusive tillämpningen av finansieringsprincipen,
- användningen av nya driftsformer, samt
- hur ansvarsfördelning och strukturer kan påverka förutsättningarna för tillväxt.

Uppdraget

Regeringen har givit Ansvarskommittén i uppdrag att i en första etapp identifiera, belysa och övergripande analysera de samhällsförändringar som inverkar på och skulle kunna föranleda förändringar av strukturen och uppgiftsfördelningen i relationen mellan staten, kommunerna och landstingen. Kommittén skall i sitt arbete utgå från en beskrivning av rådande förhållanden där såväl brister som förtjänster identifieras. I en andra etapp skall kommittén, efter tilläggsdirektiv,

göra en fördjupad analys och bedömning av strukturen och uppgiftsfördelningen och lämna förslag i de delar där kommittén finner det motiverat. Det är den första etappen som nu avrapporteras.

Utgångspunkter

Ansvarskommittén har valt att anlägga ett medborgarperspektiv. Vi betraktar medborgarna som aktiva och ansvarstagande individer. Vi försöker fånga medborgarnas förväntningar och krav i ett längre tidsperspektiv. Demografiska förändringar, värderingsförändringar och teknikutvecklingen pekar sammantaget mot fortsatt växande anspråk på den offentliga välfärden. Det blir svårt att fullgöra det offentliga åtagandet om inte medborgarna på ett annat sätt än idag är delaktiga och i vissa fall själva tar ett större ansvar.

Kärnan i det offentliga åtagandet är att det skall ge alla medborgare en likvärdig service och en likvärdig behandling. De offentliga verksamheternas legitimitet är beroende av att medborgarna uppfattar att de beslut som fattas är rättvisa i förhållandet mellan olika grupper och individer. Den offentliga sektorns uppbyggnad har stor betydelse för människors vilja och möjligheter till delaktighet och medskapande. Om det är svårt att förstå verksamheternas uppbyggnad och ansvarsförhållanden, riskeras legitimiteten i förhållande till medborgarna. En översyn av samhällsorganisationen är därför ytterst ett demokratiskt uppdrag, vars syfte måste vara att ge medborgarna bättre förutsättningar till inflytande, insyn och ansvarsutkrävande.

Det offentliga åtagandet måste grundas i en offentlig ekonomi i balans med ordning och reda vad gäller både utgifter och intäkter på samhällets olika nivåer. Utan en sund ekonomisk bas riskeras de åtaganden som görs.

Nya förutsättningar för välfärds- och tillväxtpolitik

Ett flertal faktorer pekar mot fortsatt växande anspråk på offentligt finansierad välfärd. Andelen mycket gamla ökar, vilket leder till ökande behov av vård och omsorg. Likaså skapar den tekniska utvecklingen nya möjligheter att hjälpa människor och därmed växande anspråk, inte minst på hälso- och sjukvården. Samhällsutvecklingen i sig tenderar också att generera nya behov, med åtföljande anspråk på samhälleliga åtaganden. Undersökningar av människors attityder och levnadsvanor tyder på att de samlade förväntningarna på den offentligt finansierade välfärden stadigt ökar. Vilken den samlade effekten av dessa faktorer blir är omöjlig att uppskatta i kvantitativa termer. Att de reella anspråken på den offentligt finansierade välfärden påtagligt kommer att överstiga de behov en rak demografisk framskrivning ger vid handen förefaller dock klart. I betänkandet diskuteras också vilka resurser för att finansiera den offentliga välfärden vi i framtiden kommer att förfoga över. På kort sikt finns alltid möjligheten att förändra skattebaser och skattesatser, men ju mer långsiktigt perspektiv vi anlägger desto mer beror resurstillgången på tillväxten i den samlade ekonomin. Det är därför oroande att tillväxten på några decenniers sikt antas avta och att den totala arbetstiden tros minska. Beaktar man även kostnadsökningen inom offentlig verksamhet medför det att de totala resurserna för exempelvis den kommunala verksamheten stagnerar eller till och med minskar efter 2020. En förutsättning för att öka tillväxten, och därmed resurserna för den offentligt finansierade välfärden, är att få fler i arbete. Nyckelgrupper i detta sammanhang är såväl de äldre som de arbetslösa, de långtidssjukskrivna och de förtidspensionerade. Avgörande är att man genom en effektiv integrationspolitik kan öka sysselsättningen bland utlandsfödda. En långsiktigt hållbar utveckling förutsätter dessutom resurshushållning och ekologisk balans så att framtida generationers levnadsbetingelser inte undergrävs.

