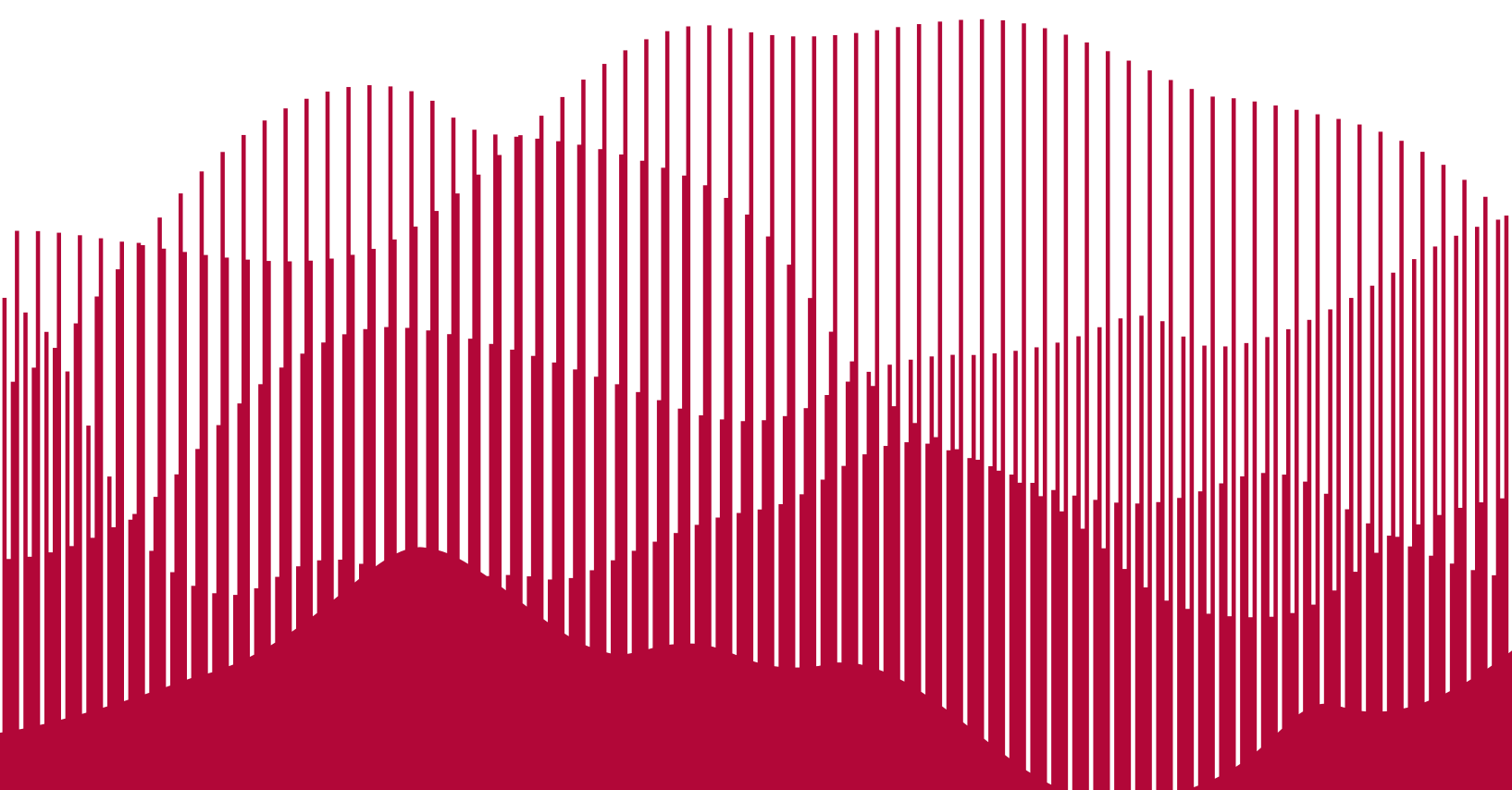


# Ansvarskommittén och storstaden

RAPPORT NR 8:2007





# **Ansvarskommittén och storstaden**

## Ansvarskommittén

**Regionplane- och trafikkontoret (RTK) ansvarar** för regionplanering, översiktlig trafikplanering och regionala utvecklingsfrågor i Stockholms län. RTK arbetar på uppdrag av Regionplane- och trafiknämnden (RTN) och tillhör Stockholms läns landsting.

**RTK bidrar till Stockholmsregionens utveckling** genom en utvecklingsplanering som grundas på kvalificerat underlag och som genom samverkan och kommunikation leder till en gemensam syn på regionens utveckling hos regionens aktörer. RTK och RTN ska ge förutsättningar och ta initiativ för att den övergripande visionen och planeringsinriktningen enligt gällande Regional utvecklingsplan för Stockholms län (RUF 2001) ska bli verklighet.

**RTK bevakar systematiskt utvecklingen** i regionen och omvärlden. I RTK:s rapportserie presenteras kunskapsunderlag, analyser, scenarios, kartläggningar, utvärderingar, statistik och rekommendationer för regionens utveckling. De flesta rapporter är framtagna av forskare, utredare, analytiker och konsulter på uppdrag av RTK. På [www.rtk.sll.se/publikationer](http://www.rtk.sll.se/publikationer) finns möjligheter att ladda hem digitala versioner, beställa eller prenumerera på våra rapporter.

Citera gärna innehållet i rapporten men uppge alltid källan. Även kopiering av sidor i rapporten är tillåtet förutsatt att källan anges och att spridning inte sker i kommersiellt syfte. Återgivning av bilder, foto, figurer och tabeller (digitalt eller analogt) är inte tillåtet utan särskilt medgivande.

### **Regionplane- och trafikkontoret**

Box 4414, 102 69 Stockholm  
Besök Västgötagatan 2  
Tfn 08-737 25 00, Fax 08-737 25 66  
[rtk@rtk.sll.se](mailto:rtk@rtk.sll.se) [www.rtk.sll.se](http://www.rtk.sll.se)

### **Konsult**

Lennart Nordfors, Gullers Grupp Informationsrådgivare AB.

**Grafisk form och produktion** Mediablocket  
**Tryck** AB Danagårds Grafiska, Ödeshög 2007

RTN 2005-0134  
ISSN 1104-6104  
ISBN 987-91-976060-7-3

## Förord

Den parlamentariska Ansvarskommitténs huvudbetänkande är utsänt av regeringen på bred remiss. Frågor om ansvarsfördelningen mellan olika nivåer i samhället liksom frågor om regional organisation är mycket väsentliga för Stockholmsregionens utveckling. Inte minst OECD har i sin studie förra året av regionen lyft fram dessa frågor som avgörande för en fortsatt internationell konkurrenskraft. Regionplane- och trafikkontoret vid Stockholms läns landsting har sedan flera år och i samverkan med bl.a. andra storstadsregioner utvecklat innehåll i en modern storstadspolitik. Kontoret har även i uppdrag att stödja regionens aktörer med underlag i frågor om den regionala utvecklingen och har därför tagit fram den här studien av hur Ansvarskommittén behandlar storstadsfrågor och Stockholmsregionen.

Regionplane- och trafikkontoret hoppas att den här studien kan vara till nytta för alla som har intresse av att storstadsfrågor blir uppmärksammade i den fortsatta diskussionen om Sveriges offentliga organisation och inte minst för dem som har anledning att skriva remissyttranden över Ansvarskommitténs förslag. Projektansvarig på kontoret har varit Börje Wredén.

Stockholm i maj 2007

Sven-Inge Nylund

Regionplanedirektör

## Innehåll

Förord.....	3
Inledning .....	5
En modern storstadspolitik enligt RTK .....	6
Ansvarskommitténs uppdrag .....	10
Storstadsdimensionen i Ansvarskommitténs uppdrag .....	12
Delbetänkandet .....	11
Promemorior och rapporter inför Kommitténs delbetänkande .....	13
Storstadsdimensionen i förarbetena .....	14
"Utvecklingskraft för hållbar välfärd" .....	14
Storstadsdimensionen i delbetänkandet .....	16
Remisserna.....	18
Storstadsdimensionen i remissvaren .....	19
Slutbetänkandet.....	19
Förarbeten inför slutbetänkandet .....	20
Storstadsdimensionen i beställda förarbeten.....	23
"Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft" .....	25
Storstadsdimensionen i slutbetänkandet .....	27
Ansvarskommittén och storstaden: slutsatser .....	29
Litteraturförteckning .....	31
Bilaga: Regionfrågans utveckling i rikspolitiken.....	33

## Inledning

Rapporten besvarar frågan om, och i så fall hur, storstadsfrågorna reflekteras i Ansvarskommitténs arbete och resultat. Förekomst av storstadsfrågor eller storstadsdimension har sökts på två sätt. Dels kan det handla om sammanhang där storstaden (eller namngivna storstäder) omnämns särskilt i resonemangen. Dels kan det handla om sammanhang där storstaden inte omnämns uttalat, men där frågor som kan antas vara speciellt viktiga för storstäders förutsättningar tas upp.

Vad är speciellt viktigt för storstaden? Den frågan besvaras i nästkommande avsnitt genom att Regionplane- och trafikkontorets rapport ”En modern nationell storstadspolitik” från 2003 refereras. Rapporten handlar om vilken typ av nationell politik som krävs för att storstaden ska kunna utvecklas positivt. Utgångspunkten har sålunda varit att om den typ av politik som tas upp i rapporten återfinns i Ansvarskommitténs arbete så är det av särskilt intresse.

Därefter sker en genomgång av Ansvarskommitténs arbete i kronologisk ordning. Direktiven, underlagen, delbetänkandet, remissvaren och slutbetänkandet refereras och analyseras ur storstadsperspektiv. När det gäller underlagen har betydligt fler än dem som tas upp denna rapport gått igenom. Metoden har varit att i ett första skede göra ett urval av de underlag där det har funnits anledning att misstänka att storstadsfrågor kommer att behandlas. I referaten i denna rapport återfinns dock endast de underlagsrapporter där storstadsfrågan verkligen har behandlats.

Slutsatser om förekomst av en storstadsdimension hos Ansvarskommittén redovisas löpande. Dessa slutsatser sammanförs till sist i ett avslutande avsnitt där huvudsvaret på rapportens frågeställning redovisas. I en bilaga återfinns en kort genomgång av hur regionfrågan behandlats i svensk politik fram till att Ansvarskommittén fick sitt uppdrag. Syftet är att den läsare, som så önskar, ska kunna sätta in Kommitténs arbete i ett större sammanhang av utredningar och offentliga beslut.

I slutfasen av arbetet med denna rapport lade Ansvarskommittén fram sitt slutbetänkande. Detta har endast kunnat behandlas mer översiktligt i den här rapporten. En mer detaljerad genomlysning av slutbetänkandet återstår att göra. En sådan bedöms dock inte rubba rapportens beskrivning och huvudslutsatser.

## En modern storstadspolitik enligt RTK

De tankar om en modern storstadspolitik som RTK utarbetat i skriften ”En modern nationell storstadspolitik”<sup>1</sup> ger ledning i arbetet med att analysera Ansvarskommitténs arbete. RTK och andra aktörer har under en längre tid arbetat med att analysera storstadens speciella förutsättningar och funktionssätt. Bakgrunden till detta arbete har varit en kraftig växt och förändring av storstädernas funktionssätt under de senaste decennierna där man kan konstatera att statsförvaltningens uppbyggnad inte är anpassad till storstädernas utveckling. Angående statsförvaltningens utformning konstaterar RTK bland annat att:

”Den tar i begränsad omfattning hänsyn till storstadens särskilda förutsättningar, möjligheter och problem – mångfald storlek och täthet. Den nationella politiken har heller inte beaktat funktionella samband mellan olika geografiska områden, län eller delar av län.”<sup>2</sup>

I arbetet med en ny storstadspolitik finns alltså tydliga kopplingar till Ansvarskommitténs uppdrag. I grunden ligger ett konstaterande om att statsförvaltningen behöver omformas så att den kan anpassas efter den utveckling som skett i regionerna och de problem och möjligheter dessa har att hantera i dag. Till stor del handlar denna utveckling om att bryta upp hinder mellan offentliga organisationers administrativa gränser och de funktionella regioner människor och verksamheter verkar i.

I RTK:s arbete konstateras också att storstäderna behöver andra system än glest befolkade regioner eftersom storstädernas storlek, täthet och mångfald ställer helt andra krav på till exempel arbetsformer. Bland annat nämns svårigheten att skapa representativa styrgrupper i en region där antalet berörda aktörer är näst intill oräkneligt. Sektorssamordning har i hög grad skett i form av projekt; exempel är den existerande storstadspolitikens fokus på projekt i utsatta områden och tillväxtavtalen som i praktiken är en serie projekt som tagits fram i dialog med aktörer inom en region. Storstaden behöver i stället ”tydlighet (transparens), överskådlighet och enkelhet i regelverken. Särskilt i en komplex och internationellt öppen ekonomi, där aktörernas tillgång till nätverk och lokalkännedom varierar, är tydliga och generella ramverk och institutioner viktiga.”<sup>3</sup>

Traditionellt har storstadspolitik kommit att förknippas med insatser för socialt utsatta områden, detta trots att de första propositionerna på området innehöll skrivningar om såväl tillväxt som social utveckling. I arbetet med en modern storstadspolitik breddas definitionen av vad som är storstadspolitik till att även omfatta närings- och innovationspolitik, forsknings- och utbildningspolitik, kulturpolitik, arbetsmarknadspolitik, plan- och byggfrågor, miljöpolitik, trafikpolitik och bostadspolitik.<sup>4</sup>

När man studerar storstäders funktionssätt finns ett antal gemensamma drag eller förutsättningar som den politiska organisationen bör ta hänsyn till eller utgå ifrån:<sup>5</sup>

- *Den funktionella utbredningen av storstadsregionerna varierar och förändras över tid.*

I en storstadsregion finns olika funktionella regioner för olika företeelser, ekonomiska nätverk och utbyte kan t.ex. ha en helt annan utbredning än arbetsmarknaden. De funktionella regionerna utökas också över tid i takt med att pendling och transporter förändras.

