

Finansdepartementet

Yttrande över betänkandet Staten och kommunsektorn - samverkan, självstyrelse och styrning (SOU 2024:43)

Sammanfattning

Region Kalmar län anser att utredningen genom de överlämnade förslagen ger en tydlig signal om önskad ökad statlig styrning, vilket går starkt emot den regionala självstyrelsen. Region Kalmar län anser att:

- Direktvalda regioner med beskattningsrätt innebär en politisk kraft som ger legitimitet och demokratisk förankring.
- Regionernas regionala ansvar möjliggör snabbare och mer anpassningsbara beslut.
- Ett samlat och brett mandat för regionerna ger en helhetssyn på utvecklingsfrågorna.
- Rollerna bör förtydligas så att genomförandeansvaret finns på regional politisk nivå och tillsyn på nationell politisk nivå.
- Flernivåsamverkan är en styrka.

Region Kalmar län motsätter sig att länsstyrelsernas roll i samverkan ska stärkas, att länsstyrelsen ska fungera som mellanled mellan regioner och statliga myndigheter samt att regionala kommunråd bildas med ledamöter utsedda av landshövdingen. Region Kalmar län framför vikten av att ha fortsatt möjlighet till direktkontakt med statliga myndigheter.

Region Kalmar län delar inte utredningens bedömning att överenskommelser mellan staten och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) inte är en lämplig form för samverkan mellan staten och kommunsektorn.

Region Kalmar län anser att utredningens förslag angående statlig organisering i stället för överenskommelser, däribland regionalisering av Socialstyrelsen, står i orimlig proportion till vad överenskommelserna betyder för hela sektorns ansvar och avstyrker förslaget.

Region Kalmar län delar i stort sett utredningens förslag avseende deltagande på distans i fullmäktige och nämndssammanträden.

Övergripande är Region Kalmar län starkt kritisk till betänkandet eftersom förslagen upplevs som otydliga och skrivningarna mer har karaktären av generella bedömningar. Det är noterbart att betänkandet innehåller få författningsförslag, vilket innebär att det är svårt att ta ställning till slutsatserna. Samtidigt är de förändringar som lyfts i slutsatserna och resonemangen ofta mycket omfattande, med stora konsekvenser för nuvarande samverkansformer.

Övergripande synpunkter

Region Kalmar läns yttrande grundar sig i de ställningstaganden som Regionsamverkan Sydsveriges styrelse fastställde i maj 2024 i Regioners roll och utveckling. Region Kalmar län ser att utredningen ger en tydlig signal om önskad ökad statlig styrning, vilket går starkt emot överenskommelsen.

Region Kalmar län är starkt kritisk till tendensen att den statliga styrningen ökar i både omfattning och detaljering, där det föreliggande betänkandet är en av flera utredningar med riktningen mot mer statlig styrning och förstatligande. Den starkare statliga styrningen missgynnar regioners och kommuners förutsättningar att bära välfärdsuppdraget, och riskerar ske på bekostnad av regional och lokal långsiktig och strategisk samverkan.

Principiellt riskerar styrningen bli ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen och subsidiaritetsprincipen. Den begränsar också medborgares inflytande och möjligheter att direkt påverka sin lokala och regional välfärd i val, medborgardialog och brukarinflytande samt genom att själva engagera sig som förtroendevalda.

Region Kalmar län vill understryka att utredningen innehåller väldigt få författningsförslag och väldigt många bedömningar, och därmed är svår att avge yttrande över. Samtidigt är de förslag som framförs i resonemangen ofta mycket omfattande, på ett sätt som inte är proportionellt i förhållande till de problemställningar som utredningen gäller.

Kapitel 11. Statens samverkan med kommuner och regioner

Flernivåstyrning och regionernas roll

Utredningen konstaterar att ny generell lagstadgad skyldighet för kommuner och regioner att samverka med staten inte behövs. Begreppet samverkan används dock otydligt i utredningen – ibland avses en stärkt statlig styrning och ibland avses att kommuner och regioner ska förse staten med bättre information som underlag för den statliga styrningen.

