



Finansdepartementet
Fi.remissvar@regeringskansliet.se
Fi.ofa.k.remissor@regeringskansliet.se

Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning (SOU 2024:43)

Er beteckning: (Fi2024/01460)

Länsstyrelsen i Skåne län yttrar sig här om Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning (SOU 2024:43)

Sammanfattning

Länsstyrelsen tillstyrker i stort utredningens förslag och bedömningar och lämnar nedan synpunkter på valda delar utifrån utredningens disposition.

Utredningens bedömningar och förslag avseende länsstyrelsernas roll i samverkan med kommunsektorn är rimliga och väl avvägda men precis som utredningen konstaterar är det inte möjligt att inom ramen för utredningens arbete ge en fullständig bild av länsstyrelsernas arbete med att främja samverkan och att själva samverka med kommuner och regioner.

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att samverkan mellan länsstyrelserna och kommunsektor i huvudsak är lämplig men bör utvecklas och att Länsstyrelsens roll som länk mellan regeringen och kommunerna behöver förtydligas och förstärkas. Det finns ett behov av att det i berörda myndigheters instruktion tydliggörs inte bara behovet av generellt samarbete utan att det också krävs en spegling av den uppgift länsstyrelserna har i sin instruktion att inom sitt verksamhetsområde samordna samhällsintressen och statliga insatser i länet.

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag att det inom varje länsstyrelse ska finnas ett regionalt kommunråd. Länsstyrelsen vill emellertid betona vikten av att det i den slutliga utformningen av rådet finns möjlighet till flexibla lösningar som möjliggör att

2024-12-12

anpassningar kan göras till olika regionala förhållanden och de olika förutsättningar som föreligger respektive länsstyrelse.

När det gäller det regionala utvecklingsområdet har länsstyrelserna en otydlig roll. Länsstyrelserna behöver legitimitet, mandat och ekonomiska resurser för att kunna vara en samarbetspart i det strategiska tillväxtarbetet och regionala utvecklingsarbetet.

Länsstyrelsen instämmer i stort med utredningens bedömningar vad avser samverkan i kris och krisberedskap men konstaterar att betänkandet i huvudsak fokuserar på fredstida kriser medan fokus i utvecklingen på beredskapsområdet ligger på civilt försvar. Samverkan bör utgå från de generella strukturer som länsstyrelsen bygger upp utifrån det geografiska områdesansvaret. Regleringen av kommuners och regioners beredskapsarbete bör ske genom författning snarare än genom överenskommelser.

Länsstyrelserna ställer sig positiva till förslaget om en regionalisering av Socialstyrelsen med regionala myndighetskontor. Men vill understryka att beslut om regionalisering av en statlig myndighet alltid bör ta sin utgångspunkt i och följa förordning (2022:593) om vissa förvaltningsmyndigheters regionala indelning.

11.3.1 Informationsutbyte

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att länsstyrelserna kan nyttjas i högre utsträckning för att kanalisera information mellan staten och kommunerna.

I dagsläget använder regeringen frekvent Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) för informationsinhämtning från regioner och kommuner. Att i högre utsträckning nyttja länsstyrelserna som kompletterande informationskanal skulle bidra till att säkerställa en ökad bredd i den information som regeringen får. Länsstyrelsen Skåne har regelbunden kontakt med länets 33 kommunerna i en rad olika frågor. För att effektivare kanalisera denna information och kunskap till regeringen skulle förslagsvis en årlig och utförlig rapportering om läget i länets kommuner när det gäller utmaningar och utvecklingsmöjligheter kunna formaliseras och kopplas till årsredovisningen.

2024-12-12

11.4 Kunskapsstyrning

Länsstyrelsen instämmer med utredningen i de utmaningar många kommuner har i att ta del av och implementera arbetssätt och metoder utifrån kunskapsstöd. Denna problematik har flera utredningar lyft, exempelvis Narkotikautredningen (SOU 2023:62) och Promemoria om ett förtydligat brottsförebyggande ansvar för socialnämnden (S2023/03181). Exempelvis inom uppdraget att inrätta en samverkansstruktur för ett sammanhållet arbete med barn och unga i organiserad brottslighet (BOB) har Länsstyrelsen sett de utmaningar kommuner har att erbjuda de metoder som rekommenderas för barn och unga för att förebygga normbrytande beteende och brott.

