



HANDLÄGGARE/ENHET

Sven Nyberg/Näringspolitiska
enheten/CA

DATUM

2007-09-05

DIARIENUMMER

20070239

ERT DATUM

2007-03-23

ER REFERENS

Fi2007/1536

Finansdepartementet

□ Drottninggatan 21

□ 103 33 STOCKHOLM

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

Synpunkter har inkommit från LO-distrikten i Norrbotten, Stockholms län, Sydost samt Västsverige.

Sammanfattning

- LO instämmer i Ansvarskommitténs allmänna bedömningar och utgångspunkter men anser att regionens roll i arbetet för sysselsättning och tillväxt, generell välfärd och hållbar utveckling bör tydliggöras.
- LO ser en regionalisering och minskad sektorisering inom flera samhälleliga områden som angelägen och instämmer i kommitténs förslag om att inrätta ett antal större direktvalda regionkommuner samt en länsindelning efter samma geografiska gränser.
- LO anser förslaget om normering via regelstyrning vara motiverat men att det politiska systemet måste ha möjlighet till kompletterande insatser. Regelsystemet bör tillsammans med andra styrmedel analyseras mot och inordnas under en samlad målstyrning.
- LO instämmer i att regionkommunerna bör ansvara för hälso- och sjukvården. Den statliga styrningen inom området bör även inriktas mot kunskapsstyrning, patientlagstiftningen kontinuerligt ses över och varje region bör inneha regionsjukhus.

POSTADRESS 105 53 Stockholm
BESÖKSADRESS Barnhusgatan 18
TELEFON 08-796 25 00 TELEFAX 08-24 52 28
E-POST mailbox@lo.se HEMSIDA www.lo.se
ORGANISATIONSNUMMER 802001-9769
BANKGIRO 368-4834 PLUSGIRO 8 50-8

Landsorganisationen i Sverige

- LO anser beträffande hälso- och sjukvårdens anknytning till angränsande system att inom området barns- och ungdomars psykosociala hälsa en omfördelning av skolans resurser bäst gagnar utsatta elever, att företagshälsovården kan ges en mer aktiv roll i sjukskrivningsprocessen men inte bassjukvården samt att regionkommunerna ges ett uppdrag inom det förebyggande folkhälsoarbetet.
- LO delar i huvudsak kommitténs syn på regional utveckling och instämmer i förslaget om ett regionkommunalt utvecklingsuppdrag samt ett samlat myndighetsuppdrag hos länsstyrelserna.
- LO anser regionkommunernas uppdrag inom utvecklingsplanering och strukturfondsarbetet riktiga samt att landsbygds- och storstadsfrågorna behöver lyftas fram särskilt.
- LO instämmer i att regionkommunerna ges ansvar för regional infrastrukturplanering och anser att effekterna av nya finansieringsformer behöver prövas närmare. Förutom att regionkommunerna ges ansvar för kollektivtrafiken inom regionen bör arbetspendling över regiongränser stimuleras.
- LO anser beträffande framtida uppgifter att regionkommunernas engagemang i behovsmotiverad forskning och innovationspolitik bör övervägas tidigare. Arbetsmarknadspolitiken behöver beakta regionala behov inom ramen för den nationella politiken.
- LO efterlyser ett tydligare och snabbare genomförande av ett regionalt ansvar för yrkesutbildning för vuxna samt för gymnasieskolan.
- LO instämmer i behovet av en mer samordnad statlig myndighetsutövning via länsstyrelserna på regional nivå och anser att principen om statligt tillsynsansvar bör åtföljas av uppbyggnaden av en professionell länsbaserad tillsynsorganisation.
- LO delar utredningens uppfattning att nuvarande primärkommuner klarar sina åtaganden men att stödinsatser behövs för att stimulera ökad samverkan mellan kommuner.

Grundläggande utgångspunkter

Ansvarskommittén redovisar en rad utmaningar som den framtida samhälleliga organisationen står inför alltifrån demografiska förändringar och struktureffekter till följd av globalisering till teknikskiften och nya medborgarkrav. För att hantera dessa utmaningar lyfter kommittén fram faktorer som utvecklingskraft, medskapande, helhetssyn samt minskad sektorisering och tydlig ansvarsfördelning som grundläggande förutsättningar för den framtida samhällsorganisationen. LO har inga erinringar mot dessa

utgångspunkter eller de principer om demokratisk legitimitet, likvärdighet, rättssäkerhet etc. som bör gälla för den framtida ansvarsfördelningen.

Kommitténs fokus är riktat mot den regionala organisationen. En reformering av den samhälleliga ansvarsfördelningen i riktning mot stärkt regional nivå är enligt LOs uppfattning riktig, men bör på ett tydligare sätt utgå från övergripande mål om sysselsättning och tillväxt, generell välfärd samt hållbar utveckling samt regionens roll för dessa mål. Vidare bör ett uttalat ansvar finnas för att motverka inomregionala sociala och ekonomiska klyftor.

