

Kanslienheten
Helene Håkansson

Remissvar av SOU, staten och kommunsektorn - samverkan, självstyrelse, styrning (SOU 2024:43)

Sammanfattning

Region Blekinges yttrande över den statliga utredningen grundar sig i de ställningstagande i dokumentet ”Regioners roll och utveckling” som de sex sydsvenska regionerna i Regionsamverkan Sydsverige, fastställde i maj 2024. Region Blekinge anser att hela utredningen genom de överlämnade förslagen ger tydlig signal om en önskad ökad statlig styrning, vilket går starkt emot den politiska överenskommelse som finns bland regionerna i Sydsverige.

Övergripande är Region Blekinge kritisk till betänkandet då förslagen upplevs otydliga och skrivningarna mer har karaktär av generella bedömningar. Betänkandet innehåller få författningsförslag, samtidigt är det som lyfts i slutsatserna och resonemangen omfattande, som det är svårt att bedöma konsekvenserna av.

Region Blekinge är en av de sju sista landstingen som bildade region 2019. Det finns i Blekinge en överenskommelse om samverkan mellan regionen, kommunerna och länsstyrelsen. Denna fungerar generellt bra och som kommer fortsätta utvecklas av parterna.

Analys, övervägande och förslag om samverkan

Region Blekinges remissvar bygger i stort på det samarbete kring framtagande av remissvar som kommer lämnas från Regionsamverkan Sydsverige (RSS), där Region Blekinge, Region Halland, Region Jönköpings län, Region Kalmar, Region Kronoberg och Region Skåne ingår.

Svaret från Region Blekinge överensstämmer även i till stor del med det remissvar som SKR beslutat om.

Kapitel 11. Statens samverkan med kommuner och regioner

Utredningen beskriver samverkan inom regionens politikområde och bedömer att den i huvudsak är lämplig men kan utvecklas. Kartläggningen har ett snävt perspektiv och handlar mer om vilken kapacitet statliga aktörer har att dela information med varandra än i vilken utsträckning samverkan är ett fungerande verktyg för att nå de långsiktiga målen inom det regionala utvecklingsområdet.

Region Blekinge instämmer i att en ökad tydlighet i vad som förväntas av olika aktörer inom det regionala utvecklingsområdet kan bidra till att förenkla samverkan, och att länsstyrelsens

kompetens bör tas tillvara i det regionala utvecklingsarbetet, men motsätter sig i stort förslag om hur det bör ske.

Trots att det regionala utvecklingsuppdraget 2019 fördes över från statliga myndigheter till den politiska regionala nivån har länsstyrelserna kvar sitt instruktionsenliga uppdrag att ”främja länens utveckling” medan regionerna är den naturliga ingången för frågor som rör näringsliv, infrastruktur, energi, kollektivtrafik och kultur, samt välfärdsfrågor som hälso- och sjukvård. Områden som både berör invånarens vardag och innefattar långsiktiga investeringar.

Av utredningen framgår att länsstyrelsen fortsatt ska ges nya uppdrag av regeringen att leda utveckling och att bedriva samordning på regional nivå till exempel genom att bilda regionala råd. Region Blekinge motsätter sig starkt utredningens förslag om inrättandet av ett regionalt kommunråd, av flera orsaker. Givet länsstyrelsens sektorsövergripande och breda uppdrag skulle agendan för ett regionalt kommunråd i hög utsträckning bestå av frågor som angränsar till det regionala utvecklingsområdet. Ett lagstadgat krav på ett regionalt kommunråd, vars ledamöter utses av landshövdingen och som sammankallas av länsstyrelsen undergräver därmed regionernas ansvar inom det regionala utvecklingsområdet.

Region Blekinge har redan en uppbyggd samverkansstruktur mellan region, kommun och länsstyrelse, där både politik och ledande tjänstepersoner deltar. Det är svårt att förstå varför landshövdingen på egen hand ska besluta vilka som ska sitta i råden, i stället för att representationen är formaliserad eller beslutas gemensamt i råden. Ett sådant arbetssätt bygger in en grundläggande ojämlikhet mellan aktörerna. Regionerna har under lång tid byggt organisation, kunskap och erfarenhet för att fånga och leda utvecklingsprocesser.

Länsstyrelsen kan vara en viktig länk och ingång till den statliga nivån. Men det krävs inte reglering i lag för att länsstyrelsen ska ha möjlighet bjuda in till samverkan med kommuner och region när specifika frågeställningar så kräver.

Region Blekinge har via bland annat RSS en mycket god samverkan med flera statliga myndigheter och driver processer inom en bredd av sakfrågor i nära samarbete med statliga myndigheter. Region Blekinge önskar att möjlighet till direktkontakt med statliga myndigheter kvarstår och ser inte behov av länsstyrelserna som mellanled i denna samverkansstruktur. Ett utökat krav på statliga myndigheter att samverka med länsstyrelserna inom regionala utvecklingsfrågor riskerar göra en redan välfungerande samverkan mindre effektiv.

