

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningens uppdrag har varit att kartlägga och analysera statens former för samverkan och dialog med kommuner och regioner. En uppgift har varit att bedöma om nuvarande former är lämpliga och tillräckliga eller om det finns behov av nya former för samverkan såväl i normala tider som vid fredstida kriser.

Utredningen har också haft i uppdrag att analysera och ta ställning till om kommunallagens reglering av fullmäktige- och nämndsammanträden är ändamålsenligt utformad för att möjliggöra att såväl distansdeltagande som digitala sammanträden kan genomföras på ett demokratiskt, rättssäkert och praktiskt sätt.

Samverkan och utredningens utgångspunkter

Samverkan mellan staten och kommunsektorn är nödvändig för att få de olika nivåerna av samhällsapparaten att fungera demokratiskt, effektivt och rättssäkert. En ändamålsenlig samverkan fyller en viktig funktion i den offentliga sektorn som utmärks av både demokrati på tre olika nivåer – nationell, regional och lokal – och förvaltning på motsvarande tre nivåer.

Samverkan är ett sätt att hantera utmaningarna med en fragmentering och sektorisering inom den offentliga sektorn och en förutsättning för en fungerande flernivåstyrning.

Utredningen har granskat den samverkan och dialog som förekommer mellan regeringen samt myndigheterna under regeringen och kommunsektorn. Länsstyrelserna har varit särskilt intressanta aktörer, men även många andra myndigheter har omfattande kontakter med kommunsektorn. Utöver kommuner och regioner har utredningen också granskat den roll som Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)

har i samverkan. SKR är inte ett offentligt organ eller en myndighet utan en medlems- och intresseorganisation. I juridisk bemärkelse är det fråga om en ideell förening. SKR har inte heller någon beslutanderätt över sina medlemmar, med undantag av ingående av kollektivavtal.

Någon legaldefinition eller annan entydig juridisk definition av begreppet samverkan finns inte. Utredningen skiljer i sin kartläggning och analys mellan metoder för att åstadkomma samverkan, t.ex. föreskrifter i lag och förordning eller beslut om regeringsuppdrag, och själva formerna för samverkan, såsom inlämnande av remissvar och deltagande i dialoger.

Någon självklar gräns i förhållande till begreppet styrning finns inte. Uppdraget är inte i sig inriktat på statens styrning av kommuner och regioner. Samverkan används dock i många fall som ett alternativ till tvingande lagstiftning för kommuner och regioner eller utgör ett steg på vägen mot en starkare styrning, t.ex. som ett led i lagstiftningskedjan. Flera av de exempel som nämns i utredningens direktiv, t.ex. överenskommelser med SKR, nationella strategier och handlingsplaner, är mjukare styrmedel som regeringen använder för att påverka områden som staten till följd av reglering eller eget val har ett begränsat inflytande över. Dessa former av samverkan – och styrning – ingår därför i utredningens analys. Det gör även bl.a. lagar och förordningar som föreskriver att statliga myndigheter, kommuner och regioner ska samverka och som också utgör en del av statens styrning.

Staten sätter ramarna för kommunsektorns reglerade verksamhet och bidrar till finansieringen av denna. Samtidigt är staten beroende av att kommuner och regioner under demokratiskt ansvar står för förvaltning och utförande. Den kommunala självstyrelsen innebär bl.a. att riksdagen har en särskild roll i relationen mellan staten och kommunsektorn. Om staten vill införa en obligatorisk uppgift för kommunerna krävs ett ställningstagande från riksdagen. Inskränkningar i den kommunala självstyrelsen bör vara proportionerliga och det är riksdagen som slutligt svarar för att detta krav tillgodoses. Att staten ska samråda med kommunerna inför beslut som direkt angår dem utgör också del av skyddet för den kommunala självstyrelsen och har särskild bäring för frågor om samverkan. Staten och kommunsektorn har en sammansatt relation. Den är inte entydigt hierarkisk utan präglas av ett ömsesidigt beroende.

Behovet av samverkan kan se olika ut. Staten vill få genomslag för sina mål eller reformer medan kommuner och regioner kan dra för-

delar i form av stöd för att utveckla sin verksamhet. Samverkan kan handla om informationsöverföring och politisk eller administrativ samordning. Det kan också röra sig om att tillfälligt intensifiera samverkan kring ett problem. Samverkan kan vidare syfta till att vara handlingsdirigerande eller till att underlätta för kommunerna att utföra sina uppgifter. Ur ett statligt perspektiv kan samverkan fungera som ett komplement till föreskrifter. Samverkan kan också tänkas användas som alternativ till föreskrifter, dvs. att den ersätter materiella handlingsregler och därigenom utgör ett självständigt instrument för att uppnå målsättningarna på ett område. I vissa fall kan samverkan i praktiken närmast bli som ett förstadium till lagstiftning.

Frivillig samverkan mellan staten och kommunsektorn förutsätter ur ett rättsligt perspektiv endast att den ligger inom en myndighets kompetens respektive inom den kommunala kompetensens ram.

En skyldighet för stat och kommun att samverka förutsätter att detta kommer till uttryck som en uppgift eller ett uppdrag för båda sidor och att sakfrågan omfattas av bägge parternas kompetens. Den kommunala självstyrelsen sätter emellertid vissa gränser för vad staten får begära vad gäller samverkan. Enbart bestämmelser om en skyldighet att samverka är inte nödvändigtvis tillräckliga för en effektiv sådan, utan det krävs också en tydlighet i vad som förväntas. Behovet av och målet med samverkan bör vara tydligt angivet, liksom respektive aktörs roll och ansvar.