I utredningen ägnas stort utrymme åt den sektorisering som utvecklats i den statliga myndighetsutövningen och behovet av lokalt och regionalt medinflytande. Det är enligt LOs uppfattning välmotiverat. En omfördelning av uppgifter från stat till region får begränsat värde utan ett tydligt uppdrag till sektorsmyndigheter att inte bara samverka med varandra utan göra detta i dialog med regionens företrädare. Kommitténs slutsatser grundas bl.a. på de positiva erfarenheter som finns från bl.a. Västra Götalandsregionen. LO-distriktet i Västsverige har för LO pekat på att kvarstående brister i den nya organisationen just sammanhänger med otillräcklig helhetssyn och samordning över sektorsgränserna.

När det gäller beslut och genomförande signalerar statsmakterna i dag en avvaktande strategi. Det är förvisso viktigt att diskussioner om framtida samhällsorganisation ges ordentligt utrymme. LO konstaterar dock att diskussionen redan pågår och förväntningarna är stora. Även om reformeringen kan ske stegvis är det angeläget att processen inleds snart. LO vill understryka vad kommittén säger om behovet av att ha en ny organisation etablerad när förväntade demografiska förändringar med samhällsekonomiska följdverkningar slår igenom fullt ut kring år 2020.

Regionkommuner

Kommittén förslår en förändring av den regionala organisationen genom inrättandet av ett antal (6-9 stycken) större regionkommuner efter förebild från Västra Götalandsregionen och Region Skåne. De nya regionkommunerna föreslås vara folkvalda och ha beskattningsrätt. Regionkommunerna ersätter de nuvarande landstingen och sammanfaller geografiskt med en länsindelning.

LO har i sitt näringspolitiska program från 2006 förordat inrättandet av ett antal större regioner med ett samlat närings- eller tillväxtpolitiskt uppdrag. Ansvarskommitténs arbete omfattar ytterligare ett antal frågor, men skälen för en förändrad indelning är likartade. Det handlar om faktorer som till-

räckligt befolkningsunderlag, möjligheter till differentierad företagsstruktur och därmed mindre sårbart näringsliv samt tillgång till universitet och högskolor med reella forskningsresurser.

LO instämmer därmed i förslaget om regionkommuner och ser samtidigt frågor som direktval och beskattningsrätt som nödvändiga villkor för reformens demokratiska legitimitet. Det är av demokratiskäl överhuvudtaget viktigt att diskutera hur levande kontakter mellan medborgare och förtroendevalda i de nya organen ska tryggas.

LO anser kommitténs kriterier för regionkommunernas storlek vara väl avvägda och ser arbetsmarknadsregionerna som naturliga byggstenar i regionbildningen. LO konstaterar dessutom att inrättandet av större regioner har allmänt stöd inom LOs egen distriktsorganisation och inom de fackliga strukturråd som finns inom distrikten.

Den fråga som väcker flest inlägg i den allmänna debatten handlar om regionkommunernas antal och geografiska storlek. Den är inte oviktig, men knappast heller så avgörande som frågor kring ansvar och befogenheter. Människors behov av geografisk identitet och tillhörighet motsvaras i hög grad av välkända begrepp som kommun och landskap. Stora regionkommuner och län har mindre av sådan tillhörighet, men generellt sett bör regionens förmåga att säkra människors försörjning vara avgörande för den indelning man slutligen förordar.

Staten och den kommunala sektorn

Ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna handlar om en avvägning mellan det kommunala självstyret och det nationella intresset av likvärdighet i utformningen av samhällets välfärdstjänster. Denna avvägning kommer till uttryck i formerna för den statliga styrningen av de kommunala verksamheterna. Kommittén kritiserar de statliga myndigheternas styrning såsom alltför sektoriserad och därmed dåligt samordnad. LO delar som nämnts denna kritik. Även med bibehållna krav på likvärdighet och rätts-säkerhet bör de olika statliga organen bättre kunna samverka för att utveckla kommunal och regional verksamhet.

Den bärande principen i kommitténs förslag när det gäller styrning är normering. Avsikten är, som LO uppfattar den, att renodla den statliga styrningen till lagar, förordningar och föreskrifter och därmed skapa gemensamma och stabila normer för de kommunala verksamheterna. Riktade bidrag, projektmedel, handlingsplaner, allmänna råd etc. föreslås begränsas kraftigt.

LO kan instämma i att nuvarande statlig styrning är svåröverskådlig. Samtidigt finns risk för att enbart lita till regelstyrning medverkar till fördröjningar i det kommunala utvecklingsarbetet. Det politiska systemet bör ha möjlighet att tillgripa kompletterande åtgärder när man ser klara brister i den kommunala verksamheten.