I utredningen beskrivs flernivåstyrningen som ett problem. Region Kalmar läns tydliga uppfattning är att flernivåstyrning är en styrka som ska vårdas i dagens komplexa samhälle. Flernivåstyrning samlar demokratiskt valda politiker på olika nivåer med aktörer från offentlig, privat och ideell sektor samt universitet kring gemensamma mål och ger möjlighet till brett inflytande i beslutsfattandet. Genom att samordna resurser från olika håll på nya och mer effektiva sätt kan resultatet bli mer än summan av delarna, och möjliggöra ett ömsesidigt lärande och interaktiv styrning.

Flernivåstyrningen förutsätter en stark mellannivå som nav, där regionerna är väl lämpade:

- Den regionala nivån med direktvalda politiska organisationer med beskattningsrätt har lokal legitimitet och förankring samt förutsättningar att arbeta effektivt, samlande, snabbt och anpassningsbart.
- Genom det regionala utvecklingsansvaret har regionerna legitimitet för ett regionalt ledarskap, och har samlat god kännedom om kommunerna och deras lokala behov.
- Regioner och kommuner har ett utvecklat samarbete i ett flertal formella strukturer, har liknande organisationer och arbetar i de flesta län nära varandra, framför allt inom hälso- och sjukvård och regional utveckling.

Enligt 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”.

Länsstyrelsens roll

Utredningen bedömer att länsstyrelsernas roll som nav för statens samverkan med kommunerna och regionerna behöver stärkas. I utredningen lämnas ett förslag till författning där länsstyrelserna åläggs att inrätta obligatoriska regionala kommunråd som ska utses av landshövdingarna. Det framförs även att regeringen ska vidta styrningsåtgärder för att statliga myndigheter i högre grad ska involvera länsstyrelserna samverkan.

Region Kalmar län motsätter sig starkt dessa förslag och att länsstyrelserna ges en mer framträdande roll för det statliga inflytandet och samverkan i länen. Samverkansstrukturer motsvarande det regionala råd som föreslås finns idag med en tydlig demokratisk koppling, där regionerna i egenskap av ansvariga för den regionala utvecklingen är huvudman. En struktur där landshövdingen på egen hand utser ledamöterna ger svag legitimitet och bygger in en grundläggande ojämlikhet mellan aktörerna. Region Kalmar län ifrågasätter även länsstyrelsernas kapacitet att i bredden bedöma vad som är aktuella utvecklingsfrågor i ett län, i synnerhet när en sådan agenda skulle sättas utan förankring hos folkvalda politiker.

Region Kalmar län motsätter sig även starkt att länsstyrelsernas roll i samverkan och kontakter mellan statliga myndigheter och regioner och kommuner ska stärkas. Regioner och kommuner måste fortsatt kunna ha direkt samverkan och kontakt med statliga myndigheter, utan att länsstyrelserna blandas in som mellanhand.

I utredningen konstateras att det från kommuner framförs kritik mot länsstyrelsernas arbete. Utredningen väljer att inte hörsamma denna, och utgångspunkten för slutsatserna verkar snarare vara nyttan för länsstyrelserna än nyttan för regioner, kommuner och medborgare.

Region Kalmar län ser att det är ett problem att rollerna i det regionala utvecklingsarbetet är otydliga. Trots att det regionala utvecklingsuppdraget fördes över till den politiska regionala nivån 2019 har länsstyrelserna kvar ett instruktionsenligt uppdrag att ”främja länens utveckling”. Det är ett betydande problem att regeringen ger länsstyrelserna uppdrag inom områden

som regionerna egentligen ansvarar för, och de dubbla signalerna bidrar till otydlighet när det gäller ansvar och befogenheter på regional nivå. Otydlighet i mandat skapar parallella strukturer och konkurrerande utvecklingsagendor, vilket drabbar såväl invånarna som de företag och organisationer som vill investera och utvecklas i länen.