Forskning visar att långsiktiga stödfunktioner för att anpassa, vidareutveckla, sprida samt utvärdera metoder är nödvändiga för att bibehålla metodernas effektivitet över tid. I avsaknad av regionala och nationella initiativ sprids metoderna i nuläget ofta genom privata aktörer eller i vissa fall av större kommuner med kapacitet att utveckla egna metoder. Länsstyrelsen menar att nationell och regional nivå behöver ta ett större ansvar för att tillgängliggöra och även kvalitetssäkra metoder över tid. Detta skulle kunna ske genom att berörda nationella myndigheter får tydliga uppdrag och genom kompetenscentrum för utveckling, forskning och metodförvaltning inom relevanta områden. Det skulle även vara önskvärt att metoder med god evidens från andra länder, anpassas till svenska förhållanden och utvärderas.

11.8 Bildande av privaträttsliga subjekt

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att bildande av privaträttsliga subjekt när det gäller starka nationella intressen inte är en lämplig form för att åstadkomma samverkan med kommunsektorn. Länsstyrelsen styrker således utredningens bedömning att regeringen bör överväga om ansvaret för att ta emot nödnummer 112 även fortsättningsvis bör åvila SOS Alarm. I rådande säkerhetspolitiska läge torde ett statligt ansvarstagande för nödnummer 112 var en viktig pusselbit för en sammanhållen stärkt krisberedskap.

Ett övervägande om ändrad organisationsform stöds dessutom av skrivningar i gällande förvaltningspolitiska proposition (Prop.

2024-12-12

2009/10:175) där det framgår att valet av annan organisationsform än myndighet bör omprövas med viss regelbundenhet.

11.9 Samverkan inom olika verksamhetsområden och vid olika behov

Avsnittet berör bland annat de regionala utvecklingsfrågorna. Dessa är till sin natur tvärssektoriella och spänner över många utgiftsområden. Länsstyrelsen delar därför utredningens bedömning att länsstyrelsernas kompetens inom området regional utveckling kan och bör tas tillvara i högre utsträckning. För att stärka länsstyrelsernas uppdrag inom området att främja andra statliga myndigheters medverkan bör detta skrivas in i berörda myndigheters instruktioner.

Under avsnitt 11.10 utvecklas ytterligare synpunkter vad gäller länsstyrelsernas roll inom det regionala utvecklingsområdet.

11.10 Länsstyrelsens roll i samverkan

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att samverkan mellan länsstyrelserna och kommunsektor i huvudsak är lämplig men bör utvecklas och att Länsstyrelsens roll som länk mellan regeringen och kommunerna behöver förtydligas och förstärkas. Kommunernas ansvarsområden sträcker sig över en rad verksamhetsområden och de kommer som en konsekvens av detta i sitt arbete i kontakt med ett flertal myndigheter inom olika sektorsområden. I Länsstyrelsens kontakter med kommunerna framförs med viss regelbundenhet att det finns ett behov från kommunernas sida av att kunna möta en mer samlad stat vilket skulle underlätta relationer och samverkan med staten. Länsstyrelsen stödjer därför utredningens uppfattning att regeringen bör överväga ett förtydligande i länsstyrelseinstruktionen om att Länsstyrelsen ska företräda regeringen i länet och bidra till länets utveckling.

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att det krävs tydliga uppdrag till statliga myndigheter att involvera länsstyrelserna i arbetet som berör kommuner och regioner. Länsstyrelsen vill i det här sammanhanget lyfta behovet av att det i berörda myndigheters instruktion tydliggörs inte bara behovet av generellt samarbete utan att det också krävs en spegling av den uppgift länsstyrelserna har i sin instruktion att inom sitt verksamhetsområde samordna samhällsintressen och statliga insatser i länet. Det vill säga att berörda myndigheter i sina instruktioner åläggs av regeringen att tillmötesgå samordning av statliga insatser så att nödvändigt samarbete kan komma till stånd.

2024-12-12

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag att det inom varje länsstyrelse, för samverkan och informationsutbyte, ska finnas ett regionalt kommunråd och att ledamöterna i rådet ska utses av landshövdingen samt att landshövdingen ska vara ordförande i rådet. Utredningen slår fast att rådets närmare arbetsformer och frågor ska beslutas av varje länsstyrelse. Länsstyrelsen vill kopplat till denna formulering betona vikten av att det i den slutliga utformningen av rådet finns möjlighet till flexibla lösningar som möjliggör att anpassningar kan göras till olika regionala förhållanden och de olika förutsättningar som föreligger respektive länsstyrelse. Erfarenheter från det sedan flera år verksamma regionala rådet för krisberedskap och civilt försvar visar att det finns utmaningar i att samla många kommuner med bibehållen förmåga till samverkan och dialog. Det kräver flexibilitet och olika lösningar för att utveckla samarbetet utifrån en struktur med många kommuner/aktörer.