Kommittén betonar behovet av verksamhetsmål men berör inte närmare förhållandet mellan målstyrning och regelstyrning. Enligt LOs uppfattning bör begreppet målstyrning klargöras utifrån ett regionalt perspektiv och strävan att fatta beslut på ”rätt” nivå (subsidiaritet). Regelsystemet bör sedan ses som grunden i ett målstyrningsarbete där även andra åtgärder kan rymmas förutsatt att insatserna faktiskt leder mot det fastställda målet utan att motverka tillämpningen av regelsystemet.

En naturlig invändning mot ett stärkt regionalt och lokalt inflytande handlar om risken för olikheter i levnadsvillkor mellan och inom olika landsdelar. Den risken ska inte undervärderas. Det kommunala självstyret visar i allt väsentligt att det lokala engagemanget kunnat utvecklas inom ramen för en sammanhållen statlig styrning, utan att principen om likabehandling åsidosatts. En minskad sektorisering på regional nivå kommer enligt LOs uppfattning snarast att leda till ett effektivare utnyttjande av kunskaper och engagemang.

När det gäller frågan om att skapa en mer överskådlig styrprocess instämmer LO i förslaget om att låta utarbeta en samlad och sektorsövergripande styrningsstrategi samt i förslagen om nationell kunskapsförsörjning och en fastlagd ordning för samråd mellan staten och den kommunala sektorn.

Hälso- och sjukvården

Den svenska välfärdsmodellen står inför ett antal framtida utmaningar. En sådan utmaning är den demografiska utvecklingen med en åldrande befolkning. En annan handlar om att tillgodose en ständigt ökande efterfrågan på skattefinansierad vård, omsorg och utbildning.

I framtiden väntas hushållens disponibla inkomster utvecklas positivt och den materiella välfärden förbättras. Det torde komma att skapa nya krav på välfärdssystemen både vad det gäller omfattning och kvalitet. Därtill kommer att nya områden med jämna mellanrum tillförs resurser. Det gällde handikappomsorgen på 1990-talet och kan gälla psykiatrin nu.

Problemet med att möta en växande efterfrågan på skattefinansierade välfärdstjänster försvaras av att kostnaderna för den offentliga produktionen

kan förmodas utvecklas snabbare än kostnaderna för annan produktion genom att möjligheterna till produktivetsförbättringar är mindre samtidigt som lönerna i den offentliga sektorn följer utvecklingen i näringslivet. De senaste decennierna har skatteuttaget legat på en oförändrad nivå. Vi tror ändå att det finns ett visst utrymme för att finansiera framtidens allt mer omfattande offentliga verksamheter med högre skatt. Men detta utrymme är begränsat och förutsätter en stark reallöneutveckling som ger mer pengar i plånboken.

För LO handlar de grundläggande kraven på hälso- och sjukvårdssystemet om tre saker. En soldarisk finansiering via skattemedel, fördelning av insatserna efter behov samt hög kvalitet och tillgänglighet för den vård som ges.

Ansvarskommitténs analys och förslag om hälso- och sjukvården

Kommitténs förslag på hälso- och sjukvårdsområdet syftar till att understödja hälso- och sjukvårdssystemets innovationsförmåga, främja kostnadseffektivitet, ge beredskap att möta medborgaranspråk, främja hälsa, understödja medicinteknisk utveckling - allt under villkor av offentliga resursbegränsningar.

Kommitténs förslag hänför sig till de fyra områdena som redovisas nedan; statlig styrning, medborgarens position, huvudmännen samt angränsande system. Ansvarskommittén anger själva att två principer har varit avgörande för kommitténs förslag, dels hushållning och effektivitet och dels kravet på likvärdighet.

Statlig styrning

Kommittén föreslår att staten renodlar sin styrning med betoning på normering. Kommittén föreslår att myndigheternas instruktioner ändras, så att rollfördelningen mellan Socialstyrelsen, Statens beredning för medicinsk utvärdering (SBU), Läkemedelsförmånsnämnden (LFN) och Läkemedelsverket blir tydligare.

Kunskapsstyrningen, inklusive uppföljning och utvärdering ska stärkas genom inrättande av regionala kunskapscentra som ska svara för kunskapsbildning och kunskapsspridning och regleras genom en bestämmelse i hälso- och sjukvårdslagen. Den statliga styrningen ska i ökad utsträckning inriktas på medborgarnas rätt till likvärdig hälso- och sjukvård oavsett bostadsort, kön, social och ekonomisk bakgrund, etnicitet etc.

LO anser att den statliga styrningen behöver förtydligas. Alla medborgare oavsett bostadsort, social eller ekonomisk status ska garanteras lika tillgång till hälso- och sjukvård av hög kvalitet. Inte minst är detta viktigt mot bakgrund av det ökande antalet andra utförare än de offentliga. Men samtidigt, som LO redan påpekat, måste det finnas utrymme för viss annan styrning utöver regelstyrning. LO anser att regionala kunskapscentra kan spela en viktig roll i utvecklandet av sektorn, men menar att dessa centra även borde få betydelse för produktivitet utvecklingen i sektorn, t.ex. genom att de hjälper till i identifieringen och spridningen av de mest effektiva behandlingsmetoderna.