<sup>1</sup> RTK, Storstadspolitik 5:2003, *En modern nationell storstadspolitik*

<sup>2</sup> Ibid, s. 22

<sup>3</sup> Ibid, s. 26

<sup>4</sup> Ibid, s. 25

<sup>5</sup> Ibid, s. 9 f



## Ansvarskommittén

- Storstäderna kännetecknas av en *betydande täthet*. Tätheten utgör en grogrund för innovationer på grund av en mångfald av mötesplatser, nätverk och idéer.
- Storstäderna har en *komplexitet och mångfald*. De stora städerna hyser en stor mängd människor och verksamheter. Den större och bredare marknaden ger utrymme för specialiserade verksamheter och en möjlighet att attrahera nya verksamheter. Spridningsmönster visar att de nya verksamheter som uppstår i storstäderna senare sprider sig ut i landet. Mångfalden bidrar inte bara till ett bredare kultur- och näringsliv utan innebär också att det finns fler aktörer att ta hänsyn till än i andra regioner.
- Storstäderna präglas av en *internationell öppenhet*. Storstäderna ingår i internationella nätverk som gör att de fungerar som importhamnar för nya idéer, trender och värderingar. Storstadens mångfald gör att de blir en smältdegel men också konfliktplats för olika kulturer och subkulturer.
- Storstäderna har en hög *rörlighet*. Människor och verksamheter flyttar in och ut ur, och även inom, regionen i betydligt större omfattning än andra regioner. Detta innebär att de aktörer de offentliga organen har att interagera med kan variera kraftigt över tid och även deras representativitet kan skifta. Situationen med en snabb omsättning av aktörer i regionen gör det viktigt med långsiktiga initiativ vad gäller insatser för förnyelse och utveckling eftersom ”korta projekt riskerar att förloras i den rörliga miljön”<sup>6</sup>.
- Storstäderna lider av *trängsel* och ett *högt kostnadsläge*. Storleken och tätheten medför också problem med trängsel och överhettning. Dessa problem yttrar sig i långa restider, höga boendekostnader, risk för segregation, komplicerade beslutsprocesser med mera.

Huruvida Ansvarskommittén fört resonemang som hanterar dessa förutsättningar eller lämnat förslag som syftar till att hantera dessa problem/möjlighetsområden är således en fråga som bör ställas om man vill analysera Kommitténs arbete ur ett storstadspolitiskt perspektiv.

Inom ramen för RTK:s storstadspolitiska arbete förs även fram en del beskrivningar och förslag med direkt bäring på samhällsorganisationen dessa är också intressanta att beakta vid en storstadspolitisk analys av Ansvarskommitténs förslag:

- Vad gäller *statens roll* bör den vara att ”lägga fast långsiktiga regler och ramar inom vilka regionerna kan verka”<sup>7</sup>. Rollfördelningen mellan staten och storstäderna bör vara tydlig och bygga på ett självständigt regionalt och kommunalt beslutsfattande. För infrastrukturfrågor som trafik- och bostadsförsörjning är behovet av förändrade regelverk och nya styrmedel särskilt påtagligt eftersom dagens system bland annat inte är anpassade efter den mångfald aktörer som finns i en storstadsregion.
- Vad gäller de *regionala aktörerna* bör storstäderna få ett eget ansvar för att stärka den internationella konkurrenskraften och bekämpa segregation. Regionerna bör även svara för gemensamma utvecklingsmiljöer, det regionala partnerskapet, företräda regionen externt och det inomregionala samspelet mellan olika kommuner.

---

<sup>6</sup> Ibid, s. 10

<sup>7</sup> Ibid, s. 24

## Ansvarskommittén

- *Kommunerna* i en storstadsregion bör få ett tydligare ansvar för att verka för att regionens gemensamma mål uppnås. Det kommunala uppdraget är att se till den egna befolkningens intressen men samtidigt är kommunerna i storstäderna starkt beroende av varandra. Kommuner med varierande storlek, befolkning och skattekraft ska i dag tillsammans med regionala och statliga aktörer genomföra en rad viktiga åtgärder inom t.ex. markförsörjning, transportförsörjning och miljö. Mångfalden och storleken hos kommunerna i en storstadsregion gör det svårare att enas om politiska åtgärder och mål än i andra regioner.

Det finns således ett antal förslag, resonemang och förutsättningar rörande storstadsregionernas funktionssätt som är värda att beakta om man ska föreslå en ny samhällsorganisation för dessa regioner. Dessa förutsättningar skiljer sig betydligt från mer glest befolkade regioner och organisationssätten bör därför kunna skilja sig åt mellan storstadsregioner och andra regioner om man vill uppnå bästa funktionalitet. De viktigaste frågorna för storstadsregionerna att hantera är de funktionella regionernas utbredning över administrativa gränser, mångfalden av och rörligheten hos aktörer i regionen samt täthet och trängsel. På vilket sätt Ansvarskommittén fört resonemang i dessa banor blir alltså en central fråga i studiet av hur Kommittén behandlar storstädernas problematik i sina förslag.

RTK har även låtit studera hur den regionala och lokala nivån samt storstäder organiseras i andra europeiska länder.<sup>8</sup> I detta arbete framkommer ett antal slutsatser om samhällsorganisationen som kan vara värda att beakta när man diskuterar förändringar i den svenska förvaltningsmodellen, särskilt rörande storstädernas organisation. De viktigaste iakttagelserna i ett europeiskt perspektiv är:

- Utvecklingen av det regionala och lokala styrelseskicket går i två riktningar. Dels mot mer ”governance” där de formella institutionerna minskar i betydelse och dels mot att regionnivån tydliggörs och ökar i betydelse. Bakgrunden till denna utveckling anses främst bero av:<sup>9</sup>
  - en ökad urbanisering med större funktionella regioner,
  - globaliseringen som medför att regioner blir noder i internationella nätverk och får en mer framträdande roll i den ekonomiska politiken,
  - europeiseringen där EU driver en politik som gör att regionerna får ökad betydelse,
  - en modernisering som medfört att medborgarna ställer nya och större krav på politikens effektivitet att leverera tjänster som underlättar det vardagliga livet,
  - ett ökat krav från medborgarna på öppenhet och deltagande vilket blir en särskild utmaning när medborgarna, som en följd av växande funktionella regioner, fördelar sina dagliga aktiviteter över flera kommuner och/eller regioner.
- Ovanstående utveckling innebär att regionerna har att hantera en dubbel utmaning, dels måste den möta medborgarnas krav på en effektiv problemlösning när det gäller den offentliga verksamheten och dels måste den vara öppen och demokratisk.<sup>10</sup> Vad gäller det senare visar sig en viktig fråga vara förekomsten av ”demos”, d.v.s. hur medborgarna uppfattar sin regionala identitet.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> RTK, *Storstadspolitik 4:2005, Lokalt självstyre i regioner och storstäder i Europa*

<sup>9</sup> Ibid, s. 24 f

<sup>10</sup> Ibid, s. 25

<sup>11</sup> Ibid, s. 27

## Ansvarskommittén

- Variationen på den regionala nivån är större än på lokal nivå.<sup>12</sup> Den största skillnaden löper mellan regionala organisationer tillsatta endast för att utföra statlig politik i regionen och direktvalda organ som får sina uppdrag av medborgarna. Uppgifter varierar liksom möjligheten att ta upp skatt och på vilket sätt detta görs (inkomstskatt, fastighetsskatt, etc.)
- Asymmetrier är vanliga.<sup>13</sup> Variationer i det lokala eller regionala styrelseskicket i landet är betydligt vanligare än vad man kan tro. Variationer kan bero på krav till självstyre från en befolkning eller särskild hantering av vissa regioner med speciella förutsättningar.
- För storstäder råder ofta särskilda förhållanden.<sup>14</sup> En storstadsdimension slår i flera länder också igenom i samhällsorganisationen. Ofta är storstäderna i detta sammanhang både en lokal och regional nivå.

Det går således att se ett antal utvecklingar även på europeisk nivå som kan liknas vid den svenska. Mest intressant att notera är att man i flera europeiska länder accepterar asymmetrier i samhällsorganisationen för att på bästa sätt hantera landets regionala och lokala organisation. Denna iakttagelse gäller särskilt för storstäderna och är intressant att bära med sig vid en analys av Ansvarskommitténs förslag om samhällsorganisationen och storstädernas roll i Sverige.

---

<sup>12</sup> Ibid, s. 9

<sup>13</sup> Ibid, s. 9

<sup>14</sup> Ibid, s. 10

## Ansvarskommitténs uppdrag

Ansvarskommittén tillsattes 2003 med ett brett uppdrag att se över ”strukturen och uppgiftsfördelningen inom samhällsorganisationen”<sup>15</sup>. Arbetet skulle bedrivas i två etapper där den första etappen skulle analysera samhällsförändringar som inverkar på utformningen av samhällsorganisationen och den andra etappen skulle föreslå förändringar utifrån en fördjupad analys. Inför den andra etappen av utredningsarbetet kom tilläggsdirektiv för utredningen (juni 2004).

Kommittén tillsattes mot bakgrund av behovet av en genomgripande översyn för att ”samlat och långsiktigt se över uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan de olika nivåerna i samhällsorganisationen”<sup>16</sup>. Uppdraget var alltså omfattande och betydande, det handlade om att ge förslag till en omorganisation av den svenska samhällsorganisationen som ska kunna gälla för en lång tid framåt. Vissa utgångspunkter låg dock fast för uppdraget:

- Den generella välfärdspolitiken ska fortsatt gälla där insatser fördelas efter behov och inte avgörs av ekonomiska resurser.
- Den svenska förvaltningsmodellen som innefattar ett långtgående kommunalt självstyre samtidigt som det finns en stark enhetsstat ska fortsatt upprätthållas.

Regeringen uppmärksammade i direktiven ett antal förändringar i samhället som motive-  
rade översynen. Några av de viktigaste var:

- Den demografiska utvecklingen kommer att innebära en betydande utmaning för staten, landstingen och kommunerna att klara de offentliga åtagandena, särskilt med nuvarande system. I detta sammanhang lyfts särskilt storstadsområdena där en snabb befolkningsökning konstateras medföra svårigheten att hantera bostadsförsörjningen, infrastruktur och sociala skillnader.<sup>17</sup>
- Människor har i dag ett vidare rörelsemönster än tidigare. De rör sig i större utsträckning över kommun- och länsgränser vad gäller boende, arbete och fritid och de rör sig inom allt större geografiska områden. Detta ställer nya krav på den offentliga verksamheten då den följer administrativa gränser som skiljer sig från människornas och verksamhetens rörelsemönster.<sup>18</sup>
- Internationaliseringen och EU-medlemskapet har förändrat förutsättningarna för kommuner och regioner. Strukturfonderna och förändringar av regionalpolitiken i Sverige har givit kommuner och landsting ett ökat ansvar för den regionala utvecklingen.

De första direktiven uppmärksammade också ett antal frågor av särskild vikt att behandla:<sup>19</sup>

- Hur klarar kommuner och landsting sina välfärdsåtaganden utifrån demografiska, samhällsekonomiska och teknologiska förändringar?
- Hur väl anpassad är den nuvarande kommun och länsindelningen till dessa förändrade förutsättningar?

---

<sup>15</sup> Dir. 2003:10

<sup>16</sup> Ibid, s. 2

<sup>17</sup> Ibid, s. 6

<sup>18</sup> Ibid, s. 6 f

<sup>19</sup> Ibid, s. 11

## Ansvarskommittén

- Vilka konsekvenser har denna indelning för en effektiv samplanering när medborgarnas rörelsemönster förändras och bostads- och arbetsmarknadsregionerna blir allt större?

Dessa direktiv och frågor handlar således till stor del om de problem som uppmärksammas i storstadsregionerna. Regionförstoringen och människors ökade rörlighet ställer krav på samspel mellan flera olika offentliga organisationer som i dag har geografiska gränser som inte är anpassade efter detta. Denna problematik har uppmärksammas länge i framförallt Stockholmsregionen och hämmar utvecklingen inom många områden som t.ex. kollektivtrafik (när arbetsmarknadsregionen växer över länsgränser) och infrastruktur.

I tilläggsdirektiven som utarbetades 2004 tydliggörs uppdraget till att omfatta fyra prioriterade områden:<sup>20</sup>

- Det samlande kommunala uppdraget.
- Hälso- och sjukvård.
- Regional utveckling och regional samhällsorganisation.
- Den statliga styrningen av samhällsorganisationen.

