



Datum: 2024-11-27

Ärendenummer: SLK-2024-00829

Finansdepartementet

fi.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia: fi.ofa.k.remiss@regeringskansliet.se

Diarienummer: Fi2024/01460

Göteborgs Stads yttrande över remiss från Finansdepartementet - Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning (SOU 2024:43)

Samlad bedömning

Frågan om hur kommuner och stat samverkar är viktig och behöver kontinuerligt utvecklas. En tydlig ansvarsfördelning mellan stat och kommunerna samt statliga myndigheter emellan, ger kommunerna bättre möjligheter att fokusera på kärnverksamheterna. Göteborgs Stad delar utredningens slutsats att samverkan mellan stat och kommun behöver vara anpassad utifrån den specifika fråga som avses. Hur samverkan sker bör däremot generellt sett inte regleras via lagstiftning. Göteborgs Stad betonar vikten av att det är fråga om ömsesidig samverkan och att det kommunala självstyret respekteras.

Göteborgs Stad kan konstatera att utredningen i stor utsträckning fokuserar på det statliga perspektivet i samverkan. Göteborgs Stad bedömer att det i delar inte framgår vilka underlag, överväganden och bedömningar som ligger till grund för utredningens slutsatser och förslag vilket försvårar en värdering utifrån ett kommunalt perspektiv.

Förslag till lag om regeringens överläggningar med kommuner och regioner

Göteborgs Stad ser positivt på förslaget om en ny lag om regeringens överläggningar med kommuner och regioner och delar utredningens bedömning av behovet av överläggningar som präglas av regelbundenhet, långsiktighet och förutsägbarhet. Göteborgs Stad förutsätter, i likhet med utredningen, att finansiella frågor ges en framskjuten roll i överläggningarna. Kommuner och regioner ska själva få bestämma vilka som ska företräda dem vid överläggningarna men Göteborgs Stad kan konstatera att det kommer bli en utmaning att hitta en ändamålsenlig representation. Det bedöms viktigt att beakta kommunernas varierande förutsättningar i form av storlek, demografi och geografi. Göteborgs Stad förordar att de tre storstadskommunerna ges en stadigvarande roll i överläggningarna.

Förslag till lag om ändring i kommunallagen (2017:725)

Göteborgs Stad ser positivt till att förutsättningarna för distansdeltagande i fullmäktige och nämnder förtydligas utifrån de praktiska svårigheter i tillämpningen som uppmärksammats under pandemin. Det skulle dock behövas ytterligare förtydliganden avseende såväl vad som krävs för att uppfylla de grundläggande kraven för att anses närvarande vid sammanträdet som i vilka situationer det kan vara aktuellt för fullmäktige att besluta om att nämnderna ska sammanträda helt på distans.

Utifrån att utredningen gör bedömningen att det kan finnas situationer där fullmäktige på förhand ska kunna förutse att nämnderna behöver hålla sina sammanträden helt digitalt kan det ifrågasättas om det inte också i undantagsfall borde finnas en sådan möjlighet även för fullmäktige.

När det gäller förutsättningarna för distansdeltagande i 5 kap. 16 § kommunallagen ska deltagandet fortsatt ske genom ljud- och bildöverföring i realtid men i stället för att samtliga deltagarna ska kunna se och höra varandra och delta på lika villkor införs ett krav på att ordföranden kan säkerställa vem som deltar i sammanträdet och att den som deltar i sammanträdet kan följa sammanträdet och delta i behandlingen av ärendena. I utredningen förtydligas att ljud- och bildöverföring inte behöver användas oavbrutet för att förutsättningarna ska vara uppfyllda. Bildförbindelse ska användas för att säkerställa dels vem som deltar i sammanträdet, dels att ledamöterna deltar i sammanträdet från en lämplig plats. Bildförbindelse bör vidare användas när en ledamot på distans har ordet så att denne kan identifieras. Ordföranden ska omedelbart avbryta sammanträdet om den tekniska förbindelsen bryts till en enda av dem som deltar i sammanträdet så att hon eller han inte kan delta i sammanträdet på det sätt som anges. Sammanträdet ska då avbrytas tills dess att kontakten återupprättas.