En bedömning av samverkans lämplighet måste utgå från vissa generella förutsättningar för att samverkan ska fungera. Det måste t.ex. finnas ett ömsesidigt åtagande eller intresse att delta. Finansieringen av arbetsinsatserna måste vidare ha övervägts.

För staten och statliga myndigheter är det en utmaning att möta 21 regioner eller 290 kommuner. För kommunsektorns del handlar det om olika kontakter med ett stort antal statliga myndigheter, som inte alltid nödvändigtvis är samordnade mellan sig. Staten behöver reflektera över hur krav på myndigheterna att samverka med kommuner och regioner påverkar mottagarna, dvs. kommunsektorn.

Utredningens kartläggning av samverkan

I kartläggningen, som är brett upplagd men inte heltäckande, redovisas ett stort antal exempel som belyser att regeringen har en stor verktygslåda och att det finns ett stort antal metoder som kan användas.

Författningsreglerad samverkan förekommer både i grundlag, lag och förordning. Regleringen kan vara av mer generell art, så som den i förvaltningslagen och myndighetsförordningen, eller mer sektors-specifik, så som den i hälso- och sjukvårdslagen och lagen om regionalt utvecklingsansvar. En skyldighet att samverka kan vara riktad mot statliga myndigheter eller mot kommuner och regioner eller mot särskilda organ eller vissa anställda inom kommunsektorn. Beredningskrav, dvs. en skyldighet att ge bl.a. kommunsektorn tillfälle att yttra sig innan t.ex. vissa föreskrifter beslutas eller andra beslut fattas, återfinns både i grundlag och föreskrifter på lägre nivå. I flera statliga myndigheters instruktioner finns bestämmelser om samverkan. Ett fåtal av dessa nämner uttryckligen samverkan med kommuner och regioner. I många fler regleras en skyldighet att samverka med berörda eller relevanta aktörer, ett uttryckssätt som utredningen bedömer omfattar även kommuner och regioner i stor utsträckning.

Uppdrag om samverkan ges i stor omfattning till myndigheter genom uppdrag i regleringsbrev eller genom särskilda regeringsuppdrag.

Nationella samordnare eller s.k. förhandlingspersoner ges ofta en pådrivande eller samordnande roll i förhållande till kommuner och regioner. Sådana kan utgöra egna myndigheter på samma sätt som en kommitté eller vara anställda inom Regeringskansliet. Samverkan blir då en förutsättning för att uppdraget ska kunna utföras. Det förekommer även andra konstruktioner som förutsätter samverkan t.ex. råd och kommissioner inom Regeringskansliet.

Nationella strategier och handlingsplaner används inom nästan alla politikområden men är särskilt vanliga för sociala frågor och näringslivsfrågor. Dessa är ofta tvärssektoriella.

Regeringen har inrättat särskilda dialogforum och initierat informationsutbyten, t.ex. inom området regional utveckling och mer informellt inom kulturområdet. Dialogforum har också inrättats inom olika myndigheter, antingen genom särskilda regeringsuppdrag eller med stöd av förordning, t.ex. det nationella vårdkompetensrådet. Slutligen har också statliga myndigheter fått i uppdrag av regeringen att erbjuda kommuner och regioner att delta i olika dialoger, t.ex. till-

gänghetsdialoger med regionerna inom hälso- och sjukvården och kvalitetsdialoger med skolhuvudmännen.

Även riktade statsbidrag, som till formen kan regleras i t.ex. förordning eller regleringsbrev, kan på olika sätt uppställa villkor om samverkan mellan staten och kommunsektorn. Detsamma gäller för riktade statsbidrag genom överenskommelser mellan staten och SKR.

Flera statliga förvaltningsmyndigheter har kunskapsstyrande uppgifter. Kunskapsstyrning, som i jämförelse med traditionell regelstyrning i högre grad handlar om dialog, interaktion och samarbete, inbegriper också samverkan med kommunsektorn. Samordningen sker bl.a. genom Rådet för styrning med kunskap. Kommuner och regioner är på olika sätt involverade och delaktiga i den statliga kunskapsstyrningen, bland annat genom en grupp av verksamhetshuvudmän som knutits till rådet. Vidare är riktade statsbidrag för satsningar på kunskapsutveckling och kunskapsstöd ett betydelsefullt inslag i kunskapsstyrningen. Sådana bidrag ingår ofta som en del av överenskommelser med SKR.

I några fall samverkar staten och kommunsektorn genom att bilda privaträttsliga organisationer. Med SKR har staten bildat de ideella föreningarna Rådet för främjande av kommunala analyser, RKA, och Rådet för kommunal redovisning, RKR. Vidare äger staten och SKR gemensamt SOS Alarm AB, och för regional näringspolitisk verksamhet driver staten, tillsammans med regionerna, regionala utvecklingsbolag i den s.k. Almi-koncernen.

Det förekommer också att samverkan etableras med avtal som grund, t.ex. genom ALF-avtalen och VFU-avtalen.

Utredningens kartläggning visar att många samverkansformer bygger på att kommuner och regioner på olika sätt företräds av SKR.

Samråd på politisk nivå, då statsråd på Finansdepartementet träffar företrädare för SKR, förekommer sedan många år. Samråden är dock inte formaliserade i författning eller regeringsbeslut. Finansieringsprincipen utgör en betydelsefull del av den ekonomiska relationen mellan staten och kommunsektorn och innebär bl.a. att Regeringskansliet ska hålla överläggningar med SKR.

Det är vanligt att myndigheters och även nationella samordnares uppdrag ska genomföras i samverkan eller dialog med SKR. Uppdrag till myndigheter att ta fram nationella strategier anger att erfarenheter och kunskap ska inhämtas från SKR. Dialog med SKR kan etableras

genom att regeringen inrättar särskilda dialogforum inom myndigheter med representation för SKR.

