

Kommunledningskontoret
Tjänsteskrivelse till kommunstyrelsen

Datum:
2024-10-16

Diarienummer:
KSN-2024-02654

Handläggare:
Gustaf Wall

Yttrande över remiss Staten och kommunsektorn - samverkan, självstyrelse, styrning

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar

1. **att** avge yttrande till Finansdepartementet i enlighet med ärendets bilaga 1.

Ärendet

Uppsala kommun har mottagit remissen Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning från Finansdepartementet (SOU 2024:43) för yttrande senast den 12 december 2024. I det remitterade betänkandet presenteras ett antal förslag kring statens former för samverkan och dialog med kommuner och regioner.

Beredning

Ärendet har beretts av kommunledningskontoret tillsammans med vård- och omsorgsförvaltningen, socialförvaltningen, utbildningsförvaltningen samt kultur-, idrotts- och fritidsförvaltningen.

Föredragning

Utredningen föreslår en mer formaliserad ordning för regeringens överläggningar med kommunsektorn. Uppsala kommun ställer sig bakom det förslaget, men påpekar också i bilaga 1 att behovet av en sådan samverkan i viss mån kan ifrågasättas. Vidare ställer sig Uppsala kommun också bakom utredningens förslag till ändringar i kommunallagen avseende sammanträden på distans. När det gäller förslaget om att i särskild ordning utreda införande av handlingsoffentlighet i SKR:s verksamhet har Uppsala kommun inga särskilda synpunkter.

Uppsala kommun ställer sig däremot inte bakom utredningens förslag i övrigt och ser det som problematiskt att flera av förslagen innebär en starkare statlig styrning med påverkan på den kommunala självstyrelsen. Det kan konstateras att det redan idag finns en lång rad samverkansytor mellan staten och kommunsektorn och att utredningen inte tillräckligt tydligt definierat vad den avser med begreppet samverkan.

Uppsala kommuns synpunkter på förslagen i det remitterade betänkandet återfinns i sin helhet i bilaga 1.

Ekonomiska konsekvenser

Inga med föreliggande förslag till beslut.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad den 16 oktober 2024
- Bilaga 1, Yttrande över remiss Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning
- Bilaga 2, Remiss Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning

Kommunledningskontoret

Ingela Hagström
Tillförordnad stadsdirektör

Ola Hägglund
Ekonomidirektör och
biträdande stadsdirektör

Kommunstyrelsen
YttrandeHandläggare:
Gustaf WallFinansdepartementet
fi.remissvar@regeringskansliet.se,
fi.ofa.k.remissor@regeringskansliet.se
dnr. Fi2024/01460

Yttrande över betänkandet SOU 2024:43 Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning

Sammanfattning

Uppsala kommun ställer sig bakom utredningens förslag om en formaliserad ordning för regeringens överläggningar med kommunsektorn, även om behovet av en sådan samverkan i viss mån kan ifrågasättas (13.7). Uppsala kommun ställer sig vidare bakom utredningens förslag till ändringar i kommunallagen avseende sammanträden på distans (15.10.1-3). Uppsala kommun har inga synpunkter på förslaget om att i särskild ordning utreda införande av handlingsoffentlighet i SKR:s verksamhet (12.4.3).

Uppsala kommun ställer sig inte bakom utredningens förslag i övrigt och ser det som problematiskt att flera av förslagen innebär en starkare statlig styrning med påverkan på den kommunala självstyrelsen. Det kan konstateras att det redan idag finns en lång rad samverkansytor mellan staten och kommunsektorn och att utredningen inte tillräckligt tydligt definierat vad den avser med begreppet samverkan.

Länsstyrelsens roll – ett regionalt kommunråd (11.10)

Uppsala kommun ser inget behov av en reglering som innebär inrättande av ett regionalt kommunråd under länsstyrelsen. Regionerna är redan idag enligt lag utpekade som ansvariga för det regionala utvecklingsarbetet. Ett införande av ett regionalt kommunråd riskerar att skapa en otydlighet gällande regionernas ansvar utifrån det regionala utvecklingsansvaret. Om ett kommunråd ändå inrättas, är det viktigt att dess uppdrag definieras tydligt och väl för att undvika eventuella överlappningar och oklarheter gällande befintlig lagstiftning och andra samverkansformer.