Utgångspunkterna för uppdraget ligger fast men regeringen förtydligar syftet med uppdraget på vissa punkter. En viktig del i dessa förtydliganden är att man öppnar för variationer inom Sverige för de förslag Kommittén ska lämna. Vad gäller ”en likvärdig samhällsservice” skriver man bland annat att det ska göras en bedömning av ”vilka eventuella variationer som kan accepteras”<sup>21</sup>. Kommittén ska även anlägga ett tydligt medborgarperspektiv, det vill säga beakta de enskilda medborgarnas behov snarare än myndigheternas önskemål. De förslag som lämnas ska också möjliggöra ”en anpassning i takt med samhällsutvecklingen” därför att ”fördelningen av ansvar mellan staten, landstingen och kommunerna är inte en gång för alla given”<sup>22</sup>. De förslag som lämnas kan alltså innebära olika lösningar utifrån skilda förutsättningar i olika delar av landet, lösningar som tar hänsyn till medborgarnas behov samt lösningar som förmår vara flexibla över tid.

Vad gäller det *kommunala uppdraget* ger regeringen i direktiven i uppdrag åt Kommittén att bedöma om ”det samlade kommunala uppdraget ska vara uppdelat på en eller två direktvalda nivåer”<sup>23</sup> och om samordning mellan kommuner kan vara ett alternativ till strukturella förändringar. Vidare ska Kommittén undersöka om det finns behov av olika ansvarsfördelningar mellan olika kommuner och landsting i landet. I det arbetet ska kommittén beakta olika förutsättningar i olika delar av landet och regeringens storstadsarbete ska särskilt uppmärksammas.<sup>24</sup> Med dessa skrivningar öppnar alltså regeringen för särskilda lösningar för att hantera storstädernas komplexitet.

För *hälso- och sjukvården* ska Kommittén ”analysera och bedöma hur strukturen och uppgiftsfördelningen mellan stat, landsting och kommuner påverkar förutsättningarna att

---

<sup>20</sup> Dir. 2004:93, s. 1 f

<sup>21</sup> Ibid, s. 5

<sup>22</sup> Ibid, s. 5

<sup>23</sup> Ibid, s. 6

<sup>24</sup> Ibid, s. 6

styra hälso- och sjukvården”<sup>25</sup>. I de förslag som lämnas ska behovet av samspel mellan olika huvudmän inom hälso- och sjukvården särskilt beaktas.

I fråga om den *regionala samhällsorganisationen* konstaterar regeringen i direktiven att situationen i dag är komplex med flera statliga och kommunala aktörer inblandade. Över landet finns också en stor geografisk variation för olika aktörers regionala indelning. I Sverige pågår även ett försök med direktvalda regioner i Skåne och Västra Götalands län. Kommittén ska därför analysera och lämna förslag på hur den regionala nivån ska organiseras. Frågan om en direktvald regional nivå med ansvar för utvecklingsfrågor ska utredas. I detta sammanhang öppnar regeringen i direktiven för möjligheten till skilda system i olika delar av landet, ”Kommittén ska också överväga om den regionala nivån kan se olika ut i skilda delar av landet när det gäller fördelningen av ansvar för uppgifter med anknytning till regional utveckling”<sup>26</sup>.

Den *statliga styrningen* ska analyseras främst i perspektiv av hur den sektoriserade statsförvaltningen samspelar med den regionala och kommunala organisationen. Kommittén ska lämna förslag på hur den statliga förvaltningen kan samordnas och särskilt studera länsstyrelsens roll som samordningsorgan. Principer för de statliga myndigheternas geografiska indelning ska också presenteras.<sup>27</sup>

### Storstadimensionen i Ansvarskommitténs uppdrag

Direktiven för Ansvarskommittén var omfattande. Ur ett storstadspolitiskt perspektiv kan konstateras att regeringen uttryckte ett önskemål om att förslagen från Kommittén skulle försöka svara mot den komplexitet som finns i storstadsregionerna. I direktiven nämns att man ska ta hänsyn till växande funktionella regioner och människors ökande rörlighet, frågor som är högaktuella för samhällsorganisationen i storstäderna.

Kommittén skulle också undersöka om det finns behov av olika ansvarsfördelningar mellan olika kommuner och landsting i landet. I det arbetet skulle Kommittén beakta olika förutsättningar i olika delar av landet och regeringens storstadsarbete skulle särskilt uppmärksammas. Med dessa skrivningar öppnar alltså regeringen för särskilda lösningar för att hantera storstädernas komplexitet. Möjligheten till skilda system i olika delar av landet återkommer också i skrivningarna rörande den regionala organisationen och ansvaret för regional utveckling.

I direktiven finns alltså implicita skrivningar om att storstäderna särskilt bör beaktas i arbetet, inte bara vad gäller fördelning av välfärd till medborgarna utan även vad gäller deras funktionalitet och utbredning. Det finns således i direktiven både ett välfärdsperspektiv och ett tillväxtperspektiv vad gäller samhällsorganisationen. Till detta kan också läggas en demokratiaspekt som rör både inflytande, tillhörighet och deltagande. Det nämns också explicit att man ska ta hänsyn till regeringens storstadsarbete vad gäller kommunernas ansvar och den regionala organisationen. För att kunna tackla de olika förutsättningarna för storstäder och landsbygd i Sverige ger regeringen möjligheter till förslag som innebär skilda lösningar för dessa olika områden. Regeringen öppnar alltså i denna fråga för asymmetrier när de talar om att olika förutsättningar i olika delar av landet måste beaktas.

---

<sup>25</sup> Ibid, s. 7

<sup>26</sup> Dir. 2004:10, s. 8

<sup>27</sup> Ibid, s. 9

## Delbetänkandet

Som har noterats ovan så gavs Ansvarskommittén ett tvådelat uppdrag. Det som framkom i avrapporteringen av den första delen skulle dessutom till del utgöra grunden för utformningen av direktiven för del nummer två. Nedan presenteras resultatet av den genomgång som har gjorts, med fokus på frågeställningar, diskussioner och förslag som berör storstadsperspektivet. Genomgången avser första etappen av Ansvarskommitténs arbete, d.v.s. förarbetena till Ansvarskommitténs delbetänkande ”Utvecklingskraft för hållbar välfärd”<sup>28</sup>, själva delbetänkandet samt, i nästkommande avsnitt, de inkomna remissvaren.

## Promemorior och rapporter inför Kommitténs delbetänkande

Sammantaget nio promemorior har tagits fram som underlagsmaterial för Ansvarskommittén i den första fasen av arbetet.<sup>29</sup> Promemoriorna har diskuterats i Kommittén men inte varit föremål för särskilda ställningstaganden. Huvuddelen av rapporterna är av deskriptiv karaktär och berör bl.a. hälso- och sjukvård, skola, äldreomsorg, Natura 2000, tidigare förändringar i ansvarsförhållanden, samt attityd- och livsstilsförändringar. Härutöver finns också ett intressant diskussionsunderlag om regional utveckling som har presenterats av Kommitténs sekretariat.<sup>30</sup>

I de mer deskriptiva delarna konstaterar Kommitténs sekretariat bl.a. att människor i storstadsområden söker vård betydligt oftare än människor i glesbygd. I ”Hälso- och sjukvården och dess utmaningar” skriver man att det är viktigt att notera att tillgängligheten är avgörande för vårdkonsumtionen. Det finns en stark koppling mellan närheten till vårdinrättningar, särskilt sjukhus, och tendensen att söka vård.<sup>31</sup> Den växande belastningen på välfärdssystemet är ett centralt spår i den första fasen av Ansvarskommitténs arbete.

Sekretariatet lyfter en hel del intressanta frågor avseende regional utveckling i ”Tillväxt och regionalisering – några utgångspunkter för en diskussion”. Där skriver man att röster under en lång följd av år har höjts för större och näringsgeografiskt bättre anpassade administrativa regioner. Samtidigt menar man är det lätt att inse att var än nya regiongränser dras kommer de att – i ett eller flera avseenden – skära itu funktionella eller identitetsbaserade regioner och möta motstånd. Tydliga geografiska gränser mellan funktionella regioner är sällsynta och varierar dessutom mellan olika funktioner och över tiden. Sekretariatet skriver vidare att det har visat sig att beslut om att förändra administrativa gränser i geografin är bland de svåraste och mest uppsplitande politiska beslut som finns att fatta.<sup>32</sup>

Sekretariatet konstaterar att mycket tyder på att optimal regionstorlek för att samordna och driva tillväxt- och utvecklingsfrågor varierar mellan olika delar av landet. Storstadsregionerna och Norrlands inland utgör ytterligheterna. Över huvud taget är behovet av samordning av denna typ av frågor över existerande kommungränser betydligt större i storstadsområdena. Kan man, frågar de sig, som en konsekvens av detta tänka sig att kommunala organ på regional nivå i storstadsområdena har andra och större uppgifter

<sup>28</sup> SOU 2003:123 *Utvecklingskraft för hållbar välfärd*

<sup>29</sup> Ibid, s. 22

<sup>30</sup> Ansvarskommitténs sekretariat (2003) *Tillväxt och regionalisering – några utgångspunkter för en diskussion*

<sup>31</sup> Ansvarskommitténs sekretariat (2003) *Hälso- och sjukvård och dess utmaningar*, s. 25

<sup>32</sup> Ansvarskommitténs sekretariat (2003) *Tillväxt och regionalisering – några utgångspunkter för en diskussion*, s. 6-7

inom tillväxtpolitiken än i glest befolkade landsändar? Behöver det också innebära att ansvarsfördelningen mellan staten och den kommunala sektorn blir annorlunda utanför storstadsområdena? Vad betyder i så fall en sådan asymmetrisk organisation för möjligheterna till överblick? Vad betyder den för olika regioners utvecklingsförutsättningar? Behöver staten och den kommunala sektorn ha samma regionindelning?<sup>33</sup>

Statliga myndigheter tillämpar redan i dag högst skiftande regionala indelningar. Detta utpekats som ett hinder för ökad sektorssamordning och samverkan på den regionala nivån, ett faktum som påtalades redan av Regionutredningen 1992 (se bilaga). Olägenheterna med olika statlig och kommunal regionindelning torde dock minska om väsentliga delar av ansvaret för utvecklingsfrågorna överförs till ett kommunalt förankrat organ. Ett kommunalt organ med ansvar för tillväxt- och utvecklingsfrågor kan även komma att ansvara för andra uppgifter. Då måste givetvis även dessa uppgifter beaktas vid regionindelningen. Det betonas ofta att en förändrad regionindelning måste bäras upp underifrån och kräver tid. I vilken utsträckning kan en sådan process tillåtas hålla olika takt i olika delar av landet? Hur utdragen kan en sådan process tillåtas bli? Vad betyder en sådan föränderlighet och asymmetri för medborgarnas möjligheter att överblicka samhällsorganisationen?<sup>34</sup>

## Storstadsdimensionen i förarbetena

En genomgång av förarbetena visar att storstadsperspektivet har berörts högst sporadiskt i den första etappen av arbetet. Ovanstående beskrivning av vårdkonsumtionen i storstaden är ett av de få exempel där storstaden ens förekommer. När storstaden har förekommit har det avsett en beskrivning av innehållet i den existerande storstadspolitiken eller i form av en bisats om storstadens särskilda utmaningar och problem som exempelvis bostadsbrist och segregation.

I sekretariatets promemoria om tillväxt och regionalisering visar man dock på en förståelse för storstadens komplexitet och framtida behov, men man ställer detta mot problemen med att skapa nya kommun- och regiongränser och det förväntade motståndet. Många av de frågor som sekretariatet lyfter avseende regional utveckling är av avgörande betydelse för storstadsregionernas möjligheter att fungera som tillväxtmotorer för Sverige och frågan blir vilka ställningstaganden som Ansvarskommittén skulle komma att göra i sitt fortsatta arbete.

## Delbetänkandet "Utvecklingskraft för hållbar välfärd"<sup>35</sup>

I delbetänkandet avrapporterar Ansvarskommittén första etappen av sitt arbete. Uppdraget har varit att "identifiera, belysa och övergripande analysera de samhällsförändringar som inverkar på och skulle kunna föranleda förändringar av strukturen och uppgiftsfördelningen i relationen mellan staten, landstingen och kommunerna"<sup>36</sup>. Som har presenterats ovan ska Ansvarskommittén sedan göra en fördjupad analys och bedömning av strukturen och uppgiftsfördelningen och lämna förslag i de delar där Kommittén finner det motiverat. Delbetänkandet sammanfattar Ansvarskommitténs översiktliga beskrivning av den rådande samhällssituation med såväl brister som förtjänster, men också med en värdering av vilka frågor och perspektiv som är viktiga.

