

Landstingsstyrelsen

## **Yttrande över Utvecklingskraft för hållbar välfärd, delbetänkande SOU 2003:123**

Regionplane- och trafiknämnden tillstyrker i huvudsak kommitténs förslag, samt understryker därutöver ytterligare vissa aspekter av särskild betydelse för den regionala utvecklingen. Nämnden instämmer vidare i kommitténs redovisade kriterier för ansvarsfördelning och förutsättningar för framtida utveckling.

I det följande beskrivs de viktigaste aspekterna som nämnden vill lyfta fram i bedömningen av kommitténs delbetänkande.

1. Det behövs ett vidare handlingsutrymme för den kommunala sektorn, d v s kommuner, landsting och regioner.
2. Det kommunala välfärdsuppdragets omfattning och finansiering är centrala frågor i det fortsatta arbetet.
3. Den statliga sektoriseringen och detaljregleringen utgör ett av de allra största problemen idag för kommuner och landsting/regioner.
4. Den regionala samhällsorganisationen bör ges särskild prioritet i det fortsatta utredningsarbetet.
5. Tilläggsdirektiven för kommitténs fortsatta arbete bör vara relativt öppna.

### **Vidare handlingsutrymme för kommuner, landsting och regioner**

Beslut inom en enskild verksamhet bör enligt kommittén fattas på *lägsta effektiva nivå*. Nämnden anser att detta bör fastläggas som en utgångspunkt för förändringar i samhällsorganisationen. Nämnden vill sålunda framhålla att en sådan grundprincip bör kunna ges en formell ställning i framtida lagstiftning. Formerna för etablerandet av denna bör behandlas i det fortsatta utredningsarbetet.

Kommittén identifierar en tydligare ansvarsfördelning som en avgörande faktor. Nämnden instämmer i att en tydlig ansvarsfördelning för att reglera och utöva tillsyn, tillhandahålla, finansiera och utföra offentliga uppgifter är nödvändig. Enligt nämndens uppfattning bör det klargöras att detta innebär en tydligare uppdelning mellan statliga och kommunala ansvarsområden, i stället för en uppfattad delegation av genomförandeansvar.

Statens inflytande över den regionala utvecklingen kan inte med framgång utövas med hjälp av detaljregleringar från den nationella nivån eller med direktstyre genom statliga tjänstemän. Den av de tre föreslagna strategierna som handlar om ökad utvecklingskraft på statlig nivå måste utgå från detta för att vara relevant. Relationen mellan staten och de regionala självstyrelseorganen måste påverkas av det faktum att den politiska uppgiften idag är att mobilisera och utveckla de regionala resurserna.

Det finns en stark koppling mellan samhällsorganens möjligheter att skapa förutsättningar för tillväxt och ett vidare handlingsutrymme för den kommunala sektorn. Nämnden instämmer i kommitténs beskrivning av vikten för tillväxten av begrepp och företeelser som innovationssystem, närhet, klusterbildning, regionförstoring, partnerskap och flernivåstyrning. I en globaliserad ekonomi blir företagen allt mer beroende av en väl fungerande omvärld och ställer krav på denna. Nämnden instämmer i kommitténs konstaterande att många av dessa krav förutsätter ett regionalt perspektiv.

Det statliga ansvaret för tillväxt och välfärd kommer inte att minska, men måste enligt nämndens uppfattning omriktas så att ett vidare handlingsutrymme ges för den kommunala sektorn, liksom för företag och enskilda. Inte bara statlig detaljstyrning utan även *omfattningen* av en statlig politik inriktad på formulering av mål, tillsyn, uppföljning och utvärdering kan ifrågasättas. Dessa uppgifter måste kopplas till rimliga ambitioner hos regering och riksdag, en realistisk syn på resultatstyrningsmodellens möjligheter att styra den nationella politiken och till en verklig acceptans av principen om beslut på lägsta effektiva nivå och det kommunala självstyret.

Förekomsten och omfattningen av statlig styrning av den kommunala sektorn behöver alltså prövas i grunden. Det är en nödvändig del av kommitténs arbete med att skapa organisatoriska förutsättningar för en reformerad och långsiktigt hållbar förvaltnings- och välfärdspolitik. För kommunala tjänster och beslut som till innehåll och process även fortsättningsvis behöver vara hårt styrda, kan ifrågasättas om de egentligen borde vara statliga.