Möjligheten för länsstyrelserna att upprätta behövliga samverkansytor med kommuner och regioner kräver inte stöd i lag utan kan liksom idag ske även utan sådan reglering.

Även det föreslagna begreppet kommunråd kan ifrågasättas då det företer stora likheter med begreppet kommunalråd enligt kommunallagen.

Uppsala kommun ser vidare en risk för en ökad administrativ och ekonomisk börda för kommunerna om förslaget blir verklighet. Den sammantagna bilden är således att förslaget om inrättande av ett regionalt kommunråd endast har ett begränsat värde för kommunen och därför inte motiverar den potentiellt ökade administration och kostnad som kan komma att uppstå för kommunen.

Regionalisering av Socialstyrelsen (12.3.1)

Uppsala kommun ser inget behov av en organisatorisk indelning av Socialstyrelsen med regionala kontor i samverkansregionerna. Även om förslaget endast handlar om att utreda bildandet av en sådan regional organisation tenderar förslaget att skapa en ökad byråkrati som inte givet är bättre än den samverkan som idag sker mellan regeringen och SKR. Snarare tyder detta på en ökad statlig styrning på hälso- och sjukvårdsområdet.

Inom ramen för en eventuell utredning om bildandet av en regional organisation för Socialstyrelsen behöver myndighetens stödjande roll och uppdrag tydliggöras. Inom ramen för en sådan utredning vill Uppsala kommun vidare betona att de tilltänkta regionala myndighetskontoren även ska stödja och samverka med den kommunala primärvården.

Ny organisatorisk struktur i samverkansregionerna (12.3.2)

Som utredningen själv uppmärksammat innebär ett lagkrav på viss kommunal och regional organisering en inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Samverkansregionerna kan ingå överenskommelser även utan att någon av de aktuella organisationsformerna som utredningen pekat ut (kommunalförbund eller gemensam nämnd) har valts. Således tycks det främst handla om en effektivitetsfråga avseende beslutsfattandet, med påverkan på organisationsfriheten. Hur samverkansregionerna ska organisera sig bör därför vara en fråga för respektive samverkansregion och inte en fråga för lagstiftningen varför den föreslagna inskränkningen i den kommunala självstyrelsen inte är proportionerlig.

Kopplat till den kommunala självstyrelsen är också frågan om riktade kontra generella statsbidrag. Uppsala kommun förordar generella statsbidrag, som tydligare ligger i linje med principen om självstyrelse och utgår från lokala behov. Dessa generella bidrag utgör en form av ändamålsenlig samverkan mellan stat och kommun.

Den regionala och kommunala hälso- och sjukvården är nära förknippade med varandra enligt lag, och det är viktigt att detta förhållande bevaras. Uppsala kommun anser att det i betänkandet är otydligt beskrivet hur kommunerna ska involveras i den föreslagna samverkansregionala nivån.

Kommunen är också vårdgivare enligt hälso- och sjukvårdslagen, och det är oklart hur förslaget förhåller sig till detta. Risk finns att processen blir mer byråkratisk och långsam om ansvaret läggs på samverkansregionerna. Dessutom finns risk att det blir en ojämlig hälso- och sjukvård över landet om det blir samverkansregioner som ska hålla ihop frågor som SKR idag håller samman.

Det är viktigt att den kommunala självstyrelsen bibehålls. Lokala förutsättningar inom en geografisk kommun har stor betydelse för att kunna möta invånarnas behov inom vård

och omsorg. Det bör även beaktas om förslaget ligger i linje med omställningen till en nära vård.

De större samverkansregionerna bör främst hantera ”sällanvården” och regioner och kommuner bör fortsätta att hantera gemensamma lokala frågor.

Ett ytterligare perspektiv är att hälso- och sjukvården har skatteväxlat olika i olika regioner/län, vilket påverkar varje kommuns förmåga att styra sin hälso- och sjukvård.

Något om formaliserade överläggningar med regeringen (13.7)

Uppsala kommun instämmer i utredningens förslag om att införa en lag om en formaliserad ordning för överläggningar mellan regeringen och kommunsektorn. Det är en god intention att tydliggöra behovet av samverkan med kommunsektorn och regeringens ansvar för samverkan. Det innebär en mer transparent ordning än de många andra informella samverkansytor som finns mellan regeringen och kommunsektorn och som beskrivs i utredningen. Även skyldigheten för regeringen att lämna en redogörelse till riksdagen gällande hur överläggningarna utformats och vilka frågor som behandlats vid överläggningarna skapar en större öppenhet och legitimitet avseende samverkan.

