

Regionstyrelsen

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

### **Regionledningskontorets förslag till beslut**

Regionrådsberedningen föreslår att regionstyrelsen beslutar följande.

1. Regiondirektörens tjänsteutlåtande utgör Region Stockholms yttrande till Finansdepartementet över Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning (SOU 2024:43).
2. Paragrafen justeras omedelbart.

### **Sammanfattning**

Finansdepartementet har remitterat ärendet *Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning (SOU 2024:43)*, till Region Stockholm för yttrande.

Regeringen tillsatte år 2022 en utredning för att kartlägga och analysera statens samverkan med kommuner och regioner samt granska regler för fullmäktige- och nämndsammanträden på distans. Utredningen överlämnade 2024 sitt betänkande om hur statlig styrning kan balanseras med lokalt självstyre. Utredningen konstaterar att kommuner och regioner står inför ekonomiska utmaningar och ökade krav på välfärd, vilket utredningen försöker möta genom att föreslå lagändringar som stärker samverkan mellan staten och kommunsektorn

Utredningens analyser och dess slutsatser är omfattande och Region Stockholm har i detta yttrande valt att ta ställning till de lagförändringar som föreslås, med något enskilt undantag. Det betyder dock inte att Region Stockholm samtycker till utredningens analyser och påståenden i övrigt.

Region Stockholm ser positivt på utredningens initiativ till att modernisera regelverken vad gäller mötesformer i politiska församlingar på kommunal- och regional nivå och tillstyrker lagförslaget som innebär förbättrade former för distansmöten för nämnd- och fullmäktigemöten.

När det gäller förslaget om att inrätta regionala råd vid länsstyrelsen ser Region Stockholm ingen anledning att lagreglera en sådan samverkansform.

Utredningen är vidare kritisk till statens överenskommelser med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), och föreslår istället att dessa för regionernas del i huvudsak ersätts av inrättandet av sex nya regionala kontor under Socialstyrelsen som i sin tur ska sluta överenskommelser med samverkansregionerna. Region Stockholm har svårt att se nyttan med ett sådant förslag, men däremot stora risker vad gäller ökad administration, både för staten och för regionerna. Därför avstyrker Region Stockholm förslagen i denna del.

Förslaget att formalisera dialogen mellan regeringen och kommuner och regioner har en god ambition. Men som lagförslaget är utformat handlar det snarare om att införa tvingande överläggningar i frågor av betydelse för det kommunala självstyret. Därför avstyrker Region Stockholm den föreslagna skrivningen i lagförslaget i denna utformning.

### **Bakgrund**

Finansdepartementet har remitterat ärendet *Staten och kommunsektorn - samverkan, självstyrelse, styrning (SOU 2024:43)*, till Region Stockholm för yttrande.

Regeringen beslutade i 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. Utredningen överlämnade i juni 2024 sitt betänkande *Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning (SOU 2024:43)* till regeringen.

Bakgrunden till utredningen är regeringens vilja att förbättra samspelet mellan staten och kommunerna, med fokus på att hitta en balans mellan nationell styrning och lokalt självstyre. I utredningen undersöks hur den statliga styrningen kan utformas så att den samtidigt stärker kommunernas självbestämmande och förbättrar kvaliteten på välfärdstjänster. Kommuner och regioner behöver hantera en ökad robusthet och åtagande inom välfärdsområdet samtidigt som många kommuner och regioner står inför en ekonomisk svår situation. Målet är att hitta lösningar som inte bara stärker samarbetet, utan också bidrar till en mer effektiv och likvärdig offentlig sektor.

Utredningen belyser flera områden relaterade till hur den statliga styrningen och det kommunala självstyret kan samverka mer effektivt. Utredningen har granskat kommunsektorns rätt till självstyre och vilka gränser som finns för statlig inblandning. Den väsentliga frågeställningen är hur staten kan styra utan att inskränka på det lokala självbestämmandet, vilket är grundlagsskyddat i Sverige. Utredningen har även fokuserat på finansieringen av kommunala tjänster mot bakgrund av ökade kostnader för välfärdstjänster och behovet av att säkerställa att välfärdstjänster ges på lika villkor inom landet.