Av författning följer att vissa statliga myndigheter ska bereda SKR tillfälle att yttra sig innan myndigheten meddelar olika föreskrifter. En liknande skyldighet att samråda med SKR finns också innan vissa uppgifter samlas in från kommunerna.

En särskilt framträdande form av samverkan utgörs av SKR:s överenskommelser med staten, genom regeringen och myndigheter. För 2023 gällde 17 överenskommelser mellan regeringen och SKR. Beloppsmässigt omfattade dessa över 50 mdkr i medelstillskott från staten till kommunsektorn för 2023.

Utredningen har närmare kartlagt några verksamhetsområden – socialtjänsten, skolområdet, biblioteksområdet, regional utveckling samt hälso- och sjukvården – där flera metoder för att åstadkomma samverkan förekommer, ofta parallellt.

Länsstyrelserna svarar inte bara för en rad rättstillämpande myndighetsuppgifter, utan ska också företräda statens nationella ambitioner regionalt och främja länets utveckling. Många av länsstyrelsernas uppgifter och uppdrag inbegriper en skyldighet att samverka med eller att samordna kommuner och regioner. Andra instruktionsenliga uppgifter, t.ex. att verka för att nationella mål får genomslag i länen, att främja länets utveckling och följa tillståndet i länet, förutsätter kontakter med kommunsektorn. Detsamma gäller länsstyrelsernas samordnande och stödjande uppgifter.

Kartläggningen av samverkan i kris och krisberedskap omfattar både organisation, ansvarsfördelning och olika erfarenheter från covid 19-pandemin, de stora skogsbränderna 2018 och flyktingkrisen 2015. Vid sidan av ansvarsprincipen och det geografiska områdesansvaret redovisas ett stort antal föreskrifter och uppdrag till myndigheter men också överenskommelser med SKR och nationella samordnare, regionala råd och även frivillig samverkan.

Analys och förslag om samverkan

Det är viktigt att notera skillnaderna i regleringen av samverkansskyldighet för de olika aktörerna. Statliga myndigheters allmänna skyldighet att samverka är generell föreskriven i förvaltningslagen och myndighetsförordningen men betonas ofta ytterligare genom sär-

skilda föreskrifter eller uppdrag, när regeringen vill prioritera en fråga. I de fall regeringen föreskriver en samverkansskyldighet med relevanta eller berörda aktörer i en myndighets instruktion bör kommuner och regioner i förekommande fall uttryckligen anges.

En mer långtgående skyldighet för kommunala myndigheter att samverka än den som föreskrivs i förvaltningslagen kräver lagstöd. Kommuners och regioners lagstadgade åligganden att samverka är i allmänhet inte utförligt konkretiserade men får anses innebära ett krav på initiativtagande. Samverkansbestämmelser innebär att de deltagande ska ha en verklig möjlighet att påverka.

För utkrävande av såväl rättsligt som politiskt ansvar är det av vikt att uppgiftsfördelningen vid samverkan är tydlig.

Samverkan med statliga myndigheter för att uppnå gemensamma samhällseliga mål ingår i viss mån, på samma sätt som när det gäller utveckling av den kommunala verksamheten, i det kommunala huvudmannskapet. Det åligger kommuner och regioner att samverka med statliga myndigheter i frågor som anknyter till den obligatoriska kommunala verksamheten. Utredningen bedömer därför att en generell lagstadgad skyldighet för kommuner och regioner att samverka med staten inte behövs. En ändamålsenlig samverkan förutsätter, när det gäller områden där befintlig frivillig samverkan inte kan anses tillräcklig, att kostnaden – i form av tid, resurser och andra kostnader såsom minskad självständighet – har uppskattats av riksdagen. Det förutsätter vidare att nyttan av samverkan i det enskilda fallet bedöms överstiga dessa kostnader. Vidare behövs skrivningar om vad som förväntas, inklusive behovet av och målet med samverkan. Det är viktigt att tydliggöra vem som ska ta initiativ, vem som ska styra dagordningen och vem som ansvarar för olika insatser. Det bör tydliggöras vilken samverkan som handlar om politisk samordning, dvs. samsyn, och vad som är förvaltande samordning eller samarbete.

Det finns flera utarbetade kanaler för informationsöverföring mellan staten och kommunsektorn både på olika sektorsområden och på mer övergripande nivå. Därför finns det inte behov av en ökad generell skyldighet för kommunsektorn att lämna information.

När det gäller de olika metoderna för att åstadkomma samverkan som utredningen kartlagt gör utredningen följande bedömningar.

Inrättande av dialogforum som metod för att åstadkomma samverkan kan vara en lämplig form av samverkan mellan staten och kommunsektorn när det finns ett mycket stort behov av kontinuerligt

informationsutbyte och regelbundna avstämningar mellan staten och kommunsektorn. Dialogforum i olika former kan användas hos utvalda myndigheter i kontakterna med regioner och kommuner. Antalet dialogforum bör emellertid utifrån ett kommunperspektiv begränsas för att syftet med samverkan ska kunna uppnås.

Statens kunskapsstyrning av kommunal verksamhet bör vara väl samordnad och ske genom formaliserade strukturer för att göra kunskapsstyrningen mer långsiktig och ändamålsenlig. Rådet för styrning med kunskap och dess huvudmannagrupp bör kunna bidra till en gynnsam utveckling.