Länsstyrelserna och det regionala utvecklingsansvaret

I förordningen om regionalt utvecklingsarbete anges att länsstyrelsen inom sitt ansvarsområde ska främja andra statliga myndigheters medverkan i det regionala utvecklingsarbetet i länet. Länsstyrelserna ska vidare, enligt Länsstyrelseinstruktionen, även främja länets utveckling och verka för att nationella mål får genomslag i länet. Detta samtidigt som det regionala utvecklingsansvaret ligger på regionerna.

I länsstyrelsernas gemensamma utredning Framtidens länsstyrelse (2021) görs bedömningen att om samverkan mellan länsstyrelserna, kommunerna och regionerna verkningsfullt ska kunna bidra till en hållbar regional utveckling behöver parterna kunna samverka och samtliga bidra med resurser. Länsstyrelserna behöver legitimitet, mandat och ekonomiska resurser för att kunna uppfylla statens mål på den regionala nivån och för att kunna vara en samarbetspart i det strategiska tillväxtarbetet och regionala utvecklingsarbetet. Utredningen noterar att länsstyrelserna inte längre har kvar medel från anslag 1:1 och att det bland annat innebär att länsstyrelserna har svårare att stötta tillväxtfrämjande projekt. Länsstyrelsen delar denna bedömning.

Länsstyrelsernas otydliga roll, som utpekats av Riksrevisionen som en försvårande omständighet, och frånvaron av ekonomiska resurser tillsammans med det faktum att sektorsmyndigheter arbetar utifrån olika regionala indelningar som sällan motsvarar länsgränserna innebär sammantaget att länsstyrelsernas möjlighet att främja andra statliga myndigheters medverkan i det regionala utvecklingsarbetet i hög grad försvåras.

2024-12-12

Länsstyrelsen ser därför fram emot den utvärdering av ansvarsfördelning och samverkan inom den regionala utvecklingspolitiken som den i juli 2024 tillsatta utredningen *Den framtida regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken* kommer att genomföra och avser lägga fram i juni 2026.

Länsstyrelserna och arbetet med Agenda 2030

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att länsstyrelserna skulle kunna ta en mer aktiv roll i att stötta kommunsektorn när det gäller arbetet med Agenda 2030 och att det kräver ett tydligare mandat.

Länsstyrelsen instämmer i bilden att kommunernas mottagarkapacitet, inte minst i små kommuner, är en utmaning i genomförandet av politik och för likvärdigheten i landet. Länsstyrelsen Skåne var därför en drivande part i den Agenda 2030-pilot om regional samordning som utredningen refererar till. Piloten lyfte bland annat ett behov av att statliga myndigheter samordnar sina olika vägledningar och kunskapsstöd inom det förebyggande området. Vår bedömning är att piloten lyckades identifiera nyckelfaktorer för mer effektiv samverkan mellan stat och kommun och Länsstyrelsernas roll i densamma. Länsstyrelsen ser det som olyckligt att pilotens slutsatser och som presenterades i samband med den nationella samordnarens slutredovisning tidigare i år ännu inte har omhändertagits av regeringen.

11.11 Samverkan i kris och krisberedskap

Länsstyrelsen instämmer i stort med utredningens bedömningar vad avser samverkan i kris och krisberedskap. Länsstyrelsen konstaterar samtidigt att betänkandet i huvudsak fokuserar på framtida kriser medan fokus i utvecklingen på beredskapsområdet ligger på civilt försvar.

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att det inte är realistiskt att ha etablerade samverkansstrukturer för varje tänkbar krissituation utan att samverkan bör utgå från de generella strukturer som länsstyrelsen bygger upp utifrån det geografiska områdesansvaret. Det kan dock kompletteras med strukturer för vissa specifika händelser, såsom exempelvis skett inom ramen för planering för kärnteknisk olycka (*Förordning om skydd mot olyckor* 2003:789). Det är också i linje med hur regeringen anför att ledning i det civila försvaret bör gå till i den nya totalförsvarspropositionen, ytterst genom det geografiska områdesansvaret.

2024-12-12

I samma kapitel som ovanstående konstaterar utredningen, med referens till Försvarsberedningen och Coronakommissionen, att ”... *det kan finnas situationer då samverkan inte är någon lösning.*” Inget förslag till lösning eller vidare analys ges dock. En liknande slutsats kommer Myndigheten för totalförsvarsanalys fram till i sin analys av inrättandet av civilområden.¹ Länsstyrelsen erinrar i detta sammanhang om det yttrande som myndigheten gav in den 7 mars 2024 som svar på uppdraget om genomförbarhet och konsekvenser av försvarsberedningens rapport *Kraftsamling*.