Region Blekinges uppfattning är att regionernas ansvar inom de regionala utvecklingsfrågorna bör utvecklas, och att länsstyrelsens uppgifter bör renodlas till ett utvecklat myndighetsuppdrag med fokus på tillsyn, tillstånd och annan rättstillämpning. Behoven inom det regionala utvecklingsområdet i ett första steg handlar om att förtydliga roller och ansvar, snarare än att utveckla nya samverkansstrukturer.

Flernivåsamverkan utgör en betydande styrka i dagens samhälle där demokratiskt valda politiker på olika nivåer engageras, tillsammans med aktörer från offentlig, privat och ideell sektor, vilket skapar en nätverksliknande struktur där beslutsfattandet påverkas av flera parter. En stark mellannivå är avgörande för att upprätthålla flernivåstyrning. Samarbetet och påverkan behöver flöda både uppåt och nedåt mellan olika nivåer, och politiskt styrda regioner är väl lämpade för att fungera som nav för sådana samarbeten. Region Blekinge har exempelvis väl etablerade kontakter inom infrastrukturområdet på europeisk nivå. Genom det regionala utvecklingsansvaret (lag om regionalt utvecklingsansvar 2010:630) har regionerna en grundläggande legitimitet att ta ett regionalt ledarskap. Genom förtroende och tillit kan regionen uppfattas som en naturlig samlande kraft och ha mandat att företräda hela

länet. Enligt boken ”Regionerna skapar ordning i den fragmenterade staten” skriven av Gunnar Johnson & Lars Niklasson konstateras att ”myndigheter upplevde att det var lättare att samlas kring ett regionalt politiskt ledarskap än när länsstyrelsens tjänstemän försökte samordna insatserna.” Vidare konstaterar författarna att ”länsstyrelsernas roll i länen skapar otydligheter”.

Den regionala nivån med direktvalda politiska organisationer med beskattningsrätt skapar tydlighet. Genomförandansvar och tillsyn bör finnas på olika politiska nivåer för att undvika att en och samma politisk nivå genomför tillsyn på sig själv. Rollerna blir tydliga, och grunden läggs för ett tydligt legitimt regionalt ledarskap, direkt demokratiskt förankrat i länet. Med en hög komplexitet och en mångfald av aktörer i samhället är ett politiskt ansvarsutkrävande på varje nivå angeläget och genom samverkan kompletteras ansvarsutkrävande med en större problemlösningsförmåga.

Inom området kunskapsstyrning motsvarar utredningens granskningar och bedömningar de problem och utmaningar som även Region Blekinge identifierat och delar utredningens uppfattning om att det finns behov av alternativ till kunskapsstyrning genom överenskommelser. Den pågående och omfattande omställningen genom Kunskapsstyrning hälso- och sjukvård är en struktur som har stor potential i att stödja den lilla regionen.

Region Blekinge delar utredningens uppfattning att det utan tillräcklig samverkan finns risk för skilda arbetssätt och metoder mellan huvudmännen, vilket skulle försämra likvärdigheten nationellt. Region Blekinge betonar betydelsen av att goda dialogformer framhålls i instruktioner och annan styrning.

Kapitel 11.11 Samverkan i kris och krisberedskap

Region Blekinge anser att information från och till regioner, gällande frågor som rör kris och krisberedskap inom verksamheter som regleras av hälso- och sjukvårdslagen samt relevanta delar av smittskyddslagen, i första hand bör ske direkt mellan regioner och sektorsansvarig myndighet. Skälen för detta är att undvika fördröjning, otydlighet och dubbla spår i dessa processer. Man bör även notera att det finns stora gemensamma processer och beroenden mellan hälso- och sjukvård (inklusive kommunal hälso- och sjukvård) och arbetet med krisberedskap och civilt försvar. Utredningens förslag att regionalisera Socialstyrelsen skulle innebära att introducera ytterligare en aktör på den regionala nivån vilket riskerar minska tydligheten i kommunikation. Utredningens alternativa förslag om utvecklad samverkan mellan staten och regionerna genom samverkansregionerna bör de olika förutsättningar som finns mellan olika regioner ingående i samma samverkansregion beaktas, vilket kan leda till svårigheter kring inriktning i frågor som berör samverkan i kris och krisberedskap

Kapitel 12. Statens samverkan med SKR

Region Blekinge delar inte utredningens bedömning att överenskommelser mellan staten och SKR inte är en lämplig form för samverkan mellan staten och kommunsektorn. Formen för samverkan avgörs bäst i relation till vad ändamålet med samverkan är. Lämplighet och ändamålsenlighet måste prövas i förhållande till vad som ska uppnås. För att så ska kunna ske behöver varje sakområde, däribland hälso- och sjukvården, analyseras på djupet.