Kommittén konstaterar att återkommande kritik riktas mot att initiativen från central nivå gentemot den kommunala verksamheten är för många, att de inte är koordinerade och att de skapar såväl dålig hushållning med gemensamma resurser som förvirring. Då drivkrafterna för den hittillsvarande utvecklingen är starka anser nämnden att kommittén måste pröva förutsättningarna att introducera grundlagsfästa eller andra restriktioner för sådana initiativ, vad gäller såväl innehåll som process. En stärkt finansieringsprincip är ett exempel på detta. Den kommande författningsutredningen måste samordnas med Ansvarskommitténs arbete.

Nämnden instämmer i att en omfattande ramlagstiftning, med av myndigheter utfärdade tillämpningsföreskrifter utgör ett demokratiskt och förvaltningspolitiskt problem. En grundläggande omprövning är nödvändig

och kommittén kan gärna pröva frågan om att införa någon form av ”solnedgångslag” för sådana föreskrifter.

En synnerligen viktig uppgift för den nationella statliga nivån kommer i ökad utsträckning att vara att begränsa EU:s detaljstyrning och omfattningen av dess politik riktad mot lokal och regional nivå. Nämnden instämmer därför i kommitténs uppfattning att arbetet med att forma de svenska ställningstagandena inom EU:s beslutsprocess behöver breddas. Dessa måste grunda sig på den samlade svenska representativa demokratins intressen.

### **Välfärdsuppdragets omfattning och finansiering**

Nämnden konstaterar att ambitionsnivåer för välfärdens omfattning samt möjligheter till finansiering är grundläggande. Kan inte de frågorna hanteras kommer de övriga frågeställningar som kommittén tar upp att bli tämligen irrelevanta. Ett mycket tydligt men komplext exempel utgörs av hälso- och sjukvården. Samtidigt är detta knappast något som kommittén i sak kan lösa, utan det handlar om att pröva och föreslå organisations- och beslutsformer som över tiden kan hantera prioriteringar. Nämnden vill också framhålla att perspektivet inte enbart kan vara hur välfärdstjänster ska organiseras och finansieras. Även om den framtida ansvars- och uppgiftsfördelningen för t ex hälso- och sjukvården blir en prioriterad fråga i de fortsatta diskussionerna om samhällsorganisationen, är det angeläget att de även handlar om hur tillväxt i samhället kan skapa förutsättningar härför.

Samhällsorganens förmåga att effektivt i framtiden tillhandahålla välfärdstjänster kräver ett vidare handlingsutrymme för den kommunala sektorn. Kommittén noterar att omprövning, förändring och avveckling av offentliga åtaganden blir än viktigare i framtiden, mot bakgrund av hur de ekonomiska förutsättningarna förändras. Nämnden vill i anslutning till det framhålla att möjlighet att utkräva ansvar, beslutens legitimitet och hur väl dessa svarar mot medborgarnas skiftande och föränderliga behov och önskemål, troligen är avgörande för en långsiktig uppslutning bakom en skattefinansierad välfärd.

Nämnden instämmer i kommitténs observation att en väl fungerande arbetsmarknad och ett ökat arbetskraftsutbud är avgörande förutsättningar för att den offentliga välfärden i framtiden ska kunna finansieras. I den regionala utvecklingsplanen för Stockholmsregionen är en strategi att stärka regionens innovationsmiljö. Regionen ska således vara ett centrum för generell förnyelse och innovation, mer än att vara centrum för en viss verksamhet. Invandras integration i arbetslivet och behovet av lättnader i arbetskraftsinvandringen framhålls även. Det här är exempel på regionala frågor som lägger grunden för välfärdens finansiering och som till stor del är beroende av statens stöd genom regelverk och åtgärder riktade till samhället i stort, snarare än av statlig styrning av regionala organs agerande.

Kommittén uppmärksammar problematiken i och vikten av att definiera viktiga begrepp som likvärdighet och likformighet. Nämnden konstaterar att krav på likvärdighet måste begränsas, såväl från finansiell synpunkt som med hänsyn till möjligheten till ett reellt kommunalt självstyre. De närmare innebörderna av sådana begränsningar bör prövas inom område för område. En aspekt på likvärdighet är att med ett bredare perspektiv, t ex ett EU-perspektiv, kan svenska inomnationella skillnader komma att framstå som tämligen marginella.

