

## Till statsrådet Pär Nuder

Regeringen beslutade den 23 januari 2003 att tillkalla en parlamentarisk kommitté med uppdrag att se över strukturen och uppgiftsfördelningen inom samhällsorganisationen.

Som ordförande förordnade regeringen den 23 januari 2003 landshövdingen Mats Svegfors. Den 20 februari 2003 förordnades som ledamöter f.d. riksdagsledamoten Hans Andersson (v), kommunalrådet Acko Ankarberg Johansson (kd), riksdagsledamoten Britt Bohlin (s), f.d. finansborgarrådet Carl Cederschiöld (m), kommunalrådet Peter Hultqvist (s), f.d. landstingsrådet Elaine Kristensson (s), riksdagsledamoten Göran Magnusson (s), riksdagsledamoten Fredrik Reinfeldt (m), Europaparlamentarikern Olle Schmidt (fp), riksdagsledamoten Åsa Torstensson (c), partisekreteraren Håkan Wählstedt (mp) och rektorn Ulla Ölvebro (s). Den 30 oktober 2003 entledigades Fredrik Reinfeldt.

Utredningen har antagit namnet Ansvarskommittén.

Att som sakkunniga delta i kommitténs arbete förordnades den 13 mars 2003 ämnesrådet Peter Ehn, departementsrådet Håkan Färm, kanslirådet Henrik Källsbo, ämnesrådet Roger Petersson, ämnesrådet Fredrik Lennartsson, ekonomen Björn Sundström och projektledaren Åsa Ehinger Berling. Den 18 mars 2003 förordnades som sakkunnig budgetchefen Ulf Bengtsson. Den 2 juni 2003 förordnades som sakkunnig departementsrådet Brita Saxton.

Som experter förordnades den 28 april 2003 direktören Thomas Pålsson och biträdande avdelningschefen Roger Molin. Den 2 juni 2003 förordnades som expert departementsrådet Ulf Lundin.

Kommitténs sekretariat utsågs den 13 mars 2003. Som huvudsekreterare förordnades överdirektören Jan Landahl, som sekreterare kommundirektören Marie Pernebring, docenten Inger Rydén Bergendahl, utredaren Jörgen Olsson och som assistent Åsa Dahlqvist.

Kommittén har hållit tio egna sammanträden, anordnat två interna seminarier dit experter och forskare inbjudits för att framföra synpunkter och fyra externa seminarier för drygt 650 deltagare från stat, kommun och landsting samt andra intresserade.

Kommittén får härmed överlämna sitt delbetänkande, Utvecklingskraft för hållbar välfärd (SOU 2003:123).

En reservation har avgetts av ledamoten Åsa Torstensson. Ett särskilt yttrande har avgetts av ledamoten Hans Andersson.

Stockholm i december 2003

Mats Svegfors

Hans Andersson	Acko Ankarberg Johansson	Britt Bohlin
Carl Cederschiöld	Peter Hultqvist	Elaine Kristensson
Göran Magnusson	Olle Schmidt	Ulla Ölvebro
Åsa Torstensson	Håkan Wählstedt	

/ Jan Landahl  
Marie Pernebring  
Inger Rydén Bergendahl  
Jörgen Olsson  
Åsa Dahlqvist

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>7</b>
<b>1 Uppdraget</b> .....	<b>19</b>
1.1 Bakgrunden till regeringens direktiv .....	19
1.2 Regeringens direktiv .....	19
1.3 Utredningsarbetet .....	21
1.4 Utgångspunkter .....	23
1.5 Betänkandets uppläggning.....	25
<b>2 Nya förutsättningar för välfärds- och tillväxtpolitik</b> .....	<b>27</b>
2.1 Vår omvärld förändras... ..	27
2.2 ... och vi med den .....	37
2.3 Framtida förutsättningar för den offentliga välfärden.....	57
2.4 Summering.....	68
<b>3 Hur har vi ordnat det idag?</b> .....	<b>73</b>
3.1 Medborgaren – uppdragsgivare, brukare och finansiär.....	73
3.2 De offentliga verksamheterna .....	77
3.3 Samhällsorganisationen .....	85
3.4 Styrning och samverkan .....	97
3.5 En europeisk utblick.....	124

<b>4</b>	<b>Vi behöver en robust modell.....</b>	<b>137</b>
4.1	Sammanfattande observationer .....	137
4.2	Två ytterlighetsalternativ .....	147
<b>5</b>	<b>Överväganden och förslag .....</b>	<b>155</b>
5.1	Inledning.....	155
5.2	Kriterier för ansvarsfördelning.....	156
5.3	Förutsättningar för framtida utveckling.....	158
5.4	Kommitténs förslag och fortsatta utredningsarbete.....	163
	<b>Reservationer och särskilda yttranden.....</b>	<b>173</b>
	<b>Referenser .....</b>	<b>179</b>
	<b>Bilaga Kommittédirektiv.....</b>	<b>191</b>

# Sammanfattning

## Kommitténs förslag

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

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

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

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

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

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

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

### Uppdraget

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

förtjänster identifieras. I en andra etapp skall kommittén, efter tilläggsdirektiv, göra en fördjupad analys och bedömning av strukturen och uppgiftsfördelningen och lämna förslag i de delar där kommittén finner det motiverat. Det är den första etappen som nu avrapporteras.

### Utgångspunkter

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

Kärnan i det offentliga åtagandet är att det skall ge alla medborgare en likvärdig service och en likvärdig behandling. De offentliga verksamheternas legitimitet är beroende av att medborgarna uppfattar att de beslut som fattas är rättvisa i förhållandet mellan olika grupper och individer.

Den offentliga sektorns uppbyggnad har stor betydelse för människors vilja och möjligheter till delaktighet och medskapande. Om det är svårt att förstå verksamheternas uppbyggnad och ansvarsförhållanden, riskeras legitimiteten i förhållande till medborgarna. En översyn av samhällsorganisationen är därför ytterst ett demokratiskt uppdrag, vars syfte måste vara att ge medborgarna bättre förutsättningar till inflytande, insyn och ansvarsutkrävande.

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

### Nya förutsättningar för välfärds- och tillväxtpolitik

Ett flertal faktorer pekar mot fortsatt *växande anspråk* på offentligt finansierad välfärd. Andelen mycket gamla ökar, vilket leder till ökande behov av vård och omsorg. Likaså skapar den tekniska utvecklingen nya möjligheter att hjälpa människor och därmed väx-

ande anspråk, inte minst på hälso- och sjukvården. Samhällsutvecklingen i sig tenderar också att generera nya behov, med åtföljande anspråk på samhälleliga åtaganden. Undersökningar av människors attityder och levnadsvanor tyder på att de samlade förväntningarna på den offentligt finansierade välfärden stadigt ökar. Vilken den samlade effekten av dessa faktorer blir är omöjlig att uppskatta i kvantitativa termer. Att de reella anspråken på den offentligt finansierade välfärden påtagligt kommer att överstiga de behov en rak demografisk framskrivning ger vid handen förefaller dock klart.

I betänkandet diskuteras också vilka *resurser för att finansiera den offentliga välfärden* vi i framtiden kommer att förfoga över. På kort sikt finns alltid möjligheten att förändra skattebaser och skattesatser, men ju mer långsiktigt perspektiv vi anlägger desto mer beror resurstillgången på tillväxten i den samlade ekonomin. Det är därför oroande att tillväxten på några decenniers sikt antas avta och att den totala arbetstiden tros minska. Beaktar man även kostnadsökningen inom offentlig verksamhet medför det att de totala resurserna för exempelvis den kommunala verksamheten stagnerar eller till och med minskar efter 2020. En förutsättning för att öka tillväxten, och därmed resurserna för den offentligt finansierade välfärden, är att få fler i arbete. Nyckelgrupper i detta sammanhang är såväl de äldre som de arbetslösa, de långtidssjukskrivna och de för tidspensionerade. Avgörande är att man genom en effektiv integrationspolitik kan öka sysselsättningen bland utlandsfödda. En långsiktigt hållbar utveckling förutsätter dessutom resurshushållning och ekologisk balans så att framtida generationers levnadsbetingelser inte undergrävs.

De allmänna *villkoren för att bedriva offentlig verksamhet* förändras i snabb takt. Den ekonomiska globaliseringen har påtagligt beskurit utrymmet för en självständig nationell politik, inte minst inom skatteområdet. Detta utgör en begränsning i finansieringen av det offentliga åtagandet. Samtidigt har globaliseringen stimulerat den europeiska integrationen, vilket å ena sidan har givit oss nya verktyg för att nyttja och reglera marknadskrafterna, men å andra sidan begränsar den enskilda medlemsstatens handlingsutrymme och kräver anpassning av såväl regelverk som samhällsorganisation. På motsvarande sätt har den tekniska utvecklingen bidragit till att utveckla välfärden och skapa nya kontaktytor gentemot medborgarna, men tenderar samtidigt att vara kostnadsdrivande.



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

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

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

### **Hur har vi ordnat det idag?**

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

Såväl i den allmänna debatten som i olika forskningsrapporter ges ofta *bilden av en fortgående decentralisering från staten till den kommunala nivån*. En genomgång av faktiska riksdagsbeslut under

perioden 1970–2003 ger en delvis annan bild. Flertalet av de 17 verksamheter som överfördes från staten till den kommunala nivån var mycket små. Under samma period överfördes också 28 verksamheter från kommuner och landsting till staten. Mer entydig är decentraliseringen av verksamhetsansvar inom vård- och omsorgsområdet från landsting till kommuner.

Den offentliga verksamheten har genomgått betydande *förändringar under 1990-talet*. Inom den kommunala barnomsorgen ökade tillgången på platser samtidigt som resurserna tunnades ut. Inom äldreomsorgen och inom handikappområdet har resurserna koncentrerats till personer med de största behoven. Systemen för försörjningsstöd och socialförsäkring har stramats upp. Dessutom har den högre utbildningen byggts ut markant. Vidare har medborgarnas kontakt med statsförvaltningen successivt förändrats till följd av nya möjligheter i IT-revolutionens spår. I samband med omorganisationer inom statsförvaltningen har tillgängligheten i vissa fall dock snarast minskat.

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

- genom *statsbidragens* utformning och storlek. Under 1990-talet var de specialdestinerade statsbidragen på väg att mönstras ut till förmån för ett generellt statsbidrag. På senare år har dock nya specialdestinerade bidrag införts, bland annat med syfte att öka personaltätheten inom vård, skola och omsorg,
- genom bestämmelser om *kommunal budget i balans* och genom utformningen av *skatte- och avgiftsregler*. Staten har periodvis infört kommunalt skattestopp och reglerar vilka tjänster som får avgiftsbeläggas. Under senare år har staten även beslutat om *maxtaxa* för tjänster inom barnomsorg och äldreomsorg,

- i tillämpningen av *finansieringsprincipen*. Den innebär att när kommuner och landsting åläggs nya uppgifter skall de samtidigt få möjlighet att finansiera dessa med andra medel än höjda skatter. Tolkningen och efterlevnaden av finansieringsprincipen är omstridd,
- genom så kallad *finansiell samordning*, där statliga och kommunala aktörer disponerar en gemensam medelsram. Syftet är att på ett bättre sätt kunna hjälpa personer som är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser,
- genom *nationella handlingsplaner*, där staten lägger fast en gemensam ambitionsnivå och ofta även tillför specialdestinerade bidrag för att genomföra handlingsplanen, samt
- genom *tidsbegränsade projekt*, ibland i kombination med krav på egenfinansiering. Detta har blivit vanligt på senare tid.

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

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

*Bilden av samhällsorganisationen* är komplex. Inom de flesta politikområden delas ansvaret av flera nivåer. Ohälsan illustrerar hur de ekonomiska förutsättningarna inom ett område också påverkar andra politikområden och samhällsnivåer. Man möter med andra ord en hög grad av *invävdhet* i samhällsorganisationen. Det går heller inte att urskilja någon sammanhållen statlig styrningsstrategi. Det gör det svårt för medborgaren att överblicka samhälls-

organisationen och veta var och hur man skall utkräva ansvar. Man kan även se framväxten av politiska samordningsinitiativ som en indikator på att den hittillsvarande sektors- och ansvarsfördelningen behöver förändras. En central fråga för kommittén är således att överväga om denna *flernivåstyrning* är motiverad eller om det går att renodla roller och ansvarsfördelning.

### Vi behöver en robust modell

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

1. Den svenska samhällsmodellen uppvisar betydande styrka.
2. Den demografiska utvecklingen leder till en växande obalans mellan behov av och resurser för den offentliga välfärden. Därmed ställer den stat, kommuner och landsting inför en stor finansiell och verksamhetsmässig utmaning.
3. En väl fungerande arbetsmarknad och ett ökat arbetskraftsutbud är avgörande förutsättningar för att den offentliga välfärden i framtiden skall kunna finansieras.
4. De höga ohälsotalen medför stora samhälleliga kostnader och innebär att betydande resurser inte tas tillvara på arbetsmarknaden.
5. Sett ur ett medborgarperspektiv har de offentliga verksamheterna förändrats i flera avseenden under senare år. Tillgången på barnomsorg har ökat samtidigt som resurserna per barn har tunnats ut. Inom äldreomsorgen och handikappområdet har resurserna alltmer inriktats på dem som har störst behov. Tillgången på högre utbildning har ökat markant. Systemen för försörjningsstöd och socialförsäkring har stramats upp.
6. Vård och omsorg sköts i dag i betydande utsträckning av anhöriga, främst kvinnor. Det är varken rimligt eller troligt att de i framtiden accepterar att i samma utsträckning som i dag ta hand om sina äldre och funktionshindrade anhöriga.
7. Intresset för samhällsfrågor förefaller att öka men söker sig delvis andra vägar än tidigare. Samtidigt kan förhållandet mellan

samhällsorganisationen och medborgarna aldrig förstås eller analyseras utan att beakta de politiska partierna.

8. Uppslutningen bland medborgarna bakom en skattefinansierad välfärd är oförändrat stor, oberoende av ålder och generation.
9. Medborgarnas önskemål och behov blir allt mer sammansatta, med de senaste årens ökade sjukfrånvaro som ett exempel. Uppdelningen av ansvar i samhällsorganisationen riskerar att försvåra insättandet av åtgärder i rätt tid och på rätt sätt.
10. Dagens strukturer har en begränsad förmåga att ta hand om och anpassa sig till nyuppkomna behov, exempelvis miljöhot och invandrades bristande integration i samhället.
11. Kommittén noterar kritik från den kommunala nivån som går ut på att initiativen från central nivå är för många, att de präglas av sektorsinitiativ och att de inte är koordinerade.
12. Kommuner och landsting uppvisar stora skillnader sinsemellan vad gäller ambitionsnivå, tillgänglighet och kvalitet i den välfärdsservice de erbjuder.
13. En framtidsfråga, mot bakgrund av hur de ekonomiska möjligheterna förändras, rör omprövning, förändring eller avveckling av offentliga åtaganden.
14. Kommittén noterar en utbredd diskussion om principen att ansvaret och resurserna skall följas åt dvs. utformningen och tillämpningen av den s.k. finansieringsprincipen.
15. Rättighetslagstiftningen har ökat i omfattning. Den innebär att beslut fattade av kommun- och landstingspolitiker kan ändras eller upphävas av domstolar, vars utslag också blir normerande för framtida kommunala beslut. I gengäld stärks den enskilde medborgarens ställning i förhållande till lokala politiker.
16. Begreppen likvärdighet och likformighet behöver utredas närmare.
17. En diskussion bör föras om det är lämpligt och skall vara tillåtet att ha skilda uppgiftskataloger eller ansvar i olika kommuner och landsting.
18. Det bör utredas om en ökad samverkan kan ses som alternativ till sammanslagning av kommuner eller landsting.

19. Den framtida ansvars- och uppgiftsfördelningen för hälso- och sjukvården bör vara en prioriterad fråga i de fortsatta diskussionerna om samhällsorganisationen.
20. Utformningen av den regionala samhällsorganisationen är också avhängig av hur ansvaret för att skapa goda tillväxtbetingelser fördelas. Det är idag spritt på många aktörer.
21. Medlemskapet i EU ger nya förutsättningar för den statliga och kommunala nivåns arbete och behov av samverkan.

### Två ytterlighetsalternativ

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

### Kriterier för ansvarsfördelning

Kommittén diskuterar ett antal kriterier som kan tjäna som måttstockar i överväganden om uppgifts- och ansvarsfördelningen för olika samhällsområden. Ett första kriterium rör *demokrati och legitimitet*. På vilken nivå får medborgaren bäst överblick, kunskap och möjlighet till delaktighet i olika offentliga verksamheter? I detta sammanhang är det även viktigt att överväga vilka principer för *finansieringen* av olika verksamheter som bör råda samt vilken struktur och uppgiftsfördelning som bäst tillgodoser *rättssäkerheten*.

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

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

### Förutsättningar för framtida utveckling

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

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

### Avslutningsvis

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

# 1 Uppdraget

## 1.1 Bakgrunden till regeringens direktiv

Regeringens direktiv till denna utredning bygger på förslag från Parlamentariska regionkommittén<sup>1</sup> som regeringen i prop. 2001/02:7 ”Regional samverkan och statlig länsförvaltning” ställt sig bakom. I propositionen diskuterades behovet av att mer samlat och långsiktigt se över uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan de olika nivåerna i samhällsorganisationen. Regeringen motiverar behovet av en översyn bl.a. utifrån det faktum att samhället genomgår stora förändringar, att nya beteenden och behov uppkommer, samt utifrån demografiska och ekonomiska faktorer och en allt snabbare teknikutveckling och internationalisering. Några tydliga regler för uppgiftsfördelningen inom samhällsorganisationen finns inte och den rådande ordningen har alltmer kommit att diskuteras och ifrågasättas. Över tiden har olika principer och modeller för ansvars- och uppgiftsfördelningen utvecklats som resultat av kompromisser.

## 1.2 Regeringens direktiv

Kommitténs uppdrag är uppdelat i två etapper. I en första etapp skall kommittén *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. Utifrån en övergripande beskrivning av nuvarande ordning skall kommittén identifiera brister och förtjänster i rådande strukturer och uppgiftsfördelning. Det är denna första etapp som kommittén nu avrapporterar. I en andra etapp skall kommittén göra en fördjupad analys och bedömning av strukturen och uppgiftsfördelningen och, där det är

---

<sup>1</sup> SOU 2000:85 *Regionalt folkstyre och statlig länsförvaltning*.



motiverat, föreslå förändringar. Inför denna andra etapp kommer regeringen att ge tilläggsdirektiv.

I direktiven (Dir. 2003:10) gör regeringen en bred genomgång av bakomliggande förändringar och problem som motiverar behovet av en översyn. Det övergripande målet är att välfärden, i form av goda levnadsvillkor och en fungerande service med likvärdig kvalitet, skall säkras i hela landet och därmed fördelas efter behov och inte efter ekonomiska resurser.

De frågor som kommittén skall uppmärksamma särskilt gäller:

- hur kommuner och landsting klarar sina välfärdsåtaganden,
- hur väl kommun- och länsindelningen är anpassad till förändrade förutsättningar, och vilka konsekvenser denna indelning har för en effektiv samplanering när medborgarnas rörelsemönster förändras och bostads- och arbetsmarknadsregionerna blir allt större,
- hur internationaliseringen, särskilt samarbetet inom EU, påverkar det svenska politiska och administrativa systemet inklusive kommuners och landstings insyn och inflytande i EU:s beslutsfattande. Detta gäller såväl den geografiska indelningen som behovet av tyngdpunktsförskjutningar inom samhällsorganisationen. Särskild uppmärksamhet skall ägnas åt den regionala nivåns roll,
- om den svenska förvaltningsmodellen behöver anpassas till de särskilda förutsättningar som EU-medlemskapet skapar,
- på vilket sätt den förändrade styrningen av offentlig verksamhet, t.ex. rättighets- och ramlagstiftning, nya driftsformer och samarbetsformer har påverkat de folkvalda organens möjligheter att få genomslag för politiken,
- hur förutsättningarna att fördjupa demokratin och medborgarnas möjligheter till insyn, inflytande och ansvarsutkrävande påverkas,
- hur förutsättningarna för riksdagen och regeringen att ta och utkräva ansvar påverkas, samt
- på vilket sätt strukturen och uppgiftsfördelningen påverkar förutsättningarna att identifiera och åtgärda bristande jämställdhet.

### 1.3 Utredningsarbetet

Utredningens arbete inleddes med att kommittén diskuterade från vilka perspektiv analys- och utredningsarbetet borde bedrivas. På ett tidigt stadium beslutade kommittén om ett antal fördjupningsområden. Till dessa hörde den demografiska och ekonomiska utvecklingen, hälso- och sjukvårdens utmaningar samt tillväxt och regionalisering. Därutöver har särskilda genomgångar gjorts av några centrala politikområden.

I enlighet med direktiven har kommittén arbetat öppet genom att utnyttja seminarier, konferenser och nätverk. I denna första etapp har vi främst utnyttjat befintlig kunskap hos forskare och organisationer. Tre särskilda nätverk har skapats, ett för att sammanställa och utveckla kunskap om hälso- och sjukvårdsområdet, ett inriktat på tillväxt och regionalisering och ett för kvalificerad kunskapsanvändning. Vi har gjort en omfattande genomgång av tidigare och pågående offentliga utredningar inklusive underlagsrapporter från t.ex. Maktutredningen, Kvinnomaktutredningen, Förvaltningspolitiska kommissionen, Välfärdsbokslutet och rapporter från Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO). Vi har också tagit del av material från det numera avslutade forskningsprogrammet för Forskning om offentlig sektor (FOS) som pågått sedan 1991. Kontakter har tagits med andra utredningar som pågår parallellt, t.ex. Utredningen om tydligare och effektivare statlig tillsyn, Äldrevårdsutredningen, Översynen av länsstyrelsernas verksamhet och Översynen av den högspecialiserade vården. Vi har också tagit del av aktuellt utredningsmaterial från Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet.

Viktiga bidrag till utredningen har givits av ett antal forskare, dels genom skriftliga bidrag till kommittén, dels genom de speciella forskarseminarier som anordnades inledningsvis. Vi har också träffat företrädare för ett antal statliga myndigheter för att inhämta synpunkter på de frågeställningar som vårt utredningsuppdrag aktualiserar. Slutligen har vi tagit del av synpunkter från ett brett urval av personer med bakgrund i såväl politik som offentliga och enskilda institutioner vid fyra regionala konferenser i Ronneby, Göteborg, Umeå och Västerås med sammanlagt drygt 650 deltagare. Kommitténs ordförande, ledamöter och sekretariat har vid ett antal tillfällen, efter inbjudan, träffat politiker och tjänstemän vid myndigheter och andra organisationer, t.ex. Region Skåne,

Västra Götalandsregionen, Sydsam, Stockholmsberedningen, Små-Kom, Socsam-försök och handelskammare.

Kommittén har lagt ut ett antal uppdrag. Statskontoret biträder utredningen med löpande insatser, hittills med en sammanställning om EU:s påverkan på svensk förvaltning och med ett förslag till kartläggnings- och analysmodell för hur staten styr kommunerna. Journalisten Ylva Nilsson har biträtt kommittén med en sammanställning av aktuell forskning om livsstils- och attitydförändringar i samhället. Naturvårdsverket har på kommitténs uppdrag utarbetat ett underlag om den svenska ansvarsfördelningen för Natura 2000. Organisationsdirektören Marja Lemne och kanslirådet Ingrid Strömberg har beskrivit förändringarna i fördelningen av ansvar mellan staten, kommunerna och landstingen under 30 år i en särskild promemoria till kommittén.

Samtidigt med detta delbetänkande publicerar kommittén på sin hemsida ([www.sou.gov.se/ansvar](http://www.sou.gov.se/ansvar)) material som utgjort underlag för kommittén:

- Från ansvarsskiften till samordning – om ansvarsförändringar mellan staten, kommunerna och landstingen under 30 år (Marja Lemne och Ingrid Strömberg).
- Natura 2000 – svensk ansvarsfördelning (Naturvårdsverket).
- Livsstils- och attitydförändringar bland svenskar – ett scenario för framtida attityder till välfärden (Ylva Nilsson).
- Hälso- och sjukvården och dess utmaningar (kommitténs sekretariat).
- Tillväxt och regionalisering (kommitténs sekretariat).
- EU:s påverkan på svensk förvaltning – en sammanfattning (Statskontoret).
- Hur styr staten kommunerna? Ett förslag till kartläggnings- och analysmodell (Statskontoret).
- Skolan – samhällsorganisation, ansvar och styrning (kommitténs sekretariat).
- Vård och omsorg om äldre – samhällsorganisation, ansvar och styrning (kommitténs sekretariat).
- Videoupptagning från kommitténs konferens i Västerås den 16 oktober.

## 1.4 Utgångspunkter

Flera utredningar under det senaste årtiondet har haft till uppgift att beskriva och analysera hur demokratin och dess förutsättningar förändras i Sverige. Demokratiutredningen lämnade 2000 sitt betänkande SOU 2000:1 ”En uthållig demokrati” och Kommunaldemokratiutredningen lämnade sitt betänkande SOU 2001:48 ”Att vara med på riktigt” 2001. Olika aspekter på demokratins utveckling är intimt förbundna med Ansvarskommitténs uppdrag. De strukturer och den ansvarsfördelning som råder i den offentliga sektorn har stor betydelse för människors möjlighet och vilja att på olika sätt vara delaktiga i den demokratiska dialogen. Ett system där det är svårt att förstå hur eller på vilken nivå medborgare och invånare i Sverige, som individer eller i grupp, kan utkräva ansvar undergräver legitimiteten i det offentliga systemet. I Ansvarskommitténs direktiv sägs också att översynen av samhällsorganisationens förutsättningar att klara framtidens krav ytterst är ett demokratiskt uppdrag, vars syfte bl.a. är att ge medborgarna bättre förutsättningar för inflytande, insyn och ansvarsutkrävande.

Kommittén har valt att anlägga ett medborgarperspektiv.<sup>2</sup> Det betyder att vi har försökt att betrakta de offentliga verksamheterna som de ter sig utifrån den enskildes behov, snarare än utifrån olika snäva sektorsperspektiv. Vi försöker fånga hur medborgarnas förväntningar och anspråk förändras på lite längre sikt. Perioden fram till 2030 är det tidsperspektiv vi valt att anlägga. Utgångspunkten har varit de demografiska förändringar som förestår och de samhällsekonomiska effekter de väntas få. Utifrån tillgängliga data om beteenden och attityder har vi sedan försökt bedöma hur människors förväntningar och anspråk kan komma att förändras.

Vi utgår från medborgarna som aktiva och ansvarstagande individer, som så långt möjligt vill styra över sina egna livsvillkor. Samtidigt är kommittén medveten om medborgarnas olika behov och olikheter i förutsättningar. Samhällets uppgift blir därmed att skapa bästa möjliga förutsättningar för de människor som lever i Sverige att utvecklas till jämlika, självständiga och trygga individer.

Detta innefattar att:

- upprätthålla samhälleliga institutioner som garanterar såväl säkerhet och trygghet för den enskilde som tillväxt och hållbar utveckling i samhället,

---

<sup>2</sup> I inledningen till kapitel 3 redovisar vi den betydelse vi lägger in i begreppet medborgare i detta betänkande.

- skapa en rimlig fördelning av resurser mellan olika individer och mellan olika skeden i livet, samt att
- tillhandahålla tjänster som inte på ett fullgott sätt anses kunna tillhandahållas av marknaden eller på annat sätt.

Självfallet värderas dessa samhällseliga uppgifter olika beroende på den enskildes egna politiska värderingar och på hans eller hennes bakgrund och livssituation.

I varje övervägande om samhällsorganisationen och de förutsättningar denna ger för demokratisk delaktighet måste hänsyn tas till den avgörande betydelse som de politiska partierna har i den svenska demokratin. Men även enskilda medborgare är "medskapare" i de tjänster som den offentliga sektorn ansvarar för. Det gäller allt från ett grundläggande ansvar för den egna hälsan och den betydelse detta har för de anspråk som ställs på sjukvården till ideella insatser i olika gemenskaper för exempelvis idrottsanläggningar. Genom att ge utrymme för den enskildes initiativ skapar samhället förutsättningar för kvalitativa vinster, för den enskilde såväl som för den berörda verksamheten.

Demografiska förändringar, den ekonomiska utvecklingen, långsiktiga tekniska och vetenskapliga landvinningar samt värderingsförändringar pekar sammantaget mot fortsatt växande anspråk på den offentliga välfärden. Det blir svårt att infria det offentliga välfärdsåtagandet, om inte medborgarna på ett annat sätt än i dag görs delaktiga och i vissa fall själva tar ett större ansvar än i dag. Detta förutsätter att människor känner att de kan påverka den offentliga verksamheten. Vi delar Demokratiutredningens syn på vikten av en utveckling mot ett fördjupat medborgerligt deltagande i den demokratiska processen.

Demokrati och välfärd hänger intimt ihop. Utformningen av de offentliga verksamheterna har stor betydelse för människors möjlighet till insyn och överblick och därmed för deras möjlighet till demokratisk delaktighet. Kärnan i det offentliga åtagandet är att det skall ge alla medborgare en likvärdig service och en likvärdig behandling. De offentliga verksamheternas legitimitet är beroende av att medborgarna uppfattar att de beslut som fattas är rättvisa i förhållande mellan olika grupper och individer.

Vårt uppdrag rör också hur den politiska makten, det demokratiska beslutsfattandet, skall fördelas och möjligheterna att få genomslag för politiken. I så måtto är kommitténs uppdrag ytterst

av demokratisk karaktär. Till skillnad från de ovan nämnda demokratiutredningarna har dock fokus i Ansvarskommitténs arbete inte satts på de demokratiska processerna i sig, utan på den offentliga verksamhetens framtida leveransförmåga. Demokratisk styrning, demokratisk kontroll och demokratisk legitimitet är förutsättningar för den offentliga verksamheten. Det offentliga åtagandet måste grundas i en offentlig ekonomi i balans med ordning och reda vad gäller både utgifter och intäkter på samhällets olika nivåer. Utan en sund ekonomisk bas riskeras de åtaganden som görs. De offentliga organen måste kunna tillförsäkra medborgarna de välfärdstjänster som medborgaren förväntar sig av den offentliga verksamheten.

För kommittén är det av stor vikt att jämställdhet, integration och hållbarhet i det fortsatta utredningsarbetet inte ses som avgränsade problemspekter utan tvärtom som faktorer vilka kan bidra till att skapa förstärkt utvecklingskraft. Att minska könssegregationen på arbetsmarknaden och öka arbetskraftsdeltagandet bland invandrare, äldre och personer med funktionshinder torde exempelvis vara förutsättningar för att i framtiden kunna finansiera och bemanna den offentliga verksamheten.

Vi har i uppdrag att utreda samhällsorganisationen ur ett strukturellt perspektiv. Detta innebär självfallet inte att politiska frågor rent generellt främst har strukturella svar. Politiken i det demokratiska samhället handlar väsentligen om skillnader i värderingar men också om skillnader i makt och resurser betingade av ekonomiska och sociala förhållanden.

## 1.5 Betänkandets uppläggning

Kommittén redovisar i detta delbetänkande utgångspunkter och en övergripande analys inför det fortsatta utredningsarbetet. Syftet är att ge underlag för mer preciserade tilläggsdirektiv. Delbetänkandet innehåller inte förslag till åtgärder.

Inledningsvis redovisas i kapitel 2 en analys av de samhällsförändringar som kan inverka på hur den framtida samhällsorganisationen bör byggas upp. De demografiska och ekonomiska förutsättningarna på lång sikt är särskilt betydelsefulla. Men här beskrivs även livsstils- och attitydförändringar, internationaliseringens påverkan, teknikutvecklingens betydelse, vår ökade rörlighet m.m.

Även synen på offentlig sektor och problematiken kring den framtida personalförsörjningen behandlas.

I kapitel 3 tecknar vi en bild av dagens samhällsorganisation. Vi beskriver uppgifterna för staten, kommunerna och landstingen samt Europeiska unionen. Vi redogör för bakgrunden till att ansvarsfördelningen ser ut som den gör, vilka ansvarsskiften som har skett sedan 1970-talet och de problem som dagens ansvarsförhållanden rymmer. Som en jämförelse görs en europeisk utblick över andra sätt att organisera ansvar och uppgifter. Statens styrning, kontroll och uppföljning diskuteras, bl.a. med exempel från skolan, äldreomsorgen och hälso- och sjukvården.

Med kapitel 2 och 3 som bakgrund redovisas i kapitel 4 ett antal observationer om nuvarande samhällsorganisation och de utmaningar som framtiden innehåller. I kapitlet redovisas även två ytterlighetsalternativ som kommittén låtit sekretariatet utarbeta, ett med ett direkt statligt ansvar för välfärdstjänsterna och ett med ett mer omfattande och självständigt kommunalt uppdrag. Alternativen har avsiktligt renodlats för att åskådliggöra de frågeställningar som kommittén i det fortsatta utredningsarbetet står inför.

I kapitel 5 lämnar vi förslag till inriktningen av det fortsatta utredningsarbetet. Fyra särskilda förutsättningar lyfts fram: behovet av ökad utvecklingskraft i den offentliga verksamheten, medborgarens egen medverkan och medskapandet, problemen med den starka sektorisering som kännetecknar den svenska samhällsorganisationen samt behovet av en tydlig ansvarsfördelning. Kommittén bör bl.a. fördjupa kunskapsbilderna om de ekonomiska förutsättningarna på längre sikt, om möjligheterna att åstadkomma ökad utvecklingskraft och ökad produktivitet i den offentliga verksamheten, om vilken samhällsmodell som ger bäst förutsättningar för att medborgarens eget ansvar och kapacitet skall kunna utvecklas och om behovet av förändringar eller begränsningar av det offentliga åtagandet. Kommittén föreslår analys av flera olika strategier för utvecklingen av framtida strukturer och ansvarsfördelning. Ett antal ytterligare frågeställningar, t.ex. frågan om den regionala nivån, lyfts fram.

## 2 Nya förutsättningar för välfärds- och tillväxtpolitik

Det sena 1900-talet har inneburit omvälvande förändringar av snart sagt alla aspekter av våra liv, i Sverige såväl som i omvärlden. De flesta av oss har nog en känsla av att världen förändras snabbare än någonsin tidigare. Det finns heller ingen anledning att anta att förändringstakten de närmaste decennierna kommer att avta, snarare tvärtom. Detta ställer den offentliga verksamheten inför stora utmaningar. I fokus för Ansvarskommitténs arbete står frågan hur Sverige i framtiden skall klara av det offentliga välfärdsåtagandet. Det är naturligt att inleda detta arbete med att fråga sig:

- Vilka omvärldsförändringar av betydelse kan man skönja?
- Hur förändrar de livsstil och värderingar?
- Vilka anspråk kan man i framtiden räkna med att människor kommer att ha på den offentliga välfärden?
- Hur påverkar demografiska och ekonomiska förutsättningar möjligheterna att leva upp till dessa anspråk?

I detta kapitel försöker vi att översiktligt besvara dessa frågor. Syftet är att illustrera de centrala frågeställningarna för det fortsatta utredningsarbetet, snarare än att i detalj utreda dem.

### 2.1 Vår omvärld förändras...

Ett antal mycket stora förändringsprocesser har under senare delen av 1900-talet på ett avgörande sätt påverkat villkoren för offentlig verksamhet – allt ifrån den ekonomiska globaliseringen, den europeiska integrationen och IT-revolutionen till näringslivets och arbetslivets omvandling.



## Globaliseringen

Den svenska välfärdsmodellen skapades under industrisamhällets guldålder, när nationalstaten stod stark och verkade inom fasta gränser. Sedan dess har såväl människor och företag som varor, kapital och information i accelererande takt rört sig över nationsgränserna. Detta påverkar på ett avgörande sätt det politiska handlingsutrymmet.

Tydligast märks denna ökade rörlighet på de *finansiella marknaderna*. Den gränsöverskridande aktie- och obligationshandeln och andra valutaströmmar har vuxit explosionsartat under senare delen av 1900-talet. Resultatet har blivit att finansmarknaderna får allt större makt över politiken. Varje åtgärd betygsätts omedelbart på handelsplatser världen över och slår igenom i valutakurser, räntor och aktiekurser.

Också *företagen* blir mer internationella. Under 1990-talet växte den globala produktionen med i genomsnitt 1,4 % per år. Samtidigt har den internationella handeln vuxit med 5,3 % per år och företagens direktinvesteringar i andra länder med hela 11,5 %. Företagen är fria att förlägga forskning och utveckling, produktion och marknadsföring till de länder där förutsättningarna är mest gynnsamma. De tenderar dessutom att reagera allt snabbare på omvärldsförändringar.

På samma sätt har vardagen internationaliserats för allt fler *människor*. Det blir allt vanligare att studera utomlands och att resa till andra världsdelar. Också våra kontaktnät har blivit mer gränslösa, privat såväl som i jobbet, och upprätthålls inte minst genom Internet. Vi konfronteras genom massmedierna med ett ständigt flöde av händelser från olika delar av världen och slås inte sällan av hur snabbt de får genomslag i vår egen vardag. I någon mån är denna utveckling än så länge en elitföreteelse och ett generationsfenomen.

Den ekonomiska internationaliseringen motsvaras ännu så länge inte av några större flöden av arbetskraft inom Europa. Därtill är språkliga och andra kulturella och institutionella hinder alltför omfattande, den fria rörligheten till trots. En nyckelfråga, som vi ännu saknar svar på, är hur snabbt rörligheten kommer att öka, som en effekt av att såväl företag som studievänor blir alltmer gränslösa och att fler människor rotar sig i andra länder.

Även *politiken* och dess villkor internationaliseras. I takt med att såväl de ekonomiska systemen som medierna väver samman länder och kontinenter begränsas möjligheterna att föra en autonom na-

tionell politik. Det tvingar ibland regeringar att föra en politik som kan upplevas som ideologiskt problematisk men ekonomiskt nödvändig för att försvara en stabil ekonomisk utveckling. Ett typexempel är beskattning, där man i många länder genomfört skattesänkningar som motiverats med konkurrens från andra länder och behovet av förtroende från de finansiella marknadernas aktörer. IT-revolutionen har drastiskt skruvat upp tempot och ställer inte sällan krav på omedelbara åtgärder, som svar på händelser långt bortom den egna nationens gränser.

Följden av dessa förändringar har blivit en tilltagande *institutionell konkurrens* mellan länder och regioner. Det har blivit allt viktigare att erbjuda goda villkor för verksamhet och boende genom beskattning, marknadstillgång, kapitalförsörjning, utbildningskapacitet och infrastruktur, men också genom att skapa ett tryggt och säkert samhälle med fungerande välfärd. Denna konkurrens utgör såväl ett motiv för den offentliga välfärden som en begränsning för densamma.

Det finns i princip två sätt för nationella regeringar att hantera globaliseringens effekter: anpassning eller samverkan. Det ena utesluter inte det andra. Genom *anpassning* försöker man tillgodogöra sig globaliseringens vinster och hävda sig i den växande konkurrensen om arbetstillfällen, kapital och kunnande. Genom *samverkan* kan grupper av länder tillgodogöra sig globaliseringens vinster, exempelvis genom att riva tillväxthämmande handelshinder. Ett annat syfte med institutionaliserad samverkan länder emellan är att aktivt möta företagens och kapitalströmmarnas ökade rörlighet och skapa gränsöverskridande regelsystem för företagens verksamhet. Det främsta exemplet härpå är naturligtvis det europeiska samarbetet. Liknande, om än inte lika långtgående, ansatser görs i de flesta delar av världen.

Globaliseringen har samtidigt hos många människor väckt farhågor för att nationellt alltmer obundna företag och kapitalströmmar skall öka orättvisorna i världen och beskära utrymmet för politiska beslut. Många befarar också att avvecklade gränshinder skall minska den kulturella mångfalden och ge utrymme för en växande internationell kriminalitet som inbegriper allt från penningtvätt till människohandel.

## Europeiskt samarbete

Åren runt 1990 medförde stora geopolitiska förändringar. Sovjetunionen föll samman och dess forna lydstaterna i Öst- och Central-europa demokratiserades. Tyskland återförenades. Järnridåns fall gav möjlighet att återupprätta gamla kontakter över Östersjön. Detta har givit den europeiska integrationen ny fart, men den har också drivits på av en ökad amerikansk dominans i världspolitiken såväl som i världsekonomin.

EU-medlemskapet påverkar det svenska samhället på flera plan. Den inre marknaden och euron påverkar det ekonomiska livet och arbetsmarknaden. Svensk lagstiftning och myndighetsutövning europeiseras på en rad områden, som arbetsrätt, offentlig upphandling, miljö, avfallshantering och livsmedelstillsyn. EU:s sammanhållnings- och jordbrukspolitik har introducerat nya finansieringsinstrument och arbetssätt, med flernivåstyrning och partnerskap som centrala begrepp. Samarbetet involverar inte endast de centrala statsorganen, utan också enskilda myndigheter, liksom kommuner och landsting, näringsliv och organisationer. Härigenom skapas såväl nya nätverk och nya samverkansformer som nya idéer och tankemönster. För den enskilde medborgaren ger medlemskapet nya möjligheter till utbildning, arbete och bosättning med bibehållen offentlig välfärd i andra europeiska länder.

## Informationstekniken

En avgörande förutsättning för globaliseringen har varit den revolutionerande utvecklingen av informationstekniken under andra halvan av 1900-talet. Den har inte endast skapat de tekniska förutsättningarna för direktkommunikation med i princip alla delar av världen. Den har också i grunden förändrat vår vardag och på några år gjort helt nya kommunikationssätt till massföreteelser. Några milstolpar i denna utveckling är persondatorn, som introducerades på 1980-talet och ett drygt decennium senare fanns på de flesta arbetsplatser och i de flesta skolor och hem. Internet fick sitt genombrott i Sverige 1994. Fyra år senare användes det av mer än 40 % av alla svenskar mellan 12 och 79 år. Under 1990-talet blev också mobiltelefonen vars och ens egendom och har även den genomgripande förändrat såväl arbetsliv som vardagsliv.

Den växande användningen av Internet har givit möjlighet till elektronisk handel. Ännu är denna jämförelsevis begränsad och sker huvudsakligen mellan företag.

Internet erbjuder också helt nya möjligheter till medborgarservice och medborgardialog. Till en början inriktades ansträngningarna på att ge medborgarna tillgång till information över Internet. I takt med att de tekniska förutsättningarna och förståelsen för Internets möjligheter utvecklats har också alltmer sofistikerade interaktiva system skapats. Sverige ligger långt framme i denna utveckling; redan i dag kan exempelvis medborgarna deklarerera via Internet. På sikt kommer en stor del av myndigheternas ärendehantering att kunna skötas via Internet och i enklare delar automatiseras. I demokratins tjänst kan IT också bli ett kraftfullt instrument för att öka medborgarnas delaktighet, liksom för att vitalisera den politiska processen i sig. 24-timmarsmyndigheten, regeringens program för en förvaltning som sätter medborgare och företag i centrum, kan ses som ett uttryck för denna strävan.

### Medicinsk vetenskap och teknik<sup>1</sup>

Hälso- och sjukvården torde vara den ojämförligt mest kunskaps- och teknikintensiva välfärdstjänsten och den påverkas följaktligen starkt av utvecklingen inom dessa områden. *Gentekniken* har öppnat dörrar för helt nya former av diagnostik och på sikt även terapi. Den ger också möjligheter att skapa nya läkemedel och så småningom skraddarsy läkemedel för enskilda individer, liksom att anpassa dosering individuellt för maximal effekt och minimala biverkningar.

Också *medicinsk bildhantering* har redan genom datorutvecklingen genomgått en revolution. Genom den *telemedicinska* utvecklingen har dessutom möjligheterna ökat att överföra bilder och annan komplex information över stora avstånd. Den har medfört att avancerade undersökningar kan utföras på vårdcentraler och mindre sjukhus med stöd från specialister i andra delar av Sverige eller i utlandet. Ett annat redan etablerat användningsområde är akutsatser i ambulans. Telemedicin kan således ge ett betydelsefullt stöd för en fortsatt decentralisering och utveckling av närsjukvården.

---

<sup>1</sup> En utförligare diskussion om detta område förs i promemorian *Hälso- och sjukvården och dess utmaningar*, som utarbetats inom Ansvarskommitténs sekretariat.

En annan teknik, vars möjligheter ännu bara kan anas, är *nanoteknik*, där man arbetar med komponenter på atom- eller molekyl-nivå. Redan på 1980-talet formulerades visioner om mikrosonder som skulle kunna färdas i kroppens kärlsystem och angripa cancer-celler, samla upp föroreningar etc. Lika fantasieggande är de möjligheter till virtuella undersökningar och ingrepp som öppnas i samspelet mellan medicinsk bildhantering och *robotteknik*.

*Informationstekniken* har på något decennium genomsyrat all administration, också inom hälso- och sjukvården. Den har även bidragit med direkt verksamhetsstödjande system. Att den i framtiden i ännu högre grad kommer att påverka verksamheten och mångdubbla den informationsmängd som hanteras, råder det knappast något tvivel om. Icke desto mindre har vården hittills haft problem med att omsätta stora IT-investeringar i reella besparingar. Det erinrar om att man under omvälvande teknikskiften alltid tenderar att överskatta den nya teknikens effektivitet och underskatta svårigheterna med att ta den i effektivt bruk.

Långsiktigt kommer informationstekniken förmodligen att stärka patientens ställning genom att ge kunskap om såväl sjukdomar och behandlingar som olika vårdalternativ och patienträttigheter. Denna växande kunskap kan bidra till att viss "onödig" vårdkonsumtion bortfaller. Nettoeffekten torde icke desto mindre bli ett ökat tryck på hälso- och sjukvården genom mer medvetna patienter och ökade krav på att de behandlingsmetoder som utvecklas också tas i bruk.

I många fall leder den tekniska och vetenskapliga utvecklingen till att kostsamma medel och metoder ersätts med effektivare och mer skonsamma, som på sikt medför att fler människor kan hjälpas till ett radikalt mycket lägre pris, i mänskliga såväl som ekonomiska termer. Nya läkemedel och metoder tenderar dock både att vara dyra och att öka efterfrågan på behandling. De gör det möjligt att behandla sjukdomar som man tidigare stått maktlös inför eller som inte ens kunnat diagnostiseras. Nya möjligheter föder i sin tur nya förväntningar och anspråk, såväl internt inom sjukvården som hos medborgarna. Det förefaller ofrånkomligt att den snabba vetenskapliga och tekniska utvecklingen totalt sett även i framtiden kommer att ha en starkt kostnadsdrivande effekt på hälso- och sjukvården.

## Näringsliv

Ett resultat av såväl som en förutsättning för globaliseringen och den tekniska utvecklingen är att *produktionens kunskapsinnehåll* i snabb takt ökar. Varuproduktionen automatiseras och sysselsätter allt färre, även om basindustrin fortfarande har stor betydelse för ett land som Sverige. Produktionen blir också allt rörligare och flyttas till länder där löne- och andra villkor ter sig mer gynnsamma, medan ledning, produktutveckling, marknadsföring och andra mer komplexa tjänster blir kvar i de högindustrialiserade länderna. Dessa tjänster utgör också en växande del av företagens kostnader. Det beror, enkelt uttryckt, på att tjänster vanligen bygger på möten mellan människor och är betydligt svårare att rationalisera.

Denna utveckling tar sig också uttryck i att tjänstesektorn fortsätter att växa i förhållande till industrisektorn, i andel av BNP såväl som av sysselsättningen. År 2001 svarade tillverkningsindustrin för 18 % av sysselsättningen i Sverige, medan motsvarande siffra för tjänstesektorn var 71 %. Denna uppdelning blir dock allt mindre relevant i takt med att traditionella industriföretag i växande utsträckning lever på att också producera och sälja tjänster.

Kunskapsinnehållet utgör således en stadigt växande andel av de flesta produkters värde, varor såväl som tjänster. Det medför att kompetens numera ofta är den viktigaste utvecklingsfaktorn i den alltmer globala konkurrensen om arbetstillfällen och tillväxt, särskilt i den rika delen av världen som inte kan konkurrera med hjälp av låga löner. Det medför också en växande differentiering av arbetsmarknaden – människor får allt mer specifika arbetsuppgifter och blir allt mindre utbytbara. Det skapar problem, särskilt på mindre, lokala arbetsmarknader, där förutsättningarna för att utbudet skall matcha efterfrågan är sämre.

För att möta dessa utmaningar försöker man utvidga och utveckla lokala arbetsmarknader genom att bygga ut trafiksystem och skapa ett attraktivt utbildningsutbud och näringslivsklimat. Även om det förts en medveten politik för att sprida dessa tillväxtförutsättningar över landet, 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, 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 lands-

bygden för att studera, utan snarare att de inte flyttar tillbaka. Medan närmare 90 % 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. Den framtida befolkningsutvecklingen och dess samhällsekonomiska konsekvenser beskrivs och analyseras närmare i avsnitt 2.3.

### Förhållanden på arbetsmarknaden<sup>2</sup>

Arbetsmarknaden förändras. Rörligheten ökar mellan orter såväl som yrken. Även om fast anställning fortfarande är normen, blir andra former allt vanligare. 15 % av alla arbeten var 2 000 tidsbegränsade anställningar. Dessutom arbetar allt fler i uthyrningsföretag eller på konsultbasis i egna företag. År 2000 drev 15 % av alla förvärvsarbetande eget företag utan anställda, inte sällan som komplement till anställning hos andra arbetsgivare. Gränsen mellan att vara anställd och att vara egen företagare har blivit allt otydligare. Frågan är om denna omvandling kommer att fortsätta eller om den i efterhand kommer att visa sig vara en företeelse typisk för krisernas 1990-tal.

De *tillfälligt anställda* är ingen homogen grupp. I ena änden av skalan befinner sig det timanställda sjukvårdsbiträdet, som inte vet från vecka till vecka när och var hon skall arbeta. Hon – för det är nästan alltid en hon – har låg lön och arbetar i en traditionell hierarkisk organisation utan större möjligheter att påverka sitt arbete eller sin lön. I andra ändan av skalan finns systemutvecklaren som är välutbildad och efterfrågad för en speciell kompetens. Han – för det är oftast en han – kan välja arbetsgivare, har självständiga arbetsuppgifter och bra förutsättningar att själv förhandla om lön och arbetsvillkor i övrigt. Gemensamt för båda är emellertid att de måste vara flexibla och anpassa sig efter patienters respektive kunders önskemål och därmed nya krav och nya omgivningsvillkor.

Denna utveckling drivs på av företagens behov av *flexibilitet*. Omorganisationer för att höja effektiviteten är numera legio i såväl

---

<sup>2</sup> Faktauppgifter i detta avsnitt härrör huvudsakligen från den promemoria *Livsstils- och attitydförändringar bland svenskar – ett scenario för framtida attityder till välfärden* som journalisten Ylva Nilsson gjort på kommitténs uppdrag.

näringslivet som i offentlig verksamhet. I en undersökning<sup>3</sup> uppgav dessutom 27 % av de tillfrågade att de hade mer än en fast arbetsplats. Den ökade flexibiliteten tar sig också uttryck i individuell lönesättning – i samma undersökning uppgav nära en tredjedel av de svarande att de kan påverka sin lön själva.