De allmänna villkoren för att bedriva offentlig verksamhet förändras i snabb takt. Den ekonomiska globaliseringen har påtagligt beskurit utrymmet för en självständig nationell politik, inte minst inom skatteområdet. Detta utgör en begränsning i finansieringen av det offentliga åtagandet. Samtidigt har globaliseringen stimulerat den europeiska integrationen, vilket å ena sidan har givit oss nya verktyg för att nyttja och reglera marknadskrafterna, men å andra sidan begränsar den enskilda medlemsstatens handlingsutrymme och kräver anpassning av såväl

regelverk som samhällsorganisation. På motsvarande sätt har den tekniska utvecklingen bidragit till att utveckla välfärden och skapa nya kontaktytor gentemot medborgarna, men tenderar samtidigt att vara kostnadsdrivande.

Också förutsättningarna för tillväxtpolitiken har förändrats. Genom regionförstoring växer lokala arbets- och servicemarknader långt ut över kommun- och länsgränser och flätas in i varandra. Det kräver ett vidare regionalt perspektiv på näringslivsutveckling, infrastruktur och kollektivtrafik, såväl som på planering av bostäder och olika typer av service. Därutöver har EU-medlemskapet drivit på utvecklingen mot flernivåstyrning och förhandlingsekonomi inom tillväxtpolitikens område.

Samhällsutvecklingen föder även nya politikområden och ger gamla frågor ny aktualitet. Aktuella exempel är jämställdhet, integration och hållbar utveckling, liksom ohälsoproblemen. Även en växande otrygghet i samhället och den ökade sårbarhet, som teknikutvecklingen och globaliseringen skapar, pockar på politisk uppmärksamhet. Nya politikområden tenderar att skapa oklara ansvarsförhållanden innan fasta strukturer hunnit växa fram. De är i allmänhet också kostnadsdrivande, i och med att de sällan motsvaras av att andra offentliga åtaganden upphör eller minskar i omfattning.

En nyckelfråga för den offentliga verksamheten är hur den i framtiden skall klara personalförsörjningen. När den stora 40-talsgenerationen snart börjar gå i pension kommer konkurrensen om arbetskraften att öka ytterligare. Det kommer att ställas utomordentligt stora krav på förnyelse och på arbetsförhållanden, som tilltalar de generationer som kommande decennier inträder på arbetsmarknaden, om offentlig sektor i framtiden skall klara sin personal- och kompetensförsörjning.

Hur har vi ordnat det idag?

I betänkandet beskrivs översiktligt dagens offentliga verksamheter och samhällsorganisation. Vi betraktar inledningsvis den offentliga verksamheten ur medborgarens perspektiv och diskuterar medborgarnas olika roller som uppdragsgivare, brukare respektive finansiär av den offentliga verksamheten. Därefter sätts fokus på huvudaktörerna – staten, kommunerna, landstingen och Europeiska unionen – som utgångspunkt för en analys av ansvarsfördelning, styrsystem och viktigare ansvarsskiften.