### **Statlig sektorisering och detaljreglering är ett problem**

Det är angeläget understryka att självstyrelseorganen på regional nivå, landsting/regioner eller samverkansorgan, bör ansvara för samordningen av för regionen viktiga frågor även i de fall den inbegriper statliga uppgifter. Tydliga direktiv till statliga myndigheter om att medverka i detta är nödvändiga för att motverka ett skadligt sektorstänkande. Det bör vara en utgångspunkt för kommitténs arbete med den strategi som ska behandla flernivåstyrning. Flernivåstyrning är en etablerad företeelse i ett modernt utvecklat samhälle, särskilt i ett storstadsperspektiv, och måste bättre än idag förenas med tydliga ansvarsfördelningar. Ett specifikt statligt samordningsbehov kan finnas i olika sammanhang, men avgörande för detta är samordningen på nationell nivå och bör i första hand gälla de uppgifter som identifierats som ett tydligt statligt ansvar.

Kommittén beskriver omvärldsförändringar i termer av flernivåstyrning, partnerskap och förhandlingsekonomi. Nämnden konstaterar att medborgarnas svårigheter att få insyn i och påverka informella beslutsprocesser och nätverk mellan offentliga och privata aktörer kan bli problematisk och leda till bristande demokratisk legitimitet. Nämnden anser emellertid att ett tydligt ansvar som läggs på självstyrelseorganen för samordning och skapande av arenor för samverkan mellan regionens aktörer, kan vara ett viktigt sätt att säkra en sådan legitimitet och samtidigt nå önskad flexibilitet och leveransförmåga.

Ett exempel på område inom vilket den statliga sektoriseringen är ett problem är kommunikationsområdet. Det gäller t ex för planering och beslut av infrastrukturinvesteringar. Dessa är av stor vikt för tillväxt och välfärd och är per definition långsiktiga. Det är inte rimligt att behandla dessa frågor skilt från t ex bostadsbyggande och övrig översiktlig samhällsplanering, dels för att de är ett viktigt element i denna, dels för att bedömningarna av ofta kostsamma infrastrukturprojekt måste ske i ett större sammanhang. I Stockholmsregionen behandlas därför dessa frågor som en naturlig del av regionplaneringen och är följaktligen framträdande i den antagna regionala utvecklingsplanen, RUF5. Inom ramen för denna skapas självfallet även en transportslagsövergripande helhetssyn. Trots detta innebär ändå den statliga sektoriseringen för Stockholmsregionens del, liksom för övriga landet, att planering och genomförande av viktiga investeringar försvåras.

Även i övriga regioner, inte minst i försöksregionerna med självstyrelseorgan, är kommunikationsinfrastrukturen en viktig del av en

regional utvecklingsplanering och hanteringen av investeringsbeslut en av de viktigaste genomförandeprocesserna för mål och inriktningar i de regionala utvecklingsprogram, RUP, som arbetas fram.

Uppdelningen av de formella statliga planprocesserna i tre parallella processer, med olika geografisk indelning, ger inte grund för en enhetlig och tydlig redovisning av vilka åtgärder som planeras genomföras i regionen och deras konsekvenser. Förutsättningarna för de två nationella planerna och länsplanen hänger intimt samman. En gemensam analys är nödvändig för att det ska gå att framställa trovärdiga argument för satsningar. För detta är den regionala nivån lämplig, men samma behov finns på nationell statlig nivå, i överensstämmelse med kommitténs uppfattning att ett samlat tvärsektoriellt handlingsutrymme på olika nivåer är en förutsättning för framtida utveckling.

### **Den regionala samhällsorganisationen**

Kommittén anser att den regionala samhällsorganisationen är en av de konkreta frågeställningar som ska ges särskild prioritet i det fortsatta utredningsarbetet. Nämnden instämmer i detta. Den regionala nivån är inte bara särskilt komplex, utan även av särskild betydelse för att skapa goda tillväxtförutsättningar. Den regionala samhällsorganisationen behöver därför utformas så att den både kan hantera de regionala utvecklingsfrågorna och tunga välfärdsfrågor som hälso- och sjukvården.

Nämnden noterar att kommittén även i sitt redovisade ytterlighetsalternativ med ett framtida direkt statligt ansvar för välfärdstjänster, beskriver att det kommunala uppdraget (kommuner och regioner) bl a ska bestå i fysisk planering, kollektivtrafik, kultur, samt närings- och tillväxtpolitik. Det är samtliga frågor som i Stockholmsregionen i större eller mindre omfattning behandlas av landstinget på regional nivå.