Andra nyckelord är decentralisering och platta organisationer. Ansvar för beslut, planering, budget och omvärldskontakter delegeras långt ut i organisationerna. Hierarkierna ersätts av gemensamma visioner och mål. Informationstekniken gör det möjligt för ledningen att följa upp resultaten på en annan detaljnivå än tidigare, åtminstone när det gäller resultat som kan uttryckas i kvantitativa termer. Detta bidrar till den ökade fokuseringen på ekonomistyrning av såväl privat som offentlig verksamhet.

De flesta svenskar föredrar att föredra en fast anställning, men särskilt den yngre generationen har tvingats anpassa sig till en ny arbetsmarknad. Denna utveckling drivs på av globaliseringen och det tilltagande trycket på företag och offentlig verksamhet att krympa organisationen och öka flexibiliteten. Samtidigt väcker den på många håll oro och krav på motåtgärder. En växande grupp får allt svårare att anpassa sig till de krav arbetslivet ställer. Inte minst gäller det äldre och personer med funktionshinder.

### Förutsättningar för att skapa tillväxt

Ett centralt begrepp i strävan att förstå och påverka utvecklingsförutsättningarna är *innovationssystem*. Det syftar på de komplexa och svåröverblickbara nätverk inom vilka nya affärs- och produktidéer föds, utvecklas och skapar verksamhet. En förutsättning för att de ska fungera är kommunikation i form av såväl fysiska transporter som informationsöverföring. Innovationssystemens effektivitet är också beroende av en mängd andra faktorer, som patentregler, skattelagstiftning och andra institutionella förhållanden, liksom människors attityder och förmåga att samverka och bygga upp förtroendefulla relationer.

En nyckelfaktor är *närhet* – närhet såväl i geografisk som i kulturell mening. Geografiska avstånd kan överbryggas av goda transportsystem och teleförbindelser. Kulturella avstånd överbryggas av gemensamma språk och tankemönster. Ju ”närmare” innovations-

---

<sup>3</sup> Tomas Berglund (2003) *Arbetsvillkor och sociala jämförelser. Resultat av en enkätundersökning*.



systemets olika delar är knutna till varandra, desto effektivare blir de. Såväl samhälleliga aktörer som företagen själva strävar efter att skapa dynamiska närmiljöer där kompletterande verksamheter kan korsbefrukta varandra. I ett köpcentrum dras exempelvis också direkta konkurrenter till varandra för att utnyttja den kundtillströmning och de trafiksystem som själva koncentrationen av försäljningsställen ger upphov till. Köpcentrumet kan sägas vara ett exempel på ett kluster, en korsbefruktande koncentration av kompletterande verksamheter, som når den "kritiska massa" då koncentrationen i sig bidrar till tillväxten. Klassiska exempel är Silicon Valley i Kalifornien och Kista, dess svenska motsvarighet, norr om Stockholm.

Den ovan beskrivna utvecklingen har gjort företagen alltmer intresserade av sin närmaste omvärld. Växande anspråk på transporter och telekommunikationer liksom på en attraktiv livsmiljö för medarbetarna har fått företagen att ställa krav inte endast på infrastruktur och utbildningsutbud utan även på boendemiljö, offentlig och privat service och ett rikt kulturliv. Många av dessa krav förutsätter ett regionalt snarare än ett lokalt perspektiv. Det hänger samman med det som brukar kallas *regionförstoring*. I takt med att vår allmänna rörlighet ökat har även pendlingsavstånden vuxit. Lokala arbets- och servicemarknader växer långt över kommun- och länsgränser och flätas in i varandra. Det ställer krav på ett vidare regionalt perspektiv på näringslivsutveckling, infrastrukturplanering och kollektivtrafikförsörjning, såväl som på planering av bostäder och köpcentra. Ett fullödigt utbud av utbildning och FoU, kultur och annan service, sådant som avgör en Orts dragningskraft på människor och företag, förutsätter också det ett växande upptagningsområde i takt med att anspråken blir alltmer sofistikerade. Även om regionförstoringen är mest påtaglig i tätbefolkade regioner är ingen del av landet helt opåverkad.

De konkreta insatserna har också kommit att engagera allt fler aktörer, både offentliga och privata, som i *partnerskap* samverkar för att skapa goda tillväxt- och utvecklingsförutsättningar. Ofta samverkar aktörer på flera samhällsnivåer samtidigt, med tydliga inslag av förhandling och samfinansiering av angelägna insatser. Denna *fjernivåstyrning* introducerades på allvar i Sverige i och med EU-medlemskapet och arbetet med strukturfondsprogrammen. Den anses allmänt ha vitaliserat det regionala utvecklingsarbetet men har samtidigt komplicerat insyn och ansvarsutkrävandet och medför omfattande administration.

## 2.2 ... och vi med den

De omvärldsförändringar som ovan beskrivits har haft betydelse för såväl befolkningsutvecklingen som livsmönster och värderingar, liksom för förutsättningarna för den offentliga verksamheten. I detta avsnitt ges en överblick över dessa och andra, näraliggande faktorer.

### Befolkningsutveckling<sup>4</sup>

Sveriges befolkning ökade under 1990-talet med nära 300 000 invånare. Befolkningstillväxten var dock starkt koncentrerad till decenniets första år, då Sverige hade de högsta födelsetalen i Europa. I slutet av decenniet hade de emellertid sjunkit till historiskt låga 1,5 barn per kvinna, med påföljd att antalet döda 1997–2001 översteg antalet födda. Samtidigt minskade också invandringen, som under första hälften av 1990-talet hade stått för mer än halva befolknings-tillväxten. Under 2000-talets första år har befolkningstillväxten ånyo tagit fart, främst till följd av en ökad invandring, men även beroende på att födelsetalen åter börjat öka. Den 31 juli 2003 hade Sverige 8 962 000 invånare.

Den *regionala befolkningsutvecklingen* i Sverige har följt stabila mönster sedan slutet på 1960-talet. Det är i stort sett samma delar av landet som vinner respektive förlorar befolkning då som nu, även om förändringstakten varierat. Den mer stabila befolkningsfördelningen under 1970- och 1980-talen hade flera förklaringar. Under denna period skedde en omfattande kommunal sysselsättningsexpansion med i stort sett samma fördelning över landet som befolkningen. Snarast var den något större i avfolkningsbygder. Dessutom hade tillämpningen av socialförsäkringsystemen ökat möjligheterna att bo kvar också utan att ha arbete. I samma riktning verkade det ökade bilinnehavet och utvecklingen av kollektivtrafiken, som gjorde det möjligt att arbetspendla över större avstånd. Den ökade förvärvsfrekvensen bland kvinnor har också dämpat rörligheten, emedan nu inte bara en utan två personer i hushållet måste finna arbete på den nya orten.

I fokus för ”flyttlassdebatten” står vanligen nettoflyttningen. Den är dock nästan alltid starkt begränsad i förhållande till den to-

---

<sup>4</sup> Avsnittet bygger huvudsakligen på uppgifter i SOU 2000:87 *Regionalpolitiska utredningens slutbetänkande*.

tala in- och utflyttningen, också i utflyttningsregioner. Ur ett arbetsmarknadsperspektiv är bruttoströmmarna betydligt intressantare, som ett mått på arbetskraftens rörlighet. Genomgående är också utflyttningen störst i de regioner som har störst inflyttning. Perioder av negativa flyttnetton har dessutom oftast berott på minskad inflyttning, snarare än på ökad utflyttning.

Under 1970- och 1980-talen minskade *flyttningarna*. Denna trend bröts emellertid under 1990-talet, då koncentrationstendenserna dessutom åter började tillta. Det är framför allt större tätorter och landsbygden runt dessa som ökar sin andel av befolkningen, medan glesbygdsområden och mindre tätorter förlorar befolkning.

En viktig förklaring är utbyggnaden av högskolan under 1990-talet; befolkningstillväxten under decenniet är starkt koncentrerad till högskoleorterna, och ungdomarna står för hela uppgången i flyttningarna. På motsvarande sätt som den kommunala expansionen under 1970- och 1980-talen upprätthöll en hygglig regional balans, har 1990-talets kommunala besparingar givit koncentrationstendenserna nytt utrymme. En annan förklaring är att den invandrade befolkningen allt mer koncentreras till storstadsområdena. Många flyktingar som i samband med mottagandet placerats ut på olika håll i landet väljer efter en tid att flytta till storstadsområden, där de inte sällan har många landsmän. Närmare var tredje person som bor i Stockholmsområdet i dag är född i utlandet eller har minst en förälder som är det, att jämföra med var sjätte i landet som helhet.

En vanlig föreställning är att brist på arbete tvingar människor att flytta. Den har föga stöd i statistiken. Av dem som 1991–1996 flyttade från en arbetsmarknadsregion till en annan flyttade 33 % från ett arbete till ett annat, medan 22 % var studenter som bytte studieort. Endast 10 % av dem som flyttade var arbetslösa och blott 3 % flyttade från arbetslöshet till arbete, medan 5 % flyttade från arbetslöshet till arbetslöshet. I takt med växande välstånd och ökat oberoende av lönearbete för vår försörjning blir vi alltmer benägna att välja bostadsort efter personliga preferenser och livsstil, något som hittills gynnat storstadsregionerna.

En flyttstudie som gjordes i samband med den senaste regionalpolitiska utredningen visade exempelvis att det stora flertalet flyttade frivilligt – 60 % angav byte av miljö, annat boende, flytta ihop eller flytta till släktingar som skäl för flyttning, medan endast 9 % angav byte av arbete och 5 % att de flyttat på grund av att de fått arbete. Undersökningen bekräftade också tidigare erfarenhet att

högutbildade är betydligt mer flyttbenägna än lågutbildade, samt att de som stannar kvar betonar trygghet och tradition, medan flyttarna snarare värderar omväxling och självständighet.

### Vår rörlighet<sup>5</sup>

Vår rörlighet har stadigt ökat under efterkrigstiden, framför allt genom bilismen men även genom trafikflygets och kollektivtrafikens utbyggnad. År 2001 färdades Medelsvensson nästan 15 000 kilometer eller 40 kilometer per dygn, en fyrdubbling jämfört med 1950. Bilen svarade för 66 % av transportarbetet, lokal kollektivtrafik för 9 %, spårbunden trafik för 8 % och inrikesflyget för 3 %. Män och kvinnor reser ungefär lika ofta och lika länge – i genomsnitt tre resor om sammanlagt en timme per dygn – men män reser 40 % längre och nästan lika mycket snabbare. Det beror inte minst på att män i betydligt större utsträckning kör bil. Kvinnor är i gengäld oftare bilpassagerare. De är också mer beroende av kollektivtrafik, även om män faktiskt reser mer kollektivt, räknat i personkilometer. Bilanvändandet är störst i yrkesverksam ålder och ökar med stigande ålder.

Drygt en fjärdedel av alla resor avser arbete, ungefär lika många resor avser inköp och service och något fler fritid. Den genomsnittliga *restiden* mellan bostad och arbete var 2001 24 minuter. Längst restid hade man 2001 i Stockholm (32 minuter), Göteborg och Malmö (26 minuter) samt Norra glesbygden (26 minuter), medan den var kortast i Norra tätbygden (17 minuter).<sup>6</sup> Kvinnor arbetar vanligen också närmare hemmet än män. Det kan bero på att traditionellt kvinnliga arbetsplatser är geografiskt mer spridda, men även på arbetsfördelningen i hushållet. En viktig förklaringsfaktor är också att kvinnor tjänar mindre än män. Överlag ökar den dagliga reslängden kraftigt med ökad inkomst, beroende på att man i höginkomstyrken reser mer i tjänsten och att en löneökning är ett viktigt incitament för människor att acceptera längre arbetsresor.

Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) beräknar att vår rörlighet kommer att fortsätta att öka med närmare 2 % per år

<sup>5</sup> Avsnittet bygger på uppgifter i SIKA:s årsbok 2003 samt SIKA-rapporterna *Jämställda transporter?* och *Persontransporternas utveckling till 2010*.

<sup>6</sup> Enligt indelningen av riket i H-regioner; *Norra glesbygden* omfattar flertalet kommuner i Norrlands inland och några mindre kustkommuner, medan *Norra tätbygden* omfattar samtliga Norrlandskommuner med mer än 27 000 invånare, utom de fyra *Större städerna* Gävle-Sandviken, Sundsvall-Timrå, Umeå-Vännäs och Luleå.

fram till 2010, för att under det följande decenniet plana ut något. Personbilstrafiken beräknas öka mest, i absoluta såväl som relativa tal, medan exempelvis busstrafiken väntas öka betydligt långsammare. Reslängden förväntas också öka med någon procent per år, delvis som en återspeglning av allt längre arbetsresor på en mer fragmenterad arbetsmarknad. Framför allt är det dock inköps-, besöks- och rekreationsresor som beräknas öka.

### Hur vi använder vår tid<sup>7</sup>

En genomsnittlig vecka 2000/01 ägnade svensken i åldern 20–84 år omkring 51 timmar åt förvärvsarbete och obetalt *arbete*. Det gäller såväl män som kvinnor. Medan män i genomsnitt förvärvsarbetar 30 timmar i veckan, är motsvarande siffra för kvinnor 21 timmar. Det betyder att kvinnor ägnar drygt 40 % mer tid åt obetalt arbete än män. Mäns arbete sker också i större utsträckning under dagtid och på vardagar, medan kvinnors arbete är mer utspritt över dagen och veckan. Det återspeglar, förutom mer hushållsarbete, att kvinnor i större utsträckning arbetar i serviceyrken med arbetstid dygnet om. Också kvinnors fritid är mer fragmenterad än mäns och uppdelad på kortare episoder som avbryts av främst hemarbete.

Medan mäns arbete är relativt konstant genom livet, varierar kvinnors arbete betydligt mer under livscykel. Särskilt när man har små barn skiljer sig mäns och kvinnors liv åt. Att ha små barn betyder över huvud taget mycket arbete och lite fritid för såväl kvinnor som män. Föräldrar med hemmavarande barn uttrycker mer än andra tidsbrist. Mest stressade är ensamstående småbarnsmammor. Medan föräldrarna ägnar ungefär lika mycket tid åt att leka med sina små barn, är det främst kvinnorna som sköter den vardagliga omsorgen.

*Jämfört med 1990/91* har skillnaderna mellan män och kvinnor minskat när det gäller hur de arbetar – medan männens förvärvsarbete har minskat med 20 minuter per dag har kvinnornas obetalda arbete minskat med 40 minuter per dag. Framför allt har den tid vi avsätter för städning minskat. Samtidigt har småbarnspapporna minskat sitt förvärvsarbete med 40 minuter per dag. Den tid småbarnsmammorna anger att de ägnar åt omsorg om barnen har minskat kraftigt till förmån för fritid tillsammans med dem. Någon motsvarande förändring för papporna har inte registrerats.

---

<sup>7</sup> Avsnittet bygger på uppgifter ur SCB (2003) *Tid för vardagsliv*.

Totalt sett har vår fritid ökat något. Vi ägnar mer tid åt TV:n och datorn, men också åt idrott och friluftsliv, medan läsningen har minskat. Vi går upp senare på morgonen och är uppe längre på kvällen. Särskilt männen har också förskjutit sin arbetstid till senare på dagen.

### Vår livsstil<sup>8</sup>

En genomgående trend i den rika delen av världen har de senaste decennierna varit att ungdomstiden förlängts. Det tar sig exempelvis uttryck i att *inträdet på arbetsmarknaden* skjuts upp. Så sent som 1976 arbetade 50 % av alla män och 40 % av alla kvinnor i åldrarna 16–19 år heltid. År 2001 var motsvarande andelar 11 respektive 8 %. I stället har *studietiden* kraftigt förlängts, inte minst som en följd av stadigt ökade kompetenskrav inom arbetslivet. Under 1990-talet ökade antalet helårsstudenter vid universitet och högskolor med 80 %.

Detta betyder inte att unga människor saknar erfarenhet av arbetsmarknaden. Mellan 55 och 80 % av alla gymnasie- och universitetsstuderande arbetar vid sidan om sina studier för att dryga ut studiemedlen. Även efter den egentliga studietiden fortsätter många att varva tillfälliga arbeten med resor och studier, en livsstil som förstärks av den svårighet unga ofta erfar när de skall etablera sig på arbetsmarknaden. Allt fler väljer även att studera utomlands. Samtidigt har fler arbetsgivare börjat ställa krav på utlandserfarenhet.<sup>9</sup>

Också *barnafödandet* har förskjutits upp i åldrarna. Mellan 1980 och 2001 har andelen 30-åriga kvinnor utan barn ökat från 20 till 40 % och snittåldern för förstföderskor har höjts till 28 år. Den huvudsakliga förklaringen torde vara det senare inträdet på arbetsmarknaden i kombination med en genomgripande attitydförändring – unga kvinnor strävar i betydligt större utsträckning än tidigare efter ekonomiskt oberoende och räknar inte med självklarhet med att bli försörjda av någon annan under de år de har små barn. Andra, med detta sammanhängande, företeelser är att singelliv och ett liv utan barn betraktas som mer normalt, också högre upp i åldrarna. Föräldraskap upplevs vara en belastning när det gäller möjligheterna att göra sig gällande på arbetsmarknaden. Det se-

---

<sup>8</sup> Avsnittet bygger huvudsakligen på Ylva Nilssons underlagspromemoria för kommitténs räkning.

<sup>9</sup> Pensionsforum m.fl. (2000). *Riskerar Sverige en kompetensdränering?*

nare gäller inte endast i karriäryrken – även lågutbildade kvinnor skjuter numera upp barnafödandet. Signifikativt för de ändrade familjebildningsmönstren är måhända att också kvinnor som lever i parförhållanden ofta anger avsaknad av lämplig partner som skäl till att de inte skaffat barn.

I gengäld har de unga en aktiv *fritid*. De reser mycket – 74 % av alla svenskar i åldern 16–24 år reste till utlandet 2001. Att restaurangbranschen mångdubblat sin omsättning under de senaste decennierna kan den till stor del tacka ungdomsgenerationerna och deras växande köpkraft för. Föreningsaktiviteten är alltså hög. Detta gäller dock inte de politiska partierna. Där har nyrekryteringen bland unga länge minskat, även om ett markant trendbrott vad gäller ungdomsförbundens medlemsantal skedde under 2002.<sup>10</sup> Ännu dominerar dock föreningsaktiviteten av idrott.

Trots det stora idrottsintresset är fetman ett växande problem, ett exempel på tilltagande livsstilsrelaterade problem. I dag är hälften av alla män och en tredjedel av alla kvinnor i åldersgruppen 16–64 år överviktiga eller feta. Också barnfetma är ett växande problem, som på senare tid fått mycket uppmärksamhet. Det anses bero på sämre kostvanor och livsmönster som innebär alltför mycket stillasittande. Även om den organiserade fysiska aktiviteten ökat, har vardagsmotionen minskat desto mer.

Som en följd av sina uppväxtförhållanden har 1970- och 1980-talsgenerationerna i allmänhet *lättare att acceptera mångfald*. Det visar sig i attityderna till invandrare, homosexualitet och skilda livsåskådningar. Dessa generationer känner sig också, i betydligt högre grad än äldre generationer, inte bara som svenskar utan även som européer och världsmedborgare.<sup>11</sup>

## Vår hälsa<sup>12</sup>

Enligt de flesta traditionella indikatorer har vår hälsa fortsatt att förbättras. Spädbarnsdödligheten har i det närmaste halverats under 1990-talet och medellivslängden fortsätter att stiga. Dödligheten i hjärt- och kärlsjukdomar samt cancersjukdomar, de ojämförligt

---

<sup>10</sup> Ungdomsstyrelsen (2003) *Politiska ungdomsförbund ökar kraftigt*. Pressmeddelande 2003-11-13.

<sup>11</sup> Ungdomsstyrelsen (2003) *De kallar oss unga*.

<sup>12</sup> En utförligare beskrivning och analys av hälsofrågorna ges i promemorian *Hälsa- och sjukvården och dess utmaningar*, som utarbetats inom Ansvarskommitténs sekretariat. Jämför även Socialstyrelsens *Folkhälsorapport* samt *Välfärdsbokslutet*.

viktigaste dödsorsakerna, har stadigt minskat och tiden av omfattande sjuklighet i livets slutskede har snarast förkortats.

Betydande skillnader kan dock iakttagas mellan olika grupper och olika delar av landet. Exempelvis varierar medellivslängden för män med sju år och för kvinnor med fyra och ett halvt år mellan Sveriges kommuner. Risken att drabbas av hjärtinfarkt är dubbelt så stor för icke yrkesutbildade som för högre tjänstemän. Ohälsotalet – som bygger på sjukpenning, sjukbidrag och förtidspensioner – varierar från 28 i Danderyd till 98 i Haparanda. Det återspeglar dock inte endast reella hälsoskillnader utan också skiftande praxis för sjukskrivningar och förtidspensioner.

Lika oroväckande som de regionala skillnaderna är den generella ökningen av ohälsotalen. Under senare år har en dramatisk ökning av *sjuktalen* noterats och då främst av långtidssjukskrivningarna. Till stor del kan dessa tillskrivas komplexa, svårdiagnostiserade ohälsotillstånd som brukar sammanföras under beteckningen ”utbrändhet”. De uppenbara svårigheterna att hantera detta syndrom visar tydligt behovet av att vidga perspektivet och inte betrakta det som enbart ett sjukvårds- eller sjukförsäkringsproblem utan som ett vidare samhällsligt ohälsosymptom. Det finns en tydlig koppling till de snabba förändringarna av arbetslivet. Hälften av alla kvinnor och 40 % av männen upplever sitt arbete som psykiskt påfrestande.<sup>13</sup> Orsakerna går dock förmodligen djupare än så. Möjligen bottnar de även i den stress som skapas av växande förväntningar på den egna förmågan att tillvarata livsmöjligheter och leva ett rikt och innehållsrikt liv.

## Integration

Sverige är i dag ett mångkulturellt samhälle. 2001 var 15 % av befolkningen födda i utlandet eller hade föräldrar som båda var födda i utlandet. Trots att Sverige under hela efterkrigstiden har haft en omfattande invandring, har segregationen snarast förstärkts i boende och sociala nätverk liksom på arbetsmarknaden. Sysselsättningsintensiteten bland utomnordiska medborgare har sjunkit från 74 % 1980 till 35 % 1997. Under senare år har den dock ökat.<sup>14</sup> Vid konjunkturedgångar brukar det dessutom vara människor med

<sup>13</sup> Arbetsmiljöverket & SCB (2001) *Arbetsmiljön 2001*.

<sup>14</sup> Sysselsättningsintensiteten bland utländska medborgare 16–64 år ökade från 46,9 % första halvåret 1997 till 54,3 % första halvåret 2003. Källa: Näringsdepartementet, bearbetning av AKU-statistik.



utomnordiskt ursprung som först och djupast känner av svårigheterna att få arbete. Det är inte ovanligt att barn i storstädernas invandrarförorter växer upp utan annan kontakt med det svenskspråkiga samhället än lärare och andra myndighetsföreträdare. De saknar ofta även vuxna förebilder som lyckats etablera sig på den svenska arbetsmarknaden.

Det finns flera förklaringar till att segregationen visat sig så svår att bryta. Det sena 1900-talets flyktinginvandring har fört människor med mer avlägset ursprung och ofta märkta av svåra upplevelser till Sverige, medan 1950- och 1960-talens invandrare, huvudsakligen av europeiskt ursprung, var efterfrågade på arbetsmarknaden. Man brukar också peka på att arbetsmarknaden förändrats och att man numera fäster större vikt vid social och kulturell kompetens – det gäller att ”passa in”. Det finns även tecken på att den svenska flyktingmottagningen och integrationspolitiken passiviserar människor och skolar in flyktinginvandrare i en livsstil som bidragmottagare, vilken sedan är svår att bryta och går i arv till nästa generation.<sup>15</sup>

Den viktigaste bakomliggande förklaringen till segregationen torde dock vara de infödda svenskarnas attityder. Exempelen på fördomar, intolerans och diskriminering är många och lätta att påvisa. Ändå är den öppna främlingsfientligheten knappast roten till det onda. Det är i stället den ofta omedvetna, mer subtila kulturella uteslutning, som gör att få svenskspråkiga har flyktinginvandrare i sin närmaste umgängeskrets och som, trots alla föresatser om motsatsen, får arbetsgivaren att för säkerhets skull välja en svenskspråkig arbetssökande framför den mer exotiske kandidaten. I ett Sverige där en sjättedel av befolkningen har utländsk bakgrund består, något tillspetsat, den verkliga utmaningen i att integrera majoritetsbefolkningen i det nya, mångkulturella Sverige.

## Jämställdhet

Två av efterkrigstidens viktigaste samhällsförändringar har varit kvinnornas inträde på arbetsmarknaden och utbyggnaden av den offentliga sektorn. De två hänger nära ihop. Utbyggnaden av barn- och äldreomsorg har varit avgörande för kvinnors möjlighet att förvärvsarbeta. Samtidigt är det i den offentliga sektorn och i traditionella kvinnoyrken som de flesta kvinnor arbetar och detta i en

---

<sup>15</sup> Jfr bl.a. SOU 2003:75 *Etablering i Sverige – möjligheter för individ och samhälle*.

utsträckning som överträffar flertalet andra rika länder. Kvinnors stora beroende av offentlig sektor, med ofta bara en tänkbar arbetsgivare på orten, beskrivs ibland som en kvinnofälla.

Trots den stora utbyggnaden av offentlig omsorg beräknas ännu omkring 70 % av omvårdnaden av äldre skötas av anhöriga, företrädesvis av makan, ofta även av dotter eller svärdotter. Avgränsningen och utformningen av det offentliga åtagandet inom området har således även i detta avseende en tydlig könsdimension.

Sedan decennier förs en alltmer utvecklad *jämställdhetspolitik*. Den innefattar sådant som krav på jämställdhetsplaner på arbetsplatser, könskvotering vid tjänstetillsättning, satsning på genusforskning, tillskapandet av en jämställdhetsombudsman och inrättandet av särskilda jämställdhetsexperter på länsstyrelserna. 1995 utsåg FN Sverige till världens mest jämställda land. *Kvinnomaktsutredningen*<sup>16</sup> visade icke desto mindre att klyftorna ännu är stora vad gäller fördelningen av ekonomisk makt och ekonomiska resurser. Exempelvis konstaterade man:

*att tre av fyra chefer är män; inom offentlig sektor är antalet kvinnliga chefer, i förhållande till andelen kvinnliga anställda, ännu färre än i näringslivet,*

*att verkställande direktörer i börsnoterade företag ofta väljs ur en snäv krets av bekanta och har krav på sig som förutsätter ständig tillgänglighet och markservice, något som få kvinnor har möjlighet till,*

*att yrkesgrupper med kvinnlig dominans har sämre löneutveckling än andra, även om man tar hänsyn till sådana faktorer som utbildning, ansvar och erfarenhet,*

*att utbildning lönar sig dåligt för kvinnor, vad gäller befordran såväl som löneutveckling, även vid otraditionella utbildningsval,*

*att kvinnor förlorar i löneutveckling när de föder barn,*

*att den offentliga sektorn långt ifrån alltid är något föredöme utan utnyttjar kvinnor genom deltidsarbeten och tillfälliga anställningar, som ger dem dåliga utvecklingsvillkor, löner och pensioner,*

---

<sup>16</sup> SOU 1998:6 *Ty makten är din... Myten om det rationella arbetslivet och det jämställda Sverige.*

att det svenska arbetslivet genom segregationen på arbetsmarknaden misshushållar med de begåvningsresurser som finns bland såväl kvinnor som män.

I bilaga 4 till budgetpropositionen för 2004 beskrivs fördelningen av ekonomiska resurser mellan kvinnor och män. Bilagan bekräftar den bild som givits i ovanstående avsnitt och konstaterar att välfärdssystemet bidrar till att utjämna de ekonomiska skillnaderna mellan kvinnor och män. Det hindrar inte att löneskillnaderna mellan män och kvinnor fortplantar sig in i välfärdssystemen. Att bryta könssegregationen på arbetsmarknaden, såväl horisontellt som vertikalt, är därför ett viktigt politiskt mål.

### Kriminalitet<sup>17</sup>

I september 2003 kunde man en och samma vecka läsa i dagspressen om att bilrånen har ökat dramatiskt och att en SL-buss blivit beskjuten i Husby i Stockholm. Detta är spektakulära exempel på kriminalitet, som får uppmärksamhet i medierna och som i varierande grad påverkar vår omvärldsbild och känsla av trygghet. *Brottsstatistiken* bekräftar i viss mån den gängse bilden av en växande och allt grövre brottslighet. Mellan 1975 och 1990 ökade det totala antalet anmälda brott med över 50 %. Sedan dess har brottskurvan planat ut, i Sverige såväl som internationellt. Under 1990-talet har bedrägeri- och trafikbrotten minskat påtagligt. Också tillgreppsbrott, som dominerar brottsstatistiken, har minskat, medan vissa typer av våldsbrott ökat kraftigt. I någon mån förklaras detta av att benägenheten att anmäla bedrägerier förefaller ha minskat, medan benägenheten att anmäla misshandel ökat. I det stora hela anses dock brottsstatistiken relativt väl spegla den faktiska brottsutvecklingen.

Det hindrar inte att *den dolda brottsligheten* är omfattande. Brottsförebyggande rådet (BRÅ) uppskattar att en fjärdedel av alla tillgreppsbrott och en sjättedel av alla personbrott anmäls, vilket kan jämföras med 1 av 200 trafikbrott och 1 av 300 narkotikabrott.<sup>18</sup> Brottsligheten är fortfarande högst i större städer och även om andelen kvinnliga brottslingar ökat utgjorde de år 2000 endast 18 % av samtliga misstänkta. Brottsligheten är också högst i den yngsta åldersgruppen, 15–17 år, och avtar sedan starkt i äldre ål-

<sup>17</sup> Detta avsnitt bygger huvudsakligen på BRÅ (2001) *Brottsutvecklingen i Sverige 1998-2000*.

<sup>18</sup> BRÅ (1998) *Brottsutvecklingen i Sverige 1995-1997*.

dersgrupper. BRÅ:s mätningar tyder dock på att ungdomsbrottsligheten snarast minskat under senare år.

Samtidigt har *uppklaringsprocenten* minskat från 37 % 1975 till 22 % 1996, för att därefter återhämta sig något till 26 % 2000. Nedgången beror delvis på att polisens utredningsresurser inte ökat i samma takt som brottsligheten. Man har också prioriterat den grövre brottsligheten, där uppklaringsprocenten är betydligt högre. För stöld och skadegörelse, som tillsammans utgör mer än hälften av alla brott, har uppklaringsprocenten i gengäld halverats. Också antalet *lagförda brott* har stadigt minskat, samtidigt som påföljderna blivit strängare. Det senare kan bero på att rättsväsendet prioriterat grövre brott, samtidigt som straffskärpningar skett för vissa brott.

### Våldsbrottslighet och otrygghet<sup>19</sup>

Ett särskilt intresse tilldrar sig *våldsbrottsligheten* i och med att den starkt påverkar människors upplevelse av trygghet. I Statistiska Centralbyråns (SCB) årliga undersökningar om levnadsförhållandena kartläggs i vilken utsträckning de intervjuade varit utsatta för våld eller hot. En begränsning i materialet är att det endast rör personer i åldern 16–84 år; andra data tyder på hög våldsrisk också i skolåldern, även om den inte tycks öka. Det bör också påpekas att de våldshändelser som fångas upp i dessa undersökningar inte nödvändigtvis är våld i juridisk mening.

Knappt 9 % av de tillfrågade männen och ungefär 7,5 % av kvinnorna uppgav sig under ettårsperioden 2000/01 ha varit utsatta för våld eller hot om våld, ungefär jämnt fördelat mellan dessa båda kränkningar. Det är en ökning med cirka 2 procentenheter sedan 1980/81. Huvuddelen av denna ökning ägde rum under andra halvan av 1980-talet. Omräknat till hela befolkningen innebär det att 520 000 människor under ettårsperioden 2000/01 utsattes för våld eller hot om våld. Omkring 185 000 av dessa ådrog sig kroppsskada och cirka 60 000 tvingades söka vård. Eftersom många utsätts för upprepade fall av våld eller hot om våld räknar, man med runt 1 300 000 sådana händelser under ett år.

Våld och hotelser är mycket ojämnt fördelade i befolkningen. Störst är risken i den yngsta åldersgruppen, 16–24 år, där drygt 20 % av männen och 14 % av kvinnorna sade sig ha varit utsatta för våld eller hot om våld, för att sjunka snabbt med stigande ålder till

<sup>19</sup> Detta avsnitt bygger huvudsakligen på SCB (2003) *Välfärd och ofärd på 90-talet*.

endast drygt 1 % av männen och kvinnorna i åldern 75–84 år. Risken att utsättas för våldsbrott är också större i storstad än i glesbygd, men skillnaderna är inte dramatiska. Ännu mindre är skillnaderna mellan infödda svenskar och utomlands födda. För andra generationens invandrare och utomeuropeiskt födda låg dock andelen så högt som 16 respektive 15 %, förmodligen delvis beroende på att de är yngre och oftare bor i storstäder än genomsnittsbefolkningen.

Cirka 20 % av alla våldsbrott begås i bostäder, 35 % på gator och allmänna platser och hela 40 % i samband med yrkesutövning. Man kan i anslutning till detta identifiera tre riskgrupper:

- Yngre män i åldern 16–34 år, som rör sig ute i nöjeslivet. Hela 20 % av de ensamstående männen i åldern 16–24 hade året 2000/01 utsatts för våld eller hot om våld på allmän plats, påfallande ofta upprepade gånger. Mycket få av dessa brott polisanmäls.
- Kvinnor som blir utsatta för våld av män, ofta i hemmet. Hela 16 % av alla ensamstående småbarnsmammor hade året 2000/01 utsatts för våld eller hot om våld i en lägenhet, vanligen sin egen bostad.
- Vissa yrkesgrupper som kommer i närkontakt med människor i tillspetsade situationer, som poliser och väktare, sjukvårdspersonal, socialassistenter och kuratorer, men även spärrvakter, busschaufförer, servitörer och viss butikspersonal. En stor majoritet av dessa uppger att de inte brukar polisanmäla det som hänt.

Också när det gäller *oron för våld* är skillnaderna stora mellan olika grupper. Oron är emellertid närmast omvänt fördelad i förhållande till risken att utsättas för våld. Medan endast 4–5 % av männen i åldern 16–24 år under 2000/01 uppgav sig ha avstått att gå ut på kvällen av rädsla för våld, var motsvarande siffra för kvinnor i åldern 75–84 år hela 46 %. Jämfört med 1980 har rädslan för våld, uttryckt på ovanstående sätt, ökat från 4 till drygt 7 % bland männen och från 20 till 26 % bland kvinnorna. Den är också större bland utländska medborgare än svenskar. Av kvinnor födda utanför Europa uppgav 40 % att de avstått från att gå ut på kvällen av rädsla för våld. Under senare år har det könsrelaterade och sexualiserade våldet uppmärksammats alltmer, liksom dess påverkan på kvinnors välfärd.

Det brottsförebyggande arbetet engagerar, vid sidan av polisen, allt större delar av samhället. Flertalet kommuner har exempelvis i dag inrättat lokala brottsförebyggande råd och planerar busshållplatser, gatubelysning och annan utomhusmiljö bl.a. utifrån brottsstatistik. Även skola, socialtjänst och frivilliga är viktiga aktörer i det brottsförebyggande arbetet. Flera kommuner har också börjat anlita vaktbolag för att öka säkerheten nattetid. Över huvud taget är säkerhet en av de snabbast växande branscherna i Sverige såväl som globalt. Till dess viktigaste intressenter hör försäkringsbranschen, som kriminaliteten åsamkar stora kostnader. En följd av detta är höjda försäkringspremier, vilket föranlett återkommande protestyttringar från butiksinnehavare som har svårt att över huvud taget kunna försäkra sina butiker efter upprepade fall av inbrott och vandalisering. Även om det är nödvändigt att allmänheten, genom vaksamhet och rapportering, tar del i det brottsförebyggande arbetet, är en utveckling där säkerheten upprätthålls av allt fler andra aktörer vid sidan av polisen inte odelat positiv.

### Sårbarhet

Med tilltagande komplexitet växer också samhällets sårbarhet. Vårt teknikberoende har stadigt ökat, samtidigt som en fortgående specialisering långsiktigt minskat individens förmåga att tillgodose grundläggande behov om vitala system skulle slås ut. Dessutom tenderar dessa system att integreras över allt större avstånd, med påföljd att störningar fortplantar sig över stora områden. Ett aktuellt exempel är elförsörjningen som på några minuter kan slås ut för tiotals miljoner människor, även över nationsgränser, med allvarliga konsekvenser för såväl hushåll som näringsliv. Andra exempel på system där tilltagande invävdhet och växande beroende ökat vår sårbarhet är telekommunikationer och finansiella system, där IT-revolutionen också givit nya möjligheter till intrång. Just-in-time-tänkandet inom tillverkningsindustrin, med starkt transport- och tidsberoende visar även hur snävare tidsmarginalerna leder till att sårbarheten ökar.

Det finns rikligt med exempel på hur mänsklig verksamhet förändrat risk- och hotbilden i samhället utan att detta har direkt med teknikberoendet som sådant att göra. Stora översvämningskatastrofer inträffar som följd av klimatpåverkan, hårdgjorda markytor och utdikning. Vi ser nya spridningsmönster för epidemier som en

konsekvens av ökat interkontinentalt resande. Internationell terrorism är det kanske tydligaste exemplet på det moderna samhällets sårbarhet.

Men ny teknik ökar inte endast sårbarheten utan ger oss även nya instrument att möta hoten med. Den har också underlättat den samordning mellan ansvariga myndigheter som blivit alltmer angelägen i takt med att sårbarheten ökar. På lokal nivå involverar arbetet med att förebygga och hantera kriser främst kommunerna men i stor utsträckning också länsstyrelserna, försvaret, polisen och hälso- och sjukvården. De nationella resurserna för katastrofinsatser såväl som för förebyggande arbete, planering och information är fördelade på en rad nationella myndigheter, vilket ställer stora krav på samordning och tydlighet i ansvarsfördelningen.

### Hållbarhet

En långsiktigt hållbar utveckling förutsätter resurshushållning och ekologisk balans och att vi inte undergräver framtida generationers levnadsbetingelser. Mellan 1980 och 1996 ökade råvaruanvändningen i den svenska ekonomin med i genomsnitt knappt 0,5 % per år, alltså väsentligt mindre än den samlade produktionen. Också energianvändningen har ökat långsammare än BNP, med i genomsnitt 1 % per år sedan 1970; användningen av oljeprodukter minskade med 45 % mellan 1970 och 1990, för att sedan åter öka något, medan elanvändningen ökade betydligt snabbare. Utsläppen av koldioxid och kväveoxid har minskat kraftigt, till stor del beroende på en skärpt beskattning.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Uppgifterna härrör från SOU 2001:2 *Effektiv hushållning med naturresurser*.

Resurseffektivitetsutredningen gjorde i sitt slutbetänkande (SOU 2001:2) en framskrivning av hur råvaruanvändning, energianvändning och emissioner kommer att utvecklas med en oförändrad miljöpolitik. Med 1993 som basår räknade man med följande utveckling:

INDEX 1993=100	1993	2015	2030
BNP, fasta priser	100	155	213
Skogsprodukter	100	118	119
Malmer	100	121	139
Energiråvaror	100	114	121
Total energianvändning	100	116	137
- därav oljeprodukter	100	118	136
- därav el och fjärrvärme	100	115	141
Koldioxid, miljoner ton	100	125	148
Kväveoxid, miljoner ton	100	91	101

Som synes beräknas råvaru- och energianvändningen öka betydligt långsammare än den samlade produktionen, men lika fullt öka. Mest iögonfallande är måhända att man beräknar att den snabba minskningen av utsläppen skall vändas till en ökning. Då bör man visserligen ha i åtanke att kalkylen inte beaktar trögheten i anpassningen till de skärpta villkor som redan införts och ännu inte fullt ut slagit igenom. För att nå den minskning av koldioxidutsläppen fram till 2015 som stipuleras i Kyotoprotokollet krävs icke desto mindre, enligt kalkylmodellen, en tredubbling av koldioxidskatten. Fram till 2030 kalkylerar man med ytterligare en tredubbling, vilket skulle höja koldioxidskattens andel av BNP från cirka 1 % år 2000 till 3,5 % 2030. Även om detta endast är ett räkneexempel visar det vilken utmaning vi står inför.

### Värderingar och samhällsintresse<sup>21</sup>

Det svenska samhället och dess institutioner är i huvudsak formade efter industrisamhällets synsätt och logik. Också våra värderingar är i allmänhet mycket stabila, vilket inte minst märks på attityden

<sup>21</sup> Huvudsakliga källor är Riksskatteverket (2000) *Vår förvaltning år 2010 – i globaliseringens spår* samt den underlagspromemoria som Ylva Nilsson gjort på kommitténs uppdrag.



till offentlig verksamhet (jfr nedan). Informationssamhället har icke desto mindre medfört förändringar i våra värderingsmönster, något som tydligast märks hos de yngre. Vi är mer klivna inför den trygghet som likformigheten skänker. Vi värdesätter individuella skillnader och valmöjligheter. Våra val är också alltmer sällan slutgiltiga, det gäller såväl yrke och bostadsort som familjeliv och fritid.

Det massiva inflödet av komplexa och motsägelsefulla intryck från hela världen har också eroderat tidigare grundmurade föreställningar och givit oss ett mer relativistiskt förhållningssätt till omvärlden. Det gäller inte minst *etiken*, där kategorierna rätt och fel börjat förlora sin absoluta karaktär i takt med att vi upptäcker att värderingar varierar mellan kulturer och från tid till annan. Man talar ibland om "situationsanpassad etik". Men detta har på intet sätt lett till ett allmänt moraliskt sammanbrott. Tvärtom tenderar i synnerhet unga människor att söka sig fram till en stark egen etisk livshållning. Denna renässans för sökande efter livsprinciper har fött nya idéströmningar i den västerländska kulturen och väckt gamla idétraditioner till liv, allt ifrån 1970-talet miljö- och fredsrörelse till 2000-talets globaliseringsmotståndare och militanta veganer.

Dessa strömningar speglar också vår alltmer komplexa *identitet*. Industrisamhällets etniskt homogena klassamhälle med fasta könsroller har gradvis luckrats upp. Identitet bestäms inte bara av yrkes- och familjetillhörighet. Den komplexa, snabbt föränderliga tillvaron skapar "multipla identiteter"; självuppfattningen växlar mellan de olika sammanhang i vilka vi inordnar oss.

Denna mångfald och relativism präglar även i växande grad människors *hållning till traditioner och institutioner*. Vi betraktar oss i allmänhet som friare i förhållande till de sammanhang vi rör oss i och går lättare in i och ut ur dem. Vi reflekterar över och ifrågasätter gamla sanningar och auktoriteter, inte nödvändigtvis självständigt och objektivt, men det ger ändå en känsla av frihet att vi kan komma fram till våra egna slutsatser, vår egen personliga mix av värderingar och trossatser.

Också den allmänna debatten påverkar våra värderingar. I början på 1980-talet stod miljöfrågorna högt på dagordningen för de flesta svenskar. Under det tidiga 1990-talets kris stod sysselsättningen i fokus. I dag pekar människor i allmänhet ut sjukvård och äldreomsorg som de viktigaste politiska uppgifterna. Under dagspolitikens stormiga yta förblir dock våra grundvärden anmärkningsvärt fasta.

Ett sådant värde är familjen som alla ger en central roll oavsett ålder och generationstillhörighet. Också hälsa, fred och frihet tillhör städigt de högst rankade värdena.<sup>22</sup>

En värderingsförskjutning som man kunnat iaktta även i opinionsmätningar är att njutning och lycka tillmäts allt större betydelse. Det är uppenbart att vi, i takt med att de grundläggande materiella behoven tillgodoses och livet tycks erbjuda allt större valmöjligheter, får *ökade förväntningar på egna upplevelser*; vi ser en tilltagande hedonism. Det speglas inte minst i vårt ökade utlandsresande, liksom kroglivets och upplevelseturismens anmärkningsvärda tillväxt, men också i hälso- och välbefinnandeindustrins snabba expansion. Måhända har dessa ökade förväntningar på den egna förmågan att tillvarata olika livsmöjligheter bidragit till den livsstress vi nu kunnat avläsa i stigande sjukskrivningar med utbrändhets-symptom.

*Ett vikande intresse för demokratins traditionella institutioner* är således inte nödvändigtvis ett uttryck för ett vikande samhällsintresse. Tvärtom förefaller intresset för samhällsfrågor att öka men söker sig andra vägar, mer inriktade på handling och konkreta frågor här och nu och mindre på social identitet. Det finns därmed också en tendens att man engagerar sig först när betydelsefulla värden står på spel eller när man är missnöjd med politiska beslut.<sup>23</sup>

Detta ställer krav på samhällsorganisationen. En diskussion om medborgarnas relation till den offentliga verksamheten kan emellertid inte begränsas till de offentliga organen och deras arbetsätt och bortse från de politiska partiernas avgörande roll. Det är framför allt genom partierna som medborgarnas samhällsengagemang omsätts i demokratisk delaktighet. Detta innebär på intet sätt att den partiburna demokratin är problemfri. Tvärtom finns uppenbara problem med rekryteringen till politiken. Likväl är det partierna som bär upp demokratin. Skall struktur och uppgiftsfördelning i samhällsorganisationen förändras för att främja en god hushållning med gemensamma resurser och för att skapa den tydlighet som är en förutsättning för demokratiskt ansvarsutkrävande, måste hänsyn tas till de politiska partiernas roll och funktion.

---

<sup>22</sup> Göteborgs universitet, *SOM-undersökningarna 1986-2000*.

<sup>23</sup> Erik Amnå & Ingrid Munck "Vem kan göra sig hörd?" i Ungdomsstyrelsen (2003) *Domkallar oss unga*.

## Synen på politik och offentlig sektor<sup>24</sup>

*Svenskarnas allmänna intresse för politik* har stadigt ökat sedan 1960-talet, vilket delvis torde hänga samman med en höjd utbildningsnivå. Samtidigt har den politiska aktiviteten mätt med traditionella mått planat ut eller minskat under senare tid: valdeltagandet ökade fram till andra hälften av 1970-talet för att sedan minska; aktiviteten i de politiska partierna kulminerade i början på 1980-talet för att sedan kraftigt avta. Förklaringen till denna synbara paradox torde vara att det politiska intresset i dag tar sig andra uttryck; det har blivit vanligare att diskutera framför allt kommunala frågor i den egna nära omgivningen, vilket hänger samman med en ökad fokusering på den kommunala servicen, snarare än på partipolitiken. Man kan också skönja en minskad tilltro till politiker, vilken torde hänga samman med en mer kritisk mediebevakning, men som förmodligen också är en följd av verkliga och upplevda neddragningar i välfärden. Samtidigt har ett ökat omvärldsberoende och ett minskande utrymme för offentlig expansion fött en insikt om politikens begränsningar.

Intresset för *kommunalpolitik* har stadigt ökat, som en återspeglning av kommunernas och landstingens växande betydelse för människors välfärd. Betecknande nog har intresset framför allt ökat bland lågutbildade och kvinnor, som i stor utsträckning både nyttjar och arbetar med kommunal service. Slående är att vi likväl, det ökade intresset för kommunalpolitiken till trots, fortsätter att tillmäta riksdagsvalet större betydelse än kommunfullmäktigevalet. Här kan man ana en insikt om rikspolitikens stora och växande betydelse för kommunalpolitiken. Förmodligen uppfattas också kommunalpolitiken som mindre ideologisk och mer sakorienterad. Intresset för kommunalpolitik är större i mindre kommuner, där känslan av närhet och möjligheten till överblick torde vara större. Över huvud taget ger undersökningarna en bild av lokal politik som något som ligger gemene man närmare än rikspolitik.

Sedan 1970-talet har också utrymmet för lokal politik ökat. Vi röstar i allt större utsträckning på skilda partier i riksdags-, landstings- och kommunalvalen. Rent lokala och regionala partier har ökat sin röstandel. Även riksdagspartierna har på lokal och regional nivå börjat inta en allt friare hållning till de nationella partierna.

---

<sup>24</sup> Underlag bl.a. från SOM-undersökningarna 1986-2000, samt Folke Johansson & Lennart Nilsson & Lars Strömberg (2003) *Kommunal demokrati under fyra decennier*.

Också *synen på offentlig sektor* har genomgått stora förändringar. Under andra halvan av 1980-talet ökade kraven på avreglering och privatisering. De kulminerade 1990, då 56 % av de tillfrågade ville minska den offentliga sektorn, medan endast 18 % motsatte sig detta. I skuggan av det tidiga 1990-talets djupa ekonomiska kris vände dock opinionen snabbt och sedan 1993 har en majoritet motsatt sig en minskning av den offentliga sektorn i flertalet av de opinionsundersökningar som gjorts. Under senare delen av 1990-talet har dock ett ökat missnöje med den offentliga servicen kunnat skönjas, förmodligen som en återspeglning av att de förväntningar som den starkare samhällsekonomin födde inte till fullo har infriats. Betecknande är också att människors syn på den offentliga sektorns storlek och skatter hänger nära samman med partisympatier och ideologisk grundsyn, medan omdömena om den offentliga servicen avgörs av egna erfarenheter. I allmänhet är de som brukar en offentlig tjänst mer positiva till den än de som inte gör det.

Över huvud taget är *uppslutningen bakom en skattefinansierad välfärd* oförändrat stor, oberoende av ålder och generation. I de flesta mätningar under senare år har sålunda 90 % eller mer ansett att sjukvården huvudsakligen bör skattefinansieras. Detsamma gäller äldreomsorgen, medan motsvarande siffror för utbildning legat på 70–80 % och för barnomsorg på 60–70 %. Också när det gäller sjukförsäkring, arbetslöshetsförsäkring och pensioner förefaller en stor majoritet föredra finansiering via skatter framför avgiftsfinansiering.<sup>25</sup>

En stor och stabil majoritet anser också att offentliga organ är bäst lämpade att utföra *offentligt finansierade tjänster*. Närmare 90 % ansåg att stat, kommun eller landsting var bäst skickad att sköta såväl sjukvård, äldreomsorg och socialvård som utbildning vid mätningar både 1986 och 2002, medan motsvarande siffror för barnomsorg steg från 55 % 1986 till 68 % 2002. Cirka 10 % har föredragit privata utförare vid båda dessa mätningar, medan endast någon enstaka procent föredragit att tjänsterna utförs av anhöriga. Undantaget är barnomsorg, som 12 % 2002 ansåg sköttes bäst av anhörig. Det är dock en kraftig minskning från 1986, då motsvarande siffra var 30 %. Också andelen som föredrog anhöriga som huvudansvariga för äldreården sjönk påtagligt, från 11 till 3 %, mellan undersökningarna.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> Jfr bl.a. Stefan Svallfors "Åsikter om svensk välfärdspolitik i komparativ belysning" i Försäkringskassaförbundet (2003) *Sjukskrivning – försäkring eller försörjning*.

<sup>26</sup> Stefan Svallfors i Försäkringskassaförbundet (2003).

Andra undersökningar tyder på att det framför allt är de äldre som föredrar offentliga utförare, medan ungdomsgenerationen är betydligt mer öppen för andra utförare.<sup>27</sup> Att man anser en aktör bäst lämpad att sköta en tjänst behöver heller inte innebära att man motsätter sig att alternativ förekommer. Tvärtom tycks attityden till mångfald i detta avseende ha blivit mer positiv.

