

fi.remissvar@regeringskansliet.se

kopia: fi.ofa.k.remissser@regeringskansliet.se

Yttrande över Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning (SOU 2024:43) Fi2024/01460

Norrbottens Kommuner är ett förbund som ägs av de fjorton kommunerna i länet. Samråd har skett med kommunerna i Norrbotten. Norrbottens Kommuner är inte formellt utsett som remissinstans för betänkandet men har valt att avge yttrande eftersom frågan är angelägen för samtliga kommuner i länet.

Sammanfattning

- Norrbottens Kommuner anser att utredningen har en ensidig fokus på statlig och juridisk styrning, vilket brister i att beakta kommunernas behov.
- Norrbottens Kommuner ser positivt på förslag om tydligare kriterier för roller, ansvar och samhällsnyttor i samverkan.
- Informationsutbyte bör inte enbart utgå från myndigheternas uppdrag utan behöver också anpassas efter kommunernas behov för att stödja långsiktig planering.
- Norrbottens Kommuner stödjer förslaget om att anpassa statliga kunskapsstöd så att de bättre möter mindre kommuners behov.
- Nationella samordnare kan bidra till att lösa komplexa utmaningar, men detta kräver förbättrad samordning med myndigheter, strategier och andra uppdrag.
- Kommunernas medverkan i framtagandet av nationella strategier är avgörande för samsyn och förankring. Strategierna måste också tilldelas resurser för genomslag.
- De statliga perspektiven bör komplettera och stödja lokala och regionala initiativ, som ofta drivs i linje med nationella mål.
- Remissförfarandet är en viktig samverkansform, men tidskrävande för kommunerna. Norrbottens Kommuner föreslår längre svarstider för att främja dialogen med staten.
- Trots begränsad roll i formella regleringar ställs höga förväntningar på kommunerna i arbetet med regional utveckling.
- Förslaget om att utöka länsstyrelsernas roll i regional utveckling är otydligt och behöver konkretiseras, särskilt kring deras tänkta kapacitet och mandat på området.
- Norrbottens Kommuner anser att kommunerna och de regionalt utvecklingsansvariga måste aktivt inkluderas i utformningen av ett eventuellt regionalt kommunråd.
- Norrbottens Kommuner ser otydligheter i förslag som berör relationen mellan regionalt utvecklingsansvariga och länsstyrelserna inom regional utveckling.
- Norrbottens Kommuner är tydliga med att självorganiserade samverkansstrukturer skapar stödmöjligheter som utgår från kommunernas och regionernas egna behov.
- I de fyra nordligaste länen innebär en regionalisering av Socialstyrelsen geografiska utmaningar med 44 kommuner spridda över mer än hälften av Sveriges yta.

Allmänna synpunkter

En ändamålsenlig styrning och samverkan kräver att hela flernivåsystemets förutsättningar beaktas, från stat till regioner och kommuner. Den aktuella utredningen har huvudsakligen fokuserat på styrning ur ett statligt och juridiskt perspektiv. En fungerande flernivåstyrning behöver även utgå från de perspektiv som finns i kommuner och regioner, där mål och prioriteringar formas utifrån invånarnas behov.

Relationen mellan staten och kommunerna bygger på ett ömsesidigt beroende snarare än en strikt hierarki vilket bör ligga till grund när samverkan är tänkt att användas som mjukt styrmedel.¹ Eftersom kartläggningarna av olika samverkansformer främst bygger på statliga och juridiska perspektiv skapar utredningen osäkerhet kring huruvida kommunala och regionala perspektiv har vägts in.

Det finns ett behov av nationella principer för samverkan, förutsatt att de utvecklas i nära dialog med kommunerna. Dessa principer bör utgå från ett mottagarperspektiv som tar hänsyn till kommunsektorns särskilda förutsättningar för att resurser inom välfärd och lokal samhällsutveckling ska kunna användas där de gör störst nytta.

En generell lagstadgad skyldighet för kommuner och regioner att samverka med staten behövs inte (kap. 11.2)

Utredningen bedömer att kommunernas samverkan med statliga myndigheter delvis ingår i det kommunala huvudmannskapet. Norrbottens Kommuner delar bedömningen att en generell lagstadgad skyldighet till samverkan inte är nödvändig och dessutom svår att förena med den kommunala självstyrelsen.