Länsstyrelsen konstaterar också att vid höjd beredskap träder det geografiska områdesansvaret på civilområdesnivå i funktion, och ska då enligt regeringen utgöra en ledningsnivå mellan länsstyrelsenivån och regeringen, samt särskilt utgöra en nod för samverkan med övriga statliga myndigheter och Försvarmakten. Det geografiska områdesansvaret på länsnivå kommer i ett sådant läge fortsatt ha ansvaret för statens samverkan med kommuner och regioner. Det är inte osannolikt att en situation som föranleder höjd beredskap inleds som fredstida krishantering. Överlag gäller i beredskapssystemet samma samverkansformer i fred som i krig, vilket underlättar övergången till höjd beredskap. Det är i enlighet med likhetsprincipen. Det gäller dock inte länsstyrelserna.

Såväl samverkan mellan länsstyrelserna, som deras samverkan med andra aktörer och den inre organisationen ska enligt nuvarande ordning göras om under en pågående kris, när höjd beredskap tillkännages vilket även påverkar samverkan med kommunerna och regionerna. Detta behöver analyseras vidare.

Länsstyrelserna delar utredningens bedömning att reglering av kommuners och regioners beredskapsarbete bör ske genom författning snarare än genom överenskommelser. Ur länsstyrelsens perspektiv, såsom ansvarig att följa upp arbetet från statens sida, är det dock viktigt att sådana författningar tas fram i dialog med företrädare för kommuner och regioner.

Vad avser fördelning av medel genom generella statsbidrag ser länsstyrelserna fördelar i minskad administration och ökad möjlighet för varje kommun att anpassa verksamheten efter egna behov.

¹ Uppbyggnaden av civilområden, Delredovisning 2 av regeringsuppdraget att följa upp och utvärdera implementeringen av den nya strukturen för civilt försvar och samhällets krisberedskap publicerad 29 nov 2024

2024-12-12

Effekten av en sådan förändring bör dock analyseras vidare innan den genomförs.

12.2.4 Utredningens bedömning avseende överenskommelser

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att överenskommelser mellan staten och SKR inte är en lämplig form för samverkan mellan staten och kommunsektorn. Nuvarande ordning medför en i flera avseenden oklar rollfördelning mellan SKR och statliga myndigheter, försvårar en sammanhållen statlig styrning och avviker från den i den förvaltningspolitiska propositionen (2009/10:175) definierade principen om en samordnad statsförvaltning.

Vidare delar Länsstyrelsen utredningens slutsatser avseende statens överenskommelser med SKR gällande kunskapsstyrning. Vi konstaterar att Länsstyrelsen idag formellt inte ingår som en part inom den nationella kunskapsstyrningen. Länsstyrelsens roll som statlig myndighet på regional nivå kan förtydligas då vi har expertkunskap inom flera områden och uppdrag som är relevanta för den nationella kunskapsstyrningen.

12.3.1 Regionalisering av Socialstyrelsen – ett sätt för staten att bättre kunna samverka med och stödja regionerna

Länsstyrelserna ställer sig positiva till förslaget om en regionalisering av Socialstyrelsen med regionala myndighetskontor.

Utredningen uttrycker att den föreslagna regionala indelningen ska överensstämma med landets samverkansregioner. Länsstyrelsen vill i detta sammanhang förtydliga att beslut om regionalisering av en statlig myndighet alltid bör ta sin utgångspunkt i och följa förordning (2022:593) om vissa förvaltningsmyndigheters regionala indelning. Detta för att på lång sikt säkerställa en enhetlig struktur för statliga myndigheter med närvaro på regional nivå, vilket väsentligt skulle underlätta statlig samverkan på ett generellt plan.

2024-12-12

Eftersom civilområdenas indelning följer ovan nämnda förordning innebär det att en regionalisering av Socialstyrelsen också skulle följa denna struktur. Tidiga erfarenheter från civilområdesstrukturen som sätts 2022 visar också att samverkan mellan geografiskt- och sektorsansvar underlättas om sektorsmyndigheten följer samma indelning.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av länsöverdirektör Ola Melin med chefen för Länsledningens kansli Mats Kryhl som föredragande. I den slutliga handläggningen har också handläggare Thomas Eneström medverkat.