

Landstingsstyrelsen

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

Ansvarskommitténs förslag tillstyrks i huvudsak. En överföring av det formella regionala utvecklingsansvaret från länsstyrelsen till en regionkommun skulle ge ökad legitimitet för att ta initiativ, samla regionens aktörer, uttala sig offentligt för regionens räkning och företräda regionen i överläggningar med staten, andra regioner m fl aktörer. För Stockholmsregionens del är erfarenheten att detta inte är en symbolfråga utan centralt. I den komplexa storstadsmiljön med ett stort antal aktörer, komplicerade genomförandeprocesser och breda kontaktytor med inte minst den statliga nivån behövs verkligen en erkänd, stark och välfungerande regional företrädare.

Vikten av den regionala organisationen lyfts fram av OECD i sin år 2006 framlagda studie, *OECD Territorial Reviews Stockholm, Sverige*. Man framhåller att den nuvarande förvaltningsstrukturen i regionen är dåligt anpassad till de uppgifter och utmaningar den står inför. Vid sidan av bristerna i infrastrukturen och i integrationen av invånare med utländsk bakgrund, lyfter OECD fram den regionala organisationen som avgörande för fortsatt internationell konkurrenskraft och att det är en av regionens allvarligaste svagheter och utmaningar.

Utgångspunkten för kommittén om behovet av en tydligare ansvarsfördelning mellan staten och regionerna/kommunerna är helt i linje med de rekommendationer som framförts inom ramen för Stockholms läns landstings arbete med att utforma förslag till en modern storstadspolitik.

Internationell konkurrenskraft och förutsättningar för en långsiktig hållbar tillväxt bör ligga till grund för ändringar i samhällsorganisationen. Storstadsregionernas förutsättningar och roll som tillväxtmotor bör därför komma till tydligt uttryck i kommande beslut med anledning av Ansvarskommitténs slutbetänkande.

Stockholms läns landsting

Postadress
Box 4414, 102 69 Stockholm

E-post
rtk@rtk.sll.se

Besöksadress
Västgötagatan 2

Kommunikationer
T-bana Medborgarplatsen, buss 59 & 66
pendeltåg Stockholm södra

Telefon
Växel 08-737 25 00

Telefax
08-737 25 66

Regelverken i de flesta länder skiljer sig åt mellan storstadsregioner och andra regioner. Ansvarskommittén borde ha kunnat visa större öppenhet för en asymmetrisk samhällsorganisation, som möjliggör lösningar som svarar mot skilda förutsättningar i olika delar av landet. Enhetlighet i samhällsorganisationen vid en viss tidpunkt bör särskilt i ett långt tidsperspektiv inte vara avgörande.

I kommande beslut bör större tonvikt läggas på regionkommuners och primärkommuners frihet att själva utforma regionernas ansvarsfördelning, liksom även frågor om indelning och regiontillhörighet.

Inom Stockholmsregionen är RUFSS redan idag regionens RUP, och med Ansvarskommitténs förslag förtydligas rollfördelningen mellan regionen och staten ytterligare, vilket är mycket positivt.

I remissen har regeringen formulerat 34 särskilda punkter som man önskar svar på från remissinstanserna huruvida man huvudsakligen tillstyrker eller avstyrker. Svaren följer här:

Staten och den kommunala sektorn

1. Den statliga styrningen av den kommunala nivån bör inriktas mot normering. Användningen av andra styrformer bör begränsas (avsnitt 3.2, 4.1)

Tillstyrker huvudsakligen.

Kommitténs förslag om att staten skall styra mer via normering och ”kunskapsstyrning” och mindre med hjälp av projekt, handlingsplaner etc. ligger mycket väl i linje med rekommendationer i Stockholms läns landstings förslag till en modern storstadspolitik. Det är dock inte bara statlig detaljstyrning, som kommittén på ett tydligt sätt vill avskaffa, utan även *omfattningen* av en statlig politik inriktad på formulering av mål, tillsyn, uppföljning och utvärdering som kan ifrågasättas. Dessa uppgifter måste kopplas till rimliga ambitioner hos regering och riksdag och till en verklig acceptans av principen om beslut på lägsta effektiva nivå och det kommunala självstyret. En omprövning krävs alltså i grunden av den statliga ambitionsnivån att styra över kommuner och regioner, om inte de problem kommittén ser idag ska återkomma i nya former.