Utredningen påpekar att en ändamålsenlig samverkan kräver att riksdagen tar ställning till de kostnader den innebär för kommunerna i form av tid, resurser och minskad självständighet. Norrbottens Kommuner instämmer i att samverkansinitiativ behöver grundas på en noggrann avvägning av samhällsnyttan och kostnaderna för alla berörda parter. För att underlätta en ändamålsenlig samverkan föreslår utredningen kriterier som tydliggör vilken aktör som ska ta initiativet, styra dagordningen och ansvara för olika insatser. Kriterierna ska även klargöra om det är politisk eller förvaltande samordning som avses.

Norrbottens Kommuner anser att det utöver dessa förtydliganden är viktigt att syftet för varje samverkansinitiativ fastställs tydligt för att säkerställa dess relevans och effektivitet. Dessutom bör roller, ansvar och åtaganden vid samverkan vara klargjorda.

Informationsutbyte och dialog (kap. 11.3)

Utredningen konstaterar att det redan finns flera etablerade kanaler för informationsöverföring mellan staten och kommunsektorn och ser att en generell skyldighet för kommunerna att lämna information inte är befogad. Den främsta

¹ [Statskontoret 2023. Statens styrning av kommunsektorn har ökat.](#)

utmaningen är snarare att förbättra informationsflödet mellan staten och kommunerna där länsstyrelserna anses kunna nyttjas i större utsträckning.

Norrbottnens Kommuner understryker att kännedom om de varierande förutsättningarna i kommunerna är avgörande för en effektiv samverkan. Vissa befintliga myndighetsuppdrag som kräver samverkan eller dialog innehåller redan ett informationsutbyte. Däribland kommunernas skyldighet att rapportera vissa förhållanden till länsstyrelserna enligt lagen (2006:554) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Norrbottnens Kommuner anser att informationsutbytet bör utgå från kommunernas behov och inte enbart myndigheternas uppdrag. Detta för att informationsutbytet ska bidra till långsiktig planering och ge konstruktiva resultat.

Kunskapsstyrning (kap. 11.4)

Kunskapsstyrning är särskilt framträdande inom hälso- och sjukvårdsområdet där statens kunskapsstyrning sker vid sidan av kommunsektorns egna kunskapsstöd. Utredningen framhåller vikten av att samla, värdera och tillgängliggöra kunskap från professioner i kommuner och regioner för att stödja hälso-, sjukvårds- och socialtjänstområdena. Kunskapsstöden bör också utformas för att kunna följas upp.

Kapaciteten att ta del av och implementera kunskapsbaserade arbetsätt varierar bland kommunerna. Ett stort och svåröverskådligt utbud av kunskapsstöd utgör ett särskilt hinder för mindre kommuner. Norrbottnens Kommuner ställer sig därför bakom förslaget att det statliga kunskapsstödet anpassas för att även tillgodose de mindre kommunernas behov.

Nationella samordnare (kap. 11.5)

Utredningen bedömer att användningen av nationella samordnare bör begränsas, även om de kan vara användbara som tillfälliga lösningar för att hantera komplexa samhällsutmaningar. Norrbottnens Kommuner ser fördelar med nationella samordnare för att adressera just dessa utmaningar. Däremot anser Norrbottnens Kommuner att det deras arbete behöver förbättrad samordning med andra uppdrag, statliga myndigheter och nationella strategier.

Nationella strategier (kap. 11.6)

Utredningen anser att nationella strategidokument inte bör användas för att styra kommuner och regioner. Norrbottnens Kommuner instämmer och betonar vikten av att kommunsektorn får medverka vid framtagandet av strategier för att skapa samsyn kring mål och rätt prioriteringar. En sådan inkludering är avgörande för att förankra och legitimera nya initiativ. Kommunerna i Norrbotten skulle exempelvis ha kunnat bidra med analys, underlag och dialog vid framtagandet av strategin för nyindustrialisering och samhällsomvandling i norra Sverige.

Utredningen drar vidare slutsatsen att strategier måste kopplas till konkreta uppdrag, särskilda resurser eller ändrade regelverk för att få genomslag. Norrbottnens Kommuner

anser att nationella strategier bör tydliggöra sambanden mellan olika initiativ, ansvarsfördelningen mellan aktörer samt vilka mål och resultat som ska utvärderas. Strategier utan konkreta åtgärder riskerar att bli symboliska, vilket kan vara lämpligt för att uppmärksamma en fråga, men otillräckligt för att åstadkomma verkliga resultat.