Nationella samordnare har ingen bestämmanderätt över de aktörer som berörs utan dialog och kommunikation är de huvudsakliga verktygen. Någon direkt konflikt med den kommunala självstyrelsen kan därmed inte anses uppkomma. Men nationella samordnare är inte en form för samverkan med kommunsektorn som bör väljas rutinmässigt, eftersom en ökning av antalet styrsignaler riktade mot kommunsektorn generellt har negativa effekter. Antalet nationella samordnare bör därför begränsas. I undantagsfall kan nationella samordnare fungera som en tillfällig lösning eller för att hantera särskilt komplexa samhällsutmaningar. Det bör då oftast röra sig om insatser som är väl avgränsade tidsmässigt och som kan utvärderas efter en angiven bestämd tid.

Regeringen är inte sällan beroende av kommuner och regioner för att få genomslag för de mål och de åtgärder som den uttrycker i en nationell strategi eller handlingsplan. Men det är inte förenligt med den kommunala självstyrelsen att styra kommuner och regioner genom nationella strategier. Strategier kan därför behöva kompletteras med andra åtgärder som kan nämnas i strategierna. Processen för att ta fram strategier och handlingsplaner vara lika viktig som själva slutprodukten, eftersom en dialog kan få aktörerna att samverka och kraftsamla kring en fråga i termer av roller, ansvarsfördelning och behoven av samordning. Arbetet med en nationell strategi kan då vara ett lämpligt sätt att skapa samsyn om mål och prioriteringar, särskilt då arbetet med framtagandet kan ge förankring, motivation och legitimitet. För fortsatt arbete i enlighet med strategierna kan ett flertal olika samverkansmetoder användas. Det bör framgå av strategin vilken tidsperiod den omfattar, vilka som förväntas delta vid genomförandet och vilka mål som ska utvärderas.

Avtal kan vara en lämplig form av samverkan under förutsättning att frågor om tvistlösning, ansvarsfördelning, uppföljning och revision uppställs i avtalet. Grundläggande åtaganden av nationellt intresse bör dock inte regleras genom avtal.

Bildande av privaträttsliga subjekt är inte en lämplig metod för att åstadkomma samverkan med kommunsektorn, när det gäller starka nationella intressen eller då behovet av likvärdighet gör sig särskilt gällande. Regeringen bör därför överväga om ansvaret för att ta emot och besvara nödsamtal till nödnummer 112 även fortsättningsvis bör åvila SOS Alarm Sverige AB. Vad gäller Almi-koncernen samt de ideella föreningarna RKR och RKA kan de använda formerna för samverkan vara lämpliga.

För mottagarna, dvs. kommuner och regioner, finns det utmaningar med att hantera olika krav på samverkan. Den stora omfattningen av styrsignaler om samverkan och de många statliga myndigheter som har uppdrag som berör kommunsektorn innebär svårigheter för kommuner och regioner att överblicka behoven och prioritera.

De särskilda verksamhetsområden som utredningen granskat – socialtjänsten, skolområdet, biblioteksområdet, regional utveckling samt hälso- och sjukvården – skiljer sig åt avseende omfattningen av reglering, styrning och kontroll men också vad gäller användningen av olika metoder och kombinationer av åtgärder för samverkan. Även inom de olika områdena varierar omfattningen av styrning och samverkan, liksom behovet av samverkan och antalet deltagande aktörer, i relativt hög grad. Flera metoder för att åstadkomma samverkan förekommer ofta parallellt eller avlöser varandra.

På socialtjänstens område är ansvarsfördelningen relativt tydlig. Samverkan får i det sammanhanget närmast betraktas som ett komplement till föreskrifter. Detsamma gäller för skolområdet, t.ex. för kvalitetsdialogerna.

På det regionala utvecklingsområdet är flera berörda aktörers behov av samverkan stort. Området är tvärsektoriellt och kännetecknas av flernivåstyrning. Staten behöver säkerställa samverkan för att uppnå målet för utgiftsområdet, och de regionalt utvecklingsansvariga regionerna behöver biträde av kommunerna, länsstyrelserna och de statliga myndigheterna i bl.a. framtagandet av den regionala utvecklingsstrategin. Samverkan är olika tydligt specificerad beroende på metod för att åstadkomma samverkan. Den författningsreglerade samverkan är förhållandevis allmänt reglerad. I uppdragen till statliga myn-

digheter samt i erbjudandena till regionerna konkretiseras den fråga kring vilken man ska samverka, även om samverkan inte närmare regleras. När det gäller det dialogforum som regeringen inrättat på området, Forum för hållbar regional utveckling 2022–2030, är samverkan formaliserad och noga reglerad i regeringens beslut om inrättande.

Enligt hälso- och sjukvårdslagen är vård på lika villkor för hela befolkningen i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet en målsättning med hälso- och sjukvården. Samtidigt är huvudmannaskapet decentraliserat. Den breda floran av metoder för att åstadkomma samverkan som används inom sektorn vittnar om att staten identifierat ett betydande behov av samverkan med kommunsektorn utöver den formella styrningen.

Utredningen bedömer att de nuvarande former för samverkan inom socialtjänsten, skolområdet och biblioteksområdet, som utredningen har kartlagt, i huvudsak är lämpliga och tillräckliga.

Samverkan inom det regionala utvecklingsområdet är i huvudsak lämplig men kan utvecklas. Mer specifika krav på samverkan i olika uppdrag och uttalade krav i myndighetsinstruktioner på vad som förväntas av olika aktörer inom det regionala utvecklingsområdet kan bidra till att förenkla samverkan. Länsstyrelsernas kompetens på området kan tas till tillvara i högre utsträckning genom att statliga myndigheter i t.ex. regeringsuppdrag ges i uppdrag att samverka med länsstyrelserna.