2. Myndigheternas allmänna råd bör utmönstras (avsnitt 3.2).

Tillstyrker huvudsakligen.

Av myndigheter utfärdade tillämpningsföreskrifter utgör ofta ett demokratiskt och förvaltningspolitiskt problem. En grundläggande omprövning även av den omfattande ramlagstiftningen är nödvändig, för att t ex myndigheternas allmänna råd ska kunna utmönstras. Införande av

någon form av ”solnedgångslag” för existerande allmänna råd, som även behandlar giltigheten av eventuella tillkommande tillämpningsföreskrifter från myndigheterna, kan vara en nödvändig åtgärd.

3. Regeringen skall utforma en ordning för regelbundet återkommande samråd mellan staten och den kommunala sektorn (avsnitt 3.3).

Tillstyrker huvudsakligen.

Det finns begränsningar i vad sådana samråd kan åstadkomma. Det är dock angeläget att ekonomiska och andra förutsättningar för kommuner och regionkommuner att klara sina uppgifter kan behandlas på ett fastställt och återkommande sätt.

4. Samrådet mellan staten och den kommunala sektorn bör regleras i förordning (avsnitt 3.3).

Avstyrker huvudsakligen.

Förslaget till fastlagd ordning för samråd mellan staten och kommunsektorn är ett viktigt steg framåt. Förslaget är dock inte tillräckligt. Initiativen från central nivå gentemot den kommunala verksamheten är många, ofta inte koordinerade och skapar såväl dålig hushållning med gemensamma resurser som förvirring. Som har framförts av Sveriges Kommuner och Landstings representanter i kommittén bör den föreslagna ordningen regleras i lag. En i lag fastslagen finansieringsprincip skulle kunna vara ett inslag i detta.

Hälso- och sjukvården

Frågor 5 – 8 rör hälso- och sjukvården och behandlas inte av RTN

Regional utveckling

9. I varje län får en regionkommun (ersätter landstingen i nybildade större län, se kap.8) ett sammanhållet regionalt utvecklingsuppdrag, reglerat i en särskild lag om regionalt utvecklingsarbete (avsnitt 5.2).

Tillstyrker huvudsakligen.

Det är angeläget att, som Ansvarskommittén föreslår, slå fast att regionkommunerna ska leda och samordna det regionala utvecklingsarbetet och samverka med länets kommuner, länsstyrelser och övriga berörda statliga myndigheter. Det är likaledes angeläget att lagen slår fast att länsstyrelsen och andra statliga myndigheter ska biträda regionkommunen och beakta de regionala utvecklingsprogrammen.

Uppgifterna att utarbeta och besluta om regionala utvecklingsprogram, samt leda och samordna arbetet med detta tillstyrks. Det är mycket värdefullt att lagförslaget anger att programmen ska utgöra ett regionplaneinstrument

genom att ange geografiska regionintressen och innehålla en regiontrafikplan.

Uppgiften att regionkommunen ska utarbeta förslag till regionala strukturfondsprogram, bereda ansökningar om bidrag och avge bindande yttranden tillstyrks också, liksom att regionkommunen ska besluta om användningen av det regionala utvecklingsanslaget. För det sistnämnda gäller dock att det är bättre om medlen överförs till regionerna.

De uppgifter inom ramen för det regionala utvecklingsarbetet som kommittén därutöver föreslår ska ges till regionkommunerna tillstyrks även. Vad gäller uppgiften att bedriva lokal och regional kollektivtrafik vilar den dock redan idag enligt lag på Stockholms läns landsting.

Stockholms län har en otydlig ansvarsfördelning i frågor kring regionens utveckling. Ingen aktör har full legitimitet att ta initiativ och företräda regionen utåt. Regionens parter samverkar dock medvetet. I propositionen Regional samverkan och statlig länsförvaltning, Prop. 2001/02:7, vilken riksdagen därefter ställde sig bakom konstaterades följande:

”I Stockholms län, som inte är försökslän, har landstinget sedan länge ansvarat för vissa regionala utvecklingsuppgifter i länet. Utan att detta är reglerat av statsmakterna har ett samarbetsförhållande etablerats mellan landstinget, länsstyrelsen och kommunerna som har likhet med vad som gäller i försökslänen Skåne län och Västra Götalands län.”

