

Finansdepartementet

Ev. Adress

Postnummer Postort

**Remissvar - Staten och kommunsektorn,
samverkan, självstyrelse, styrning (SOU 2024:43)**

Region Dalarnas svar på remiss gällande SOU 2024:43 är nedan uppdelat i generella synpunkter samt i mer specifika synpunkter utifrån utredningens förslag.

Generella synpunkter

Utredningen karakteriseras av en statlig ambition att öka styrning och kontroll över kommuners och regioners välfärdsuppdrag, vilket Region Dalarna inte står bakom. Utredningens beskrivningar av samverkan handlar i stora delar om ett ökat inslag av styrning från staten vilket Region Dalarna inte anser är en ändamålsenlig väg för statlig samverkan med kommuner och regioner då det kommer i konflikt med det grundlagsskyddade kommunala självstyret.

För att samverkan ska ha en bra grogrund krävs statens förståelse för hur förutsättningarna ser ut i regioner och kommuner. Utökade dialoger mellan staten, regioner och kommuner kan underlätta detta, likaså tydliga uppdrag för de statliga myndigheterna som inte överlappar med regionernas uppdrag.

Region Dalarna avstyrker utredningens förslag gällande samverkan mellan staten och huvudmännen inom hälso- och sjukvården.

Region Dalarna är av uppfattningen att statens samverkan med kommunsektorn är beroende av statens egen förmåga till samverkan internt mellan myndigheter vilket i högre utsträckning behöver samordnas för att underlätta samverkan med andra.

Utredningen om den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken, kallad SVESAM - Utredningen för Sveriges sammanhållna utveckling, har nyligen inlett sitt arbete. Även i denna utredning behandlas det regionala utvecklingsansvaret, olika aktörers roller och samverkan dem emellan. Det är därför angeläget att regeringen även inväntar denna utredning innan ställningstaganden och beslut.

Specifika synpunkter

11.2 En generell lagstadgad skyldighet för kommuner och regioner att samverka med staten behövs inte

Region Dalarna ställer sig bakom utredningens slutsats om att det inte behövs en generell lagstadgad samverkansskyldighet.

Samverkansskyldighet bör endast i undantagsfall vara lagstadgad, och då inom de områden där det kan anses vara ändamålsenligt, effektivt och adekvat och där beslut kan påverka andra myndigheters verksamhet, såsom för regionalt utvecklingsansvar eller vid planering och utveckling av hälso- och sjukvården. Samverkan bör emellertid i första hand ske på frivillig basis, eller att det istället finns en lagstadgad samrådsskyldighet.

Det uppstår även frågetecken om samverkan är möjlig inom flertalet områden utifrån bl.a. den grundlagsskyddade kommunala självstyrelsen och 2 kap 2 § kommunallagen som föreskriver att kommuner och regioner inte får ha hand om sådana angelägenheter som enbart staten, en annan kommun, en annan region eller någon annan ska ha hand om.

Därutöver finns det en risk att regeringen eller statliga myndigheter indirekt kan påverka hur beslut utformas och tas inom kommunkollektivet.

11.3 Informationsutbyte, dialog och samråd

Region Dalarna är av uppfattningen att statens och kommunsektorns kommunikation är beroende av statens egen förmåga till samverkan internt mellan myndigheter som behöver samordnas för att underlätta informationsutbyte med andra. Region Dalarna vill också trycka på vikten av den interna kommunikation som SKR har med sina medlemmar som är ett viktigt komplement till den statliga kommunikationen.

Region Dalarna anser att när det gäller samverkan med de statliga myndigheterna, skulle det underlätta om uppdragen till myndigheterna om att samverka var tydligare kopplat till specifika sakfrågor. Som ett led i detta skulle en dialog med fördel kunna byggas upp mellan regionerna och företrädare för staten utifrån sakområden. Regionerna verkar också i ett flernivåsystem, där samverkan i vissa frågor sker i en annan geografi än länet. Så är exempelvis fallet när det gäller arbetet med EU:s strukturfonder.

Den regionala utvecklingspolitiken berör många andra politikområden, däribland infrastruktur, utbildning, näringsliv, forskning och innovation samt kultur. Det finns sedan början av 2000-talet en dialog etablerad mellan regionerna och regeringen i form av Tjänstepersonsforum och Politikerforum. Där diskuteras en bredd av frågor av strategisk betydelse för det regionala utvecklingsarbetet. Båda dessa forum är en välfungerande och de utgör viktiga mötesplatser för att styra i flernivåsystemet.