En annan fråga som måste uppmärksammas till följd av det ökande antalet andra utförare än de offentliga är frågan om yttrandefrihet och meddelarskydd. Yttrandefriheten skyddas särskilt i offentlig verksamhet. Grundlagsregler anger att alla handlingar är offentliga och att de anställdas yttrandefrihet bara får inskränkas genom lag. De anställda har dessutom en meddelarfrihet som innebär att de inte kan straffas för sekretessbrott om de lämnar ut uppgifter för publicering utom i särskilt kvalificerade fall. Detta upphör dock att gälla den dagen kommunal- eller landstingsdrivna verksamheter läggs ut på entreprenad eller tas över av det privata. Det grundlagsskyddade meddelarskyddet liksom den grundlagsskyddade yttrandefriheten försvinner eftersom den bara gäller i förhållandet mellan det allmänna och enskilda. Detta är inte bra för demokratin och samhällsutvecklingen. LO anser därför att när det gäller insyn, yttrandefrihet och meddelarfrihet måste dessa i största möjliga mån vara lika inom all offentligfinansierad verksamhet, oavsett utförare.

Medborgarens position

Kommittén föreslår att bestämmelser i hälso- och sjukvårdslagstiftningen som har betydelse för patientens ställning samlas i en ny patientlag. Denna föreslås innehålla bestämmelser om: patientens självbestämmande, val av fast läkarkontakt, medicinsk bedömning, skyldighet att informera patienten, patientens rätt att ta del av sin journal, patientnämnder, Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd, skadeersättning m.m.

LO anser att vårt system med offentlig finansiering av hälso- och sjukvårdssektorn måste anpassas till medborgarnas över tiden allt högre krav på kvalitet och tillgänglighet. LO anser därför att en uppdatering av patientlagstiftningen är något som måste ske kontinuerligt. Samtidigt får förändringarna inte ske så att systemet till sin grund tar skada.

Huvudmännen

Kommittén föreslår att varje regionkommun bör ha ett regionsjukhus, alternativt tillgång till ett regionsjukhus genom ett institutionaliserat samarbete. Man anser att dagens landsting har en alltför skiftande storlek och ojämlika förutsättningar inför framtida krav på kunskapsutveckling och likvärdighet för patienten. Kommittén har inte funnit någon anledning att i nuvarande läge föreslå ett statligt ansvar för finansiering och tillhandahållande av hälso- och sjukvård.

Enligt LOs uppfattning kommer befolkningens behov och förväntningar samt krav på ny teknik och nya behandlingsmetoder att kräva stora framtida insatser i form av resurser och kapital. LO ser en uppenbar risk i att många landsting är för små för att tillfredsställa klara av denna utmaning och delar därför ansvarskommitténs uppfattning att den framtida hälso- och sjukvården behöver organiseras i större enheter än dagens landsting.

Angränsande system

Beträffande *barns - och ungdomars psykosociala hälsa* anser kommittén att primärvården bör ges ett mer uttalat uppdrag för att tillgodose barns och ungdomars psykiatriska behov och skolhälsovården ges ett tydligare uppdrag att arbeta förebyggande mot psykosocial ohälsa, vilket kan kräva att skolhälsovården avlastas andra uppgifter.

När det gäller barns och ungdomars psykiska hälsa är det sedan tidigare känt att social position är en av de viktigaste bestämningsfaktorerna för hälsa både under uppväxtåren och senare i livet. LO kan dessvärre konstatera att sociala skillnader ofta förstärks av skolan och att det finns tecken som tyder på att skolan sedan mitten av 1990-talet fått allt svårare att utjämna skillnader i förutsättningar mellan elever. Detta ser LO som mycket bekymmersamt och delar kommitténs bedömning att skolhälsovården har en viktig roll att fylla. Men LO anser att en större del av lösningen på barns och ungdomars problem med den psykiska hälsan ligger i en omfördelning av skolans resurser som i ökad grad bör riktas mot elever med sämre förutsättningar och större problem.

När det gäller *hälsofrågor i arbetslivet* anser kommittén - mot bakgrund av att den arbetsrelaterade ohälsan utgör en stor andel av ohälsoproblematiken - att företagshälsosjukvården måste ges en mer aktiv roll i sjukskrivningsprocessen och medborgarnas tillgång till bassjukvård som hälsokontroller och förebyggande hälso- och sjukvård.

I Sverige har vi gjort en tydlig boskillnad mellan företagshälsovård och övrig hälso- och sjukvård. Det har ansetts viktigt att alla medborgare har lika tillgång till hälso- och sjukvård och att den inte knyts till individens sociala förhållanden som arbetsgivare eller familj. LO är naturligtvis positivt till en utbyggd företagshälsovård och en mer aktiv roll i exempelvis rehabiliterings- och sjukskrivningsprocesser, men ser kommitténs förslag om ökat ansvar för bassjukvården som mer problematiskt.