Samverkan inom olika verksamhetsområden och vid olika behov (kap. 11.9)

Den regionala utvecklingspolitiken är tvärsektoriell och förutsätter samverkan. Utredningen har erfarit att statliga myndigheter inte alltid har ett regionalt perspektiv i sina uppdrag och att viljan till samverkan ibland är bristfällig. Samtidigt betonar utredningen att regionernas perspektiv och intressen inom regional utveckling bör kompletteras med ett statligt perspektiv för att kunna förverkliga regeringens politik på regional nivå.

Norrbottnens Kommuner ser i denna och andra aktuella utredningar en tydlig centraliseringstrend, där nationell styrning får allt större vikt inom områden där det inte alltid är lämpligt.² En bristande hänsyn till lokala behov och förutsättningar leder till mindre anpassade åtgärder. I sin tur innebär detta skeende att medel och resurser inte används på bästa sätt. Förutom sina roller som service- och välfärdsaktörer har kommunerna också viktiga funktioner som samhällsutvecklare och demokratiaktörer. Därigenom har kommunerna en central roll för genomförandet av målen för hållbar utveckling.^{3 4} I norra Sverige har kommunerna med anledning av satsningar kopplade till den gröna omställningen behövt kliva fram ytterligare i rollen som samhällsutvecklare för att möta ekonomiska, sociala och miljömässiga behov.

Norrbottnens Kommuner anser att det statliga perspektivet bör vara att komplettera och stötta kommunernas och de regionalt utvecklingsansvarigas arbete. Detta bygger på insikten att regional utveckling sker i ömsesidigt samspel mellan lokala intressen och nationella mål, snarare än att stå i motsats till varandra.

Även om regionerna har det formella ansvaret för regional utveckling är kommunerna viktiga samverkansparter och de som i slutändan ska genomföra utvecklingsarbetet. Kommunernas roll är ofta mindre uttalad i formella regleringar trots de höga förväntningarna på deras bidrag till regional utveckling.⁵ Norrbottnens Kommuner anser att utredningen brister i att inkludera kommunernas perspektiv och att beakta den samverkansstruktur som kommunerna och de regionalt utvecklingsansvariga redan verkar inom.

² Exempelvis centraliseringstrender kring EU-medel, se [En ny organisation för förvaltning av EU-medel \(SOU 2024:22\)](#)

³ [Nordregio, 2024. The Nordic view on sustainability learnings from the local level.](#)

⁴ [Gustafsson, 2022. Omställning till ett hållbart samhälle: Vikten av samarbete, samverkan och samordning.](#)

⁵ [Brita Hermelin, 2022. Decentraliserad regional utvecklingspolitik med mål om hållbar regional utveckling: Hur kommer kommunerna in i bilden?](#)

Norrbottnens Kommuner vill även betona att remissförfarandet utgör en viktig samverkansform mellan kommunerna och staten. När kommunerna hanterar remissförfaranden krävs en genomarbetad process som ofta involverar flera instanser som nämnder och förvaltningar, vilket är tidskrävande. Trots detta är svarstiderna för många remisser korta och begränsar möjligheten för kommunerna att hinna ta fram väl underbyggda svar i sina yttranden. Norrbottens Kommuner ser därmed nytta av förlängda svarstider för att öka samverkan och dialog mellan staten och kommunsektorn.

Länsstyrelsernas roll i samverkan (kap. 11.10)

Utredningen påpekar att länsstyrelsernas uppdrag inom regional utveckling kan leda till en otydlig ansvarsfördelning gentemot regionerna. Denna otydlighet kan bero på olika uppfattningar om mandatet för länsstyrelserna respektive regionerna när det gäller att samordna kommunerna. Områden som miljö, klimat och energi är särskilt viktiga för regional utveckling samtidigt som länsstyrelserna har ett övergripande uppdrag att främja länets utveckling i sin instruktion.

Länsstyrelserna föreslår ta en större roll som länk mellan regeringen, kommunerna och regionerna. Det innebär i första hand att säkerställa att regeringen får en heltäckande informationsbild av kommunsektorn inför sitt beslutsfattande. På sikt väntas detta även ge kommunerna bättre förutsättningar att möta en samlad stat.