Ett annat exempel rör genomförandet av den nationella folkhälsopolitiken vars målområden speglar en betydande del av arbetet för social hållbarhet och genomförandet av Agenda 2030 där regionerna och kommunerna står

för stora delar. Till Folkhälsomyndighetens samordnande ansvar för nationella folkhälsopolitiken hör att vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till berörda aktörer. Där ingår Dialogforum folkhälsa där chefer och strateger inom kommuner, regioner, länsstyrelser, Sveriges kommuner och regioner (SKR) eller Folkhälsomyndigheten träffas för att hitta vägar framåt i det strategiska och operativa folkhälsoarbetet i Sverige. Här finns stor potential till utvecklad dialog och samverkan.

11.4 Kunskapsstyrning

I och med överenskommelsen mellan myndigheterna i Rådet för styrning med kunskap och regionernas nationella kunskapsstyrning samt med regeringens avsiktsförklaring om en gemensam kunskapsstyrning anser Region Dalarna att partnerskapet till stöd för kunskapsstyrning inom hälso- och sjukvård har en välfungerande samverkan. Det finns inte några skäl att utveckla nya former för samverkan eller dialogforum mellan staten och huvudmännen inom kunskapsstyrningen. Region Dalarna anser att befintliga strukturer möter de behov som finns för dialog och samverkan. Utveckling och lärande sker kontinuerligt. Exempelvis så arrangeras en årlig dialog (kopplad till den årliga uppföljningen i avsiktsförklaringen) med regeringen, myndigheter, SKR och regioner under första kvartalet 2025 i syfte att återrapportera arbetet under 2024. I partnerskapet till stöd för kunskapsstyrning inom hälso- och sjukvård finns en strukturerad ordning med regelbundna möten för dialog mellan parterna var sjätte vecka.

11.6 Nationella strategier

Region Dalarna instämmer i utredningens slutsatser att nationella strategier inte ska användas för att styra regioner och kommuner. Nationella strategier kan dock vara ett verktyg, både i dialoger inför framtagandet samt som en grund för att skapa samsyn och en gemensam bild över utmaningar och sakfrågor. Nationella strategier kan också ge förutsättningar för en gemensam bild gällande de regionala och lokala utmaningarna samt underlätta för regioner och kommuner att hantera utmaningen genom regionala och/eller lokala strategier.

11.8 Bildande av privaträttsliga subjekt

Region Dalarna anser att det bör genomföras en översyn av organiseringen av de nationella larmtjänsterna. Det finns flertalet aspekter i befintlig samverkan som inte ger en tydlighet i ansvar och befogenheter.

Utredaren påpekar att kommunkollektivet äger SOS Alarm AB (SOS Alarm), och då genom SKR. En fråga som utredaren inte belyser är om det är möjligt för kommunkollektivet att ingå avtal med SOS Alarm, eller andra liknande samverkanssubjekt, utan att det måste föregås av en regelrätt upphandling. Det finns undantagsregler i upphandlingsförfattningarna, såsom exempelvis intern upphandling. Frågan som bör ställas är om dessa undantag är möjliga att åberopa när regioner och kommuner ingår avtal med SOS Alarm eller andra rättssubjekt med liknande ägarkonstruktion?

I dagsläget finns det ingen annan aktör i Sverige, vilket underlättar hanteringen. Det torde emellertid finnas en potentiell leverantör på den Europeiska marknaden som kan se ett värde i att lägga ett anbud på en sådan upphandling. En sådan utveckling skulle kunna underminera samverkansformen som idag hanterar larmtjänsterna.

Utifrån detta resonemang torde det därför finnas även upphandlingsrättsliga aspekter av att författningsmässigt förtydliga larmtjänsterna i Sverige.

11.9 Samverkan inom olika verksamhetsområden och vid olika behov

Region Dalarna instämmer inte i utredningens kritik att hälso- och sjukvårdens samverkan med staten idag är olämplig. Till exempel, och som framgår av utredningens arbete, finns ett antal överenskommelser mellan staten och SKR. De är av olika karaktär och storlek. Utredningens kritik mot formen står inte i proportion till vad överenskommelserna betyder för hälso- och sjukvårdens ansvarsområde.