Såväl i den allmänna debatten som i olika forskningsrapporter ges ofta bilden av en fortgående decentralisering från staten till den kommunala nivån. En genomgång av faktiska riksdagsbeslut under perioden 1970–2003 ger en delvis annan bild. Flertalet av de 17 verksamheter som överfördes från staten till den kommunala nivån var mycket små. Under samma period överfördes också 28 verksamheter från kommuner och landsting till staten. Mer entydig är decentraliseringen av verksamhetsansvar inom vård- och omsorgsområdet från landsting till kommuner. Den offentliga verksamheten har genomgått betydande förändringar under 1990-talet. Inom den kommunala barnomsorgen ökade tillgången på platser samtidigt som resurserna tunnades ut. Inom äldreomsorgen och inom handikappområdet har resurserna koncentrerats till personer med de största behoven. Systemen för försörjningsstöd och socialförsäkring har stramats upp. Dessutom har den högre utbildningen byggts ut markant. Vidare har medborgarnas kontakt med statsförvaltningen successivt förändrats till följd av nya möjligheter i IT-revolutionens spår. I samband med omorganisationer inom statsförvaltningen har tillgängligheten i vissa fall dock snarast minskat.

Den statliga styrningen av kommuner och landsting utgår från att alla i hela landet skall ges en god och likvärdig samhällsservice. Den utgår från regeringsformen och regleras, förutom av kommunallagen, av speciallagstiftning inom de viktigaste välfärdsområdena samt därutöver genom mer än 1 500 andra lagar, förordningar och myndighetsregler. Inte minst har ramlagstiftningen givit myndigheter möjlighet att komplettera lagarna med tillämpningsföreskrifter. Merparten av de propositioner som under perioden 1993–2003 preciserade ansvarsfördelningen i samhällsorganisationen inskränkte också kommunernas och landstingens handlingsfrihet, medan endast en fjärdedel vidgade densamma. Därutöver styr staten kommuner och landsting:

- genom statsbidragens utformning och storlek. Under 1990-talet var de specialdestinerade statsbidragen på väg att mönstras ut till förmån för ett generellt statsbidrag. På senare år har dock nya specialdestinerade bidrag införts, bland annat med syfte att öka personaltätheten inom vård, skola och omsorg,
- genom bestämmelser om kommunal budget i balans och genom utformningen av skatte- och avgiftsregler. Staten har periodvis infört kommunalt skattestopp och reglerar vilka tjänster som får avgiftsbeläggas. Under senare år har staten även beslutat om maxtaxa för tjänster inom barnomsorg och äldreomsorg,
- i tillämpningen av finansieringsprincipen. Den innebär att när kommuner och landsting åläggs nya uppgifter skall de samtidigt få möjlighet att finansiera dessa med andra medel än höjda skatter. Tolkningen och efterlevnaden av finansieringsprincipen är omstridd,
- genom så kallad finansiell samordning, där statliga och kommunala aktörer disponerar en gemensam medelsram. Syftet är att på ett bättre sätt kunna hjälpa personer som är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser,
- genom nationella handlingsplaner, där staten lägger fast en gemensam ambitionsnivå och ofta även tillför specialdestinerade bidrag för att genomföra handlingsplanen, samt
- genom tidsbegränsade projekt, ibland i kombination med krav på egenfinansiering. Detta har blivit vanligt på senare tid.

Medlemskapet i EU tillför nya dimensioner till den svenska samhällsorganisationen och dess sätt att fungera. Som medlemsstat i unionen deltar Sverige i en samverkan med både mellanstatliga och överstatliga dimensioner med andra stater som i många avseenden har organiserat sina offentliga verksamheter enligt andra principer än vi. Sveriges medverkan i det europeiska samarbetet är inte enbart en fråga om att påverka centrala beslut i unionen utan även om att genomföra dem. Medlemskapet medför nya verksamheter. Euregler skall införas i svensk rättskipning. Det är inte bara sakinnehållet i ett politikområde som förändras utan även formerna för den offentliga förvaltningen.

Det har funnits farhågor om att det tudelade ansvaret mellan regeringen och självständiga myndigheter skulle innebära problem. Dessa farhågor synes ha varit överdrivna. Nästa steg i mognadsprocessen är att andra delar av det svenska samhället, inte minst kommuner, landsting och regioner, får bättre möjligheter att medverka i EU-samarbetet.