---

<sup>33</sup> Ibid, s. 6-7

<sup>34</sup> Ibid, s. 6-7

<sup>35</sup> SOU 2003:123 *Utvecklingskraft för hållbar välfärd*

<sup>36</sup> Dir. 2003:10, s. 1



Ansvarskommittén föreslår regeringen att det fortsatta utredningsarbetet ska utgå från en strävan att åstadkomma en likvärdig samhällsservice i en samhällsorganisation med hög demokratisk legitimitet och närhet till medborgarna. Detta ska förverkligas i en framtid som kännetecknas av betydande problem i balansen mellan resurser och anspråk. Därför menar Ansvarskommittén att en strategi behöver utvecklas 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 behöver också utvecklas för ökad utvecklingskraft på kommunal nivå, som bygger på en tydlig ansvarsfördelning mellan kommunal och statlig nivå. Likaså behövs en strategi för ökad utvecklingskraft på statlig nivå, som innefattar tvärsektorieell 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.<sup>37</sup>

Ansvarskommittén skriver att förutsättningarna för välfärds- och tillväxtpolitiken har förändrats. De menar att ett flertal faktorer pekar mot fortsatt växande anspråk på offentligt finansierad välfärd. I betänkandet diskuteras vilka resurser som kommer att finnas i framtiden för att finansiera den offentliga välfärden. Man menar att i ett längre perspektiv beror resurstillgången i allt högre grad på tillväxten i den samlade ekonomin. Ansvarskommittén skriver att en förutsättning för att öka tillväxten och därmed resurserna för den offentligt finansierade välfärden, är att få fler i arbete. Ansvarskommittén skriver vidare att de allmänna villkoren för att bedriva offentlig verksamhet förändras i snabb takt. Ekonomisk globalisering och den tekniska utvecklingen lyfts fram som två anledningar till detta.<sup>38</sup>

Kommittén konstaterar att lokala arbets- och servicemarknader växer 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.<sup>39</sup>

För att möta dessa utmaningar försöker man utvidga och utveckla lokala arbetsmarknader. Det görs genom att man bygger ut trafiksystem och skapa ett attraktivt utbildningsutbud och näringslivsklimat. Det har förts en medveten politik för att sprida dessa tillväxtförutsättningar över landet. Trots det har den inte kunnat förhindra att storstads- och universitetsregionerna, med sina stora och differentierade arbetsmarknader, dragit till sig en allt större del av befolkningen och tillväxten. Det här gäller i Sverige liksom i andra europeiska länder. Särskilt tydlig är koncentrationen av unga välutbildade människor. Problemet är inte så mycket att de yngre lämnar gles- och landsbygden för att studera, utan snarare att de inte flyttar tillbaka, skriver Ansvarskommittén. Medan närmare 90 procent av alla ungdomar i Storstockholm bor kvar i länet efter avslutade högskolestudier, blir endast en fjärdedel av alla högskolestudenter från Arjeplog kvar i Norrbottens län. Det finns ett flertal mindre tillväxtcentra utanför storstads- och universitetsregionerna, men det förtar inte den övergripande bilden av tilltagande regionala obalanser.<sup>40</sup>

<sup>37</sup> SOU 2003:123 *Utvecklingskraft för hållbar välfärd*, s. 164

<sup>38</sup> *Ibid*, s. 69

<sup>39</sup> *Ibid*, s. 11

<sup>40</sup> *Ibid*, s. 33-34

Ansvarskommittén redovisar i delbetänkandet tjugoen observationer som bakgrund till de resonemang som förs om vilka behov av förändringar som närmare behöver utredas. Två av dessa är av särskild relevans ur ett storstadsperspektiv. Ansvarskommittén anser att en diskussion bör föras om varje kommun och landsting även fortsättningsvis bör ansvara för ett likartat obligatorisk utbud av tjänster och insatser. Eller om det är lämpligt och ska vara tillåtet att ha skilda uppgiftskataloger eller ansvar i olika kommuner och landsting. Med andra ord om det bör finnas utrymme för en mer asymmetrisk samhällsorganisation. Likaså menar Ansvarskommittén att utformningen av den regionala samhällsorganisationen är avhängig av hur ansvaret för att skapa goda tillväxtbetingelser fördelas. Det är i dag spritt på många aktörer – kommuner, landsting, regionala självstyrelseorgan, kommunförbund, kommunala samverkansorgan och andra kommunalförbund samsas om utrymme med länsstyrelse, länsarbetsnämnd, universitet och högskolor samt nationella myndigheter och deras regionala organisationer. Det handlar om ansvarsfördelningen mellan staten och den kommunala nivån för de regionala tillväxtförutsättningarna.<sup>41</sup>

Sekretariatet har tecknat två ytterlighetsalternativ i scenarioform åt Kommittén, det ena alternativet innebär ett direkt statligt ansvar för offentliga tjänster och det andra innebär ett mer självständigt kommunalt uppdrag. Avseende det senare scenariot skriver sekretariatet att man här kan tänka sig en asymmetrisk ansvarsfördelning. En asymmetri i den meningen att mindre kommuner har ett mer begränsat tillhandahållansvar än större. Kompletterande tjänster kan i stället tillhandahållas av närmaste större kommun eller en eventuell regionkommun och finansieras exempelvis genom tjänsteköp. En liknande asymmetrisk ansvarsfördelning tillämpas redan i dag inom till exempel hälso- och sjukvården. Landsting med universitetssjukhus tillhandahåller mot ersättning högspecialiserad vård även till patienter från omkringliggande landsting. Försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning i Skåne och Västra Götaland är på motsvarande sätt ett exempel på en asymmetrisk ansvarsfördelning mellan staten och den kommunala nivån.<sup>42</sup>

### Storstadsdimensionen i delbetänkandet

Ansvarskommittén har i första fasen av sitt arbete haft i uppdrag att identifiera och belysa, samt göra en värdering av viktiga frågor att fortsatt utreda. I de deskriptiva delarna av betänkandet förekommer storstaden och då särskilt Stockholm sporadiskt. Man berör de problem som finns i storstaden och som generellt sett förknippas med storstäder och konstaterar att dessa tendenser går att urskilja också i Sverige.

Kommittén skriver att storstadsregionerna drar till sig en allt större del av befolkningen och tillväxten. 90 procent av alla ungdomar i Storstockholm bor kvar i länet efter avslutade högskolestudier. Rekryteringen är gynnsam och när människor har större möjligheter att basera flytt på preferenser så har det visat sig att det talar till storstadens fördel. Kommittén diskuterar dock inte hur detta kan förvaltas och vidareutvecklas. Det diskuteras snarare hur man i likvärdighetens namn, med en medveten politik, har försökt förhindra storstadsregionernas dominans. Kommittén refererar till problemet med tilltagande regionala obalanser.

Samtidigt skriver Kommittén att de lokala arbets- och servicemarknaderna genom regionförstoringen växer långt utöver kommun- och länsgränser och vilka krav det ställer på kommuner och landsting avseende exempelvis infrastruktur, kollektivtrafik och planering av bostäder. Man skriver att denna utveckling kräver ett vidare regionalt perspektiv.

---

<sup>41</sup> Ibid, s. 145-146

<sup>42</sup> Ibid, s. 152-153

## Ansvarskommittén

Ansvarskommittén diskuterar också vilka resurser som i framtiden kommer att finnas för att finansiera den offentliga välfärden, man lyfter då fram att fler behöver in i arbete för att öka tillväxten och därmed resurserna. Ett bredare tillväxtperspektiv förekommer inte och en diskussion om storstadens möjlighet att vara tillväxtmotor förs inte.

Det finns dock i delbetänkandet en öppning gentemot en mer asymmetrisk samhällsmodell, dock är det tydligt av skrivningarna att man ser det som en eventuell nödvändighet, snarare än som en möjlighet.

## Remissvaren

Delbetänkandet sändes ut till 462 remissinstanser varav 342 svarade. Ansvarskommittén fick av remissinstanserna ett starkt stöd för sina utgångspunkter och förslag i delbetänkandet. Remissinstanserna anser med vissa tillägg att Ansvarskommittén har ringat in problembilden och viktat olika aspekter till en helhet man kan känna igen och kan skriva under på.

Väldigt många remissinstanser diskuterade tillväxtfrågorna. De ansåg bl.a. att offentliga insatser för att främja tillväxt och näringslivsutveckling närmare bör studeras och analyseras. Att hållbar tillväxt är en förutsättning för hållbar välfärd och att det finns anledning att i Kommitténs arbete ytterligare belysa sambanden. Man ansåg vidare att regionernas betydelse för tillväxt och utveckling bör belysas ytterligare. Många ansåg också att utvecklingsansvaret bör överföras till politiskt valda organ för att ge tillväxtfrågorna den demokratiska förankring som framförallt kommuner, landstingen och deras organisationer anser sig sakna.<sup>43</sup>

Flertalet länsstyrelser framhöll statens centrala roll i tillväxtpolitiken. De betonade sin roll som statens företrädare på regional nivå, med möjlighet att samordna sektorsmyndigheternas tillväxtpolitiska insatser. Förslag lades fram om att sektorsresurser ska kunna sammanföras till regionala ”påsar”. Likaså framhölls den splittrade bilden vad gäller företagsfrämjande organisationer och i synnerhet på regional nivå. De regionala tillväxtprogrammen lyftes omväxlande fram som exempel på bristande sektorssamordning och omväxlande som potentiellt instrument för ökat regionalt inflytande över tillväxtpolitiken.<sup>44</sup> Resonemang om tillväxtens drivkrafter och den offentliga sektorns roll för produktivitet utveckling i privat sektor, hur dessa på bästa sätt samspelar för att öka tillväxten efterfrågades också. Man saknade också i diskussionen om utvecklingskraft en analys av samsarbetsformer i form av nätverk mellan universitet, näringsliv och politik (Triple-Helixmodellen). Det framfördes också att man tyckte att Kommitténs resonemang om tillväxtpolitiken och det fokus som där fanns på i huvudsak idén om förstörade arbetsmarknadsregioner var för begränsad, tillväxtpolitiken kräver insatser inom en mängd andra områden som t.ex. utbildningspolitiken.<sup>45</sup>

Ett antal av de större landstingen öppnade dörren för större län/regioner för att hantera dessa frågor, medan andra landsting snarare betonade behovet av ökad samverkan över sektors- och territoriella gränser. Knappt hälften av landstingen kunde i dessa delar tänka sig en asymmetrisk samhällsorganisation som en konsekvens av stora skillnader i förutsättningarna mellan olika landsändar.<sup>46</sup> Flera landsting påtalade behovet av att samla det i dag splittrade ansvaret för de regionala utvecklingsfrågorna. Man efterlyste också en minskad statlig detaljstyrning inom tillväxtområdet och anförde bland annat de regionala tillväxtavtalen som avskräckande exempel. Flera landsting menade att regional utveckling borde vara ett självstyrelseansvar och förordade att ett direktvalt politiskt organ med egen beskattningsrätt bör ansvara för dessa frågor, men flertalet var otydliga om omfattning och/eller form.<sup>47</sup>

Tankarna om en asymmetrisk samhällsmodell ansågs av ett drygt tiotal kommuner som intressant och som något som borde utvecklas i det fortsatta arbetet. Likaså, menade vissa, kunde man mycket väl tänka sig att någon kommun fick i uppdrag att utföra vissa

<sup>43</sup> Finansdepartementet (2004) *Sammanställning av inkomna synpunkter – Kommitténs delbetänkande*, s. 14

<sup>44</sup> Ansvarskommitténs sekretariat (2004) *Analys av inkomna synpunkter på delbetänkandet*, s. 3

<sup>45</sup> Finansdepartementet (2004) *Sammanställning av inkomna synpunkter – Kommitténs delbetänkande*, s. 15

<sup>46</sup> Ansvarskommitténs sekretariat (2004) *Analys av inkomna synpunkter på delbetänkandet*, s. 4

<sup>47</sup> *Ibid*, s. 4-5

välståndsuppdrag åt andra. Likvärdighet måste därmed inte tolkas som att alla kommuner har exakt samma uppdrag. Andra menade att en asymmetrisk samhällsorganisation är intressant men måste utredas vidare. Det fanns också de kommuner som öppnade för sammanslagningar till större geografiska och demografiska enheter med hänvisning till Danmark. Andra menade att Kommittén särskilt borde ägna sin analys åt frågan om en fördjupad kommunal samverkan som ett alternativ till sammanslagningar och asymmetrisk ansvarsfördelning. Ett antal kommuner, framför allt inom storstadslänen, lyfte fram att huvudstads- och storstadsfrågorna inte fått tillräcklig belysning i betänkandet. Man påpekade också att det framöver finns behov av en särskild storstadspolitik och att det för att kunna genomföra en sådan kan komma att behövas ett regelsystem som avviker från det som gäller i riket i övrigt. Ett par kommuner menade också att Kommittén bör granska möjligheterna att öka den regionala samverkan i Stockholmsregionen och lyfta frågan om de administrativa gränserna i Stockholm-Mälarenregionen.<sup>48</sup>

På nationell nivå lyfte man de regionala tillväxtprogrammen och ansåg att en i grunden riktig strategi inte har fått avsedd effekt. Det är för att den hindras av den starka sektoriseringen särskilt inom det statliga området. Likaså ansåg vissa att välfärdsaspekten i för hög utsträckning kommit att dominera i kommitténs redovisningar och menade att tillväxtförutsättningarna måste beredas betydligt större utrymme i det fortsatta arbetet.<sup>49</sup> Ett annat statligt verk lyfte fram att trafik och kommunikationer är ett område med mycket långt gången sektorisering. Det förekommer i dag ingen form av institutionaliserad samverkan inom respektive trafikslag och än mindre dem emellan. Kommunikationsfrågorna är i dag inte så organiserade att det blir möjligt att hantera deras sammantagna effekter vare sig ur den regionala tillväxtens eller ur den regionala befolkningens välfärdsaspekt. Likaså återstår det mycket för att den fysiska samhällsplaneringen ska infria sin sektorssammanbindande potential.

### Storstadsdimensionen i remissvaren

Remissinstanserna lyfter fram ett flertal av de frågor som är högst relevanta ur ett storstadsperspektiv, bland annat den starka sektoriseringen, behovet av en utvidgad definition av tillväxtpolitik och en asymmetrisk samhällsordning. Första etappen av Ansvarskommitténs arbete skulle ha välfärdsaspektivet, vilket förklarar den generella frånvaron av ett tillväxtperspektiv, det som många remissinstanser efterfrågar. Det kan också, föga förvånande, konstateras att det är storstadskommunerna och storstadsregionerna som lyfter fram att storstadsdimensionen inte i tillräcklig utsträckning har utretts.