Region Dalarna motsätter sig utredningens resonemang gällande det regionala utvecklingsuppdraget. Region Dalarna menar att trots att det regionala utvecklingsuppdraget är ett lagstadgat uppdrag som avser samtliga regioner så har regionernas roll inte fullt ut accepterats av staten och därmed inte heller nyttjats så att möjligheterna kan tillvaratas.

Regionerna har god kännedom om kommunerna inom det egna länet och tar i sitt regionala utvecklingsarbete hänsyn till de utvecklingsbehov som finns lokalt i kommunerna. Många små kommuner har svårt att själva ha den kompetens eller mottagningskapacitet som krävs för att ta om hand frågor som lyfts nationellt och på EU-nivå. I det sammanhanget blir samverkan och samspelet mellan kommuner, stat och region extra viktigt.

Regionerna är beroende av samverkan med statliga myndigheter för att genomföra sitt regionala utvecklingsuppdrag. Uppdragen till myndigheterna att samverka med regionerna är dock ofta allmänt hållna och det finns en otydlighet vad gäller regeringens förväntningar vad gäller samverkan. Uppdrag till myndigheter och erbjudanden till regionerna är ofta kortvariga och ges ibland med kort varsel. Finansieringen sker till stor del med projektmedel över några år. Detta påverkar förutsättningarna för samverkan över sektorer och nivåer.

11.10 Länsstyrelsernas roll i samverkan

Region Dalarna avstyrker förslaget om att lagstifta om krav på regionala kommunråd som leds av landshövdingen. En sådan modell riskerar att skapa ökad otydlighet kring roller och mandat på den regionala nivån. Samverkan mellan kommunsektorn och länsstyrelserna bör utgå från varje läns unika behov och förutsättningar. Denna typ av samarbete sker redan idag på frivillig basis och kräver ingen ytterligare reglering. Mötesformer kan och bör utformas där de bedöms vara av värde, men detta bör ske utan statligt påbud.

Det är länsstyrelsens stödjande roll som behöver förtydligas. Detta kan ske genom revideringar av länsstyrelseinstruktionen och regleringsbrev, där länsstyrelserna ges tydligare uppdrag och tillräckliga resurser för att, i samverkan med regionerna, stärka det tvärsektoriellet arbetet inom områden som klimat, kraftförsörjning och folkhälsa. Det är viktigt att detta arbete harmonierar med regionernas ansvar för regional utveckling och inte undergräver deras roll. Dagens dubbla styrning mellan länsstyrelser och regioner leder till ineffektivitet och otydlighet. Regionernas utvecklingsansvar ger dem legitimitet att leda det regionala utvecklingsarbetet. Detta ledarskap bör stärkas genom att regionerna får det nödvändiga mandatet att företräda länet i samverkan med övriga aktörer. Parallella eller överlappande uppdrag för länsstyrelser och regioner är inte en effektiv användning av offentliga resurser och skapar onödiga konfliktytor.

Vidare anser Region Dalarna att utvecklingen av länsstyrelsens roll är beroende av statens förmåga till intern samordning. Brister i samverkan mellan statliga myndigheter och departement hämmar inte bara länsstyrelsernas arbete utan även statens samarbete med kommunsektorn. För att länsstyrelserna ska kunna utveckla sin stödjande roll krävs en tydligare koordinering av statliga insatser på alla nivåer.

11.11 Samverkan i kris och krisberedskap

Region Dalarnas uppfattning är att länsstyrelsen bör ha klart vilka som ingår eller kan tänkas adjungeras till en inriktnings- och samordningsfunktion där respektive representant bör utgöras av en funktion med både mandat och ämneskunskap alt möjlighet till att ta med fler representanter från samma aktör.

Region Dalarna delar uppfattningen om bibehållet alternativt större ansvar för länsstyrelsen inom området kris och krisberedskap.

Utredningen talar dock mycket om att samverka, men hur skall denna samverkan genomföras? Det finns i nuläget allt för många myndigheter som på ett eller annat sätt behöver vara involverade i ledningsstrukturen och det är av vikt att tydliggöra varje myndighets uppdrag, var i kedjan de befinner sig och hur deras agerande ska se ut i en kris eller ett krig, vilket i nuläget är väldigt otydligt.