Däremot förefaller allt fler anse att de behöver *individuella komplement* till den offentliga välfärden. Vid en undersökning 2002 trodde 47 % inte att de skulle kunna leva på sin statliga pension och 49 % ansåg sig tvungna att komplettera med en privat pensionsförsäkring. 18 % trodde sig också bli tvungna att komplettera med en privat arbetslöshetsförsäkring och 21 % med en privat sjukförsäkring. Mer anmärkningsvärt är måhända att 23 % inte trodde att de skulle få den sjukvård de behöver om de blir sjuka och att 18 % ansåg sig vara i behov av en sjukvårdsförsäkring.<sup>28</sup> Som jämförelse kan nämnas att 130 000 svenskar 2002 hade en sjukvårdsförsäkring som garanterar dem privat sjukvård och att 2 300 000 hade en pensionsförsäkring.

### Förnyelse av offentlig verksamhet

Den offentliga sektorn har genomgått en genomgripande omvandling, i Sverige liksom på många andra håll i världen. Med näringslivet som förebild har verksamheter lagts ut på entreprenad och marknadsstyrning introducerats på bred front, under 1980-talet med ideologiska förtecken och under 1990-talet under trycket av stora besparingsbeting. Parallellt har en övergång skett från detaljstyrning till mål- och resultatstyrning. Många offentliganställda upplever sin arbetsituation som pressad med återkommande organisationsförändringar och ryckighet i de ekonomiska förutsättningarna. Kraven på anpassningsförmåga har stigit kraftigt de senaste 10–15 åren.

*Privat produktion* med offentlig finansiering är, om än livligt omdebatterad, ännu en tämligen begränsad företeelse. År 2001 gick 5 % av alla grundskoleelever och 6 % av alla gymnasieelever på fristående skolor. 12 % av alla förskolebarn gick på enskilda förskolor och 12 % av alla äldre med särskilt boende bodde på privata äldre-

---

<sup>27</sup> Gunhild Hammarström "Visioner eller realiteter" i Försäkringskassförbundet (2000) *I väntan på framtiden*.

<sup>28</sup> Stefan Svallfors i Försäkringskassförbundet (2003).

boenden.<sup>29</sup> Förhållandena förändras dock snabbt inom flera områden. Under 1990-talet har den privat drivna vården ökat från 3 till 10 % beräknad som andel av de totala sjukvårdskostnaderna. Huvuddelen av denna ökning har skett inom primärvården – 2001 drevs 224 av 1 052 vårdcentraler i privat regi. Inom äldre- och handikappomsorgen ökade andelen privatanställda (inklusive offentligtägda bolag) från 2,5 % 1993 till 12,9 % 2000. Längst har entreprenadiseringen gått i tekniska och stödjande verksamheter, dvs. verksamheter där brukarkontakten är begränsad eller obefintlig. Exempelvis har de flesta kommuner i dag lagt ut avfallshanteringen på entreprenad.

Också inom den offentliga verksamheten har *marknadstänkandet* vunnit genomslag. Genom olika system för interndebering tydliggörs kostnader och skapas incitament för att öka produktiviteten. Verksamheter bolagiseras och konkurrensutsätts, också det för att öka effektiviteten. Genom att skapa platta organisationer och föra ut ansvar och befogenheter har man, liksom i näringslivet, försökt ge ökat utrymme för lokalt nyskapande och entreprenörskap. Åtgärder för att öka brukarnas valfrihet har också genomförts inom de flesta välfärdsområden.

På senare år har hållningen till alternativa driftformer blivit mer nyanserad, bland såväl tillskyndare som belackare. De flesta torde i dag acceptera att det finns komplikationer av olika art med att ge marknadsmekanismer ett ökat spelrum i offentlig verksamhet. Det senare visar inte minst dyrköpta erfarenheter av internprissättning, som inte sällan har resulterat i oönskade beteenden. I gengäld har motståndet mot alternativa driftformer blivit mindre ovillkorligt.

### **2.3 Framtida förutsättningar för den offentliga välfärden**

Våra möjligheter att i framtiden klara den offentliga välfärden är beroende av ett flertal sinsemellan sammanhängande, svårförutsägbara faktorer. Till att börja med har befolkningsutvecklingen avgörande betydelse för såväl resurser som behov. Stor betydelse har givetvis även tillväxten i ekonomin, vilken i sin tur är avhängig av sysselsättningsutvecklingen. En kritisk fråga är likaså hur den offentliga sektorn skall klara sin personal- och kompetensförsörjning i en framtid där konkurrensen om arbetskraften förmodligen

---

<sup>29</sup> Svenska Kommunförbundet, *Kommunernas marknadsanvändning 2001*.

kommer att öka ytterligare. Därtill kommer förändrade anspråk till följd av vetenskapliga och tekniska framsteg samt förändringar av värderingar och levnadsmönster. I det följande diskuteras dessa faktorer översiktligt.

### En åldrande befolkning...

Sverige, liksom många andra rika länder, inte minst i Europa, står inför stora demografiska förändringar de kommande decennierna. Antalet pensionärer och vårdbehövande äldre kommer att öka, medan antalet individer i arbetsför ålder minskar. Det innebär en påtagligt ökad försörjningsbörda för den arbetande befolkningen. Kommer Sverige, i en situation av tilltagande internationell skattekonkurrens, att kunna finansiera den offentliga välfärden med bibehållen servicenivå och kvalitet?

Kommittén har i sin analys utgått ifrån Statistiska Centralbyråns (SCB) befolkningsprognos från 2000, som sträcker sig fram till 2050. Den framtida befolkningsutvecklingen bestäms av födelsetal och livslängd, liksom av flyttströmmar inom landet och över nationsgränsen. SCB kalkylerade i sitt huvudalternativ med ett barnafödande på 1,8 barn per kvinna. Man räknade med att nedgången i födelsetalet runt millennieskiftet mer berodde på att barnafödandet sköts längre upp i åldrarna, än på en långsiktig minskning av födelsetalet. Man räknade också med att befolkningens medellivslängd ökar med fem år, liksom med ett årligt invandringsöverskott på 20 000 personer.

Detta huvudalternativ innebär att befolkningen förväntas bli 9,17 miljoner 2015, 9,48 miljoner 2030 och 9,55 miljoner 2050.<sup>30</sup> Samtidigt ökar andelen äldre. I dag går det 29 personer i åldern över 65 år per 100 i åldern 20–64 år. Andelen äldre ökar snabbt mellan 2005 och 2040, och 2050 beräknas motsvarande siffra vara 45. Andelen barn och ungdomar 0–19 år beräknas sjunka något fram till 2010 för att sedan åter öka och pendla runt dagens nivå på cirka 40 per 100 invånare i åldern 20–64 år. Sammantaget innebär det att försörjningskvoten – antalet unga och gamla i förhållande till antalet personer i arbetsför ålder 20–64 år – ökar från runt 70 i dag till

---

<sup>30</sup> I den befolkningsprognos som gjordes 2003 räknar SCB med ett högre barnafödande och större nettoinvandring och kommer därmed fram till ett invånarantal på 9,49 miljoner 2015, 10,10 miljoner 2030 och 10,63 miljoner 2050.

85 år 2050. Särskilt kraftig är ökningen mellan 2015 och 2030, då försörjningskvoten beräknas stiga från 70 till 87.

Sverige är dock inte exceptionellt i det avseendet, snarare tvärtom. I Sverige ökade antalet pensionärer kraftigt redan på 1960-talet, då den stora generation som föddes före första världskriget nådde pensionsåldern. Följden blev att Sverige på 1980-talet hade världens äldsta befolkning med 18 % över 65 år. Det är en viktig förklaring till den offentliga expansion som samtidigt ägde rum. Utvecklingen kommer att bli betydligt mer dramatisk i många andra OECD-länder, som i dag har en jämförelsevis ung befolkning men som 2050 kommer att ha en större andel pensionärer än Sverige. År 2050 beräknas Sveriges befolkning tillhöra de yngsta i den industrialiserade världen.<sup>31</sup>

Västmanlands län erbjuder bra exempel på skillnaderna i befolkningsutveckling.<sup>32</sup> I Västerås beräknas befolkningen öka från 128 902 år 2002 till 156 277 år 2030, samtidigt som fördelningen mellan olika åldersgrupper förblir ungefär densamma. Andelen äldre över 65 år antas stiga från 17 till 19 %, medan andelen i de förvärvsarbetade åldrarna 20–64 år minskar från 60 till 57 %. Denna prognos bygger på antagandet om en bibehållen nettoinflyttning på närmare 800 personer per år. Den möjliggörs genom en diversifierad arbetsmarknad, tillgång till högskola och boende till rimliga priser samt goda kommunikationer, allt detta avgörande faktorer för befolkningsutvecklingen.

En betydligt dystrare befolkningsutveckling förutspås för Norberg, som 2002 hade 5 876 invånare och 2030 beräknas ha 4 564 invånare. Bakom dessa siffror döljer sig en dramatisk ökning av andelen äldre över 65 år, som beräknas öka från 20 % i dag till 31 % 2030. Än mer alarmerande är dock att andelen i åldern 20–64 år samtidigt beräknas minska från 56 till 47 %. En avgörande skillnad gentemot Västerås är att restiden till större arbetsmarknader och högskola är drygt en timme längre. Därför räknar man med en fortsatt, om än svag nettoutflyttning på 18 personer per år. Dessutom är befolkningsstrukturen redan i utgångsläget mindre fördelaktig än i Västerås, vilket bidrar till att det redan låga födelsetalet beräknas sjunka ytterligare något. I Västerås antas det tvärtom öka svagt från en högre nivå.

<sup>31</sup> Thomas Lindh "Åldersstrukturen och de offentliga finanserna" i Molander – Andersen (2002) *Alternativ i välfärdspolitiken*.

<sup>32</sup> Befolkningsuppgifterna för Västerås och Norberg bygger på Länsstyrelsen i Västmanlands län (2003) *Befolkning i Västmanlands län 2010*.



Dessa exempel illustrerar de varierande demografiska utmaningar kommunerna står inför. Huvudproblemet för flertalet kommuner, vars befolkning minskar, är att de ingår i små, dåligt differentierade arbetsmarknader och att pendling till större arbetsmarknader innebär alltför stora upppoffringar för den enskilde. Aktuella prognoser pekar mot en fortsatt koncentration av befolkningen till större arbetsmarknadsregioner och tätorter. Mycket talar också för att systerstättningstillväxten de kommande tio åren kommer att koncentreras till knappt 35 av dagens 100 lokala arbetsmarknader.<sup>33</sup>

### ...och dess betydelse för välfärdssystemen

Den demografiska utvecklingen påverkar såväl *behoven* av som de finansiella *förutsättningarna* för den offentliga välfärden. Behovet av offentligt finansierade välfärdstjänster varierar starkt mellan olika åldersgrupper. Upp till 20 års ålder konsumerar vi i genomsnitt välfärdstjänster för 80 000 kronor per år och individ, pengar som bl.a. går till barnomsorg och skola. Därefter avtar utgifterna, och mellan 30 och 60 års ålder kostar vi cirka 25 000 kronor per år. En stor del av denna summa avser försvar, polis, rättsväsende och andra allmänna nyttigheter som fördelas jämnt mellan åldersgrupperna. Efter 60 års ålder börjar kostnaderna åter stiga i takt med att vi blir äldre och behovet av äldreomsorg och sjukvård tilltar. Den äldsta gruppen, de över 90 år, konsumerar välfärdstjänster för cirka 200 000 kronor per år och individ.<sup>34</sup>

I dessa kostnader ingår, väl att märka, inte socialförsäkringar och andra transfereringar. I Långtidsutredningen 1999/2000 gjordes bedömningen att den offentliga konsumtionens andel av BNP först efter 2020 skulle börja öka<sup>35</sup>. Förutsättningen var dock ett högt arbetskraftsdeltagande, en oförändrad servicenivå och ett lågt barnafödande, antaganden som tydligt illustrerar känsligheten i denna typ av beräkningar. Vissa skattningar som har gjorts av den *totala* effekten av en åldrande befolkning på den offentliga ekonomin pekar också mot ett långsiktigt budgetunderskott på i storleksord-

---

<sup>33</sup> Björn Sundström "Är det dags för en ny indelningsreform?" i Landstingsförbundet & Svenska Kommunförbundet (2003) *Demokratins geografiska gränser – en antologi om storlek, demokrati och effektivitet*.

<sup>34</sup> Hans Olsson & Carl J. Nordén (2002) *Befolkningsutveckling och den framtida välfärden*.

<sup>35</sup> Långtidsutredningen 1999/2000 *Kommer det att finnas en hjälpare hand?* Bilaga 8.

ningen 5 % av BNP efter 2020, om inte demografin och utgiftssystemet förändras väsentligt.<sup>36</sup>

Att göra långsiktiga prognoser för anspråk på och resurser för offentligt finansierade välfärdstjänster är av förklarliga skäl ytterligt vanskligt. För det första förutsätter det att man gör antaganden om befolkningsutveckling, tillväxt m.m., där även marginella skillnader i antagandena på sikt får stort genomslag i utfallet. För det andra förändras anspråken inte endast med demografin utan också med värderingsförändringar och de nya möjligheter tekniska och vetenskapliga genombrott erbjuder.

Av det skälet finns det inte mycket prognosmaterial att tillgå. I den långtidsutredning, "Kommunala framtider", som Svenska Kommunförbundet (SK) presenterade 2002 ställdes frågan om de framtida resurserna, i form av pengar och arbetskraft, blir tillräckliga för att kommunerna skall kunna erbjuda välfärdstjänster på samma nivå som i dag. Redan detta antagande kan tyckas orealistiskt. Svenska Kommunförbundet räknar exempelvis själva med en genomsnittlig årlig volymökning på 0,7 % per år 2003–2007, varav endast en mindre del beror på demografiska förändringar. Större delen av volymökningen beror på statliga reformer (0,3 procentenheter) och på LSS, Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (0,3 procentenheter).<sup>37</sup>

Med tanke på att perspektivet i "Kommunala framtider" drogs ut ända till 2050 är antagandena i kalkylen särskilt viktiga. I sitt *bas-scenario* utgår man från ett lågt barnafödande, 1,5 barn per kvinna och att andelen studerande i yrkesverksam ålder förblir konstant. Det totala antalet arbetade timmar antas minska som en följd av att vi fortsätter att ta ut en del av reallöneökningen i ökad ledighet. Produktivitetsökningen antas initialt vara 2,3 % per år och sedan gradvis sjunka till 1,8 %. För kommunerna antas produktiviteten vara oförändrad. Man räknar med en genomsnittlig BNP-tillväxt på 1,5 % 2005–2020, som minskar till 1,0 % 2020–2050 till följd av demografiska förändringar.

Man förutsätter också att resurserna omfördelas efter hur behoven utvecklas inom olika områden. Ett lågt barnafödande i kombination med ett ökat antal äldre innebär exempelvis att resurser överförs från skola till äldreomsorg. Man förutsätter likaså att de generella statbidragen utvecklas på samma sätt som kommunernas

<sup>36</sup> Thomas Lindh i Molander – Andersen (2002) *Åldersstrukturen och de offentliga finanserna. Alternativ i välfärdspolitik*.

<sup>37</sup> Svenska Kommunförbundet (2003) *Kommunernas ekonomiska läge – november 2003*.

skatteunderlag, liksom att de specialdestinerade statsbidragen följer kostnaderna för de verksamheter de finansierar. Sammantaget innebär kalkylen att staten gradvis ökar de reella resurstillskotten, utan åtföljande krav på nya åtaganden.

Faktorer som anges påtagligt försvaga resursutvecklingen är maxtaxorna inom barn- respektive äldreomsorgen. Den förra antas förbli nominellt oförändrad och den senare höjas i takt med konsumentprisindex. Det ger ett intäktsbortfall på omkring 10 miljarder kronor 2050, vilket motsvarar 3 % av kommunernas verksamhet. Över huvud taget är kalkylerna känsliga för förändringar i antagandena. Om exempelvis de generella statsbidragen förutsätts vara nominellt oförändrade skulle den kommunala verksamheten behöva begränsas med 10 % till 2050.

Basscenariot visar att utan skattehöjningar får kommunerna svårt att bibehålla ens dagens ambitionsnivå. Resurserna ökar visserligen med 7 % fram till 2050, men de demografiskt betingade behoven ökar mer, med 10 %. Framför allt ökar behovet av äldreomsorg. Utvecklingen varierar dock påtagligt under perioden. Mellan 2005 och 2015 växer resurserna med 7 %, medan behoven minskar med 3 %. Därefter börjar behoven åter växa, medan resurstillväxten stagnerar. Särskilt besvärlig blir situationen en bit in på 2020-talet, då antalet mycket gamla snabbt ökar, samtidigt som resurstillväxten vänds i en minskning. Från och med 2030 ligger behovskurvan konstant några procentenheter över resurskurvan.

Fler barn och bättre utbildning förs ofta fram som förutsättningar för fortsatt tillväxt och därmed för att långsiktigt säkerställa finansieringen av välfärdssystemen. SK presenterar också två alternativa scenarier, ett där barnafödandet ligger på 1,8 barn per kvinna och ett där andelen studerande fortsätter att öka.

Särskilt intressant är *barnscenariot*, eftersom det, till skillnad från basscenariot, bygger på samma barnafödande som SCB:s prognos från 2000. Det innebär dock ingen lättnad för kommunernas ekonomi, ens i slutet av prognosperioden. Tvärtom ökar gapet mellan behov och resurser dramatiskt och är 2050 13 procentenheter, att jämföra med 3 procentenheter i basscenariot. Inte ens under ”de goda åren” 2005–2017 når resurstillväxten ikapp behovsökningen. Det beror på att de ökade kostnaderna för barnomsorg och skola först efter ett par, tre decennier ger upphov till ökade skatteintäk-

ter, vilka inte ens då motsvarar kostnadsökningarna. Först runt 2060 ger barnscenariot en bättre försörjningskvot<sup>38</sup> än basscenariot.

Också *utbildningsscenariot* ger ett större gap mellan behov och resurser än basscenariot, drygt 6 procentenheter 2050, till följd av en svagare resursutveckling. Den beror på att en ökad andel studerande i yrkesverksam ålder leder till att skatteintäkterna minskar. Det är i princip bara den tillväxt som beror på fler arbetade timmar totalt i samhället som ger utrymme för kommunal expansion. Först på mycket lång sikt, bortom 2050, kommer de allmänt förbättrade tillväxtförutsättningar, som ett ökat barnafödande och en högre utbildningsnivå ger, kommunerna till godo i form av ett förbättrat skatteunderlag som balanserar kostnadsökningarna.

Basscenariot innebär att utrymmet för privat konsumtion fördubblas mellan 2000 och 2040. Om den offentliga konsumtionen skulle tillåtas öka i takt med BNP skulle utrymmet för privat konsumtion i stället växa med 47 %. Den långsammare ökningen beror på att den offentliga konsumtionen tar en större del av BNP i anspråk, men också på att BNP-tillväxten i detta fall beräknas bli något lägre. Denna långsammare ökning av utrymmet för privat konsumtion ligger dock närmare utvecklingen de senaste decennierna, också det en period då skatteuttaget ökade. En avgörande fråga är i vilken omfattning och hur länge den offentliga konsumtionen kan fortsätta växa genom att ta en större andel av de samlade resurserna i anspråk och vad det betyder för den långsiktiga tillväxten.

Kalkylen bygger på att produktivitetens utvecklingen i kommunerna är lika med noll, vilket rent beräkningsmässigt antas i nationalräkenskaperna. Det finns också empiriskt stöd för att produktivitetens utvecklingen i offentlig verksamhet har varit låg sett över en längre tid. Detta hindrar inte att förändringsförmågan har varit betydande i den offentliga sektorn under de senaste decennierna. Inte minst under 1990-talet genomfördes stora kostnadsreduktioner och viktiga systemförändringar inom den offentliga verksamheten. Som vi redovisar senare i detta betänkande gällde detta inte minst sjukvården.

Över huvud taget framstår produktivitetens utvecklingen som en avgörande faktor i bedömningen av de framtida förutsättningarna för den offentliga verksamheten. Utan produktivitetens utveckling kommer den offentliga verksamheten och därmed välfärds-tjänsterna att hamna i en omöjlig resurssituation. Lönerna ökar i

---

<sup>38</sup> Antalet barn, ungdomar och äldre i förhållande till personer i åldern 20–64 år.

princip i samma takt som i ekonomin i övrigt, men produktionen utvecklas varken kvantitativt eller kvalitativt. En förbättrad produktivitet borde visserligen vara möjlig, men den kan knappast komma i närheten av de cirka 2 % som SK antagit för näringslivet. Det skulle nämligen innebära att personalbehovet för den verksamhet som bedrivs i dag skulle halveras på 50 år. Slutsatsen blir därför att ju sämre produktivetsutveckling den offentliga verksamheten uppvisar, desto mer brännande blir frågan om att finna andra finansieringsformer, exempelvis höjda avgifter och försäkringslösningar, för att kunna tillgodose de växande behoven utan dramatiska skattehöjningar. Alternativet är en mycket påtaglig begränsning av det offentliga åtagandet.

Några motsvarande långsiktiga prognoser för landstingens verksamhet har kommittén inte funnit.<sup>39</sup> Man kan dock anta att resurstillgången utvecklas på ett likartat sätt som för kommunerna. Vad gäller behoven innebär den växande andelen äldre ökade kostnader även för landstingen. Därtill kommer den medicinska och medicinsk-tekniska utvecklingen, som är den kanske mest kostnadsdrivande faktorn för hälso- och sjukvården (jfr avsnitt 2.1).

### Tillväxt och sysselsättningsutveckling

Avgörande för vilken offentlig välfärd vi i framtiden kommer att kunna tillgå är den ekonomiska tillväxten i stort. Den bestäms av svårförutsägbara faktorer som den geopolitiska utvecklingen, utvecklingen inom världshandeln och på de finansiella marknaderna samt den tekniska utvecklingen, inte minst tillämpningen av informationstekniken och biotekniken. Man har genom historien kunnat iaktta perioder av starkare tillväxt i samband med mer betydelsefulla teknikskiften. Samtidigt vet vi att kontinuerliga förlopp bryts. Under 1990-talets början såväl som under 2000-talets första år upplevde vi asymmetriska chocker och finansiella bubblor, vars sviter vi ännu känner av.

En väl fungerande arbetsmarknad är av avgörande betydelse för tillväxten och därmed för möjligheterna att finansiera de offentliga välfärdssystemen. Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) beräknar att det, för att upprätthålla en god ekonomisk tillväxt, behövs ett arbetskraftstillskott på drygt 300 000 personer fram till 2015. Om

<sup>39</sup> Däremot har beräkningar av behov av och kostnader för vård och omsorg 2000–2030 gjorts i SOU 2000:7 *Långtidsutredningen 1999/2000*.

inga åtgärder vidtas, beräknas dock nettotillskottet av arbetskraft stanna vid 140 000. Om 40 000 av dem som i dag inte arbetar skulle få sysselsättning, beräknas å andra sidan BNP öka med omkring 1 %. Det är därför av stor vikt att öka utbudet av arbetskraft. En diskussion förs för närvarande om det kommer att kräva en större öppenhet för arbetskraftsinvandring.

Redan i dag finns emellertid arbetskraftsresurser som inte tas till vara. Sysselsättningsgraden för befolkningen i åldern 20–64 år uppgår 2003 till knappt 78 %, vilket är en förhållandevis hög siffra i internationell jämförelse. I den äldsta åldersgruppen, 60–64 år, är sysselsättningsgraden dock endast 54 %. Nästan en halv miljon människor är i dag förtidspensionerade, drygt 200 000 är arbetslösa och 125 000 är långtidssjukskrivna. Det är svårt att bedöma hur stor del av dessa grupper som med ändamålsenliga insatser skulle kunna återföras till arbetslivet. Att personer över 55 års ålder, deltidarbetslösa och i viss mån även personer med funktionshinder är resurser som dåligt tillvaratas på arbetsmarknaden är dock tydligt. Också det faktum att arbetsmarknaden ännu är starkt könssegregerad innebär ett slöseri med såväl kvinno- som mannakraft.

En annan stor latent arbetskraftsresurs är de utlandsfödda, vars sysselsättningsgrad endast är 59 %, även om den varierar starkt beroende på ursprungsland och tid i Sverige. En sysselsättningsgrad i nivå med de svenskfödda skulle betyda ytterligare 100 000 personer i arbete. Det innebär att målet att öka sysselsättningen i högsta grad är en integrationsfråga. Enligt SCB:s beräkningar kommer antalet personer med utländsk härkomst att växa med drygt 50 % fram till 2020 till cirka 2 miljoner. Om inte arbetskraftsdeltagandet i denna grupp väsentligt ökar innebär det ett enormt resursslöseri genom dåligt utnyttjad arbetskraft och åtföljande kostnader för välfärdssystemen.

### **Personalförsörjning i offentlig verksamhet**

Under 1960- och 1970-talen skedde en snabb expansion av offentlig verksamhet, framför allt i kommuner och landsting. Under 1980-talet avstannade den och under stora delar av 1990-talet rådde i praktiken anställningsstopp, samtidigt som många yngre fick lämna sina anställningar. Resultatet har blivit en skev åldersstruktur bland de offentliganställda, vars medelålder dessutom steg snabbt under 1990-talet. Som en följd av detta kommer uppemot hälften

av de offentliganställda att gå i pension de närmaste femton åren. Svenska Kommunförbundet beräknar exempelvis att kommunerna kommer att behöva nyanställa 570 000 personer under innevarande decennium.

Personal- och kompetensförsörjningen är redan i dag en betydande utmaning för offentlig verksamhet. Förhållandena skiftar starkt mellan olika landsändar. Framför allt mindre kommuner i skogslänen har svårt att över huvud taget rekrytera personal, medan situationen är mer gynnsam i storstadslänen. Även där har emellertid såväl staten som kommuner och landsting svårt att täcka behovet av en rad nyckelkompetenser. Det gäller exempelvis läkare och sjuksköterskor, men också förskollärare och fritidspedagoger. Enligt Svenska Kommunförbundets långtidsutredning är en viktig anledning till att man hittills hjälpligt klarat personalrekryteringen att de kommunanställda ofta saknat alternativ, på grund av begränsad yrkeserfarenhet och utbildning i kombination med begränsade lokala arbetsmarknader.

I framtiden kommer konkurrensen om arbetskraften att öka ytterligare. Också näringslivet kommer att ha växande luckor att fylla och gynnas av ett generellt sett högre löneläge än i den offentliga sektorn. Om inte utvecklingen kan vändas vad gäller sjukskrivningar, förtidspensioner och den låga förvärvsfrekvensen bland invandrare, kommer den växande obalansen mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft att bli mycket kännbar. Redan i dag är sjukskrivningarna en brännande fråga för kommuner och landsting, som har högre sjuktal än näringslivet.

Detta senare hänger delvis samman med en annan betydelsefull omständighet – närmare 80 % av de offentliganställda är i dag kvinnor, vilka står för två tredjedelar av alla sjukskrivningar i dagar räknat. Skall den offentliga sektorn klara den framtida personal- och kompetensförsörjningen krävs att könssegregationen på arbetsmarknaden bryts och att den offentliga sektorn i betydligt större utsträckning än i dag lyckas locka till sig också män och ungdomar. Särskilt stora riskerar rekryteringsproblemen att bli inom äldre- och handikappomsorgen, verksamheter med stor personalintensitet och låga löner. Andra grupper där bristen ser ut att bli stor är lärare och vissa kategorier av sjuksköterskor.

## Anspråk och förväntningar

Som framgår av avsnitt 2.2 förefaller våra grundvärderingar vara anmärkningsvärt stabila. Exempelvis är uppslutningen bakom den skattefinansierade välfärdsmodellen orubbat stor, oavsett generationstillhörighet. Samtidigt finns betydande skillnader i beteendemönster mellan olika generationer. Vi kan inte med säkerhet säga i vilken utsträckning dessa skillnader är åldersbundna och i vilken utsträckning de kommer att följa med upp i åldrarna.

Den stora *40-talsgenerationen* har redan börjat gå i pension. Den når 65 års ålder mellan 2005 och 2015 och kommer decennierna därefter att ha växande behov av äldreomsorg och sjukvård. Det är den första generation som vuxit upp och format livs- och värderingsmönster i den utvecklade välfärdsstaten. På ett annat sätt än tidigare generationer har den vant sig vid att disponera över sin egen tid genom att samhället tillhandahållit barn- och äldreomsorg. Det är inget djärvt antagande att denna generation även efter pensioneringen kommer att ha större förväntningar på den offentliga välfärden än någon tidigare generation. Samtidigt väntas, om inget oförutsett sker, såväl arbetskraften som arbetstiden snarast att minska. Det kan inte uteslutas att denna situation kommer att skapa generationsmotsättningar och en allt livligare debatt om avgränsningen, utformningen och finansieringen av den offentliga välfärden.

Den arbetsmarknad som 40-talsgenerationen lämnar har redan börjat fyllas av dem som är *födda på 1970- och 1980-talen*. De kommer i betydande grad att sätta sin prägel på det svenska samhället under de kommande decennierna. De har vuxit upp under den värsta ekonomiska krisen i Sverige sedan 1930-talet, då såväl nyhetsflödet som egna erfarenheter har präglats av verkliga och upplevda nedskärningar och resursbrist inom offentlig sektor. Detta tycks ha minskat deras förtroende för att samhället skall kunna ta hand om dem när de blir gamla och sjuka. Även om denna typ av förväntningar går att påverka, pekar den demografiska utvecklingen mot att deras farhågor kommer att förstärkas. Frågan är i vilken utsträckning en känsla av växande egenansvar, påtvingat eller ej, också påverkar solidariteten med den skattefinansierade välfärden.

Även om man kan befara en ökad osäkerhet om den offentliga sektorns förmåga att leva upp till förväntningarna, finns det inget som talar för att de samlade anspråken på välfärdssystemet kommer att minska. Tvärtom finns det tecken som tyder på att vi alltmer



betraktar den offentliga sektorn som blott och bart leverantör av välfärdstjänster och inkomsttrygghet och att vi engagerar oss i utformningen först när vi är missnöjda med det som levereras. I takt med att välfärdssystemet byggts ut och alltfler redan under uppväxtåren har lärt sig att ta dess förmåner för givna, växer också förväntningarna. I samma riktning pekar den samhälleliga, tekniska och vetenskapliga utvecklingen som föder nya föreställningar om vad som är möjligt och rimligt att begära. Det gäller inte minst den medicinska och medicintekniska utvecklingen och de växande anspråk på hälso- och sjukvården den skapar.

De som under 1990-talet sökt sig ut på arbetsmarknaden har mött helt andra villkor än sina föräldrar och har tvingats vänja sig vid större föränderlighet och osäkerhet. I gengäld förefaller de också ha andra förväntningar på arbetslivet och prioriterar i större utsträckning upplevelser framför karriär. I takt med att efterfrågan på arbetskraft ökar torde de också få lättare att etablera sig på arbetsmarknaden. Frågan är i vilken mån detta kommer att förändra deras prioriteringar och hur många som redan hunnit vänja sig vid en friare livsstil. Det torde hur som helst komma att kräva en genomgripande förnyelse av arbetsorganisationen för att i tillräckliga skaror locka dem till den offentliga sektorn.

## 2.4 Summering

För att kunna forma en långsiktigt hållbar samhällsorganisation är det nödvändigt att bilda sig en uppfattning om de framtida:

- anspråken på offentligt finansierad välfärd,
- resurserna för att tillgodose dessa anspråk, samt
- villkoren för att bedriva offentligt finansierad verksamhet.

### Framtida anspråk

Andelen mycket gamla fortsätter att växa, vilket ökar behovet av vård och omsorg, framför allt under 2020-talet då den stora 40-talsgenerationen når 80 års ålder. Man kan också anta att anspråken på utbildningssystemen kommer att fortsätta att öka, även om det är osäkert i vilken takt den genomsnittliga studietiden kommer att fortsätta att förlängas. Likaså skapar den tekniska utvecklingen nya

möjligheter att hjälpa människor och skapar därmed växande anspråk; detta gäller inte minst hälso- och sjukvården som idag utgör en tredjedel av den offentliga verksamheten. Samhällsutvecklingen i sig tenderar också att generera nya behov, med åtföljande anspråk på samhällsliga åtaganden. Undersökningar av människors attityder och levnadsvanor ger heller ingen anledning att tro att de samlade förväntningarna på den offentligt finansierade välfärden i framtiden kommer att minska, snarare tvärtom.

Vilken den samlade effekten av dessa faktorer blir är omöjlig att uppskatta i kvantitativa termer. Att de reella anspråken på den offentligt finansierade välfärden påtagligt kommer att överstiga de behov en rak demografisk framskrivning ger vid handen förefaller dock klart. Den 25-procentiga ökning av behoven av kommunala välfärdstjänster fram till 2050 som Svenska Kommunförbundets "barnscenario" förutser torde således, i ljuset av SCB:s senaste befolkningsprognos, utgöra ett "golv" i uppskattningen av de framtida behoven, emedan den inte räknar med vare sig ytterligare reformer eller kvalitativ utveckling av nuvarande tjänster.

### Framtida resurser

Vi har vidare diskuterat vilka resurser man i framtiden kommer att förfoga över för att finansiera den offentliga välfärden. På kort sikt finns alltid möjligheten att förändra skattebaser och skattesatser, men ju mer långsiktigt perspektiv vi anlägger, desto mer beror resurstillgången på tillväxten i den samlade ekonomin. Det är därför oroande att tillväxten av demografiska skäl på några decenniers sikt antas avta och att den totala arbetstiden tros minska. Beaktar man även kostnadsökningen inom offentlig verksamhet medför det att de totala resurserna för den kommunala verksamheten, enligt Svenska Kommunförbundets långtidsutredning, stadigt minskar efter 2020 i såväl basscenariot som utbildningsscenariot, medan resurstillväxten påtagligt stagnerar i barnscenariot.

En förutsättning för att öka tillväxten, och därmed resurserna för den offentligt finansierade välfärden, är att få fler i arbete. Nyckelgrupper i detta sammanhang är såväl de äldre som de arbetslösa, de långtidssjukskrivna och de förtidspensionerade. Avgörande är att man genom en effektiv integrationspolitik kan öka sysselsättningen bland utlandsfödda.

## Framtida villkor

Den ekonomiska globaliseringen har påtagligt beskurit utrymmet för en självständig nationell politik, inte minst inom skatteområdet. Detta utgör en begränsning i finansieringen av *det offentliga åtagandet*. Samtidigt har globaliseringen stimulerat den europeiska integrationen, vilket å ena sidan har givit oss nya verktyg för att nyttja och reglera marknadskrafterna, men å andra sidan begränsar den enskilda medlemsstatens handlingsutrymme och kräver anpassning av såväl regelverk som samhällsorganisation. På motsvarande sätt har den tekniska utvecklingen bidragit till att utveckla välfärden och skapa nya kontaktytor gentemot medborgarna samtidigt som den tenderar att vara kostnadsdrivande.

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

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

En central fråga för den offentliga verksamheten är hur den i framtiden skall klara *personalförsörjningen*. Redan i dag har såväl staten som kommuner och landsting betydande rekryteringsproblem, även om förhållandena skiftar starkt mellan olika yrkesgrupper och delar av landet. När den stora 40-talsgenerationen snart börjar gå i pension kommer konkurrensen om arbetskraften att öka ytterligare. Ett generellt sett lägre löneläge, en svagare produktivitet utveckling och en i vissa delar låg status ger den offentliga sektorn ett svårt utgångsläge i förhållande till näringslivet. Det kommer att ställas utomordentligt stora krav på förnyelse och på

arbetsförhållanden som tilltalar de generationer som under kommande decennier inträder på arbetsmarknaden, om offentlig sektor i framtiden skall klara sin personal- och kompetensförsörjning.

## 3 Hur har vi ordnat det idag?

Syftet med detta kapitel är att beskriva samhällsorganisationen av idag. Efter ett inledande avsnitt om den enskildes olika roller som uppdragsgivare, brukare och finansiär följer en översikt över de offentliga verksamheterna, inklusive en redogörelse för några drag i utvecklingen av välfärdssystemet och förvaltningen under 1990-talet.

Sedan beskrivs huvudaktörerna, dvs. stat, kommuner och lands-ting samt Europeiska unionen och hur de samverkar, dels nationellt med tonvikt på relationen mellan stat och kommun, dels inom ramen för medlemskapet i EU. Som en illustration av ansvars-fördelningen beskrivs fyra tunga politikområden och hanteringen av två aktuella EU-direktiv mer ingående.

Kapitlet avslutas med en europeisk utblick som belyser ansvars-fördelning mellan centrala, regionala och lokala nivåer och redogör för vilka uppgifter som hanteras på kommunal nivå i ett antal länder.

### 3.1 Medborgaren – uppdragsgivare, brukare och finansiär

Vägledande för kommitténs analys av den offentliga verksamheten är medborgarperspektivet. Om vi inte särskilt anger annat avser vi med medborgare alla som bor i Sverige, såväl svenska medborgare i formell mening som andra människor vilka varaktigt uppehåller sig här. I detta avsnitt beskriver vi den enskildes olika roller i för-hållande till offentlig verksamhet.

I regeringsformens portalparagraf anges att all offentlig makt i Sverige utgår från folket. Där sägs också att den svenska folk-styrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse samt att den offentliga makten utövas under lagarna. Medborgarna är därmed hela den

offentliga sektorns *uppdragsgivare*. Som *brukare* nyttiggör de sig offentliga tjänster och förmåner, dels individuellt, dels kollektivt. Genom att betala skatter och avgifter *finansierar* medborgarna den offentliga verksamheten.

### Uppdragsgivarrollen

Rollen som uppdragsgivare tar sig en rad olika former. Som medborgare i en representativ demokrati väljer man ombud som skall besluta om de gemensamma angelägenheter som stat, landsting och kommun svarar för. Ett medborgerligt deltagande i utformningen av den offentliga verksamheten är en förutsättning för ett öppet och pluralistiskt samhälle. Detta bidrar till att fostra goda samhällsmedborgare och att mobilisera utvecklingskraft. Medborgarskapet utövas inte bara i formell ordning genom de allmänna valen. Det kan även utövas genom att individen axlar politiska förtroendeuppdrag på lokal, regional eller nationell nivå, vilket ger direkt inflytande över politiska beslut. Medborgaren kan också påverka genom att engagera sig i politiska partier, intresseorganisationer och folkrörelser, genom direktkontakt med politiska företrädare och genom att exempelvis delta i demonstrationer eller andra manifestationer. Sist men inte minst bidrar den enskilde medborgaren till opinionsbildningen genom det dagliga meningsutbytet med andra människor; det kan ske genom debattinlägg i medierna men också i de vardagliga samtalen människor emellan.

Som *uppdragsgivare* har medborgaren intresse av insyn i och överblick över de offentliga verksamheterna. Det är väsentligt för en vital, ansvarsfull och fungerande demokrati att medborgaren får möjlighet att förstå hur besluten fattas och av vem.

### Brukarrollen

I sin roll som brukare har medborgaren tillgång till och nytta av offentliga tjänster och förmåner.

Många tjänster är allmänna och har ofta en *kollektiv* karaktär – alla medborgare har nytta av ett fungerande rättsväsende, en välutbildad befolkning, framgångsrik forskning och skydd mot överexploatering av natur och människor. Detta gäller även infrastruktur i form av de fysiska system som behövs för att det

moderna samhället skall fungera – vatten- och avloppssystem, vägar, järnvägar, flygplatser och system för energidistribution och IT-kommunikation.

Andra tjänster och förmåner har en mer *individuell* karaktär, inte minst de s.k. *välståndstjänsterna*. Med välfärd avses, enligt kommittén för Välfärdsboksutredningen,<sup>1</sup> individuella resurser med vars hjälp medborgarna kan kontrollera och medvetet styra sina livsvillkor. Exempel på välfärdstjänster är barnomsorg, utbildning och sjukvård. Flertalet av dessa tillhandahålls av kommuner och landsting. Det finns även statliga tjänster med denna karaktär – arbetsförmedling, arbetsmarknadsutbildning och högre utbildning är några exempel. Vissa är behovsprövade så att tilldelning bestäms av det individuella behovet, t.ex. bostadsanpassningsbidrag och hemtjänst inom äldreomsorgen.

Det är inte ovanligt att en offentlig tjänst har både individuell och kollektiv karaktär – samhällsättagandet att säkerställa rent vatten är till nytta för var och en samtidigt som fungerande VA-system förhindrar de återkommande epidemier och annan ohälsa som var en ofrånkomlig del i vardagen förr i tiden.

En del offentliga tjänster innebär ett visst mått av *tvång*. Dit hör skolplikten i grundskolan. Andra situationer där den offentliga insatsen är förenad med tvång är tvångsvård av barn och unga, av missbrukare och av psykiskt sjuka samt kriminalvård.

En annan typ av brukarsituation är när medborgaren kommer i kontakt med stat och kommun i myndighetsutövningen. Det kan exempelvis gälla tillståndsprövning eller frågor om tillsyn. Som privatperson eller näringsidkare söker man exempelvis bygglov eller visst tillstånd i samband med att man startar en affärsverksamhet. Utöver den enskildes utbyte i form av bygglov eller godkänd inspektion finns då ett betydande kollektivt värde. Man talar här om *sambällsinstitutioner* som säkerställer goda villkor för t.ex. enskilda, näringsliv och samhällsbyggnad. Bygglovshantering innebär att andra berörda får en chans att ge sin syn. Till denna kategori hör en betydande del av de statliga verksamheterna, såsom rättsväsendet med lagstiftning, domstolar och ordningsmakt samt miljöskydd och arbetsmiljöreglering.

Den moderna välfärdsstaten tar också på sig ett tämligen omfattande ansvar för medborgarnas *inkomsttrygghet*. Skattesystemet och det statliga transfereringssystemet är i hög grad format för att

---

<sup>1</sup> SOU 2001:79 *Välfärdsboksutredningen för 1990-talet*.

genom omfördelning och inkomstbortfallsförsäkring stärka inkomsttryggheten och främja den s.k. arbetslinjen. Därtill kommer det ansvar som kommunerna enligt socialtjänstlagen bär för försörjningsstöd. Inkomsttryggheten är också central i den nationella ekonomiska politiken som syftar till att åstadkomma låg arbetslöshet och begränsa inflationen, att skapa ekonomisk tillväxt och att utjämna regionala skillnader i levnadsvillkor och villkor för företagsamhet.

De behov och önskningar bland medborgarna som tillgodoses genom offentliga verksamheter är således mångskiftande. Beroende på tjänst eller förmån varierar beteckningen på brukaren – elev, student, försäkrad, omsorgstagare, patient, klient eller omhändertagen.

Som *brukare* har medborgaren intresse av att de offentliga tjänsterna och förmånerna är tillgängliga och av hög kvalitet. Inte minst handlar det om att få tillgång till resurser som gör det möjligt för den enskilde att vara aktiv och kunna påverka sina egna livsvillkor. Väsentligt är också den enskildes berättigade krav på rättssäkerhet och respekt för hans eller hennes integritet.

### Rollen som finansiär

Den offentliga verksamheten finansieras genom de direkta och indirekta skatter som medborgarna betalar och av skatter och avgifter som betalas av företag och andra juridiska personer. Dessutom tillkommer de avgifter som erläggs av brukare av offentliga tjänster.

Drygt en tredjedel av de offentliga intäkterna utgörs av inkomstskatter. Där dominerar kommunal- och landstingsskatt som 2004 beräknas till 422 miljarder kronor.<sup>2</sup> Den statliga inkomstskatten och kapitalskatten är av betydligt mindre omfattning – 47 miljarder kronor. Företagen betalar inkomstskatt på vinster och avkastning och bidrar sammanlagt med 68 miljarder kronor. Ytterligare en tredjedel av de offentliga intäkterna utgörs av sociala avgifter och löneskatter. Här ingår arbetsgivaravgifter (333 miljarder kronor), egenavgifter (10 miljarder kronor), allmän pensionsavgift (73 miljarder kronor) och särskild löneskatt (27 miljarder kronor). Av stor

---

<sup>2</sup> Siffrorna har hämtats från budgetpropositionen 2003/04:01.



betydelse är också mervärdeskatt och olika punktskatter på energi, alkoholdrycker m.m. – sammantaget cirka 338 miljarder kronor.<sup>3</sup>

Avgiftsfinansieringen är inte särskilt omfattande i den offentliga sektorn som helhet, även om den ökat på senare tid. Den uppskattas i dagsläget motsvara 4 % av de offentliga utgifterna.<sup>4</sup> Vad gäller primärkommunerna finansieras de skattebaserade verksamheterna till 4 % av avgifter. Dessa avgifter minskade mellan 2001 och 2002 med 1 procentenhet till följd av införandet av maxtaxa. År 2002 svarade brukaravgifterna för strax över 10 % av bruttokostnaderna för förskolan och skolbarnomsorgen och för något över 4 % av bruttokostnaderna för äldreomsorgen.<sup>5</sup> Hos primärkommunerna finns även verksamheterna för vatten och avlopp respektive avfallshantering, vilka uteslutande finansieras med avgifter. När det gäller landstingens verksamhet har avgifterna störst betydelse som finansieringskälla inom tandvården. De är betydligt mindre viktiga inom den öppna sjukvården och praktiskt taget försumbara inom den slutna vården.<sup>6</sup>

Som *finansiär* har medborgaren intresse av att välfärden får en långsiktigt hållbar finansiering och att den offentliga verksamheten bedrivs effektivt. Det är viktigt att den offentliga verksamheten avgränsas och prioriteras så att skattemedel och avgiftsintäkter kommer till bästa möjliga nytta. Detta gäller inte bara statiskt utan även dynamiskt – det är viktigt att verksamheterna utvecklas och förnyas samt bidrar till en långsiktigt hållbar utveckling.

### 3.2 De offentliga verksamheterna

De behov bland medborgarna som tillgodoses genom offentliga insatser har med tiden blivit allt fler och alltmer mångskiftande. Såväl staten som kommuner och landsting har successivt tagit på sig fler uppgifter. Denna utveckling fortsätter – nya förväntningar

---

<sup>3</sup> Drygt en femtedel av intäkterna utgörs av skatt på varor och tjänster. Denna inbetalas av den som säljer varan eller tjänsten till slutanvändaren och är därför inräknad i de försäljningspriser som konsumenterna betalar. En mindre del av intäkterna utgörs av skatt på egendom, fördelad på fastighetsskatt (25 miljarder kronor), förmögenhetsskatt (cirka 5 miljarder kronor), arvs- och gåvoskatt (cirka 3 miljarder kr) och stämpelskatt (cirka 6 miljarder kronor).

<sup>4</sup> Denna uppskattning har hämtats från SOU 2003:57 *Alternativ finansiering av offentliga tjänster* (Bil. 7 till LU 2003). I andelen ingår inte de egenavgifter som förekommer inom socialförsäkringen.

<sup>5</sup> Uppgifterna är hämtade från Svenska Kommunförbundet *Kommunernas ekonomiska läge – november 2003*.

<sup>6</sup> Källa SOU 2001:57 *Välfärdstatens finansiering under 1990-talet*.

på samhällsorganisationen leder till nya politikområden och nya insatser.

## Översikt

Ett lands samlade offentliga verksamhet kan översiktligt sammanfattas enligt en FN-klassifikation:<sup>7</sup>

Samhällsskydd och rättskipning	Polisväsende, domstols- och åklagarväsende, kriminalvård
Försvar	Militärt och civilt försvar, inkl. krisberedskap
Allmänna tjänster	Allmän och utrikes förvaltning, skatteväsende, tullväsende
Utbildning	Skola och högre utbildning, forskning, studiestöd
Vård, social trygghet och omsorg	Hälso- och sjukvård, smittskydd, social trygghet, äldreomsorg, insatser för funktionshindrade samt arbetsmarknadsåtgärder och integration
Kultur	Konstarter, kulturarvsfrågor, medier, fritidsverksamhet
Näringslivstjänster	Miljö- och naturvård, samhällsplanering, bostadsförsörjning, kommunikationer samt insatser rörande energi, areella näringar

De tre första kategorierna svarar för vad som brukar kallas *nattväktarstaten*. Därefter följer de stora områdena för *välfärdstjänster* – skola, vård och omsorg – samt kultur. Till kategorin *näringslivs-*

<sup>7</sup> FN-klassifikationen avser s.k. Functions of Government. Sifferuppgifterna har hämtats från Statskontoret 2001, *Staten i omvandling* och Rune Premfors m.fl. (2003) *Demokrati och byråkrati*.

*tjänster* förs i klassifikationen många politikområden med skiftande innehåll. Där ingår bl.a. offentliga insatser för att främja tillväxt och näringslivsutveckling och för att säkerställa god miljö.

I nationalräkenskapsstatistik brukar man dela upp utgifterna för de offentliga verksamheterna i dels konsumtion, dels transfereringar. Det senare avser socialförsäkringar och olika kontanta bidrag till individer och företag m.fl. Enligt OECD-statistik fördelar sig den offentliga konsumtionen i dagens industriländer så att vård och omsorg svarar för nära 40 %, medan "nattväktarstaten" (dvs. försvar, allmänna tjänster, samhällsskydd och rättsskipning) svarar för drygt 20 %. Även utbildningsområdet svarar för drygt 20 %, medan näringslivstjänsterna svarar för 13 % och kulturområdet för 4 %.

Detta mönster gäller även för Sverige. Andelarna av den offentliga konsumtionen som avsätts för försvar och utbildning samt för vård och omsorg är dock något högre. Det sistnämnda beror på att vi i Sverige lägger relativt sett lite mer resurser än OECD-genomsnittet på omsorg om barn, gamla och funktionshindrade. Vad gäller sjukvården ligger Sverige snarast under genomsnittet.<sup>8</sup>

## Utveckling över tiden

Den moderna svenska välfärdsstaten började byggas upp efter den ekonomiska depressionen på 1930-talet. Under 1960-talet och det tidiga 1970-talet var den ekonomiska tillväxten hög och medgav en kraftig expansion av det offentliga välfärdsåtagandet. Den offentliga konsumtionen kunde under utbyggnadsfasen växa i mycket högre takt än vad enbart befolkningsutvecklingen hade motiverat. År 1970 svarade de offentliga utgifterna för 43,9 % av BNP. Tolv år senare hade denna andel vuxit till 66 %. Skattekvoten, dvs. skatteinkomsternas andel av BNP växte under samma period från 40,5 % till 47,6 %. Den samlade kommunala utdebiteringen som varit ungefär 10 % tidigt på 1950-talet hade i mitten av 1980-talet kommit upp i 30 %. Även statsskatten var kännbar för många löntagare och det reala löneökningstrycket begränsades dessutom av allt högre uttag av socialförsäkringsavgifter.

Den lågkonjunktur som drabbade Sverige i början av 1990-talet förändrade mycket och detta årtionde kom att kännetecknas av krympande offentliga intäkter, höga utgifter för arbetslöshets-

<sup>8</sup> Premfors m.fl. (2003).

sättning och rätt snart omfattande besparingar inom hela den offentliga sektorn. De offentliga utgifternas andel av BNP nådde ett maximum 1993 med 70,4 %. Den har därefter fallit till 55,8 % 2002. Skattekvoten som 1993 var 49 % var 51,3 % 2002.

För att mer i detalj belysa vad som förändrades under 1990-talet sammanfattas nedan två rapporter, dels det s.k. Valfärdsbokslutet, dels Statskontorets skrift Staten i omvandling 2001, som utifrån olika perspektiv redovisar utvecklingen inom de offentliga verksamheterna.