Bilden av samhällsorganisationen är komplex. Inom de flesta politikområden delas ansvaret av flera nivåer. Ohälsan illustrerar hur de ekonomiska förutsättningarna inom ett område också påverkar andra politikområden och samhällsnivåer. Man möter med andra ord en hög grad av invävdhet i samhällsorganisationen. Det går heller inte att urskilja någon sammanhållen statlig styrningsstrategi. Det gör det svårt för medborgaren att överblicka samhällsorganisationen och veta var och hur man skall utkräva ansvar. Man kan även se framväxten av politiska samordningsinitiativ som en indikator på att den hittillsvarande sektors- och ansvarsfördelningen behöver förändras. En central fråga för kommittén är således att överväga om denna flernivåstyrning är motiverad eller om det går att renodla roller och ansvarsfördelning.

Vi behöver en robust modell

Kommittén redovisar ett antal observationer som bakgrund till de resonemang som förs om vilka behov av förändringar som närmare bör utredas:

1. Den svenska samhällsmodellen uppvisar betydande styrka.
2. Den demografiska utvecklingen leder till en växande obalans mellan behov av och resurser för den offentliga välfärden. Därmed ställer den stat, kommuner och landsting inför en stor finansiell och verksamhetsmässig utmaning.
3. En väl fungerande arbetsmarknad och ett ökat arbetskraftsutbud är avgörande förutsättningar för att den offentliga välfärden i framtiden skall kunna finansieras.
4. De höga ohälsotalen medför stora samhälleliga kostnader och innebär att betydande resurser inte tas tillvara på arbetsmarknaden.

5. Sett ur ett medborgarperspektiv har de offentliga verksamheterna förändrats i flera avseenden under senare år. Tillgången på barnomsorg har ökat samtidigt som resurserna per barn har tunnats ut. Inom äldreomsorgen och handikappområdet har resurserna alltmer inriktats på dem som har störst behov. Tillgången på högre utbildning har ökat markant. Systemen för försörjningsstöd och socialförsäkring har stramats upp.
6. Vård och omsorg sköts i dag i betydande utsträckning av anhöriga, främst kvinnor. Det är varken rimligt eller troligt att de i framtiden accepterar att i samma utsträckning som i dag ta hand om sina äldre och funktionshindrade anhöriga.
7. Intresset för samhällsfrågor förefaller att öka men söker sig delvis andra vägar än tidigare. Samtidigt kan förhållandet mellan samhällsorganisationen och medborgarna aldrig förstås eller analyseras utan att beakta de politiska partierna.
8. Uppslutningen bland medborgarna bakom en skattefinansierad välfärd är oförändrat stor, oberoende av ålder och generation.
9. Medborgarnas önskemål och behov blir allt mer sammansatta, med de senaste årens ökade sjukfrånvaro som ett exempel. Uppdelningen av ansvar i samhällsorganisationen riskerar att försvåra insättandet av åtgärder i rätt tid och på rätt sätt.
10. Dagens strukturer har en begränsad förmåga att ta hand om och anpassa sig till nyuppkomna behov, exempelvis miljöhot och invandrades bristande integration i samhället.
11. Kommittén noterar kritik från den kommunala nivån som går ut på att initiativen från central nivå är för många, att de präglas av sektorsinitiativ och att de inte är koordinerade.
12. Kommuner och landsting uppvisar stora skillnader sinsemellan vad gäller ambitionsnivå, tillgänglighet och kvalitet i den välfärdsservice de erbjuder.
13. En framtidsfråga, mot bakgrund av hur de ekonomiska möjligheterna förändras, rör omprövning, förändring eller avveckling av offentliga åtaganden.
14. Kommittén noterar en utbredd diskussion om principen att ansvaret och resurserna skall följas åt dvs. utformningen och tillämpningen av den s.k. finansieringsprincipen.
15. Rättighetslagstiftningen har ökat i omfattning. Den innebär att beslut fattade av kommun- och landstingspolitiker kan ändras eller upphävas av domstolar, vars utslag också blir normerande för framtida kommunala beslut. I gengäld stärks den enskilde medborgarens ställning i förhållande till lokala politiker.
16. Begreppen likvärdighet och likformighet behöver utredas närmare.
17. En diskussion bör föras om det är lämpligt och skall vara tillåtet att ha skilda uppgiftskataloger eller ansvar i olika kommuner och landsting.
18. Det bör utredas om en ökad samverkan kan ses som alternativ till sammanslagning av kommuner eller landsting.
19. Den framtida ansvars- och uppgiftsfördelningen för hälso- och sjukvården bör vara en prioriterad fråga i de fortsatta diskussionerna om samhällsorganisationen.
20. Utformningen av den regionala samhällsorganisationen är också avhängig av hur ansvaret för att skapa goda tillväxtbetingelser fördelas. Det är idag spritt på många aktörer.
21. Medlemskapet i EU ger nya förutsättningar för den statliga och kommunala nivåns arbete och behov av samverkan.