11.11.2

Region Dalarna delar uppfattningen med utredaren att det inför kommande kriser är viktigt att klargöra på vilken nivå myndigheternas samordning med regionerna ska etableras samt vilken roll SKR ska ha. Dock är det viktigt att spegla och väva in alla aspekter av ledning där vi har NSPL, CIVO, MSB, Länsstyrelser och Socialstyrelsen med alla deras likheter och skillnader.

SKR är en politiskt styrd medlems- och arbetsgivarorganisation vilket inte bör företräda kommun och region i frågor av krishanteringsart.

11.11.3

Region Dalarna anser att länsstyrelsen bör ha det fortsatta geografiska områdesansvaret oavsett händelse. Det handlar mer om arbetssätt där respektive expert lyfts fram för att presentera det största, för stunden, trängande behovet. För att detta arbete kanske skall fungera i kris och krig bör det finnas en struktur att öva på i normalläge/fred

11.11.4

Region Dalarna delar utredarens uppfattning att överenskommelser mellan staten och SKR i fråga om krisberedskap inte är lämpligt.

12.1 SKR som organisation och medlemsföreträdare

Region Dalarna står inte bakom utredningens bild av SKR utan menar istället att förbundet är en politiskt styrd medlems- och arbetsgivarorganisation med styrelse bestående av förtroendevalda från kommuner och regioner som finns till för landets alla kommuner och regioner och är en viktig avtalspart för medlemmarna i förhållande till staten och har och ska fortsatt ha i uppgift att företräda ingående medlemmar i detta.

12.2 Överenskommelser mellan staten och SKR

Överenskommelser mellan staten, SKR och Region Dalarna anser att generella statsbidrag är att föredra. Möjligheten att använda överenskommelser begränsar behovet av ineffektiva och administrativt betungande riktade statsbidrag.

12.3 Alternativ till överenskommelser med SKR

Region Dalarna avstyrker utredningens förslag gällande samverkan mellan staten och huvudmännen inom hälso- och sjukvården. Utredningen bedömer att det behövs flera alternativa samverkansformer för att ersätta framför allt överenskommelser mellan staten och SKR. Utredningen föreslår att Socialstyrelsen i större utsträckning bör få ett stödjande uppdrag genom inrättande av regionala myndighetskontor och att regeringen uppdrar åt Socialstyrelsen att utreda bildandet av en regional organisation för myndigheten som kan samverka med landets sex samverkansregioner. Syftet är att åstadkomma ett verkligt partsförhållande genom att det i hälso- och sjukvårdslagen införs en skyldighet för regionerna i en samverkansregion att bilda en gemensam nämnd eller ett kommunalförbund för samverkan med staten.

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

Region Dalarna avstyrker förslaget och ser en risk med ökad byråkrati vid inrättande av statlig regionaliserad Socialstyrelse som går emot arbetet med en minskning av myndigheter.

12.3.2 Utvecklad samverkan mellan staten och regionerna genom samverkansregionerna

Region Dalarna avstyrker förslaget att regionerna i en samverkansregion ska ha skyldighet att bilda en gemensam nämnd eller ett kommunalförbund för

samverkan med staten. En utgångspunkt för kommunal självstyrelse är att beslut i välfärden bäst fattas så nära verksamhet och medborgare som möjligt. Det är en del av det demokratiska fundamentet för kommunal självstyrelse. Ingreppet i regionernas organisationsfrihet bedöms därtill omotiverad.

12.4 Ökad insyn i SKR:s verksamhet

Region Dalarna ställer sig bakom utredarens förslag. En ökad möjlighet till insyn och kontroll av SKR är av godo, och det är en förutsättning om SKR ska ges en tydligare roll i dialogen mellan kommunkollektivet och staten. Om SKR, som organisation, ska beredas tillfälle att delta i överläggningar med regeringen, såsom framgår av 3 § i föreslagen lag om regeringens överläggningar med kommuner och regioner, så bör också allmänheten kunna få insyn i hur organisationen arbetar i dessa frågor.