För att förtydliga rollerna och lägga grunden för ett tydligt, direkt demokratiskt förankrat regionalt ledarskap bör länsstyrelsernas uppgifter renodlas till ett utvecklat myndighetsuppdrag, med fokus på tillsyn, tillstånd och annan rättstillämpning samt uppföljning och utvärdering.

Samverkan i kris och krisberedskap

Utredningen bedömer att nuvarande former för samverkan vid fredstida kriser i huvudsak är lämpliga, att upparbetade strukturer bör användas i största möjliga utsträckning samt att överenskommelser mellan staten och SKR i frågor om krisberedskap och civilt försvar inte lämpliga.

Region Kalmar län delar uppfattningen att snabba och tydliga informationsvägar är nödvändiga i frågor om kris och krisberedskap. Region Kalmar län anser att information i 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 för att undvika fördröjning, otydlighet och dubbla spår i processerna.

Region Kalmar län vill även notera att det finns viktiga och stora gemensamma processer och beroenden mellan hälso- och sjukvården, både regional och kommunal, och arbetet med krisberedskap och civilt försvar.

Kapitel 12. Statens samverkan med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)

Överenskommelser mellan staten och SKR

Utredningen har också granskat den roll som Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har i samverkan. Region Kalmar län anser inledningsvis att utredningen har ett alltför ensidigt fokus på överenskommelser mellan staten och kommunsektorn genom SKR. Överenskommelsernas omfattning är idag liten i förhållande till sektorns hela ansvar, och tendensen har under flera år varit att överenskommelserna blivit färre. Utredningens förslag till statlig omorganisering och ingrepp i det kommunala självbestämmandet står inte i proportion till överenskommelsernas betydelse för hela sektorns ansvar.

Region Kalmar län 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. Utredningen borde därför ha avstått från generella bedömningar av lämpligheten i olika samverkansformer.

Erfarenheterna från pandemihanteringen visar att regionerna, med stöd från statliga aktörer och SKR, har spelat en central roll i samordningen av viktiga processer. Detta understryker vikten av effektiv flernivåsamverkan för att hantera komplexa och snabbväxande utmaningar som påverkar hela samhället.

Region Kalmar län förordar finansiering genom generella statsbidrag, vilket är administrativt effektivt och möjliggör prioriteringar utifrån lokala och regionala behov. Regionerna har samtidigt förståelse för att varje regering kan ha politiska skäl för att göra satsningar för 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 uppdrag. Region Kalmar län anser vidare att möjligheten att använda överenskommelser begränsar behovet av att använda ineffektiva och administrativt betungande riktade statsbidrag.

Region Kalmar län delar inte utredningens kategoriska bedömning att överenskommelser inte bör innebära att medel utbetalas till eller genom 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 varje region och kommun ska vara ansvarig för samtliga insatser och samordning. Utgångspunkten för om medel ska utbetalas till eller genom SKR bör vara ändamålsenligheten i relation till överenskommelsens syften.

Regionalisering av Socialstyrelsen

Region Kalmar län anser inte att det är styrkt att en regional närvaro från Socialstyrelsen i de sex samverkansregionerna skulle förbättra statens möjligheter att samverka med och stödja regionerna. Region Kalmar län ser i stället risker med en sådan modell.

Antalet styr signaler från staten skulle öka ytterligare vid införandet av sex regionala kontor, och kommunikationen skulle riskera att bli otidigare. 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, och strävan efter likvärdiga tolkningar av styr signaler, skulle kompliceras av att de regionala kontoren och den centrala nivån riskerar att förmedla information på olika sätt eller vid olika tidpunkter. Region Kalmar län ser även att förslaget kommer öka regionernas administrativa börda. Region Kalmar län ser därutöver att Socialstyrelsen har flera uppgifter som medför nytta för regionerna, och att det är stor risk att dessa tappar styrfart vid en så omfattande och ingripande omorganisation.