---

<sup>48</sup> Ibid, s. 11-12

<sup>49</sup> Finansdepartementet (2004) *Sammanställning av inkomna synpunkter – Kommitténs delbetänkande*, s. 15

## Slutbetänkandet

I andra delen av arbetet hade Ansvarskommittén i uppdrag att göra en fördjupad analys och bedömning av strukturen och uppgiftsfördelningen. Kommittén hade också i uppdrag att lämna förslag till förändringar där de fann det motiverat. Nedan presenteras resultatet av den genomgång som gjorts av den andra delen av Ansvarskommitténs uppdrag. Fokus är på frågeställningar, diskussioner och förslag som berör storstadsperspektivet i förarbetena till Ansvarskommitténs slutbetänkande samt i själva slutbetänkandet.<sup>50</sup>

## Förarbeten inför slutbetänkandet

Trots att det i Ansvarskommitténs arbete hittills funnits lite skrivet om storstaden och dess särskilda förutsättningar, kunde i föregående kapitel ändå konstateras att diskussioner förs om exempelvis en asymmetrisk samhällsmodell med särskild hänsyn till kommuners/landstings/regioners olika förutsättningar och om att något behöver ske på regional nivå. Hur har dessa diskussioner förts vidare genom de skrivuppdrag som kommittén har gett under andra etappen av arbetet?

Det har presenterats 15 ytterligare promemorior och rapporter under andra delen av Ansvarskommitténs arbete.<sup>51</sup> Ett antal av dessa är av särskilt intresse då de behandlar frågor som är högst aktuella ur ett storstadsperspektiv. De behandlar bland annat vad som, ur olika perspektiv, skulle kunna vara en funktionell regional/kommunal indelning av Sverige. Nutek har beräknat och analyserat hur framtidens arbetsmarknadsregioner kan komma att se ut 2030.<sup>52</sup> Eurofutures och Nordregio har belyst hur Sveriges regionala indelning kan utformas om man tar utgångspunkten i ett tillväxtperspektiv.<sup>53</sup> Andra uppdrag har avsett på vilken nivå olika politikområden lämpligast hör hemma. ITPS har studerat 12 politikområden utifrån perspektivet om funktionella regioner och Eurofutures har studerat vad som skulle kunna ingå i ett regionalt utvecklingsuppdrag med uppgifter av stor betydelse för tillväxten.<sup>54</sup>

Nutek anser att det är arbetsmarknadsregionerna som bör utgöra de naturliga byggstenarna i Ansvarskommitténs överväganden om en framtida läns- och landstingsindelning. En funktionell arbetsmarknadsregion är ett område inom vilket människor kan bo och arbeta utan att göra alltför tidsödande resor. Nutek skriver att såväl det medborgarperspektiv som Kommittén har valt, som strävan efter funktionella regioner talar för att låta människors rörelsemönster vägleda den framtida regionindelningen. Studien avser enbart en diskussion om regionernas storlek och antal och inte om ansvarsfördelningen mellan staten och regionala respektive kommunala organ.

Resultatet visar att en fortsatt regionförstoring är att vänta i stora delar av landet, framförallt i södra Sverige. Antalet arbetsmarknadsregioner har beräknats uppgå till 54 stycken år 2030, att jämföra med 85 stycken år 2004.<sup>55</sup> I indelningen med 54 regioner blir flera regioner mycket stora, exempelvis omfattar Stockholmsregionen redan 2015 hela Stockholms län, Uppsala län (förutom Älvkarleby som tillhör Gävleregionen), Västmanlands

<sup>50</sup> SOU 2007:10 *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*

<sup>51</sup> Ibid, s. 427 f

<sup>52</sup> NUTEK, R 2006:18, *Framtidens arbetsmarknadsregioner*. Ett uppdrag från Ansvarskommittén

<sup>53</sup> Eurofutures och Nordregio (2005) *Sveriges regionala indelning – om tillväxtperspektivet får råda*

<sup>54</sup> ITPS, (2005) *Sektor möter region – men hur och var?* En studie av territorium och funktion i svensk politik på uppdrag av Ansvarskommittén, Eurofutures (2006) *Ansvarsfördelningen på regional nivå – hur kan den se ut i praktiken?*

<sup>55</sup> 1986 var det 122 stycken, 2004 var det 85 stycken, beräkningen för 2015 är att det kommer att vara 67 stycken

län och Södermanlands län. Stockholm förväntas år 2015 ha 23 kommuner i sin arbetsmarknadsregion som har en annan länstillhörighet.<sup>56</sup>

Nutek menar att en central förklaring till att flera lokala arbetsmarknader expanderar kraftigt är att pendlingen från ett lokalt centrum till ett annat beräknas att öka så pass mycket att hela regioner, enligt deras beräkningar, kommer att anslutas till närliggande och ofta större regioner.<sup>57</sup> Man skriver också att en fortsatt ökning av skillnaderna i produktionsförutsättningar och livsvillkor är att förvänta. Vidare konstaterar man att det finns ett positivt samband mellan en arbetsmarknadsregions storlek och dess ekonomiska tillväxt, även om man inte har låtit det faktum vara vägledande i analysen.<sup>58</sup>

Ansvarskommittén har gett Eurofutures och Nordregio i uppdrag att analysera hur Sveriges regionala indelning kan utformas om tillväxtens logik används som utgångspunkt. Är det möjligt att genom att organisera samhället på ett annorlunda sätt få ett bättre utnyttjande av landets ekonomiska resurser och högre ekonomisk tillväxt? Eurofutures och Nordregio har i sin rapport tagit fram tre alternativa regionindelningar, en med sex, en med nio och en med fjorton regioner. Efter en genomgång av tillväxtens geografiska dimensioner samt analyser av olika myndigheters och politikområdets geografiska utfall har de identifierat tre olika kriterier som de anser bör utgöra grund för en regionindelning. Dessa är storlek, avstånd och identitet.<sup>59</sup>

Eurofutures och Nordregio menar att en indelning i nio regioner är det som bäst svarar mot de kriterier som man hade ställt upp. Då kan storlekskriteriet i stor utsträckning uppfyllas, samtidigt som regionerna utifrån tillgänglighets-, identitets- och anpassningssynpunkt kan anses vara legitima. Eurofutures och Nordregio menar att det också är nödvändigt med ett delegerat ansvar för tillväxtpolitiken. Att man inom tillväxtpolitiken skapar möjlighet till prioritering på regional nivå. I praktiken innebär det allokering och kraftsamling av resurser samt politisk förankring på denna nivå.<sup>60</sup>

Eurofutures och Nordregio konstaterar att Sverige behöver en tydligare regional tillväxtpolitik som bättre kan anpassa insatser inom olika politikområden till de tillväxtförutsättningar som råder i de olika delarna av landet. Tillväxt är direkt eller indirekt knuten till företag på marknader. Tillväxt uppkommer genom beslut om att investera och förnya, beslut som påverkas av lokala och regionala förhållanden och strukturer. Kommuner och regioner kan skapa arenor som bäddar för att människor ska kunna, vilja och har rätt att starta och expandera företag. Det behövs entreprenörer, arbetskraft och service för att kunna investera, incitament och vilja att göra det, samt regelverk och marknadsförutsättningar som tillåter nya verksamheter, produkter och tjänster att växa fram.<sup>61</sup>

I rapporten konstaterar Eurofutures och Nordregio att det finns de som menar att Stockholm-Mälarenregionen bör brytas upp i två delar för att minska huvudstadsregionens dominans i regionernas Sverige. Vanligtvis ser man då Stockholms län som en egen region och Uppsala län, Västmanlands län och Södermanlands län som en annan. Denna typ av resonemang bygger på idén om att det är en fördel att regionerna är så lika varandra som möjligt för att ojämlika villkor inte ska uppstå. I realiteten menar Eurofutures och Nordregio är det naturligtvis så att regional samverkan som bygger på att merparten av inblandade

---

<sup>56</sup> NUTEK, R 2006:18, *Framtidens arbetsmarknadsregioner*. Ett uppdrag från Ansvarskommittén, s. 40-41

<sup>57</sup> Ibid, s. 16

<sup>58</sup> Ibid, s. 51

<sup>59</sup> Eurofutures och Nordregio (2005) *Sveriges regionala indelning – om tillväxtperspektivet får råda*, s. 101 f

<sup>60</sup> Ibid, s. 108 f

<sup>61</sup> Ibid, s. 20

aktörer/kommuner har något att vinna knappast kommer att hindras av en regionindelning som går emot existerande strukturer och viljetryningar.<sup>62</sup>

Eurofutures och Nordregio menar således att även en uppdelad Stockholm-Mälardalen rimligtvis kan förväntas agera gemensamt i de fall då det finns en stark bakomliggande logik att göra så. Regionen har t.ex. ett gemensamt problem i att finna lösningar för kollektivtrafiken i området samt goda skäl att samordna investeringsplanerna för kommunikationsinfrastrukturen. Det här är områden inom vilka existerande länsgränser försvårar arbetet och där mycket sannolikt kan vinnas på en ny plattform för regional samverkan.

Huvudstadsregionen är dessutom den enda regionen i Sverige som i realiteten kan mäta sig med andra europeiska storstadsregioner. En försvagning av denna riskerar att medföra en förlust av positioner och försämrade konkurrensförutsättningar för Sverige som helhet. Sverige behöver en internationellt konkurrenskraftig region som kan agera som en motor för utvecklingen i andra delar av landet och som kan utgöra ett starkt centrum i nationella och internationella sammanhang.<sup>63</sup>

ITPS har haft i uppdrag att identifiera på vilken geografisk nivå ett givet politikområde bäst hör hemma. De har studerat tolv politikområden. Den metod de använder kallar de för funktionella regioner. Den syftar till att kartlägga den geografiska räckvidden för respektive politikområdes huvudfunktion. Uppdraget rör således kopplingen mellan den forskningen brukar kalla funktion och territorium. Funktion svarar mot samhällets behov av vertikal funktionsuppdelning medan territorium handlar om behovet av en territoriell organisatorisk uppdelning. Det handlar om mötet mellan sektor och region.<sup>64</sup>

ITPS skriver att den globala konkurrensen i ökande utsträckning handlar om en växande konkurrens mellan olika stadsregioner snarare än mellan länder. Det är inte längre i första hand Sverige som konkurrerar med Danmark, utan snarare Stockholm-Mälardalen som konkurrerar med Öresundsregionen. I takt med att länderna utjämnar skillnader i bolagsskatter, moms satser, inkomstskatter, löner och valutor så kommer frågor som regionalt tillgängliga resurser i form av människors kompetens, högskolor, lokal och regional infrastruktur etc. att i ökande grad avgöra till vems fördel investeringsbeslutet faller.<sup>65</sup>

Ett av de politikområden som ITPS har studerat är regional utvecklingspolitik. Politikområdet består av en del som syftar till en tydlig målformulering för Sveriges regionala utveckling, mellanregional utjämning och resursfördelning. Detta menar man är frågor som rimligen inte kan läggas någon annanstans än på regeringen och dess nationella myndigheter. Ansvaret för hanteringen av regionala stöd och program är det svårare att nivåbestämma menar ITPS. Merparten av dessa stöd är i dag knutna till program vilka i sin tur är kopplade till ett regionalt strategiarbete, d.v.s. strukturfondsprogram, regionala tillväxtprogram eller regionala utvecklingsprogram. Även om insatserna är av heterogen karaktär kan man tala om att det finns en kärna av strategisk näringslivsutveckling i dem. Denna kärna spänner över områden som har med investeringsfinansiering och nätverksbyggande att göra. ITPS skriver om regionala tillväxtpolitiska system som ska utgå från universitet och högskolor med betydande forskningsresurser. De menar att innovationsfrågorna och företagsfinansieringsfrågorna är starkt länkade till varandra. ITPS bedömning är således att ansvaret bör ligga på regional nivå.<sup>66</sup>

---

<sup>62</sup> Ibid, s. 106

<sup>63</sup> Ibid, s. 106

<sup>64</sup> ITPS, (2005) *Sektor möter region – men hur och var?* En studie av territorium och funktion i svensk politik på uppdrag av Ansvarskommittén, s. 5

<sup>65</sup> Ibid, s. 6

<sup>66</sup> Ibid, s. 10



I Eurofutures andra studie för Ansvarskommittén tar man sin utgångspunkt i det förslag man har lämnat till Ansvarskommittén om att Sverige bör organiseras i nio regioner som sammanfaller med en ny länsindelning. Regionerna får ett utvecklingsuppdrag där uppgifter av stor betydelse för tillväxten ingår, rapporten handlar om vilka dessa uppgifter bör vara. Eurofutures skriver liksom många andra att den regionala utvecklingspolitiken har otydliga mål och en otydlig politisk styrning, har präglats av sektorsintressen som ibland motverkar varandra och förhindrar att regional utvecklingskraft tas tillvara och i allt för liten grad utnyttjar regionala skillnader i förutsättningar och villkor för att etablera en tillväxtinriktad utvecklingspolitik.