Samverkan inom hälso- och sjukvården bedöms inte vara helt lämplig. Regeringen bör utveckla former för en mer direkt samverkan mellan staten och huvudmännen.

Utredningen gör bedömningen att olika former av samverkan kan vara lämpliga för att lösa olika typer av problem. För att styra verksamheter av gemensamt nationellt intresse och verksamheter där likvärdigheten är av avgörande betydelse är samverkan inte en tillräcklig lösning. Detsamma gäller situationer där det finns behov av att någon har ett tydligt utpekat ansvar. I dessa fall bör utgångspunkten vara att staten använder lagreglering och bemyndiganden till regeringen och statliga förvaltningsmyndigheter att meddela föreskrifter.

I situationer där det finns ett mycket stort behov av kontinuerligt informationsutbyte och regelbundna avstämningar mellan staten och kommunsektorn kan det vara lämpligt att inrätta eller ställa krav på inrättandet av ett dialogforum eller råd. Detta kan ske antingen genom författning eller genom regeringsuppdrag. Dialogforum och råd kan

inrättas på olika nivåer, dvs. antingen på myndighetsnivå eller på en högre nationell nivå.

Om syftet är att föra ut information från staten till kommunsektorn på ett samlat effektivt sätt i en mer begränsad fråga kan det vara lämpligt att en myndighet får den uppgiften. Den interna kommunikation som SKR har med sina medlemmar är ett viktigt komplement till den statliga kommunikationen.

Om syftet är att tillfälligt intensifiera samverkan kring ett problem kan ett regeringsuppdrag till statliga myndigheter i vissa fall räcka.

Om syftet är att stödja kommuner eller regioner i sitt uppdrag eller underlätta för kommunsektorn att fullgöra sina uppgifter kan det behöva göras genom andra former för samverkan. Dialoger och dialogforum, såsom kvalitetsdialogerna och tillgänglighetsdialogerna, kan beslutas i form av särskilda uppdrag till olika statliga myndigheter eller genom myndighetsinstruktioner. Uppdrag till statliga myndigheter om att erbjuda eller utveckla stöd till kommunsektorn är ett annat alternativ.

Länsstyrelsernas roll i samverkan

Principen om den samordnande länsförvaltningen innebär en samordning av statlig sektorspolitik på regional nivå. Regional statlig verksamhet ska inordnas i länsstyrelserna i de fall då det är lämpligt, och länsstyrelserna ska utgöra statens primära kontaktlänk gentemot kommunerna. Själva tanken med den samordnande länsförvaltningen är att bidra till en uppbyggnad av ett mer avgränsat sektorstänkande. Bortsett från tillsynsuppgifterna är länsstyrelserna inte överordnade på ett generellt plan och har inte någon bestämmanderätt över andra statliga myndigheter, kommuner eller regioner. Länsstyrelserna kan således inte ställa krav på andra statliga myndigheter att samverka med dem. När det gäller kommuner och regioner bygger samverkan på att det finns ett intresse alternativt en skyldighet för dem att samverka med länsstyrelserna.

Utredningen anser att samverkan mellan kommunsektorn och länsstyrelserna i huvudsak är lämplig men att den bör utvecklas. Det behövs aktiv förmedling av information till regeringen om tillståndet i framför allt kommunerna. Länsstyrelserna bör få en utökad roll, när det gäller att kanalisera information mellan regeringen och kommu-

nerna inom respektive län. Inte minst länsstyrelsernas roll som geografiskt områdesansvariga på regional nivå förutsätter att länsstyrelserna har upparbetade kontakter med kommunerna och även med regionen i länet och att etablerade samverkansstrukturer finns.

Länsstyrelserna bör kunna ges en mer framträdande roll som nav för det statliga inflytandet inom länet och som kontaktpunkt mellan den centrala nivån och framför allt kommunerna. Länsstyrelsernas roll som länk mellan regeringen och kommunerna och regionen behöver då förtydligas och förstärkas. Det handlar om att säkerställa en bredd i den information som regeringen får om kommunsektorn för att kunna fatta välgrundade beslut. I förlängningen handlar det också om att kommunsektorn ska kunna möta en samlad stat och om att kommuner och regioner ska få stöd i sina olika uppdrag.

Länsstyrelsernas roll i samverkan bör stärkas. Utredningen föreslår att varje länsstyrelse för samverkan och informationsutbyte ska ha ett regionalt råd, det regionala kommunrådet, i vilket representanter för kommunerna och regionen i länet ska ingå. Rådet bör användas för kontinuerliga utbyten av information och lägesbilder liksom utveckling av olika statliga myndigheters kontakter med kommunerna. Syftet med rådet är att utgöra ett komplement till sektorsmyndigheternas och regionernas kontakter med kommunerna, inte att ge länsstyrelserna några nya befogenheter i förhållande till vare sig sektorsmyndigheterna, regionerna eller kommunerna. Länsstyrelsen kan genom detta råd emellertid ges bättre förutsättningar att uppfylla sina instruktionsenliga uppgifter.

Utredningen bedömer vidare att tydliga uppdrag till andra statliga myndigheter att samarbeta med länsstyrelserna också kan bidra till att förbättra länsstyrelsernas förutsättningar att arbeta mer stödjande mot kommunerna och underlätta samverkan med både kommuner och regioner.

Samverkan i fredstida kriser

Regeringen har i uppkomna krissituationer i stor utsträckning gett uppdrag till olika myndigheter. Under covid 19-pandemin ingick regeringen dessutom överenskommelser med SKR, något som inte var aktuellt under vare sig flyktingkrisen eller skogsbränderna. SKR hade en mer framträdande roll både under flyktingkrisen och under

covid 19-pandemin, jämfört med under skogsbränderna. Länsstyrelserna har generellt haft en tydligare roll under pandemin än under flyktingkrisen, då de i vart fall inledningsvis tycktes ha svårt att hitta sina roller och delvis också gjorde olika tolkningar av situationen.