I en storstadsregion är det uppenbart att ett stort antal viktiga samhällsfunktioner måste kunna hanteras i ett regionalt perspektiv. Den pågående och önskade regionförstoring som sker på många håll i landet gör det perspektivet, och Stockholmsregionens erfarenheter, allt mer intressant. De delfrågor om ansvarsfördelning mm som kommittén listar är relevanta. När man ska besvara dem kan dock konstateras att möjlighet till en asymmetrisk organisationsform och ansvarsfördelning mellan nationell, regional och liksom lokal, nivå är nödvändig.

De regionala skillnaderna kommer att vara fortsatt mycket stora i Sverige och med hänsyn till strukturomvandling mm förmodligen än större i framtiden. Så är t ex görligheten i att samordna kommunernas planering och verksamhet beroende av antalet kommuner i regionen. I en liten region har ett indirekt valt regionalt organ lättare att verka än i en storstadsregion.

Lagstiftningen har till viss del även tidigare tagit hänsyn till regioners skilda förutsättningar och har för Stockholms län givit landstinget ansvar för regionplanering och kollektivtrafik. En anpassning av ansvarsfördelningen

mellan kommuner och landsting har även möjliggjorts av att Stockholms läns landsting genom kommunallagens 2 kap § 6 får ha hand om sådana angelägenheter inom en del av landstinget som kommunerna där egentligen skall sköta, om det finns ett betydande behov av samverkan och detta inte kan tillgodoses på något annat sätt. Lagstiftaren har då förutsatt att landstinget vidtar eventuella åtgärder i samverkan med kommunerna. Nämnden anser att lagstiftningen i ökad utsträckning ska ge regionerna möjlighet att själva utforma sin organisation och ansvarsfördelning.

### **Tilläggsdirektiven bör vara relativt öppna**

Frågorna om utvecklingskraft för hållbar välfärd, förutsättningar för och organisation av den offentliga samhällsorganisationen, är av centralt intresse för hela samhället.

Nämnden anser att det förslag till uppläggning av det fortsatta arbetet som kommittén presenterar på ett rimligt sätt kan svara mot förväntningar och ibland motstridiga intressen i olika delar av samhället. Även om vissa konkreta frågeställningar, som de vilka utpekats av kommittén, är otvetydigt angelägna är det viktigaste nu ändå att kommittén inte begränsas i sitt fortsatta arbete av kommande tilläggsdirektiv.

Tilläggsdirektiven ger dock en god möjlighet att komplettera innehållet i det fortsatta arbetet. Nämnden vill sålunda peka på vikten av att kommitténs arbete samordnas med översynen av plan- och bygglagstiftningen och miljöbalken. Betydelsen av att pröva förutsättningar för och konsekvenser av en asymmetrisk samhällsorganisation kan vidare gärna framhållas i tilläggsdirektiven. Det kan för tydlighets skull vara lämpligt att regeringen även tydliggör att kommittén skall föreslå de grundlagsändringar som man eventuellt kan se behov av.

### **Täcker utredningens analys in de viktigaste frågeställningarna?**

I stort sett är svaret ja på rubrikens fråga.

Ansvarskommittén är inte en demokratiutredning, i bemärkelse att man skulle fokusera på de demokratiska processerna i sig, men nämnden vill stryka under det grundläggande i kommitténs första kriterium, demokrati och legitimitet, som kan tjäna som måttstock i överväganden om uppgifts- och ansvarsfördelning.

Kommittén konstaterar att uthållig tillväxt och tillräckliga ekonomiska resurser är avgörande förutsättningar för välfärdsutvecklingen. Utgångspunkten för kommitténs arbete är dock ett i huvudsak mer begränsat perspektiv, att pröva förutsättningarna för den offentliga verksamheten. Nämnden vill här framhålla att samhällsorganens förutsättningar och förmåga att gentemot samhället i stort främja ekonomisk tillväxt och internationell konkurrenskraft, en långsiktigt hållbar livsmiljö och goda och jämlika levnadsvillkor, är av särskild betydelse, särskilt sett ur ett långsiktigt perspektiv.

Det av kommittén använda breda begreppet medskapande bör, inte minst ur ett storstads- och regionalperspektiv på tillväxt och utveckling, inkludera själva den grundläggande mångfalden av aktörer, i form av individer, företag, organisationer o s v som genom ett otal beslut formar framtiden. Det är grunden för regional utveckling och modern regional planering. Nämnden vill gärna även stryka under att kommitténs konstaterande, att praktiskt taget varje samhällsområde kännetecknas av att offentliga och enskilda insatser tillsammans bestämmer verkligheten, i hög grad gäller för regional utveckling.

