

Regeringskansliet  
Finansdepartementet  
fi.remissvar@regeringskansliet.se

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

### Sammanfattning

Region Kronoberg har av Finansdepartementet beretts tillfälle att avge yttrande över ovanstående remiss.

Regeringen beslutade den 30 juni 2022 att ge en särskild utredare i uppdrag att kartlägga och analysera statens former för samverkan och dialog med kommuner och regioner samt se över regleringen av fullmäktige- och nämndsammanträden. Den 1 juli 2022 utsågs professor emeritus Lena Marcusson till särskild utredare.

Region Kronobergs yttrande över den statliga utredningen grundar sig i skriften ”Regioners roll och utveckling” som de sex sydsvenska regionerna fastställde i maj 2024. Region Kronoberg 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.

Region Kronoberg vill understryka att utredningen innehåller väldigt få författningsförslag och i övrigt omfattar väldigt många bedömningar och är därmed svår att avge yttrande över.

- Region Kronobergs tydliga uppfattning är att flernivåstyrning är en styrka som ska vårdas.
- Den regionala nivån med direktvalda politiska organisationer med beskattningsrätt skapar både tydlighet och underlättar. En återgång till en annan ordning är inte önskvärt.
- Länsstyrelsernas roll i samverkan bör inte stärkas. Region Kronoberg motsätter sig starkt att regionala kommunråd bildas med ledamöter utsedda av landshövdingen.
- Region Kronoberg 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 Kronoberg ställer sig försiktigt positiv till utredningens förslag om en lagstiftning för formaliserade överläggningar mellan staten och kommunsektorn.
- Region Kronoberg delar huvudsakligen utredningens förslag avseende deltagande på distans i fullmäktige och nämndsammanträden.

## Synpunkter

Region Kronoberg vill inleda med att instämma i det särskilda yttrande som de båda experterna Helena Linde och Lena Langlet (SKR) har lämnat i utredningen Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning (SOU 2024:43).

”Det finns en tendens till en allt starkare statlig styrning som kommer till uttryck inte bara i den här utredningen utan också i andra utredningar. Från kommunal och regional utgångspunkt missgynnar det förutsättningarna för kommuner och regioner att bära välfärdsuppdraget... Vi kan därför inte ställa oss bakom den riktning som utredningen valt att gå i bedömning och förslag.”

Region Kronobergs yttrande över den statliga utredningen ”Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning” tar sitt avstamp i den gemensamma linje som Regionsamverkan Sydsverige gett uttryck för i skriften ”Regioners roll och utveckling” som fastställdes den 2 maj 2024. Budskapet från de sydsvenska regionerna är följande:

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

Region Kronoberg väljer i sitt yttrande att fokusera på följande kapitel:

- Kapitel 11 – statens former av samverkan med kommuner och regioner
- Kapitel 12 – staten och Sveriges kommuner och samverkan
- Kapitel 13 – formaliserade samråd
- Kapitel 15 - deltagande på distans i fullmäktige och nämndsammanträden

## Kapitel 11 Statens former av samverkan med kommuner och regioner

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 det som ett begrepp i sammanhanget då kommuner och regioner ska förse staten med bättre information som underlag för den statliga styrningen. I utredningen beskrivs flernivåstyrningen som ett problem. Region Kronobergs tydliga uppfattning är att flernivåstyrning är en styrka som ska vårdas. I kapitel 11 redovisas och bedöms olika samverkansformer. Utredningen lämnar generella bedömningar av lämplighet i olika samverkansformer. Ur ett regionalt perspektiv är det viktigt att bedöma samverkansform utifrån vad som är ändamålsenligt – vad är det som ska uppnås. Region Kronoberg anser att utredningen tar fasta på nationalstatens intresse av att styra istället för att spegla vad som kan vara en ändamålsenlig samverkan mellan staten, regioner och kommuner.