### Välfärdsutvecklingen under 1990-talet

År 1999 gav regeringen ett kommittéuppdrag till en grupp samhällsforskare att göra ett s.k. välfärdsbokslut. Arbetet redovisades successivt i fjorton rapporter. I slutbetänkandet SOU 2001:79 "Valfärdsbokslut för 1990-talet" kunde forskarna konstatera att svenskarnas levnadsförhållanden under 1990-talet genomgick ett flertal förändringar.

I ett antal avseenden fann man att decenniet inneburit negativa förändringar. Andelen av befolkningen med olika former av ofärdsproblem ökade, och vid sidan av ökad arbetslöshet och minskad sysselsättning förändrades också arbetets villkor. Dels fanns tecken på en ökning av negativa psykosociala arbetsförhållanden, dels blev tidsbegränsade anställningar vanligare. På hälsans område inträffade tydliga försämringar, framförallt vad gäller psykiskt välbefinnande. Vidare ökade det långvariga socialbidragstagandet väsentligt.

Några positiva förändringar konstaterades också. Dödligheten fortsatte att sjunka och spädbarnsdödligheten nästan halverades. Vidare höjdes befolkningens utbildningsnivå påtagligt.

I andra avseenden kunde forskarna inte konstatera några tydliga förändringar. Svenskarnas disponibla inkomster var i stort sett desamma vid decenniets slut som vid dess början. Vidare fann man inga förändringar i människors sociala förankring. Forskarna konstaterade också att de tydliga klass- och könsskillnaderna i individuella välfärdsresurser i stort sett förblev desamma.

1990-talskrisen drabbade några grupper särskilt hårt. Kommitténs undersökningar visade att ensamstående mödrar, som redan vid ingången av decenniet hade större försörjningsproblem, högre arbetslöshet och lägre löner än andra svenskar, hade en betydligt sämre situation vid decenniets slut. Samma mönster kunde

konstateras vad gäller de utrikes födda. Dessa gick in i decenniet med sämre förutsättningar och fick se sin situation försämrats ytterligare, särskilt vad gäller sysselsättning och förvärvsinkomster. Ungdomar visade sig vara en tredje utsatt grupp. Deras inträde i arbetslivet försköts markant uppåt i åldrarna, vilket medförde påtagliga inkomstförluster. En oroande trend bland de yngre var en kraftig ökning av psykisk ohälsa och otrygghet.

Dessa förändringar har samband med att även välfärdstjänsterna förändrades under krisåren. Kommittén konstaterade att vi fått en ökad brukarfinansiering med höjda avgifter inom barn- och äldreomsorg, höjda patientavgifter och ökad egenfinansiering av läkemedel och tandvård samt successivt skärpta krav för försörjningsstöd och sjunkande ersättningsnivåer i socialförsäkringen.

Organisation och styrformer förändrades också under 1990-talet. Under decenniets första hälft skedde en påtaglig decentralisering. Utvecklingen vände under den andra hälften till följd av statliga initiativ med syfte att återställa nationella politiska mål. Vidare märktes en tendens mot marknadsorientering. De offentligt finansierade och privat producerade välfärdstjänsterna ökade inom alla välfärdsområden samtidigt som marknadsorienterade styrformer inom den offentliga välfärdsproduktionen blev vanligare.

Dessutom kunde forskarna konstatera vissa förändringar inom det offentliga tjänsteutbudet. Inom barnomsorgen skedde en utveckling mot ökad universalism i den meningen att andelen barn med plats i förskola och fritidshem ökade. Samtidigt minskade resursinsatsen per barn. Inom såväl äldreomsorgen som handikappolitiken kunde man konstatera en koncentration av resurser till de mest vårdbehövande.

I Välfärdsbokslutets uppdrag ingick även att identifiera kunskapsluckor. Det finns i Sverige goda möjligheter att följa välfärdsutvecklingen genom väl utbyggd verksamhetsstatistik, befolkningsregister och regelbundna intervjuundersökningar om människors levnadsförhållanden. Däremot saknas möjligheter att bedöma hur olika välfärdstjänster och inkomststöd fungerar som resurs för medborgarna. Det saknas också uppgifter om verksamheternas kvalitet. De officiella levnadsnivåundersökningarna saknar frågor om den enskildes möte med välfärdstjänstesektorn. Det betyder att konsekvenserna av 1990-talets stora resursförändringar, nya styr- och driftformer och avgiftshöjningar i huvudsak är okända.

Välfärdsforskarna konstaterar också att den omfattande decentraliseringens djupare effekter inte är kända – de måste undersökas

empiriskt. Det går inte att utifrån allmänna resonemang sluta sig till om stora kommunala variationer leder till bättre kvalitet eller om de avspeglar stora skillnader i kvaliteten.

Slutbetänkandet utmynnar i en diskussion om den svenska välfärdspolitikens vägval inför 2000-talet. Dessa vägval formuleras som prioritering mellan olika grupper – barn och barnfamiljer, personer som haft socialbidrag länge och äldre – och mellan olika socialpolitiska modeller. Skall de offentliga systemen fortsätta att vara universella? Skall inkomstbortfallsprincip eller grundtrygghet gälla för den allmänna försäkringen? Sådana frågor handlar i sin förlängning om ansvars- och arbetsfördelning mellan stat, familj och marknad – bör eller kommer denna att förskjutas? Välfärdsbokslutet avstår från slutsatser eller rekommendationer. Skälet är att frågor av dessa slag liksom frågor om ökad decentralisering, privatisering och brukarfinansiering har starka inslag av värderingar. Samtidigt pekar forskarna på behovet av mer systematisk kunskap om såväl utformningen av välfärdssystemen som deras konsekvenser för människors beteende.

### Omvandling av den statliga förvaltningen

I Statskontorets rapport "Staten i omvandling 2001" redovisas hur den statliga sektorn i Sverige förändrats under sjuårsperioden 1993–2000 med utgångspunkt i FN-klassificeringen av offentlig verksamhet. Rapporten tar sin utgångspunkt i den statliga produktionen, dvs. kostnaderna för olika statliga verksamheter och myndigheter.<sup>9</sup>

Under denna period ökade utbildningssektorn sin andel av den statliga sektorn, från 15 % till 21 %. Så gott som alla universitet och högskolor har byggts ut samtidigt som nya högskolor etablerats. Sedan 1990 har 145 000 nya högskoleplatser tillkommit.

Likaså har de s.k. näringslivstjänsterna ökat sin andel, till cirka en femtedel 2000. Detta förklaras främst av att produktionen inom kommunikationsområdet, som domineras av Vägverket och Banverket, har ökat med en tredjedel under sjuårsperioden. Inom andra delar av detta område har produktionen minskat, i synnerhet inom Lantmäteriverket och skogsvårdsorganisationen.

---

<sup>9</sup> I den statliga produktionen ingår såväl skattefinansierad som avgiftsfinansierad verksamhet, detta till skillnad mot begreppet offentlig konsumtion, där den del av de offentliga utgifterna som finansieras med avgifter dras bort. I begreppet offentlig konsumtion ingår dessutom offentligt finansierad verksamhet som produceras privat.

Försvaret står fortfarande för den största andelen av statens produktion, även om andelen minskat med 3 procentenheter till 25 % 2000. Området samhällsskydd och rättskipning, där polisen svarar för merparten (närmare 70 %), behöll i stort sin andel på 13 % under sjuårsperioden.

Produktionen av s.k. allmänna statliga tjänster har sammantaget gått ner under 1990-talet. I synnerhet gäller detta skattemyndigheterna som minskat i volym med närmare 30 % och länsstyrelserna som minskat med en femtedel.

Totalt sett ökade den statliga produktionen med 4 % under perioden 1993–2000.<sup>10</sup> Samtidigt ökade BNP med sammantaget 25 % under samma period. Den statliga sysselsättningen som började sjunka redan i början av 1980-talet har fortsatt att falla. Sedan 1990 har antalet statligt anställda minskat med 13 % till sammanlagt 203 670 år 2000. Som jämförelse kan nämnas att antalet anställda i kommuner och landsting fortsatte att öka under 1980-talet. Det var först i och med den finansiella krisen på 1990-talet som trenden vände nedåt. Mellan 1990 och 1997 sjönk sysselsättningen i kommunsektorn med 15 %.

Den svenska statsförvaltningen genomgick under 1990-talet omfattande strukturförändringar och omorganisationer. En huvudlinje i förändringsarbetet har varit renodling och koncentration till kärnverksamheter, något som regeringen betonar i sitt förvaltningspolitiska program med hänvisning till vikten av effektivitet och ökad tydlighet i ansvarsfördelningen. Enligt Statskontoret har de statliga myndigheternas åtagande blivit mindre omfattande och myndigheterna färre till antalet.

I konsekvens med principen om renodling har konkurrensutsatt statlig verksamhet överförts till aktiebolag. Flertalet affärsverk har bolagiserats. Idag finns bara tre affärsverk kvar – Svenska Kraftnät, Luftfartsverket och Sjöfartsverket. Ett uttryck för denna princip är även att överprövning av myndighetsbeslut flyttas från förvaltningsmyndigheter till domstolar samtidigt som vissa förvaltningsuppgifter flyttas från domstolar till myndigheter. Inom domstolsväsendet pågår dessutom ett arbete som syftar till koncentration och specialisering.

---

<sup>10</sup> Statliga affärsverk och merparten av de offentligt ägda företagen räknas i nationalräkenskaperna till det privata näringslivet och ingår därför inte i måttet "statlig produktion". Bolagiseringen av de statliga affärsverken påverkar därför inte förändringen på 4 % under 1993–2000.

Inom statsförvaltningen pågår en centralisering genom att lokala och regionala enheter läggs ned eller slås samman till färre och större enheter. Detta gäller kriminalvården, polisväsendet, domstolsväsendet, skatteväsendet och åklagarväsendet. Detta betyder ofta att man bildar en sammanhållen myndighet för hela landet, t.ex. det nya Arbetsmiljöverket som är en sammanslagning av Arbetarskyddsstyrelsen och myndigheterna inom Yrkesinspektionen.

En annan tendens är att de statliga myndigheterna tar till vara de möjligheter som IT-utvecklingen erbjuder och som innebär helt nya "gränssnitt" mellan myndighet och medborgare. Det kanske bästa exemplet härpå är den radikala förändringen av den årliga självdeklarationen.

Motiv bakom förändringarna är bl.a. att man vill skapa effektivare styrning, enhetligare system och bättre samordning mellan berörda enheter och samtidigt koncentrera resurser. Effekterna av denna utveckling uppfattas ofta av de nivåer som är föremål för styrningen som en för långtgående sektorisering. Statskontoret konstaterar i den nämnda rapporten att denna utveckling även innehåller risker – renodling kan medföra alltför skarpa gränser mellan olika myndighetsområden. Ökade skillnader vad gäller regional struktur bland de statliga myndigheterna kan försvåra samverkan såväl inom staten som med andra huvudmän och skapa problem ur ett medborgarperspektiv.<sup>11</sup>

En faktor av betydelse för statsförvaltningen är EU-medlemskapet. Detta innebär ibland inte bara ändrad sakpolitik utan även organisatoriska konsekvenser. Statskontoret exemplifierar med djurskyddet, där en konsekvens av ett EG-direktiv kan bli att kommunalt ansvar förs över till en särskild djurskyddsmyndighet.

## Summering

Välfärdsbokslutet och Statskontorets rapport ger en sammantagen bild av stora förändringar under 1990-talet. Detta gäller såväl ur ett verksamhets- eller strukturperspektiv som ur ett medborgarperspektiv. Inom den kommunala barnomsorgen har tillgången på service ökat samtidigt som resurserna tunnats ut. Inom äldreomsorgen och inom handikappområdet har resurserna koncentrerats

---

<sup>11</sup> Detta problem påtalades även av Förvaltningspolitiska kommissionen i SOU 1997:57 *En samlad förvaltningspolitik för staten. I medborgarnas tjänst.*



till personer med de största behoven. Man kan också konstatera att det nu råder en mer restriktiv linje inom systemen för försörjningsstöd och socialförsäkring.

Samtidigt har tillgängligheten till högre utbildning ökat markant. Vidare förändrades medborgarnas kontakt med statsförvaltningen successivt till följd av nya möjligheter i IT-revolutionens spår. I andra avseenden kan tillgängligheten snarast ha minskat. Vissa omorganisationer inom statsförvaltningen leder till att medborgarens möte med statliga myndigheter i vardagen förändras. Tingsrätter har lagts ner, polisens närvaro har blivit mindre påtaglig. De välbekanta kommunikationsverken ersätts av nya bolag i avregleringens spår.

### 3.3 Samhällsorganisationen

Ett viktigt fokus i Ansvarskommitténs uppdrag är samhällsorganisationen, dvs. den struktur med statliga myndigheter och organ, kommuner och landsting som tillsammans skall förverkliga de beslut som tas av regering och riksdag. Till samhällsorganisationen hör också, alltsedan Sverige blev medlem i EU, de gemensamma organen på europeisk nivå.

I detta avsnitt skall samhällsorganisationens aktörer presenteras. Avsnittet inleds med en beskrivning av vad som brukar kallas den svenska förvaltningsmodellen, men som vi här, bl.a. för att anknyta till begreppet samhällsorganisation, kallar den svenska samhällsmodellen. Därefter redovisas vissa basfakta om staten, kommunerna och landstingen samt en översikt över de ansvarsskiften som ägt rum under senare tid. Slutligen beskrivs Europeiska unionens centrala organ och huvudområden.

#### Den svenska samhällsmodellen<sup>12</sup>

När man talar om den svenska modellen och vad som särskiljer den från andra länders förvaltning och offentliga sektor är det tre drag som ofta återkommer:

- den s.k. dualismen, med vilken avses kravet på kollektivt beslutsfattande inom regeringen, förbudet mot ministerstyre

---

<sup>12</sup> Detta avsnitt bygger i hög grad på Premfors m.fl. (2003).

- och de svenska myndigheternas självständighet i förhållande till regeringen och Regeringskansliet,
- den öppenhet som säkerställs av den grundlagsfästa offentlighetsprincipen som innefattar bl.a. tryckfrihets- och meddelarskydd,
  - korporativismen, i den meningen att det finns ett betydande inslag av lekmän och olika organiserade intressen i den offentliga sektorns verksamheter.

Ett annat särdrag är den svenska förvaltningens storlek, betydelse och närvaro i det svenska samhällslivet. Därtill kan fogas två aspekter som inte nämns lika ofta: dess "bottentunga" karaktär och dess domstolsprägel.

Att förvaltningen karakteriseras som bottentunga bygger på två till synes motsägelsefulla förhållanden. För det första har Sverige i jämförelse med andra länder en förhållandevis stark och effektiv lokal styrelsenivå i form av kommuner och landsting.<sup>13</sup> För det andra sägs det ofta att Sverige kännetecknas av en stor och förhållandevis effektiv central styrelsenivå, där de statliga myndigheterna dessutom har en fristående ställning i förhållande till regering och regeringskansli. I lite mer populära termer kan man säga att "den svenska frihetstraditionen" står mot den "oxenstiernska" traditionen.

I diskussionen om den svenska samhällsmodellen betonas ofta den starka roll som folksuveräniteten har i vår konstitution. Denna ställs då i motsats till maktindelning. Men ofta bortser man då från att den svenska förvaltningen i sig har en ovanligt domstolslik karaktär. Den svenska regeringsformen betonar att offentlig verksamhet bedrivs under lagarna. I enlighet med detta har verksamheten inom myndigheterna i stora stycken just karaktär av rätts-tillämpning.<sup>14</sup> Detta gäller såväl statlig som kommunal förvaltning.

När man talar om den svenska samhällsmodellen finns det skäl att även nämna vissa särdrag som kännetecknar den svenska arbetsmarknaden. Parterna på svensk arbetsmarknad har av tradition en stark och självständig ställning. En stor del av regelsystemet inom

<sup>13</sup> I avsnitt 3.5 ges en översikt över samhällsorganisationen i andra europeiska länder.

<sup>14</sup> Premfors m.fl. (2003) framkastar att denna domstolslika karaktär hos den svenska förvaltningen kan ha bidragit till det goda anseende som den åtnjuter bland medborgarna. Detta kan också vara en förklaring till att den s.k. dualismen som formades under 1600- och 1700-talen bestått som väsentligt inslag i den svenska modellen, fastän parlamentarismen och den moderna välfärdsstaten i övrigt helt förvandlat det svenska samhällslivet.

arbetsmarknaden har utformats av parterna själva genom kollektivavtal. Inslagen av lagstiftning är i en internationell jämförelse inte särskilt stort. Lagstiftningen om arbetslivets demokratisering under 1970-talet var visserligen omfattande, men parternas autonomi bibehölls dels genom att mycket fick karaktären av ramlagstiftning som kompletterats med kollektivavtal, dels genom starka inslag av dispositiv lagstiftning.

I kollektivavtal mellan parterna inom respektive sektor finns ett stort antal individuella förmåner reglerade. Avtalspensioner som kompletterar den allmänna pensionen är ett viktigt inslag. Exempel på andra avtalsreglerade förmåner är ersättning vid sjukdom, arbetsskada och till anhöriga vid dödsfall. Kopplat till uppsägning på grund av arbetsbrist finns bestämmelser om avgångsförmåner. Inom flera avtalsområden finns också s.k. trygghetsfonder vars ändamål är att i samband med omstruktureringar hjälpa anställda att finna ny sysselsättning. Parterna har inom många av de avtalsområden som rör individuella förmåner kommit överens om särskilda mekanismer för att lösa tvister om tillämpning av avtalen.

Arbetsmarknadens struktur har under de senaste decennierna genomgått förändringar. Offentliga arbetsgivare bolagiserar och använder entreprenaddrift. Nyttjande av bemanningsföretag förekommer inom alla sektorer. Tidsbegränsade anställningar av olika slag är vanliga, och alltfler arbetar på konsultbasis. Såväl arbetstagarorganisationernas roll, innebörden i arbetsgivaransvaret som förutsättningarna att uppnå de mål som låg bakom 1970-talets arbetsrättsreformer påverkas av denna utveckling.

### Statsförvaltningen och de statliga verksamheterna

Inom statsförvaltningen finns det idag cirka 450 myndigheter. Regeringsformen gör en åtskillnad mellan förvaltningsmyndigheter och domstolar, samt vad gäller statliga myndigheter mellan centrala ämbetsverk, länsstyrelser och andra förvaltningsmyndigheter.

De centrala ämbetsverken lyder direkt under regeringen och har hela landet som verksamhetsområde. Den verksamhet de bedriver är ofta bred. Utvecklingen har gått från handläggning av enskilda ärenden till policyutformning, kunskapsproduktion och tillsyn.

Länsstyrelserna är verksamma på regional nivå och är organiserade med det geografiska territoriet – länet – som grund. Länsindelningen har i stort sett varit densamma sedan 1810 men under

de senaste åren har antalet minskat från 24 till 21 som följd av att storlänerna Skåne och Västra Götaland bildades 1997 respektive 1999. Länsstyrelsen har den dubbla uppgiften att vara dels statens företrädare i länet och se till att nationella mål får genomslag, dels utifrån regionala förutsättningar och förhållanden främja länets utveckling.

Även om antalet myndigheter reducerats under senare år finns en rad småmyndigheter – idag över 200. De har oftast mycket specialiserade uppgifter. Några ansvarar för rådgivning eller information, t.ex. Gentekniknämnden och Ungdomsstyrelsen. Andra ägnar sig huvudsakligen åt kunskapsproduktion, t.ex. Konjunkturinstitutet och Institutet för rymdfysik.

Sammantaget beräknas utgifterna i statsbudgeten 2004 uppgå till drygt 730 miljarder kronor, varav 47 miljarder kronor utgör räntor på statsskulden. Därtill kommer utgifterna för ålderspensioner som ligger vid sidan av statsbudgeten och som uppgår till 167 miljarder kronor. Medlen i statsbudgeten används dels till statlig verksamhet av olika slag, dels till transfereringar i form av socialförsäkring och bidrag till enskilda samt bidrag till andra sektorer m.m. Statsbudgetens utgifter för socialförsäkring och andra bidrag till enskilda finns under de tre utgiftsområdena för ekonomisk trygghet samt under utgiftsområdet Arbetsmarknad. Om man till detta lägger utgiftsområdet Studiestöd och Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten, uppgår de sammanlagda transfereringsutgifterna till enskilda medborgare till 479 miljarder kronor.<sup>15</sup> Vad gäller bidrag till andra sektorer m.m. är de viktigaste utgiftsposterna i statsbudgeten allmänna bidrag till kommuner på 73 miljarder kronor och avgiften till EU på 24 miljarder kronor.

Bland de övriga utgiftsområdena i statsbudgeten väger följande tyngst:

– försvar samt beredskap mot sårbarhet	44 miljarder kronor
– utbildning och universitetsforskning	42 miljarder kronor
– hälsovård, sjukvård och social omsorg	35 miljarder kronor
– rättsväsendet	25 miljarder kronor
– kommunikationer	25 miljarder kronor.

---

<sup>15</sup> Beloppen innefattar även administrationskostnader såsom anslagen till Riksförsäkringsverket och försäkringskassorna m.fl.

## Primärkommuner

Det finns idag 290 primärkommuner. Invånarantalet varierar från nästan 755 000 i Stockholms kommun till strax över 2 600 i Bjurholm som ligger i Västerbottens län. Ungefär hälften av kommunerna har ett invånarantal som understiger 15 000 invånare. I de 11 största kommunerna, som samtliga har mer än 100 000 invånare, bor nästan en tredjedel av Sveriges befolkning.

Även till ytan är det stora skillnader mellan kommunerna. Kiruna i Norrbottens län har en yta på 19 477 kvadratkilometer och där bor det cirka 23 800 invånare. Den minsta kommunen är Sundbyberg i Stockholms län, med cirka 33 900 invånare på en yta av 9 kvadratkilometer.

Under 1900-talet har antalet kommuner minskat påtagligt. År 1931 fanns det över 2 500 kommuner (landskommuner, köpingar och städer). Efter två reformer fanns det 277 kommuner 1977. Under senare år har några kommuner delats, vilket inneburit att gamla kommuner uppstått igen.

Inom stora verksamhetsområden vilar kommunernas åtagande gentemot invånarna på den nationella lagstiftningen. Områden som alla kommuner enligt lag skall hantera är socialtjänst, där vård och omsorg av äldre och personer med funktionshinder samt försörjningsstöd ingår, barnomsorg samt förskola och grundskolan. Obligatoriska är också plan- och byggfrågor, miljö- och hälsoskydd, renhållning och avfallshantering, vatten och avloppshantering samt räddningstjänst. Verksamhetsområden som kommunerna hanterar på frivillig grund utifrån den allmänna kompetensen i kommunallagen är kultur- och fritidsverksamhet, bostäder, energi och näringslivsutveckling.

Kommunernas sammantagna utgifter uppgick 2002 till cirka 371 miljarder kronor. Tre fjärdedelar av den kommunala verksamheten är demografiskt betingad, dvs. beroende av invånarantal och ålderssammansättning. Kommuner med många unga har en annan kostnadsbild än kommuner med många äldre som behöver omsorg.

Barnomsorg, utbildning samt vård och omsorg står för fyra femtedelar av kommunernas samlade kostnader. Utbildningen svarar för 31 % och förskolan för 12 % av kostnaderna. Äldreomsorgen står för 20 % och omsorgen om de funktionshindrade för 9 %. Individ- och familjeomsorgen inklusive försörjningsstödet svarar för 7 %. Det betyder att en mycket stor del av de kommunala kostnaderna återfinns inom de verksamheter som styrs av

specialregleringen, dvs. de obligatoriska områdena. Det största enskilda kostnadsslaget är personal som tar i anspråk 57 %. Om man lägger till de personalrelaterade kostnaderna i en kommuns verksamhet som bedrivs i annan regi, står personal för 70 % av de totala kostnaderna.

Den huvudsakliga intäktskällan är kommunalskatten som stod för 68,5 % 2002. De generella och riktade statsbidragen svarade för 15,2 % av intäkterna, taxor och avgifter för 7,3 %.

Kommunerna är stora arbetsgivare, inte sällan den största på orten. År 2001 fanns 760 000 anställda i kommunerna vilket motsvarar cirka en femtedel av alla arbetstagare. Tre fjärdedelar av dessa finns inom verksamheterna vård, omsorg och utbildning. 79 % är kvinnor. Medelåldern för de kommunanställda är 44 år.

Kommunerna har stor frihet när det gäller den egna organisationen. I kommunallagen finns numera inte många regler som styr kommunernas politiska organisering. De viktiga regler som finns gäller gränserna för kommunfullmäktiges storlek och kravet att det skall finnas en kommunstyrelse. Vilka nämnder som skall finnas avgör kommunen själv, och nämndorganisationen ser numera olika ut mellan kommunerna. Kommunstyrelsens roll i förhållande till nämnderna är dock reglerad. Den skall leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet. Den är dock inte överställd nämnderna som får sina uppdrag och resurser direkt från kommunfullmäktige. I januari 2003 tillkom en regel om att det skall finnas en särskild krisledningsnämnd.

Inom vissa verksamheter är det vanligt med en formaliserad samverkan kommuner emellan, ofta i form av kommunalförbund. Ett sådant samverkansområde är gymnasieskolan, där mindre kommuner ibland går samman. Ett annat område är räddningstjänsten, där kommunalförbund förekommer också mellan större kommuner i storstadsområdena. Gemensamma nämnder, stiftelser och aktieföretag är andra samverksansformer. Den vanligaste formen är projekt och nätverk. Alla kommuner finns med i någon samverksanskonstellation, många i flera. Medeltalet är tio.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Landstingsförbundet & Svenska Kommunförbundet 2002, *Interkommunal samverkan*.

## Landsting

Det finns idag 20 landsting i Sverige. Landstingen i Stockholms, Skåne och Västra Götalands län är väsentligt mycket större än de övriga och har mellan 1,85 och 1,15 miljoner invånare. Det stora flertalet landsting har mellan 230 000 och 300 000 invånare. Minst är Jämtlands läns landsting med 128 000 invånare. Gotland saknar landsting. Landstingsuppgifterna sköts i stället av Gotlands kommun.

Landstingens nettokostnader uppgick 2001 till 130,5 miljarder kronor. Hälso- och sjukvården svarade för 86 % och tandvården för ytterligare 3 %. Inom det regionala utvecklingsområdet bedriver landstingen kollektivtrafik (5 % av nettoutgifterna), utbildnings- och kulturverksamhet (3 %) och näringspolitik, bl.a. som delägare i de regionala ALMI-bolagen. Landstingsskatten svarade 2001 för 71 % av intäkterna, generella statsbidrag för 6 % och erhållna bidrag, bl.a. från andra landsting, för 13 %. Patientavgifter utgör endast 3 % av intäkterna.

Landstingen hade 261 000 anställda 2001, vilket motsvarar 6,4 % av den totala sysselsättningen i Sverige. 81 % är kvinnor. Runt 85 % arbetade inom hälso- och sjukvård och tandvård, däribland 25 000 läkare, 78 000 sjuksköterskor och 41 000 undersköterskor.

Landstingen samverkar om den högspecialiserade vården inom sex sjukvårdsregioner. I övrigt har landstingen, liksom kommunerna, stor frihet att själva utforma verksamheten såväl som förtroendemannaorganisationen.

Den 1 januari 1999 slogs landstingen i Malmöhus och Kristianstads län respektive landstingen i Göteborgs och Bohus-, Älvsborgs och Skaraborgs län samman, samtidigt som de övertog ansvaret för hälso- och sjukvården och andra regionala frågor från Malmö respektive Göteborgs kommuner.<sup>17</sup> Dessa kommuner hade tidigare stått utanför landstingen.

De nybildade landstingen, som valt att benämna sig Region Skåne och Västra Götalandsregionen, har dessutom status som regionala självstyrelseorgan inom ramen för en statlig försöksverksamhet som pågår t.o.m. utgången av 2006. Detta innebär att de övertagit vissa statliga uppgifter och resurser inom det regionala utvecklingsområdet från främst länsstyrelserna.

---

<sup>17</sup> Mullsjö och Habo kommuner övergick samtidigt till Jönköpings län.

### Ansvarsskiften stat/kommun/landsting<sup>18</sup>

Under 1970-talet stärktes den kommunala självstyrelsen genom flera olika beslut. 1974 års regeringsform innehåller en rad bestämmelser om kommunerna och deras verksamhet. En ny kommunallag trädde i kraft vid halvårsskiftet 1977. Den utformades som en ramlag och innebar ett minskat antal regler och föreskrifter för kommunerna.<sup>19</sup> Kommunindelningsreformerna 1952 och den som genomfördes mellan 1962 och 1974 bidrog till att lägga grunden för den förestående kraftiga utbyggnaden av välfärdsstaten. En viktig övergripande ambition var att decentralisera såväl ansvar som befogenheter till kommuner och landsting. Motiven var dels att verksamheterna skulle kunna anpassas till lokala förhållanden, dels att medborgarnas inflytande skulle stärkas.<sup>20</sup>

Såväl i den allmänna debatten som i olika forskningsrapporter hävdas ofta att den faktiska utvecklingen inom den offentliga sektorn skulle kännetecknas av en långtgående kommunalisering, och att det skulle vara en allmän tendens att offentliga verksamheter successivt håller på att flyttas över från staten till kommuner och landsting.

En genomgång av riksdagsbeslut under perioden 1970–2003 ger delvis en annan bild. En av de mest omfattande förändringarna var att ansvaret för skolan successivt flyttades från staten till kommunerna. Vidare har Karolinska sjukhuset i Stockholm och Akademiska sjukhuset i Uppsala överförts från staten till respektive landsting. Men för övrigt avsåg flertalet av sammanlagt 17 ansvarsflyttningar från stat till kommun eller landsting under de 30 åren fram till 2003 mycket små verksamheter. Under samma period beslutades dessutom om 28 ansvarsflyttningar från kommun eller landsting till staten.

När man mer i detalj undersöker regeringens propositioner och skrivelser till riksdagen under den senaste 10-årsperioden, finner man 144 förslag som i något avseende förändrat ansvarsfördelningen mellan stat och kommun/landsting.<sup>21</sup> De kan grupperas i tre kategorier:

---

<sup>18</sup> Detta avsnitt bygger på en promemoria *Från ansvarsskiften till samordning – om ansvarsförändringar mellan staten, kommunerna och landstingen under 30 år (2003-09-21)* som tagits fram av Marja Lemne och Ingrid Strömberg på uppdrag av kommittén.

<sup>19</sup> En ny kommunallag har sedan trätt i kraft i januari 1992.

<sup>20</sup> Under 1960-talet skedde förändringar i motsatt riktning i form av förstärkning av polisen, åklagarväsendet och exekutionsväsendet.

<sup>21</sup> Undersökningen ingår i Lemne-Strömbergs promemoria. Den baseras på en sökning i Rixlex-databasen av samtliga regeringsförslag under perioden juli 1992 – dec 2003 som rört



- tydliga ansvarsskiften, främst i form av huvudmannaskapsförändringar,
- preciseringar inom ramen för gällande ansvarsfördelning,
- initiativ med syfte att åstadkomma samverkan eller samordning mellan staten, kommunerna och landstingen.

Grupperingen avslöjar att enbart 16 av förslagen avsåg huvudmannaskapsförändringar, medan mer än hälften (87) rörde preciseringar inom ramen för gällande ansvarsfördelning.

Undersökningen visar också att merparten (54 %) av de föreslagna ansvarspreciseringarna hade karaktär av att inskränka eller begränsa kommunens eller landstingets handlingsfrihet. Andelen som vidgade handlingsfriheten var 25 %, medan 22 % av preciseringarna kunde betraktas som neutrala.

En principiellt viktig förändring var den ökade kommunala frihet i den fysiska planeringen som den nya plan- och bygglagen, vilken trädde i kraft 1987, medförde. Den statliga fastställelseprövningen av planer slopades och det statliga inflytandet begränsades.

Man kan konstatera att statsmakterna ofta ändrar regler om ansvars- och uppgiftsfördelning. Detta väcker frågor om konsekvenser och enhetlighet när det gäller ambitionen att minska den statliga detaljstyrningen av kommunal verksamhet.

Drygt en femtedel av de 144 regeringsförslagen rörde olika typer av samverkans- eller samordningsinitiativ. Försök med finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst som inleddes under 1990-talet är exempel på sådana initiativ.

Samordningsinitiativ är ett sätt att hantera problem till följd av att ansvar är fördelat på flera aktörer och på flera nivåer inom den offentliga sektorn. Nya problem som inte strikt följer den traditionella sektorsindelningen måste hanteras. Framväxten av dessa politiska samordningsinitiativ indikerar att den hittillsvarande sektors- och ansvarsfördelningen inte är alldeles oproblematiske.

Man kan också konstatera att kommunerna under de senaste tio åren har övertagit ansvar för många verksamheter från landstingen. Härvidlag stämmer bilden av en omfattande och långtgående decentralisering till kommunerna, i synnerhet vad gäller vård- och omsorgsområdena.

---

kommuner eller landsting. Av sammanlagt 983 propositioner/skrivelser som berörde kommuner och 746 som rörde landsting, visade sig 144 i något avseende handla om ansvarsfördelningen mellan stat och kommun eller landsting.

Samtidigt har det också förekommit ansvarsskiften i riktning från kommuner och landsting till staten. Administrationen och kostnaderna för bostadstillägg till pensionärer överfördes 1995 från kommunerna till staten. Ett statligt äldreförsörjningsstöd riktat till vissa grupper av äldre personer med otillräcklig grundförsörjning infördes 2003, bl.a. för att avlasta kommunerna ansvar för försörjningsstöd. Överförandet av de ursprungligen landstingskommunala vårdutbildningarna slutfördes 2002 i och med att samtliga vårdhögskolor inlemmades i den statliga högskoleorganisationen. Dessutom har ansvaret för ungdoms- och missbrukarvård, som 1983 flyttades från staten till kommuner och landsting, ånyo förstatligats i och med bildandet av Statens institutionsstyrelse 1994.

### Europeiska unionen<sup>22</sup>

Inträdet i Europeiska unionen 1995 innebär att Sverige numera är ett av sammanlagt 15 medlemsländer i denna gemenskap, som 1999 räknade 376 miljoner invånare. Den sammantagna bruttonationalprodukten i unionen uppgick samma år till nära 8 000 miljarder euro, varav Sverige svarade för 230 miljarder euro. Med EU:s utvidgning våren 2004 kommer antalet medlemsländer 2004 att vara 25 och det samlade invånarantalet uppgå till drygt 450 miljoner.

EU:s budget uppgår till cirka 900 miljarder kronor, vilket motsvarar lite mer än 1 % av medlemsstaternas samlade BNP. EU har ingen egen beskattningsrätt,<sup>23</sup> utan budgetintäkterna kommer från medlemsstaterna främst i form av:

- den BNI-baserade avgiften som tas ut som en viss procentandel av ländernas bruttonationalinkomst och som svarar för drygt 60 % av intäkterna, samt
- momsavgiften, som numera får vara högst 0,75 % av en medlemsstats momsbas och som svarar för drygt 20 % av intäkterna.

Därtill kommer tullintäkter och jordbruksavgifter samt skatter från de EU-anställda och räntor. De största utgiftsområdena är:

- jordbrukspolitiken med 47 %,

---

<sup>22</sup> Sifferuppgifterna i detta avsnitt har hämtats från Europeiska kommissionen (2003) *General budget of the European Union for the financial year 2003* och Europaparlamentet (2001), *Europa 2002. EU inför utvidgningen*.

<sup>23</sup> Ett undantag är att de EU-anställda betalar skatt på sin lön till unionen.

- regionalpolitiken med 33 %,
- inre politik, vilket bl.a. innehåller medel för forskning, utbildning, miljö, infrastruktur och småföretagsstöd med 7 %,
- bistånds- och utrikespolitik med 5 %,
- s.k. föranslutningsstöd till kandidatländer med 3 %,
- administration och personal med drygt 5 %.

Den Europeiska unionen av idag är resultatet av en lång utveckling sedan starten med Romfördraget 1957 då ett första samarbete mellan de sex länderna inom Kol- och stålunionen konsoliderades och då EEG, den europeiska ekonomiska gemenskapen,<sup>24</sup> bildades. Samtidigt lade man fast en ambition att senast 1970 skulle samarbetet ha utvecklats till en tullunion.

En betydelsefull komponent redan från början var den gemensamma jordbrukspolitiken liksom ambitionen att förverkliga den inre marknaden. Successivt har gemenskapen utökats med allt fler medlemsstater. Storbritannien, Danmark och Irland blev medlemmar 1973, Grekland 1981, Spanien och Portugal 1986 och Sverige, Finland och Österrike 1995. I och med Tysklands enande utvidgades EU med f.d. Östtyskland. Redan dessförinnan hade flertalet EFTA-länder knutits till gemenskapen genom EES-avtalet. Sverige träffade överenskommelse att ingå i detta fr.o.m. 1994. Av stor betydelse för utvecklingen av det europeiska samarbetet har strukturfonderna varit. De utgör instrument för den s.k. sammanhållningspolitiken. Dess syfte är att mindre väl utvecklade länder och landsdelar skall få ekonomiskt stöd för att de skall kunna komma ikapp övriga delar av EU. Under senare tid har en gemensam försvars- och säkerhetspolitik börjat formos. Det ekonomiska samarbetet har fördjupats ytterligare i form av EMU-fördraget, som bl.a. innebar skapande av en gemensam valuta och bildandet av Europeiska centralbanken.

EU-medlemskapet har förändrat Sverige i en rad avseenden. Den inre marknaden innebär radikalt nya förutsättningar för rörlighet över gränserna såväl för varor och tjänster som för arbetskraft och kapital. De praktiska lösningarna på många politikområden, t.ex.

---

<sup>24</sup> Tio år senare ändrades namnet till EG, Europeiska gemenskapen. Genom Maastrichtfördraget 1992 blev gemenskapen omdöpt till Europeiska unionen (EU). Enligt Maastricht delas samarbetet in i tre s.k. pelare, där den första avser det ”klassiska” samarbetet med jordbrukspolitik och inre marknad, den andra handlar om utvidgat samarbete rörande utrikes- och säkerhetspolitiska frågor och den tredje handlar om polisiära och straffrättsliga frågor.

vad gäller patenträtt och arbetsmiljöreglering, ser annorlunda ut idag. De fleråriga ramprogrammen för forskning och utveckling utgör numera viktiga kompletterande finansieringskällor av stor betydelse för den kvalificerade forskningen. EU:s olika utbildningsprogram betyder att många svenska studenter idag tillbringar en del av sin studietid på något utländskt lärosäte inom EU.<sup>25</sup>

Kommunernas och landstingens internationella kontakter har ökat genom EU-medlemskapet, bl.a. i form av vänortsutbyte, tjänsteexport och deltagande i europeiska nätverk tillsammans med motsvarigheter från andra medlemsländer. Dessutom har kommunernas verksamhet alltmer kommit att beröras av EU-politiken, inte minst när det gäller att implementera ny lagstiftning och verksamheter kopplade till strukturfonderna. Den kommunala verksamheten berörs också av EU:s inre marknads- och konkurrenspolitik som påverkar den offentliga upphandlingen och formerna för statsstöd.

Samtidigt som alltfler länder trätt in i gemenskapen, har beslutsformerna inom EU successivt utvecklats. Vid sidan av enhälliga beslut förekommer numera majoritetsbeslut inom många områden. Det europeiska parlamentets roll har efter hand stärkts. Den strikta regleringen med EG-förordningar och direktiv, som bl.a. är av avgörande betydelse för den inre marknaden, har kompletterats med den öppna samordningsmetoden. Den bygger på ett öppet samarbete där man jämför utvecklingen i olika länder, utbyter information och samlas kring gemensamma rekommendationer. Metoden tillämpas på många nya sakområden såsom sysselsättnings- och utbildningspolitik.

Centrala organ inom unionen är kommissionen med de 20 kommissionärerna, Europeiska rådet där medlemsstaternas regeringar fattar besluten samt Europaparlamentet. Fr.o.m. 1979 utses parlamentsledamöterna i allmänna val i de olika medlemsstaterna. Rådgivande aktörer i de centrala beslutsprocesserna är Ekonomiska och sociala kommittén (ESK) och Regionkommittén.

I det man kan kalla EU:s förvaltning ingår även Europeiska revisionsrätten och EG-domstolen samt ett flertal specialiserade EU-myndigheter.<sup>26</sup> Av stor betydelse är också den mångskiftande

---

<sup>25</sup> Det största utbytesprogrammet Erasmus skall göra det möjligt för minst 10 % av de europeiska studenterna att tillbringa ett år utomlands.

<sup>26</sup> Exempel är Europeiskt centrum för yrkesutbildning i Thessaloniki, Europeiska miljöbyrån i Köpenhamn, EU:s ombudsman i Strasbourg. I sammanhanget bör även nämnas EU:s statistikbyrå (Eurostat) och Europeiska investeringsbanken.

floran av kommittéer och rådgivande organ, som påverkar dels beredningen av beslut, dels genomförandet sedan beslut tagits.

Europeiska unionen fortsätter att förändras. Kommissionen har lagt fram en vitbok om nya styrelseformer i EU, i vilken man förespråkar ökad dialog med de regionala och lokala nivåerna i medlemsländerna och flexiblere lagstiftning för att öka möjligheterna till bättre regional och lokal anpassning. Sommaren 2003 presenterade det s.k. konventet om EU:s framtid ett förslag till en sammanhållen författning för EU i form av ett konstitutionellt fördrag. För närvarande pågår regeringsförhandlingar kring detta förslag.

Förslaget innebär bl.a. att den hittillsvarande uppdelningen i tre pelare kan komma att upphöra och att unionen ersätter EG som juridisk person. I förslaget ingår också att åtskillnad kommer att göras mellan s.k. exklusiva befogenheter hos unionen, delade befogenheter och stödjande åtgärder. Det innebär att det noga skall läggas fast på vilka punkter EU har full kompetens att fatta beslut, samtidigt som det också listas vilka politikområden EU enbart får stödja och samordna.

Dessutom föreslås att Europeiska rådet, bestående av regeringscheferna, skall få en vald ordförande. En EU:s utrikesminister föreslås, som även skall vara vice ordförande i kommissionen. Beslutsfattande med kvalificerad majoritet föreslås bli regel, med undantag för frågor som gäller utrikespolitik, skatter, medlemsstaternas avgift till unionen och försvarspolitik. Parlamentet blir medlagstiftare på de flesta områdena och ökar därmed sitt inflytande. En nyordning ger de nationella parlamenten i medlemsstaterna bättre möjligheter att följa med i EU:s beslutsprocess genom att kommissionsförslag samtidigt går till parlamenten och regeringarna. Konventets förslag kan även leda fram till att de regionala och lokala nivåernas roll stärks. Regionkommittén föreslås få vissa möjligheter att väcka talan vid EG-domstolen. Kommissionen skall ha omfattande samråd innan lagförslag läggs där den regionala och lokala dimensionen särskilt beaktas.

### 3.4 Styrning och samverkan

Syftet med detta avsnitt är att beskriva relationerna inom samhällsorganisationen med tonvikt dels på relationen mellan staten

och kommuner och landsting, dels på den relation som successivt växer fram i och med Sveriges deltagande i Europeiska unionen.

Avsnittet inleds med ett stycke om olika aspekter på statens styrning av kommunerna och landstingen. Därefter redovisas fördjupningar med avseende på styrningen av skolan, äldreomsorgen, hälso- och sjukvården samt tillväxt- och utvecklingspolitiken. Dessa områden har valts för att de är stora och viktiga politikområden där såväl nationell, regional som lokal nivå är involverade. De illustrerar också komplexiteten i styrning och samspel i dagens samhällsorganisation.

Vad gäller samverkan inom EU diskuteras först frågan om den svenska förvaltningsmodellen i relation till medlemskapet och hur denna samverkan behöver utvecklas. Som fördjupningsavsnitt redovisas hur två EG-direktiv – Natura 2000 och vattendirektivet – fogats in i det svenska sammanhanget.

### Staten och kommunerna

Primärkommuner och landsting är liksom statliga myndigheter på olika nivåer delar av ett större och i formellt avseende enhetligt system. Kommuner och landsting bedriver sin verksamhet inom de ramar som staten bestämmer. Den svenska grundlagen slår fast att all offentlig makt utgår från folket, vars främsta företrädare är riksdagen. På den grunden bestämmer riksdagen genom lag gränser för kommun- och landstingsfullmäktige, delegerar makt till dem och anger ytterst ramarna för och innebörden av den kommunala självstyrelsen. Sverige har en stark och i praktiken obruten tradition som enhetsstat.

### Kommunallagen

Samtidigt som den enhetsstatliga traditionen är stark finns också en stark tradition av självständighet för kommuner och landsting. Detta kommer också till uttryck i regeringsformens inledande programmatiska stadgande som säger att den svenska folkstyrelsen ”förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom *kommunal självstyrelse*”. Den grundläggande kompetensen för kommuner och landsting regleras likväl inte i grundlag utan i kommunallagen. Där stadgas att kommunerna får

handha sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till deras område eller deras medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, annan kommun, ett annat landsting eller av någon annan.

### Speciallagstiftning och annan reglering

De flesta av dagens uppgifter för kommuner och landsting åläggs dem genom speciallagstiftning där ansvar och befogenheter regleras, t.ex. hälso- och sjukvårdslagen som reglerar såväl den hälso- och sjukvård som bedrivs av landsting som den som kommunerna ansvarar för. Det finns vidare speciallagar för skol- och förskoleverksamhet, socialtjänst, handikappomsorg och räddningstjänst.

Inom flertalet specialreglerade kommunala verksamhetsområden kompletteras den grundläggande lagstiftningen, vilken ofta är av ramlagskaraktär, av andra författningar. Skollagen kompletteras t.ex. av de av riksdagen fastställda läroplanerna. Inom andra områden kompletteras de av riksdagen beslutade lagarna och de av regeringen beslutade förordningarna av allmänna råd och föreskrifter som utfärdas av sektorsmyndigheter. Äldreomsorgen, som styrs bl.a. av socialtjänstlagen och av hälso- och sjukvårdslagen, är ett exempel. Socialstyrelsen har rätt att utfärda föreskrifter och därmed att komplettera den statliga styrningen.

Floran av statliga regler som styr den kommunala och landstingskommunala verksamheten är stor. Avregleringsutredningen konstaterade 1998 att antalet lagar, förordningar och myndighetsregler som särskilt avsåg kommunsektorerna uppgick till 1 586.<sup>27</sup> Även den förvaltningspolitiska kommissionen tog upp regel mängden och konstaterade att ramlagstiftningen ger stort utrymme för myndigheterna att komplettera lagarna med tillämpningsföreskrifter, vilket i ökad utsträckning har skett under de senaste decennierna.<sup>28</sup> Kommissionen konstaterade vidare att det ökande antalet myndighetsföreskrifter är ett centralt förvaltningspolitiskt problem.

Vid sidan av lagstiftningen har det under senare tid blivit vanligt att staten också lägger fast den gemensamma ambitionsnivån genom nationella handlingsplaner. Ett exempel är den av riksdagen 1998 antagna nationella handlingsplanen för äldrepolitiken. Hand-

<sup>27</sup> SOU 1998:105 *Minska regleringen av kommuner och landsting*.

<sup>28</sup> SOU 1997:57 *I medborgarnas tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten*.

lingsplanen fokuserade på ett antal bristområden inom vilka kommuner och landsting förväntades förstärka sina insatser och åstadkomma kvalitetshöjningar. Riksdagen fattade också beslut om att öka statsbidragen för att underlätta detta.

## Finansiering

Finansieringen av all offentlig verksamhet är i hög grad gemensam, även om rätten för kommuner och landsting att själva bestämma den kommunala utdebiteringen är ett viktigt inslag i den svenska samhällsmodellen. Regler om att kommuners och landstings budget skall vara i *balans* finns i kommunallagen.

Staten påverkar kommunernas ekonomi genom skattereglerna och genom utformningen av statsbidragen till kommunsektorerna. Periodvis har förbud mot att höja kommunalskatten förekommit. Staten reglerar dessutom vad som får vara eller skall vara *avgiftsbelagt* och vad som inte får vara det. Under senare år har riksdagen, i syfte att åstadkomma likvärdig behandling, beslutat om den maximala taxa som en kommun får ta ut för en viss tjänst inom barnomsorg respektive äldre- och handikappomsorgen.

Det *kommunala utjämningsystemet* syftar till att ge kommuner och landsting likvärdiga ekonomiska förutsättningar och består av fyra delar. Inkomstutjämnningen jämnar ut 95 % av skillnaden i skattekraft, medan kostnadsutjämnningen till 100 % skall jämna ut skillnader i behov såväl som i produktionsförutsättningar. Vid sidan av det egentliga utjämningsystemet ges ett generellt statsbidrag med ett visst belopp per invånare. Dessutom finns särskilda införanderegler för att ge kommuner och landsting, vars finansiella villkor väsentligt förändrades, tid att anpassa sin verksamhet.

Under 1990-talet eftersträvades en ökad decentralisering av bl.a. de kommunala verksamheterna. Samtidigt med en minskad reglering beslöts också att de tidigare vanliga *specialdestinerade statsbidragen* skulle mönstras ut. Under senare år har man dock beslutat om nya sådana bidrag. Exempel är specialdestinerade bidrag till kommunerna och landstingen för att dessa skall öka personaltäteten inom vården, skolan och omsorgen.

I samband med statsbidragsreformen 1993 uttalade staten att kommuner och landsting inte skall åläggas nya uppgifter utan att de samtidigt får möjlighet att finansiera dessa med andra medel än höjda skatter, den s.k. *finansieringsprincipen*. Efterlevnaden av



denna princip är mycket omdiskuterad. Staten och kommunerna och landstingen har genom åren haft olika tolkningar om hur den skall tillämpas.

Under senare tid har det som ett led i den statliga styrningen blivit allt vanligare med tidsbegränsad finansiering av *projekt*, ibland kombinerad med krav på egenfinansiering, dvs. att bidragstagaren själv finansierar en del av projektkostnaderna. Ett exempel från miljöområdet är de medel som under några år gav kommuner möjlighet att erhålla delfinansiering för lokala investeringsprogram (LIP). Dessa har sedermera övergått i s.k. klimatinvesteringsprogram (KLMP) med fokus på investeringar som minskar utsläpp av växthusgaser. Naturvårdverket handlägger ansökningarna och länsstyrelserna har givits ett samordningsansvar. För 2003 finns 300 miljoner kronor för utdelning. Vid ansökningstidens utgång hade det kommit in 87 programförslag som sammanlagt omfattar ett ansökt belopp om 2,8 miljarder kronor. Det ställs höga krav på såväl innehåll som dokumentation av de tänkta programmen och endast ett antal av de kommuner som ansöker får del av projektmedlen.

Ett annat relativt nytt inslag är s.k. *finansiell samordning*, där statliga och kommunala aktörer tillsammans får disponera en gemensam medelsram. Syftet är att på ett bättre sätt hjälpa personer som är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser från flera parter att uppnå eller förbättra sin förmåga till förvärvsarbete. Ett exempel är den försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst (Socsam) som inleddes 1994 i sammantaget åtta kommuner. I prop. 2002/03:132 "Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet" föreslog regeringen en permanent ordning med inriktning på att möjliggöra en frivillig finansiell samordning mellan en försäkringskassa, ett landsting, en länsarbetsnämnd samt en eller flera kommuner. Vidare har regeringen i budgetpropositionen för 2003 föreslagit riksdagen att pågående Socsam-försök skall kunna fortsätta t.o.m. utgången av 2006.