När det slutligen gäller *folkhälsoområdet* utgår sedan 2003 den svenska folkhälsopolitiken från elva målområden, varav mer hälsofrämjande hälso- och sjukvård är ett. Trots landstingens arbete med förebyggande insatser saknas incitament för att bedriva ett mer systematiskt förebyggande arbete inom den kommunala och landstingskommunala hälso- och sjukvården. Kommittén vill att de föreslagna regionkommunerna ges denna uppgift tillsammans med kommunerna. Ett sätt att göra detta är att bryta ned nationellt fastställda folkhälsomål i regionala mål, som inarbetas i det regionala utvecklingsprogrammet (RUP). LO ställer sig positivt till förslagen. Folkhälsoarbetet lider i dag av det glapp som finns mellan de nationella målsättningarna och det arbete som landsting och kommuner är satta att utföra.

Regional utveckling

För fackföreningsrörelsen är människors möjligheter till arbete och egen försörjning i hela landet ett givet mål för den regionala utvecklingspolitiken. LO ser tre nödvändiga förutsättningar för att utveckla varje regions egen växtkraft. För det första en starkare koppling till den globala ekonomin. Erfarenhet visar att regioner och kommuner som enbart är inriktade på lokal produktion inte utvecklar tillräcklig bärkraft. För det andra att vidareförädla egen kunskap. Genom att kombinera specialisering med bred kunskapsutveckling ökar varje region sin konkurrenskraft. För det tredje att utveckla ett gemensamt åtagande. Genom att få regionens aktörer att samspela och dra åt samma håll skapas ekonomiska och sociala mervärden.

LO delar kommitténs analys beträffande bristerna i dagens samhällsorganisation och effekterna för såväl den enskilde som samhället i stort. Vi vill därmed understryka behovet av förändring. Dagens länsindelning är förutom Skåne, Västra Götaland och Stockholms län, illa anpassad till människors behov i dag. Brister förekommer i varierande grad inom alla landsdelar. Det kan gälla befolkningsunderlag, geografiska gränser, myndigheters sektorisering och skiftande geografisk indelning, ensidig näringsstruktur, oförmåga till global konkurrens, otydlig ansvarsfördelning mellan alltför många aktörer etc.

LO är överens med kommittén om indelningen i ett tydligt tvärsektorielt *utvecklingsuppdrag* för de föreslagna regionkommunerna och ett lika tydligt *myndighetsuppdrag* för staten genom en ny länsstyrelseorganisation. Ett grundläggande syfte är att komma tillrätta med den bristande samordning som i dag ofta råder mellan aktörer inom och utom regionen.

Det faktum att de statliga verken och myndigheterna har olika geografisk indelning av sin regionala organisation, bidrar till att försvåra samverkan och samordning. Starka skäl talar för en mer enhetliga geografisk indelning för region, län och myndigheter. Det är samtidigt viktigt att denna fråga prövas ingående. Vad som är en funktionell regionindelning kan skilja sig åt mellan olika myndighets- eller verksamhetsområden. Det kan också diskuteras om en indelning med helt enhetliga geografiska gränser riskerar att motverka samverkan över regiongränserna. Det är viktigt att eventuella problem av sådan natur analyseras och om möjligt förebyggs.

En av alla de frågor kommittén ställer handlar om takten i förändringsarbetet. Överförandet av ansvar och befogenheter från nationell till regional nivå bör enligt LOs uppfattning ske stegvis och bör även kunna ske som försöksverksamhet

Regionkommunernas uppgifter

När det gäller det utvecklingsuppdrag kommittén vill lägga på regionkommunerna har LO inga egentliga invändningar mot de uppgifter som presenteras för en första fas av arbetet. LO vill dock anknyta till vad som sagts inledningsvis om ett tydliggörande av regionens roll för tillväxt-, välfärds- och hållbarhetsfrågor. Dessa frågor hänger också till stor del ihop. Den regionala näringspolitiken bör exempelvis aktivt verka för socialt och ekologiskt hållbar produktion och system för denna produktion.

Utvecklingsplanering

Att överföra ansvaret för den regionala utvecklingsplaneringen (RUP) liksom tillväxtprogrammet (RTP) ser LO som en bekräftelse på en pågående utveckling, men vill särskilt när det gäller RTP understryka vikten av att företrädare för näringsliv och arbetsmarknadsparter kommer med i programarbetet, vilket tidigare inte alltid varit fallet.

LO ser det också som givet att de strukturfondsmedel som tillförs inom ramen för den europeiska sammanhållningspolitiken samt från regionala och lokala utvecklingsinsatser samordnas i de föreslagna regionkommunerna. Lokala och regionala företrädare måste få rejäla möjligheter till påverkan. De partnerskap som inleder sitt arbete under hösten 2007 bör utvärderas i ett

tidigt skede så man kan bedöma huruvida detta arbetssätt kan bilda modell för tvärsektoriellt inflytande på lokal och regional nivå i övrigt. Arbetsmarknadens parter har en omfattande kunskap om vad som är viktigt i den egna regionen. Den kunskapen och erfarenheten måste tas tillvara.