Enligt Göteborgs Stads bedömning behöver det tydligare framgå hur ordföranden ska kunna avgöra att teknisk förbindelse till någon av ledamöterna har avbrutits i en situation där dessa deltar utan ljud- och bildöverföring. Det gör sig särskild gällande vid ett fullmäktigesammanträde där potentiellt många ledamöter skulle kunna delta på distans. Utredningen tar också upp att ”det kan behövas hjälp” för att kontrollera detta och det är en av anledningarna till att presidiet i kommunfullmäktige alltid ska vara på plats där sammanträdet hålls. Göteborgs Stad ser en risk med att den nya utformningen av lagtexten också kommer att kunna medföra otydligheter avseende om förutsättningarna för distansdeltagande är uppfyllda. Ordföranden har ett stort ansvar, men om denne inte märker att någon tappar uppkopplingen, eller att förutsättningarna att följa sammanträdet eller delta i behandlingen av ärenden försämras, behöver detta kunna uppmärksammas för att beslut inte ska kunna fattas av ledamöter som inte är att anse som närvarande i lagens mening. Göteborgs Stad anser därför att det behöver förtydligas hur ljud- och bild i realtid som anges i lagtexten förhåller sig till möjligheterna för ledamöterna att stänga av ljud- och bild och ändå anses närvarande på sådant sätt som framgår av utredningens resonemang.

För distansdeltagande i nämnderna ankommer det fortsatt på fullmäktige att besluta om i vilken utsträckning ledamöter får delta på distans. Det föreslås också ett tillägg om att fullmäktige ska besluta i vilken utsträckning samtliga ledamöter i en nämnd får eller ska delta i en nämnds sammanträden på distans. Genom förtydligandet regleras att nämndernas sammanträden inte behöver vara bundet till en fysisk plats utan, under förutsättning att fullmäktige beslutar om det, kan hållas helt digitalt och det ska i sådant fall också framgå av kallelsen till sammanträdet. I författningskommentaren anges att fullmäktige också ska besluta i vilken utsträckning samtliga ledamöter ska vara skyldiga att delta på distans, det vill säga om deltagande på distans i vissa fall ska kunna vara obligatoriskt i nämnderna. Det är enligt Göteborgs Stad otydligt hur ett sådant beslut ska utformas. Av utredningen framgår att förutsatt att fullmäktige i reglementet angett att deltagande i nämndens sammanträden i viss utsträckning ska kunna ske på distans för alla ledamöter, blir det därefter upp till nämnden att besluta om man vill utnyttja möjligheten

med obligatoriskt deltagande på distans. Det hade varit bra om det kunde exemplifieras i vilka situationer fullmäktige kan besluta om obligatoriskt distansdeltagande i nämnderna och vilket utrymme nämnden i sådant fall har att frångå detta. Om syftet är att nämnden själv ska kunna besluta om möjligheten att hålla helt digitala sammanträden borde det vara tillräckligt att den ges det mandatet av fullmäktige, utan att fullmäktige behöver besluta om i vilka situationer det ska vara obligatoriskt.

Utifrån det resonemang som förs i utredningen om att fullmäktige ska kunna besluta om obligatoriskt deltagande på distans i nämnderna kan det ifrågasättas om det inte också skulle kunna bli aktuellt för fullmäktige att sammanträda helt på distans. Utredningen gör här bedömningen att fullmäktiges grundläggande demokratiska betydelse och behovet av att vidmakthålla fullmäktiges legitimitet i det kommunala systemet talar för att sammanträdena ska äga rum på en fysisk plats och att samtliga ledamöter därför inte kan delta på distans. Även om allmänheten kan ha tillgång till fullmäktiges sammanträden via webbsändning, och offentlighetsprincipen därmed i och för sig kan upprätthållas, bör kommunmedlemmarna enligt utredningen ges tillfälle att närvara på plats vid fullmäktiges sammanträden. För kommunmedlemmarna kan detta inte minst ha ett stort symbolvärde. Det anförs också praktiska skäl till att presidiet ska vara samlat och kunna hjälpas åt att hålla sammanträdet om många ledamöter deltar på distans.

I en situation liknande den som var under pandemin, när människor inte skulle träffas och allmänheten inte skulle komma till fullmäktigemötena utan i stället uppmanades att följa sändningen digitalt för att minska risk för smittspridning, skulle det funnits skäl för att låta fullmäktige hålla sammanträden helt på distans. Enligt Göteborgs Stad hade det varit bra om möjligheten att sammanträda helt på distans i undantagssituationer fanns även för fullmäktige när förändringen nu görs i förhållande till nämndernas möjlighet att sammanträda helt på distans. Det bör sedan vara upp till fullmäktige själv att besluta om att använda sig av den möjligheten och då också kunna tillse att det praktiskt kan fungera att hålla ett sådant sammanträde samt att allmänheten kan följa mötet via webbsändning. Erfarenheterna från pandemin, där det behövde fattas brådskande beslut om ändringar av reglementen och arbetsordningar för att möjliggöra beslutsfattande, ger stöd för att det är viktigt att ha beredskap för att kunna tillämpa möjligheterna i en situation som kräver det.

Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion

Göteborgs Stad avstyrker utredningens förslag om en reglering som ställer krav på inrättandet av regionala kommunråd under ledning av landshövding och avråder från att sådana inrättas.