Norrbottnens Kommuner anser att förslaget om en utökad roll för länsstyrelserna är vagt och efterfrågar ett konkret syfte för att kunna ta ställning. Ett antal aspekter måste redas ut, särskilt vad gäller länsstyrelsernas kapacitet och mandat att verka inom regional utveckling. Norrbottens Kommuner ser också risker med att en förstärkt roll för länsstyrelserna att driva statliga intressen på lokal eller regional nivå kan tolkas som en styrning och inskränkning av kommunernas handlingsutrymme. Detta riskerar att strida mot kommunernas behov av självständighet i regionala frågor.

För att samverkan och dialog inom regional utveckling ska fungera effektivt krävs goda relationer mellan de inblandade parterna och en anpassning till lokala förhållanden. Detta förutsätter att statliga aktörer har en djup förståelse för kommunernas verksamheter och beslutsprocesser. Kommunerna i Norrbotten har en etablerad samverkan med Region Norrbotten och andra aktörer för regional utveckling, bland annat genom forum som Tillväxtberedningen och Regionalt Forum.

Länsstyrelsen i Norrbotten innehar redan en sammankallande roll för kommunala, regionala och statliga aktörer i forum som Kommunal- och regionrådsgruppen, Regionala rådet och Samtal på residenset. Om ett regionalt kommunråd ska införas bör det integreras i den befintliga samverkansstrukturen för att undvika parallella strukturer. Norrbottens Kommuner menar att kommunerna och de regionalt utvecklingsansvariga behöver delta i utformningen av rådet för att det ska spegla lokala behov och förutsättningar. Det är viktigt att ett regionalt kommunråd, om det införs, inte skapar ytterligare otydlighet kring ansvarsfördelningen inom regional utveckling.

Norrbottnens Kommuner ser även otydligheter i förslaget gällande hur relationen mellan de regionalt utvecklingsansvariga och länsstyrelserna ska gälla i praktiken. När dessa aktörer verkar inom samma område finns överlappande processer och aktiviteter utan tydlig prioritetsordning. Ett exempel är länsstyrelsernas arbete med energi- och klimatstrategin som tillgodoser ett flertal samhällsintressen, och på så sätt överlappar med den regionala utvecklingsstrategin som styr hur medel fördelas till regional utveckling. Denna otydlighet skapar utmaningar för kommunerna att prioritera mellan initiativ och begränsar deras möjligheter till engagemang i olika frågor.

Statens samverkan med SKR (kap. 12)

Norrbottnens Kommuner understryker att kommunernas rätt att välja sin representation och organisering är en grundläggande del av den kommunala självstyrelsen. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har länge fyllt en viktig funktion som stöd för kommunerna, särskilt när statliga myndigheter inte kunnat möta deras behov. Norrbottens Kommuner ser risker med en ökad centralisering som ger statliga myndigheter större befogenheter, vilket kan försvaga samverkansstrukturer och stödfunktioner som har byggts upp över lång tid och visat sig framgångsrika.

De samverkansstrukturer som kommunerna själva har organiserat stärker både deras drifts- och utvecklingskapacitet och möjliggör gemensamma lösningar på komplexa samhällsutmaningar. Detta kan till exempel gälla områden som folkhälsa, klimatförändringar, hållbar utveckling och strategisk kompetensförsörjning.^{6 7} Norrbottens Kommuner betonar att självorganiserade samverkansstrukturer skapar stödmöjligheter som utgår från kommunernas och regionernas egna förutsättningar. På så sätt möjliggör strukturerna erfarenhetsutbyte och lärande i gemensamma frågor som ofta är av komplex karaktär.

Regionalisering av Socialstyrelsen (kap. 12.3.1)

Utredningen föreslår att Socialstyrelsen ska få i uppdrag att undersöka möjligheten att bilda en regional organisation. En sådan regional närvaro i landets sex samverkansregioner skulle enligt utredningen stärka Socialstyrelsen och statens möjligheter att samverka direkt med kommuner och regioner.

I de fyra nordligaste länen innebär en regional närvaro geografiska utmaningar med 44 kommuner spridda över mer än hälften av Sveriges yta. Norrbottens Kommuner anser därför att det är särskilt viktigt att omhänderta de geografiska utmaningar som kommunerna möter i sin samverkan med Socialstyrelsen.

⁶ [SOU 2024:6. Steg mot stärkt kapacitet.](#)

⁷ [Statskontoret 2023. Hand i hand – en analys av kommunal samverkan.](#)

2024-12-05



För Norrbottens Kommuner

Claes Nordmark
Styrelseordförande