Infrastruktur för transporterna

Ansvarsutredningen föreslår att de nya regionkommunerna får besluta om länsplaner för den regionala transportinfrastrukturen. Länsplanen ska integreras i den regiontrafikplan regionkommunen ska göra inom ramen för den regionala utvecklingsplaneringen (RUP). LO ser även dessa uppgifter som naturliga för de föreslagna regionkommunerna, inte minst för de möjligheter de ger att samordna de olika transportslagen såväl när det gäller investeringar i infrastrukturen som själva trafikarbetet.

Som utredningen anför är den regionala och lokala trafiken i hög grad beroende av de nationella väg- och järnvägsstråken. I syfte att åstadkomma tydligare regionala prioriteringar menar utredningen att man bör överväga ett ansvar för regionkommunerna att medverka i finansieringen av statliga vägar och järnvägar som är viktiga för regionen. LO kan konstatera att sådana överenskommelser redan görs i storstadsområden och anser att möjligheten bör finnas inte minst för att underlätta långsiktig projektfinansiering. Samfinansiering får dock inte medföra ökad kortsiktighet i planeringsarbetet eller att staten successivt minskar det egna ansvaret för infrastrukturens utbyggnad.

En näraliggande fråga gäller det ökade intresset för offentlig privat samverkan (OPS) i finansieringen av vissa investeringsprojekt. Det finns enligt LOs uppfattning skäl att särskilt studera de samhällsekonomiska effekterna av OPS-finansiering av infrastrukturen, inte minst mot bakgrund av förslag om ökat regionkommunalt finansieringsansvar.

LO delar utredningens uppfattning att nuvarande principer för ansvar och finansiering av kollektivtrafiken bör gälla även med en ny läns- och regionkommunindelning. Detta innebär att de kommunala aktörerna är fria att välja ansvarsfördelning efter de förutsättningar som finns i varje region vad gäller storlek, befolkningsfördelning, tätortsstruktur etc. Även med en indelning i större enheter kommer behov av länsöverskridande pendling att finnas. LO anser att parternas skyldighet att utveckla smidiga och för trafikanterna rimliga lösningar på resor över länsgränser bör förtydligas. Staten bör via införande av maxtaxa i kollektivtrafiken eller på annat sätt underlätta sådana överenskommelser.

Landsbygds- och storstadsutveckling

Landsbygdsutvecklingen har varit föremål för fördjupade analyser i landsbygdsutredningen. LO antar att det är skälet till att Ansvarskommittén behandlar dessa frågor tämligen kortfattat. Man föreslår dock att ansvaret för frågorna på sikt överförs från länsstyrelserna till regionkommunerna. LO anser landsbygdsdimensionen vara viktig för arbetsmarknad och företagsamhet och därmed för den regionala utvecklingen, vilket talar för den föreslagna förändringen. Det behöver samtidigt tydliggöras att arbetslivet på landsbygden består av många olika näringar. Hur dessa påverkas av omstruktureringar, brist på riskvilligt kapital, otillräckliga kommunikationer etc. behöver beaktas mer i detta utvecklingsarbete.

Storstadsfrågorna har under senare år uppmärksammats i flera olika avseenden. LO saknar därför en diskussion och förslag kring dagens storstadsproblematik utifrån ett regionalt utvecklingsperspektiv i kommitténs arbete. Det handlar såväl om storstadsregionernas förutsättningar och roll som tillväxtmotorer för landet men även de relationer och samverkansmöjligheter som kan utvecklas mellan storstäder och andra regioner i samband med en ny regional indelning. Dessa frågor bör finnas med i den fortsatta processen kring kommitténs arbete.

Ansvarskommittén redovisar inom ramen för utvecklingsuppdraget även vissa uppgifter för regionkommunerna när det gäller miljö-, kultur- och jämställdhetsfrågor. Det handlar då om ansvar för projektmedel och utvecklingsinsatser samtidigt som länsstyrelserna behåller sin roll kring uppföljning av nationella mål och lagstiftning inom dessa områden. LO finner denna arbetsfördelning logisk med hänsyn till de övergripande uppdrag man föreslås få.

Arbetsuppgifter på sikt

Ansvarskommittén redovisar även framtida möjligheter till ytterligare överföringar av uppgifter och resurser till regionerna inom näringspolitiken, arbetsmarknadspolitiken, landsbygdspolitiken, storstadspolitiken samt forskningspolitiken. Jämfört med ovannämnda uppgifter inom regional utvecklingsplanering och infrastruktur rymmer dessa frågor flera svåra avväganden. Med större och mer resursstarka regionala aktörer är det rimligt att efterhand vidga utrymmet för egna initiativ även inom nya områden. En tvärssektoriell samordning bör i ökad utsträckning kunna ske regionalt utan att enhetsstatens funktion åsidosätts, men frågan kan behöva ytterligare genomlysning. Det finns skäl att redan nu förtydliga vad en sådan mer långsiktig process bör innehålla.