I de strategier som kommittén önskar utveckla måste även frågor om verksameters finansiering behandlas. Ett självständigt kommunalt ansvar förutsätter att huvuddelen av den kommunala verksamheten finansieras med egna skatteintäkter eller avgifter. Även inom en strategi för flernivåstyrning är de olika nivåernas möjligheter att samverka, exempelvis om infrastrukturinvesteringar, beroende av de reella finansiella förutsättningarna. Enligt nämndens uppfattning bör kommittén i sitt arbete ha som målsättning att i största möjliga utsträckning försöka minska rundgången av offentliga medel och därmed skapa tydlighet gentemot medborgarna om ansvaret för skilda beslutsprocesser.

### **Vilka sektorer/verksamhetsområden bör kommittén särskilt analysera i det fortsatta utredningsarbetet?**

Viktiga frågor som behandlas av kommittén rör de ekonomiska förutsättningarna att klara framtida samhällsåtaganden, samt finansiering och tydliga ansvarsförhållanden. Ett område som kommittén i det perspektivet särskilt bör analysera är de långsiktiga investeringarna i infrastrukturen.

Nämnden har i ett antal studier jämfört trafikpolitiken i storstadsregioner i och utanför Europa. Betydelsen av långsiktiga väl förankrade investeringsbeslut, som för alla inblandade parter ger förutsägbarhet genom säkrade finansieringskoncept är uppenbar. Det ger avdramatiserade diskussioner inför genomförandet av beslutade investeringar, hög planeringssäkerhet och möjliggör genomtänkta satsningar på t ex kollektivtrafiken utan alltför mycket konfliktfyllt förhandlande på nationell, regional eller kommunal nivå. Det schweiziska systemet för järnvägens investeringar, som bygger på långsiktiga demokratiskt förankrade investeringsplaner och alternativ finansiering, är t ex väl värt för kommittén att studera.

Under flera år har nämnden tagit fram utredningar kring Stockholmsregionens/storstädernas funktion och betydelse och har analyserat storstadspolitiken i såväl Sverige som andra länder. Stockholms läns landsting utformar nu, i samverkan med andra aktörer i och utanför regionen, förslag till en modern nationell storstadspolitik. Motiven för detta är att storstäderna skiljer sig från den genomsnittliga regionen i sådan omfattning att nationella regelverk och nationell politik måste ta hänsyn till

detta. Om inte, kommer möjligheterna att klara nationella mål för tillväxt, miljö, övergång till högre studier o s v att avsevärt försvåras. En modern nationell storstadspolitik berör en lång rad politikområden, såsom;

- En näringspolitik som förenklar för företag och en innovationspolitik som stöder skapande miljöer.
- En arbetsmarknadspolitik med större mångfald av arbetsförmedlingstjänster.
- En integrationspolitik som breddas till sitt innehåll och medger individualisering.
- En forsknings- och högskolepolitik som främjar framväxten av "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 processerna förenklas.
- En transportpolitik med för storstäder mer ändamålsenliga beslutsformer och ökade investeringar i infrastruktur av nationellt intresse.
- En bostadspolitik med starkare incitament för bostadsbyggande i storstäderna och ökad konkurrens inom byggbranschen.

#### **Vilka frågor/problem inom ovanstående sektorer/verksamhetsområden bör kommittén särskilt ägna sin analys åt?**

Kommittén har i sig rimligen inte möjlighet att utforma politiken inom ovan relaterade sektorer/verksamhetsområden, men bör ta till sig perspektiven och beakta de förslag som landstinget m fl lägger fram när man utvecklar strategier för utveckling av samhällsorganisationen.

I Stockholmsregionen har vi förenat en regional utvecklingsplanering med regionplanering enligt PBL. Det är naturligt och angeläget att vår regions erfarenheter tas till vara i de processer och överväganden som på nationell nivå pågår för att skapa goda utvecklingsförutsättningar för alla delar av Sverige. Ansvarskommittén bör i sina analyser och överväganden särskilt uppmärksamma detta.

Kommitténs fortsatta arbete bör vidare samordnas med PBL-utredningen och översynen av miljöbalken. Dessa utredningar behöver tillföras Ansvarskommitténs perspektiv, samtidigt som de i sin tur behandlar viktiga frågor för det lokala och regionala självstyret och ansvarsfördelningen mellan detta och staten.