I förslaget anges att rådet ska vara ett organ för samverkan och informationsutbyte. Men utredningen är inte tydlig med vilka sakfrågor som är tänkt att behandlas på dessa rådsmöten, förutom regional utveckling och Agenda 2030. Göteborgs Stad har dock svårt att se vad ett regionalt kommunråd ytterligare skulle tillföra den regionala utvecklingen i Västra Götaland. Det framgår heller inte av utredningen hur detta regionala kommunråd ska förhålla sig till de samråds- och samverkansforum som länsstyrelsen redan idag har med kommuner i olika sakfrågor. Forum där kommunens tjänstepersoner deltar utifrån sakfrågans art och verksamhetsområde.

Det är också otydligt vad det regionala kommunrådets roll är gentemot övriga statliga myndigheter. Särskilt då utredningen menar att det krävs tydliga uppdrag till statliga

myndigheter att involvera länsstyrelserna i arbetet som berör kommuner och regioner. Idag deltar Göteborgs Stad i olika samverkansforum med andra statliga myndigheter, bland annat Trafikverket, Polisen, Arbetsförmedlingen, ESF-råd. Det blir ineffektivt om kommunen ska samverka om samma sakfrågor i olika statliga organ, vilket för kommunsektorn innebär kostnader i tid och resurser. Kostnader som måste ställas mot kommunsektorns nytta av att delta vid kommunrådets möten. Göteborgs Stads bedömning är att länsstyrelsen, i stället för att etablera informationsmöten med kommunerna, får en uppgift att utveckla och stärka samverkan mellan olika statliga myndigheter. Framför allt uppfattar Göteborgs Stad att den regionala samordningen mellan dessa, genom en gemensam regional indelning, är ett första steg.

Göteborgs Stads bedömning är att länsstyrelsernas förstärkta roll som länk mellan regering och kommunerna och roll som nav för det statliga inflytandet inom länet är komplex. Det finns en risk att utredningen har underskattat denna komplexitet då utredningen inte kunnat göra en fullständig analys mot bakgrund av de vida och breda ansvarsområden som länsstyrelserna redan idag arbetar inom. Göteborgs Stad ställer sig frågande till om det finns rätt förutsättningar för länsstyrelserna då de geografiska indelningarna för olika statliga myndigheter för närvarande skiljer sig åt. Göteborgs Stad ifrågasätter om länsstyrelserna har den kapacitet som krävs för den stärkta samordnande rollen. Inom detta angelägna område saknar utredningen förslag.

Förslaget innebär att det regionala kommunrådet ska bestå av representanter för kommunerna och regionen i länet. Och att ledamöterna utses av landshövdingen. Det framgår inte tydligt i utredningen om antalet representanter per kommun, om det ska vara politiskt valda representanter från kommun och region eller om det är tjänstepersoner som avses. Göteborgs Stad ställer sig frågande till förslaget att det är landshövdingen som utser ledamöterna. Det borde i stället vara den enskilda kommunen som utser vem eller vilka som ska representera kommunen.

Eftersom förslaget baseras främst på statens behov så framgår det inte tydligt vilket mervärde ett regionalt kommunråd ger kommunsektorn. Särskilt i frågor som det finns samverkan mellan stat och kommun redan idag. Göteborgs Stads bedömning är att om det inte finns ett mervärde riskerar det i förlängningen ett minskat deltagande från kommunsektorn. Vidare framgår det inte av utredningen hur ett förberedande arbete ska ske inför dessa rådsmöten.

Göteborgs Stad ser en utmaning med förslaget för Länsstyrelsen i Västra Götalands län. Ett län som består av 49 kommuner och en region. Dessutom finns det fyra kommunalförbund i länet där kommunerna inom respektive kommunalförbund samverkar för att tillsammans utveckla sitt geografiska område. Förbundens ändamål kan variera men kärnan är att tillvara medlemskommunernas intressen och skapa mervärde för medlemmarna samt att främja samarbete över kommungränserna. Det rör sig bland annat om regional utveckling, näringslivsutveckling, kunskapsutveckling, välfärdsutveckling och digitalisering. Det finns även en styrka för små och mindre kommuner att samordna sig i ett kommunalförbund. Göteborgs Stad är en av 13 kommunmedlemmar i Göteborgsregionens kommunalförbund.

Göteborgs Stad anser att en tvingade bestämmelse riskerar att undergräva regionernas regionala utvecklingsansvar och skapa otydlighet om roller och mandat på regional nivå.

Eftersom Västra Götalandsregionen haft ansvaret för den regionala utvecklingen i länet sedan 1999 finns det redan samverkansformer med länets kommuner och kommunalförbunden samt länsstyrelsen och övriga berörda statliga verksamheter. Göteborgs Stad har via kommunalförbundet representanter i Västra Götalandsregionens beredning för hållbar utveckling, en samverkan inom regional utveckling. Beredningen hanterar frågor som är gemensamma för regionen och kommunerna så som exempelvis miljö och klimat, infrastruktur, digitalisering, näringsliv och innovation.