Utredningen har också belyst statens tillsyn över kommuner och regioners verksamheter och hur denna styrning kan förbättras. Även hur staten å ena sidan och kommunerna samt regionerna å andra sidan kan samarbeta bättre för att möta de utmaningar som välfärdssektorerna står inför i framtiden har belysts. Utredningen berör dessutom hur likvärdiga villkor kan säkerställas för alla medborgare, oavsett vilken kommun eller region de bor i, samtidigt som kommunernas och regioners unika förutsättningar respekteras.

I utredningens analys och förslag har statens roll i förhållande till det kommunala självstyret, samverkan mellan de olika nivåerna samt SKR:s, roll i samverkan vägts in. Utredningens betänkande omfattar 600 sidor. Slutsatserna utmynnar i tre lagförslag samt ett förslag på ändring i förordningen av instruktion till länsstyrelserna. En ny lag föreslås för att formalisera regeringens överläggningar med kommuner och regioner. Enligt förslaget ska lagen syfta till att stärka de långsiktiga förutsättningarna för en ändamålsenlig dialog samt att främja riksdagens insyn i överläggningarna mellan regeringen och kommuner samt regioner. Lagen ger ett ansvar till regeringen att föra överläggningar i frågor av betydelse för den kommunala självstyrelsen eller som i övrigt är av betydande vikt för kommuner och regioner. Utifrån genomförda dialoger ska avrapportering ske till riksdagen.

Utredningen bedömer att det behövs flera alternativa samverkansformer för att ersätta framför allt överenskommelser mellan staten och SKR. Därför föreslår utredningen ett tillägg till hälso- och sjukvårdslagen att de regioner som ingår i en samverkansregion ska samverka i en gemensam nämnd eller genom ett kommunalförbund. Utredningen menar också att Socialstyrelsen ska skapa regionala kontor som får i uppgift att samverka med kommuner och regioner, och sluta överenskommelser med regionerna som kan ersätta dagens överenskommelser mellan staten och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR).

Vidare föreslås att förordningen av instruktion till länsstyrelserna ändras i syfte att varje länsstyrelse ska inrätta ett organ som ska benämnas det regionala kommunrådet. Organet ska vara formen för samverkan och informationsutbyte. Det regionala kommunrådet föreslås bestå av landshövdingen, som är ordförande, och representanter för kommunerna och för regionen i länet. Ledamöterna i det regionala kommunrådet ska enligt den föreslagna förordningen utses av landshövdingen.

Ett annat förslag, som följer av utredningens uppdrag att utöver samverkansformer och statlig styrning är att utreda hur distansdeltagande för fullmäktiges digitala sammanträden kan genomföras på ett demokratiskt, rättssäkert och praktiskt sätt, är ändring i kommunallagen rörande sammanträden på distans. Enligt förslaget kan fullmäktiges ordföranden säkerställa vilka ledamöter som deltar i sammanträdet och den som deltar i sammanträdet kan följa sammanträdet och delta i behandlingen av ärendena. Lagförslaget tydliggör dock att fullmäktiges presidium inte får delta på distans. Fullmäktige ska också besluta i vilken utsträckning samtliga ledamöter i nämnden får eller ska delta på distans.

### **Region Stockholms yttrande**

Region Stockholm ställer sig positiv till regeringens initiativ att utreda hur samverkan mellan den statliga och regionala nivån kan förbättras. Samverkan är viktig för att nå samsyn på hur Stockholms län som huvudstadsregion ska kunna utvecklas och tillhandahålla välfärdstjänster till medborgarna utifrån stabila förutsättningar. De stabila förutsättningarna har med tiden försvagats då regeringen genom andra utredningar föreslår ett antal förändringar, bland annat inom kommunalekonomisk utjämning, vilket ger sämre förutsättningar för Region Stockholm att bedriva verksamhet.

Utredningens analyser och dess slutsatser är omfattande och Region Stockholm har i detta yttrande valt att ta ställning till de lagförändringar som föreslås med något enskilt undantag. Det betyder dock inte att Region Stockholm samtycker till utredningens analyser och påståenden i övrigt.