I någon mån kan dock behovet av den föreslagna formalisade ordningen för överläggning mellan regeringen och kommunsektorn ifrågasättas. Som framgår av utredningen (kapitel 11 samt s. 493 f.) finns ett flertal samverkansformer redan idag. Enligt utredningen ska dessa inte ersättas av den nya lagen om överläggningar. Det innebär egentligen bara att de nya tilltänkta bestämmelserna om formaliserade överläggningar möjliggör ytterligare en samverkansform vid sidan av andra befintliga former för dialog och samverkan. Om problemet är avsaknad av långsiktighet och transparens i samverkan mellan regering och kommunsektor försvinner knappast det problemet genom det aktuella förslaget om överläggningar med regeringen. Vid sidan av de formella överläggningarna kommer det fortsättningsvis finnas många andra samverkansytor som inte i tillräcklig grad präglas av regelbundenhet, långsiktighet och förutsägbarhet.

Kommunstyrelsen

Erik Pelling
Ordförande

John Hammar
Kommunsekreterare

Staten och kommunsektorn

– samverkan, självstyrelse, styrning

*Betänkande av Utredningen om statens samverkan
med kommunsektorn*

Stockholm 2024



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2024:43

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2024

ISBN 978-91-525-0952-4 (tryck)

ISBN 978-91-525-0953-1 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Erik Slottner

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. Utredningen har antagit namnet Utredningen om statens samverkan med kommunsektorn (Fi 2022:18).

Som experter i utredningen förordnades den 13 december 2022 enhetschefen Tomas Ahlberg (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap), professorn Shirin Ahlbäck Öberg (Uppsala universitet), länsrådet Malin Almqvist (Länsstyrelsen i Kronobergs län), dåvarande enhetschefen Rickard Broddvall (Socialstyrelsen), professor emeritus Björn Brorström, sektionschefen Lena Langlet (Sveriges Kommuner och Regioner) och förbundsjuristen Helena Linde (Sveriges Kommuner och Regioner). Den 11 september 2023 entledigades Rickard Broddvall och i stället förordnades enhetschefen Niklas Eklöf (Socialstyrelsen). Den 11 mars 2024 entledigades Björn Brorström.

Som sakkunniga förordnades den 13 december 2022 kanslirådet Ina Berggård (numera Landsbygds- och infrastrukturdepartementet), departementssekreteraren Martina Bergström (Socialdepartementet), departementssekreteraren Madeleine Ehlin (Finansdepartementet), departementssekreteraren Vera Gustafsson (Socialdepartementet), departementssekreteraren Lars Karlander (Finansdepartementet), kanslirådet Christian Magnusson (Utbildningsdepartementet), numera kanslirådet Linnea Munkhammar (Justitiedepartementet) och departementssekreteraren Ylva Wide (numera Finansdepartementet). Den 20 mars 2023 entledigades Vera Gustafsson och i stället förordnades departementssekreteraren Linnea Annetorp Melander (Socialdepartementet).

Som sekreterare i utredningen anställdes från och med den 1 september 2022 doktoranden Max Carlin. Som huvudsekreterare i utredningen anställdes från och med den 24 oktober 2022 verksjuristen Annika Rudestad. Under perioden den 11 april 2023 till den 23 juni 2023 har utredaren vid Statskontoret Andrea Hasselrot deltagit i utredningens arbete som s.k. stabsbiträde. Som sekreterare anställdes dåvarande departementssekreteraren Unni Mannerheim (Finansdepartementet) under perioden den 20 november 2023 till den 29 februari 2024.

Utredningen överlämnar härmed sitt betänkande *Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning* (SOU 2024:43).

Utredningens uppdrag är därmed slutfört.