SKR får genom lagen en viktig roll som försvarare av den kommunala självstyrelsen eller andra frågor av betydande vikt. Deras yttranden eller påpekanden kan påverka en enskild medlemskommun negativt och då behöver en enskild kommuns medborgare ha rätt till insyn till bakomliggande dokument eller utredningar som legat till grund för ett visst ställningstagande.

SKR bedriver verksamhet som är av varierande art och karaktär, och all verksamhet bör därför inte omfattas av insynskravet, såsom det arbete som SKR utför i egenskap av medlems- och arbetsgivarorganisation.

13.7 En formaliserad ordning för överläggningar bör införas

Region Dalarna är positiv till en fastställd formaliserad ordning för samråd som rör långsiktiga och övergripande frågor såsom relationen mellan stat, region och kommun, regionernas och kommunernas finansiering samt lagstiftning som innefattar regioner och kommuner. Formerna för samråden kan skilja sig åt när det gäller regioner respektive kommuner.

Men i princip bör det vara tillräckligt med en gemensamt överenskommen arbetsordning för samråden såsom också SKR föreslår (13.6 s 491-492) och koncentrera dessa till principiella och övergripande frågor. Det blir då också lättare att justera och utveckla arbetsformerna utifrån gjorda erfarenheter. Denna gemensamt överenskomna arbetsordning för samråden ska inte ersätta existerande samverkansformer.

15.10 Deltagande på distans

Region Dalarna delar utredningens uppfattning gällande utökade möjligheter till att delta på distans vid fullmäktige- och nämndsammanträden. Region Dalarna anser att en utveckling mot ett mindre beroende av fysiska lokaler och fysiska möten medför en minskad påfrestning på miljö och resurser på samhällsnivå. Det kan också underlätta för ledamöter/ersättare med fysiska funktionsvariationer eller tillfällig sjukdom, då de kan sitta i en redan anpassad miljö och delta på likvärdiga villkor.

I förslaget till ändrad lagstiftning ställs det dock ett krav på att ordföranden ska säkerställa vem som deltar i sammanträdet. Utredningen bör dock ytterligare belysa potentiella risker med till exempel snabb utveckling av artificiell intelligens, som medför möjligheter till bild- och ljudmanipulering i realtid samt att ett antal nämnder inom den kommunala verksamheten hanterar stor mängd sekretessbelagd information, såsom socialnämnder och krisledningsnämnder vilket ställer krav på bättre verifieringsmöjligheter för att säkerställa rätt deltagare i mötena. Likaså ses en risk i utvecklingen av de tekniska lösningar som krävs för att valhemligheten bevaras, att alla de beslutandes röster kommer med i rösträkningen och att alla ges möjlighet till insyn i förfarandet så att omröstningar inte kan manipuleras.

Region Dalarna instämmer med utredningen i förslaget att fullmäktiges presidium inte ska kunna delta på distans vid fullmäktiges sammanträden. Enligt utredningen måste fullmäktiges grundläggande demokratiska betydelse och behovet av att vidmakthålla fullmäktiges legitimitet i det kommunala systemet framhållas. Betydelsen av den fysiska arenan och diskussionerna där bör i det sammanhanget inte underskattas. Fullmäktige bör kunna besluta hur presidiet i nämnderna omfattas av ovanstående.

Region Dalarna ser även, som en följd av ändringen, att reglerna om kallelse bör justeras med möjlighet att kalla till digitalt sammanträde. Såsom det får förstås så medför föreslaget om distansdeltagande i nämnder inte någon begränsning avseende ordförandes möjlighet till distansdeltagande. I fullmäktige får inte i presidiet delta på distans, men i nämnderna ska samtliga ledamöter ha möjlighet att delta på distans. I kallelsen ska det, enligt 6 kap 23 § kommunallagen, framgå vilken plats mötet sker på. Frågan som uppkommer är om det alltid måste finnas en fysisk mötesplats oavsett om alla deltar på distans eller om det med *plats* kan innefatta även en digital plattform. I aktiebolagslagen finns det möjligheter att stämman kan hållas digitalt. Det framgår av 15 § aktiebolagslagen att bolagsstämman ska hållas på den ort där styrelsen har sitt säte, men att det i bolagsordningen får bestämmas att stämman ska eller får hållas på en annan angiven ort i Sverige eller digitalt. En liknande utveckling bör vara av godo även för nämndverksamheten i regioner och kommuner.