Region Stockholms analys är att utredningens förslag tenderar att stärka den statliga styrningen mer än att främja samverkan. Utredningen konstaterar att någon självklar gräns mellan samverkan och styrning inte finns. Detta är dock en missuppfattning eftersom det finns begränsningar i den statliga styrningen i förhållandet till det kommunala självstyret. Även om riksdagen har den demokratiska rättigheten att lagstifta om något annat eller begränsa självstyret.

SKR har i utredningen bilagt ett särskilt yttrande. I yttrandet konstaterar SKR att förslagen om den ökade styrningen missgynnar förutsättningarna för kommuner och regioner att genomföra sina uppdrag. Utredningen använder begreppet samverkan men avser i stor utsträckning en stärkt statlig styrning. Enligt SKR är en förstärkt statlig styrning, som beskrivs och läggs fram i förslagen, inte förenliga med att den kommunala självstyrelsen regleras i regeringsformen och Europeiska konventionen om kommunal självstyrelse. Enligt konventionen ska beslutsfattande ske så nära medborgarna som möjligt, och kommunerna och regioner ska ha befogenheter och resurser för att kunna uppfylla sina uppgifter.

Som förslaget om en ny lag för att formalisera regeringens överläggningar med kommuner och regioner motiveras av att skapa goda förutsättningar för ett långsiktigt utbyte av information, kunskap och insikt om samhällsproblem och ekonomiska frågor som rör kommunsektorn. Förslaget att formalisera dialogen mellan de olika nivåerna är bra. Men som lagförslaget är utformat tenderar det inte enbart handla om att avse dialog utan även beröra frågeställningar som vilar inom region och kommuners självbestämmande, vilket snarare ger regeringen verktyg hur statliga styrningen kan förstärkas. Enligt lagförslaget ska företrädare föra tvingande överläggningar i frågor av betydelse för det kommunala självstyret. Detta kan begränsa Region Stockholms självstyre i att besluta vilka frågor den regionala nivån vill eller inte vill engagera sig i. Region Stockholm avstyrker den föreslagna skrivningen i lagförslaget, däremot kan ett reviderat lagförslag som innebär att dialogen med kommunsektorn förstärks ses som positivt.

Utredningen föreslår att alternativa samverkansformer behövs för att ersätta överenskommelser mellan staten och SKR. Det inkluderar att stärka den statliga förvaltningen genom att inrätta sex regionala kontor inom Socialstyrelsen och att utveckla dagens sex samverkansregioner. För att möjliggöra detta krävs att samverkansregionerna har ett gemensamt beslutsmandat, vilket kan uppnås genom att regionerna bildar kommunalförbund eller gemensamma nämnder. Hälso- och sjukvårdsnämnden ansvarar redan för den gemensamma samverkansnämnden för regionerna Stockholm-Gotland. Region Stockholm avstyrker förslaget och ser att nuvarande hantering, där SKR, företräder medlemmarna är att föredra då det i annat fall skulle skapa stor administration att ha en dialog om de riktade statsbidragen eller andra överenskommelser. Ett annat alternativt förslag är att fasa ut de riktade statsbidragen som idag hanteras i överenskommelser mellan staten och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och ersätta dessa med generella

statsbidrag. Det skulle minska den totala administrationen, och frigöra resurser till välfärdstjänsterna. . Därutöver vill Region Stockholm lyfta fram att det finns inget som hindrar Socialstyrelsen att ha en samlad dialog med Sveriges 21 regioner utan att skapa nya organisationsstrukturer.

Om samverkan ska ske genom samverkansregionen Stockholm-Gotland istället för SKR som idag, bör regionfullmäktige överväga att flytta ansvaret för den gemensamma nämnden till regionstyrelsen. Att bilda ett kommunalförbund med Region Gotland avråds med anledning av den förväntade högre administrationen samt den mer komplicerade styrningen som detta skulle innebära.