### Tillsyn och utvecklingsstöd

Ett antal statliga myndigheter har till uppgift att kontrollera och utvärdera de specialreglerade kommunala och landstingskommunala verksamheterna. Länsstyrelserna har här en framträdande roll.

Dessas tillsynsansvar finns inom ett stort antal olika områden, såsom samhällsplanering, miljö, räddningstjänst, individ- och familjeomsorg samt äldre- och handikappomsorg.

Länsstyrelserna driver också tillsammans med kommunerna olika utvecklingsprojekt. Denna roll har även Socialstyrelsen och den nya Myndigheten för skolutveckling, som nyligen avskiljts från Skolverket. Ett exempel på gemensamt utvecklingsarbete är det fleråriga projektet "Attraktiv skola". Ett fyrtiotal kommuner ges möjlighet att i samverkan med staten på olika sätt utveckla verksamheten så att skolan blir en attraktiv arbetsplats. På så sätt samverkar staten och kommunerna i ansvaret för morgondagens rekryteringssituation. Ett annat exempel på statens sätt att stödja kommunernas utveckling är Inlandsdelegationen (Dir. 2002:15). Dess verksamhet innebär ett erbjudande till ett 40-tal kommuner i norra Sverige i de mest utsatta lokala arbetsmarknadsregionerna att delta i ett utvecklingsarbete.

### Nationell likvärdighet

Ett viktigt skäl till den omfattande statliga styrning som kommuner och landsting omfattas av är principen om nationell likvärdighet. Det torde råda en bred enighet om att alla skall erbjudas en likvärdig vård, skola och omsorg, oavsett var i landet man bor. Det betyder dock inte att det finns någon entydig definition av begreppet likvärdighet. Innebörden är att en offentlig tjänst skall vara "av lika värde" men ändå inte identiskt lika. Vad som skall vara likvärdigt varierar beroende på vad man tar fasta på:

- *Utformningen* av tjänsten eller förmånen. På skolområdet finns exempelvis många regler som direkt avser undervisningens innehåll och omfattning.
- *Nyttan* för den enskilde. Socialtjänstlagens målsättning att de äldre skall kunna leva ett aktivt liv med inflytande i samhället och i sin vardag är ett exempel på statlig styrning som tar fasta på den enskildes nytta.
- Tjänstens eller förmånens påverkan på den enskildes *förutsättningar*. Ett exempel är handikappförmånerna inom socialförsäkringen som skall kompensera för merkostnader som följer av funktionshinder.

Att nationella mål för en välfärdstjänst formuleras i termer av likvärdighet förklaras ofta av att såväl den enskildes behov som villkoren för verksamheten varierar så starkt att det inte vore ändamålsenligt att eftersträva att tjänsten eller förmånen blir exakt likadan oavsett omständigheterna. Ibland kan en precisering av krav på likvärdighet innebära en markant förändring vad gäller ambitionsnivå för tjänsten. Handikappreformen, med beslutet om lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), där likvärdigheten numera säkerställs genom rättighetsregler vilka ger den enskilde ovillkorlig rätt till ett antal specificerade förmåner, är ett sådant exempel.

Den kommunala självstyrelsen bygger på att kommuner och landsting har möjlighet att utforma de välfärdstjänster de tillhandahåller efter lokala och regionala förutsättningar och önskemål. I debatten ställs ofta den nationella likvärdigheten mot den kommunala självstyrelsen. Frågeställningen är emellertid inte så enkel.

För det första är *likvärdighet*, som framgått ovan, inte detsamma som *likhet*. Utvecklingen inom exempelvis skolområdet tyder på att människor accepterar och utnyttjar möjligheten att välja mellan skolor med olika profil – så länge systemet upplevs som rättvist. Likhetskrav tenderar dessutom att överbetona mätbara, materiella kriterier. Hjälpmedelsbehovet i storstad och på landsbygden skiljer sig exempelvis påtagligt åt.

För det andra kan likvärdiga resultat åstadkommas med olika medel och metoder. Det kan ibland finnas ett visst utrymme för lokala och regionala prioriteringar och ännu mer utrymme att organisera verksamhet efter lokala förutsättningar och önskemål utan att principen om likvärdighet rubbas. Detta är en av tankarna bakom användningen av ramlagstiftning.

För det tredje är det inte sagt att vare sig ett statligt huvudmannaskap eller en mer precis rättslig reglering garanterar likvärdighet. Som exempel kan nämnas variationer i praxis mellan olika skattemyndigheter och rättsinstanser eller de variationer i tillämpning av nationell reglering inom socialförsäkringen som försäkringskassorna svarar för.

Strävan efter likvärdighet finns inom många politikområden. Styrningen för att åstadkomma detta ter sig mycket olika från område till område. Inte minst varierar den enskildes möjligheter att få provat om hon eller han faktiskt får likvärdig service. Inom skolområdet finns inte någon generell möjlighet för en enskild elev eller förälder att ifrågasätta likvärdigheten i utbildningen. Det är

snarare en uppgift för tillsynsmyndigheten att observera och påtala bristande likvärdighet. Vissa typer av särskilt angivna beslut som mottagande av elev i gymnasieskolan eller i komvux kan dock genom förvaltningsbesvär överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd. Alla kommunala nämnd- eller delegationsbeslut kan överklagas genom kommunallagens bestämmelser om laglighetsprövning. Rektors beslut enligt skolförfattningarna kan inte överklagas.

Inte heller inom hälso- och sjukvården finns någon generell rätt för den enskilde att få prövad innebörden i likvärdigheten. Det är också inom detta område främst en uppgift för tillsynsmyndigheten att påtala brister i likvärdigheten. Det finns dock möjlighet för den som anser sig blivit fel behandlad att vända sig till den patientnämnd som finns i varje landsting. Denna ger hjälp vid klagomål, felbehandling och patientförsäkringsärenden. När det finns anledning att tro att sjukvårdspersonal begått fel eller försummelse kan detta anmälas till Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd.

När det gäller äldre- och handikappomsorg, plats i särskilt boende och andra former av stöd kan den enskilde överklaga beslut genom förvaltningsbesvär och således få till stånd en ändring i beslutet. Förvaltningsbesvär kan också anföras över ett flertal andra beslut enligt socialtjänstlagen. Försörjningsstödstagare och missbrukare har därigenom möjlighet att få prövat om deras tjänst eller vård motsvarar nationellt fastslagna normer eller lagens intentioner. Ytterligare exempel på den enskildes rätt att få prövning i förhållande till lagstiftning finns inom socialförsäkrings- och skatteområdena.

En annan dimension av strävan efter likvärdighet återfinns i lagstiftningen mot diskriminering. Den utgår ifrån det mänskliga rättighetsperspektivet, att alla medborgare skall behandlas lika och inte på olika grunder diskrimineras. Lagstiftningen består av fyra lagar som rör arbetslivet och en som gäller högskolan.<sup>29</sup> Dessutom finns straffrättsliga bestämmelser i brottsbalken mot diskriminering utanför arbetslivet.

År 2000 antog EU två direktiv inom diskrimineringsområdet. Det ena avser likabehandling i arbetslivet och omfattar religion

---

<sup>29</sup> Jämställdhetslagen (1992:433), lagen om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet (1999:130), lagen om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder (1999:132) och lagen om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning (2001:133) samt lagen om likabehandling av studenter i högskolan (2001:1286).

eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning. Det andra behandlar diskriminering på grund av ras eller etniskt ursprung i arbetslivet och på andra samhällsområden. Redan tidigare fanns inom EG-rätten bestämmelser som förbjuder könsdiskriminering.

Som ett led i genomförandet av EG-direktiv antog riksdagen våren 2003 en ny lag samt gjorde Anpassningar till EG-rätten i de befintliga lagarna. Den nya lagen<sup>30</sup> innebär beträffande diskrimineringsgrunderna etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning eller funktionshinder att en utvidgning skett till områdena arbetsmarknadspolitisk verksamhet, start eller bedrivande av näringsverksamhet, yrkesutövning, medlemskap i arbetsgivar-, arbetstagar- eller yrkesorganisationer samt i fråga om varor, tjänster och bostäder. När det gäller grunderna etnisk tillhörighet och religion eller annan trosuppfattning gäller förbudet också socialtjänsten, färdtjänsten, socialförsäkringen, arbetslöshetsförsäkringen och hälso- och sjukvården.

Den parlamentariska Diskrimineringskommittén (Dir. 2002:11) har i uppdrag att göra en samlad översyn inom diskrimineringsområdet. Den skall överväga bl.a. en gemensam lagstiftning mot diskriminering utifrån de olika diskrimineringsgrunderna och utreda frågan om fler samhällsområden än idag bör ingå.

### **Skolan: kommunal verksamhet – nationellt normerad**

Olika former av utbildning är ett av de tyngre inslagen i det offentliga åtagandet. Verksamheten är till nytta både för de enskilda individerna och för samhället i stort. Medan ansvaret för den högre utbildningen ligger hos staten, bärs numera ansvaret för den grundläggande utbildningen – förskola, grundskola, gymnasieskola, kommunal vuxenutbildning och svenska för invandrare – av kommunerna. År 1991 skedde en väsentlig ansvarsförändring genom att primärkommunerna fick det samlade genomförandeansvaret för de olika skolformerna. Fram till den tidpunkten delade staten och kommunerna på huvudmannaskapet. De många specialdestinerade statsbidragen som tidigare fungerat som styrmedel kom också att avskaffas i början av 1990 talet.

Förskolan har tillsammans med den övriga barnomsorgen, familjedaghem och fritidshem växt fram som frivilliga kommunala

---

<sup>30</sup> Lag om förbud mot diskriminering (2003:307).

åtaganden utifrån klart uttalade medborgarbehov. Med tiden har förskolan kommit att omfattas av statlig reglering, dvs. en utveckling åt motsatt håll jämfört med skolan, där "kommunaliseringen" även medförde en minskad detaljreglering från statens sida. Förskoleverksamheten omfattas numera av en statlig läroplan och det finns en nationellt fastlagd maximal taxenivå. Det är dock inte tvingande för kommunerna att tillämpa maxtaxan, men de som inte gör det avstår samtidigt från ett statsbidrag.

Samhällsorganisationen för skolan, inklusive förskolan, kan i stora drag sammanfattas som:

- en kommunalt bedriven och finansierad skolverksamhet,
- ett omfattande nationellt regelverk (skollag, förordningar för olika skolformer, läroplaner m.m.),
- en statlig sektorsorganisation för tillsyn och utvecklingsstöd (Skolverket och Myndigheten för skolutveckling),
- en statligt bedriven lärarutbildning, professionsstyrning och statligt ansvar för forskningen inom området,
- ett statligt ansvar att godkänna fristående skolor kombinerat med ett kommunalt ansvar för att finansiera dessa,
- ett kommunalt ansvar att godkänna enskilda förskolor.

I skollagen, som är en ramlag, finns de övergripande nationella målen. Där finns också bestämmelser om lika tillgång till utbildning liksom om likvärdig utbildning. De senare bestämmelserna är inte utformade på ett sådant sätt att det går att avgöra vari likvärdigheten skall bestå. Däremot finns i läro- och kursplanerna ett antal övergripande bestämmelser för undervisningen med syfte att garantera likvärdigheten liksom t.ex. betygsbestämmelserna i skolformsförordningarna. Staten bedriver en systematisk och relativt detaljerad uppföljning och utvärdering av den kommunala skolverksamheten.

År 2002 fanns det drygt 1 057 000 elever i grundskolan. 97 % av alla elever går vidare till gymnasieskolan, som hade cirka 322 500 elever samma år. Cirka 333 600 barn fanns i förskolan, 45 000 i familjedaghem och 93 600 i förskoleklass.

Skolan och barnomsorgen står för en stor del av kommunernas kostnader – 155 miljarder kronor år 2002, vilket motsvarade drygt 40 % av de sammanlagda bruttokostnaderna. Andelen av den totala

kostnaden i en enskild kommun varierar med åldersstrukturen hos befolkningen.

Skolan och förskolan är mycket kvinnodominerade arbetsplatser och andelen män i verksamheten tenderar att minska. Av grundskolans lärare är 22 % män, av fritidspedagogerna 19 %. Av förskollärarna är bara 3 % män. I gymnasieskolan är könsfördelningen jämnare, andelen män är 47 %. I dessa verksamheter kommer stora pensionsavgångar inom en relativt nära framtid. Inom gymnasieskolan är exempelvis 40 % av lärarna 55 år och äldre. Inom grundskolan är andelen närmare 27 %. Enligt en aktuell prognos från Skolverket<sup>31</sup> kommer det under perioden fram till 2010 att behöva rekryteras totalt 95 400 personer med pedagogisk utbildning och under perioden 2011–2015 ytterligare 46 000.

#### *Vad är betecknande för detta politikområde?*

På ett övergripande plan råder nationell likvärdighet. Alla elever får lika många års undervisning i samma ämnen enligt samma läroplan. Att det i en djupare mening finns likvärdighet, dvs. att alla får grundläggande kunskaper, demokratisk fostran och går ut ur skolan väl rustade för livet, är inte lika givet.

Kommunernas sätt att organisera skolverksamheten varierar. En avgörande faktor är befolkningstätheten. Även genomsnittskostnaden per elev ser olika ut. Dock har det under perioden 1995 till 2002 skett en utjämning. Medan nästan hälften av kommunerna minskade sina elevkostnader, ökade den andra hälften kostnaderna under perioden. En betydande faktisk utjämning har skett. Skillnaderna i kostnader per brukare mellan kommunerna är inom skolans område betydligt mindre än dem man finner inom exempelvis äldreomsorgsområdet.

I och med det förändrade statsbidragssystemet i början av 1990-talet upphörde statens finansiella detaljstyrning av skolan. Under senare år har en sådan delvis återuppstått genom tidsbegränsade statsbidrag för personalförstärkning. Särskilt hos kommuner med kärv ekonomi har detta upplevts som ett krav på att skolverksamheten automatiskt måste prioriteras framför andra verksamheter. Eftersom de extra resurserna varit villkorade till en bibehållen

---

<sup>31</sup> Skolverket (2003) *Behov av och tillgång på pedagogisk personal – Skolverkets bedömning 2003*.

personaltäthet, har alla nödvändiga kostnadsminskningar fått ske inom andra verksamheter.

Statens styrning av skolan har i jämförelse med andra kommunala områden gemensamma drag. Det är staten som genom högskolor och universitet står för utbildning av viktiga yrkesgrupper. Likaså har staten ansvar för regleringen av behörighet, något som liknar motsvarande reglering inom hälso- och sjukvården. Det finns också en viss särprägel. Den består i att staten lägger ansvaret för skolverksamheten på huvudmannen, kommunen, samtidigt som många befogenheter ligger på professionen, rektor har beslutsbefogenheter direkt angivna av staten. Detta bidrar till en otydlig ansvarsfördelning.

Skolans roll har förändrats kraftigt över tiden. Gymnasieskolan utgör det mest uppenbara exemplet. Från att ha varit en ren utbildningsinstitution för en liten andel ungdomar har verksamheten idag bl.a. till följd av att praktiskt taget alla ungdomar (98 %) går vidare till gymnasiet, starka inslag av social fostran. Skolområdet visar också att förändrade omvärldsvillkor blir svåra att möta när styrningen av den offentliga verksamheten är starkt sektoriserad. Hos medborgarna finns stora förväntningar på kommunen när det gäller stöd till barn och ungdomar som har det svårt på olika sätt. Framgångsrika åtgärder kräver samarbete mellan flera olika verksamheter liksom med den unges nätverk. De olika regelsystem som finns för skolan och socialtjänsten och de olika kulturer som har utvecklats utifrån detta, bidrar ofta till att den unga människan inte får stöd i tid utifrån ett sammanhållet synsätt. Ungdomar med problem av mer sammansatt karaktär och deras föräldrar måste ofta ha kontakt med många olika aktörer, t.ex. kommunen, landstinget, polisen och vårdinstitutioner. De många aktörerna, de olika regelsystemen och de svårigheter som ligger i samverkan bidrar inte till ett effektivt utnyttjande av samhällets resurser.

### **Äldreomsorgen – ett område med målkonflikter**

Kommunernas och landstingens ansvar för omsorg och vård är den ena delen av det offentliga åtagandet när det gäller äldre. Den andra delen är den ekonomiska tryggheten genom socialförsäkringsystemet. De nationella målen för äldreomsorgen är trygghet och de äldres möjlighet till aktivt liv, inflytande i samhället och över sin



vardag, respektfullt bemötande och tillgång till god vård och omsorg.

Äldreomsorgen genomgick stora förändringar under 1990-talet. Ädelreformen som genomfördes 1992 innebar en förskjutning av ansvar och arbetsuppgifter från landstingen till kommunerna. Kommunerna fick ansvar för personer med omfattande medicinska och omvårdnadskrävande behov i särskilt boende. Landstingens ansvar renodlades till hälso- och sjukvård.

Samhällsorganisationen för äldreomsorgen kan i stora drag sammanfattas som:

- av kommunen tillhandahållen och finansierad äldreomsorg och hälso- och sjukvård,
- av landsting tillhandahållen och finansierad hälso- och sjukvård,
- ett nationellt regelverk i form av socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen samt lagarna om färdtjänst och bostadsanpassningsbidrag,
- en statlig organisation för tillsyn och utvecklingsstöd genom Socialstyrelsen och dess regionala organisation samt genom länsstyrelserna,
- ett statligt ansvar för utbildning av främst den medicinska personalen samt för forskning,
- ett kommunalt ansvar för utbildning av omsorgspersonal,
- ett statligt ansvar (länsstyrelserna) för att godkänna enskild verksamhet för vård och boende.

Drygt 1,5 miljoner individer är idag fyllda 65 år. De allra flesta är vid god vigör och hälsa. Det är oftast först i 80-årsåldern som mer omfattande vårdbehov uppstår. Drygt 450 000 tillhör gruppen 80 år och äldre. 92 % av dem som har fyllt 65 år bor kvar i den egna bostaden. Av hela gruppen fick 240 000 eller 16 % 2001 någon form av kommunal omsorg.

Äldreomsorgen och den hälso- och sjukvård kommunerna är huvudman för står för en femtedel av kommunernas sammanlagda kostnader, 2002 uppgick de till 75,6 miljarder kronor. Den ojämförligt största kostnadsandelen står det särskilda boendet för. Avgiftsfinansieringen var 2002 cirka 4,5 %. Personer 65 år och äldre tar i anspråk en allt större andel av sjukvårdens resurser. Mellan 1992 och 2000 har andelen av de operationer som gruppen

85 år och äldre svarar för ökat från 7,3 till 13,3 %. Detta i huvudsak till följd av de möjligheter den medicintekniska utvecklingen medfört.

I kommunernas ansvar ligger att driva en samhällsplanering som möjliggör ett aktivt liv för äldre. I ansvaret ingår vidare att ge hemtjänst till dem som bor i ordinärt och särskilt boende samt att ordna bostad i särskilt boende för dem som har behov av det. Bostadsanpassningsbidrag, färdtjänst, trygghetslarm, korttidsboende och korttidsvård är andra inslag i äldreomsorgen som kan öka möjligheterna att bo kvar i den ordinarie bostaden. I särskilda boenden har kommunerna ansvar för hälso- och sjukvård upp till och med sjuksköterskenivå. Ungefär hälften av kommunerna har genom skatteväxling eller avtal med landstinget också ansvar för hälso- och sjukvård i ordinärt boende. Landstingen svarar för alla läkarinsatser oavsett boendeform (kommunerna får inte inrätta läkartjänster) och svarar i övrigt för primär- och slutenvårdsinsatser för äldre på samma sätt som för befolkningen i övrigt.

De olika verksamheter som kommunerna och landstingen har ansvar för vad gäller de äldre utgör i många avseenden kommunicerande kärn. Ett väl utvecklat samarbete är avgörande för den enskilde medborgaren. Samarbetet har ännu på sina håll påtagliga brister. Äldrevårdsutredningen (Dir. 2003:04) har i uppdrag att genomföra en översyn av vård och omsorg om äldre. En av frågeställningarna som skall analyseras är om den nuvarande huvudmannaskapsgränsen mellan kommun och landsting är ändamålsenlig eller om den behöver ändras. Utredningen som skall lämna sina förslag under januari 2004 har hittills kunnat konstatera att det finns en påfallande stor splittring i ansvarsförhållandena. Denna får negativa konsekvenser såväl för målgruppen som för samhälls-ekonomi.

En mycket stor del, enligt kvalificerade uppskattningar 60–70 %, av den vård och omsorg som äldre får står de anhöriga för.<sup>32</sup> Stor del av hjälpen ges av make eller maka. Anhöriga i efterkommande generation gör också stora insatser. En viktig fråga för framtiden är om vi kan räkna med eller måste räkna med att anhöriga spelar en ännu större roll. Samtidigt kan med skäl frågan ställas om vi kan räkna med anhörigas insatser ens i den omfattning som de har idag. *Vad är betecknande för detta politikområde?*

---

<sup>32</sup> Svenska Kommunförbundet (2002) *Aktuellt om äldreomsorgen* och Riksdagens revisorers rapport 2001/02:15 *Nationella mål i kommunernas äldreomsorg*.

De två tunga lagarna inom området sjukvård respektive omsorg om bl.a. äldre har olika konstruktion. I socialtjänstlagen ges möjlighet till förvaltningsbesvär över t.ex. kommunens beslut om hjälp i hemmet eller plats i särskilt boende. Detta innebär att en domstol kan ändra det ursprungliga politiskt fattade kommunala beslutet. Denna konstruktion finns också när det gäller färdtjänst och bostadsanpassningsbidrag. De beslut som fattas av landstingen och kommunerna inom sjukvården regleras av hälso- och sjukvårdslagen och är inte överklagningsbara.

Ett problem som uppmärksammas under senare år är kommunernas oförmåga att verkställa sina egna beslut (s.k. lagtrots) och bristande efterlevnad av domstolsutslag (s.k. domstolstrots). Detta innebär en rättsosäkerhet för medborgaren. Regler om sanktionsavgifter vid domstolstrots har därför införts och Utredningen om verkställighet av vissa gynnande kommunala beslut (Dir. 2003:93) har i uppdrag att utreda brister i verkställighet.

Den statliga tillsynen vad gäller sjukvård och omsorg om äldre utförs av två olika myndigheter, länsstyrelserna och Socialstyrelsen. Länsstyrelsernas roll skärptes genom en ändring i socialtjänstlagen 2002. Samtidigt uttalade regeringen att den stärkta och utvecklade tillsynen kräver utökad samordning och samverkan mellan Socialstyrelsen och länsstyrelserna. De båda myndigheterna har fått ökade medel fr.o.m. 2003 för att stärka tillsynen inom äldreomsorgen. Länsstyrelserna erhöll också fr.o.m. 2002 medel för att skapa befattningar som äldreombud.

Kommunernas sätt att organisera äldreomsorgen ser olika ut. Det finns också markanta skillnader i kostnadsbilden. Störst är skillnaden när det gäller kostnader för stöd i ordinärt boende. Men även för det särskilda boendet är skillnaden så stor som 50 % mellan de kommuner som ligger lägst och de som ligger högst. Vissa förklaringar kan ligga i olika befolkningssammansättning, sättet att organisera omsorgen och lokalkostnader för särskilda boenden men frågan om graden av faktisk likvärdhet i äldreomsorgen aktualiseras onekligen.

Inom den kommunala äldreomsorgen finns målkonflikter av olika slag. Det finns ett nationellt intresse av att garantera de äldre var de än bor en viss standard i fråga om trygghet, säkerhet och välfärd av vilket följer behov av nationell reglering. Äldreomsorgen är samtidigt ett område som dels ställer höga anspråk på de kommunala resurserna dels kräver stora mått av lokal anpassning. Både behov och möjliga lösningar ser olika ut beroende på om de

äldre bor i tätort eller i landsbygd, i storstadsområden eller i glesbygd. Likaså skiftar förutsättningarna för anhöringsinsatser beroende på om anhöriga bor nära eller långt borta. En frihet att lokalt anpassa insatserna inom ramen för god kvalitet, är mycket betydelsefull.

För äldregruppernas inflytande på samhällsplanering och på själva äldreomsorgen är närheten till de förtroendevalda som har demokratiskt ansvar avgörande. Legitimiteten hos verksamheten stärks med hög grad av lokal självstyrelse. Å andra sidan innebär kravet på likvärdighet och rättssäkerheten för den enskilde att överprövningsmöjligheter behövs, något som utmanar principen om kommunalt självstyrelse.

De övergripande lagarnas olika karaktär, kommunernas och landstingens tätt sammanlänkade ansvar och det tudelade tillsynsansvaret innebär ur medborgarperspektivet att dagens system inte är särskilt lättöverskådligt. En brukare som har behov av stöd och dennes anhöriga måste ha många olika kontakter. I en situation då en medborgare inte anser sig ha fått den hjälp han eller hon är berättigad till är det svårt att veta hur man skall gå tillväga för att få rättelse.

### **Hälso- och sjukvården – struktur- och styrproblem**

Ansvaret för hälso- och sjukvården delas mellan staten, landstingen och kommunerna. Staten styr verksamheten genom lagstiftning och tillsyn. De grundläggande bestämmelserna finns i hälso- och sjukvårdslagen. Socialstyrelsen är nationell expert- och tillsynsmyndighet och utfärdar föreskrifter och allmänna råd. Myndigheten genomför också stödande och granskande tillsyn. Läke-medelsverket tillser att läkemedel är säkra, effektiva och av god kvalitet, medan Statens beredning för medicinsk utveckling (SBU) utvärderar och sprider kunskap om medicinsk forskning och metodik. Läkemedelsförmånsnämnden svarar för beslut om prisreglering av läkemedel och andra varor som ingår i läkemedelsförmånen. Dessutom ansvarar staten, genom högskoleväsendet, för utbildningen av s.k. legitimationsyrken, såsom läkare, tandläkare och sjuksköterskor. Staten ansvarar också för den medicinska forskningen. Det är dock Socialstyrelsen som ger – och i förekommande fall drar in – legitimationen för de yrkeskategorier där legitimationstvång föreligger.

Landstingen och kommunerna planerar, tillhandahåller och finansierar hälso- och sjukvården. Kommunerna svarar för all sjukvård i särskilt boende, utom läkarinsatser. I hälften av kommunerna svarar de också för sjukvård i ordinärt boende. De finansierar och tillhandahåller även utbildning inom omvårdnads- och omsorgsområdet. Landstingen svarar för resterande hälso- och sjukvård och bedriver viss FoU inom vården.

Genom en överenskommelse mellan staten och Landstingsförbundet har en vårdgaranti skapats. Den innebär att man skall kunna nå primärvården per telefon eller genom besök samma dag som man hör av sig. Den som behöver träffa läkare skall få göra det inom sju dagar och den som får remiss till specialist skall behöva vänta högst tre månader. Från och med 2003 gäller också fritt vårdval genom att landstingen ställer sig bakom en rekommendation från Landstingsförbundet. Detta innebär att det är fritt att utan remiss söka öppen vård i annat landsting på samma villkor som i hemlandstinget. Det är också fritt att efter remiss söka behandling i öppen och slutet vård i annat landsting.

Den svenska hälso- och sjukvården kostade totalt cirka 175 miljarder kronor 2000, varav landstingens driftkostnader utgjorde 127 miljarder och kommunernas driftkostnader cirka 15 miljarder. Närmare 25 miljarder kronor betalades direkt av hushållen, varav 8 miljarder kronor var egenavgifter för läkemedel, drygt 8 miljarder patientandelen i tandvårdskostnader, 4 miljarder patientavgifter inom sjukvården och drygt 4 miljarder för glasögon och andra sjukvårdsartiklar. Hälso- och sjukvårdskostnaderna minskade kraftigt under första halvan av 1990-talet, men har sedan åter börjat stiga och utgjorde 2000 cirka 8,5 % av BNP. Sedan dess har kostnaderna fortsatt öka och ånyo givit landstingen växande underskott.

Hälso- och sjukvården genomgick genomgripande förändringar under 1990-talet. Antalet akutsjukhus minskade från 94 till 75. Antalet vårdplatser minskade med 45 %, utöver de vårdplatser som genom Ädelreformen 1992 överfördes till kommunerna. Bakom dessa tal döljer sig:

- en ökad samverkan mellan sjukhus och en koncentration av specialiteter till färre kliniker,
- en snabb utveckling av ambulanssjukvården,
- en kraftig ökning av antalet operationer i öppenvård,
- en minskning av medelvårdtiden,

- en utveckling av vård och rehabilitering i hemmet, samt
- ett ökat vårdplatsutnyttjande som tidvis inneburit överbeläggningar.

I kraft av sin stora kunskaps- och forskningsintensitet är vården en viktig miljö för nya affärs- och produktidéer. Hälso- och sjukvården har stor betydelse som regional utvecklingsfaktor, inte minst de stora universitetssjukhusen som ofta är ortens största arbetsplats. Runt universitetssjukhusen växer det fram kluster av läkemedels-, medicintekniska och andra företag med anknytning till hälso- och sjukvården.

*Vad är betecknande för detta politikområde?*

Hälso- och sjukvård är världen över en notoriskt svårstyrd verksamhet. Det hänger samman med dess stora kunskapsinnehåll och grundmurade professionella kodex, såväl som de starka känslor som förknippas med sjukdom och död. Sjukvårdens inre organisation är synnerligen komplex och svår att påverka, också för dem som är satta att styra den. Landstingens politiska beslutssystem ställs ofta inför övermäktigt motstånd. Enigheten om vilka beslut som krävs är genomgående stor bland ansvariga politiker, samtidigt som de upplever att opinionen konsekvent bestraffar ansvarstagande och att politikens logik uppmuntrar till populism.

Också den statliga styrningen av hälso- och sjukvården får anses vara svag.<sup>33</sup> Den karaktäriseras av:

- en allmänt hållen målstyrning med mycket begränsad räckvidd,
- en närmast obefintlig regelstyrning,
- en stark professionsstyrning genom utbildning och legitimering,
- en fragmenterad finansiell styrning genom tillfälliga satsningar på enskilda områden.

Det finns ett behov av fortsatt integration mellan vårdnivåer och specialiteter. Ett hinder för denna integration är kvarstående huvudmannaskapsgränser mellan landsting och kommuner i vården av äldre. En erfarenhet av Ädelreformen är dock att oavsett var man drar huvudmannaskapsgränsen får man någonstans ett besvärande

---

<sup>33</sup> Jfr bl.a. Riksrevisionsverket 2003 *Att styra genom att komma överens*.

gränssnitt. Sådana gränssnitt uppstår dessutom inte endast mellan huvudmän, utan också mellan olika delar av huvudmännens organisationer.

Vid en internationell jämförelse ser man att de samhälleliga kostnaderna för hälso- och sjukvård i Sverige har hållits tillbaka, med bibehållen hög medicinsk kvalitet.<sup>34</sup> Samtidigt har dock tillgängligheten i många fall försämrats med åtföljande köproblem och hårt ansträngd organisation. Köerna varierar dock starkt mellan olika specialiteter och olika delar av landet. En bidragande orsak är att primärvården inte har kunnat byggas ut i den takt man önskat, på grund av brist på såväl resurser som personal. Liksom annan personalintensiv tjänsteproduktion har hälso- och sjukvården svårt att uppvisa någon varaktig produktivitetsförbättring.

### Tillväxt och regional utveckling – ett område med många aktörer

Ansvar för de offentliga insatserna för att skapa goda tillväxt- och utvecklingsförutsättningar är i dag spritt på ett stort antal händer. Flertalet statliga politikområden har betydelse, såsom regional utvecklingspolitik, näringspolitik, transportpolitik och arbetsmarknadspolitik samt utbildningspolitik, forsknings- och innovationspolitik, kulturpolitik och miljöpolitik. Stor vikt för tillväxtens förutsättningar har även skattepolitiken, utrikeshandelspolitiken samt arbetsrätten och andra institutionella förhållanden som regleras genom lagstiftning och i andra regelverk. Valfärdspolitiken spelar också stor roll, dels genom att den påverkar människors beteenden, inte minst arbetskraftsutbudet, dels genom att den omfördelar resurser mellan olika landsändar och därmed sörjer för goda levnadsförhållanden. I och med medlemskapet i EU har den europeiska jordbrukspolitiken och sammanhållningspolitiken tillfört väsentliga resurser till Sverige.<sup>35</sup>

Tillväxtpolitiken bärs också upp av en lång rad statliga organ. Inom näringspolitiken verkar NUTEK, ALMI Företagspartner AB, Industrifonden, Innovationscentrum och ITPS. Inom utbildnings-, forsknings- och innovationspolitiken har universitet och högskolor, Vetenskapsrådet och Vinnova viktiga roller. Inom trans-

<sup>34</sup> Dessa frågeställningar belyses mer utförligt i promemorian *Hälso- och sjukvården och dess utmaningar*, som utarbetats inom Ansvarskommitténs sekretariat.

<sup>35</sup> En fylligare redovisning ges i promemorian *Politikområden av betydelse för den regionala utvecklingen*, som utarbetats av Ansvarskommitténs sekretariat.

portpolitiken är Vägverket, Banverket, Sjöfartsverket och Luftfartsverket viktiga aktörer. På regional nivå ansvarar länsstyrelserna för samordning av de statliga tillväxtinsatserna. Länsstyrelserna disponerar regionala utvecklingsmedel samtidigt som de samordnar de regionala tillväxtprogrammen och beslutar om länsplaner för regional transportinfrastruktur. I län med regionala självstyrelseorgan eller kommunala samverkansorgan svarar dessa för delar av länsstyrelseuppgifterna.

Kommuner och landsting är också tillväxtpolitiska aktörer. I stort sett samtliga kommuner tillhandahåller omfattande lokal näringslivsservice. Av stor betydelse i sammanhanget är även den fysiska planering som kommunerna svarar för. Tillsammans med landstingen är kommunerna ansvariga för lokal och regional kollektivtrafik och bedriver, liksom landstingen, kulturpolitik. Landstingen bedriver näringspolitik, främst genom delägarskap i de regionala ALMI-bolagen och engagemang i turismnäringen.

#### *Vad är betecknande för detta politikområde?*

Den regionala nivåns betydelse för tillväxt- och utvecklingspolitiken har ökat de senaste decennierna. Globaliseringen och växande funktionella regioner har medfört att ett antal utvecklingsinstrument bäst brukas på regional eller lokal nivå. EU-medlemskapet har introducerat nya arbetssätt och finansieringsinstrument som utformats för att användas på regional nivå.<sup>36</sup>

Efter europeisk förebild har utvecklingen också fött en regional medvetenhet och en vilja att axla ett samlat ansvar för genomförandet av tillväxtpolitiken på regional nivå. Dessa strävanden bärs upp av lokala och regionala partiföreträdare samt kommuner och landsting, på vissa håll med stöd av näringslivsorganisationer och lokala medier. Ansvaret för tillväxtpolitiken på regional nivå är delat. Kommuner, kommunförbund och landsting/regionala självstyrelseorgan samt kommunala samverkansorgan och andra kommunalförbund agerar sida vid sida med länsstyrelser, länsarbetsnämnder och andra regionala och nationella myndigheter. Det förhållandet att många parter är involverade i tillväxtpolitiken bidrar sannolikt till nya ambitioner. Också 1990-talets statsfinansiella kris och växande skillnader i befolknings- och sysselsättningsutveckling

---

<sup>36</sup> Regionaliseringen och dess bakomliggande mekanismer beskrivs mer utförligt i promemorian *Regionaliseringens drivkrafter*, som utarbetats av Ansvarskommitténs sekretariat.



mellan olika delar av landet har rimligen bidragit till att rikta uppmärksamheten mot tillväxtpolitiska insatser på lokal och regional nivå. Det har vuxit fram en inställning bland kommun- och landstingspolitiker att man måste bidra själv till att skapa tillväxtbetingelser för att säkerställa resurser för de välfärdstjänster som man skall tillhandahålla.

Dessa strävanden fick förnyad kraft med de försöksverksamheter med ändrad regional ansvarsfördelning som inleddes 1997. Nybildade regionala självstyrelseorgan i fyra län fick ett eget ansvar för den regionala utvecklingen och övertog vissa befogenheter och resurser från respektive länsstyrelse och Statens kulturråd.<sup>37</sup> I januari 2002 beslutade riksdagen att förlänga försöksverksamheten till utgången av 2006 i Skåne och Västra Götaland, där landstingen axlat rollen som regionala självstyrelseorgan. Däremot avbröts försöksverksamheten i Kalmar län och på Gotland. I gengäld fick kommuner och landsting möjlighet att bilda kommunala samverkansorgan, kommunalförbund, som övertar vissa regionala utvecklingsuppgifter från länsstyrelserna. Befogenheterna är mer begränsade än för de regionala självstyrelseorganen.<sup>38</sup> En förutsättning för att kunna bilda ett samverkansorgan är att samtliga kommuner i ett län deltar. Den 1 januari 2003 övertog kommunala samverkansorgan i Uppsala, Östergötlands, Kalmar, Gotlands, Blekinge, Hallands och Dalarnas län vissa regionala utvecklingsuppgifter. Den 1 januari 2004 kommer det nybildade Regionförbundet Sörmland på samma sätt att ta på sig rollen som kommunalt samverkansorgan.

Den regionala arenan har varit det främsta experimentfältet för nya arbetsformer med "partnerskap" och "flernivåstyrning" som signalord. Dessa har enligt många mening påtagligt vitaliserat tillväxt- och utvecklingspolitiken. Samtidigt har de väckt vissa farhågor av demokratisk art. Reella beslut tenderar att fattas vid sidan av formella, demokratiska beslutsfora, något som kan minska medborgarnas möjligheter till insyn, påverkan och ansvarsutkrävande. Det är ännu för tidigt att dra några bestämda slutsatser om vilka

---

<sup>37</sup> Försöksverksamheten och övriga turer i regionfrågan nationellt och regionalt beskrivs i promemoriorna *Regionfrågan i rikspolitiken* respektive *Regionfrågan i de enskilda länen*, som utarbetats av Ansvarskommitténs sekretariat.

<sup>38</sup> I Kalmar län och på Gotland fick dock samverkansorganen behålla de regionala utvecklingsmedel som självstyrelseorganen disponerat under försöksverksamheten.

effekter flernivåstyrning i partnerskap kommer att ha på samhällsutvecklingen.<sup>39</sup>

### Europeiska unionen: en utmaning för den svenska samhällsorganisationen

Medlemskapet i EU tillför den svenska samhällsorganisationen och dess sätt att fungera nya dimensioner. Som medlemsstat i unionen skall Sverige medverka i något som både har mellanstatliga och överstatliga dimensioner. I denna samverkan handlar det om att finna gemensamma lösningar tillsammans med andra stater som i många avseenden har organiserat sina offentliga verksamheter enligt andra principer än Sverige.<sup>40</sup>

Inför EU-inträdet ställdes bl.a. frågan om den svenska förvaltningsmodellen med ett förhållandevis litet regeringskansli och fristående statliga myndigheter skulle behöva förändras. Detta har prövats av ett antal utredningar och samtliga har konstaterat att medlemskapet inte förutsätter några grundläggande förändringar av förvaltningsmodellen. De grundläggande dragen hos modellen bedöms skapa goda förutsättningar för ett effektivt svenskt EU-arbete.<sup>41</sup>

En första prioritet under de första åren som medlemsland var att skapa fungerande rutiner så att riksdag, regering, regeringskansli och statliga myndigheter skall kunna hålla en gemensam linje i de nya strukturer som Sverige möter som fullvärdig medlemsstat. I denna första fas lades fokus på EU-beslut som kommit relativt långt i sin beredning.

EU-medlemskapet har ökat ärendemängden inom Regeringskansliet. De snäva tidsramarna ställer höga krav på snabba svenska ställningstaganden. De statliga myndigheterna utgör en viktig resurs i Regeringskansliets EU-arbete och bidrar med såväl analysinsatser som medverkan i olika beredningsgrupper. I stora

---

<sup>39</sup> Dessa nya arbetssätt beskrivs och problematiseras mer utförligt i promemorian *Partnerskap och flernivåstyrning*, som Ansvarskommitténs sekretariat utarbetat.

<sup>40</sup> Som framgår i avsnitt 3.5, finns det stora skillnader mellan olika EU-länder vad gäller ansvarsfördelning centralt/regionalt/lokalt och vilken roll som kommuner spelar för de offentliga tjänsterna.

<sup>41</sup> Statskontoret har för kommitténs räkning i en promemoria *EU:s påverkan på svensk förvaltning* (2003-06-04) sammanfattat de slutsatser som dragits i olika utvärderingar av EU-samarbetet och den svenska förvaltningsmodellen. I denna promemoria redovisas även problematiken kring kommunernas och landstingens EU-arbete och deras möjligheter till påverkan, i huvudsak utifrån kommun- och landstingsförbundens uppfattningar.

stycken tycks den del av EU-arbetet som rör sammanhållningen inom staten fungera väl. Farhågor om att det tudelade ansvaret inom staten med dels regeringen och dess kansli, dels fristående myndigheter skulle innebära problem av formell eller strukturell karaktär synes ha varit överdrivna.

Ett nästa steg i en successiv mognadsprocess vad gäller EU-samarbetet är att forandet av svenska ställningstaganden mer systematiskt öppnas för fler intressen inom det svenska samhället. Det blir snarare viktigt att ”hålla ihop samhället” än att ”hålla ihop staten”.<sup>42</sup> I detta ingår bl.a. hur kommuner och landsting på ett mer utvecklat sätt skall medverka i EU-arbetet. Medlemskapet har fått direkta konsekvenser för många kommunala ansvarsområden, t.ex. vad gäller offentlig upphandling och villkoren för tillväxtpolitik och regional utvecklingspolitik. Frågor om tillgång till vård över gränserna och hur regler för konkurrens och den inre marknaden skall tillämpas på s.k. tjänster i allmänhetens intresse kan få långtgående effekter på offentliga kärnverksamheter som barnomsorg, skola, social omsorg och hälso- och sjukvård.<sup>43</sup>

En tredje aspekt på EU-samarbetet är att unionen alltmer börjar fungera transnationellt, dvs. att problemställningar, idéer och förslag växer fram på arenor och nätverk som är gränsöverskridande. Detta är både positivt och något som kan inge oro. Det positiva är att de grundläggande ambitionerna för unionen blir mer av en realitet för medborgarna i gemen och i det svenska samhällslivet. Därmed skulle en attityd av ”vi och dom” kunna ersättas av en reell gemenskap. Samtidigt ökar risken för att beslut växer fram utom räckhåll såväl för allmänheten som för de svenska politikerna, vilket i sin tur skapar nya legitimitetsproblem för EU-medlemskapet.

### Att genomföra EU-beslut – krav på nya former

Sveriges medverkan i det europeiska samarbetet är inte enbart en fråga om att påverka centrala beslut i unionen utan även att genomföra dem. Medlemskapet medför nya verksamheter inom den svenska offentliga sektorn. Regler som fastställs på EU-nivån skall införas i svensk rättsordning. Nya typer av program, inte minst inom regionalpolitikens och miljöskyddets område, skall genomföras. Det svenska sättet att styra skiljer sig ofta från det som

<sup>42</sup> SOU 1997:30 *Europa och staten. Europeiseringens betydelse för svensk statsförvaltning.*

<sup>43</sup> Statskontorets promemoria (2003-06-04).

kännetecknar EU, något som bl.a. märkts i arbete med struktur-fondsmedel. I många fall är det således inte bara sakinnehållet i ett politikområde som förändras utan även hur svenska myndigheter, såväl statliga som kommunala, organiserar politikens genomförande.

Som två konkreta exempel beskrivs i det följande arbetet med Natura 2000, och den pågående anpassningen till EG:s vattendirektiv.

#### Natura 2000<sup>44</sup>

EU:s naturvårdspolitik regleras huvudsakligen i två direktiv, Habitatdirektivet och Fågeldirektivet. Syftet är att bevara arter och naturtyper som är hotade eller på annat sätt skyddsvärda genom att skapa ett sammanhängande ekologiskt nätverk av skyddade områden, benämnt Natura 2000. Urvalet av skyddade områden skall enligt direktiven ske på vetenskaplig grund och hänsyn skall inte tas till andra samhällsintressen såsom befintligt brukande eller framtida planer på nyttjande av marken.

I Sverige delas ansvaret för naturvård mellan ett antal statliga myndigheter på central eller regional nivå och kommunerna, vilket betyder att dessa tillsammans har ansvaret för att genomföra Natura 2000. Naturvårdsverket har det övergripande ansvaret att vara pådrivande och sammanhållande. Länsstyrelserna svarar för det praktiska arbetet med områdesurval, områdesdokumentation och bevarandeplaner. Kommunerna har planeringsansvar för mark- och vattenanvändning. De kan också inrätta naturreservat som de sedan har skötselansvar för. Ett fastställt Natura 2000-område får i Sverige status av riksintresse, vilket påverkar kommunernas planeringsfrihet. Efter beredning och beslut om områden som skall ingå i Natura 2000, skall regeringen fatta beslut om ett förslag till EU.

Sverige hade små möjligheter att påverka direktiven, eftersom beslutsprocessen hade kommit mycket långt när Sverige blev medlem. Den tid som stod till buds för urvalet av svenska Natura 2000-områden var mycket kort och förankringsprocessen blev därför mycket begränsad. Många kommuner ansåg att tiden för att lämna synpunkter på länsstyrelsernas förslag blev för knapp och

---

<sup>44</sup> På Ansvarskommitténs uppdrag har Naturvårdsverket sammanställt en promemoria *Natura 2000, svensk ansvarsfördelning* som beskriver ansvarsfördelning och samarbetsformer för olika aktörer inom myndighetssfären.

man kände sig inte aktivt involverad i urvalsprocessen. Inte heller förankringen bland markägare fungerade väl, varför regeringen inledningsvis valde att inte fatta beslut om vissa föreslagna områden. I stället ansökte regeringen hos kommissionen om utsträckt tid. Detta beviljades dock inte. Med hänsyn till risken att Sverige skulle kunna bli anmält till EG-domstolen, beslutade regeringen att fastställa omfattningen av Natura 2000-områdena trots den begränsade förankringen av områdesurvalet.

## Vattendirektivet

I december 2000 beslutade EU om ett nytt ramdirektiv för vatten. Det innehåller bl.a. nya förpliktelser för medlemsstaterna att åstadkomma en god ekologisk vattenstatus för såväl ytvatten som grundvatten inom unionen. Skyddet för tillgängliga vattenresurser avser både kvantitet och kvalitet. Direktivet förutsätter att medlemsstaterna delas in i avrinningsområden, s.k. avrinningsdistrikt, och att det skapas avrinningsmyndigheter. Avrinningsområdena skall vara naturligt betingade. EU:s tidplan innebär att nödvändiga ändringar i nationell lagstiftning och inrättande av myndighetsstrukturen skall vara genomförda under 2003. Dessutom skall karaktärisering av avrinningsdistrikten vara klar 2004, åtgärdsprogram antagna 2009 och målen uppfyllda 2015.

De svenska kommunerna har sedan länge ett stort ansvar för samhällsplaneringen, reglerat i plan- och bygglagen. De kommunala översiktsplanerna skall ange grunddragen i användningen av mark- och vattenområden i hela kommunen. Syftet är att ömsesidiga konsekvenser av markanvändning och vattenanvändning skall kunna beaktas. Länsstyrelserna har en regionalt sammanhållande roll i denna typ av frågor och bedriver bl.a. tillsyn av mer omfattande verksamheter. De skall bevaka statens intressen och kan överpröva kommunala planer som inte tagits fram i rätt ordning.

De avrinningsområden som nu enligt vattendirektivet skall definieras avses bilda distrikt. Dessa kommer att förändra förutsättningarna för arbetet med vattenfrågorna i Sverige, eftersom nuvarande administrativa gränser mellan kommuner och län får mindre betydelse för beslut och åtgärder som rör vatten.

Regeringen beslöt att tillsätta en särskild utredare för att utforma den nya myndighetsorganisation som krävs enligt direktivet. Denne föreslog att Sverige skulle delas in i fem vattendistrikt med

varsin ny vattenmyndighet, och att dessa myndigheter skulle svara för att miljömål, åtgärdsprogram och förvaltningsplan utarbetas. På den lokala nivån föreslogs att det genom kommunernas försorg skulle bildas cirka 70–90 samverkansorgan med bas i huvudavrinningsområden samt att det på ännu mer lokal nivå bildas vattenvårdssamfälligheter för skydd av vissa vattendrag eller grundvattenförekomster<sup>45</sup>.

Den metod för genomförande av EG-direktivet som utredaren föreslog skulle innebära att vattenfrågorna mer eller mindre bryts ut ur den kommunala översiktsplaneringen och i stället hanteras av en myndighet på en högre nivå. En helt ny regional statlig nivå mellan länsstyrelse och nationella organ lanserades av utredaren. Förslagen i betänkandet väckte livlig debatt. Från kommunalt håll hävdades bl.a. att det kommunala helhetsperspektivet på vattenfrågorna skulle gå förlorat och att det var oklart hur vattendirektivet och det kommunala planmonopolet skulle komma att fungera ihop. Vidare konstaterades att vattendirektivet skulle komma att föranleda ökade kostnader.

Regeringen lämnade i september 2003 prop. 2003/04:02 "Förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön" till riksdagen. I enlighet med direktivets krav föreslogs att Sveriges landområden och kustområden delas in i vattendistrikt som består av ett eller flera avrinningsområden som följer vattnets naturliga flöden. Vad gäller administrationen konstaterade regeringen i propositionen att den myndighetsstruktur som idag hanterar miljöfrågor är väl inarbetad och ger en naturlig utgångspunkt för det fortsatta arbetet med att genomföra ramdirektivet för vatten. Med denna utgångspunkt föreslogs att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får föreskriva om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.

### Vad är betecknande för genomförande av EU-direktiv?

Både Natura 2000 och vattendirektivet illustrerar hur EU-medlemskapet kan påverka den svenska samhällsorganisationen och vilka problem som kan uppkomma:

- svårigheter att kombinera hittillsvarande administrativa gränser med nya indelningar som följer andra principer, t.ex. naturförhållanden,

---

<sup>45</sup> SOU 2002:105 *Klart som vatten*.

- behov att föra in tillkommande myndighetsuppgifter inom den befintliga myndighetsstrukturen,
- ökade arbetsuppgifter till följd av ny EU-reglering som måste finansieras,
- svårigheter att förena en ny ordning som följer av ett EU-beslut med den specifika ansvars- och uppgiftsfördelning som råder i Sverige på ett visst område.

Därtill kommer problem med bristande transparens i beslutsprocessen, som innebär att det blir svårt såväl för medborgarna i gemen som för de politiska företrädarna att urskilja var den reella makten över besluten ligger. Det framstår som väsentligt att utveckla formerna för att kartlägga konsekvenser inför beslut på EU-nivå. Man bör då beakta såväl generella drag i den svenska samhällsorganisationen som de specifika system som etablerats på ett visst politikområde. Ansvarsfördelningen mellan stat och kommuner framöver måste vara sådan att införandet av EG-direktiv sker smidigt och på ett sådant sätt att alla intressen blir hörda.