Inom hälso- och sjukvårdens kunskapsstyrning finns idag strukturerad och regelbunden samverkan genom överenskommelsen mellan myndigheterna i Rådet för styrning med kunskap, regionernas nationella kunskapsstyrning samt regeringens avsiktsförklaring om en gemensam kunskapsstyrning. Region Kalmar anser att nuvarande samverkan är välfungerande och möter de behov som finns för dialog och samverkan samt utveckling och lärande.

Region Kalmar län ser inte heller att en så pass omfattande åtgärd är proportionerlig i förhållande till de frågeställningar betänkandet behandlar. Åtgärder av så omfattande och ingripande karaktär bör endast vidtas mot

bakgrund av ett väsentligt djupare underlag än vad som kunnat åstadkommas inom ramen för utredningen.

Det finns en övertro på de statliga myndigheternas operativa förmåga, vilket har visat sig när det ställts krav på att agera operativt i samverkan med kommuner och regioner. Inte minst när kravet ställdes på inköp av skyddsutrustning under pandemin och eller kravet på samverkan vid snökaoset på E22 vintern 2024.

Utvecklad samverkan mellan staten och regionerna genom samverkansregionerna

Region Kalmar län avstyrker förslaget om att införa krav i hälso- och sjukvårdslagen på att regioner som ingår i en samverkansregion ska samverka i en gemensam nämnd eller genom ett kommunalförbund. Region Kalmar län anser att förslaget framstår som ett oproportionerligt ingrepp i organisationsfriheten. I utredningen konstateras även ett krav på att samverkansregionerna ska ha ett tydligt beslutsmandat medför en inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Region Kalmar län konstaterar att det inte finns några hinder för regioner i en samverkansregion att på frivillig grund bilda en gemensam nämnd, ett kommunalförbund eller en ideell förening, i den mån de ser att detta skulle bidra till ett mervärde.

När det gäller samverkan mellan staten och regionerna genom samverkansregionerna är det viktigt att beakta att skillnaderna i förutsättningar kan vara stora mellan olika regioner i en samverkansregion, vilket kan leda till svårigheter i gemensam inriktning. Detta bör inte minst noteras när det gäller samverkan i frågor om kris och krisberedskap.

I resonemanget om 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 att detta skulle innebära förhandlingar med sex parter i stället för en part (SKR). Region Kalmar län ställer sig frågande till i vilken utsträckning sådana separata förhandlingar, och därmed oliklydande överenskommelser, skulle bidra till att vård ges på lika villkor för hela befolkningen. 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 för att tillsammans skapa bättre förutsättningar för det breda välfärdsuppdraget för medborgarna.

Kapitel 13. En formaliserad ordning för överläggningar bör införas

Region Kalmar län är försiktigt positiv till förslaget om en lagstiftning för formaliserade överläggningar mellan staten och kommunsektorn. En formaliserad struktur för överläggningar skulle förbättra förutsättningarna för att skapa en gemensam bild av behov, utmaningar och prioriteringar, samt minska risken att samverkan blir alltför personbunden. En lagreglering skulle även bidra till långsiktighet och minska risken för stora förändringar i samrådsförfaranden vid regeringsskiftet. Region Kalmar län vill dock betona att de formaliserade överläggningarna inte bör ersätta dagens formella och informella dialoger, utan utgöra ett komplement till dessa.

Region Kalmar län anser att kommuner och regioner själva ska bestämma vilken eller vilka organisationer som ska företräda dem i de föreslagna formaliserade överläggningarna. Region Kalmar län anser dock att det behöver förtydligas vilka möjligheter kommuner och regioner har att påverka vilka ämnen som ska omfattas av överläggningar.

Kapitel 15. Deltagande på distans i fullmäktige och nämndsammanträden

Region Kalmar län instämmer i utredningens bedömning att kommunallagens nuvarande krav begränsar möjligheterna att delta på distans vid fullmäktige- och nämndsmöten, på ett sätt som inte är praktiskt utifrån nuvarande behov. Region Kalmar län instämmer i utredningens förslag till ny reglering och delar även inriktningen att deltagande distans i grunden ska vara ett komplement till fysiskt deltagande.

Region Kalmar län vill dock lyfta den tolkning 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 avbrott 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.