Stockholm i juni 2024

Lena Marcusson

/Annika Rudestad
Max Carlin

Innehåll

Förkortningar	15
Sammanfattning	17
1 Författningsförslag	37
1.1 Förslag till lag om regeringens överläggningar med kommuner och regioner	37
1.2 Förslag till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30)	39
1.3 Förslag till lag om ändring i kommunallagen (2017:725).....	40
1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion	41
2 Utredningens uppdrag och genomförande	43
2.1 Utredningens uppdrag.....	43
2.2 Arbetets genomförande.....	44
2.3 Begreppet region.....	45
2.4 Betänkandets disposition.....	45
DEL I Bakgrund och kartläggning om samverkan	
3 Utredningens uppdrag om samverkan och dialog	51
3.1 Utredningens uppdrag.....	51
3.2 Utredningens tolkning av uppdraget och avgränsningar.....	52
3.3 Utredningens metod och tillvägagångssätt	54

4	Staten och den kommunala självstyrelsen	57
4.1	Det gemensamma uppdraget	57
4.2	Kommunal självstyrelse.....	60
4.2.1	Den kommunala självstyrelsen regleras i regeringsformen och självstyrelsekonventionen	60
4.2.2	Den kommunala självstyrelsen bärs upp av vissa grundläggande värden.....	62
4.2.3	Kommunerna är fristående offentligtrettsliga subjekt.....	64
4.2.4	Kommuner har uppgifter i den fria och i den obligatoriska sektorn	64
4.2.5	Kommunerna ska ha ekonomiska möjligheter att utöva sina uppgifter	70
4.2.6	Riksdagen har en särskild roll vid regleringen av kommunsektorn	72
4.2.7	Inskränkningar i självstyrelsen ska vara proportionerliga	73
4.2.8	Samråd med kommunerna	75
4.2.9	Den kommunala självstyrelsen och krav på samverkan	76
5	Samverkan, samverkansaktörer och utredningens utgångspunkter	79
5.1	Vad är samverkan?	79
5.2	Behovet av och syftet med samverkan	82
5.2.1	Det generella behovet av samverkan.....	82
5.2.2	Behovet av samverkan mellan staten och kommunsektorn.....	84
5.3	Förutsättningar och hinder.....	85
5.3.1	Förutsättningar för samverkan.....	85
5.3.2	Hinder mot samverkan	87
5.4	Samverkansaktörer	88
5.4.1	Regeringen och statliga myndigheter under regeringen, inklusive länsstyrelserna.....	88
5.4.2	Kommuner och regioner	90

5.4.3	SKR.....	91
5.4.4	Relationerna mellan samverkansaktörerna	93
5.5	Några utgångspunkter för utredningens arbete.....	97
6	Kartläggning av metoder för att åstadkomma samverkan	99
6.1	Samverkan kan åstadkommas på många olika sätt	99
6.2	Generella tvingande föreskrifter i lag	100
6.2.1	Regeringsformens beredningskrav	100
6.2.2	Förvaltningslagens och myndighetsförordningens bestämmelser om samverkan och samarbete	103
6.3	Sektorsspecifik lagreglerad samverkan	105
6.4	Föreskrifter i lag som möjliggör samverkan (finsam)	112
6.5	Föreskrifter i förordning	113
6.5.1	Beredningskrav m.m. i förordning	114
6.5.2	Myndighetsinstruktioner	115
6.5.3	Andra bestämmelser om samverkan.....	121
6.6	Uppdrag till en myndighet	122
6.6.1	Uppdrag till myndighet i regleringsbrev.....	122
6.6.2	Särskilda regeringsuppdrag	124
6.7	Uppdrag till en funktion inom Regeringskansliet	126
6.8	Särskilt om nationella samordnare	128
6.9	Särskilt om nationella strategier och handlingsplaner	140
6.10	Särskilt om dialogforum och dialoguppdrag	143
6.10.1	Dialogforum och informationsutbyten på nationell nivå.....	144
6.10.2	Dialogforum inom en myndighet.....	146
6.10.3	Uppdrag till statliga myndigheter om dialoger....	148
6.11	Överenskommelser med SKR.....	150
6.12	Riktade statsbidrag med krav på samverkan.....	151
6.13	Kunskapsstyrning	153