Två ytterlighetsalternativ

Kommitténs sekretariat har tecknat två ytterlighetsalternativ i scenarioform. Det ena innebär ett direkt statligt ansvar för de offentliga välfärdstjänsterna, medan det andra innebär ett mer självständigt kommunalt uppdrag. Båda alternativen renodlar ansvar och roller i syfte att åskådliggöra de frågeställningar som kommittén står inför.

Kriterier för ansvarsfördelning

Kommittén diskuterar ett antal kriterier som kan tjäna som måttstockar i överväganden om uppgifts- och ansvarsfördelningen för olika samhällsområden. Ett första kriterium rör demokrati och legitimitet. På vilken nivå får medborgaren bäst överblick, kunskap och möjlighet till

delaktighet i olika offentliga verksamheter? I detta sammanhang är det även viktigt att överväga vilka principer för finansieringen av olika verksamheter som bör råda samt vilken struktur och uppgiftsfördelning som bäst tillgodoser rättssäkerheten.

Ett grundläggande kriterium är vilken grad av likvärdighet som är önskvärd för olika tjänster. Andra kriterier rör kraven på hushållning och effektivitet. Beslut inom en enskild verksamhet bör även fattas på lägsta effektiva nivå.

Förslag om en långsiktig fördelning av ansvar måste följas av en redovisning av hur avvägningen gjorts mellan dessa kriterier och hur målkonflikterna mellan dem har behandlats.

Förutsättningar för framtida utveckling

Kommittén redovisar även fyra viktiga förutsättningar för att klara det offentliga åtagandet i framtiden. I första hand är kommitténs uppdrag att diskutera en tydligare ansvarsfördelning som en avgörande faktor för att utveckla de offentliga verksamheterna och göra dem mer överskådliga för medborgarna. Som en andra avgörande förutsättning diskuterar kommittén vikten av att motverka de problem som hänger samman med den starka sektoriseringen inom den svenska samhällsorganisationen. Den försvårar samverkan mellan olika nivåer och sektorer och försvårar en helhetssyn på medborgarnas och den enskildes behov.

Vi vill även föra in begreppet utvecklingskraft i diskussionen om offentlig verksamhet. Med detta avser vi förutsättningarna för produktivitet utveckling men också förmågan till successiv anpassning och förändring av verksamheten till nya förutsättningar och krav. Vi diskuterar också medskapande som en viktig faktor i utvecklingen av välfärdstjänsterna. I ett snävare perspektiv handlar det om att enskilda individer och grupper i betydande utsträckning själva påverkar behovet och utformningen av den offentliga insatsen. I ett vidare perspektiv handlar medskapandet om att medborgarna även är väljare, skattebetalare och huvudmän för den organisation som tillhandahåller de offentliga tjänsterna.

Avslutningsvis

Utgångspunkten för kommitténs förslag är den allt starkare ekonomiska press som den offentliga verksamheten kommer att tvingas arbeta under. En robust samhällsorganisation måste kunna hantera en ansträngd resurssituation och samtidigt möta nya anspråk från medborgarna. Det är viktigt att de offentliga verksamheterna utvecklas och förnyas samt bidrar till en långsiktigt hållbar utveckling. En bristande förändringsförmåga och utvecklingskraft i den offentliga sektorn betyder att vi på längre sikt inte kommer att kunna upprätthålla den välfärdsnivå som människor förväntar sig.