Arbetsmarknadspolitiken är ett område där ökat regionalt inflytande ofta diskuterats. Att bekämpa arbetslösheten är emellertid ett för hela landet gemensamt ansvar. Ansvar och befogenheter bör finnas på samma nivå och arbetsmarknadspolitiken, som är ett viktigt redskap för att bekämpa arbetslösheten, är därför nationell. Det skapar bland annat förutsättningar för en solidarisk finansiering av både arbetslöshetsersättningen och den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Denna styrs av dessa skäl centralt men, inom givna ramar, anpassas den i genomförande efter regionala förhållanden. Om förslaget om regionkommuner eller liknande indelningsreform realiserar, kommer dessa större regionala aktörer sannolikt att ställa starkare krav på ökat inflytande över arbetsmarknadspolitikens praktiska utformning.

Länsarbetsnämnderna har hittills varit egna myndigheter med inflytande över tillämpning och praktisk utformning av arbetsmarknadspolitiken med fackligt nominerade ledamöter i styrelserna. LO anser att det i instruktionen till den nya myndigheten Af 2008 ska anges att det ska finnas regionala lekmanorgan med representanter för arbetsmarknadens parter.

I den nya enmyndigheten Arbetsförmedlingen kommer det att finnas möjligheter till lokal och regional anpassning av olika insatser, men den institutionella ramen kommer att vara nya arbetsmarknadsområden definierade av myndigheten. Det är enligt LOs uppfattning angeläget att lokala och regionala kunskaper om olika behov tas tillvara så att arbetsmarknadspolitiska insatser kan samverka med och stärka annat utvecklingsarbete i regionerna, utan att arbetsmarknadspolitikens nationella syften urholkas. Samverkan bör ske under sådana former att den unika kunskap som t ex parterna på arbetsmarknaden har om hur den lokala och regionala arbetsmarknaden fungerar sätts i centrum.

Även *forskningspolitik* nämns som tänkbart arbetsområde för regionkommunerna. LO anser att detta område är förtjänt av att diskuteras redan i dagsläget, men med betoning på behovsanpassad forskning och innovationspolitik. Inom det i dag mycket aktuella området innovationsfrämjande åtgärder bör regionkommunen vara en naturlig samlande aktör. Som ett led i utvecklingsuppdraget kan man medverka till att utveckla innovationspolitikens regionala infrastruktur genom att verka för ökad kontaktverksamhet mellan forskning, näringsliv och offentliga organ, bildandet av utvecklingscentra, tryggad riskkapitalförsörjning och olika slag av innovationspolitiska kunskapsfora.

Utbildning

Att ansvarskommittén ser ett utbildningspolitiskt uppdrag för regionkommunerna endast som en framtida uppgift ser LO som problematiskt,

eftersom det innebär att nödvändiga strukturella förändringar inte kommer att ske inom överskådlig tid.

För näringslivets och arbetsmarknadens utveckling är ett fungerande utbildningssystem av fundamental betydelse. LO har konstaterat att det redan i dag finns brister när det gäller försörjningen av yrkesutbildad arbetskraft inom en rad viktiga branscher som tillverkningsindustri, byggverksamhet och transportnäring. Inom välfärdssektorn finns ständiga behov av utbildad personal inom hälso- och sjukvård, omsorgsverksamhet och utbildning.

Gymnasieskolans yrkesförberedande program har stor betydelse när det gäller att komma tillrätta med problemen. LO har i flera sammanhang beskrivit bristerna vad det gäller rekrytering, dimensionering och utbildningsutbud liksom kvaliteten på delar av programmen. Det är problem som delvis härrör från kommunernas oförmåga eller bristande ambitioner. Det finns dock flera exempel på konstruktiv kommunsamverkan där man lyckas upprätthålla en god kvalitet och ett bra utbud genom samverkan, fördelning och profilering. Denna positiva utveckling äventyras dock av den ohämlade tillkomsten av fristående skolor.

LO har även fört fram tankar om ett ökat regionalt ansvar för gymnasieskolan, vilket utgår ifrån att arbetsmarknadsregionens struktur och behov skulle få ett större genomslag för utbud och organisering av både gymnasieskolan och den eftergymnasiala yrkesutbildningen. En modell som diskuterats är regionala yrkesutbildningscentra där yrkesutbildningen på olika nivåer hålls samman utifrån ett branshperspektiv. I dag finns ett sådant utvecklingsarbete igång i form av teknik-, vård- och servicecollege. Branschernas parter arbetar där aktivt tillsammans med olika kommuner och företag för att åstadkomma en av branschen kvalitetssäkrad utbildning och med ambitionen att öka antalet sökande.