### Summering

Den bild som framträder av samhällsorganisationen är komplex. Ansvaret inom de flesta politikområden finns på flera nivåer. De ekonomiska förutsättningarna inom ett område påverkar starkt andra områden. Det finns kopplingar och samband mellan beslut och ekonomiska konsekvenser på olika nivåer som är synnerligen svåra att överblicka. Man möter en hög grad av *invävdhet* i samhällsorganisationen.

Från kommunalt håll framförs ofta kritik mot att det statliga styrsystemet är allt för detaljerat och att styrformerna varierar avsevärt mellan olika verksamheter. Man menar att systemet gör det svårt för de lokalt förtroendevalda att göra avvägningar utifrån den lokala behovsbilden och prioritera utifrån den egna politiska ambitionen. Från statligt håll konstateras det däremot understundom att kommunerna inte klarar en del av sina mer grundläggande åligganden och att den nationella likvärdigheten inte uppnåtts i tillräckligt hög grad.

En orsak till den komplexitet som vuxit fram i samhällsorganisationen är ambitionen att slå vakt om likvärdighet i servicen och

om rättssäkerheten. Huruvida likvärdighet inom olika välfärdsområden faktiskt uppnås med det nuvarande styrsystemet är svårt att svara på.

Styrningen har under senare tid delvis bytt skepnad, från regler till mer allmänt hållna handlingsprogram och från generella statsbidrag till projektbidrag erhållna i konkurrens.

Den statliga modellen för styrning av kommuner och landsting är splittrad. Det går inte att urskilja någon statlig sammanhållen styrningsstrategi. Både mellan och inom olika områden varierar styrningen.<sup>46</sup> Inom framförallt hälso- och sjukvården och skolan finns en hög grad av professionsstyrning, vilket starkt påverkar de förtroendevaldas möjligheter att faktiskt styra verksamheterna.

Utifrån ett medborgarperspektiv är det komplexa systemet för ansvar, styrning och kontroll inom många områden svårt att förstå. Det är inte alltid lätt för medborgaren att veta vart man ska vända sig för att kräva sin rätt eller för att utkräva det politiska ansvaret. En viktig fråga är därför om den *fjernivåstyrning* som man möter på flertalet politikområden är motiverad eller om det vore eftersträvansvärt med renodling av ansvar till en nivå för att öka tydligheten.

Medlemskapet i EU påverkar alla samhällsnivåer. Det förutsätter inom vissa politikområden nya administrativa gränser, medför ibland nya uppgifter och påverkar ansvars- och befogenhetsfördelningen. Genomförandet av nya direktiv måste ofta ske under stor tidspress. Otydlighet i berednings- och beslutsprocesser medför också här att det demokratiska ansvarsutkrävandet försvåras.

### 3.5 En europeisk utblick

I Ansvarskommitténs uppdrag ingår att ta del av erfarenheter från och följa utvecklingen i de nordiska länderna. Kommittén har bedömt det som intressant att bredda perspektiven något. I detta avsnitt ges därför en kortfattad överblick över ett urval europeiska länder. Tonvikten ligger på ansvarsfördelningen mellan olika samhällsnivåer samt systemen för lokalt och regionalt självstyre och de uppgifter dessa handhar.<sup>47</sup> Kommittén avser att i sitt fortsatta

<sup>46</sup> I Statskontorets promemoria *Hur styr staten kommunerna?* (2003-10-13) vilken utarbetats på kommitténs uppdrag görs en analys av den statliga styrningen inom fem områden. Områdena är skolan, försörjningsstöd, missbrukarvård, miljöområdet samt plan- och byggområdet.

<sup>47</sup> Huvudsaklig källa är Anders Lidström (2003) *Kommunsystem i Europa*.



arbete fördjupa denna analys bl.a. genom att utöka denna med aktuella erfarenheter från det pågående utvecklingsarbetet i övriga Norden, till stöd för framtida överväganden och förslag.

### Den nordiska modellen<sup>48</sup>

Den nordiska modellen kännetecknas av starka enhetsstater och kommuner med vidsträckta uppgifter och långtgående självstyrelse. Medan Sverige, Norge och Danmark sedan länge är parlamentariska monarkier, hade Finland länge ett ”semipresidentiellt” system med stark presidentmakt. I och med 1999 års grundlag anses även Finland ha ett parlamentariskt statsskick.

De nordiska kommunerna är jämförelsevis stora med en medelstorlek på 30 800 i Sverige, 19 200 i Danmark, 11 600 i Finland och 10 300 i Norge. I Sverige, Norge och Danmark finns två kommunala nivåer, en lokal och en regional. De regionala kommunerna har en medelstorlek på 440 000 i Sverige, 335 000 i Danmark, 240 000 i Norge.

De kommunala systemen i de nordiska länderna har en likartad uppbyggnad. Till skillnad från i Sverige, Danmark och Finland saknar den kommunala självstyrelsen i Norge grundlagsskydd. Däremot har man i Norge en separat kommunal valdag, vilket även Danmark tillämpade fram till 2001. Speciellt för Danmark är de heltidsengagerade borgmestere och amtsborgmestere, som fungerar som såväl politiska som administrativa ledare för kommunen respektive amtskommunen. I Norge har man möjlighet att låta fullmäktiges majoritet utse hela styrelsen, förutsatt att två tredjedelar av fullmäktige godkänner denna ordning. Detta tillämpades 2001 i Oslo samt i ytterligare en kommun och en fylkeskommun.

Typiskt för den nordiska modellen är att kommunerna tillhandahåller en stor del av de offentliga välfärdstjänsterna. Genomgående ansvarar kommunerna för grundskolan – i Sverige även för gymnasieskolan – samt för social verksamhet, som barn- och äldreomsorg. Andra kommunala uppgifter är lokal fysisk planering, tekniska tjänster samt kultur- och fritidsverksamhet. I Finland svarar kommunerna även för hälso- och sjukvården och i Norge för primärvården. I Danmark, liksom i Sverige, är sjukvården en huvuduppgift för den regionala amtskommunen. De norska fylkeskommunerna svarade fram till 2002 för sjukhusvården, vilken då

---

<sup>48</sup> Till följd av sina särpräglade förhållanden har Island lämnat utanför i denna översikt.

förstatligades. Amts- och fylkeskommunerna i Norge och Danmark svarar även för gymnasieskolan, liksom för regional planering och utveckling.

Den kommunala sektorn utgör därför en betydande del av samhällsekonomin i Norden. I Danmark och Sverige var de kommunala utgifterna 27 % respektive 26 % av BNP, i Finland 18 % och i Norge 11 %.<sup>49</sup> De motsvarade drygt 40 % av de samlade offentliga utgifterna i Sverige, Norge och Danmark och cirka 30 % i Finland. Intäkterna härrör i betydande utsträckning från lokala inkomstskatter. Skatteandelen är högst i Sverige (59 % för kommunerna och 74 % för landstingen) och Danmark (56 %) och något lägre i Norge och Finland (45 %). Den kommunala sektorn är mer beroende av statsbidrag i Norge (39 %), Finland (23 %) och Danmark (22 %) än i Sverige (15 respektive 8 %). I såväl Norge som Danmark utgjorde dock de generella statsbidragen betydligt mer än hälften av statsbidragen. Resterande intäkter utgjordes av avgifter.

I Sverige, Danmark och Finland beslutar de kommunala organen själva om skattesatsen. I Norge sätter stortinget varje år en maximioch en miniminivå för skattesatsen. Samtliga kommuner och fylkeskommuner tillämpar den maximala skattesatsen.

De kommunala organens uppgifter och kommunindelningen har under senare år debatterats livligt i samtliga nordiska länder. I Norge har frikommunförsök permanentats genom en särskild lag om experiment i offentlig verksamhet. Frivilliga kommunsammanslagningar uppmuntras med finansiella medel, hittills dock med magert resultat. Fylkeskommunerna är under omstöpning. Den 1 januari 2002 förstatligades sjukhusvården. I gengäld fick fylkeskommunen en tydligare roll inom det regionala utvecklingsområdet. Det kraftigt beskurna ansvarsområdet har givit tanken att reducera antalet fylkeskommuner eller att helt avskaffa dem ny aktualitet.

I Danmark tillsattes 2002 en strukturkommission med uppdrag att analysera geografisk indelning och befolkningsunderlag för kommuner och amtskommuner, liksom fördelar och nackdelar med en ändrad ansvarsfördelning mellan stat, amtskommuner och kommuner. Kommissionen skall också analysera fördelar och nackdelar med att minska antalet direktvalda nivåer från tre till två. I direktiven klargörs att endast direktvalda organ kan ha beskatt-

---

<sup>49</sup> Uppgifterna avser senare delen av 1990-talet och har hämtats från Lidström (2003).

ningsrätt samt att ansvarsfördelningen skall vara densamma i hela landet. Kommissionen skall ha avslutat sitt arbete senast vid årsskiftet 2003/04. En annan kommitté tillsatt av danska regeringen har analyserat sjukvårdens organisation. Denna förespråkade i januari 2003 ett fortsatt regionalt ansvar, men med större regioner och mer central koordination än i dag.

I Finland står frågan om en mellankommunal nivå ständigt på den politiska dagordningen. I avsaknad av en sådan bedrivs en stor del av den kommunala verksamheten i kommunalförbund. De är obligatoriska för större sjukhus och för handikappomsorg. Dessa finansieras av de kommuner som är medlemmar. En särskild form av kommunalförbund (samkommuner) är de 19 landskapsförbund som inrättades 1994. Landskapsförbunden bedriver regional planering och fördelar statliga medel för regional utveckling. Förslag framförs återkommande om att landskapsförbunden skall omvandlas till direktvalda organ.

En genomgående trend i de nordiska länderna, såväl som i andra delar av Europa, är ett växande interkommunalt samarbete som ett sätt att hantera alltmer komplexa uppgifter och kompetenskrav och en ansträngd ekonomi.

## Storbritannien och Irland

Eftersom Storbritannien och Irland har lång gemensam historia påminner samhällsorganisationen i de båda länderna om varandra. Denna kännetecknas bl.a. av svag kommunal självstyrelse.

### *Storbritannien*

Storbritannien har världens äldsta obrutna författningstradition, men saknar skriven konstitution. Regeringsformen regleras dels av lagar om medborgerliga rättigheter, val till parlamentet o. dyl., dels av den praxis som utvecklats under århundraden. Det brittiska parlamentet har två kamrar. Underhuset utses genom majoritetsval i enmansvalkretsar och har den reella beslutsmakten. I överhuset sitter pärer, biskopar och laglorder som är utsedda på livstid. Dessutom finns ärftliga pärer men antalet minskade kraftigt 1999. Överhuset fungerar även som högsta domstol. För närvarande pågår diskussioner om att förändra överhuset.

Den brittiska regeringen består av över hundra ledamöter, varav dess inre cirkel, kabinettet, utgörs av drygt 20 personer. Till skillnad från i Sverige är ministrarna personligen ansvariga för arbetet inom sina departement. Dessa är dessutom vida större än sina svenska motsvarigheter och sköter uppgifter som i Sverige handläggs på myndighetsnivå.

Storbritannien är formellt en enhetsstat bestående av fyra delar, England, Wales, Skottland och Nordirland, vilka under senare år fått ökad självständighet. Nordirland och Wales fick en egen beslutsförsamling med betydande självstyre 1998 respektive 1999. Störst är självstyret i Skottland som fick ett eget parlament 1999. Exempelvis kan det skotska parlamentet, till skillnad från sin motsvarighet i Wales, variera den i London fastställda inkomstskattesatsen inom vissa givna gränser. Till de politikområden som centralmakten ansvarar för, s.k. reserved powers, hör ekonomisk politik, försvar, utrikespolitik samt socialförsäkrings- och invandrarfrågor. Den brittiska regeringen stimulerar aktivt regionaliseringsprocessen i England, vilken bl.a. resulterat i att regionala utvecklingsorgan bildats, utsedda av regeringen.

Kommunernas ställning är betydligt mer kringskuren. Den grundläggande regeln om befogenheter, *ultra vires*, innebär att kommuner endast får bedriva sådan verksamhet som parlamentet givit dem uttryckligt tillstånd till. Antalet kommunala nivåer varierar. I stora delar av England används ett tvånivåsystem med 34 County Councils och 238 District Councils. Också i London finns två nivåer, med 32 London Boroughs, som sköter den lokala servicen och Greater London Authority, som ansvarar för utvecklingsfrågor. I de sex övriga storstadsområdena finns däremot bara en kommunal nivå, 35 Metropolitan Districts. Också utanför storstadsområdena tillämpas på flera håll ett ennivåsystem med 46 Unitary Councils, som handhar alla kommunala uppgifter. Det samma gäller numera Skottland och Wales, med 29 respektive 22 Unitary Districts. Även Nordirland tillämpar en ennivåmodell med 26 District Councils.

De främsta kommunala uppgifterna är utbildning, lokal miljö och planering, social service, polis och kollektivtrafik. Hälso- och sjukvård tillhandahålls av staten genom National Health Service. I områden med två kommunala nivåer har den regionala nivån de viktigaste uppgifterna. 1994 uppgick den kommunala sektorns utgifter till 11 % av BNP och till 27 % av de totala offentliga utgifterna i Storbritannien. Inkomsterna utgjordes till 44 % av

skatter, 45 % av statsbidrag och 11 % av avgifter. Skatteintäkterna härrör från två typer av fastighetsskatt, varav den nationella regeringen fastställer den viktigaste och även kan reglera den andra.

Liksom i Norden leds de kommunala organen i Storbritannien i allmänhet av ett fullmäktige. Sedan några år har kommunerna rätt att, efter godkännande i en lokal folkomröstning, inrätta en modell med direktvald borgmästare, med eller utan styrelse. I maj 2002 hade denna modell introducerats i sju kommuner.

### *Irland*

Irland är en parlamentarisk republik. Dess parlament består, liksom det brittiska, av två kamrar. Deputeradekammaren har den lagstiftande makten och utses i nationella val på fem år. Senaten, som utses av premiärministern, universiteten och olika intressegrupper, har begränsade befogenheter. Premiärministern utses av och är ansvarig inför deputeradekammaren.

Också i Irland har kommunerna en kringkuren ställning. De består av city councils i de fem största städerna och 29 county councils i resten av landet. I 80 mindre städer finns dessutom en andra nivå, town councils, med mer begränsade uppgifter. De irländska kommunerna har nästan inga uppgifter inom välfärdsområdet. De ansvarar i stället för bostadsbyggande, vägförvaltning och trafiksäkerhet, vatten och avlopp samt vissa planerande och reglerande uppgifter. Deras utgifter utgör därför endast 5 % av BNP och 15 % av de offentliga utgifterna.

På senare år har den kommunala självstyrelsen stärkts och den är numera grundlagsskyddad. Kommunerna har även utrustats med en allmän kompetens som ger dem rätt att ta egna initiativ.

### **Tyskland, Österrike och Schweiz**

Gemensamt för Tyskland, Österrike och Schweiz är att de är federationer, där delstaterna har rätt att reglera villkoren för den kommunala självstyrelsen. I likhet med de nordiska länderna har kommunerna genomgående en stark ställning med omfattande välfärdsuppgifter.

*Tyskland*

Förbundsrepubliken Tyskland består av 16 delstater, s.k. Länder. På förbunds nivå stiftas lagar som gäller utrikespolitik, försvar, finanspolitik och andra områden av övergripande nationellt intresse. Det tyska parlamentet består av två kamrar. Förbundsdagen utses vart fjärde år i direkta val, medan förbundsrådet utses av delstatsregeringarna, i viss proportion till delstaternas invånarantal. Förbundsrådets uppgift är att bevaka delstaternas intressen och lagar som berör delstaternas befogenhetsområde måste godkännas av förbundsrådet. Regeringschefen, förbundskanslern, väljs av förbundsdagen och kan bara avsättas om det finns en majoritet för en ny förbundskansler. Statschefen, förbunds-presidenten, har i huvudsak representativa uppgifter. Den federala författningsdomstolen övervakar lagstiftningen, så att den ej bryter mot konstitutionen. Hit kan också enskilda personer besvära sig, om deras författningenliga rättigheter kränkts.

Delstaterna har i princip rätt att stifta lagar om allt övrigt inom de ramar som anges av grundlagen. De har egna författningar, parlament och regeringar och ansvarar bl.a. för socialpolitik, skolväsen, kulturpolitik och polisväsen. Subsidiaritetsprincipen spelar en central roll i den tyska författningen.

Även Tyskland har två kommunala nivåer. De 14 511 kommunerna har mycket varierande storlek, från storstäder ned till enheter om fem invånare. 323 kretsar – Kreise – svarar för sådana uppgifter som kommunerna är för små för att sköta, men utövar också tillsyn över dessa. Dessutom har kretsarna uppgifter som delstaterna tilldelat dem. 116 större städer ingår inte i någon krets utan fullgör själva motsvarande uppgifter. Två av dessa, Hamburg och Berlin, är dessutom delstater, medan delstaten Bremen består av två städer.

Kommunernas uppgifter varierar mellan delstaterna. Vanligen rör de utbildning, social välfärd, hälso- och sjukvård, näringspolitik, miljöskydd och fritidsverksamhet. Ansvaren är sällan renodlat till ett organ, utan sammanvävt mellan flera nivåer, s.k. Politikverflechtung. Noteras bör att hälso- och sjukvården huvudsakligen finansieras genom försäkringssystem. Barn- och äldreomsorg sköts till stor del av ideella och kyrkliga organisationer på uppdrag av kommunerna. 1994 utgjorde de kommunala utgifterna 8 % av BNP och 28 % av de offentliga utgifterna. De viktigaste inkomstkällorna är skatter (35 %), statsbidrag (35 %) och avgifter (15 %). Kommunala skatte källor är företags tillgångar och vinster, viss egendom

samt lokal konsumtion. Kommunerna avgör själva skattesatsen, men i exceptionella fall kan delstaten inlägga veto mot den kommunala budgeten. En del av skatteinkomsterna överförs till delstats- och förbunds nivå. I gengäld får kommunerna del av den inkomstskatt dess invånare betalar till delstaten.

### *Österrike*

Österrike är en förbundsstat med nio delstater, s.k. Länder. Det federala parlamentet består av två kamrar. Det direktvalda nationalrådet har en mandatperiod på fyra år. Förbundsrådets ledamöter utses av delstatsparlamenten i viss proportion till delstaternas invånarantal. Statschef är förbundspresidenten, som väljs direkt av folket på sex år. Premiärministern utses av presidenten men är beroende av stöd i nationalrådet.

Delstatsparlamenten kan fatta beslut i alla frågor som ej i grundlagen reserverats för den federala nivån eller kommunerna. Delstaterna har dock en mindre självständig ställning än de tyska motsvarigheterna. Varje delstat är indelad i en statlig undernivå – Bezirk – som handhar statliga uppgifter och övervakar kommunernas verksamhet.

De 2 359 kommunerna är av synnerligen varierande storlek, från Wiens 1 600 000 invånare ned till 50 invånare. Kommuner med över 20 000 invånare kan, efter ansökan, få ta över delegerade statliga uppgifter från Bezirksnivån. Den kommunala självstyrelsen regleras i konstitutionen och omfattar lokal planering, trafikpolis och hälsoinspektion. Därutöver bedriver kommunerna verksamhet inom hälso- och sjukvård, utbildning, kultur och fritidsverksamhet, ofta tillsammans med andra nivåer. Totalt utgör kommunernas utgifter endast 15 % av de offentliga utgifterna. Av inkomsterna härrör 28 % från lokala skatter, 36 % från statsbidrag och ytterligare 9 % från statsbidrag till investeringar. Fördelningen av skatter liksom skattesatser fastställs i förhandlingar mellan de federala, delstatliga och kommunala nivåerna.

### *Schweiz*

Schweiz är en konfederation av 26 kantoner med långtgående självstyrelse. Detta bottnar i betydande språkliga, religiösa och kultu-

rella skillnader mellan kantonerna. Styrelseskicket skiljer sig i flera avseenden från övriga europeiska länder. Exempelvis styrs konfederationen av en ständig samregering med alla större partier och språkgrupper representerade. Det saknas en stark opposition, och valresultatet påverkar endast marginellt regeringens sammansättning. Regeringsmakten balanseras dock av ett starkt medborgardeltagande i beslutsprocesserna, inte minst genom de ofta återkommande folkomröstningarna.

Schweiz 2 899 kommuner varierar i storlek från 350 000 till 21 invånare. Eftersom kantonerna själva reglerar den kommunala nivåns struktur, varierar organisation och uppgifter starkt mellan olika delar av landet. I flera tyskspråkiga kantoner finns exempelvis specialkommuner med en enda uppgift. Viktiga kommunala uppgifter är skolväsende, hälso- och sjukvård, social välfärd och lokal planering samt polis och brandförsvaret. År 1994 utgjorde de kommunala utgifterna 28 % av de offentliga utgifterna. Av inkomsterna utgjordes 51 % av skatter och 15 % av bidrag från förbund och kanton.

### Frankrike, Benelux och Sydeuropa

I flera länder i Väst- och Sydeuropa präglas samhällsorganisationen av det starkt centraliserade förvaltningssystem som byggdes upp under Napoleon i början på 1800-talet. Förutom Frankrike kännetecknar det såväl Nederländerna, Belgien och Luxemburg som Spanien, Portugal, Italien och Grekland. Det finns en tradition av stark statlig kontroll även på regional och lokal nivå. Under 1900-talets senare decennier har dock en genomgripande decentralisering förändrat flertalet av dessa länder. Decentraliseringen har gått längst i Nederländerna, som fått ett kommunsystem som mycket påminner om det nordiska och det tyska. Ett gemensamt drag är också inrättandet av självstyrande regioner. Dessa har fått en särskilt stark ställning i Spanien samt i Belgien, som 1993 formellt blev en federation. Annars kännetecknas den "napoleonska" samhällsorganisationen av små kommuner som motstått återkommande försök till sammanslagningar. I allmänhet finns tre självstyrande nivåer under den nationella. Gemensamt är den nyckelroll borgmästarna spelar.



*Frankrike*

Frankrike är en parlamentarisk republik med stark presidentmakt. Parlamentet består av två kamrar, nationalförsamlingen, som utses på fem år i direkta val, och senaten, vars ledamöter utses av de 96 departement som Frankrike är indelat i. Om de två kamrarna ej kan enas om ett beslut, har nationalförsamlingen sista ordet. Presidenten utses på fem år i direkta val och har ett särskilt inflytande över utrikes- och försvarspolitiken. Regeringen utnämns av presidenten, men är ansvarig inför parlamentet. Regeringen har dock en stark ställning gentemot detta.

I Frankrike fanns 2001 36 664 kommuner med en medelstorlek på 1 600 invånare, vilket är det minsta genomsnittet i Västeuropa. Departementen liksom de 22 regionerna var ursprungligen statliga förvaltningsenheter, i likhet med de svenska länen. Därutöver finns fyra departement på andra kontinenter, som även har status som regioner. 1982 respektive 1986 fick dock direktvalda församlingar på båda dessa nivåer ansvaret för huvuddelen av de uppgifter som administreras där. Särskilda förhållanden råder i Paris, Lyon och Marseille, vars kommuner är indelade i arrondissements, med egna, direktvalda församlingar. Således förekommer det i princip tre kommunala nivåer i Frankrike. Eftersom flertalet kommuner är mycket små, förekommer ett omfattande interkommunalt samarbete.

Ett direktvalt fullmäktige är högsta beslutande organ på samtliga tre kommunala nivåer. Detta utser i sin tur en borgmästare i varje kommun och en president i departementet respektive regionen. Denne ansvarar för beredning och verkställighet och har därför en nyckelroll. Eftersom det är viktigt för kommunala beslutsfattare att ha goda kontakter med central nivå, är det vanligt att framträdande politiker har uppdrag på flera nivåer samtidigt. En betydelsefull roll har även den statliga prefekten på departementsnivån, som bl.a. granskar lagligheten i kommunala beslut.

Kommunerna har såväl obligatoriska som frivilliga uppgifter. Till de förra hör ansvar för grundskola, mindre vägar, polis, brandförsvaret och fysisk planering, medan kultur, turism och kommunikationer är frivilliga uppgifter. Departementen ansvarar för socialtjänst, gymnasieskolor samt planering och viss infrastruktur, medan regionerna ansvarar för regional planering, ekonomisk utveckling, högre utbildning och vuxenutbildning. Dessutom ansvarar regionerna för de femåriga utvecklingsavtal, som var förebild

för de svenska tillväxtavtalen. Liksom i Tyskland är det vanligt med ett sammanvävt ansvar. Viktigare beslut tas ofta efter förhandlingar mellan flera nivåer.

Tillsammans svarar de tre kommunala nivåerna för 19 % av de offentliga utgifterna eller 9 % av BNP. Av detta svarar kommunerna för 60 %, departementen för 30 % och regionerna för 10 %. 42 % av inkomsterna 1992 utgjordes av skatter. 32 % var statsbidrag och återstoden utgjordes av avgifter och lån. Skatteinkomsterna härrör från beskattning av fastigheter och företag. Statsbidragen är genomgående generella. De franska kommunala organen måste betraktas som finansiellt kringskurna, även efter 1980-talets decentraliseringsreformer.

### *Spanien*

Det spanska parlamentet består av två kamrar, båda med fyraårig mandatperiod. Deputeradekammaren utses i nationella, proportionella val, medan senaten består av fyra direktvalda ledamöter från varje provins samt 47 ledamöter som utses av regionerna. Regeringschefen föreslås av monarken, men väljs av deputeradekammaren.

Trots att Spanien formellt är en enhetsstat, har ett långtgående regionalt självstyre etablerats, som en anpassning till de språkliga och kulturella skillnader som råder mellan olika landsändar. Landet är indelat i 17 autonoma regioner med egna direktvalda parlament. Dessa har rätt att stifta lagar och besluta i frågor som rör bostadspolitik, kommunikationer, social välfärd, m.m. I sju av regionerna ansvarar de dessutom för utbildning och hälso- och sjukvård, något som i övriga regioner sköts av staten.

Dessutom finns två kommunala nivåer – drygt 9 200 kommuner och 50 provinser. Sju av de senare sammanfaller med en region och har därför uppgått i dessa. Liksom i Frankrike var provinserna ursprungligen statliga förvaltningsenheter och även här utser fullmäktigeförsamlingarna på båda nivåerna en borgmästare respektive en president som leder administrationen och utser sin egen styrelse. Undantag är kommuner med mindre än 5 000 invånare, som saknar styrelse.

Kommunernas uppgifter varierar efter befolkningsstorlek. Alla kommuner skall svara för vatten och avlopp, viss väghållning, gatubelysning och begravningsplats. Kommuner med mer än 5 000 in-

vånare ansvarar dessutom för parker, bibliotek, avfallshantering med mera. Vid ett invånarantal över 20 000 svarar kommunen därutöver också för social välfärd och vid ett invånarantal överstigande 50 000 tillkommer kommunikationer och miljöskydd. Provenserna har en komplementär roll. De sköter de uppgifter de mindre kommunerna är för små för att på egen hand lösa och samordnar även kommunernas verksamhet.

Regionerna svarade 1997 för 26 % av de offentliga utgifterna och kommunerna och provinserna för sammanlagt 13 %. I finansiellt hänseende har således de spanska regionerna en starkare ställning än sina franska motsvarigheter. Av kommunernas intäkter härrörde 1989 32 % från skatt på egendom, fordon och företag, 25 % från generella statsbidrag, 11 % från bidrag från regionen och 24 % från avgifter. Provenserna finansierades till drygt 80 % av statsbidrag och i övrigt av avgifter.

## 4 Vi behöver en robust modell

Kommittén har i det föregående översiktligt beskrivit och analyserat dagens ordning och framtidens utmaningar. Vi har redovisat den demografiska utveckling Sverige står inför och ekonomiska konsekvenser. Vi har redovisat en översikt över hur dagens struktur ser ut, hur ansvarsfördelningen i stort fungerar och vi har gjort ett antal nedslag inom olika politikområden. Syftet är att ge en så bred bild som möjligt av de utmaningar vi står inför och därigenom också en bakgrund till de observationer som kommittén redovisar i detta kapitel.

I kapitlet skisseras även två ytterlighetsalternativ som kommittén låtit sekretariatet utarbeta – ett som innebär ett mer direkt statligt ansvar och ett som innehåller ett mer självständigt kommunalt uppdrag. Alternativerna har avsiktligt renodlats för att åskådliggöra de frågor som kommittén i det fortsatta utredningsarbetet står inför. Kommitténs grundläggande utgångspunkt är att betrakta verksamheter och förhållanden från ett medborgarperspektiv.

### 4.1 Sammanfattande observationer

Den analys som kommittén gjort bygger på en omfattande genomgång av tidigare offentliga utredningar inklusive underlagsrapporter. Vi har tagit del av aktuellt material från pågående utredningsverksamhet på regeringens uppdrag liksom av material från Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet. Viktiga bidrag till utredningen har givits av ett stort antal forskare, bl.a. genom de speciella forskarseminarier som vi anordnade inledningsvis. Vi har träffat företrädare för ett antal statliga myndigheter för att inhämta synpunkter på de frågeställningar som vårt utredningsuppdrag aktualiserar. Slutligen har vi tagit del av viktiga synpunkter från ett brett urval av personer med bakgrund i politiken och från såväl

offentliga som enskilda institutioner vid de fyra konferenser som arrangerats under hösten. De observationer vi redovisar i ett antal punkter nedan bildar bakgrund till kommitténs fortsatta resonemang om vilka behov av förändringar som närmare bör utredas.

1. *Den svenska samhällsmodellen* och välfärdsstaten är, liksom många andra länders samhällsorganisationer, satt under stark press och utmaningarna inför framtiden är flera. Kommittén vill dock framhålla att i ett internationellt perspektiv uppvisar den svenska modellen och de insatser som utförs inom statliga myndigheter, kommuner och landsting en betydande styrka. I denna bedömning inbegriper vi den nuvarande ordningen med organisatoriskt fristående statliga myndigheter och ett mindre regeringskansli, dvs. det som ibland benämns den svenska förvaltningsmodellen. Kompetensen inom offentlig sektor är genomgående hög och inslaget av byråkrati förhållandevis lågt. Den svenska samhällsmodellen uppvisar flexibilitet, klarar att upprätthålla en hög rättssäkerhet för medborgarna och medger i internationell jämförelse unika möjligheter till insyn genom bl.a. offentlighetsprincipen. Samarbetet mellan myndigheter och organisationer utvecklas och tekniska hjälpmedel för att öka serviceutbud och fördjupa demokratin utnyttjas allt mer. Den problembeskrivning som följer nedan skall läsas mot bakgrund av denna bild av den svenska samhällsorganisationens styrka. Som beskrivningen visar står den inför problem och utmaningar som kräver förändringar.
2. Kommittén kan konstatera att den *demografiska utvecklingen* i Sverige ofrånkomligen kommer att påverka omfattningen och inriktningen av de offentliga insatserna på längre sikt. Den ställer stat, kommuner och landsting inför en stor finansiell utmaning. Andelen personer i förvärvsaktiva åldrar sjunker. Det ställer kommuner och landsting inför en utveckling som, givet att inte staten har förmåga att tillföra omfattande ytterligare resurser, riskerar att leda till motsättningar då resurser t.ex. måste föras över från skolan till äldreomsorgen. Det *ekonomiska rörelseutrymmet* i ett längre tidsperspektiv för kommuner och landsting pekar tydligt på en allt starkare obalans mellan de samlade behoven och de tillgängliga resurserna. Ett ökat barnafödande och mer eller högre utbildningsnivå (bättre utbildning) brukar anges som faktorer ägnade att förbättra finansieringsbilden på sikt. Beräkningar visar att en sådan utveckling för-

värrar gapet mellan behov och tillgängliga resurser i ett förhållandevis långt tidsperspektiv (fram till 2050). Det är i stort sett enbart den tillväxt som beror på antalet arbetade timmar i samhället som genom utvecklingen av skattebasen ger utrymme för ökad kommunal verksamhet. Denna bild skall ställas mot en utveckling där medborgarna vill ta ut de produktivitetsvinster som kan uppstå i mer fritid, arbetstidsförkortning, kortare arbetstid för småbarnsföräldrar m.m. och att inträdet på arbetsmarknaden efter avslutad utbildning förskjuts uppåt i åldrarna.

3. Den ekonomiska politiken och *arbetsmarknadens funktionssätt* står inför stora utmaningar. När den arbetande andelen av befolkningen minskar skall allt färre försörja allt fler. Redan idag är det främsta problemet att alltför få deltar i arbetslivet på grund av sjukskrivningar och förtidspensioneringar. Arbetslivet måste anpassas till människors verkliga förmåga så att möjligheterna att arbeta för äldre, invandrare, funktionshindrade m.fl. ökar. Att öka antalet individer i arbetsför ålder som faktiskt står till arbetsmarknadens förfogande är en av de avgörande framtida uppgifterna, om inte trycket på de offentliga välfärdssystemen skall bli övermäktigt. Beräkningar tyder visserligen på att befolkningen i förvärsaktiva åldrar kommer att fortsätta att öka, inte minst på grund av invandringen. Samtidigt står det klart att denna ökning inte räcker till, eftersom samtidigt en stor del av arbetskraften kommer att pensioneras under de närmaste tio – tolv åren. Inom delar av den offentliga sektorn går nästan hälften i pension före 2015. Även inom den privata sektorn kommer var tredje anställd att pensioneras under samma tidsperiod. Att öka arbetskraftsutbudet är därmed av avgörande betydelse. Inte minst måste den latent resurs som de utlandsfödda utgör tas tillvara. Det gör därmed integrationsfrågan till ett än mer prioriterat område framöver.
4. Sverige har idag ca en halv miljon förtidspensionerade personer och cirka 300 000 som uppbär sjukpenning varav 125 000 långtidssjukskrivna. Denna utveckling bidrar redan nu till en betydande resurspress i hela den offentliga sektorn. De *höga ohälsotalen* innebär att stora resurser inte tas tillvara på arbetsmarknaden. På sikt kommer detta inte att vara förenligt med bevarad samhällsekonomisk balans och riskerar att underminera våra andra välfärdsåtaganden.

5. Sett ur ett medborgarperspektiv har de *offentliga verksamheterna förändrats* i flera avseenden under senare år. Tillgången på barnomsorg har ökat samtidigt som resurserna per barn tunnats ut. Inom äldreomsorgen och handikappområdet har resurserna alltmer inriktats på personer med de största behoven. Åtgärder har vidtagits för att strama upp systemen för försörjningsstöd och socialförsäkring. Tillgången på högre utbildning har ökat markant.

*Medborgarnas kontakter* med olika förvaltningar har förändrats påtagligt till följd av de nya möjligheter som IT-utvecklingen skapat. Ett flertal *omorganisationer* inom olika förvaltningar har ägt rum vilket lett till att det sätt och de villkor på vilka medborgaren möter den statliga myndigheten eller kommunen har ändrats. Exempelvis har tingsrätter lagts ner. Verksamheter som trafik, energi, VA och post har bolagiserats. Fristående skolor har bildats. Polisens närvaro har blivit mindre påtaglig. Vi har i framtiden att räkna med fortsatta förändringar och detta kanske i än högre takt än hittills, samtidigt som vi måste beakta att det finns kategorier av medborgare som inte har möjlighet eller förmåga att snabbt anpassa sig till utvecklingen.

6. Omhändertagande liksom vård och omsorg sköts idag i betydande utsträckning av anhöriga men också genom insatser av frivilligorganisationer. Detta förhållande torde säkerligen komma att bestå, men ytterligare ansvar kommer inte att kunna lastas över på enskilda under trycket av allt större ekonomiska begränsningar. Såväl äldre som funktionshindrade har rättmätiga anspråk på välfärd och medborgerliga rättigheter. Frivilligorganisationerna kan göra betydande insatser men kan inte axla det offentliga ansvaret. Moderna livsmönster sätter gränser för de anhörigas roll. Dagens värderingar som möjliggör en sådan ordning kommer knappast att bestå på lång sikt. Det är vare sig rimligt eller troligt att kvinnorna, som idag i praktiken axlar huvuddelen av dessa insatser, i framtiden kommer att acceptera nuvarande förhållanden. Detta är också i högsta grad en fråga om jämställdheten i samhället.
7. *Intresset för samhällsfrågor bland medborgarna* förefaller öka men söker sig delvis andra vägar än tidigare. Intresset är nu mer inriktat på handling och på konkreta frågor av direkt intresse för den enskilde. Även frågor som hör hemma i ett vidare socialt sammanhang och som inte nödvändigtvis stämmer överens med

politikens etablerade institutioner engagerar medborgarna. En tendens är att ett starkt medborgarengagemang uppträder först när för den enskilde medborgaren betydelsefulla värden står på spel eller när han eller hon är missnöjd med beslut som redan fattats.

Det är viktigt att en kontinuerlig dialog kan upprätthållas om välfärdens förutsättningar och prioriteringar. Samhällsorganisationens strukturer och uppgiftsfördelning påverkar självfallet villkoren för en sådan dialog. Men förhållandet mellan samhällsorganisationen och medborgarna kan aldrig förstås eller analyseras utan att man tar hänsyn till de politiska partierna. Dessa har ett stort ansvar för att skapa, och vara aktiva i, en fortlöpande process där prioriteringar och politiska alternativ diskuteras i ett helhetsperspektiv, istället för att företräda sektorer eller olika nivåer i samhällsorganisationen. Medborgarnas samhällsintresse kan inte minst därigenom kanaliseras och omsättas i en faktisk demokratisk delaktighet. Mot den bakgrunden är kommitténs betoning av medborgarperspektivet än mer viktigt.

8. *Medborgarnas uppslutning* bakom en skattefinansierad välfärd är oförändrat stor, oberoende av ålder och generation. En stor och stabil majoritet anser också att offentliga organ är bäst lämpade att svara för offentligt finansierade tjänster. Däremot förefaller allt fler i praktiken anse att de behöver individuella komplement till den offentliga välfärden. Att bevara tilltron till samhällsorganisationen förutsätter att kvaliteten i verksamheter och tjänster långsiktigt kan upprätthållas och anpassas till framtidens arbetsmarknad och förändrade livsmönster. Den demokratiska legitimiteten för de offentliga verksamheterna förutsätter bl.a. att medborgarna har insyn i och kan påverka utbud, utformning och kvalitet.
9. *Medborgarnas önskemål* och behov blir alltmer sammansatta. Till exempel ställer de senaste årens ökande sjukfrånvaro och behovet av sammanvävda åtgärder redan nu allt högre krav på samverkan mellan olika offentliga organisationer men också på samverkan med arbetsgivarna. Krav ställs också på kombinationer av insatser som inte normalt passar in i nuvarande strukturer. Uppdelningen av ansvar mellan olika nivåer och den starka sektorsuppdelningen riskerar att försvåra insättandet av åtgärder i rätt tid och på rätt sätt. Detta leder i sin tur, inte bara till ett ökat lidande för individerna, utan också till höga samhällskostnader.



10. Dagens strukturer har en begränsad förmåga att ta hand om och anpassa sig till *nyuppkomna behov*; det gäller t.ex. folkhälsofrågor, integrationsfrågor, otrygghet, sårbarhet och nya miljökrav. Behov av att formulera politik på nya områden och i nya perspektiv uppstår. Nya krav och önskemål formuleras i den löpande politiska processen. "Förväntningar" uttrycks av riksdag och regering men också av myndigheter. I praktiken riktas krav på nya insatser och resurser ofta mot den lokala nivån. Den statliga styrningen har också delvis bytt skepnad: från regler till handlingsprogram, från generella statsbidrag till projektbidrag som skall sökas i särskild ordning. Nya behov hanteras i regel antingen genom att redan existerande myndigheter ges uppdrag utöver sina huvuduppgifter eller att en ny myndighet eller förvaltning uppstår.
11. Återkommande riktas kritik mot att *initiativen från central nivå* riktade mot den kommunala verksamheten är för många, att de inte är koordinerade och att de skapar såväl dålig hushållning med gemensamma resurser som förvirring. Sektorsinitiativ från enskilda departement och myndigheter orsakar kostnader, ställer administrativa krav på lokal nivå och är ofta av detaljkaraktär. Initiativ från central nivå är i flera fall kombinerade med projektmedel. Sådana medel utgår ofta under begränsad tid, samtidigt som de kostnader som uppstår binder kommunerna under lång tid. Styrningen är idag i huvudsak sektors- eller politikområdesuppdelad och även uppföljningen av verksamheten har i regel en särstruktur för respektive politikområde. En sammanhållen koordinering av statens initiativ och styrning gentemot kommunerna saknas. Den rådande statliga förvaltningspolitiken som betonar renodling riskerar att förstärka denna utveckling.

Utvecklingen av den statliga mål- och resultatstyrningen till att vara situationsanpassad är i princip riktig. Statens styrning måste också kunna se olika ut beroende på förutsättningarna. Samtidigt måste styrningen, för att vara effektiv, utformas på ett sådant sätt att kraven, målen, medlen och uppföljningen vägs samman över sektorsgränserna så att helhetsperspektiv, prioriteringar och avvägningar möjliggörs med en ökad tydlighet kring vad som skall åstadkommas. En mer medveten prövning – är verkligen detaljningsnivån nödvändig – skulle förmodligen leda till en betydligt större återhållsamhet med att utfärda krav

som styr i detalj. Därmed ställs än större krav på samordningen i Regeringskansliet och mellan statliga myndigheter.

12. Det framförs också synpunkter kring kommuners och landstings förmåga att hantera de uppgifter som ingår i olika nationella åtaganden. Dokumenterade, i vissa fall stora, skillnader finns när det gäller resultatet inom olika verksamhetsområden, liksom när det gäller ambitionsnivån. Sett ur ett medborgarperspektiv är det naturligtvis oroande om såväl utförande som utfall visar att likvärdighet inom viktiga välfärdsområden inte kan upprätthållas och att tillgången och kvaliteten kan variera beroende på var man bor.
13. En viktig fråga för framtiden mot bakgrund av de ekonomiska möjligheterna är därmed diskussionen om *omprövning, förändring eller avveckling* av offentliga åtaganden. Kommittén har mött uttryckliga reaktioner mot att ”staten sällan tar bort något”. Av naturliga skäl genererar politiken i en demokrati krav på nya åtaganden för det allmänna. Men, som redan Förvaltningsutredningen konstaterade för mer än 20 år sedan, finns det inte någon motsvarande omprövningslogik som kan leda till en begränsning av det offentliga åtagandet eller till att det offentliga lämnar över till den privata sektorn eller till ett enskilt ansvar. Riksdagen har fattat beslut om en budgetlag med tak för statens utgifter respektive om lagkrav på budgetbalans på kommunal nivå. Dessa åtgärder borde i sig ge starka signaler till omprövning. Det saknas dock en form eller institutionaliserad ordning för systematisk omprövning av offentlig verksamhet eller offentliga åtaganden.
14. Kommittén kan notera en utbredd diskussion om tillämpningen av principen att *ansvaret och resurserna bör följas åt*. I den utsträckning som riksdag och regering väljer att lagstifta om t.ex. enskildas rättigheter, men där kostnaden får bäras av den kommunala nivån, uppkommer ofta en intensiv diskussion om finansieringen. Även ramlagstiftning, där riksdag och regering överlåter till myndigheterna att fylla ut lagstiftningen i tillämpningen eller genom ytterligare bestämmelser, leder till diskussioner om ansvar och finansiering. Än mer komplicerad blir frågeställningen när finansieringen av verksamheten kommer från flera aktörer samtidigt som även styrningen sker från flera nivåer. Den s.k. finansieringsprincipen är idag inte lagfäst även

om riksdagen uttalat att den skall tillämpas. Något tydligt system för att lösa tvister som uppkommer finns inte. För medborgaren framstår knappast denna situation eller dessa diskussioner som tydliga när ansvaret skall utkrävas. Utifrån kraven på tydlighet och ansvar är finansieringsprincipens utformning och tillämpning en viktig fråga för kommittén att beakta i det fortsatta utredningsarbetet när det gäller balansen mellan staten och den kommunala nivån.

15. Under framför allt 1980- och 1990-talen har riksdagen infört en omfattande *rättighetslagstiftning*. Härigenom tillförsäkrar staten enskilda personer mer eller mindre klart avgränsade rättigheter, som skall tillgodoses av kommuner och landsting. Rättighetsbestämmelser har tillkommit för att tillgodose intresset hos särskilt utsatta individer eller grupper i syfte att ge dem en tryggad ställning vid beslut av stor betydelse. De kommunala beslut som fattas i ärenden om sådana rättigheter kan, i enlighet med grundläggande rättsstatliga principer, efter överklagande ändras av domstol. Domstolspraxis i stället för kommunala politiska beslut blir därigenom styrande för hur rättighetslagstiftningen skall tillämpas på kommunal nivå, vilket begränsar utrymmet för en samlad politisk prioritering på lokal eller regional nivå. Medborgarens ställning stärks via domstolsutslag i förhållande till de lokala politikerna. Lagstiftningen är vittomfattande och ibland oprecis vilket leder till ett betydande utrymme för tolkning i domstolar, även vad gäller rättigheternas materiella innehåll. Det är särskilt tydligt i de fall de av riksdagen införda rättigheterna kommer till uttryck i en s.k. ramlag. Kommunernas och landstingens bekymmer beror bl.a. på att de inte kan överblicka de faktiska ekonomiska konsekvenserna av den införda lagstiftningen. Finansieringsprincipens tillämpning lämnar också mycket i övrigt att önska i dessa sammanhang.
16. En diskussion om innebörden av kravet på *likvärdighet* och dess förhållande till krav på likformighet är nödvändig. Den nationella likvärdighetens utformning och det lokala politiska handlingsutrymmet kan variera efter olika politikområdens karaktär. Likhetskravet kan innebära olika saker: att den tjänst som levereras skall vara likadan, t.ex. 9-årig grundskola, att villkoren skall vara lika för alla; t.ex. att köerna till vård skall vara lika korta över hela landet; att olikheter i individers förutsättningar bör jämnas ut, t.ex. mer stöd till svagare elever. En annan aspekt

på kravet på likvärdighet är i vilken utsträckning som olikheter i utförandet och kvalitet kan tillåtas mellan kommuner och landsting beroende på lokala prioriteringar. En annan fråga är hur statens ansvar för likvärdigheten bör utformas. I det fortsatta arbetet är en av de mer angelägna uppgifterna att fördjupa övervägandena rörande kraven på likformighet respektive likvärdighet.

17. En närliggande fråga till den som rör begreppen likformighet och likvärdighet är om varje kommun och landsting även fortsättningsvis bör ansvara för ett likartat *obligatoriskt utbud* av uppgifter, eller om det är lämpligt och bör vara tillåtet att ha skilda uppgiftskataloger, med andra ord utrymme för en mer asymmetrisk samhällsorganisation.
18. Alla kommuner och landsting deltar idag i någon form av *samverkan* med andra kommuner eller landsting. Formerna liksom syftet varierar starkt. En av de mest institutionaliserade formerna är kommunalförbund. Tidsbegränsade projekt och mer lösligt sammanhållna nätverk står för en stor andel av den samverkan som förekommer. Områden för samverkan är allt från sådant som har ett direkt brukarperspektiv, t.ex. äldreomsorg, hälso- och sjukvård, dricksvattenförsörjning och energirådgivning, till sådant som medborgarna har mer indirekt nytta av, såsom kompetensutveckling för anställda eller näringslivsutveckling. Ökad kostnadseffektivitet eller att förbättra vårdkedjorna är några av motiven liksom behov av djupare professionell kompetens när uppgifterna blir allt mer komplicerade. Ökad samverkan framförs ofta som ett alternativ till sammanslagning när de framtida problemen för mindre kommuner och landsting diskuteras. Frågan om vilka hinder som finns för samverkan och vilka incitament som behövs för en vidareutveckling liksom hur tydligheten ur ett medborgarperspektiv påverkas är viktigt att beakta när ansvar och struktur fortsättningsvis diskuteras.
19. *Hälso- och sjukvården* har under 1990-talet genomgått omvälvande förändringar, som en anpassning till nya medicinska och tekniska landvinningar. Med bibehållen hög medicinsk kvalitet har kostnaderna som andel av BNP i internationell jämförelse hållits tillbaka. Utvecklingen har också medfört en i många fall bristande tillgänglighet, med åtföljande köproblem,

liksom en hårt ansträngd organisation. De senaste åren har kostnaderna ånyo ökat. Liksom annan personalintensiv tjänsteproduktion har hälso- och sjukvården svårt att uppvisa en uthållig produktivitet utveckling. Beslutssystemet inom hälso- och sjukvården är mycket komplicerat med dess kombination av politiskt budgetansvar och professionellt beslutsfattande. Det har gjort att beslutssystemet uppfattas som svagt och att beslutsförmågan bara blir stark när akuta ekonomiska kriser tvingar fram beslut. Detta är ett dilemma, eftersom ytterligare strukturförändringar i framtiden kommer att krävas och detta inte endast för att samordna den högspecialiserade vården. Också länssjukvården står inför fortsatta strukturförändringar för att säkerställa en hög kvalitet och ge utrymme för en nödvändig utbyggnad av primärvården. Den framtida ansvars- och uppgiftsfördelningen för hälso- och sjukvården blir därmed en prioriterad fråga i de fortsatta diskussionerna om samhällsorganisationen.

20. Ansvar för att skapa goda *tillväxtbetingelser* är i dag spritt på ett stort antal aktörer. Inte minst gäller det den regionala nivån där kommuner, landsting, regionala självstyrelseorgan, kommunförbund, kommunala samverkansorgan och andra kommunalförbund samsas om utrymmet med länsstyrelse, länsarbetsnämnd, universitet och högskolor samt nationella myndigheter och deras regionala organisationer. Den regionala arenan har även varit ett experimentfält för de nya arbetsformer som introducerats i tillväxtpolitiken, med "partnerskap" och "flernivåstyrning" som signalord. Mest uppmärksamhet har dock utan tvivel den mobilisering fått, som syftar till att inom ramen för det kommunala självstyret axla ett övergripande ansvar för de regionala tillväxtförutsättningarna. På kort sikt handlar "regionfrågan" om vad som skall ske med de regionala självstyrelseorganen i Skåne och Västra Götalands län när försöken som pågår t.o.m. 2006 avslutas. På längre sikt handlar den om ansvarsfördelningen mellan staten och den kommunala nivån för de regionala tillväxtförutsättningarna.
21. Genom *medlemskapet* i EU har viss beslutskompetens flyttats från Sverige till EU. Implementeringen av olika EU-direktiv påverkar flera nivåer av den svenska samhällsorganisationen. När det gäller rent nationell lagstiftning finns väletablerade former för beredning och beslut. Genom statliga utredningar och

remissförfarande kartläggs effekter av tillänkta beslut för t.ex. kommuner och landsting. När det gäller att inlemma och genomföra EU-beslut i Sverige blir bilden mer komplicerad. Många av de uppgifter som i Sverige åvilar kommun eller landsting ligger i andra EU-länder på statliga organ.

Därtill kommer stora skillnader i sättet att styra, såväl vad gäller att tilldela ekonomiska resurser som att fastställa regler, vilket t.ex. märks i arbetet med strukturfonderna. I EU-arbetet möter vi andra sätt att fördela budgetmedel än den välbekanta svenska ordningen med den av riksdagen beslutade statsbudgeten, regleringsbrev och återrapporteringskrav. Den ”normgivning” som sker inom EU är också formad i en annan förvaltnings-tradition än den svenska med lagar och förarbeten kompletterade med regeringens förordningar och myndigheternas föreskrifter.