Region Blekinge förordar finansiering genom generella statsbidrag då detta är administrativt effektivt samt möjliggör prioriteringar i linje med lokala och regionala behov. Regionerna har samtidigt förståelse för att varje regering kan ha politiska skäl för att göra satsningar i syfte att nå sina politiska mål. Överenskommelser kan vid sådana tillfällen bidra till en samsyn

kring de problem som ska lösas samt till att sätta ramar för vilka strategier som är ändamålsenliga för att nå resultat. Överenskommelserna bör dock inte i detalj reglera genom vilka arbetssätt eller metoder regionerna löser sitt hälso- och sjukvårdsuppdrag. Region Blekinge anser att möjligheten att använda överenskommelser begränsar behovet av att använda ineffektiva och administrativt betungande riktade statsbidrag.

Region Blekinge delar inte utredningens kategoriska bedömning att överenskommelser inte bör innebära att medel utbetalas till eller via SKR. Förbundet är en demokratiskt styrd medlemsorganisation som företräder sina medlemmar. Det kan i många fall antas vara mer effektivt om vissa insatser som krävs för att nå överenskommelsens syften samordnas eller utförs av SKR än att ansvar för samtliga insatser och samordning landar på varje enskild region. Det är ändamålsenligheten i relation till de resultat som överenskommelsen syftar till att uppnå som ska avgöra om medel ska utbetalas till eller via SKR.

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

Region Blekinge anser att utredningen har ett ensidigt fokus på överenskommelser mellan staten och kommunsektorn. Inom regionernas verksamhet utgör överenskommelserna, undantaget läkemedelsformen som kan anses vara ersättning för ordinarie verksamhet, endast en mycket liten del av budgeten. Under ett flertal år har även utvecklingen varit att användandet av överenskommelser minskat. Utredningens förslag angående statlig organisering – däribland regionalisering av Socialstyrelsen - i stället för överenskommelser, står i orimlig proportion till vad överenskommelserna betyder för hela sektorns ansvar.

Region Blekinge anser det inte vara styrkt att en regional närvaro från Socialstyrelsen i landets sex samverkansregioner skulle förbättra statens möjligheter att samverka med och stödja regionerna. Det är inte tydligt vilken nytta en sådan ordning skulle medföra för regionerna. Antalet styr signaler från statens sida skulle i och med införandet av sex regionala kontor öka ytterligare. Utredningen konstaterar att det redan finns 23 myndigheter som utövar styrning över regionernas verksamhet. Utredningen slår inte fast vilka uppdrag de regionala kontoren ska ha och det är inte tydligt om de ska sköta all samverkan med regionerna eller om viss samverkan ska ske från Socialstyrelsens centrala nivå. Samverkan mellan regioner, liksom strävan efter likvärdiga tolkningar av styr signaler, skulle kompliceras av att Socialstyrelsens regionala kontor sinsemellan, och dess centrala nivå, riskerar att förmedla information på olika sätt eller vid olika tidpunkter.

Socialstyrelsen har fler uppgifter än samverkan med kommunsektorn, varav flera medför nytta för regionerna. En större omorganisation innebär alltid en risk för tappad styrfart. Åtgärder av så omfattande och ingripande karaktär som en regionalisering av Socialstyrelsen innebär bör endast vidtas mot bakgrund av ett väsentligt djupare underlag än vad som kunnat åstadkommas inom ramen för utredningen.

12.3.2 Utvecklad samverkan mellan staten och regionerna genom samverkansregionerna

Region Blekinge avstyrker förslaget om att krav införs i hälso- och sjukvårdslagen på att de regioner som ingår i en samverkansregion ska samverka i en gemensam nämnd eller genom ett kommunalförbund. Förslaget framstår som ett oproportionerligt ingrepp i organisationsfriheten. Utredningen konstaterar själv att ett krav på att samverkansregionerna ska ha ett tydligt beslutsmandat medför en inskränkning av den kommunala självstyrelsen. I

dagsläget finns det inte några hinder mot att en gemensam nämnd, ett kommunalförbund eller en ideell förening bildas av på frivillig grund.

I sitt resonemang kring behovet av tydligt beslutsmandat för samtliga samverkansregioner konstaterar utredningen att ”För det fallet regeringen ser fortsatt behov av överenskommelser inom hälso- och sjukvården, skulle dessa kunna ingås mellan staten och samverkansregionerna” (s. 466). Utredningen noterar dock att detta skulle innebära förhandlingar med sex parter i stället för med en part (SKR). Den fördel som framhålls – att avtalen skulle bli bindande för parterna – vittnar om en syn på överenskommelserna som ett verktyg för statlig styrning snarare än ett verktyg för samverkan där det handlar om att tillsammans skapa bättre förutsättningar för att bära det breda välfärdsuppdraget i förhållande till medborgarna.