Vikten av den regionala organisationen lyfts fram av OECD i sin år 2006 framlagda studie, *OECD Territorial Reviews Stockholm, Sverige*. Man framhåller att den nuvarande förvaltningsstrukturen i regionen är dåligt anpassad till de uppgifter och utmaningar den står inför. OECD lyfter fram den regionala organisationen som en avgörande faktor för fortsatt internationell konkurrenskraft och framhåller att det idag är en av regionens allvarligaste svagheter och utmaningar.

Det formella regionala utvecklingsansvaret i vårt län bör överföras från länsstyrelsen oavsett vilka överväganden som regering och riksdag i övrigt gör och vilka beslut som i övrigt fattas med anledning av Ansvarskommitténs betänkande. Regelverket skulle då bättre motsvara förhållandena i Stockholmsregionen med landstinget som lagstadgat regionplaneorgan.

10. De statliga uppgifter och resurser som samverkansorganen förvaltat överförs till regionkommunerna. Också de uppgifter och resurser som samverkansorganen övertagit från landstingen överförs till regionkommunerna (avsnitt 5.2).

Tillstyrker huvudsakligen.

Det är även angeläget betona vikten att länsstyrelsernas resurser för de regionala utvecklingsfrågorna i sin helhet överförs till regionkommunerna.

11. Som en del av det regionala utvecklingsprogrammet (RUP) skall regionkommunerna ange geografiska regionintressen, ett icke juridiskt bindande regionplaneinstrument (avsnitt 5.2).

Tillstyrker huvudsakligen.

Det är glädjande att Ansvarskommittén hänvisar till erfarenheterna av regionplanering i Stockholms län. Kopplingen mellan de regionala utvecklingsfrågorna och den fysiska planeringen är nu självklar i Stockholmsregionen. Det är värdefullt att kommittén uppmärksammar den starka kopplingen till kommunernas planering.

Det är bra att kommittén föreslår att bestämmelserna om regionplanering i PBL och i lagen om regionplanering för kommunerna i Stockholms län kvarstår. Föreslagen lag om regionalt utvecklingsarbete kompletterar väl de lagliga förutsättningarna för regionplaneringen. För Stockholmsregionen och andra områden med högt exploateringsstryck och en fullständigt integrerad bostads- och arbetsmarknad är bebyggelsestruktur och samordningen av markanvändningen viktig, vilket inte tillräckligt kommer till uttryck i de exempel på geografiska regionintressen i RUP som kommittén presenterar. De exempel som nämns är dock samtliga sådana som redan idag är viktiga delar av regionplaneringen eller vad avser de regionala miljömålen borde vara det.

12. Det skall i plan- och bygglagen (1987:10) anges att de kommunala översiktsplanerna skall innehålla ett avsnitt som redovisar hur regionintressena beaktats (avsnitt 5.2)

Tillstyrker huvudsakligen.

I samma anda kan Plan- och bygglagen, liksom annan relevant lagstiftning, även i andra avseenden ses över för att uppnå en väl fungerande integration av den regionala utvecklingsplaneringen och den fysiska samhällsplaneringen. Det bör exempelvis framgå av en kommuns översiktsplan om det har funnits invändningar mot någon del av denna, inte bara från länsstyrelsen utan även från såväl berörda kommuner som regionplaneorgan och regionkommuner i frågor av mellankommunal betydelse eller med påverkan utanför kommunens gränser. Plan- och bygglagen bör även ändras så att regionplaner i likhet med översiktsplaner har en giltighet på åtta år.

13. Det nuvarande länsanslaget ersätts av ett regionalt utvecklingsanslag, som i sin helhet disponeras av respektive regionkommun (avsnitt 5.2).

Tillstyrker huvudsakligen.

Det är dock bättre om resurserna överförs till regionerna, vilket vore i linje med kommitténs principiella uppfattning att finansiering, ansvar och befogenheter bör följas åt. Regionkommunerna bör ges motsvarande befogenheter som länsstyrelserna har idag vad gäller villkoren för hur den här typen av medel används. Sker inte detta finns risk att man bygger in en oklarhet om ansvarsfördelningen, som inte vore i linje med kommitténs principiella uppfattning.