6.14	Bildande av gemensamma privaträttsliga organisationer ...	154
6.15	Samverkan med avtal som grund	154
6.16	Sammanfattning och iakttagelser.....	156
7	En närmare kartläggning av verksamhetsområden	159
7.1	Socialtjänsten	159
7.1.1	Samverkansaktörer	160
7.1.2	Samverkansformer.....	164
7.1.3	Brottsförebyggande arbete i kommuner.....	166
7.1.4	Rådet för styrning med kunskap.....	172
7.1.5	Sammanfattning och slutsatser.....	173
7.2	Skolområdet	174
7.2.1	Skolhuvudmän och kommunernas särskilda ansvar	175
7.2.2	Statliga och andra samverkansaktörer.....	176
7.2.3	Samverkansformer.....	178
7.2.4	Sammanfattning och slutsatser.....	185
7.3	Biblioteksområdet	186
7.3.1	Bibliotekshuvudmän	187
7.3.2	Samverkansaktörer utöver huvudmännen	187
7.3.3	Samverkansformer.....	189
7.3.4	Sammanfattning och slutsatser.....	192
7.4	Regional utveckling	192
7.4.1	Samverkansaktörer	195
7.4.2	Samverkansformer.....	199
7.4.3	Redovisningar om samverkan.....	208
7.4.4	Riksrevisionens granskning	212
7.4.5	Sammanfattning och slutsatser.....	214
7.5	Hälso- och sjukvården.....	215
7.5.1	Statliga samverkansaktörer	221
7.5.2	Samverkansformer.....	225
7.5.3	Sammanfattning och slutsatser.....	249
7.6	Sammanfattande analys	251

8	Kartläggning av länsstyrelsernas roll i samverkan	263
8.1	Länsstyrelsernas uppgifter.....	263
8.2	Länsstyrelsernas uppgift att främja samverkan och att samverka i olika frågor	267
8.2.1	Författningsreglerad samverkan	267
8.2.2	Uppdrag enligt regleringsbrev	270
8.2.3	Uppdrag genom särskilda regeringsbeslut	272
8.3	Samverkan i praktiken	273
8.4	Sammanfattande iakttagelser.....	276
9	Kartläggning av SKR:s roll i samverkan	279
9.1	Regeringens överläggningar med SKR.....	279
9.2	Regeringskansliets överläggningar med SKR om finansieringsprincipen	280
9.3	Överenskommelser med SKR.....	284
9.3.1	Allmänt om överenskommelser med staten genom regeringen	285
9.3.2	Överenskommelser som regeringen förhandlat för 2023.....	287
9.3.3	Överenskommelser med staten genom annan myndighet än regeringen.....	304
9.4	SKR:s roll i förhållande till regeringsuppdrag	307
9.5	Krav på att samråda med SKR inför beslut om föreskrifter	308
9.6	Särskilt om SKR:s roll i kunskapsstyrningen	309
9.7	Bildande av gemensamma privaträttsliga organisationer	310
9.8	Handslag med SKR, kommuner och regioner	315
9.9	Iakttagelser i rapporter och utredningar.....	316
9.10	Avslutande kommentarer	319

10	Kartläggning av samverkan i kris och krisberedskap	321
10.1	Allmänt om krisberedskap och civilt försvar.....	321
10.1.1	Grundläggande begrepp.....	321
10.1.2	Den grundläggande regleringen	324
10.2	Samverkansaktörer	326
10.2.1	Regeringen.....	327
10.2.2	De civilområdesansvariga länsstyrelserna.....	327
10.2.3	Länsstyrelserna.....	328
10.2.4	Kommunerna.....	328
10.2.5	Regionerna.....	329
10.2.6	MSB.....	329
10.2.7	Andra förvaltningsmyndigheter.....	330
10.3	Samverkansformer i kris och krisberedskap	332
10.3.1	Författningsreglerad samverkan.....	332
10.3.2	Uppdrag till myndigheter	336
10.3.3	Nationella samordnare.....	340
10.3.4	Överenskommelser om krisberedskap och civilt försvar.....	341
10.3.5	Överenskommelser för att hantera en extraordinär situation.....	346
10.4	Samverkan i praktiken.....	346
10.5	Några exempel på samverkan vid fredstida kriser	347
10.5.1	Covid 19-pandemin.....	347
10.5.2	Skogsbränderna 2018	356
10.5.3	Flyktingkrisen 2015	358
10.6	Sammanfattande iakttagelser	363

DEL II Analyser, överväganden och förslag om samverkan

11	Statens samverkan med kommuner och regioner	367
11.1	Den rättsliga regleringen av samverkan.....	367
11.1.1	Den allmänna skyldigheten att samverka enligt förvaltningslagen är begränsad	368
11.1.2	Kommuners och regioners åligganden enligt lag att samverka.....	369