Det finns ett flertal strukturer som formaliserar samarbetet mellan regioner och kommuner. Det kan exempelvis handla om att kommunerna har en tydlig representation i regionens regionala utvecklingsnämnd, gemensamma råd mellan region och kommun på såväl politisk som tjänstepersonsnivå liksom gemensamma styr- och ledningssystem för vissa frågor. Regionerna och kommunerna har en liknande struktur och jobbar i de flesta län nära varandra i många frågor, inom såväl hälso- och sjukvård som regional utveckling. Regionerna har därför god kännedom om kommunerna inom det egna länet och tar i sitt regionala utvecklingsarbete hänsyn till de utvecklingsbehov som finns lokalt i kommunerna.

### Regionernas roll

Sedan 2019 har samtliga regioner samma lagstadgade ansvar för länens samlade utveckling och tillväxt. Riksdagen ville stärka den demokratiska förankringen för att medborgarna i större utsträckning ska kunna påverka och utkräva ansvar av de förtroendevalda i sin region. Nu finns det 21 jämbördiga regioner med liknande ansvar i hela landet. Det innebär att det regionala utvecklingsuppdraget har förts över från statliga myndigheter till politiska organ på regional nivå. Den regionala nivån med direktvalda politiska organisationer med beskattningsrätt skapar både tydlighet och underlättar.

Regionerna spelar en central roll i främjandet av ekonomisk utveckling och demokratiskt deltagande på regional nivå. Deras närhet till medborgarna och förmåga att anpassa beslut och åtgärder efter lokala förutsättningar gör dem till kraftfulla aktörer för att främja samhällsutveckling och medborgarinflytande.

Region Kronoberg vill understryka att en återgång till annan ordning inte är önskvärd. En så enkel och tydlig samhällsorganisation som möjligt på alla nivåer är av största intresse både för medborgare och näringsliv för att undvika att viktiga samhällsekonomiska vinster går förlorade.

### Länsstyrelsens roll

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 faktiskt är den naturliga ingången för frågor som rör näringsliv, infrastruktur, energi, kollektivtrafik och kultur, samt välfärdsfrågor som hälso- och sjukvård. Områden som både berör invånares 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. Det utgör ett betydande problem att regeringen ger länsstyrelserna uppdrag inom områden som regionerna egentligen ansvarar för. Regeringens dubbla signaler bidrar till en otydlighet vad 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.

Länsstyrelsernas uppgifter bör renodlas till ett utvecklat myndighetsuppdrag med fokus på tillsyn, tillstånd och annan rättstillämpning samt uppföljning och utvärdering. Härigenom förtydligas rollerna, och grunden läggs för ett tydligt legitimt regionalt ledarskap, direkt demokratiskt förankrat i länet. Regeringen behöver också ge länsstyrelserna tydliga direktiv så att de kan hitta sin nya roll vid sidan av regionerna.

Regionerna önskar att möjligheter till direktkontakt med statliga myndigheter kvarstår för regioner utan länsstyrelserna som mellanled.

### Regionalt kommunråd under länsstyrelsen

Region Kronoberg motsätter sig starkt utredningens förslag om reglering av ett regionalt kommunråd under länsstyrelsen, utsedda av landshövdingen. Regionerna har redan det lagstadgade uppdraget att leda det regionala utvecklingsansvaret och det finns redan samverkansstrukturer uppbyggda för det ändamålet med en tydlig demokratisk koppling. I Region Kronoberg finns ett regionalt strategiskt råd bestående av regionens och kommunernas politiska ledning och tjänstemannaledning, samt länsstyrelsens ledning.

### Samverkan i kris och krisberedskap

Region Kronoberg 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. Med avseende på utredningens förslag att regionalisera Socialstyrelsen skulle det innebära att introducera ytterligare en aktör

på den regionala nivån vilket riskerar minska tydligheten i kommunikation såväl vertikalt som horisontellt. Med avseende på utredningens alternativa förslag i sin tur avseende utvecklad samverkan mellan staten och regionerna genom samverkansregionerna bör man beakta de olika förutsättningar som finns mellan olika regioner ingående i samma samverkansregion vilket kan leda till svårigheter avseende inriktning i sådana frågor som berör samverkan i kris och krisberedskap.