Utredningen bedömer att nuvarande former för samverkan vid fredstida kriser i huvudsak är lämpliga. Upparbetade strukturer bör enligt utredningen användas i största möjliga utsträckning och samverkansaktörerna bör träna på samverkan i normala tider. Länsstyrelserna bör även fortsättningsvis ha det geografiska områdesansvaret på regional nivå. Regeringen bör också utnyttja länsstyrelserna och deras regionala råd för krisberedskap, skydd mot olyckor och totalförsvaret i större utsträckning för att säkerställa en bredd i regeringens information från och till kommuner och regioner.

Överenskommelser mellan staten och SKR i fråga om krisberedskap och civilt försvar är inte lämpliga. Statliga medel för genomförandet av förberedande uppgifter inför fredstida kriser och höjd beredskap bör fördelas på annat sätt, t.ex. genom generella statsbidrag eller ett fåtal inslag av riktade statsbidrag.

Tanken är att en ökad samverkan ska komplettera ansvarsprincipen vid en inträffad kris. Men erfarenheterna visar att det finns otydligheter i gränsdragningarna vad gäller ansvar och uppgifter och att samverkan inte kan vara någon lösning i alla situationer.

Utredningen konstaterar att den reglering och struktur som införts i fråga om statliga myndigheters krisberedskap och uppgifter inom det civila försvaret är ny och obeprövad. Den pågående utredningen om kommuners och regioners beredskap ska vidare överväga vilka krav som bör ställas på samverkan och samordning mellan kommuner och regioner samt på kommuners och regioners samverkan och samordning med statliga förvaltningsmyndigheter och andra relevanta aktörer i beredskapshänseende.

SKR:s roll i samverkan

SKR:s roll som samverkansaktör är mångfacetterad. Organisationen har kommit att inta en viktig – närmast myndighetsliknande – roll i offentlig verksamhet. Omfattningen av de statliga medel som tilldelas SKR förstärker denna bild. SKR svarar för en ansenlig mängd offentliga förvaltningsuppgifter, även utanför den verksamhet som

regleras av överenskommelserna. SKR har bl.a. som ändamål att bidra till utvecklingen av medlemmarnas verksamhet. Med hänsyn till SKR:s medlemskrets rör det sig om utveckling av allmän verksamhet, för vilken insyn och transparens utgör viktiga värden. Detta väcker frågan om offentlighetsprincipens räckvidd. Principen gäller inte för SKR, trots att den gäller för organisationens medlemmar. Med rollen som organisationen kommit att få och för att kunna följa upp och granska hur de offentliga åtagandena bedrivs och hur offentliga medel används, följer ett behov av transparens, för vilket det i dag råder ett underskott när det kommer till SKR. Det som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter ska enligt utredningen i tillämpliga delar gälla handlingar hos SKR. Införande av handlingsoffentlighet i SKR:s verksamhet bör därför utredas i särskild ordning.

Överenskommelser med SKR

Statens överenskommelser med SKR är rättsligt svårkategoriserade. Kommuner och regioner är inte parter och således inte rättsligt bundna av överenskommelserna. SKR får i arbetet med överenskommelserna betraktas som en slags representant för hela kommunsektorn. Härigenom stärks sektorns förhandlingsposition. Eftersom överenskommelserna anger åtgärder och uppställer krav på regioner och kommuner kan SKR:s roll dock också sägas vara att förmedla regeringens perspektiv till sina medlemmar. SKR erhåller regelmässigt medel genom överenskommelserna och förhandlar således både åt sina medlemmar och åt sig själv.

Ur ett formellt perspektiv är innehållet i överenskommelserna för 2023, som utredningen granskat, med ett undantag förenligt med grundlagens reglering av normgivning avseende kommunernas åligganden, delegation av föreskriftsrätt och överlämnande av förvaltningsuppgifter. Fördelningen av statsbidrag mellan olika nationella kvalitetsregister utgör dock en förvaltningsuppgift som innefattar moment av myndighetsutövning. Det saknas stöd i lag att överlämna denna uppgift. Vidare indikerar vissa skrivningar i överenskommelserna ett förhållningssätt som närmar sig normgivning vilket kan ge upphov till oklarheter. Ett exempel gäller den nationella väntetidsdatabasen.

SKR:s åtaganden enligt överenskommelserna är av olika karaktär, från framtagande av gemensamma politiska mål, till mer operativa offentliga förvaltningsuppgifter. Vanligt förekommande åtaganden är t.ex. insamling av olika uppgifter, utveckling av informationssystem, produktion av kunskaps- och stödmaterial, stöd till kommuner och regioner i att åstadkomma ändrade arbetssätt samt spridande av erfarenheter och goda exempel.

Utredningen redogör för ett antal konsekvenser som följer av statens överenskommelser med SKR. En första konsekvens är bristande insyn och möjlighet till ansvarsutkrävande. Eftersom SKR utgör en privaträttslig organisation, ansvarar organisationen inte inför riksdagen, regering eller medborgare för sina beslut eller åtgärder.

En andra konsekvens är att staten genom överenskommelserna finansierar kunskapsuppbyggnad hos SKR som staten efter överenskommelsens utgång inte säkert kan nyttja. Omfattningen av statliga medel till SKR, som inom hälso- och sjukvårdsområdet motsvarar förvaltningsanslaget för en medelstor myndighet inom sektorn, stärker problematiken.