För att etablera en kraftfull regional utvecklingspolitik och en förbättrad sektorssamordning på regional nivå kan ansvar och resurser flyttas från andra politikområden till politikområdet regional utveckling menar Eurofutures. Kombinationen av överflyttning av resurser och förändrat genomföransvar innebär en överföring av ansvar och resurser från en sektoriellt organiserad politik. Härigenom kopplas utgiftsområdet och politikområdet regional utveckling tydligare samman med goda möjligheter till prioritering och anpassning och den politiska tvärsaktoriella ledningen blir tydlig. För riksdag och regering öppnas samtidigt nya möjligheter till politiska prioriteringar på områden som i dag ofta försvinner i stuprörsstrukturen.<sup>67</sup>

Eurofutures menar att många utvecklingsfrågor har en regional logik och därför kan skötas med större kraft och ett tydligare genomslag på regional nivå. Till vad de har benämnt regionkommuner bör föras de uppgifter där man för regionen sätter mål, prioriterar och fördelar pengar, det vill säga där man bryter åsikter, avväger intressen och jämkar samman. Om uppgifterna är regionala och politiska bör man välja att lägga uppgifterna på de politiskt styrda regionkommunerna. Eurofutures menar att skälen för ett politiskt regionalt ansvar i form av regionkommuner väger tyngre än skälen för ett statligt regionalt ansvar hos länsstyrelserna. Utvecklingsfrågorna är till sin karaktär sådana att de hellre bör ligga under ett så direkt politiskt inflytande och ansvar som möjligt än under det indirekta politiska mandat länsstyrelserna vilar på.<sup>68</sup>

Problemet menar Eurofutures är att kommunerna i hög grad agerar utifrån en territoriell grund, d.v.s. de lokala förhållandena och förutsättningarna, samtidigt som de har ett mycket litet inflytande på sektorspolitiken och de regelverk som styr verksamhetsförutsättningarna för näringslivet. Till detta kommer att konkurrensförutsättningarna och därigenom även tillväxtförutsättningarna ser mycket olika ut i olika delar av landet, vilket dagens statliga tillväxtpolitik har haft svårt att ta hänsyn till eller dra nytta av. I en europeisk jämförelse har Sverige en svag regional nivå när det gäller planering och utveckling.<sup>69</sup>

### Storstadsdimensionen i beställda förarbeten

De underlagsrapporter som har studerats berör på flera olika sätt frågor som är högst aktuella utifrån ett storstadsperspektiv. Det avser bl.a. regionstorlek, tillväxtpolitik, ansvar för regional utvecklingspolitik och vad som ska inbegripas i detta ansvar. Man skriver också generellt om kommuner och regioners olika förutsättningar och livsvillkor, men man skriver väldigt sällan specifikt om storstadens förutsättningar och livsvillkor.

Flera rapporter tar ställning för färre regioner och Nutek skriver klart och tydligt att dessa bör utgå ifrån de naturliga arbetsmarknadsregioner som finns och på hur dessa förväntas

<sup>67</sup> Eurofutures (2006) *Ansvarsfördelningen på regional nivå – hur kan den se ut i praktiken?*, s. 3

<sup>68</sup> Ibid, s. 52 f

<sup>69</sup> Ibid, s. 8-9

utvecklas. En eventuell Stockholm-Mälardalen-region diskuteras i Eurofutures och Nordregio-rapport. Man för fram hur viktig regionen är såväl för hela landets tillväxt som för Sveriges möjlighet att förbli en konkurrenskraftig aktör internationellt. Samtidigt skriver man att gynnsamma samarbeten sällan bryts eller förhindras på grund av en regionindelning som inte är anpassad för en stark Stockholm-Mälardalen-region. Frågan är om de inte under-skattar problemen. I ”En modern nationell storstadspolitik” menar RTK att offentliga organisationers administrativa gränser innebär ett långt större problem än vad Eurofutures och Nordregio anför. OECD framhåller i en år 2006 framlagd studie av Stockholm-Mälardalen-regionen att den nuvarande förvaltningsstrukturen är dåligt anpassad till de uppgifter och utmaningar den står inför.<sup>70</sup>

Diskussioner avseende de drag eller förutsättningar som är gemensamma och särskilda för storstäder, d.v.s. täthet, komplexitet, mångfald, hög rörlighet, trängsel och högt kostnadsläge förekommer i mindre utsträckning än i första delen av Ansvarskommitténs arbete. De storstadsproblem som lyftes fram i första delen har inte matchats med en diskussion i andra delen om hur dessa ska beaktas och hanteras.

RTK har i ”En modern nationell storstadspolitik” lyft fram att storstäderna behöver andra system än glest befolkade regioner eftersom storstädernas storlek, täthet och mångfald ställer helt andra krav på till exempel arbetsformer. Den distinktionen görs inte alls i det underlag som har studerats. En samlad analys av storstaden, där man lyfter fram storstadens styrkor och svagheter, problem och möjligheter, görs aldrig.

Mycket lite finns också skrivet om de möjligheter som finns för Sverige genom att ha en eller flera så pass starka regioner. ITPS skriver att det allt mer har kommit att handla om regioner än länder, detta behöver konstruktionen ta hänsyn till. Och som RTK skriver i ”Lokalt självstyre i regioner och storstäder i Europa” har man i flera andra europeiska länder accepterat asymmetrier i samhällsorganisationen för att på bästa sätt hantera landets regionala och lokala organisation. Det finns i förarbetena en tydlig fokus på tillväxt och länkat till detta diskussioner om delegerat ansvar och vad som bör ingå i det regionala uppdraget. Man säger mycket lite om för- och nackdelar med en asymmetrisk samhällsordning. När det förekommer i resonemangen handlar det mer om vad små kommuner eventuellt ska komma att inte behöva tillhandahålla än vidare ramor och ett mer långtgående ansvar för de större kommunerna.

Underlagsrapporter ger stöd för stärkta regioner med ökade möjligheter att påverka tillväxtbetingelserna inom den egna regionen och därmed också möjlighet att bidra till hela landets tillväxt. Man skriver att det finns en storlekskomponent, ett positivt samband mellan en regions storlek och dess ekonomiska tillväxt, samtidigt är utvecklingsförutsättningarna olika. Det är viktigt att en strävan efter likvärdighet inte hämmar vissa regioner i försök att stimulera andra. Eurofutures och Nordregio berör detta. De menar att det faktum att man ser Stockholms län som en egen region och Uppsala, Västmanlands och Södermanlands län som en annan bygger på resonemang om att det är en fördel att regionerna är så lika varandra som möjligt för att ojämlika villkor inte ska uppstå.

Sammanfattningsvis: i högst begränsad utsträckning diskuteras storstadsregionernas särart och särskilda förutsättningar. Det tas inte heller ett samlat grepp kring frågorna. Många frågor som är högst relevanta ur ett storstadsperspektiv diskuteras dock. Man är överens om att det kommer att bli svårt att möta de välfärdskrav som samhället kommer att stå inför framöver, men man lägger för lite fokus på att öka de möjliga resurserna. Mot bakgrund av det framtidsscenario som Ansvarskommitténs skisserar med växande anspråk på välfärdssystemet, så behöver en lika stark fokus ligga på tillväxtpolitiken som på välfärdspolitiken när man utarbetar en ny samhällsmodell.

<sup>70</sup> OECD *Territorial Reviews Stockholm, Sverige*

## Slutbetänkandet "Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft"<sup>71</sup>

Utgångspunkten i slutbetänkandet är, liksom i tidigare arbeten från Ansvarskommittén, behovet av likvärdighet i landet och ett ökat medborgarperspektiv i den offentliga verksamheten. Följden av dessa utgångspunkter är att relationerna mellan olika samhällsnivåer måste bli tydligare. Sektoriseringen i samhället har medfört oöverskådlighet och splittning, ett stort antal aktörer är aktiva med oklara och ofta överlappande uppgifter. Regionindelningen varierar från sektor till sektor. Behovet av att tydliggöra roller och uppgiftsfördelning samt se till att en gemensam regionindelning för staten och den kommunala sektorn införs är tydliga enligt kommittén.

Det är mot denna bakgrund som införande av 6–9 regionkommuner föreslås. Dessa ska ha ett sammanhållet ansvar för regional utveckling och hälso- och sjukvården. Också styrmedlen ska renodlas. I dag styrs kommunsektorn på en mångfald sätt, via riktlinjer, råd, projekt, normer, handlingsplaner osv. Som en röd tråd genom betänkandet löper idén att styrning främst ska ske på två sätt: genom normering (tydliga regler som gäller alla) och "kunskapsstyrning" (kompetensutveckling genom sammanställning av kunskap, delande av kunskapsunderlag stat – kommuner och dialog).

Kommittén konstaterar att den kommunala självstyrelsen är värdefull. Samtidigt finns ett nationellt intresse av likvärdighet, vilket betyder att ansvar i praktiken delas av staten och den kommunala sektorn. Därför är det allvarligt att relationen mellan staten och den kommunala sektorn "uppvisar vissa brister i tillit och dialog". Den statliga styrningen är "sektoriserad, dåligt samordnad och oprioriterad". Styrsignalerna upplevs av kommunerna som motstridiga. Den statliga styrningen bör inriktas på normering samtidigt som användningen av andra styrmedel begränsas. Styrningen ska också ske via kunskap, där staten tar ansvar för en nationell kunskapsförsörjning med ett tydligare ansvar för uppföljning och utvärdering. Detta ska ske i samverkan och dialog med kommunerna, och en särskild delegation ska inrättas inom Regeringskansliet i detta syfte.

Ansvar för hälso- och sjukvården ska, som påpekats, överföras till de nya regionkommunerna. För att underlätta kunskapsstyrning föreslås att myndigheternas arbete med kunskapsutveckling och -förmedling samordnas via förändring av deras instruktioner, att "regionala kunskapscentra" inrättas på regionkommunnivå och att staten ges ett tydligare ansvar för nationell uppföljning och utvärdering. Tillsynen över hälso- och sjukvården bryts ut från Socialstyrelsen. En särskild patientlag föreslås, där rättigheter till sådant som fast läkarkontakt, information och rätt till ersättning vid skador tas in. Medborgarnas möjligheter att ta del av information om hälso- och sjukvårdens kvalitet ska stärkas. På så sätt, menar kommittén, ges huvudmännen ett väldefinierat ansvar samtidigt som de har handlingsfrihet.

Den andra stora uppgiften – ansvaret för regional utveckling – som tillförs regionkommunerna regleras genom att ansvar som tidigare funnits hos länsstyrelserna överförs till dem genom att en lag om regionalt utvecklingsarbete skapas. I denna lag samlas ansvaret för att ta fram regionala utvecklingsprogram (RUP) som även innehåller uppgifter motsvarande regionplanering, för att utarbeta regionala program inom ramen för EU:s sammanhållningspolitik, användningen av utvecklingsanslag (som ska ersätta länsanslaget), utarbeta regionala tillväxtprogram (RTP), planera transportinfrastrukturen, integrera landsbygdspolitiken, bedriva kollektivtrafik, bedriva folkhälsoarbete, bedriva naturvård och kulturmiljövård, för att nämna några exempel. Kommittén öppnar också för – utan att

<sup>71</sup> SOU 2007:10 *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*. Denna redogörelse bygger i huvudsak på Kommitténs sammanfattning av sitt arbete, s. 13-25

## Ansvarskommittén

ta ställning – att regionkommunernas utvecklingsuppdrag förstärks ytterligare genom att medel överförs till dem från andra politikområden. Andra möjligheter är att de får utvecklingsuppdrag för högskolan och huvudmannaskap för gymnasieskolan.

De framtida länsstyrelsernas uppdrag renodlas på motsvarande sätt. De ges ett samlat uppdrag över tillsynen inom länet, vilket innebär att de övertar flertalet av kommunernas tillsynsuppgifter. Också vissa sektorsmyndigheters regionala tillsyn samlas hos länsstyrelsen. Länsstyrelserna ska arbeta tvärsektoriellt, vilket bland annat innebär att de ska redovisa tvärsektoriella kunskapsunderlag till regeringen. Statens roll som normerare, kunskapspridare och utförare av tillsyn renodlas.

Rörande primärkommunerna konstateras att deras uppdrag, på längre sikt, ska koncentreras till de tunga välfärdstjänsterna och till grundläggande planeringsfunktioner. Kommittén menar, i ett resonemang om de mindre kommunernas förmåga att hantera ett sådant uppdrag, att dessa har förmåga att klara uppdraget tack vare det kommunala utjämnings-systemet. Ett särskilt resonemang förs dock om att mindre kommuner, främst de i glesbygd, kan komma att få problem på sikt. Detta kräver åtgärder: länsstyrelserna ska få i uppdrag att följa utvecklingen. Staten ska underlätta för kommuner att gå samman, en översyn ska genomföras av utfallet av det kommunala utjämningsystemet vid kommun-sammanslaggningar. Kommunerna ska åläggas informera om hur de samverkar med andra kommuner och staten ska utveckla ett informationssystem rörande kommunal samverkan.

Kommittén avstår från att redovisa kartor över hur Sverige kan delas in 6–9 i regionkommuner. Detta ska avgöras i nästa steg, där tre särskilda ”utredare/processledare” ska komma med förslag efter dialog med lokala och regionala intressenter. Det kan också bli aktuellt med lokala folkomröstningar. Man ska kunna enas om en ny indelning under 2008 för att kommitténs föreslagna tidplan om genomförande efter valet 2010 ska hålla. Men man anger några principer som ska ligga till grund för en ny indelning:

- Den nya läns- och regionkommunindelningen är gemensam; den ska följas också av statliga sektorsmyndigheter med regionindelning.
- Ett ”riktvärde” är att regionerna ska ha ett invånarantal på mellan en och två miljoner och inte utan ”starka skäl” understiga en halv miljon invånare.
- Varje regionkommun ska ha ett eget regionsjukhus eller, där detta inte går, ha ett ”institutionaliserat samarbete” med en regionkommun som har det.
- Varje regionkommun ska ha minst ett universitet med ”betydande fasta forskningsresurser”.
- Arbetsmarknadsregionerna, som de beräknas se ut 2030, bör inte delas ”annat än om mycket starka skäl föreligger”.
- Invånarna ska ”så långt möjligt” känna anknytning till regionkommunen.