14. Regionkommunerna får i uppgift att sköta den del av naturvården som har närmast anknytning till regional utveckling, med fokus på rumslig planering och friluftsliv, skötsel av naturreservat och annat fältarbete (avsnitt 5.2).

Tillstyrker huvudsakligen.

Frågan är inte avgörande, men ansvarsområdet passar in i det samlade regionala utvecklingsansvaret. Det förutsätter att kompetens och andra resurser överförs från länsstyrelsen.

15. Regionkommunerna övertar från länsstyrelsen uppgiften att regionalt anpassa, konkretisera och verka för de nationella miljö kvalitetsmålen (avsnitt 5.2)

Tillstyrker huvudsakligen.

Miljöfrågorna är centrala i den regionplanering som bedrivs i Stockholms län och förutsätts vara det även i regionala utvecklingsprogram i övriga landet som enligt kommitténs förslag ska ange geografiska regionintressen. Arbetet för att nå miljö kvalitetsmålen är avhängigt hur väl den regionala anpassningen och konkretiseringen har förankrats. Det är därför angeläget att arbetet med miljö kvalitetsmålen är en del av den regionala planeringen.

16. Regionkommunerna övertar från länsstyrelsen den mer utvecklingsinriktade kulturmiljövården (avsnitt 5.2).

Tillstyrker huvudsakligen.

Frågan är inte avgörande, men ansvarsområdet passar in i det samlade regionala utvecklingsansvaret. Det förutsätter att kompetens och andra resurser överförs från länsstyrelsen.

17. Regionkommunerna skall själva få avgöra fördelningen mellan olika kulturinstitutioner i länet av de statliga medel som omfattas av förordningen (1996:1598) om statsbidrag till regional kulturverksamhet (avsnitt 5.2).

Tillstyrker huvudsakligen.

Det är dock bättre om resurserna överförs till regionerna, vilket vore i linje med kommitténs principiella uppfattning att finansiering, ansvar och befogenheter bör följas åt.

18. För att säkerställa kontinuitet och genomslag för de nationella kulturpolitiska målen skall respektive regionkommun teckna ett avtal med Statens kulturråd om den övergripande användningen av de statliga medel som omfattas av förordningen (1996:1598) om statsbidrag till regional kulturverksamhet (avsnitt 5.2).

Avstyrker huvudsakligen.

Om staten anser det angeläget att styra hur dessa medel används bör man ha det fulla ansvaret för såväl finansiering som genomförande.

19. Uppgiften att fördela medel till regional projektverksamhet i fråga om jämställdhet överförs från länsstyrelserna till regionkommunerna (avsnitt 5.2).

Tillstyrker huvudsakligen.

Det är dock bättre om resurserna överförs till regionerna, vilket vore i linje med kommitténs principiella uppfattning att finansiering, ansvar och befogenheter bör följas åt.

Staten

20. Länsstyrelserna skall få i uppdrag att till regeringen redovisa tvärssektoriella kunskapsunderlag som en del i en modell för statlig samordning med ett territoriellt perspektiv (avsnitt 6.2).

Avstyrker huvudsakligen.

Ett tvärssektoriellt kunskapsunderlag är inte entydigt en angelägenhet för det statliga myndighetsuppdraget. Erfarenheten från Stockholmsregionen är tvärtom att sådant kunskapsunderlag är en av de viktigaste komponenterna i det regionala utvecklingsarbetet. Kommitténs syn på hur det arbetet ska bedrivas i framtiden är också att det inte ska vara juridiskt bindande. Det är i första hand genom samråd och dialog, med regionkommunens samlade utvecklingsresurser och politiska legitimitet som instrument, som regionintressena ska hävdas. Kommitténs konstaterande att regeringen och centrala myndigheter behöver samlade kunskapsunderlag är riktigt, men inte heller från den utgångspunkten är det givet att det är länsstyrelsen som i alla avseenden bör ansvara för detta. När sådant underlag ligger till grund för regeringens överväganden om t ex resursfördelning till infrastrukturinvesteringar är det tvärtom centralt att det är regionkommunen som ansvarar för detta.

21. Antalet län bör reduceras väsentligt (avsnitt 6.4).

Tillstyrker huvudsakligen.