Den omfattande medelstildelningen och de många uppdragen till SKR i överenskommelserna har inneburit att det skett en uppbyggnad av en parallell, myndighetsliknande struktur som gör rollfördelningen mellan SKR och statliga myndigheter oklar. SKR kan sägas ha fått en myndighetsliknande roll.

Vidare konstaterar utredningen att det finns en risk att överenskommelser urholkar lagkrav. Vissa överenskommelser med tillhörande stimulansmedel syftar till att styra mot ökad följsamhet mot lagar. Då det förekommer att krav i överenskommelserna är lägre ställda än i lag eller myndighetsföreskrift, är denna risk påtaglig.

Utredningens sammantagna bedömning är att överenskommelser mellan staten och SKR inte är en lämplig form av samverkan. Om överenskommelser med SKR ändå ingås bör dessa begränsas till att gälla politiska målsättningar, snarare än offentliga förvaltningsuppgifter. Överenskommelserna bör inte heller innebära att medel utbetalas till eller via SKR.

Utredningen bedömer att framför allt överenskommelser mellan staten och SKR behöver ersättas med andra former för samverkan och styrning. Nationella samordnare, nationella strategier och avtal mellan staten och kommunsektorn är exempel på samverkansformer som i vissa fall kan vara lämpliga. Dessa är dock inte tillräckliga för

att ersätta överenskommelserna. Regeringen bör utveckla alternativa former för samverkan mellan staten och kommunsektorn, som bygger på ökade direkta kontaktytor mellan staten och kommuner och regioner. Behovet är störst inom hälso- och sjukvårdssektorn, där flertalet överenskommelser finns i dag. Utredningen lämnar två förslag som syftar till en utvecklad samverkan inom hälso- och sjukvård samt socialtjänst.

Regionalisering av Socialstyrelsen

Utredningen gör bedömningen att regeringen i huvudsak bör använda ordinarie förvaltning för olika förvaltningsuppgifter och att förutsättningarna för en mer direkt samverkan mellan staten och kommuner och regioner behöver utvecklas. På hälso- och sjukvårdens samt socialtjänstens område innebär det att Socialstyrelsen behöver stärkas för att myndigheten ska kunna axla en tyngre roll i samverkan mellan staten och huvudmännen.

Utredningen föreslår att regeringen uppdrar åt Socialstyrelsen att utreda bildandet av en regional organisation för myndigheten. Den regionala organisationen bör bygga på befintliga strukturer för samverkan. Landet är i dag indelat i sex samverkansregioner (tidigare sjukvårdsregioner) för den hälso- och sjukvård som berör flera regioner. Indelningen stämmer väsentligen överens också med bl.a. den geografiska indelningen i civilområdesansvariga länsstyrelser för den högre regionala nivån inom det civila försvaret. Regional närvaro i landets sex samverkansregioner skulle förbättra Socialstyrelsens och statens möjligheter till samverkan direkt med kommuner och regioner, samt underlätta en mer stödjande roll för myndigheten. Förslaget avser även att stärka myndighetens kapacitet att utföra offentliga förvaltningsuppgifter. För att bygga vidare på befintliga strukturer för samverkan bör ett regionalt kontor inrättas i varje samverkansregion.

Det pågår i dag en utveckling både inom Socialstyrelsen och mer generellt mot att se myndigheters stödjande roll som alltmer given, där behovet av ständigt lärande betonas. Socialstyrelsen har dock, sedan tillsynen flyttades från myndigheten, inte längre någon regional organisation som kan underlätta en mer stödjande roll. En regional närvaro skulle förbättra myndighetens kontaktytor gentemot huvudmännen och kännedom om hur olika styr signaler mottas.

Utvecklad samverkan mellan staten och regionerna genom samverkansregionerna

Samverkansregionerna utgör en etablerad samverkansyta som i dag används för frågor som berör flera regioner. Befintliga samarbetsområden är bl.a. kunskapsstyrning, kompetensförsörjning, regionala cancercentra, forskning och utbildning samt utomlänsvård och fastställande av prislistor för debitering av sådan vård. Samverkans djup och bredd varierar mellan de olika områdena. I samverkansregionerna sker även samverkan med den nationella nivån, bl.a. genom det nationella rådet och de sex sjukvårdsregionala råden för kompetensförsörjning inom hälso- och sjukvård.

Dagens sex samverkansregioner bör kunna användas för en utvecklad samverkan som bygger på en mer direkt dialog mellan staten och regionerna. Det förutsätter att alla samverkansregioner har ett tydligt beslutsmandat, vilket kan uppnås genom att de ingående regionerna i en samverkansregion bildar antingen ett kommunalförbund eller en gemensam nämnd. Ett tydligt beslutsmandat för samtliga samverkansregioner skulle både möjliggöra ökad samverkan mellan regionerna i frågor som gynnas av ett regionöverskridande eller nationellt perspektiv och skapa förutsättningar för ökad samverkan med staten. För det fall regeringen ser fortsatt behov av överenskommelser inom hälso- och sjukvården, skulle dessa kunna ingås mellan staten och samverkansregionerna.

Endast två av sex samverkansregioner är i dag organiserade i ett kommunalförbund eller en gemensam nämnd. Utredningen föreslår därför att det i hälso- och sjukvårdslagen införs krav på att de regioner som ingår i en samverkansregion ska samverka genom ett kommunalförbund eller i en gemensam nämnd.

Ett krav på att samverkansregionerna ska ha ett tydligt beslutsmandat medför en inskränkning av den kommunala självstyrelsen men stödjer syftet med samverkansregionerna. Ett sådant krav skulle också innebära en utveckling som regeringen redan i samband med reformeringen av den högspecialiserade vården på 2010-talet har uttalat en förväntan om.