## Storstadsdimensionen i slutbetänkandet

Det är svårt att finna ställen i slutbetänkandet där kommittén explicit hänvisar till storstäderna och deras villkor. Grundansatsen handlar i stället om likhet, gemensamma lösningar, likvärdighet o.s.v. Förslagen syftar ju till att säkra att vissa värden (hälsa, regional utveckling) kan säkras på ett likvärdigt sätt i hela landet. När resonemang förs om skillnader mellan stora och små kommuner är det i stället när kommittén fokuserar till de verkligt små kommunerna och ställer sig frågan om de har kapacitet att garantera dessa värden.

Samtidigt är förhållanden som särskilt rör storstäderna och storstadsregioner med i själva utgångspunkten för arbetet, och redovisas också i slutbetänkandet. Man tar upp tidigare arbeten om regionförstoringen (särskilt det ovan refererade underlaget från Nutek om framtidens arbetsmarknadsregioner) med direkt hänvisning till förhållanden i befolkningstäta regioner:

”Den pågående regionförstoringen med växande pendlingsavstånd innebär att lokala arbets- och servicemarknader växer långt utöver dagens kommungränser. För medborgaren, i varje fall i de befolkningstäta regionerna, är det betydligt större geografiska områden än hemkommunen som präglar vardagen. Redan i dag är det svårt för staten och kommunerna att hålla ihop ett samlat regionalt perspektiv på utveckling och infrastruktur, kollektivtrafik och rumslig samhällsplanering. Samtidigt blir det allt mer angeläget att lösa sådana strategiska beslutsproblem i takt med den fortgående samhällsutvecklingen.”<sup>72</sup>

På en punkt är ett storstadspolitiskt inslag, såsom sådan politik beskrivits i den ovan refererade RTK-rapporten i detta ämne, genomgående i kommitténs betänkande. Det rör kritiken mot florin av statliga styrmedel som regioner och kommuner har att göra med. I RTK-rapporten kritiseras användandet av projekt och andra adhoc-mässiga styrmedel för att vara särskilt opassande i ett storstadsperspektiv. Storstäder kräver i stället tydlighet från statens sida, som ger ramar inom vilka mångfalden och tätheten kan verka. Renodlingen av statens styrning till normering och ”kunskapsstyrning” kan ses som ett svar på denna uppfattning.

När det gäller asymmetrier är kommittén kritisk. Sådana medverkar inte till en ”överskådlig och tydlig samhällsorganisation”<sup>73</sup>. Men dörren stängs inte helt, bland annat mot bakgrund av att skilda förhållanden kan råda efter befolkningstäthet:

”Mer begränsade inslag av differentierad uppgiftsfördelning, till exempel vad gäller kollektivtrafik, behöver dock inte skapa problem. Kommittén håller således öppet för att vissa inslag av differentierad uppgiftsfördelning kan bli aktuella... Skiftande förutsättningar mellan stora och små kommuner eller mellan dem med olika befolkningstäthet kan göra det nödvändigt att anpassa uppgiftsfördelningen till lokala och regionala förutsättningar. Kraven på funktionalitet i verksamheterna får då vägas mot medborgarnas behov av en tydlig och enhetlig organisation.”<sup>74</sup>

När det gäller hur Sverige kan delas in i regionkommuner – alltså när kriterierna ovan för regionindelning ska tillämpas – görs en exposé över Sverige från norr till söder. Kommittén ser inga större problem med Malmö och Göteborg. Vad gäller Mälardalen uppstår emellertid problem. Å ena sidan är Stockholm-Mälardalen (Stockholms, Uppsalas, Västmanlands och Södermanlands län) tveklöst på väg att bli en arbetsmarknadsregion. Nutek

<sup>72</sup> SOU 2007:10 *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*, s. 70

<sup>73</sup> *Ibid*, s. 83

<sup>74</sup> *Ibid*, s. 84

har visat att runt 2015 kommer en sådan att vara verklighet. Alltså är ”en sammanhållen Mälardalsregion utan tvekan motiverad ifrån tillväxt- och utvecklingssynpunkt, emedan de flätas allt tätare samman av trafikflöden och andra kontakter över länsgränser.”<sup>75</sup>

Huvudproblemet är att en sådan region skulle bli för stor: ”Vad som talar emot en sådan lösning är att det skulle ge en huvudstadsregion med närmare 2,8 miljoner invånare, vilket väsentligt skulle öka ojämlikheten i storlek och resurser mellan regionkommunerna. Det skulle också innebära att två av Sveriges största regionsjukhus sammanförs i en och samma region.”<sup>76</sup>

Kommittén påpekar samtidigt att samverkan och samplanering över läns- och landstingsgränser i Mälardalen redan är omfattande, och kommer att söka andra former om en sammanhållen Mälardalsregion inte kommer till stånd. När man resonerar om alternativ till en sammanhållen region lyckas inte kommittén hitta något bra alternativ. Varje annan möjlig indelning innebär att man lägger samman län som inte hänger samman funktionellt och/eller är ”orienterade i olika väderstreck”<sup>77</sup>. Det tycks som om kommitténs kriterier inte kan förvekligas samtidigt i Stockholm-Mälardalen. För sammanläggning talar den funktionella arbetsmarknaden (som ju ska hållas samman om ”inte mycket starka skäl föreligger”) och möjligen att man ska känna gemensam anknytning. Mot talar storlekskriteriet med sitt tak om två miljoner invånare och möjligen regionsjukhusens storlek.

Slutsatsen blir att kommittén håller denna fråga öppen. En Stockholm-Mälardalsregion utesluts inte. När andra alternativ inventeras sker det med den inledande formuleringen ”I den mån en sammanhållen Stockholm-Mälardalsregion bedöms olämplig...”<sup>78</sup>.

---

<sup>75</sup> Ibid, s. 290

<sup>76</sup> Ibid, s. 290

<sup>77</sup> Ibid, s. 291

<sup>78</sup> Ibid, s. 290 Kommittén konstaterar också att i samtliga indelningsförslag som skisserats i underlaget (Eurofutures och Nordregio 2006) hålls de fyra Mälardalslänen samman i en region.

## Ansvarskommittén och storstaden: slutsatser

Ansvarskommitténs arbete har följts kronologiskt; från uppdraget över underlagsrapporter och delbetänkandet till slutbetänkandet. Slutsatser om förekomsten av storstadsfrågor – implicit eller explicit – har dragits löpande. En allmän slutsats är att storstaden omnämns mycket sparsamt i arbetena. Det är mycket sällan som resonemang förs där kommittén markerar särskild relevans för storstäder eller där någon av Sveriges storstäder omnämns. Kritik rörande en bristande storstadsdimension i arbetet framkommer också i remissvaren till delbetänkandet. Det är särskilt storstadskommuner som framför denna kritik, men den finns också hos vissa andra remissinstanser.

Samtidigt finns några undantag från denna helhetsbild. I vissa fall är de avgörande.

Ett sådant är behandlingen av framväxten av länsöverskridande arbetsmarknadsregioner. Dessa tas upp redan i direktiven och har sedan följt kommitténs arbete ända fram till slutbetänkandet där det sägs klart ut att frågan är särskilt relevant i befolkningstäta delar av landet.

Ett annat exempel på storstadsdimension är anknytningen till regeringens storstadspolitik, som är särskilt tydlig i arbetets tidigare skeden. Regeringens storstadssatsningar rör särskilt åtgärder för att hantera sociala problem i vissa stads- eller regiondelar, och detta problemperspektiv finns också representerat hos Ansvarskommittén (särskilt i delbetänkandet). Dock finns inte några resonemang om åtgärder.

Storstadens behov är också representerade i Ansvarskommitténs arbete på ett annat, mycket centralt, sätt. Utgångspunkten för kommittén är behovet av en tydligare ansvarsfördelning mellan staten och regionerna/kommunerna. Även om storstadsbehov inte lyfts fram särskilt i dessa sammanhang kan man konstatera att frågan är viktig; den lyfts fram i t.ex. RTK:s rapport om storstadspolitiken. Kommitténs förslag, som löper igenom stora delar av slutbetänkandet, om att staten ska styra mer via normering och ”kunskapsstyrning” och mindre med hjälp av projekt, handlingsplaner etc. ligger mycket väl i linje med rekommendationer som framförs i RTK-rapporten.

Frågan om asymmetrier, det vill säga att olika delar av ett land behandlas på olika sätt vad gäller regional kompetens och organisation, har studerats särskilt. I Europa är asymmetrier vanligt förekommande, och inte sällan rör dessa just storstäderna. Till exempel förekommer det att en storstad är både en kommun och region samtidigt, eller att storstaden har en alldeles egen konstruktion (jämför ”Greater London Authority” vars motsvarighet inte finns i andra delar av England). Kommittén har haft i uppdrag att reflektera om asymmetrier är önskvärda också i Sverige. Svaret är, på det hela taget, nekande. Mål och tydlighet och enhetlighet i samhällsorganisationen överväger. Dock håller kommittén en dörr öppen för asymmetrier om de är av mer begränsad omfattning.

Kanske är det i samband med resonemang om Sveriges regionala indelning – hur ”kartan” bör ritas – som storstadsdimensionen är som mest framträdande. Det sker när kommittén resonerar om en Stockholm-Mälarenregion är önskvärd. Å en sidan stämmer en sådan region med målen om att arbetsmarknadsregioner ska hållas samlade och möjligen med kriteriet om att man ska känna en gemensam anknytning till regionen. Mot en sådan lösning talar storleken: en Stockholm-Mälarenregion skulle få när tre miljoner invånare, och innehålla två av landets största regionsjukhus. Men kommittén håller öppet för vilken lösning som bör väljas.

## Ansvarskommittén

Hur bör då Ansvarskommitténs förslag kommenteras och vilka slutsatser kan dras rörande det fortsatta arbetet? RTK:s uppfattning är att åtminstone följande synpunkter kan vara relevanta:

- Ansvarskommittén borde i sitt arbete ha tryckt mer på storstadens roll som tillväxtmotor till förmån för hela landets utveckling. När storstadspolitik tas upp uttalat är det utifrån utgångspunkter om sociala frågor. Detta är knappast förvånande mot bakgrund av att regeringens storstadspolitik hittills har haft den tyngdpunkten. Men Ansvarskommittén hade kunnat anlägga ett tydligare tillväxtperspektiv; något som borde ha fallit sig naturligt mot bakgrund av att regional utveckling, tillsammans med sjukvården, är frågeställningar man utgått från. Att storstaden fungerar som en tillväxtmotor och en ”importhamn” för nya idéer är en viktig utgångspunkt i internationell och europeisk diskussion om storstadens roll. Svenska data, som ger stöd för att storstaden har denna funktion också i vårt land, redovisas t ex i RTK-rapporterna ”Regioner, handel och tillväxt” (1998:6) och ”Växande branscher” (Storstadspolitik 8:2003).
- Mot bakgrund av den regionala mångfalden i Sverige, och att regioner samspelar i nya mönster där storstadens roll av tillväxtmotor är ett exempel, borde kommittén ha varit mer öppen för asymmetriska lösningar. Under alla förhållanden borde man ha signalerat öppenhet rörande regioners behov av att *kunna* ta över ytterligare uppgifter. Den likhet mellan regioner i storlek och förutsättningar, som kommittén haft som utgångspunkt, kan på sin höjd gälla vid ett givet ögonblick – om den alls går att nå. Historien visar hur regioner utvecklas i olika riktning över tid och öppenhet för asymmetrier, idag eller i morgon, följer ur ett sådant synsätt.
- Det är positivt att Ansvarskommittén önskar renodla den statliga styrningen till normgivning och kunskapsstyrning. Storstäder behöver fasta, långsiktigt gällande ramar för sin utveckling. Dock återstår arbete med att förtydliga vad denna linje innebär konkret inom olika områden. Det är viktigt att ett sådant konkretiserings- och förändringsarbete sätts igång snarast.
- Det är positivt att Ansvarskommittén samlar ansvaret för regional utveckling till regional självstyrelsenivå. Konkret innebär detta att dokument som RUP, RTP etc. ska bli ett regionalt politiskt ansvar i hela landet. Inom Stockholmsregionen är RUFSS redan idag regionens RUP, och med Ansvarskommitténs förslag förtydligas rollfördelningen mellan regionen och staten ytterligare.
- Det är också bra att kommittén resonerar om kommande steg. Det hade varit värdefullt om kommittén i detta sammanhang fördjupat ett resonemang om den regionala rollen inom högskoleområdet. Samspelet region–högskola är en viktig fråga både för regional och akademisk utveckling, inte minst i en storstadsregion som Stockholm där ett stort antal kunskapskluster finns i näringslivet.