I denna diskussion bör berörda statliga utredningar uppmärksammas, främst den nyligen tillsatta gymnasieutredningen. Ansvarskommitténs uppdrag och perspektiv finns inte beaktade i de utredningsdirektiven, trots att de borde beaktas när det gäller utformningen av den nya gymnasieskolan. Därtill har också en utredare tillsatts för att återkomma med förslag på hur den eftergymnasiala yrkesutbildningen bör utvecklas och struktureras, vilket är ett uppföljnings- och utvecklingsuppdrag föranlett av SOU:115¹. I det betänkande redovisades bland annat behovet av samordning och samverkan mellan eftergymnasial yrkesutbildning och arbetsmarknadsutbildning som ytterligare en dimension i det regionala utbildningsperspektivet. Dessutom

¹ Eftergymnasiala yrkesutbildningar –beskrivning, problem, möjligheter, SOU2006:115

uppmärksammades Ansvarskommitténs arbete i och med följande skrivning; ”I avvaktan på resultatet av Ansvarskommitténs arbete, kan därför ett alternativ på kort sikt vara att bygga på de strukturer som finns i vissa regioner och som successivt kan komma att utvecklas i andra”². Utredningen refererade till de regionala självstyrelseorganen samt kommunala samverkansorganen som redan existerar.

LOs synpunkter på Ansvarskommitténs betänkande när det gäller de utbildningspolitiska aspekterna har sin grund i ovanstående redovisning av vad som redan pågår. LO anser att man på ett tidigare stadium i den nu skisserade processen, bör utveckla en strategi för hur den pågående utvecklingen av gymnasieskolan och de eftergymnasiala yrkesutbildningarna ska kunna fasas in i en framväxande struktur av regionkommuner.

Staten

Ansvarskommittén anser att det finns behov av att balansera den specialisering och sektorisering som blivit utmärkande för statliga myndigheters verksamheter med mer av tvärsektoriellt beslutsfattande. Det handlar inte om att ifrågasätta sektoriseringens fördelar som rättssäkerhet och likabehandling utan komplettera den med mer av helhetssyn och territoriellt perspektiv. LO ansluter sig till detta synsätt. Det är motiverat att som kommittén föreslår försöka utveckla en ny modell för samordning mellan regeringskansliet, länsstyrelserna och sektorsmyndigheterna på regional nivå där länsstyrelserna utarbetar underlag för denna samordning över sektorsgränserna.

LO delar också kommitténs uppfattning om att tillsyn i grunden är en statlig angelägenhet. Inom flera verksamhetsområden förekommer i dag i varierande grad ett kommunalt tillsynsansvar. Förutsättningarna för en enskild kommun att utföra tillsynsarbete skiljer sig givetvis beroende på storlek och verksamheternas art, vilket även medför skillnader i tillsynens kvalitet.

Kommunen har i grunden åligganden att bedriva en rad viktiga välfärds-, utbildnings- och tekniska tjänster och ska i övrigt företräda och stödja sina medborgare. Det är då naturligt att kontrollen av hur dessa åligganden sköts ligger på statliga organ, även om det av praktiska skäl kan förekomma verksamheter där kommunens medverkan i det dagliga tillsynsarbetet är särskilt motiverat. I första hand bör man dock pröva om en samlad och professionell statlig organisation för skilda tillsynsuppgifter kan inrättas på regional nivå där såväl specialisering som samverkan mellan olika områden kan utvecklas.

² ibid s 66

Den kommunala sektorn

Ansvarskommittén anser att primärkommunernas uppdrag främst ska handla om kärnverksamheter som de tunga välfärdstjänsterna samt grundläggande planeringsfunktioner och inte tillföras nya mer omfattande uppgifter. Man menar också att även mindre kommuner i dag har förutsättningar att klara dessa åligganden via det kommunala utjämningsystemet, men att det på sikt krävs statliga stödåtgärder för att förebygga effekterna av vikande befolkningsunderlag i glesbygdskommuner. Landstingskommunerna föreslås som nämnts bli ersatta av de till antalet färre men befolkningsmässigt större regionkommunerna.

LO delar även dessa bedömningar och förslag. Det är motiverat att staten särskilt studerar mindre kommuners förutsättningar att klara sina åtaganden och att kommunal samverkan som syftar till att förbättra dessa förutsättningar stimuleras. Detta gäller även en översyn av utjämningsystemet. Något avgörande skäl för differentiering mellan små och stora kommuner i uppgifter och ansvar ser för övrigt heller inte LO.

Ansvarskommittén betonar att regionkommuner inte ska vara överordnade primärkommunerna, vilket LO ser som självklart. Dock bör det finnas ett uttalat ansvar för att via tillväxtpolitiska åtgärder och planeringsinstrument verka för att inomregionala sociala och ekonomiska klyftor minimeras.

Landsorganisationen i Sverige
Stockholm som ovan

Wanja Lundby-Wedin

Sven Nyberg

Thord Pettersson