11.1.3	Vad innebär en myndighets skyldighet eller uppdrag att samverka?	371
11.1.4	Vad skiljer ett åliggande för kommunsektorn från ett åliggande för en myndighet?	372
11.1.5	Det politiska och juridiska ansvaret vid samverkan	373
11.2	En generell lagstadgad skyldighet för kommuner och regioner att samverka med staten behövs inte	374
11.3	Informationsutbyte, dialog och samråd	376
11.3.1	Informationsutbyte	376
11.3.2	Särskilt om dialogforum och liknande samråd	379
11.4	Kunskapsstyrning	382
11.5	Nationella samordnare.....	384
11.6	Nationella strategier	391
11.7	Användning av avtal som grund för samverkan	395
11.8	Bildande av privaträttsliga subjekt	399
11.9	Samverkan inom olika verksamhetsområden och vid olika behov	408
11.9.1	Olika behov av och syften med samverkan.....	409
11.9.2	Närmare om samverkan på det regionala utvecklingsområdet	411
11.9.3	Närmare om samverkan på hälso- och sjukvårdens område	413
11.10	Länsstyrelsernas roll i samverkan.....	414
11.10.1	Iakttagelser om förutsättningar för ändamålsenlig samverkan	415
11.10.2	Länsstyrelsernas roll i samverkan behöver stärkas.....	420
11.11	Samverkan i kris och krisberedskap	423
11.11.1	Nuvarande former för samverkan är i huvudsak lämpliga	424
11.11.2	En ändamålsenlig samverkan i kris kräver upparbetade strukturer och träning.....	425

11.11.3	Det geografiska områdesansvaret bör ligga kvar hos länsstyrelserna	427
11.11.4	Överenskommelser mellan staten och SKR i fråga om krisberedskap är inte lämpliga.....	427
12	Statens samverkan med SKR	429
12.1	SKR som organisation och medlemsföreträdare	429
12.2	Överenskommelser mellan staten och SKR.....	432
12.2.1	Överenskommelsernas rättsliga status och grundlagsenlighet	432
12.2.2	SKR:s åtaganden i överenskommelser	438
12.2.3	Konsekvenser av överenskommelser	442
12.2.4	Utredningens bedömning avseende överenskommelser	448
12.3	Alternativ till överenskommelser med SKR	452
12.3.1	Regionalisering av Socialstyrelsen – ett sätt för staten att bättre kunna samverka med och stödja regionerna.....	453
12.3.2	Utvecklad samverkan mellan staten och regionerna genom samverkansregionerna	460
12.4	Ökad insyn i SKR:s verksamhet	472
12.4.1	Behovet av insyn	472
12.4.2	Offentlighetsprincipen och privaträttsliga organ	473
12.4.3	Handlingsoffentlighet bör gälla hos SKR men den närmare regleringen behöver utredas....	475
13	Överläggningar mellan regeringen och kommunsektorn..	479
13.1	Samverkan och samråd på regeringsnivå	479
13.2	Självstyrelsekonventionens samrådskrav	480
13.3	Kongressens synpunkter på förhållandena i Sverige.....	481
13.4	Ordningen i de nordiska grannländerna	483
13.5	Tidigare förslag om samråd.....	488

13.6	SKR:s skrivelser om formaliserat samråd	491
13.7	En formaliserad ordning för överläggningar bör införas....	492
14	Avslutande kommentarer om samverkan.....	501

DEL III Fullmäktige- och nämndsammanträden

15	Deltagande på distans.....	507
15.1	Utredningens uppdrag.....	507
15.2	Utredningens tolkning av direktiven.....	508
15.3	Fullmäktige och nämnder – organisation och uppgifter	508
15.4	Fullmäktigesammanträden	510
15.5	Nämndsammanträden.....	512
15.6	Nuvarande reglering av deltagande på distans	512
15.7	Erfarenheter under covid 19-pandemin.....	516
15.7.1	Politiska möten i kommuner och regioner	516
15.7.2	SKR:s begäran om en översyn	518
15.8	Prövningar i domstol	518
15.9	Deltagande på distans i andra sammanhang	521
15.9.1	Deltagande på distans i riksdagen.....	521
15.9.2	Deltagande på distans i styrelsesammanträden i samordningsförbund	524
15.9.3	Regleringen i de nordiska länderna	526
15.10	Utredningens överväganden och förslag	535
15.10.1	De formella kraven för deltagande på distans bör ändras	535
15.10.2	Fullmäktiges presidium ska inte kunna delta på distans.....	541
15.10.3	Fullmäktigebeslut om nämndsammanträden på distans.....	543
15.10.4	Ikraftträdande.....	546