Erfarenheterna av genomförandet av vattendirektivet och Natura 2000 bekräftar att förutsättningarna för såväl den statliga som den kommunala nivån förändras i och med den europeiska integrationen. En tidig samverkan inför nya EU-direktiv gynnar ett smidigt genomförande. Dessa förhållanden kräver att samsarbetsformerna mellan staten och andra offentliga aktörer och intressenter utvecklas för att dels på ett effektivare sätt kunna hävda svenska ståndpunkter, dels kunna undvika problem vid genomförande av EU-direktiven.

## 4.2 Två ytterlighetsalternativ

För att belysa den typ av frågor som vi står inför har kommittén valt att låta sitt sekretariat teckna två ytterlighetsalternativ i scenarioform – ett alternativ som innebär ett direkt statligt ansvar för offentliga tjänster och ett som innebär ett mer självständigt kommunalt uppdrag. Båda alternativen har det gemensamt att de renodlar ansvar och roller, för att ge utrymme för ökad sektors-samordning och utvecklingskraft. Beskrivningen har avsiktligt renodlats för att åskådliggöra de frågor som kommittén i det fortsatta utredningsarbetet står inför. Ansvaret läggs endera på staten eller på kommunerna. Men sådan ser naturligtvis inte verklighetens beslutssituation ut. Man kan flytta balanspunkten mellan statligt och kommunalt ansvar och därmed tänka sig ett praktiskt

taget obegränsat antal alternativ mellan de båda ytterligheter som beskrivs.

När alternativen utformats har den primära frågan varit ansvarsfördelningen mellan staten och den kommunala nivån som helhet samt den statliga styrningen av den verksamhet som de kommunala organen ansvarar för.

#### **Ett direkt statligt ansvar för offentliga tjänster**

Ett direkt statligt tillhandahållar- och finansieringsansvar för vissa eller samtliga offentliga tjänster kan motiveras utifrån flera grunder. Det fullföljer strävanden i en rad riksdagsbeslut under senare år att mer i detalj reglera individuella rättigheter för utsatta grupper och säkerställa likvärdighet i servicenivå i alla delar av landet. Man kommer härigenom till rätta med dagens oklara ansvarsförhållande, där framför allt kommunerna är satta att tillhandahålla och finansiera välfärdstjänster, vars utformning och prioritering i förhållande till andra verksamheter man endast delvis kan påverka. Detta förhållande skapar även otydlighet för medborgarna och försvårar ansvarsutkrävandet. Ett direkt statligt ansvar för välfärdstjänsterna möjliggör också en ökad samordning mellan dessa och transfereringssystemen. Framför allt för den högspecialiserade vården, men i varierande utsträckning även för andra välfärdstjänster, torde det även finnas behov av nationell samordning och koncentration för att säkerställa såväl kvalitet som en effektiv resurshushållning.

Mot denna bakgrund kan det vara motiverat att staten tar över tillhandahållar- och finansieringsansvaret för hela eller delar av (i fallande skala vad gäller aktualitet)

- det kommunala försörjningsstödet,
- handikappomsorgen,
- grund- och gymnasieskolan,
- hälso- och sjukvården,
- övriga delar av individ- och familjeomsorgen,
- missbrukarvården,
- äldreomsorgen samt
- förskolan.

Nära till hands ligger också att staten fullt ut övertar tillsyns-ansvaret inom miljö- och livsmedelsområdet.

Utöver resterande delar av ovanstående välfärdstjänster som eventuellt skulle förbli kommunala skulle det kommunala uppdraget i detta ytterlighetsalternativ bestå i fysisk planering, kollektivtrafik, räddningstjänst och andra tekniska tjänster samt de uppgifter man frivilligt åtar sig inom exempelvis kultur, fritid, närings- och tillväxtpolitik. Därutöver kan den kommunala nivån fungera som entreprenör åt staten för de välfärdstjänster som förstatligats. Det bör dock uppmärksammas att rollen som entreprenör, utan inflytande över utformningen av tjänsten, rimmar dåligt med rollen som förtroendevald i ett självstyrelseorgan. Denna rollkonflikt är ju en av huvudanledningarna till att överväga renodling av ansvaret. Alternativen är att staten själv svarar för driften av de övertagna välfärdstjänsterna eller lägger ut hela eller delar av dem på entreprenad.

Staten torde hur som helst vara tvungen att bygga upp en lokal och/eller regional beställar- och/eller utförarkompetens, rimligen genom att överta aktuella funktioner från den kommunala nivån. Beroende på vem som får ansvaret för driften behåller kommunerna arbetsgivaransvaret för de berörda enheterna, alternativt övertar staten eller en annan entreprenör detta. Sammanhållna nationella system öppnar också för en ordning där den enskilde med hjälp av en s.k. voucher eller pengsystem själv avgör vem som skall tillhandahålla tjänsten. Statens roll inskränker sig i så fall till att finansiera och eventuellt även reglera villkoren för en viss basstandard för den aktuella tjänsten.

En sådan utveckling vore på intet sätt unik i en internationell jämförelse. I de flesta europeiska länder är välfärdstjänsterna en statlig snarare än kommunal uppgift. I Norge har exempelvis sjukhusvården nyligen förstatligats och omvandlats till regionala, statligt ägda bolag. Även i Sverige har de offentliga tjänsterna, som framgått i kapitel 3, vandrat mellan staten och den kommunala nivån. Inte minst under senare år har riksdagen inom flera välfärdsområden bedömt att en mer direkt statlig styrning varit nödvändig för att garantera minimistandard och likvärdighet.

Ett statligt övertagande av hela eller delar av välfärdstjänsterna ställer höga krav på uppföljning av verksamheten såväl som av medborgarnas behov och önskemål. I och med att de i dag cirka 50 000 kommunalt förtroendevalda inte längre blir tillgängliga som kontaktyta, ställer det också utomordentligt höga krav på omvärlds-



bevakning och dialog som kan ligga till grund för ett strategiskt beslutsfattande på högsta nivå. Det förutsätter förmodligen en stark statlig lokal närvaro för att kunna föra en dialog med medborgarna men också för att ha insyn i verksamheterna.

Den allra största utmaningen i detta ytterlighetsalternativ torde ändå vara att åstadkomma den nödvändiga sektorssamordningen. En absolut förutsättning för att uppnå de vinster det direkta statliga ansvaret erbjuder är nämligen att staten uppträder samordnat gentemot medborgaren, utan organisatoriska gränser, vilket i sin tur kräver att detta sektorsövergripande angreppssätt genomsyrar den statliga organisationen ända upp till högsta nivå.

Ju mindre omfattning det kommunala uppdraget har, desto svårare är det att motivera två kommunala nivåer. Om dessutom verksamheter med "regional logik" som sjukhusvård, gymnasieskola, infrastruktur och andra tillväxtfrågor faller utanför det kommunala uppdraget försvinner behovet av en "regionkommun" helt. Med regionkommuner menar vi ett eventuellt direktvalt kommunalt organ på nivån mellan de nationella och lokala. Vi använder det i båda ytterlighetsalternativen för att frigöra oss från landstingsbegreppets koppling till sjukvården och den nuvarande länsindelningen. Ett kraftigt beskuret eller obefintligt kommunalt välfärdsuppdrag minskar också påtagligt behovet av kommunsammanslagningar. De uppgifter som fordrar ett större geografiskt sammanhang torde utan större problem kunna lösas i samverkan mellan kommunerna.

Ett snävare kommunalt ansvarsområde med fokus på uppgifter där kommunerna har ett reellt beslutsutrymme kan i gengäld påtagligt vitalisera den kommunala demokratin. Samtidigt finns en risk att det skapar ett vakuum inom välfärdsområdet, i den mån staten inte förmår vara lika "närvarande" på lokal nivå som kommunerna. Detta kommer förmodligen att leda till att medborgarna börjar uppträda i nya grupperingar, mer inriktade på den nationella arenan, för att tillvarata sina intressen. Det torde också skapa ett utrymme för medborgarna att själva i olika konstellationer ta ansvar för verksamheter som man finner angelägna, inom exempelvis idrott eller kultur.

Detta ytterlighetsalternativ förutsätter också en omfattande finansiell omreglering mellan staten och den kommunala nivån. Kommunerna bör även i framtiden kunna ta ut skatt och avgifter för de tjänster de tillhandahåller kommunmedborgarna. Huvuddelen av det skatteutrymme som den kommunala nivån i dag dispo-

nerar förutsätts dock bli överfört till staten tillsammans med de välfärdstjänster som övertas. Det ger i sin tur utrymme att förändra inkomstskattens och övriga skattebasers struktur, i den mån det bedöms önskvärt.

### **Ett mer självständigt kommunalt uppdrag**

Innebörden i ett mer självständigt kommunalt uppdrag är att den kommunala nivån får större handlingsutrymme i utformningen av de tjänster man tillhandahåller. Staten förutsätts styra främst genom mål och ramlagstiftning samt genom ekonomisk utjämning, som är ägnad att säkerställa en grundläggande likvärdighet i olika delar av landet. De statliga tillsynsmyndigheternas uppdrag förutsätts snarare handla om uppföljning och utvärdering än att utfärda detaljerade anvisningar. I detta ytterlighetsalternativ är rättighetslagstiftning, maxtaxor och öronmärkta statsbidrag artfrämmande inslag.

Också denna utvecklingslinje kan motiveras utifrån flera grunder. Gemensamt med det statliga ytterlighetsalternativet är strävan att renodla roller – att så långt som möjligt ge kommunala förtroendevalda utrymme att besluta om de offentliga tjänster de tillhandahåller och finansierar, så att de också kan ställas till ansvar för resultatet. Den kommunala nivån erbjuder även, med sina i dag 50 000 förtroendevalda, en bred kontaktyta gentemot medborgarna, vilken ger möjlighet till lokal och regional delaktighet och förankring. Dessutom torde ett decentraliserat kommunalt ansvar på ett annat sätt än ett sammanhållet nationellt system ge utrymme för anpassning såväl till lokala och regionala förutsättningar som till en föränderlig omvärld. Det kanske viktigaste motivet för ett mer självständigt kommunalt ansvar är dock att den kommunala nivån ger större möjligheter än den nationella att åstadkomma den sektorssamordning som krävs för att skapa utvecklingskraft i den offentliga verksamheten och säkerställa en effektiv resurshushållning. Inte minst därför är det sannolikt att ett mer självständigt kommunalt uppdrag kommer att ha stor betydelse för möjligheterna att i framtiden rekrytera engagerade och kompetenta kommunala förtroendevalda.

Ett mer självständigt kommunalt uppdrag behöver å andra sidan inte innebära att kommuner och landsting hanterar fler uppgifter än i dag. Tvärtom kan man tänka sig att staten återtar tillhanda-

hållar- och finansieringsansvaret för just de välfärdstjänster där behovet av likformighet och rättighetslagstiftning bedöms vara särskilt stort, samtidigt som de kommunala organen får ett större handlingsutrymme inom sitt ansvarsområde. I detta ytterlighetsalternativ har vi dock, av åskådlighetsskäl, valt att beskriva ett också till omfånget vidsträckt kommunalt uppdrag.

Detta alternativ innebär att den kommunala nivån har ett sammanhållet och självständigt ansvar för genomförandet av de offentliga välfärdstjänsterna. Det bygger på att staten har ett starkt förtroende för de kommunala organens förmåga att lösa denna uppgift. I dess ytterlighet skulle man kunna tänka sig ett sammanhållet kommunalt försörjningsansvar, som tar vid efter sjukförsäkring och arbetslöshetsunderstöd efter en viss tid, exempelvis några månader. Motivet för detta skulle vara möjligheterna att samordna parallella försörjningssystem med kommunernas socialtjänst och därmed behandla individen ur ett helhetsperspektiv. Förhoppningen är att människor härigenom snabbare skall kunna lotsas tillbaka till arbetsmarknaden och egen försörjningsförmåga, samtidigt som samhällets resurser effektivare tillvaratas.

Ett mer självständigt kommunalt ansvar innebär också att man, inom ramen för en grundläggande, nationell likvärdighet, accepterar skillnader mellan olika kommuner, inte endast beträffande hur de utformar verksamheter, utan också hur de prioriterar mellan dem. Därmed kan vi stå inför en utveckling av kommunala ”rättighetskataloger”, i vilka respektive kommun preciserar villkoren för de tjänster man erbjuder inom de nationella ramar som anges. Utrymmet för dessa rättighetskataloger avgörs ytterst av riksdagen. I den mån riksdagen ser starka behov av att ange långtgående rättigheter som skall gälla lika över hela landet bör staten, som framhölls i föregående ytterlighetsalternativ, ha tillhandahållar- och finansieringsansvaret för dessa uppgifter.

Med ett mer självständigt ansvar förutsätts de kommunala organen även ha stor frihet att organisera verksamheten efter lokala förutsättningar och preferenser. Det kan innebära såväl olika driftsformer inom ramen för en verksamhet i egen regi, som att lägga ut verksamheten på entreprenad. Det förutsätter också ett vidsträckt utrymme för att utveckla olika former av mellankommunalt samarbete. Alternativet är en utveckling mot större kommuner och – i förekommande fall – större regionkommuner.

Man kan även tänka sig en asymmetrisk ansvarsfördelning, i den mening att mindre kommuner har ett mer begränsat tillhanda-

hållaransvar 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, där landsting med universitetssjukhus mot ersättning tillhandahåller 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.

Ett omfattande kommunalt uppdrag med flera uppgifter av regional karaktär ökar behovet av att komplettera primärkommunerna med regionkommuner. Avgörande är i vilken utsträckning hälso- och sjukvården och genomförandet av tillväxtpolitiken i framtiden kommer att vara en kommunal uppgift. Ett bibehållet ansvar för sjukhusvården och allra helst den högspecialiserade vården samt ett utvidgat tillväxtpolitiskt ansvar talar för direktvalda regionkommuner med egen beskattningsrätt – och då förmodligen i större regioner än i dag – snarare än samverkan mellan primärkommuner. Det kan dock bli aktuellt att överväga om primärvården i framtiden bör vara ett primärkommunalt ansvar. Eventuellt skulle det kunna gälla all närsjukvård, vilken även omfattar specialistvård som avser äldre människor och lokala behov. I gengäld kan det finnas fog för att betrakta exempelvis gymnasieskola och räddningstjänst som regionala angelägenheter. Behovet av ökad nationell samordning av den högspecialiserade vården kan eventuellt tillgodoses genom ett delat, direkt huvudmannaskap mellan berörda sjukvårdshuvudmän, med staten som aktiv partner, enligt den modell som nu planeras i Norra sjukvårdsregionen.

Ett utvidgat kommunalt ansvar för genomförandet av tillväxtpolitiken skulle, utöver de uppgifter som ingår i pågående försöksverksamhet, kunna innebära att den kommunala nivån tar ett väsentligt större ansvar för regional infrastruktur, och i samverkan med staten även medfinansierar nationell infrastruktur av stor regional betydelse. Också inom närings- och arbetsmarknadspolitik kan det, i detta ytterlighetsalternativ, bli aktuellt att överväga en decentralisering av en rad genomförandeinstrument. Vad som främst talar för en sådan utveckling är de ökade möjligheterna att regionalt påverka och utkräva ansvar för tillväxtpolitiken och därmed mobilisera utvecklingskraft.

Statens roll inom de områden den kommunala nivån ansvarar för koncentreras i detta ytterlighetsalternativ till att bestämma mål och ramar, utjämna de ekonomiska villkoren samt att följa upp att målen uppnås och att verksamheten håller sig inom angivna ramar. Inte minst tillsyn och revision kommer att kräva större uppmärksamhet och resurser än i dag, för att säkerställa att exempelvis nationella kunskapsmål för skolan och kvalitetsmål för äldreomsorgen uppnås. I detta alternativ finns det också en risk att det kommunala självstyrets legitimitet urholkas om medborgarnas förtroende skulle börja svikta på grund av misshushållning och oförmåga att leva upp till nationella och kommunala mål. Staten kan därför behöva komplettera de sedvanliga kontrollinstrumenten t.ex. med en oberoende statlig revision, för att tillgodose medborgarnas intressen bl.a. utifrån statens behov av likvärdighet och det faktum att det kommunala uppdraget ges av riksdagen och regleras genom lagstiftning.

Genom olika stimulansåtgärder och andra incitament kan staten främja en ökad samverkan mellan de kommunala organen.

Ett långtgående kommunalt självstyre är inget nytt och systemfrämmande i svensk politik. Under efterkrigstiden har kommuner och landsting fått ett alltmer omfattande ansvar för vård, skola och omsorg. Också inom tillväxtpolitikens område har den kommunala nivån fått ett tydligare ansvar, exempelvis genom bildandet av regionala kulturinstitutioner och länstrafikhuvudmän, samt, under senare år, genom försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning och lagen om kommunala samverkansorgan.

Ett mer självständigt kommunalt ansvar förutsätter att huvuddelen av den kommunala verksamheten, liksom i dag, finansieras med egna skatteintäkter. Det bör också fortsättningsvis finnas ett reellt utrymme för de kommunala organen att själva avgöra skattesatsen. Eventuella statsbidrag, för att klara finansieringen av det kommunala ansvarsområdet, bör vara av generell karaktär och följa förutsägbara och långsiktigt uthålliga principer. I den mån ett sammanhållet kommunalt försörjningsansvar, som ovan skisserats, skulle bli aktuellt, förutsätter det en omfattande omfördelning av resurser mellan staten och den kommunala nivån.

## 5 Överväganden och förslag

### 5.1 Inledning

Vi redovisar i detta kapitel våra överväganden och förslag till fortsatt utredningsarbete. Inledningsvis diskuteras flera viktiga kriterier som kan tjäna som måttstockar i de överväganden som kommittén i det fortsatta arbetet skall göra gällande uppgifts- och ansvarsfördelningen. Vi redovisar därefter fyra förutsättningar för en väl fungerande offentlig verksamhet i framtiden.

Dagens ekonomiska förhållanden, och än mer de prognoser som finns för den offentliga ekonomins förutsättningar på sikt, är av fundamental betydelse för vårt fortsatta resonemang. Om samhällsorganisationen skall kunna möta medborgarnas förväntningar och krav står den offentliga verksamheten sannolikt inför en mycket stor finansiell och organisatorisk utmaning på längre sikt.

I den inledande etappen av vårt arbete har vi kunnat konstatera att dagens samhällsorganisation har begränsningar när det gäller såväl överskådlighet som utvecklingskraft. Organisatoriskt har utvecklingen gått mot en ökande grad av invävdhet och därmed har ansvarsfördelningen mellan olika nivåer och aktörer blivit alltmer otydlig. Vår genomgång av dagens samhällsorganisation visar på betydande behov av förändring för att de framtida utmaningarna skall kunna mötas.

Kommitténs uppgift är att föreslå strukturella åtgärder som svar på problem som är strukturellt betingade. I det fortsatta utredningsarbetet blir en huvuduppgift att pröva vad som faktiskt är strukturella problem och vad som är handhavandeproblem, dvs. problem som har sin grund i bristande samverkan, bristfälliga mål och ledningsförhållanden. I det fortsatta utredningsarbetet måste man också erkänna den avgörande roll som politiken har i det demokratiska samhället. Genom de allmänna valen bestäms inriktningen av det framtida offentliga åtagandet. Olika politiska idéer och värderingar liksom ekonomiska och sociala skillnader mellan

olika medborgargrupper får på så sätt genomslag i politiken. Detta är självfallet inte något som man kan eller bör försöka neutralisera genom strukturellt inriktade åtgärder. Samtidigt har de institutionella förhållanden inom vilka politiken verkar stor betydelse för såväl politikens villkor som dess utfall. Ett exempel på detta är den förändring av den statliga budgetprocessen och budgetstyrningen som har skett.

Vi söker en struktur och en uppgiftsfördelning som skapar förutsättningar för att den offentliga verksamheten skall kunna utvecklas i sin egen art. Detta står i sig inte i motsats till exempelvis privatiseringar och andra marknadslösningar. Men sådana val får göras inom den struktur som läggs fast. Det är den faktiskt ökade handlingsfriheten och utvecklingskraften i den offentliga verksamheten som är det primära.

## 5.2 Kriterier för ansvarsfördelning

Ansvarskommitténs uppdrag är att överväga i vilken utsträckning och på vilket sätt förändringar i samhällsorganisationens struktur och ansvarsfördelning kan bidra till att välfärdsstatens mål uppnås mer effektivt. Frågan om principiella grundvalar för ansvarsfördelningen mellan olika samhällsorgan har varit föremål för flera utredningars uppmärksamhet och diskussion över åren. Nedanstående uppräknade principer är hämtade från Länsberedningen.<sup>1</sup>

- Det är ett riksintresse att garantera landets alla medborgare en viss minimistandard i fråga om trygghet, säkerhet och välfärd.
- En uppgift bör inte ligga på högre beslutsnivå än nödvändigt i förhållande till de av beslutet direkt berörda.
- Uppgifter som kräver ett stort mått av likformighet eller där överblick över hela riket är nödvändig bör ligga på central nivå.
- Uppgifter som kräver ett betydande inslag av lokalkännedom och specifik detaljkunskap bör decentraliseras.
- Närliggande uppgifter bör verkställas på samma beslutsnivå och handhas av samme huvudman, om därigenom effektivitetsvinster kan uppnås.

---

<sup>1</sup> SOU 1974:84 *Stat och kommun i samverkan*.

Kommittén kan konstatera att dessa principer till sitt innehåll i huvudsak är tillämpliga även idag. De behöver emellertid utvecklas och formuleras utifrån vår tids förhållanden. Som vägledning för våra bedömningar diskuterar vi *kriterier* som skulle kunna tjäna som måttstockar i de överväganden som idag bör göras rörande struktur och ansvarsfördelningen i samhällsorganisationen. Som framgår i det följande kommer tillämpningen av dessa kriterier regelmässigt att medföra målkonflikter. En strikt tillämpning av kriterierna ger mestadels inte några entydiga svar. Tvärtom handlar det hela tiden om att väga olika motstående intressen mot varandra. Kriterierna kan inte ses som regler utan snarare som stöd i den fortsatta diskussionen.

Vårt första kriterium rör *demokrati och legitimitet*. På vilken nivå får medborgaren bäst överblick, kunskap och möjlighet till delaktighet i hantering och beslut rörande välfärden och den offentliga verksamheten i stort? Den som har det direkta ansvaret för offentliga beslut måste tillerkännas legitimitet av medborgarna och av dem som välfärdstjänsterna riktas till. Det förutsätter ett tydligt ansvar och förmåga att kunna prioritera och agera. En förutsättning för den demokratiska legitimiteten är att verksamheten och beslutsfattandet är öppet för insyn och omfattas av uppföljning, utvärdering, kontroll, revision och i tillämpliga fall direkt tillsyn. Här ingår också vilka principer för *finansieringen* som bör råda för den offentliga verksamheten. En annan central del är *rättssäkerheten*. Det handlar om medborgarens förtroende för att den som beslutar eller agerar gör så i enlighet med fastlagda bestämmelser, opartiskt och öppet, vilket bl.a. innefattar att den som har beslutsmakt behandlar alla lika. I rättssäkerheten ingår medborgarens möjlighet att överklaga beslut.

Ett grundläggande kriterium är vilken grad av *likvärdighet* i den tjänst eller service som diskuteras och bedöms som är önskvärd. Ställs krav på likformighet, dvs. att en viss verksamhet eller tjänst skall utformas lika över hela landet och tillförsäkras alla oberoende av bostadsort, talar detta för ett samlat ansvar på nationell nivå. Ett högt ställt krav på likvärdighet, dvs. att verksamheten eller tjänsten inte behöver ha samma utförande men väl vara tillgänglig och i princip ge samma nytta över hela landet, är en utgångspunkt oavsett ansvarsfördelningen.

Ett annat kriterium är kraven på *hushållning och effektivitet*. Det skulle också kunna formuleras som krav på en ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbar offentlig verksamhet. Det handlar även



om att de beslut som fattas också får genomslag. Detta kriterium rör de båda effektivitetsbegreppen, såväl det snävare effektivitetsbegrepp som handlar om att resurser fördelas ändamålsenligt och används kostnadseffektivt, som det vidare effektivitetsbegrepp som ligger i att de offentliga organen har förmåga att anpassa organisation och verksamhet till förändrade förutsättningar.<sup>2</sup> Verksamheten skall också beslutas på *lägsta effektiva nivå*. Detta kriterium kan tillämpas också i fall av flernivåstyrning. Då gäller frågan hur ansvaret delas mellan de olika samhällsnivåerna.

Man inser snabbt att kriterierna ofta kommer i konflikt med varandra. Frågan är därför i varje enskilt fall hur avvägningen skall göras. Även om kriterierna ger en tydlig grund för att reglera ansvarsfördelningen mellan olika politiska nivåer, kommer det givetvis att emellanåt uppstå konfliktsituationer beroende på hur de olika kriterierna värderas. Förslag om en långsiktigt uthållig fördelning av ansvar mellan de olika nivåerna i våra demokratiska institutioner måste åtföljas av en redovisning för hur avvägningen mellan olika kriterier har gjorts. Detta inslag är viktigt att beakta i det fortsatta utredningsarbetet.

### 5.3 Förutsättningar för framtida utveckling

Uthållig tillväxt och tillräckliga ekonomiska resurser är avgörande förutsättningar för välfärdsutvecklingen. Kommittén vill därtill betona *fyra förutsättningar* som särskilt viktiga för den framtida utvecklingen av offentlig verksamhet. Dessa är för det första utvecklingskraften i offentlig verksamhet, för det andra medborgarnas individuella och kollektiva medverkan i de nuvarande och framtida välfärdstjänsterna, för det tredje behovet av helhetssyn och en minskad sektorisering i vårt sätt att bygga upp våra verksamhets- och politikområden och för det fjärde vikten av en tydlig ansvarsfördelning.

#### Ökad utvecklingskraft

Vi vill föra in ett annat begrepp än produktivitet i diskussionen om den offentliga verksamheten. När vi i stället för produktivitet talar om begreppet utvecklingskraft i offentlig verksamhet, syftar vi dels

---

<sup>2</sup> Björn Brorström & Sven Siverbo (2001) *Institutioner och individer, Om utveckling i framgångsrika kommuner*.

på det som i företagssektorn åsyftas med begreppet produktivitet, dels på förmågan till en fortlöpande och sektorsövergripande utveckling av den offentliga verksamheten. Utvecklingskraft är ett betydligt vidare begrepp än produktivitet, vilket är ett skäl till vårt val av begrepp. Ett annat skäl är att produktivitetsutvecklingen i offentlig verksamhet av tekniska skäl sätts till noll i nationalräkenskaperna. Detta kan lätt skapa förvirring om man generellt diskuterar möjligheterna till produktivitetsutveckling i offentlig verksamhet.

Med utvecklingskraft avser vi förmågan till förändring av offentlig verksamhet syftande till en fortlöpande anpassning till nya förutsättningar i form av kostnader, teknik och kompetens och nya krav betingade av förändrade värderingar och livsmönster. Vi menar att utvecklingskraften är av avgörande betydelse för den offentliga verksamhetens förmåga att i framtiden kunna möta nya och förändrade krav och behov från medborgarna.

### Ökat medskapande

I diskussionen om välfärdstjänsterna gör sig två perspektiv av medborgerligt ”medskapande” gällande. Det ena perspektivet handlar om att enskilda individer och grupper i betydande utsträckning själva påverkar behovet och utformningen av den enskilda offentliga insatsen. Det rör allt från ett faktiskt personligt ansvar för den egna hälsan till ideella organisationers och andra folkrörelsers medansvar för exempelvis lokaler och idrottsanläggningar. Det andra och vidare ”medskapandet” handlar om ett bredare demokratiskt perspektiv. Medborgarna inte bara brukar de tjänster som samhället tillhandahåller utan är också huvudmän för den organisation som tillhandahåller tjänsterna.

Båda dessa medskaparperspektiv har relevans i överväganden om hur den offentliga verksamheten successivt skall utvecklas.

Medborgarna – som enskilda individer men också kollektivt – är inte bara passiva mottagare av de tjänster som den offentliga verksamheten erbjuder utan de bör också i ett antal sammanhang ses som medproducenter. De är delaktiga i det ”värdeskapande” som vi alltför ofta ensidigt hänför till en offentlig tjänsteproducent.<sup>3</sup> För att belysa detta med en konkret tillämpning – en tydlig aktörs-

---

<sup>3</sup> Richard Norman (2000) *När kartan förändrar affärslandskapet*.

ansats inom rehabiliteringsverksamheten innebär att vi i ökad utsträckning beaktar enskilda människors motivation och förmåga att bidra till att lösa problem. Om vi låter det påverka systemens utformning, åstadkommer vi ökad delaktighet och vi hushållar bättre med gemensamma resurser.

Människors förmåga underskattas när offentliga system utgår ifrån en syn som innebär att individen främst reagerar, inte agerar. Strukturer riskerar att fungera passiviserande och problembekräftande, trots att de enskilda individerna själva ofta har en viktig del av lösningen på sitt problem i sin egen hand.<sup>4</sup> Detta synsätt går väl att förena med insikten att människor har olika förutsättningar och behov, vilket bl.a. inbegriper att välfärdens och utsatthetens samhällsliga bestämningsfaktorer följer tydliga sociala strukturer, där ekonomisk bakgrund, kön, etnicitet och funktionshinder utmärker sig.

Vi bör också uppmärksamma den betydelse som människornas beredvillighet att ta eget ansvar i kollektiva former har. Det handlar om att ställa upp i föreningar, nätverk, byalag och andra större eller mindre gemenskaper. Redan idag tar många medborgare i sådana former ansvar för miljöinsatser, idrottsverksamhet, omsorg om anhöriga m.m. Ett exempel på denna typ av medborgerligt ansvarstagande i andra kollektiva former än de offentliga är att arbetsmarknadens parter i mycket stor utsträckning själva reglerar villkoren för sin samverkan på såväl lokal som central nivå, bl.a. genom kollektivavtal. Det är viktigt att påpeka att "ansvar" i dessa sammanhang har en annan innebörd än när kommittén diskuterar bl.a. det demokratiska ansvarsutkrävandet.

Det som nu sagts om medskapande innebär inte att offentliga och enskilda insatser sätts i motsats till varandra. Tvärtom bör det fortsatta utredningsarbetet utgå ifrån insikten om betydelsen av samverkan och ett faktiskt gemensamt ansvar. Praktiskt taget varje samhällsområde kännetecknas av att offentliga och enskilda insatser tillsammans bestämmer verkligheten. Av synnerlig vikt är denna insikt t.ex. när det gäller den framtida miljö- och naturresurspolitiken. I allt väsentligt fattas de beslut som bestämmer den framtida miljön av enskilda medborgare och enskilda företag. Det är först när dessa beslut bringas i överensstämmelse med den nationella långsiktiga politiken för en hållbar utveckling som målen för denna politik kan nås.

---

<sup>4</sup> Casten von Otter (2003) *Läsningar och lösningar i svenskt arbetsliv*.

Den enskildes eget medansvar och medskapande är också viktiga att uppmärksamma inför en framtid när offentliga resurser på ett annat sätt än idag kan behöva prioriteras för dem som faktiskt står utan något annat stöd än det som samhället ger inom ramen för den generella välfärdspolitiken.

### Minskad sektorisering

En påtaglig sektorisering kännetecknar den offentliga verksamheten. Sektoriseringen är av strukturell karaktär. Men den betingas också av "kulturella" förhållanden.

Den strukturella faktorn består i att den offentliga verksamheten är organiserad, och i mycket stor utsträckning också styrs, sektorsvis. Sjukvården är organiserad för sig och med sitt styrsystem. Arbetsmarknadspolitiken har sin sektorsorganisation och sitt eget myndighets- och styrsystem. Motsvarande gäller grund- och gymnasieskolan, högskoleutbildning, socialtjänst etc.

Den kulturella faktorn består i att det inom respektive sektor utvecklas föreställningar om förhållanden och problem som blir sektorsspecifika. På samma sätt som man talar om företagskulturer, kan man tala om sektorskulturer.

Sektoriseringen är ett utslag av den specialisering som har varit en av de främsta faktorerna bakom det moderna industrisamhällets enorma utveckling. I denna mening har sektorisering utgjort en positiv kraft bakom den offentliga verksamhetens utveckling. En renodlad verksamhet främjar en inomprofessionell utveckling. Den ger även möjlighet att ta tillvara kompetens och ger utrymme att formulera och följa upp mål för enskilda verksamheter. Men sektoriseringen begränsar samtidigt samhällets förmåga till helhetssyn och därmed möjligheterna att fortlöpande anpassa organisation, resursfördelning, tekniker, regelsystem etc. till förändrade förhållanden. Inte minst genom de ökade ohälsotalen blir det uppenbart att sektorisering motverkar en helhetssyn på medborgarens behov. Sektorisering kan också befaras försvåra en hållbar utveckling av samhället och hämma tillväxtförutsättningarna.

Sektoriseringen av den offentliga verksamheten är på intet sätt något specifikt svenskt fenomen. Redan den norska maktutredningen beskrev för drygt tjugo år sedan förekomsten av skilda

departementskulturer i Norge som en av de viktigaste förklaringarna till politisk vanmakt i det norska samhället.<sup>5</sup>

Man kan tänka sig olika strategier för att så långt möjligt motverka sektoriseringens negativa återverkningar på handlings- och utvecklingskraft i offentlig verksamhet. En viktig komponent i varje sådan strategi torde dock vara att ett samlat tvärsektoriellt handlingsutrymme hos politiskt ansvariga beslutsfattare skapas i syfte att förstärka utvecklingskraften. I princip skulle detta kunna ske på vilken nivå som helst: statlig, regional eller kommunal nivå.

I det fortsatta utredningsarbetet bör de strukturella förutsättningarna för tvärsektoriellt utvecklingsarbete belysas. Erfarenheterna säger oss att den statliga sektoriseringen är förhållandevis svår att bryta, särskilt på nationell nivå. Sektoriseringen på myndighetsnivå har sin direkta motsvarighet i Regeringskansliet. Förmågan till ökad tvärsektoriell förändring på central statlig nivå måste finnas med i en samlad strategi för ökad utvecklingskraft i samhällsorganisationen. Det finns skäl att pröva vilka nya möjligheter som kan skapas för tvärsektoriell utveckling av statlig verksamhet på regional och lokal nivå, i förekommande fall i samverkan med kommunal verksamhet och landstingsverksamhet. Exempel på sådan samverkan är försöken med finansiell samordning, Finsam, Socsam och de regionala tillväxtprogrammen.

### Tydligare ansvarsfördelning

Under senare år har ansvarsfördelningen mellan offentliga organ blivit mer komplex och svåröverskådlig. Ansvaret delas mellan olika nivåer och organ – man talar om ”flernivåstyrning”. Ett exempel är transportinfrastrukturen, där flera nivåer deltar i planeringsarbetet och där det t.o.m. blivit vanligt att kommunala organ bidrar till finansieringen för att påskynda investeringar. I arbetet med de regionala tillväxtprogrammen och med strukturfondsprogrammen har flernivåstyrning i partnerskap – som involverar såväl lokala, regionala och nationella offentliga organ som näringslivet – satts i system och anses ha vitaliserat arbetet med att skapa goda tillväxt- och utvecklingsförutsättningar. Samtidigt har emellertid flernivåstyrningen försvårat insynen och ansvarsutkrävandet.

Ansvarsfördelningen bör vara så tydlig som möjligt. En alltför stor invävdhet skapar oklarhet om vem som är ansvarig för vad. Ett

---

<sup>5</sup> NOU 1982:3 *Maktutredningen, slutrapport*.

aktuellt exempel är psykiatrin, där riksdagen bestämmer ramar och förutsättningar genom lagstiftningen, medan landsting och kommuner ansvarar för den konkreta verksamheten, dvs. vården och stödjande insatser. När det gäller den psykiatriska vården uppstår också oklarhet på grund av att ansvaret är delat mellan kommun och landsting. Otydlighet i ansvarsfördelningen gör det inte endast svårt för den enskilde att utkräva ansvar. Den kan också utgöra ett hinder för en effektiv verksamhet. Inte sällan uppvisar dessutom den allmänna debatten otydlighet med avseende på hur fördelningen av uppgifter och ansvar ser ut.

Vägledande för kommitténs fortsatta överväganden bör vara en strävan att skapa största möjliga tydlighet vad gäller ansvaret för att reglera och utöva tillsyn, tillhandahålla, finansiera och utföra offentliga uppgifter. Mer konkret innebär det att pröva om uppgifter som staten anförtror t.ex. den kommunala nivån kringgärdas av regelverk som onödigtvis beskär handlingsutrymmet. Det handlar även om att underlätta rättsligt och politiskt ansvarsutkrävande ur ett medborgarperspektiv.

#### **5.4 Kommitténs förslag och fortsatta utredningsarbete**

Kommittén har ägnat denna första etapp åt inriktningen av det fortsatta utredningsuppdraget. En tydlig utgångspunkt har varit de resursmässiga förutsättningarna för offentlig verksamhet och möjligheterna att tillgodose medborgarnas framtida krav på välfärdstjänster.

Utgångspunkt för kommitténs fortsatta arbete är, i likhet med direktiven, att förslagen skall rymmas inom ramen för nuvarande bestämmelser i regeringsformen. Om det i vårt fortsatta arbete skulle väckas förslag som aktualiserar krav på grundlagsändringar, avser kommittén att i särskild ordning hos regeringen väcka frågan.

#### **Kommitténs förslag:**

*Ansvarskommittén föreslår* regeringen att det fortsatta utredningsarbetet utgår från en strävan att åstadkomma en likvärdig samhällservice i en samhällsorganisation med hög demokratisk legitimitet och närhet till medborgarna. För att förverkliga detta i en framtid

som kännetecknas av betydande problem i balansen mellan resurser och anspråk på samhällsorganisationen, bör tre strategier utvecklas:

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

De tre strategierna, som inte är varandra uteslutande utan som i betydande utsträckning kan tillämpas parallellt och i varierande kombinationer, bör i ett nästa steg utnyttjas för att närmare analysera och lämna förslag kring hur och var *balanspunkterna* i uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan nivåerna bör ligga. Det innebär att kommittén kommer att överväga uppgifts- och ansvarsfördelningen för tunga samhällsområden med särskild inriktning mot de områden som dels samverkar sinsemellan, dels har stor ekonomisk betydelse. Dessa överväganden skall utmyнна i förslag till en övergripande samhällsorganisation. Fördelningen av ansvarsförhållandena bör också ställas mot de kriterier som tidigare redovisats.

Även om flera alternativ för ansvars- och uppgiftsfördelningen inom samhällsorganisationen underhand bör utvecklas vidare i det fortsatta utredningsarbetet, är det angeläget att närmare beskriva förutsättningar och villkor för en ytterligare decentralisering av ansvar och uppgifter till kommunerna. En prioritering av utvecklingskraften nära medborgarna och verksamheterna talar starkt för en sådan utveckling. Detta står inte i strid med att statens roll inom vissa områden samtidigt kan stärkas jämfört med idag. Den står heller inte i strid med den viktiga utgångspunkten att riksdag och regering fortfarande anger förutsättningarna för den offentliga verksamheten på kommunal nivå.

Dessutom *föreslår kommittén*, med utgångspunkt i direktiven, att följande konkreta frågeställningar ges särskild prioritet i det fortsatta utredningsarbetet:

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

Dessa frågeställningar beskrivs närmare nedan.

### Det samlade kommunala uppdraget

En central fråga i kommitténs fortsatta arbete rör ansvarsfördelningen mellan staten och den kommunala nivån som helhet samt den statliga styrningen av de uppgifter som de kommunala organen ansvarar för. Den närmare utformningen av den kommunala nivån är en sekundär fråga i den meningen att den är avhängig av hur *det samlade kommunala uppdraget* kan komma att se ut. Denna fråga kan delas upp i parallella delfrågor, vars svar är beroende av varandra:

- Kräver det samlade kommunala uppdraget, som i dag, två direktvalda nivåer med egen beskattningsrätt eller är det mer ändamålsenligt med en nivå? I det förra fallet:
  - Hur bör ansvarsfördelningen se ut mellan dessa nivåer?
  - Medför den regionala nivåns uppgifter att den i något avseende bör vara överordnad den lokala eller bör de, som idag, vara likställda?
- Kräver det samlade kommunala uppdraget några förändringar i den kommunala nivåns geografiska indelning?
- Vilka behov och vilket utrymme finns att fördjupa samverkan mellan de kommunala organen? Vad krävs för att åstadkomma detta, i form av avregleringar, tvingande regelverk och stimulans?



Att svaren på dessa frågor är ömsesidigt beroende av varandra är uppenbart. En *fördjupad kommunal samverkan* kan exempelvis vara ett alternativ till sammanslagningar eller andra indelningsförändringar. Ett annat alternativ är en *asymmetrisk ansvarsfördelning* på regional och lokal nivå, t.ex. att mindre kommuner har färre uppgifter än större kommuner.

### Den regionala samhällsorganisationen

Den *regionala nivån* är särskilt komplex. I Sverige finns ingen regional nivå som är överordnad den lokala nivån. Vid sidan av landstingen återfinns kommunalförbund och kommunala samverkansorgan. Därtill finns de statliga aktörerna: länsstyrelser och andra länsmyndigheter samt nationella myndigheters regionala organisationer. De senare har dessutom en starkt skiftande geografisk indelning, vilket ytterligare komplicerar bilden. Två av de frågekomplex som avgör hur den regionala samhällsnivån bör organiseras är hälso- och sjukvården samt ansvaret för att skapa goda *regionala tillväxtförutsättningar*. Delfrågor i detta sammanhang är:

- Vilken ställning och vilken utformning bör ett organ på regional nivå ha och vilken bör dess relation till kommunerna vara?
- Vilka tillväxt- och utvecklingsfrågor bör hanteras på regional nivå?
- Hur bör ansvaret för dessa frågor fördelas mellan de olika samhällsnivåerna? Hur skall statens ansvar för nationell sammanhållning och balanserad regional utveckling utövas och hur skall statens interna koordination skötas på regional nivå?
- Vilken regionstorlek är optimal för att hantera dessa frågor?

*Huvudmannskapet för hälso- och sjukvården* är en fråga av central betydelse för det fortsatta utredningsarbetet. Det handlar bl.a. om hur man ökar integrationen mellan olika vårdnivåer över huvudmannskapsgränser, liksom vilken övergripande struktur som ger bäst vård för tillgängliga resurser. Ytterst handlar det om att skapa förbättrade förutsättningar för styrning samt former för att säkerställa hälso- och sjukvårdens finansiering och kompetensförsörjning. Det är samtidigt angeläget att inte onödigtvis ersätta gamla

gränssnitt med nya och att ge utrymme för lokala initiativ och friare verksamhetsformer som kan kanalisera människors kreativitet och ansvarstagande. I överväganden om den framtida ansvarsfördelningen för hälso- och sjukvården är det viktigt att beakta finansieringsmöjligheterna, även om det inte bör vara Ansvarskommitténs uppgift att i sig utreda sjukvårdens finansiering.

### Riksdagens och regeringens styrning och kontroll

Oavsett vilken framkomstväg som väljs, eller var balanspunkter förläggs mellan statligt och kommunalt, blir det en viktig uppgift för kommittén att diskutera *riksdagens och regeringens roll* när det gäller att bestämma det offentliga åtagandet och dess fördelning, hur utförandet av det följs upp och vilka *kontrollmekanismer* som bör finnas. Detsamma gäller mer konkreta *styrningsfrågor* inklusive frågor kring principerna för finansieringsansvaret för olika verksamheter.

Nödvändigheten av ett nytänkande när det gäller ansvarsfördelning mellan staten och kommunerna får konsekvenser såväl för förhållandet mellan regeringen och myndigheterna som för Regeringskansliet. Likaså torde den utveckling och fördjupning som samarbetet inom EU kräver få återverkningar på den statliga förvaltningsmodellen, även om skäl saknas att ifrågasätta dess grundläggande drag. Mot denna bakgrund anser kommittén att de centrala statsorganens resurser och institutionella stöd för *strategisk analys och strategisk styrning* av den offentliga verksamheten bör övervägas. En väsentlig uppgift i detta sammanhang är att undersöka tillgången på resurser för kvalificerad kunskapsbildning och hur dessa bör vara fördelade mellan myndigheter och regeringskansli.

En annan uppgift för kommittén bör vara att analysera och lämna förslag om hur *den statliga sektorssamordningen* kan effektiviseras och i vilka former staten bör uppträda gentemot den lokala nivån, vilket inkluderar länsstyrelsernas uppgift. I detta bör ingå hur statens tillsyn och kontroll av verksamheter bör ske mot bakgrund av vad den statliga Tillsynsutredningen kan komma att föreslå. Behovet av ett samordnande helhetsansvar för koordinering av statlig verksamhet på regional nivå gör det särskilt viktigt att överväga hur staten genom länsstyrelserna kan uppträda som en

stark och verksamhetsnära aktör även i ett läge med ökat regionalt självstyre.

### Likvärdigheten och rättighetsregleringen

Det torde råda en bred enighet om att alla medborgare skall erbjudas en likvärdig samhällsservice, oberoende av var i landet man bor. Innebörden i begreppet likvärdighet är dock, som vi sett i kapitel 3, långt ifrån entydig. Likvärdighetsprincipen definieras i praktiken olika inom olika politikområden. Dessutom är vare sig ett statligt ansvar eller en detaljerad rättslig reglering någon garanti för en likvärdig tillämpning. Det finns också ett stort behov av lokalt handlingsutrymme i utförandet av välfärdstjänster för att åstadkomma den utvecklingskraft som är nödvändig för att långsiktigt klara det offentliga välfärdsåtagandet.

Rättslig reglering av individuella rättigheter innebär att politiska beslut i kommuner och landsting kan komma att ändras eller upphävas av domstol. Samtidigt vet vi att rättighetslagstiftning och annan reglering av individuella rättigheter tillkommit för att skydda utsatta individer och tillgodose deras behov. Detta utgör givetvis en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Möjligheten att avväga olika gruppers behov mot varandra får stå tillbaka för vissa medborgares absoluta rättigheter enligt lag.

Därmed inställer sig en rad frågor:

- Hur har likvärdighet definierats inom olika politikområden? Hur tillämpas likvärdighetsprincipen i dag? Hur förhåller sig dessa definitioner och tillämpningsprinciper till varandra?
- Vilka rättsligt reglerade individuella rättigheter finns i det svenska samhället? Hur tillämpas de? Vilka konsekvenser får detta för möjligheten att utforma en effektiv verksamhet och avväga olika behov mot varandra samt för den kommunala självstyrelsen? Vilka konsekvenser får det, inte minst för personer med funktionshinder och andra särskilt utsatta personer, om inslaget av rättighetslagstiftning skulle minska?
- Vilket utrymme finns för olikheter i utförandet av välfärdstjänster för att ändå resultatet skall kunna betraktas som likvärdigt?
- Vilket utrymme finns för lokala och regionala variationer i individuella rättigheter? Vad förutsätter ett sådant mer mång-

formigt system i form av nationell grundreglering och kontroll?

Svaret på dessa frågor har avgörande betydelse för hur strukturen och uppgiftsfördelningen för flertalet välfärdstjänster bör utformas. Utifrån förutsättningarna om likvärdighet, medborgerliga rättigheter och lokalt anpassad samhällsservice är det en angelägen uppgift för kommittén att närmare utreda hur ett effektivt ansvarsutkrävande skall kunna ske.

### **Driftsformer för offentlig verksamhet**

Organisation och styrformer inom den offentliga sektorn har förändrats under senare år, vilket naturligtvis har betydelse för övervägandena av struktur- och uppgiftsfördelningen i de offentliga verksamheterna. Flertalet statliga affärsverk bolagiserades under 1990-talet, som led i en strävan att konkurrensutsatt affärsverksamhet skall brytas ut ur myndighetsverksamhet. Även inom kommuner och landsting har bolagisering, privatisering och entreprenader varit markanta inslag i utvecklingen, inte minst inom de tekniska verksamheterna. Det blev också under 1990-talet mer vanligt med privat produktion av offentligt finansierade välfärdstjänster och marknadsorienterade styrformer prövades på många håll inom den offentliga välfärdsproduktionen.

1990-talets nya styr- och driftsformer har i många stycken förändrat situationen för medborgaren, såväl i rollen som brukare som i rollen som uppdragsgivare.

- Hur har inslagen av entreprenadlösningar påverkat brukarens möte med välfärdstjänsten?
- Hur har nya driftsformer påverkat brukarens möjlighet att påverka genom val av producent och leverantör av offentligt finansierade tjänster?
- Hur har medborgarnas möjligheter till demokratisk insyn och påverkan förändrats till följd av de nya drifts- och ägandeformerna?

### **Samverkan inom Europeiska unionen**

Sveriges medlemskap i EU tillför frågan om samhällsorganisationen och dess sätt att fungera ytterligare dimensioner. Under de inledande åren som medlemsland var det naturligt med en tonvikt på statens interna samordning. Vid Sveriges infasning i det europeiska samarbetet lades fokus framförallt på beslutsprocesser som redan initierats inom EU. Redan nu kan sägas att farhågorna för att det delade ansvaret mellan regeringen och fristående myndigheter skulle innebära problem har varit överdrivna.

Ett nästa steg bör vara att i formandet av svenska ställningstaganden inom EU:s beslutsprocesser mer systematiskt ge utrymme för fler intressen i samhället. En viktig del av denna uppgift består i att skapa förutsättningar för att kommuner och landsting på ett mer utvecklat sätt skall komma med i EU-arbetet, både för att breda intressen skall komma till tals och för att dessa hålls samman i samlade svenska positioner.

Sveriges medverkan i EU är inte bara en fråga om att påverka de stora gemensamma beslut som fattas i processen mellan kommission, parlament och ministerråd. Regler som fastställs på EU-nivån skall tillämpas inom svensk rättsskipning. Nya program skall hanteras. På många områden är det inte bara politikens sakinhåll som förändras utan även den svenska samhällsorganisationen som skall anpassas för genomförande av EU-politiken.

Analysen av vilka förändringar som kan behövas för att anpassa den svenska samhällsorganisationen till samarbetet inom EU bör fördjupas. I detta arbete är det särskilt viktigt för kommittén att uppmärksamma frågor om samverkan mellan Regeringskansliet, myndigheterna, kommunerna och landstingen vid beredning och implementering av regler och program m.m.

## Uppgifter i avvaktan på tilläggsdirektiv

Kommittén fortsätter efter avlämnande av detta delbetänkande sitt utredningsarbete i enlighet med regeringens direktiv. Kommittén avser att medverka till att de resonemang och de tankar som redovisas i delbetänkandet genom direkta informations- och diskussionsinsatser kommer en bred allmänhet till del. På några områden är det särskilt angeläget att fördjupa kunskapsbilden. Vi avser att initiera sådana *fördjupningar* i avvaktan på att regeringen ger kommittén tilläggsdirektiv.

En första uppgift är att fördjupa bilden av *den offentliga sektorns ekonomi* på längre sikt, främst med avseende på kommunerna och landstingen. Grundvalen för detta kommer att utgöras av de analyser och bedömningar som utförs av Långtidsutredningen 2003.