Det finns redan möjligheter för länsstyrelsen att delta på olika sätt, i de samverkansformer som Västra Götalandsregionen etablerat för de regionala utvecklingsfrågorna, för att få information. Om länsstyrelsen kan ha en roll i den regionala utvecklingen är det närmast att medverka till att andra statliga verksamheter aktivt bidrar till den regionala utvecklingen inom ramen för den regionala utvecklingsstrategin som regionen tar fram.

Göteborgs Stad ställer sig också frågande till en reglering i nuläget då det pågår en utredning om den framtida regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken.

Utredningen bedömer att de nuvarande former för samverkan inom socialtjänsten, skolområdet och biblioteksområdet, som utredningen har kartlagt, i huvudsak är lämpliga och tillräckliga

Göteborgs Stad konstaterar i likhet med utredningen att det finns en tydlig styrning och kravbild när det gäller samverkan inom socialtjänsten, skolområdet och biblioteksområdet. Göteborgs Stad har samtidigt svårt att bedöma utredningens slutsats om att samverkan inom områdena i huvudsak är lämpliga och tillräckliga. Remisstiden har inte medgivit någon dialog med ansvariga nämnder i Göteborgs Stad.

Överenskommelser med SKR kontra annan styrning

Utredningen bedömer att framför allt överenskommelser mellan staten och SKR behöver ersättas med andra former för samverkan och styrning. Det saknas däremot konkreta alternativa förslag till överenskommelser i utredningen. Göteborgs Stad har därmed svårt att ta ställning i denna del men vill betona att generella statsbidrag är att föredra framför riktade statsbidrag då de skapar bättre förutsättningar för kontinuitet och långsiktighet.

Om inriktningen är att staten ska genomföra färre överenskommelser med SKR och i stället låta andra former för styrning och samverkan ske direkt genom statliga myndigheter är det viktigt att dessa har kontinuerlig dialog med kommunerna. Inte minst för att skapa sig en tillräcklig förståelse för kommunernas varierande förutsättningar.

Här ser Göteborgs Stad en utmaning både för de statliga myndigheterna och kommunsektorn då myndigheterna ska möta 290 kommuner. För kommunsektorns del handlar det om olika kontakter med ett stort antal statliga myndigheter, som inte alltid nödvändigtvis är samordnade mellan sig. Göteborgs Stad efterfrågar en konsekvensanalys där även kommunsektorns perspektiv belyses. Till exempel lyfter utredningen svårigheten för små kommuner att avsätta tid och resurser för direkt samverkan.

Regionalisering av Socialstyrelsen

Utredningen föreslår att regeringen uppdrar åt Socialstyrelsen att utreda bildandet av en regional organisation för myndigheten.

Socialstyrelsen har, sedan tillsynen bröts loss från myndigheten och flyttades till IVO, inte längre någon regional organisation. Utredningens bedömning är att regional närvaro skulle förbättra myndighetens förutsättningar att arbeta mer stödjande gentemot

huvudmännen, öka den egna förmågan till lärande samt underlätta en mer direkt samverkan mellan staten och kommuner och regioner.

Göteborgs Stad tar inte ställning till förslaget som sådant, men anser att utredningen inte är tillräckligt underbyggd i förhållande till att Socialstyrelsen ges ett sådant uppdrag. Bland annat är det viktigt att utreda hur en regionalisering ska fungera för likvärdiga förutsättningar i riket. Det är inte heller tydligt i utredningen i vilka delar Socialstyrelsen regionalt ska stödja huvudmännen och hur det skiljer sig från nuvarande organisationen. Hur ett eventuellt övertagande av nuvarande överenskommelser med SKR ska hanteras i en regional organisation hos Socialstyrelsen är ett annat exempel på uppgift som borde belysas i ytterligare utredning innan myndigheten själv ges i uppdrag att utreda bildandet av en regional organisation.

SKR:s roll

Utredaren föreslår att införande av handlingsoffentlighet i SKR:s verksamhet bör utredas i särskild ordning. Den kommunala verksamheten påverkar medborgarnas vardag i stor utsträckning. Tilliten till det demokratiska systemet förutsätter insyn såväl i de enskilda myndigheterna som i den samverkan som uppstår mellan staten och kommunerna. Göteborgs Stad konstaterar att alla medlemmar i SKR omfattas av offentlighetsprincipen. Samtidigt är det viktigt att utveckla möjligheterna till insyn vilket en kommande utredning kan bidra till. Göteborgs Stad ser positivt på en sådan utredning men betonar att utredningen behöver beakta den grundlagsskyddade föreningsfriheten.

Göteborg den 27 november 2024
Göteborgs kommunstyrelse

Jonas Attenius

Mathias Sköld