### Statens samverkan med SKR

Utredningen också granskat den roll som Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har i samverkan. Precis som utredaren själv konstaterar är det en utmaning för staten att möta 21 regioner eller 290 kommuner och omvänt. SKR är en intresseorganisation för parterna och utgör därmed en mycket viktig organisation för kommunerna och regionerna i de frågor där flernivåstyrningen är komplex.

Region Kronoberg 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 Sveriges Kommuner och Regioner (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 samhället som helhet.

Region Kronoberg 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 uppdrag. Region Kronoberg anser vidare att möjligheten att använda överenskommelser begränsar behovet av att använda ineffektiva och administrativt betungande riktade statsbidrag.

Region Kronoberg 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.

### **Regionalisering av Socialstyrelsen**

Region Kronoberg anser att utredningen har ett ensidigt fokus på överenskommelser mellan staten och kommunsektorn. Inom regionernas verksamhet utgör överenskommelserna, undantaget läkemedelsformen som vi anser vara ersättning för ordinarie verksamhet, endast 1,9 procent av budgeten. 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 Kronoberg 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. Region Kronoberg ser i stället risker med en sådan modell. 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 Kronoberg anser att nuvarande samverkan är välfungerande och möter de behov som finns för dialog och samverkan samt utveckling och lärande.

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. Region Kronoberg anser även att regionens samlade administrativa börda, till följd av vad som anförts ovan, kommer att öka om förslaget om regionalisering av Socialstyrelsen blir verklighet.

Region Kronoberg menar vidare att Socialstyrelsen har fler uppgifter än samverkan med kommunsektorn, varav flera medför nytta för regionerna. 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.

Region Kronoberg ser i första hand att staten definierar och kommunicerar regeringens och statliga myndigheters olika uppdrag tydligt gentemot regioner och länsstyrelser, inklusive ansvarsområden och befogenheter, för att säkerställa en effektiv samverkan och en väl fungerande regional utveckling i linje med

samhällets behov. 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 Kronoberg 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 Kronoberg anser att 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. Region Kronoberg konstaterar att det – i den mån det skulle bidra till ett mervärde – i dagsläget inte finns några hinder mot att en gemensam nämnd, ett kommunalförbund eller en ideell förening bildas av ingående regioner 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”. Utredningen noterar dock att detta skulle innebära förhandlingar med sex parter i stället för med en part (SKR). Region Kronoberg 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 där det handlar om att tillsammans skapa bättre förutsättningar för att bära det breda välfärdsuppdraget i förhållande till medborgarna.

### **Kapitel 13 En formaliserad ordning för överläggningar mellan staten och kommunsektorn**

Region Kronoberg ställer sig försiktigt 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 Kronoberg vill dock betona att de föreslagna formaliserade överläggningarna inte bör ersätta formella och informella dialoger som förekommer idag utan utgöra ett komplement till dessa.

Kommuner och regioner bör själva bestämma vilken eller vilka organisationer som ska företräda dem i de föreslagna formaliserade överläggningarna. Det

**Remissyttrande**

**Diarienumr:** 24RS826

**Datum:** 2024-11-14



behöver dock tydliggöras vilka möjligheter kommuner och regioner har över vilka ämnen det är som ska omfattas av överläggningar.



## Kapitel 15 Deltagande på distans i fullmäktige och nämndsammanträden

Region Kronoberg instämmer i utredningens bedömning att det finns ett behov av att kunna delta på distans vid fullmäktige- och nämndsammanträden. Reglerna om distanssammanträden i kommunallagen bör ändras. Region Kronoberg 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 sammanträden kan följa sammanträdet och delta i behandlingen av ärendena. Vidare delar Region Kronoberg 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 Kronoberg 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 problem kan uppstå och lösas på ett sådant sätt att de inte påverkar ärendets handläggning eller en ledamöts 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.

### Barnrättsperspektiv

Det framgår inte av utredningen om någon prövning av barnens bästa har gjorts.