Hur långtgående denna process bör bli bör dock avgöras av de berörda regionerna själva.

22. Regionala indelningar inom staten bör anpassas till en ny länsindelning (avsnitt 6.4).

Tillstyrker huvudsakligen.

Det är för sådana myndigheter vars verksamhet är av särskild vikt för den regionala utvecklingen som en ny länsindelning måste utgöra grund för regional indelning. Exempel på detta är Banverket och Vägverket. Principen om en anpassning till regional länsindelning är dock inte viktigare än möjligheten till en asymmetrisk organisation mellan regioner och mellan kommuner i olika delar av landet. För långt gående krav på anpassning av statliga regionala indelningar kan komma i konflikt med behovet att tillåta lokalt och regionalt väl fungerande lösningar vad gäller såväl ansvarsfördelning som administrativa gränser.

23. Staten övertar ansvaret för kommunernas tillsynsuppgifter (avsnitt 6.5).

Avstyrker huvudsakligen.

Ambitionen att renodla ett statligt myndighetsuppdrag är lovvärd. I vissa avseenden kan dock kommitténs föreslagna avgränsningar ifrågasättas. Delar av kommunernas tillsynsverksamhet är integrerade delar av deras verksamhet och viktiga delar av det kommunala självstyret och kontakter med medborgarna. Det gäller inte minst på plan- och miljöområdet. Länsstyrelsens tillsyn bör på dessa områden i huvudsak rikta sig mot kommunerna och dessa ansvara för sina beslut gentemot medborgare och företag. Skilda förutsättningar vad gäller kompetens och resurser talar för att även på dessa områden tillåta viss asymmetri i uppgiftsfördelningen, men i första hand bör man utgå från att kommunerna vid behov löser sådana frågor i samverkan.

24. Länsstyrelsen ges ett samlat ansvar för tillsynen inom länet (avsnitt 6.5).

Avstyrker huvudsakligen.

Ett samlat ansvar för statlig tillsyn är dock rimlig.

25. Regional tillsyn hos vissa tillsynsmyndigheter samlokaliseras med länsstyrelsen (avsnitt 6.5).

Tillstyrker huvudsakligen.

Det är dock en organisationsfråga för staten.

26. En tillsynsdelegation inrättas vid länsstyrelsen, bland annat med uppgift att samordna och planera tillsyn (avsnitt 6.5).

Avstyrker huvudsakligen.

Det är dock en intern organisationsfråga för länsstyrelserna.

27. Staten skall kunna överlåta det praktiska utförandet av avgränsade tillsynsuppgifter till enskilda kommuner (avsnitt 6.5).

Tillstyrker huvudsakligen.

Det är angeläget för att ta hänsyn till skilda förutsättningar, men utgångspunkten måste vara att tillsyn inte per definition är statlig.

Den kommunala sektorn

28. Länsstyrelserna ges i uppdrag att särskilt följa utvecklingen i länens mindre kommuner (avsnitt 7.1).

Avstyrker huvudsakligen.

Uppdraget kan uppfattas som uttryck för en statlig ambition att åstadkomma kommunsammanslagningar. Sådana kan säkert vara förnuftiga på olika håll, men de mindre kommunerna har många möjligheter att hitta lösningar på sina utmaningar, genom t ex samverkan eller regionala lösningar på frågor om ansvarsfördelning, vilket kommittén i princip vill vara öppen för.

29. Kommuner som önskar inleda en process mot sammanläggning erhåller särskilt statligt stöd (avsnitt 7.1).

Tillstyrker huvudsakligen.

30. En översyn görs av det kommunala utjämningsystemet med avseende på utfall i systemet vid kommunsammanslagningar, så att övergångsproblem undviks (avsnitt 7.1).

Tillstyrker huvudsakligen.

31. Kommuner åläggs att redovisa i vilken form och kring vad de samverkar med andra kommuner (avsnitt 7.1).

Avstyrker huvudsakligen.

Samverkan är en naturlig och omfattande del av kommunal och regional verksamhet som inte behöver redovisas särskilt.

32. Direktvalda regionala organ med egen beskattningsrätt får ett sammanhållet ansvar för regional utveckling och hälso- och sjukvård (avsnitt 7.2).

Tillstyrker huvudsakligen.