Kapitel 13. Överläggningar mellan regeringen och kommunsektorn

Region Blekinge ställer sig positiv till utredningens förslag om en lagstiftning för formaliserade överläggningar mellan staten och kommunsektorn. En formaliserad struktur för överläggningar skulle förbättra förutsättningarna för att en gemensam bild av behov, utmaningar och prioriteringar skapas, samt minska risken för att samverkan blir alltför personbunden. En lagreglering skulle bidra till en långsiktighet och minska risken för stora förändringar i samrådsförfaranden vid regeringsskiftet. Region Blekinge betonar att de föreslagna formaliserade överläggningarna inte bör ersätta formella och informella dialoger som förekommer idag utan utgöra ett komplement till dessa.

Region Blekinge anser att kommuner och regioner själva ska bestämma vilken eller vilka organisationer som ska företräda dem i de föreslagna formaliserade överläggningarna. Region Blekinge anser att det behöver tydliggöras vilka möjligheter kommuner och regioner har över vilka ämnen det är som ska omfattas av överläggningar.

Kapitel 15. Deltagande på distans vid fullmäktige- och nämndsammanträden

Region Blekinge instämmer i utredningens bedömning att det finns ett behov av att kunna delta på distans vid fullmäktige- och nämndsammanträden, och att reglerna om distanssammanträden i kommunallagen bör ändras. Region Blekinge instämmer i utredningens förslag att deltagande på distans ska ske genom ljud- och bildöverföring i realtid samt på ett sådant sätt 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. Region Blekinge delar utredningens förslag att fullmäktiges presidium inte får delta på distans vid fullmäktiges sammanträden samt att fullmäktige har rådighet att besluta i vilken utsträckning samtliga ledamöter i en nämnd får eller ska delta på distans.

Region Blekinge lyfter tolkningen som ges uttryck för i författningskommentaren (sidan 563) om att ”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.” En så strikt tolkning riskerar att leda till många avbrott, eftersom korta tekniska problem kan uppstå och lösas på ett sådant sätt att de inte påverkar ärendets handläggning eller en ledamots möjlighet att påverka ärendet. Det förekommer även idag att ledamöter lämnar mötessalen av olika anledningar under sammanträdet. Närmare reglering

bör fortsättningsvis lämnas åt fullmäktige att avgöra i sin arbetsordning (5 kap. 72 § p. 3–4) och existerande regler om ersättare.

Region Blekinges ställningstagande

- Region Blekinges uppfattning är att flernivåstyrning är en styrka som ska vårdas. Det pågår utredning med särskild utredare om hur den framtida regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken ska inriktas och utformas som bör avvaktas. Uppdraget ska redovisas senast den 1 juni 2026.
- Den regionala nivån med direktvalda politiska organisationer med beskattningsrätt skapar både tydlighet och underlättar. En återgång till en annan ordning är inte önskvärt.
- Regionernas regionala ansvar möjliggör snabbare och mer anpassningsbara beslut.
- Ett samlat och brett mandat för regionerna ger en helhetssyn på utvecklingsfrågorna.
- Lagen om regionalt utvecklingsansvar bör vara utgångspunkten för det regionala utvecklingsuppdraget.
- Länsstyrelsernas roll i samverkan bör inte stärkas. Region Blekinge anser att länsstyrelsens uppgifter bör renodlas till ett utvecklat myndighetsuppdrag med fokus på tillsyn, tillstånd och annan rättstillämpning.
- Rollerna bör förtydligas så att genomförandansvaret finns på regional politisk nivå och tillsyn på nationell politisk nivå.
- Region Blekinge avstyrker förslaget om att krav införs i hälso- och sjukvårdslagen på att de regioner som ingår i en samverkansregion ska samverka i en gemensam nämnd eller genom ett kommunalförbund.
- Region Blekinge delar inte utredningens bedömning att överenskommelser mellan staten och SKR inte är en lämplig form för samverkan mellan staten och kommunsektorn.
- Region Blekinge anser att utredningens förslag angående statlig organisering, däribland regionalisering av Socialstyrelsen, i stället för överenskommelser är tveksamt och behöver i så fall utredas mer.
- Region Blekinge är positiva till utredningens förslag om en lagstiftning för formaliserade överläggningar mellan staten och kommunsektorn.
- Region Blekinge delar utredningens förslag avseende deltagande på distans i fullmäktige och nämndsammanträden.