Region Stockholm anser att det är bra att utredningen belyser länsstyrelsens roll, vilken är i behov av förtydligande i relation till andra nivåer; kommuner och regionen. Däremot avstyrker Region Stockholm förslaget om att göra det tvingande att länsstyrelsen ska inrätta ett regionalt kommunalråd med länets kommuner och länets region. I Stockholms län har länsstyrelsen redan inrättat ett regionalt råd, vilket är möjligt att, i de fall det är ändamålsenligt, instifta även i andra län för regioner och kommuner. I Stockholms län diskuteras bland annat totalförsvarsfrågor i detta forum. Diskussionerna om huruvida länsstyrelsen ska ha ett lagstadgat regionalt råd eller inte påverkar dock inte vem som är ansvarig för det regionala utvecklingsansvaret. Det är regionernas ansvar sedan 2019.

Region Stockholm ser ett behov av att staten behöver samordna sig i sin dialog med region och kommuner. Detta gäller ett antal områden, inte minst när det gäller uppbyggnaden av totalförsvaret och cybersäkerhet. Konkreta förslag kring hur staten kan samordnas för att kunna ha en effektiv dialog med regioner och kommuner saknas i utredningen.

Region Stockholm ställer sig positiv till förslaget att säkerställa att kunskapsstöd är användbara och samordnade mellan statliga myndigheter samt betonar att nuvarande regionala kunskapsstyrning bör beaktas vid utveckling av nya strukturer. Dessutom stödjer Region Stockholm att nationella samordnare endast används vid särskilt komplexa situationer för att undvika överflödiga styrsignaler. Vidare är det positivt att nationella strategier inte ska användas för att styra kommuner och regioner, då detta skulle gå emot den kommunala självstyrelsen, särskilt om strategierna skapar förväntningar utan tillhörande långsiktiga resurser från staten.

I utredningen görs ett ställningstagande om att aktiebolagsformen inte är lämplig metod för att bedriva samhällsviktig verksamhet som SOS Alarm.

Region Stockholm ställer sig frågande till denna slutsats. Varför är bolagsformen per se ett hinder för en viss typ av verksamhet? Region Stockholm konstaterar att det på statlig nivå bedrivs ett flertal samhällsviktiga verksamheter i bolagsform, till exempel alla flygplatser som drivs av Swedavia AB. Region Stockholm ser tvärtom att aktiebolagsformen är ett viktigt alternativ för att bedriva verksamhet på ett ändamålsenligt och effektivt sätt, och kan i många hänseenden vara ett föredra framför mer administrativt betungande alternativ, som kommunalförbund.

Region Stockholm tillstyrker förslaget om förändring i kommunallagen avseende deltagande på distans för fullmäktige- och nämndledamöter. Denna del av utredningen är framtagen efter en hemställan från SKR till regeringen för att komma till rätta med svårigheterna att uppfylla gällande lagkrav för att ge möjlighet att kunna se och delta på lika villkor. Dessa problemfrågeställningar uppenbarade sig under pandemin kopplat till digitala distansmöten, vilket utredningen har dragit lärdom av i förslaget. Lagförslaget ska ge förutsättningar för 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 Stockholm ställer sig positiv till förtydligandet i lagförslaget att fullmäktiges presidium inte får delta på distans.

### **Ekonomiska konsekvenser**

Beslutet bedöms inte medföra några ekonomiska konsekvenser för Region Stockholm. Om utredningens förslag skulle beslutas bedöms det innebära högre administrativa kostnader, bland annat för samverkansregionens dialog med Socialstyrelsen regionala kontor. För att minska de administrativa kostnaderna är generella statsbidrag att föredra framför riktade statsbidrag.

Emma Lennartsson  
Regiondirektör

Katarina Holmgren  
Ekonomidirektör

**Beslutsunderlag**

1. Sammanfattning av Staten och kommunsektorn - samverkan, självstyrelse, styrning (SOU 2024:43)
2. Hälsa- och sjukvårdsnämndens yttrande den 22 oktober 2024

**Beslutsexpediering**

1. Finansdepartementet
2. Hälsa- och sjukvårdsnämnden

Godkänd av Emma Lennartsson, 2024-11-14