Fördelarna med direktvalda organ överväger såväl i demokrati- som effektivitetshänseende. För Stockholmsregionens del är slutsatsen grundad i storstadsregionernas mångfald och stora antal kommuner. Beskattningsrätten, kombinerad med en fungerande finansieringsprincip, är en grundläggande förutsättning inte bara för det kommunala självstyret utan även för regional utvecklingskraft. Även för statens del är det angeläget med en regional, demokratiskt förankrad mot- och samverkanspart för en fungerande dialog.

Erfarenheterna från Skåne och Västra Götaland visar att de regionala utvecklingsfrågorna inte blir lidande av att hanteras av samma organ som även har hand om tunga välfärdsfrågor. Det är dessutom inte realistiskt att tänka sig mer än ett direktvalt organ på den regionala nivån.

33. En ny geografi, nya uppgifter och ett nytt politiskt uppdrag motiverar en ny beteckning – regionkommuner (avsnitt 7.2).

Tillstyrker huvudsakligen.

Kommitténs förslag innebär så stora förändringar i förutsättningarna att en ny beteckning för dagens landsting är befogad. Beteckningen regionkommun markerar att dessa konstitutionellt är likvärdiga med primärkommunerna.

En ny regional geografi

Kommittén föreslår att en ny läns- och regionkommunindelning bör utformas enligt nedanstående sex kriterier (avsnitt 8.4)

34A. En gemensam läns- och regionkommunindelning som även statliga sektorsmyndigheter med regionindelning som regel skall följa.

Viktigt.

En gemensam läns- och regionkommunindelning är självklart angelägen. Däremot är det inte lika viktigt att hävda att statliga sektorsmyndigheters organisation som regel ska följa denna indelning. I vissa sammanhang är det mycket angeläget, men för flertalet myndigheter kan det vara irrelevant eller svårgörigt. Det är viktigare att ge möjligheter till asymmetriska lösningar för regioner och kommuner i olika delar av landet än att hävda denna del av kriteriet.

34B. Ett riktvärde för invånarantal på mellan en och två miljoner invånare och som inte utan starka skäl understiger en halv miljon invånare.

Mindre viktigt.

Stockholms län har redan idag nära två miljoner invånare, medan arbetsmarknadsregionen redan idag är större. Kriteriet är inte långsiktigt

hållbart och det är inte rimligt att förbjuda andra regioner att gå samman med Stockholmsregionen. Större skillnader mellan regionerna i storlek blir mindre problematiska med en svagare fokus på enhetlighet i statliga myndigheters regionindelning.

34C. Att varje regionkommun har ett eget regionsjukhus, eller om så inte är möjligt etablerar ett institutionaliserat samarbete med en regionkommun som har ett regionsjukhus.

Viktigt.

Kriteriet är självklart. Det är otroligt att någon regionkommun inte skulle uppfylla det.

34D. Att varje regionkommun har minst ett universitet med betydande fasta forskningsresurser.

Viktigt.

Kriteriet har betydelse med avseende på att det understryker tillväxtperspektivet som grund för regionbildning.

34E. Att arbetsmarknadsregionerna, som de beräknas se ut 2030, utgör byggstenar i läns- och regionkommunindelningen och inte bör delas annat än om mycket starka skäl föreligger.

Viktigt.

Redan idag utgör Stockholms lokala arbetsmarknadsregion ett område som sträcker sig långt utanför länets gräns. Enligt Nuteks rapport till Ansvarskommittén kommer redan 2015 hela Sörmlands, Västmanlands och Uppsala län förutom Älvkarleby att tillhöra Stockholms arbetsmarknadsregion. Regionförstoringen är en realitet. Den innebär ett antal utmaningar vad gäller t ex miljö och social sammanhållning, men är i grunden ett uttryck för en nödvändig anpassning till ändrade förutsättningar. Regionernas och därmed landets internationella konkurrenskraft är beroende av större och väl fungerande lokala marknader.

34F. Att län och regionkommuner så långt som möjligt avgränsas så att medborgarna kan känna anknytning dit.

Viktigt.

De funktionella regionerna, uttryckta som lokala arbetsmarknadsregioner, speglar människors och företags vardag, vilket är viktigt i bedömningen av vad en anknytning innebär.