En formaliserad ordning för överläggningar mellan regeringen och kommunsektorn

En betydande del av den offentliga förvaltningen utförs på kommunal och regional nivå. Den kommunala sektorn berör därför alla invånare direkt och har stor betydelse för ekonomi och utveckling i hela landet. Regeringen har ett ansvar för att förutsättningarna för kommunsektorns arbete finns på plats. Den svenska förvaltningsmodellen med flernivådemokrati och flernivåförvaltning, som utmärks av kommunal självstyrelse, ställer härvid särskilda krav på samverkan. Kommunernas rätt att rådfrågas i frågor som direkt angår dem utgör del av den kommunala självstyrelsens princip och framgår av den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse.

Utredningen har identifierat flera olika samverkansformer mellan regeringen och Regeringskansliet å ena sidan och kommunsektorn å andra. En svaghet i många av de befintliga samverkansformerna ligger dock i att dessa inte i tillräcklig grad präglas av regelbundenhet, långsiktighet och förutsägbarhet. Det finns enligt utredningen ett behov av en permanent kontakt mellan regeringen och kommunsektorn. Kärnan bör vara återkommande sammanträden för överläggningar. Mot bakgrund av kommunsektorns betydelse är det också viktigt att ge förutsättningar för att överläggningarna ska kunna få en långsiktig inriktning. Grundläggande bestämmelser om regelbundna överläggningar bör därför fastslås i lag.

Det kan antas att finansiella frågor får en framskjuten roll vid överläggningarna. Kommunsektorn ska genom den föreslagna ordningen dock givetvis aldrig tillerkännas någon vetorätt, vare sig i finansiella eller övriga frågor.

Praktiska hänsyn utesluter att regeringen överlägger med var och en av kommunerna. Däremot motiverar både principiella och praktiska skäl att kommuner och regioner själva ska bestämma vilken eller vilka organisationer som ska företräda dem vid överläggningarna.

I syfte att tillförsäkra riksdagen en ökad insyn i regeringens samverkan med kommunsektorn, föreslår utredningen också att regeringen årligen ska redovisa hur överläggningarna utformats och vilka frågor som varit föremål för behandling.

Ändrade regler om deltagande på distans i fullmäktige och nämnder

En möjlighet till att delta utan att vara fysiskt närvarande vid fullmäktige och nämndsammanträden i kommuner och regioner, s.k. distansdeltagande, infördes 2014. Möjligheterna till distansdeltagande utnyttjades endast i begränsad utsträckning innan covid 19-pandemin men fick under denna ett stort genomslag.

Den ökade användningen av distansdeltagande resulterade i att formerna för beslutsfattandet i fullmäktige och nämnder i ett antal fall har prövats rättsligt. I praktiken har det visat sig vara svårt att tillämpa bestämmelsen om deltagande på distans i kommunallagen, eftersom den inte är utformad för sammanträden med många deltagare på distans. Bland annat kravet på att samtliga deltagare kan se och höra varandra och delta på lika villkor har i praktiken inte kunnat upprätthållas. SKR har i en begäran om översyn av reglerna om distanssammanträden i kommunallagen till regeringen pekat på att det finns en osäkerhet kring tolkningen av vad som gäller för deltagande på distans samt att regleringen inte är anpassad för den typ av helt digitala fullmäktige- och nämndsammanträden som blev vanligt förekommande under pandemin.

Det finns enligt utredningen även fortsatt ett behov av att kunna delta på distans vid fullmäktige- och nämndsammanträden. Visst politiskt beslutsfattande behöver ske i kommuner och regioner, även i situationer där det av olika skäl inte är lämpligt eller möjligt för alla ledamöter att träffas på plats. De formella kraven i kommunallagens reglering av fullmäktige- och nämndsammanträden begränsar emellertid möjligheterna till deltagande på distans och bör därför ändras. Utredningen föreslår 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. Deltagande på distans bör fortfarande enligt utredningen betraktas som ett komplement till det fysiska sammanträdet.

Fullmäktige fyller en särskild funktion som forum för den lokala demokratin. Fullmäktige är vidare det organ som väljs genom allmänna val och vars politiska ansvar utkrävs av väljarna. 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. Detta talar enligt utredningen för att sammanträdena bör äga rum på en fysisk plats dit också allmänheten har tillträde och att inte alla ledamöter ska kunna delta på distans. Utredningen föreslår mot den bakgrunden en bestämmelse av vilken det framgår att fullmäktiges presidium inte får delta på distans vid fullmäktiges sammanträden

Däremot när det gäller nämndsammanträden finns det enligt utredningen ett visst behov av att samtliga ledamöter ska kunna delta på distans. Utredningen har funnit att en lämplig avvägning av de omständigheter som talar för och emot att behöva hålla sammanträden på en fysisk plats är att föreslå en möjlighet för kommuner och regioner att besluta om helt digitala nämndsammanträden. En kommun eller en region bör alltså själv få avgöra om samtliga ledamöter i en nämnd ska få delta på distans. En kommun eller en region bör vidare enligt utredningen själv få bestämma om samtliga ledamöter också ska kunna vara skyldiga att delta på distans, dvs. om deltagande på distans i vissa fall ska kunna vara obligatoriskt i nämnderna. Förutsatt att fullmäktige i reglementet angett att deltagande i nämndens sammanträden i viss utsträckning ska kunna ske på distans för samtliga ledamöter, är det därefter nämnden som får besluta om man vill utnyttja möjligheten med obligatoriskt deltagande på distans. Sammanfattningsvis föreslår utredningen att fullmäktige ska besluta i vilken utsträckning samtliga ledamöter i en nämnd får eller ska delta på distans.