DEL IV Övrigt

16	Konsekvensutredning	549
16.1	Utgångspunkter för konsekvensanalysen	549
16.2	Regionala kommunråd inom varje länsstyrelse	550
16.3	Regionalisering av Socialstyrelsen	551
16.4	Krav på organisationsform för samverkansregionerna.....	553
16.5	Ökad insyn i SKR:s verksamhet	554
16.6	En formaliserad ordning för överläggningar mellan regeringen och kommuner och regioner.....	555
16.7	Deltagande på distans.....	556
17	Författningskommentar	559
17.1	Förslaget till lag om regeringens överläggningar med kommuner och regioner	559
17.2	Förslaget till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30)	561
17.3	Förslaget till lag om ändring i kommunallagen (2017:725)	562
17.4	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.....	564
	Särskilt yttrande.....	567
	Referenser.....	577
	Bilaga	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2022:89.....	601

Förkortningar

Brå	Brottsförebyggande rådet
CVE	Center mot våldsbejakande extremism
Digg	Myndigheten för digital förvaltning
Dua	Delegationen för unga och nyanlända till arbete
EU	Europeiska unionen
FEH	Förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap
FL	Förvaltningslagen (2017:900)
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
HSF	Hälso- och sjukvårdsförordningen (2017:80)
HSL	Hälso- och sjukvårdslagen (2017:30)
IVO	Inspektionen för vård och omsorg
KL	Kommunallagen (2017:725)
KU	Konstitutionsutskottet
LEH	Lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap
LSO	Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor
LSS	Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade
LVM	Lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall

LVU	Lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga
mdkr	miljard(er) kronor
mnkr	miljon(er) kronor
MSB	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
OSL	Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
PBL	Plan- och bygglagen (2010:900)
RCC	Regionala cancercentra
RO	Riksdagsordningen
RF	Regeringsformen
RSS	Regionala samverkans- och stödstrukturer för socialtjänsten
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SiS	Statens institutionsstyrelse
SKR	Sveriges Kommuner och Regioner
SoL	Socialtjänstlagen (2001:453)
SPSM	Specialpedagogiska skolmyndigheten
TF	Tryckfrihetsförordningen
TLV	Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket

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 otydigheter 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.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om regeringens överläggningar med kommuner och regioner

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om regeringens överläggningar med kommuner och regioner. Lagen syftar till att stärka de långsiktiga förutsättningarna för en ändamålsenlig dialog samt att främja riksdagens insyn i överläggningarna.

2 § Regeringen ska bereda organisation som företräder kommuner och regioner tillfälle till överläggningar i frågor av betydelse för den kommunala självstyrelsen eller som i övrigt är av betydande vikt för kommuner och regioner.

3 § Överläggningar ska hållas minst två gånger per år.

4 § Vid överläggningarna ska protokoll föras. I protokollet ska tid, plats och dagordning för sammanträdet samt vilka personer som närvarade antecknas.

5 § Regeringen ska varje år i en skrivelse till riksdagen lämna en redovisning av överläggningarna.

Redovisningen enligt första stycket ska innehålla

1. en beskrivning av hur överläggningarna utformats,
2. en redogörelse för vilka frågor som varit föremål för behandling vid överläggningarna.

6 § Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela ytterligare föreskrifter om överläggningar enligt denna lag.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

1.2 Förslag till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30)

Härigenom föreskrivs att det i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) ska införas en ny paragraf, 7 kap. 8 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

8 a §

De regioner som ingår i en samverkansregion ska samverka i en gemensam nämnd eller genom ett kommunalförbund.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

1.3 Förslag till lag om ändring i kommunallagen (2017:725)

Härigenom föreskrivs i fråga om kommunallagen (2017:725) att 5 kap. 16 § och 6 kap. 24 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

16 §

Ledamöter får delta i fullmäktiges sammanträden på distans om fullmäktige har beslutat det. Deltagandet ska i sådant fall ske genom ljud- och bildöverföring i realtid samt på ett sådant sätt att *samtliga deltagare kan se och höra varandra och delta på lika villkor.*

Ledamöter får delta i fullmäktiges sammanträden på distans om fullmäktige har beslutat det. Deltagandet ska i sådant fall ske genom ljud- och bildöverföring i realtid samt på ett sådant sätt att *ordföranden kan säkerställa vem som deltar i sammanträdet och den som deltar i sammanträdet kan följa sammanträdet och delta i behandlingen av ärendena.*

En ledamot som deltar på distans ska anses vara närvarande vid fullmäktiges sammanträde.