## Litteraturförteckning

### Direktiv, proposition och statens offentliga utredningar

Direktiv 2003:10

Direktiv 2004:93

Proposition 2001/02:7 *Regional samverkan och statlig länsförvaltning*

SOU 1968:47 *Förvaltning och folkstyre*

SOU 1974:84 *Stat och kommun i samverkan*

SOU 1982:24 *Vidgad länsdemokrati*

SOU 1992:63 *Regionala roller – en perspektivstudie*

SOU 1992:66 *Västsverige – region i utveckling*

SOU 1995:27 *Regional framtid*

SOU 2003:123 *Utvecklingskraft för hållbar välfärd*

SOU 2007:10 *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*

### Övriga referenser

Ansvarskommitténs sekretariat (2003) *Tillväxt och regionalisering – några utgångspunkter för en diskussion*

Ansvarskommitténs sekretariat (2003) *Hälso- och sjukvården och dess utmaningar*

Ansvarskommitténs sekretariat (2004) *Analys av inkomna synpunkter på delbetänkandet*

Eurofutures (2006) *Ansvarsfördelningen på regional nivå – hur kan den se ut i praktiken?*

Eurofutures och Nordregio (2005) *Sveriges regionala indelning – om tillväxtperspektivet får råda*

Finansdepartementet (2004) *Sammanställning av inkomna synpunkter – Ansvarskommitténs delbetänkande, Utvecklingskraft för hållbar välfärd (SOU 2003:123)*

ITPS (2005) *Sektor möter region – men hur och var? En studie av territorium och funktion i svensk politik på uppdrag av Ansvarskommittén*

Lemne, Marja och Ström, Ingrid (2003) *Från ansvarsskiften till samordning – om ansvarsförändringar mellan staten, kommunerna och landstingen under 30 år*, PM till Ansvarskommittén

NUTEK, R 2006:18, *Framtidens arbetsmarknadsregioner*. Ett uppdrag från Ansvarskommittén

OECD (2006) *Territorial Reviews Stockholm, Sverige*

RTK, Storstadspolitik 5:2003, *En modern nationell storstadspolitik*

RTK, Storstadspolitik 4:2005, *Lokalt självstyre i regioner och storstäder i Europa*

RTK, 1998:6 *Regioner, handel och tillväxt*

## Ansvarskommittén

RTK, Storstadspolitik 8:2003, *Växande branscher*

Sveriges Kommuner och Landsting (2005) *Regional politik – hur ser regionerna på utvecklingsfrågorna?*

## Bilaga: Regionfrågans utveckling i rikspolitiken

”Dragkampen om ansvaret för den regionala utvecklingen har pågått i 50 år.” så skriver Sveriges Kommuner och Landsting i sin skrift om regional politik.<sup>79</sup> Och det är inte en orimlig beskrivning. Uppfattningarna om *var* ansvaret för den regionala utvecklingen bör ligga samt *vad* som ska inbegripas i detta ansvar har gått isär under decennier. Skilje-linjerna har gått såväl mellan de politiska partierna som mellan de olika politiska nivåerna i samhället. Frågan blir nu om Ansvarskommitténs kommer att lyckas överbygga dessa motsättningar. Nedan presenteras en översiktlig bild av regionfrågans utveckling i den nationella politiken, med huvudsakligt fokus på utredningar och politiska beslut under 1990-talet.<sup>80</sup>

### Ett politiskt initiativ mot statlig centralisering

Idén om att samla den regionala administrationen under en folkvald församling fördes in i rikspolitiken av ett par centerpartistiska motioner 1963 och 1964. Syftet var att fördjupa demokratin, men också att balansera de tendenser till ökad centralstatlig styrning, som man tyckte sig se. I december 1964 hölls partiledarförhandlingar om en svensk författningsreform. Förhandlingarna resulterade bland annat i tillsättandet av en länsdemokratiutredning. Utredningen föreslog i sitt slutbetänkande 1968 att landstingen skulle ta över ansvaret för den regionala utvecklingen från staten, detta för att öka länsinvånarnas inflytande över den regionala utvecklingen.<sup>81</sup> Den socialdemokratiska regeringen var dock inte övertygad och förslaget genomfördes inte och länsstyrelserna försågs i stället med lekmanstyrelser. Länsdemokratifrågan drevs dock vidare, främst av centerpartiet och folkpartiet men med ett partiellt stöd av moderaterna och vänsterpartiet.

Länsberedningen, som hade tagit vid efter länsdemokratiutredningen, presenterade sitt slutbetänkande 1974. Man konstaterade där att ansvarsfördelningen mellan stat och kommun var i stort sett väl avvägd.<sup>82</sup> Den socialdemokratiska regeringens proposition våren 1976 slog också fast att länsstyrelserna skulle ha huvudansvaret för den regionala samhällsplaneringen och att regeringen skulle utse dess styrelse. Den nya borgerliga regeringen genomdrev dock, innan riksdagsbeslutet hann bli gällande, att samtliga ledamöter skulle utses av landstingen. Den borgerliga regeringen tillsatte dessutom en ny utredning, länsdemokratikommittén. En kommitté som dock inte kunde presentera sitt slutbetänkande förrän våren 1982. Förseningen berodde på de många regeringsombildningarna, och med dem åtföljande tilläggsdirektiv. Kommittén föreslog endast smärre förändringar inom ramen för ett fortsatt statligt huvudansvar för den regionala utvecklingen. Detta trots regeringsdirektiv om att länsdemokratireformen nu skulle fullföljas.<sup>83</sup> Den tillträdande socialdemokratiska regeringen valde dock andra vägar för att förnya den regionala samhällsorganisationen. Det kan konstateras att den huvudsakliga strategin under 1980-talet blev att samordna den statliga länsförvaltningen runt länsstyrelserna.

<sup>79</sup> Sveriges Kommuner och Landsting (2005) *Regional politik – hur ser regionerna på utvecklingsfrågorna?*

<sup>80</sup> Se vidare Lemne, Marja och Strömberg, Ingrid (2003) *Från ansvarsskiften till samordning – om ansvarsförändringar mellan staten, kommunerna och landstingen under 30 år*, PM till Ansvarskommittén, Ansvarskommitténs sekretariat (2003) *Tillväxt och regionalisering – några utgångspunkter för en diskussion*

<sup>81</sup> SOU 1968:47 *Förvaltning och folkstyre*

<sup>82</sup> SOU 1974:84 *Stat och kommun i samverkan*

<sup>83</sup> SOU 1982:24 *Vidgad länsdemokrati*

## Regional utveckling under 1990-talet

Länsdemokratifrågan kom i slutet på 1980-talet åter på dagordningen, men då hade diskussionen vidgats till att utöver strävandena efter en ökad demokratisk förankring också inbegripa behovet av regional samling och en regional resursmobilisering. Regeringen tillsatte våren 1991 Regionutredningen, vilket var en följd av ett flertal motioner och en gemensam skrivelse från dåvarande Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet. Regionutredningen gavs i uppdrag att analysera den offentliga verksamhetens regionala uppbyggnad. Dess huvudsakliga fokus var behovet av en samordning av det regionala utvecklingsansvaret.

Regionutredningen förde 1992 fram de tre alternativa modeller: ett statligt regionalt ansvar, där staten behåller det regionala utvecklingsansvaret med länsstyrelsen som sammanhållningsansvarig, kommuner i samverkan, där landstingen avskaffas och kommunerna genom olika samverkansorgan löser regionala uppgifter, inklusive den regionala utvecklingen, samt regionalt folkstyre, där landstingen ersätts av regionfullmäktige, som även har ett sammanhållet ansvar för den regionala utvecklingen.<sup>84</sup> Utredningen studerade också den geografiska indelningen på regional nivå och skisserade tre alternativ, samtliga med större län. Utredningen avstod dock ifrån att lämna några förslag till ny länsindelning.

Under samma period utreddes länsindelningen i Västsverige. Västsverigeutredningen föreslog att kommunerna och landstingen i Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Skaraborgs och Hallands län skulle bilda ett regionförbund. Regionförbundet föreslogs få ett sammanhållet ansvar för den regionala utvecklingen och överta uppgifter från såväl länsstyrelserna som landstingen.<sup>85</sup>

Regionutredningens analys överlämnades 1992 utan vidare handläggning till Regionberedningen, en nytillsatt parlamentarisk kommitté. Beredningen föreslog i sitt slutbetänkande ett fördjupat regionalt självstyre samt att det regionala utvecklingsansvaret skulle överföras till landstingen från länsstyrelserna.<sup>86</sup> Beredningen föreslog också att länsstyrelsernas roll som statens företrädare skulle renodlas och att deras lekmannastyrelser skulle avvecklas. Likaså skulle nya större län bildas i Skåne och Västra Götaland. Eventuella ytterligare förändringar av länsindelningen skulle baseras på lokala och regionala initiativ.

Regionberedningens förslag sändes ut på remiss, men de inkomna svaren visade på en stor variation i meningarna om utredningens förslag och resultatet blev därefter, d.v.s. något av en kompromiss. Regeringen presenterade tre propositioner under 1996 och 1997, däribland propositionen Regional framtid (1996/97:36). Regeringens förslag godtog av riksdagen och 1997 bildades Skåne län och ett år senare Västra Götalands län. Likaså landstingen i de båda nya länen slogs samman och övertog ansvaret för hälso- och sjukvården och andra regionala frågor från Malmö respektive Göteborgs kommun. Dessa kommuner hade tidigare varit landstingsfria. Genom detta bildades i samband med valen 1998 Region Skåne och Västra Götalandsregionen. Samtidigt påbörjades en försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning i Kalmar, Gotlands, Skåne och Västra Götalands län.<sup>87</sup>

Försöksverksamheterna i Kalmar, Gotlands, Skåne och Västra Götalands län skulle enligt Riksdagens beslut pågå till och med år 2002. Gemensamt för de fyra län var att ett

<sup>84</sup> SOU 1992:63 *Regionala roller – en perspektivstudie*

<sup>85</sup> SOU 1992:66 *Västsverige – region i utveckling*

<sup>86</sup> SOU 1995:27 *Regional framtid*

<sup>87</sup> Notera dock att sammanslagningen av länen och landstingen inte är någon försöksverksamhet.

regionalt självstyrelseorgan övertog det regionala utvecklingsansvaret från främst länsstyrelsen. Ansvaret omfattade regional utvecklingsplanering, användning av regionalpolitiska och andra utvecklingsmedel, planering av och beslut om regional transportplan samt, beslut om fördelning av statsbidrag till regionala kulturinstitutioner. Region Skåne och Västra Götalandsregionen har sedan januari 1999 axlat ett sammanhållet regionalt utvecklingsansvar. Landsting har följaktligen fått status som regionalt självstyrelseorgan, vilket därigenom är direktvalt och har egen beskattningsrätt.

Regeringen tillsatte år 1997 den Parlamentariska Regionkommittén (PARK) med uppdrag att följa upp försöksverksamheterna och lämna förslag till hur ansvaret mellan staten och de kommunala självstyrelseorganen i framtiden skulle fördelas. PARK hade även i uppdrag att göra mer generella överväganden om statens egen organisation på regional nivå. PARK föreslog år 2000 att försöksverksamheten skulle förlängas till och med 2006, man föreslog också att försöksverksamheten skulle utvidgas till ytterligare län, mot bakgrund av att erfarenheterna hade varit övervägande positiva och att initiativ i samma riktning hade tagits i ett stort antal andra län. PARK pekade också på behovet av en klarare rollfördelning mellan de nya regionala självstyrelseorganen och länsstyrelserna. Man ville anpassa försöksverksamhetens regelverk till den kommunala självstyrelsens principer samt fullfölja överförandet av det regionala utvecklingsansvaret genom att ge självstyrelseorganen ett mer fullständigt ansvar inom områden som regionalpolitik, regional näringspolitik, regional kulturpolitik samt regional infrastrukturplanering.

### Kommunala samverkansorgan och statlig länsförvaltning

År 2001 föreslog regeringen att försöksverksamheten skulle upphöra, i stället gavs kommuner och landsting i samtliga län möjlighet att bilda så kallade kommunala samverkansorgan.<sup>88</sup> Kommunala självstyrelseorgan har en svagare ställning och mer begränsade befogenheter än de regionala självstyrelseorganen. I Skåne och Västra Götalands län föreslogs dock landstingen få ta på sig rollen som samverkansorgan, samtidigt föreslogs också att samverkansorganen i de fyra försökslänerna under ytterligare fyra år skulle få behålla beslutanderätten över de regionalpolitiska medlen. Vidare föreslogs att länsstyrelsernas styrelser skulle utses av regeringen, deras ansvar för att samordna statliga regionala insatser betonades också. Hösten 2004 kom försöksverksamheterna att förlängas till och med år 2010.

---

<sup>88</sup> Regeringens proposition 2001/02:7 *Regional samverkan och statlig länsförvaltning*



**Ansvarskommitténs huvudbetänkande** är utsänt av regeringen på bred remiss. Frågor om ansvarsfördelningen mellan olika nivåer i samhället och regional organisation är mycket väsentliga för Stockholmsregionens utveckling. Den här rapporten besvarar frågan om, och i så fall hur, storstadsfrågorna reflekteras i kommitténs arbete och resultat.

RTK:s rapport "En modern nationell storstadspolitik" är utgångspunkt för analysen. En allmän slutsats är att storstaden omnämns mycket sparsamt i Ansvarskommitténs arbete. Några undantag finns dock. Kommitténs slutsatser om behovet av en tydligare ansvarsfördelning mellan staten och regionerna/kommunerna är t.ex. särskilt viktiga för en storstadsregion.

RTK menar bl.a. att Ansvarskommittén borde ha tryckt mer på storstadens roll som tillväxtmotor till förmån för hela landets utveckling och att kommittén borde ha varit mer öppen för asymmetriska lösningar.

ISSN 1104-6104

ISBN 987-91-976060-7-3