En andra uppgift är att fördjupa analysen av produktivitsutveckling och *utvecklingskraft* i offentlig verksamhet. En huvudfrågeställning är hur man med en annorlunda uppgifts- och ansvarsfördelning inom samhällsorganisationen kan frigöra utvecklingskraft och därmed skapa bättre förutsättningar att hantera framtida krav och förväntningar på samhällsorganisationen. Inom ramen för detta arbete bör några politikområden inventeras för att beskriva goda exempel på utvecklingskraft i olika verksamheter. I det sammanhanget bör man även studera hur regelförändringar eller förenklingar kan bidra till ökad utvecklingskraft och ett ökat handlingsutrymme för statliga och kommunala aktörer.

En tredje uppgift är att analysera *medskapandet*, dvs. hur medborgarens eget ansvar, kapacitet och engagemang, individuellt och kollektivt, kan tas tillvara i välfärdsproduktionen och vilka krav som är rimliga att ställa inom några olika politikområden.

En fjärde uppgift är att utifrån den demografiska utvecklingen och uppskattningen av tillgängligt finansiellt utrymme bedöma behovet av förändringar eller begränsningar av *det offentliga åtagandet* och likaså bedöma den betydelse framtida finansieringsalternativ kan ha. I det sammanhanget bör även *finansieringsprincipens* tillämpning analyseras närmare.

En femte uppgift är att beskriva användningen av nya *driftsformer*, bl.a. i vilken utsträckning dessa medger alternativ eller val mellan olika producenter av tjänster.

En sjätte uppgift är att, utifrån en fördjupad bild av hur goda *tillväxtförutsättningar* skapas, analysera samhällsorganisationens betydelse i detta sammanhang.

# Reservationer och särskilda yttranden

## Reservation av Åsa Torstensson (c)

I det fortsatta arbetet är det angeläget att utredningen arbetar med så få begränsningar som möjligt. Kommitténs majoritet väljer dock, genom att övertolka direktiven, en självpåtagen begränsning till att förslag ska rymmas inom nuvarande bestämmelser i regeringsformen. Även om denna intention kan tolkas in i regeringens direktiv, är det onödigt att stadfästa en arbetsordning där mer omvälvande förslag på förhand utesluts från utredning. Av direktiven framgår att regeringen tidigare hävdade behovet av ”en mer genomgripande översyn”. Rimligen bör denna mer genomgripande översyn också omfatta den författningsmässiga regleringen av uppgiftsfördelningen i samhället.

Trots att delbetänkandet innehåller framtidsscenarier och tankar om långtgående decentralisering, breddat kommunalt ansvar och stärkt kommunalt självstyre så väljer majoriteten att redan nu begränsa det fortsatta utredningsarbetet genom att inte begära ett explicit mandat hos regeringen att även kunna lämna förslag som innebär förändringar av nuvarande författning.

Även om möjligheten finns att återkomma och väcka frågan hos regeringen, sätter en sådan begränsning ramar för hur utredningsarbetet kommer att fortskrida och innebär att man redan nu väljer ett perspektiv som innebär att man begränsar sig till justeringar, snarare än omfattande förändringar, i samhällsstrukturen. Utredningen borde därför redan nu uppmärksamma det faktum att en förtydligad ansvarsfördelning mellan olika politiska nivåer och mellan politiska församlingar och myndigheter förutsätter förtydliganden i grundlag. Detta har majoriteten i Ansvarskommittén avslagit.

### Särskilt yttrande av ledamoten Hans Andersson (v)

Kommittén har utifrån sina mycket breda och öppna direktiv haft att fokusera ett antal väsentliga frågor. Mycket kort tid har stått till förfogande. Arbetet har präglats av en öppen och prövande attityd och en gemensam vilja att enas om en bred agenda för vidare utredning. Detta trots att många av frågeställningarna är politiskt starkt brännbara såväl ideologiskt som sakligt. Jag har därför avhållit mig från att i detta tidiga skede i en reservation markera särskiljande ståndpunkter utan står bakom betänkandet i dess helhet. Jag vill i detta sammanhang endast lyfta fram några kompletterande perspektiv och synpunkter i tio punkter:

1. Vi har enligt min mening ägnat för lite tid åt att i olika sammanhang resa den grundläggande frågan "vad är problemet?". I vissa fall koncentreras intresset på styrning/förvaltning och effektiv måluppfyllelse i sak. I andra fall står legitimiteten och det demokratiska utkrävandet av ansvar i centrum. Likaså är det uppenbart att uppkomna politiska problem och misslyckanden har skiftande orsaker. Det kan handla om samhällsproblem som har sin grund i omställningsprocesser (exempelvis näringsstruktur, konkurrensförhållanden och teknologi) men också om ekonomiska eller andra resursbrister. Dessutom är det inte ovanligt att den politiska hanteringen i form av beredningsprocesser, budgetering med bl.a. underfinansiering av reformer är avgörande faktorer. I andra sammanhang handlar det däremot om reella strukturproblem med otydlighet i samhällsorganisationen. För såväl den statliga som den kommunala nivån är det grundläggande att reda ut dessa förhållanden. Att ensidigt söka lösningen på problemen just där regeringens direktiv "tänt lampan" - med koncentration på organisationsfrågorna - riskerar att leda fel och generera skenlösningar i vissa fall. Det finns anledning att regeringens kommande kompletterande direktiv beaktar detta förhållande.
2. Kommittén har kommit att introducera nya begrepp som "utvecklingskraft" och "medskapande". Dessa kan vara utgångspunkter för konstruktiva framtida analyser genom att öppna för helhetssyn och långsiktighet i resonemang om strukturfrågor. Jag menar att detta är spännande och väl värt att pröva. Det bör dock noteras att det än så länge endast handlar om en hypotes om begreppens fruktbarhet. Hittills är det fråga om ett sätt att



strukturera analysen med nya metaforer. Någon kvantifiering av begreppet "utvecklingskraft" eller kriterier som skulle tillåta jämförelser över tid eller mellan olika system har exempelvis inte prövats. Likaså är begreppet "medskapande" inte preciserat i relation till dess olika former eller till ansvarsaspekten. Det är också viktigt att denna nya term inte kommer att bli en rubrik för att reducera ett offentligt solidariskt välfärdsåtagande. Detta hindrar dock inte att begreppen är utvecklingsbara och har fler förtjänster än de uppenbart retoriska.

3. Med anledning av ovanstående resonemang hade jag helst sett att vi ägnat mer kraft åt fallstudier av redovisade problematiska fenomen och "misslyckanden" av olika slag. Det hade kunnat ge en mer välanalyserad grund för vidare arbete. Finansieringsprincipens utformning och tillämpning liksom konsekvenserna av "valfrihetsreformerna" (friskolor, fritt vårdval, vårdgarantier) för den lokala självstyrelsens planeringsmekanismer hade varit självklara studieobjekt. Även en analys av privatiseringslösningar och ändrade driftsformer borde funnits med redan nu. Likaså hade det varit av intresse att inom den statliga sektorn ha analyserat besluts- och ansvarskedjorna vad gäller för medborgarna viktiga och omdiskuterade servicefrågor. Här finns exempel på styrnings-, likvärdighets-, kvalitetsproblem på en nivå inom samhällsorganisationen. Motsvarande kan uppvisas inom den kommunala sektorn. Min uppfattning är således att flera aktualiserade problem kan ha sin lösning genom att tydligheten, kvalitén och ansvarstagandet ökar i beslutsprocessen på varje nivå - om än inte alltid.
4. Kommittén har gjort breda svep över ett antal politikområden men inte hunnit med att på ett självständigt sätt tillräckligt analysera väsentliga problem. Vi har i flera fall fått förlita oss på andra utredares beskrivningar och analyser. I detta ligger det en fara eftersom det är lätt att påverkas av "myter" som tidsandan eller akuta dagsproblem ger upphov till. Stora problematiska sakområden som t.ex. miljö, arbetsmarknad och infrastruktur har vi endast flyktigt berört vad avser planerings- besluts- och ansvarsaspekter. En starkare empirisk grund fordras för en mer kvalificerad analys i nästa skede av utredningsarbetet om välgrundade konkreta förslag skall kunna utarbetas.
5. Delbetänkandet omnämner omställningen i arbetslivet och den arbetsrelaterade ohälsans negativa utvecklingen under senare år,

men tiden har inte medgivit en substantiell analys av frågorna. På detta område kan man dock enligt min mening ge exempel på betydande brister i samhällsorganisationen. Den s.k. "just-in time"-arbetsmarknaden har bidragit till att lasta över såväl arbetslivets sociala som finansiella ansvar på myndigheter, arbetslöshets- och socialförsäkringssystemet till skada för både enskildas välfärd och samhällsekonomin. Likaså illustrerar ohälsoproblemen brister och otydlighet i gränssnittet mellan välfärdstjänster och trygghetssystem. För såväl ekonomi som för välfärdsansvaret är dessa frågor av stor betydelse vilket borde ha återspeglats såväl i direktiv som i kommitténs analys.

6. I kapitel 2 och 3 ges översiktliga beskrivningar av utvecklingen av välfärden. I flera fall anges det med ett generaliserat språkbruk om vad "vi" anser och om "våra" värderingar och livsmönster. Erfarenheten visar att stor försiktighet bör iaktas när det gäller generaliseringar av detta slag. Jag menar att de växande klyftorna och den omfattande segregationen vad gäller arbetsvillkor och välfärd borde givits en mer framskjuten behandling. Ojämlighetens sociala bestämningsfaktorer som t.ex. klass, kön, etnisk bakgrund, ålder och funktionshinder gör att förutsättningarna förändrats för en effektiv välfärdspolitik på såväl nationell som lokal nivå. De regionala skillnaderna gör bilden än mer komplex. Även dessa förhållanden borde bättre avspeglas i kommande direktiv och utredningsarbete.
7. Trots att kommittén förtjänstfullt valt att utgå från ett medborgarperspektiv, påverkas en del resonemang ändå av den pågående polariserade debatten med utgångspunkt i förvaltningstraditioner och revirtänkande. Jag hade önskat att vi mer konsekvent kunnat förhålla oss till det allt starkare medborgarperspektiv som följer av ökade krav på att mänskliga rättigheter garanteras. Ett sätt hade varit att som en fallstudie exempelvis ha använt sig av funktionshindrades eller invandrares perspektiv i syfte att granska hur jämlikhetskrav och likabehandling tillgodoses inom olika samhällsområden. Internationella rättighetskonventioner av olika slag liksom EU-direktiv angående förbud mot diskriminering och stadgan om grundläggande rättigheter tenderar att ge upphov till ändrade förutsättningar för politiken med bl.a. en tilltagande judikalisering som följd. Diskussionen om ökade inslag av rättighetslagstiftning måste även ses i detta sammanhang. Enligt min mening krävs ett helt

annat fokus på dessa frågeställningar i det framtida utredningsarbetet utan att göra avkall på den demokratiska frågeställningen om det lokala handlingsutrymmet.

8. Kommittén har på ett realistiskt sätt prioriterat frågan om den framtida spänningen mellan resursbas och välfärdsåtagande. Med tanke på det borde frågan om den växande klyftan mellan hur hushållens och den offentliga välfärdens ekonomi utvecklas ha analyserats närmare. Att tala om en begränsning av det offentliga åtagandets välfärdsambitioner samtidigt som den privata konsumtionen andel av tillväxten kraftigt ökar hotar solidariska politiska ambitioner och den sociala sammanhållningen. Utredningen bör framöver – eftersom det ännu inte hunnit med – seriöst försöka bedöma hot och möjligheter avseende välfärdens ekonomiska förutsättningar. Detta torde också komma att innefatta frågorna om möjligt skatteuttag, skatteutjämning och alternativa finansieringsmetoder bl.a. i form av en utvidgning av socialförsäkringssystemet.
9. Kommittén har med all rätt – utifrån ekonomiska och demografiska framtidsbedömningar – noterat hotfulla perspektiv för såväl välfärd som för regional utveckling. Kanske har därmed ett antal positiva möjligheter kommit något i skymundan. Det finns faktiskt fördelar i småskaligheten och också möjligheter till kreativa lösningar i ett glesbygdsperspektiv, vilket det också finns en rad exempel på idag. En ökad lokal handlingsfrihet, nya arbetsätt grundade i högre grad av social delaktighet kan i kombination med utnyttjande av modern kommunikationsteknik ge påtagliga möjligheter för såväl tillväxt som för välfärdens organisering. Det är viktigt att starkare lyfta fram också detta mer optimistiska perspektiv med utgångspunkt i det lokala demokratiska engagemanget – samtidigt som ett realistiskt och mer dystert ekonomiskt och demografiskt perspektiv tydliggörs.
10. Slutligen menar jag också att en analys av samhällsorganisationens struktur och ansvarsfördelning rör vid många grundläggande frågor. Detta ställer stora krav på de politiska partiernas sätt att behandla frågorna. Helhetssyn och övergripande synsätt måste vara ledstjärnor – inte revirbevakning efter förvaltningsgränser. Bakom frågor om gränsdragning och huvudmannaskap i samhällsorganisationen finner vi bestämda maktstrukturer och ekonomiska och sociala fördelningar bl.a. i

relation till klass och kön. Dessutom finns olika synsätt på det demokratiska folkstyrets utformning och räckvidd. Nationella, regionala och lokala perspektiv och intressen komplicerar ytterligare bilden. Senare decenniernas ökade internationella marknadstryck på ekonomierna har satt de demokratiska institutionerna under hård press. Det gör att ideologiska positioner säkerligen kommer att göra sig mer gällande även när kommittén – efter en förhoppningsvis bred och vital offentlig samhällsdebatt samt kompletterande regeringsdirektiv – tar itu med de konkreta lösningarna av problemen. Det ser jag fram emot.

# Referenser

## Riksdagstryck, propositioner och regeringens skrivelser

Regeringens proposition 1991/02:4 *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet.*

Regeringens proposition 2001/02:7 *Regional samverkan och statlig länsförvaltning.*

Regeringens proposition 2002/03:65 *Ett utvidgat skydd mot diskriminering.*

Regeringens proposition 2002/03: 132 *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet.*

Regeringens proposition 2003/04:01 *Budgetpropositionen för 2004.*

Regeringens proposition 2003/04:02 *Förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön.*

Regeringens skrivelse 2002/03:30 *Uppföljning av den Nationella handlingsplanen för äldrepolitiken.*

Riksdagens revisorer, Rapport 2001/02:15 *Nationella mål i kommunernas äldreomsorg.*

Riksdagens revisorer, Förslag till riksdagen 2002/03:RR21 *Statens styrning av kommunerna.*

**Departementsserien m.m.**

Ds 2000:60 *Bra träffbild, fast utanför tavlan – en ESO-rapport om EU:s strukturpolitik.*

Ds 2002:7 *Hoten mot kommunerna – en ESO-rapport om ansvarsfördelning och finansiering i framtiden.*

Ds 2003:2 *Finansiell samordning på rehabiliteringsområdet.*

Ds 2003:16 *Precooking in the European Union – The World of Expert Groups.*

Socialdepartementet, Projektet för högspecialiserad vård *Svensk riks- och regionsjukvård.* Pm 2003-06-12.

Socialdepartementet, Projektet för högspecialiserad vård *Klinisk forskning.* Pm 2003-10-02.

**Statens Offentliga Utredningar**

SOU 1974:84 *Stat och kommun i samverkan.*  
(Länsberedningen)

SOU 1983:39 *Politisk styrning – administrativ självständighet.*  
(Förvaltningsutredningen)

SOU 1990:44 *Demokrati och makt i Sverige.*  
(Maktutredningen)

SOU 1997:30 *Europa och staten. Europeiseringens betydelse för svensk statsförvaltning.* (Förvaltningspolitiska kommissionen)

SOU 1997:57 *I medborgarnas tjänst – En samlad förvaltningspolitik för staten.* (Förvaltningspolitiska kommissionen)

SOU 1998:6 *Ty makten är din ... Myten om det rationella arbetslivet och det jämställda Sverige.* (Kvinnomaktutredningen)

SOU 1998:105 *Minska regleringen av kommuner och landsting.*  
(Avregleringsutredningen)

SOU 2000:7 *Långtidsutredningen 1999/2000.*

SOU 2000:1 *En uthållig demokrati – Politik för folkstyrelse på 2000-talet.* (Demokratiutredningen)

SOU 2000:78 *Rehabilitering till arbete – en reform med individen i centrum.* (Utredningen om den arbetslivsinriktade rehabiliteringen)

SOU 2000:85 *Regionalt folkstyre och statlig länsförvaltning.*  
(Parlamentariska regionkommittén)

SOU 2000:87 *Regionalpolitiska utredningens slutbetänkande.*

SOU 2001:2 *Effektiv hushållning med naturresurser.*  
(Resurseffektivitetsutredningen)

SOU 2001:48 *Att vara med på riktigt.*  
(Kommunaldemokratiutredningen)

SOU 2001:52 *Välfärdstjänster i omvandling.*  
(Kommittén Välfärdsbokslut)

SOU 2001:57 *Välfärdsstatens finansiering under 1990-talet.*  
(Kommittén Välfärdsbokslut)

SOU 2001:79 *Välfärdsbokslut för 1990-talet.*  
(Kommittén Välfärdsbokslut)

SOU 2002:5 *En handlingsplan för ökad hälsa i arbetslivet.*  
(Utredningen om en handlingsplan för ökad hälsa i arbetslivet)

SOU 2002:14 *Statlig tillsyn. Granskning på medborgarnas uppdrag.*  
(Tillsynsutredningen)

SOU 2002:32 *Vinst för vården.*  
(Utredningen Vårdens ägarformer)

SOU 2002:82 EU – demokratiskt och effektivt?  
(EU 2004-kommittén)

SOU 2002:103 *Utjämnning av LSS-kostnader.*  
(Kommittén utjämnning av LSS-kostnader)

SOU 2002:105 *Klart som vatten.*  
(Utredningen svensk vattenadministration)

SOU 2002:121 *Skollag för kvalitet och likvärdighet.*  
(1999 års skollagskommitté)

SOU 2003:13 *AHA, utredningsinstitut och mötesplats.*  
(Utredningen om analys av hälsa och arbete)

SOU 2003:55 *Digitala tjänster – hur då? En IT-politik för resultat och nytta.* (IT-kommissionen)

SOU 2003:57 *Alternativ finansiering av offentliga tjänster.*  
(Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2003)

SOU 2003:75 *Etablering i Sverige – möjligheter för individ och samhälle.* (Utredningen om flyktingmottagande och introduktion)

### Övrig litteratur

Amnå, Erik (red.) (1995) *Medmänsklighet att hyra? Åtta forskare om ideell verksamhet.*

Amnå, Erik & Munck, Ingrid ”Vem kan göra sig hörd?” i Ungdomsstyrelsen (2003) *Dom kallar oss unga. Ungdomsstyrelsens Attityd- och värderingsstudie 2003.* Skrift 2003:1.

Arbetsmarknadsverket (2003) *Arbetsförmedling i Sverige – styrdokument.* Version 2.0 okt 2003.

Arbetsmiljöverket & SCB (2002) *Arbetsmiljön 2001.*  
Statistiska meddelanden AM 68 SM 0201.



Berglund, Tomas (2003) Arbetsvillkor och sociala jämförelser. Resultat av en enkätundersökning. [www.sociology.gu.se/ungdom.html](http://www.sociology.gu.se/ungdom.html). Sociologiska institutionen, Göteborgs universitet.

Brorström, Björn & Siverbo, Sven (2001) *Institutioner och individer. Om utveckling i framgångsrika kommuner.*

Brottsförebyggande rådet (1998) *Brottsutvecklingen i Sverige 1995–1997.*

Brottsförebyggande rådet (2001) *Brottsutvecklingen i Sverige 1998–2000.*

Ehn, Peter (2002) *Var sak på sin plats? – en studie av ansvarsfördelningen mellan stat, landsting och kommuner.* PM Score, Stockholms universitet.

Esping, Hans (1994) *Ramlagar i förvaltningspolitiken.*

Europaparlamentet (2001) *Europa 2002. EU inför utvidgningen.*

Fölster, Stefan & Hallström, Olof & Morin, Anders & Renstig, Monica (2003) *Den sjuka världen.*

Grant, Charles (1995) *Delors, Architecte de l'Europe.*

Gustavsson, Sverker "När är samgående bättre än samarbete?" i Nilsson, N. *Den nya regionen.* SOM-institutet Rapport 2000:25.

Gustavsson, Sverker "Lagstiftning och nationell identitet" i Svensk Juristtidning 2000:85.

Göteborgs universitet *SOM-undersökningarna 1986–2000.*

Hammarström, Gunhild "Visioner eller realiteter? Generationskillnader i synen på att ta hand om äldre." i Försäkringskassförbundet (2000) *I väntan på framtiden.* Rapport från forskarseminariet i Umeå januari 2000.

Hettne, Jörgen (2003) Subsidiaritetsprincipen: Politisk granskning eller juridisk kontroll? Sieps Rapport 2003:4.

Hjertqvist, Johan (2003) *Hembesök eller telefonkö – primärvården i Sverige, Danmark och Belgien.*

Högskoleverket (2003) *Arbetsmarknad och högskoleutbildning.* Rapport 2003:27 R.

Johansson, Folke & Nilsson, Lennart & Strömberg, Lars (2001) *Kommunal demokrati under fyra decennier.*

Landstingsförbundet (2002) *Landstingens ekonomi – maj 2002.*

Landstingsförbundet (2002) *Landstingens ekonomi – december 2002.*

Landstingsförbundet (2002) *Svensk hälso- och sjukvård under 1990-talet.*

Landstingsförbundet (2003) *Att vänta på vård.*

Landstingsförbundet & Svenska Kommunförbundet (2001) *Sex år i EU.*

Landstingsförbundet & Svenska Kommunförbundet (2002) *Interkommunal samverkan.*

Landstingsförbundet & Svenska Kommunförbundet (2002) *Spektrum för självstyre – rum för demokrati.*

Landstingsförbundet & Svenska Kommunförbundet (2002) *Kommunernas marknadsanvändning 2001.*

Landstingsförbundet & Svenska Kommunförbundet (2003) *Demokratins geografiska gränser – en antologi om storlek, demokrati och effektivitet.*

Langdahl, Fredrik & Almer, Josefin (2003) *Befogenhetsfördelning mellan EU och medlemsstaterna.* Sieps Rapport 2003:2.

Långtidsutredningen 1999/2000 *Kommer det att finnas en hjälpande hand? – en analys av framtida behov och kostnader för vården och omsorgen om de äldre 2000–2003*. Bilaga 8.

Länsstyrelsen i Västmanlands län (2003) *Befolkning i Västmanlands län 2010*. Näringslivsenheten 2003:6.

Lidström, Anders (2003) *Kommunsystem i Europa*.

Lindh, Thomas "Åldersstrukturen och de offentliga finanserna." i Molander, Per & Andersen, Torben (red.) (2002) *Alternativ i välfärdspolitiken*.

Magnusson, Lars "Globaliseringen styr arbetslivets och välfärdens utveckling" ur *Framtider* 2003:2, Institutet för framtidsstudier.

Olsson, Hans & Nordén, Carl J. (2000) *Befolkningsutveckling och den framtida välfärden*. TCO.

Norman, Richard (2000) *När kartan förändrar affärslandskapet*.

NOU 1982:3 *Maktutredningen. Slutrapport*.

NUTEK (2003) *Nationell samordning för regional utveckling – slutrapport*.

Ottosson, Jan & Magnusson, Lars "Den svenska ekonomin i globaliseringens tidevarv – en lägesrapport" i *Tvärsnitt* 2003:1.

Pensionsforum & Industriförbundet & SACO (2000) *Riskerar Sverige en kompetensdränering?* Rapport 4.

Premfors, Rune (2000) *Den starka demokratin*.

Premfors, Rune & Ehn, Peter & Haldén, Eva & Sundström, Göran (2003) *Demokrati & byråkrati*.

Riksförsäkringsverket (2001) *Socialförsäkringsboken 2001. Årets tema: Välfärd på äldre dar*.

Riksrevisionsverket (2003) *Att styra genom att komma överens. En granskning av utvecklingsavtalets förutsättningar för att vara ett effektivt styrmedel*. Rapport 2003:12.

Riksskatteverket (2000) *Vår förvaltning år 2010 – i globaliseringens spår*. RSV Rapport 2000:9.

Riksdagens Jubileumsfond & Justitiedepartementet (2001) *Rösträtten 80 år. Forskarantologi*.

Skolverket (2003) *Behov och tillgång på pedagogisk personal – Skolverkets bedömning 2003*. Dnr 01-2003:1751.

Socialstyrelsen (2001) *Folkhälsorapport 2001*.

Socialstyrelsen (2002) *Vårdens värde*.

Socialstyrelsen (2003) *Socialtjänsten i Sverige. En översikt 2003*.

Socialstyrelsen (2002) *Hälso- och sjukvårdsstatistisk årsbok 2002*.

Statistiska Centralbyrån (2002) *Arbetskraftsprognos 2002, Utvecklingen fram till år 2020*. Information om utbildning och arbetsmarknad 2002:1.

Statistiska Centralbyrån (2003) *Tid för vardagsliv*.

Statistiska Centralbyrån (2003) *Välfärd och ofärd på 90-talet*.

Statens institut för kommunikationsanalys (2003) *SIKA:s årsbok 2003*.

Statens institut för kommunikationsanalys (2002) *Persontransporternas utveckling till 2010*. Rapport 2002:1.

Statens institut för kommunikationsanalys (2002) *Jämställda transporter. Etappmål för ett jämställt transportsystem*. Rapport 2002:5.

Statskontoret (2001) *Staten i omvandling 2001*.  
Rapport 2001:15.

Statskontoret (2003) *Statsbidragen till kommuner och landsting*.  
Rapport 2003:5.

Statskontoret (2003) *Reglering av ansvar och ansvarsutkrävande*.  
Rapport 2003:11.

Statskontoret (2003) *Förvaltningen i medborgarens ögon*.  
Dnr 2003/97-5.

Statskontoret (2003) *Statens styrning – en egeninitierad förstudie om relationerna mellan staten, landstingen och kommunerna*.  
Rapport 2003:16.

Strandberg, Urban (1995) *Självständighet eller statsbundenhet. Den kommunideologiska idédebatten 1962–1974*. CEFOS rapport 2.

Sundström, Björn ”Är det dags för en ny indelningsreform?” i Landstingsförbundet & Svenska Kommunförbundet (2003) *Demokratins geografiska gränser – en antologi om storlek, demokrati och effektivitet*.

Svallfors, Stefan ”Åsikter om svensk välfärdspolitik i komparativ belysning.” i Försäkringskasseförbundet (2003) *Sjukskrivning – försäkring eller försörjning*. Rapport från forskarseminariet i Umeå januari 2003.

Svenska Kommunförbundet (1998) *En samlad lag om vård och omsorg? Ett diskussionsunderlag*.

Svenska Kommunförbundet (1999) *Frågor om framtidens välfärd. En idéskrift*.

Svenska Kommunförbundet (2000) *Att sörja för äldre. En kunskapsöversikt*.

Svenska Kommunförbundet (2000) *Hur långt är ett snöre? En bok om människor, kommunen och framtiden*.

Svenska Kommunförbundet (2002) *Kommunala framtider – en långtidsutredning om behov och resurser till år 2050.*

Svenska Kommunförbundet (2002) *Aktuellt om äldreomsorgen.*

Svenska Kommunförbundet (2003) *Aktuellt om äldreomsorgen.*

Svenska Kommunförbundet (2003) *Aktuellt om skola och barnomsorg.*

Svenska Kommunförbundet (2003) *Kommunernas ekonomiska läge – november 2003.*

von Otter, Casten (2003) *Låsningar och lösningar i svenskt arbetsliv. Slutsatser från en trendanalys.* Arbetslivsinstitutet.

Ungdomsstyrelsen (2003) *De kallar oss unga. Ungdomsstyrelsens Attityd- och värderingsstudie 2003.* Skrift 2003:1.

Ungdomsstyrelsen (2003) *Politiska ungdomsförbund ökar kraftigt.* Pressmeddelande 2003-11-13.

Vetenskapsrådet (2003) *Förändring och nyorientering inom den offentliga sektorn – utvärdering av ett forskningsprogram.* Rapport 2003:3.

Västra Götalandsregionen (2002) *Sjukhusens produktivitetstutveckling 1998–2001.*

Västra Götalandsregionen (2002) *Fördjupad analys av produktivitetstutvecklingen vid regionens sjukhus.*

Wennergren, Bertil ”Offentlig förvaltning som fullgörs av ledamöter i kommunala nämnder” i Marcusson, Lena (red.) (1999) *Festskrift till Fredrik Sterzel.*

## Underlagsrapporter framtagna inom sekretariatet eller på uppdrag av kommittén

Lemne, Marja & Strömberg, Ingrid (2003) *Från ansvarskiften till samordning – om ansvarsförändringar mellan staten, kommunerna och landstingen under 30 år.*

Naturvårdsverket (2003) *Natura 2000 – svensk ansvarsfördelning.*

Nilsson, Ylva (2003) *Livsstils- och attitydförändringar bland svenskar – ett scenario för framtida attityder till välfärden.*

Sekretariatet (2003) *Hälso- och sjukvården och dess utmaningar.*

Sekretariatet (2003) *Tillväxt och regionalisering.*

Sekretariatet (2003) *Skolan – samhällsorganisation, ansvar och styrning.*

Sekretariatet (2003) *Äldreomsorgen – samhällsorganisation, ansvar och styrning..*

Statskontoret (2003) *EU:s påverkan på svensk förvaltning – en sammanfattning.*

Statskontoret (2003) *Hur styr staten kommunerna? Ett förslag till kartläggnings- och analysmodell.*

Underlagsrapporterna är tillgängliga på kommitténs hemsida [www.sou.gov.se/ansvar](http://www.sou.gov.se/ansvar)

# Kommittédirektiv



## Översyn av strukturen och uppgiftsfördelningen inom samhällsorganisationen

Dir.  
2003:10

---

Beslut vid regeringssammanträde den 23 januari 2003.

### Sammanfattning av uppdraget

En parlamentarisk kommitté tillkallas med uppdrag att se över strukturen och uppgiftsfördelningen inom samhällsorganisationen. Arbetet skall bedrivas i två etapper. I den första etappen skall kommittén 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. Kommittén skall även identifiera, belysa och övergripande analysera de samhällsförändringar som inverkar på och skulle kunna föranleda förändringar av strukturen och uppgiftsfördelningen i relationen mellan regeringen och de statliga förvaltningsmyndigheterna. Kommitténs skall i sitt arbete utgå från en övergripande beskrivning av rådande struktur och uppgiftsfördelning, där såväl brister som förtjänster med nuvarande ordning identifieras. För den första etappen skall kommittén redovisa ett delbetänkande senast den 15 december 2003.

I den andra etappen skall kommittén göra en fördjupad analys och bedömning av strukturen och uppgiftsfördelningen. Kommittén skall också i de delar där den finner det motiverat föreslå förändringar. Regeringen avser återkomma med tilläggsdirektiv för denna del av uppdraget.



## Bakgrund

Mot bakgrund av de stora förändringar som samhället i dag genomgår och de utmaningar och möjligheter som detta innebär anser regeringen att det finns behov av att se över strukturen och uppgiftsfördelningen inom samhällsorganisationen.

Regeringen har också i propositionen Regional samverkan och statlig länsförvaltning (prop. 2001/02:7) framhållit behovet av att mer samlat och långsiktigt se över uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan de olika nivåerna i samhällsorganisationen och aviserat en mer genomgripande översyn. Regeringens ställningstagande grundar sig på förslagen i den parlamentariska regionkommitténs (PARK) betänkanden, Regional frihet och statligt ansvar (SOU 1998:166) och Regionalt folkstyre och statlig länsförvaltning (SOU 2000:85).

### *Generell välfärdspolitik och tillväxt*

Den generella välfärden bygger på grundläggande värderingar om solidaritet, omtanke, rättvisa, jämlikhet och jämställdhet mellan kvinnor och män. Utformningen av välfärdspolitiken har skett utifrån övertygelsen att medborgarna har vissa grundläggande sociala rättigheter och att det är ett offentligt ansvar att tillförsäkra medborgarna dessa rättigheter. Utgångspunkten för den generella välfärden är att den skall fördelas efter behov och inte efter ekonomiska resurser. Välfärdspolitiken har i dag ett brett stöd.

Det råder ett ömsesidigt beroendeförhållande mellan välfärd och tillväxt. Utan tillväxt minskar de resurser som välfärdspolitiken strävar efter att fördela rättvist. Det är emellertid inte bara välfärden som är beroende av tillväxt, även det motsatta gäller. För att alla skall kunna vara med och bidra till tillväxten är välfärd i form av barnomsorg, utbildning och sjukvård av god och likvärdig kvalitet en förutsättning. För allt fler individer och företag i vårt land är den service som kommuner och landsting svarar för en viktig konkurrensfaktor. Målet för politiken måste därför vara att välfärden, i form av goda levnadsvillkor och en fungerande service med likvärdig kvalitet, säkras i hela landet. Därtill medför detta mål, oaktat nivån på den ekonomiska tillväxten, krav på att de resurser som kommer samhällsorganisationen tillgodo används på ett kostnadseffektivt sätt.

*Den svenska förvaltningsmodellen*

Det finns visserligen inte någon oomtvistad definition av vad som kännetecknar den svenska förvaltningsmodellen. Likväl är det vissa särdrag som återkommer mer frekvent än andra när modellen beskrivs. Till dessa hör det något paradoxala förhållandet att Sverige är en enhetsstat med en stark statsmakt som i princip har befogenhet att uttrycka sin vilja inom alla verksamhetsområden, oavsett uppgiftsfördelningen. Samtidigt har vi en långtgående kommunal självstyrelse med ett mycket vidsträckt ansvarsområde.

Ett annat särdrag utgörs av den s.k. dualismen, vilken innebär att de statliga myndigheterna visserligen lyder under regeringen men till skillnad mot i andra länder inte utgör en del av regeringskansliet. De fattar på grundval av lagstiftning och regeringens direktiv sina beslut på eget ansvar och regeringens ledamöter har i formell mening inte något politiskt ansvar för besluten inför riksdagen. Självständigheten i förhållande till regeringen gäller i alla ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda eller mot kommuner eller som rör tillämpning av lag. Bortsett från denna begränsning finns inga hinder för regeringen att styra den statliga förvaltningen.

*Struktur och uppgiftsfördelning*

Enligt regeringsformen har riksdag och regering det yttersta ansvaret för den offentliga verksamheten och för det politiska beslutsfattandet. Det är emellertid inte praktiskt möjligt för riksdag och regering att själva utföra alla de uppgifter som krävs för att den beslutade politiken skall kunna genomföras. Därtill finns det i Sverige ett grundläggande samförstånd om att det politiska ansvaret för olika uppgifter behöver fördelas mellan olika nivåer.

I samband med uppbyggnaden och utvecklandet av det moderna välfärdssamhället har kommunernas uppgifter successivt ökat. Genom att skapa större och resursmässigt starkare kommuner har det varit möjligt att låta en stor del av samhällets serviceproduktion ske i kommunerna. För landstingen har främst sjukvårdens utbyggnad inneburit en alltmer omfattande verksamhet.

Vissa delar av den offentliga verksamheten anses emellertid utifrån mer principiella ställningstaganden vara statliga uppgifter. Det gäller uppgifter med anknytning till hela riket där enhetlighet och överblick fordras, t.ex. utrikespolitiken, försvaret, rättsväsendet,

socialförsäkringen samt arbetsmarknads- och delar av näringspolitiken. Inom flera av dessa områden spelar dock den kommunala nivån en viktig roll och det har på senare tid blivit mer betydelsefullt att uppgifterna inom skilda områden löses i samverkan mellan stat, kommun och landsting.

Några tydliga generella regler för strukturen och uppgiftsfördelningen inom samhällsorganisationen finns inte, vare sig när det gäller verksamhetsområden eller verksamhetsformer. Särskilt uppgiftsfördelningen är en fråga som ofta innebär komplicerade avvägningar mellan olika värden och intressen. I ett lite längre tidsperspektiv har olika principer, modeller, avvägningar och resultat av kompromisser lagrats på varandra.

### Behovet av en översyn

Samhället genomgår i dag stora förändringar. Nya beteenden och behov, ekonomiska, demografiska och teknologiska faktorer, liksom EU-medlemskapet och internationaliseringen i stort, ställer samhällsorganisationen inför betydande utmaningar. Samtidigt skapar dessa förändringar förutsättningar för en dynamisk utveckling. Kraven på flexibilitet ökar. Förändringarna har också inneburit att den rådande uppgiftsfördelningen mellan staten, kommunerna och landstingen allt oftare kommit att diskuteras och ifrågasättas. I första hand genom EU-medlemskapet har också en av grundpelarna i den svenska förvaltningsmodellen, den organisatoriska uppdelningen i relativt små politikutförande departement och organisatoriskt fristående myndigheter, kommit att ifrågasättas.

De uppgifter som staten, kommuner och landsting har att utföra är av olika karaktär. I varierande utsträckning har dessa uppgifter påverkats av pågående samhällsförändringar. Det finns ett behov av att identifiera vilka samhällsförändringar som inverkar eller kan komma att få stor inverkan på strukturen och uppgiftsfördelningen. Nedan ges några exempel på förändringar som är betydelsefulla i det sammanhanget.

#### *Demografi och ekonomi*

Den demografiska situationen i Sverige genomgår en snabb förändring. Befolkningen i stora delar av landet minskar, bl.a. genom

att unga kvinnor söker sig till utbildning i universitets- och storstäderna. Befolkningsminskningen tillsammans med en allt högre genomsnittsålder påverkar skatteintäkter, statsbidrag och kostnader. En minskande befolkning innebär också att det kan bli svårt att upprätthålla grundläggande samhällsservice med god kvalitet, t.ex. sjukvård, utbildning och dagligvaruhandel. Samtidigt öppnar teknikutvecklingen för en bibehållen, eller rent av ökad, servicenivå inom vissa områden.

Uppgiften att upprätthålla en grundläggande samhällsservice i glesbefolkade områden innebär en betydande utmaning för staten, kommunerna och landstingen. För att ge alla kommuner och landsting likvärdiga ekonomiska förutsättningar i syfte att bibehålla och utveckla nivån på välfärd och service finns också ett utjämningsystem som tillsammans med ökad samverkan och nya alternativa lösningar används för att klara olika samhällsåtaganden.

Utvecklingen inom landet tenderar också att allt mer skilja sig åt. I storstadsområdena, vissa residensstäder, universitetsstäder och på den tätortsnära landsbygden ökar befolkningen. En i grunden positiv utveckling för dessa områden har dock lett till påfrestningar för kommuner och landsting inom bostadssektorn och infrastrukturen. Inom storstadsregionerna finns också stora sociala och ekonomiska skillnader.

Befolkningssammansättningen i Sverige har förändrats. Allt fler invånare har utländsk bakgrund. Den etniska, kulturella och religiösa mångfalden i samhället har ökat, vilket är en resurs som måste tas till vara och som ställer nya krav på samhällsorganisationen.

Den förestående generationsväxlingen innebär en stor prövning för den offentliga sektorn och inte minst för staten. Närmare en fjärdedel av de statsanställda kan förväntas pensioneras inom de närmaste 10-15 åren. Det finns därmed risk för stora kompetensförluster.

Behovet av vård och omsorg kan också förväntas att öka, bl.a. beroende på en allt större andel äldre. Detta medför i sin tur en växande belastning på de offentliga utgifterna då en ökad andel äldre skall försörjas av en minskad andel i förvärvsaktiv ålder. Sammantaget innebär den demografiska utvecklingen stora utmaningar för de offentliga verksamheterna.

*Förändrade behov och beteenden*

Det pågår en förskjutning i människors attityder och beteenden som innebär en minskad auktoritetstro och en ökad självständighet. Utvecklingen ställer stora krav på samhällsorganisationen att anpassa investeringar, kommunikationer och service till medborgarnas förändrade behov och allt större krav när det gäller olika samhällstjänsters kvalitet och tillgänglighet.

I dagens samhälle fördelar människor allt oftare boende, arbete och fritid mellan olika kommuner. Dessutom sker detta inom allt större geografiska områden – de lokala arbetsmarknadsregionerna tenderar att växa. Samtidigt är den offentliga verksamheten ofta organiserad utifrån traditionella administrativa gränser. De administrativa regionerna har stor betydelse, här tas beslut om viktiga offentliga investeringar inom bl.a. utbildning, infrastruktur och näringspolitik. Den ekonomiska tillväxtens mekanismer sammanfaller dock sällan med de administrativa regionernas indelning. Det finns också exempel på gräns- och nivåövergripande samarbete, t.ex. i vissa läns arbete med de regionala tillväxtavtalen, i strukturfondsarbetet, i olika former av länsövergripande kommunal samverkan samt i de lokala utvecklingsavtalen inom storstadspolitiken.

Sammantaget har behovet av samplanering över de administrativa gränserna ökat, liksom behovet av att i ökad utsträckning leva upp till medborgarnas högt ställda krav. Detta gäller inom många olika områden, t.ex. bostäder, kommunikationer, näringsliv och miljö.

*Internationalisering och EU-medlemskap*

Sverige påverkas alltmer av omvärlden. Detta sker framför allt genom medlemskapet i Europeiska unionen. Det fördjupade samarbetet inom EU påverkar i grunden förutsättningarna för utvecklingen inom många områden. Inom exempelvis hälso- och sjukvården har samarbetet mellan medlemsstaterna intensifierats. En diskussion pågår om hur patienternas valfrihet skall kunna öka och resurserna utnyttjas effektivare. Ett annat exempel är det gränsregionala samarbetet inom det ekonomiska och sociala området som sker inom ramen för EU-kommissionens gemenskapsinitiativ. Behovet av samarbete över nationsgränserna kommer dessutom att öka genom att unionen år 2004 utökas med ett antal nya länder.

Det ökade och fördjupade EU-samarbetet har också aktualiserat frågan huruvida den svenska förvaltningsmodellen är väl anpassad för de krav som EU-medlemskapet ställer. Bland annat har det ifrågasatts om det är en lämplig och effektiv ordning att Sverige i förhandlingsarbetet inom unionen ofta företräds av myndighetstjänstemän, när andra länder representeras av tjänstemän från sina ministerier.

För staten, kommuner och landsting har 1990-talet inneburit en kraftig ökning av internationella kontakter och internationellt inriktat arbete. Exempel på detta är vänortssamarbetets utveckling och de insatser i Östersjöregionen som kommuner och landsting genomför. EU-medlemskapet har främst genom strukturfondsarbetet givit kommuner och landsting ett ökat ansvar tillsammans med staten för den lokala och regionala utvecklingen.

Inom EU finns ett flertal olika förslag och idéer som innebär en ökad roll för de regionala och lokala nivåerna i EU-arbetet. I kommissionens vitbok om nya styrelseformer föreslås en rad åtgärder bl.a. en flexiblere lagstiftning, den s.k. öppna samordningsmetoden, samreglering och trepartsavtal.

Genom främst EU-medlemskapet har den regionala nivån hamnat i fokus för diskussioner om struktur och uppgiftsfördelning. Detta gäller inte bara i Sverige utan även i flera andra medlemsländer. För Sveriges del har bl.a. strukturfondsarbetet, demokratiseringssträvandena i ansökarländerna och insatser i Östersjöområdet spelat en stor roll för denna utveckling. I Sverige har regionaliseringen kommit i fokus genom de s.k. regionförsöken med överföring av vissa uppgifter från länsstyrelsen till självstyrelseorganen i Skåne, Västra Götalands, Kalmar och Gotlands län. Möjligheten att överta vissa uppgifter från länsstyrelsen har nu utsträckts till att gälla hela landet. Riksdagen beslöt med anledning av regeringens förslag i propositionen om regional samverkan och statlig länsförvaltning (prop. 2001/02:7, bet. 2001/02:KU7, rskr. 2001/02:138) att det skall vara möjligt att i samtliga län bilda kommunala samverkansorgan. Ett samverkansorgan utgörs av ett kommunalförbund där samtliga kommuner i ett län är medlemmar och där även landstinget kan vara medlem.

### *Teknikutveckling*

Den allt snabbare teknikutvecklingen påverkar de grundläggande förutsättningarna för många verksamhetsområden. Ett exempel är

hälso- och sjukvårdsområdet där de medicinska och medicintekniska landvinningarna samt utvecklingen på IT-området skapar helt nya förutsättningar att förebygga sjukdom samt erbjuda behandling och vård. För att de möjligheter som öppnas på bästa sätt skall kunna tas till vara måste hälso- och sjukvårdens grundläggande struktur och inriktning kontinuerligt utvecklas. Samtidigt som denna utveckling kommer att medföra stora välfärdsvinster för den enskilde kommer den också att medföra krav på ett ökat resursutrymme för sektorn.

Informations- och kommunikationstekniken är ett viktigt instrument för ökad tillgänglighet och bättre service i den offentliga verksamheten. Utvecklingen av brukarorienterade elektroniska tjänster ställer ökade krav på samverkan inom den offentliga sektorn. Vidare innebär en utveckling där traditionella hierarkiska organisationsstrukturer allt oftare ersätts av nätverk en stor utmaning för samhällsorganisationen. Utvecklingen skapar emellertid också stora möjligheter.

### *Förändrad styrning*

Styrningen inom den offentliga verksamheten har förändrats under de senaste decennierna. Bland annat har rättighets- och ramlagstiftningen samt EU-medlemskapet givit förvaltningsmyndigheter, domstolar och EU ett större inflytande över lagstiftningen och dess tillämpning. Från kommuner och landsting har det framförts kritik mot den utvecklingen och vad man uppfattar som en ökad detaljreglering som inskränker den kommunala självstyrelsen och dessutom ger kommuner och landsting betydligt ökade utgifter för verksamheten. När det gäller beslutsfattandet inom EU har därför önskemål framförts från den kommunala nivån om större insyn och inflytande i processen.

Den alltmer utvecklade resultatstyrningen har vidare ökat kraven på uppföljning och utvärdering. Resultatstyrningen och EU-medlemskapet har också bidragit till att de informella kontakterna mellan departement och myndigheter har ökat i omfattning. Vidare har inslaget av marknadsorienterade styr- och organisationsmodeller i den offentliga verksamheten ökat, t.ex. i form av bolagisering och köp av service av privata entreprenörer.

Nya arbetssätt har tillkommit i form av nationella och internationella partnerskap, nätverk och andra mer informella samverkansformer. Detta har inneburit att en mångfald av styrmodeller

och organisationsstrukturer utvecklats. Sett i stort har samhällsstrukturen blivit mer komplex, vilket leder till krav på tydligare roller och synliga gränser för den offentliga verksamheten bl.a. för att inte insyn och ansvarsutkrävande skall försvåras. Vidare är en så enkel och tydlig samhällsorganisation som möjligt på alla nivåer av största intresse både för medborgare och näringsliv för att undvika att viktiga samhällsekonomiska vinster går förlorade.

### Syftet med översynen

Syftet med översynen är att undersöka den nuvarande samhällsorganisationens förutsättningar att klara välfärdsåtagandena i perspektivet av de stora samhällsförändringar som Sverige genomgår samt där det är motiverat föreslå förändringar med avseende på strukturen och uppgiftsfördelningen inom samhällsorganisationen. Ytterst är detta ett demokratiskt uppdrag. Det gäller att ge de folkvalda organen bättre förutsättningar att få genomslag för politiken och medborgarna bättre förutsättningar till inflytande, insyn och ansvarsutkrävande.

En utgångspunkt är att en långtgående kommunal självstyrelse skall upprätthållas inom ramen för ett starkt nationellt ansvar för medborgarnas rätt till likvärdig välfärd i hela landet, utan att därför det yttersta ansvaret rubbas hos riksdag och regering för den offentliga verksamheten och för det politiska beslutsfattandet.

Medborgarna skall även fortsättningsvis tillförsäkras likvärdiga förutsättningar oavsett bostadsort. En grundläggande princip för översynen är en fortsatt solidarisk finansiering av samhällets välfärdsåtaganden.

Det är också väsentligt att den framtida samhällstrukturen klarar att skapa tillväxtförutsättningar samt att effektivt utnyttja samhällets resurser och tillvarata de möjligheter som finns t.ex. när det gäller teknikutveckling, internationalisering och främjandet av en hållbar utveckling som leder till en god miljö.

### Uppdraget

En parlamentarisk kommitté skall, i ett första skede, 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. Kommittén skall även identifiera, belysa och övergripande analysera de samhällsförändringar som inverkar på och skulle kunna föranleda förändringar av strukturen och uppgiftsfördelningen i relationen mellan regeringen och de statliga förvaltningsmyndigheterna. Kommitténs skall i sitt arbete utgå från en övergripande beskrivning av rådande struktur och uppgiftsfördelning, där såväl brister som förtjänster med nuvarande ordning identifieras.

I sitt arbete skall kommittén särskilt uppmärksamma följande: 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? Vilka konsekvenser har denna indelning för en effektiv samplanering när medborgarnas rörelsemönster förändras och bostads- och arbetsmarknadsregionerna blir allt större?

Hur påverkar internationaliseringen, särskilt samarbetet inom EU, det svenska politiska och administrativa systemet? Det gäller såväl den geografiska indelningen som behovet av tyngdpunktsförskjutningar inom samhällsorganisationen. Särskild uppmärksamhet skall ägnas åt den regionala nivåns roll. I det här sammanhanget bör också kommuners och landstings insyn och inflytande i EU:s beslutsfattande uppmärksammas.

En central frågeställning är om den svenska förvaltningsmodellen behöver anpassas till bl.a. de särskilda förutsättningar som EU-medlemskapet skapar.

På vilket sätt har den förändrade styrningen av den offentliga verksamhet, bl.a. utvecklingen när det gäller rättighets- och ramlagstiftningen, samt nya driftsformer och samarbetsmönster påverkat de folkvalda organens möjligheter att få genomslag för politiken? Hur påverkas förutsättningarna att fördjupa demokratin och medborgarnas möjligheter till inflytande, insyn och ansvarskrävande? Hur påverkas förutsättningarna för riksdagen och regeringen att ta och utkräva ansvar?

På vilket sätt påverkar strukturen och uppgiftsfördelningen inom samhällsorganisationen förutsättningarna att identifiera och åtgärda bristande jämställdhet?

Kommittén skall inte överväga uppgiftsfördelningen i sig mellan statliga myndigheter.

## Utredningsarbetet

Det första steget av uppdraget med belysning och övergripande analys skall redovisas i ett delbetänkande senast den 15 december 2003. Regeringen avser att återkomma i frågan om det fortsatta arbetets omfattning och inriktning.

Kommittén skall i etapp ett av sitt arbete företrädesvis utnyttja befintlig kunskap. Kommittén bör utnyttja olika öppna arbetsformer som frågepaneler, referensgrupper och seminarier.

Kommittén skall även ta del av erfarenheter från och följa utvecklingen i de län där det regionala utvecklingsansvaret överförs från länsstyrelsen till regionala självstyrelseorgan eller till kommunala samverkansorgan.

Kommittén skall vidare ta del av erfarenheter från och följa utvecklingen i de nordiska länderna.

I arbetet skall kommittén ha kontakt med berörda statliga kommittéer, särskilda utredare, projekt och organisationer, såsom den parlamentariska kommittén för översyn av det kommunala statsbidrags- och utjämningsystemet (dir. 2001:73), utredningen om tydligare och effektivare statlig tillsyn (dir. 2000:62) och det inom Socialdepartementet inrättade projektet för en översyn av den högspecialiserade vården (S 2002:D). Kommittén skall även ha kontakt med den utredning med uppdrag att utvärdera vården och omsorgen av äldre personer som regeringen avser att tillsätta inom kort.

(Finansdepartementet)