Fullmäktiges presidium får inte delta på distans.

6 kap.

24 §

Fullmäktige ska besluta i vilken utsträckning ledamöter får delta i en nämnds sammanträden på distans. Deltagande på distans ska ske på det sätt som anges i 5 kap. 16 §.

Fullmäktige ska besluta i vilken utsträckning ledamöter får delta i en nämnds sammanträden på distans. *Fullmäktige ska också besluta i vilken utsträckning samtliga ledamöter i nämnden får eller ska delta på distans.* Deltagande på distans ska ske på det sätt som anges i 5 kap. 16 § *första stycket.*

En ledamot som deltar på distans ska anses vara närvarande vid nämndens sammanträde.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion ska införas två nya paragrafer, 13 b och 24 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 b §

Inom varje länsstyrelse ska det finnas ett organ som benämns det regionala kommunrådet.

Rådet är ett organ för samverkan och informationsutbyte.

Det regionala kommunrådet består av landshövdingen, som är ordförande, och representanter för kommunerna och för regionen i länet.

24 a §

Ledamöterna i det regionala kommunrådet som avses i 13 b § utses av landshövdingen.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

2 Utredningens uppdrag och genomförande

2.1 Utredningens uppdrag

Utredningen ska för det första kartlägga och analysera statens former för samverkan och dialog med kommuner och regioner. Utredaren ska bedöma om nuvarande former för samverkan och dialog med kommuner och regioner är lämpliga och tillräckliga eller om det finns behov av nya sådana former för detta i såväl normala tider som i tider av fredstida kriser. Utredningen ska särskilt analysera länsstyrelsernas, och vid behov andra statliga myndigheters, förutsättningar för att hantera och stödja samverkan, dialog och informationsutbyte mellan staten och kommuner och regioner. Utredningen ska lämna förslag om åtgärder och nödvändiga författningsförslag. I uppdraget ingår inte att överväga ändringar i grundlag eller i förvaltningslagen (2017:900), nedan FL.

Utredningen ska för det andra se över kommunallagens reglering av fullmäktige- och nämndsammanträden. Utredningen ska analysera och ta ställning till om denna reglering är ändamålsenligt utformad för att möjliggöra att såväl distansdeltagande som digitala sammanträden kan genomföras på ett demokratiskt, rättssäkert och praktiskt sätt och lämna nödvändiga författningsförslag.

En närmare beskrivning av de olika deluppdragen och utredningens tolkning av direktiven finns i kapitel 3 och kapitel 15.

Vid utformningen av förslagen ska utredningen särskilt beakta och redovisa konsekvenserna för den lokala demokratins funktionssätt och för ett effektivt och rättssäkert beslutsfattande i kommuner och regioner.

Kommittédirektiven (dir. 2022:89) i sin helhet finns i bilaga 1.

2.2 Arbetets genomförande

Utredningen har hållit nio protokollförda sammanträden med sakkunniga och experter.

För att hämta in kunskap om och diskutera särskilda frågor har sekretariatet vid några tillfällen också haft enskilda möten med vissa av experterna.

I sak har utredningens arbete kunnat delas in i olika faser. I den första fasen har utredningen fokuserat på att analysera uppdraget och att hämta in nödvändig kunskap. I den andra fasen har arbetet gått ut på att kartlägga statens metoder för att åstadkomma samverkan med kommunsektorn. I den tredje fasen har överväganden och förslag utarbetats.

Utredningen har löpande hållit sig informerad om och beaktat relevant arbete inom Regeringskansliet och utredningsväsendet. Utredningen har haft kontakter med Nationella samordnaren för Agenda 2030 (M 2020:02), Kommittén om beredskap enligt regeringsformen (Ju 2021:13), Kultursamverkansutredningen (Ku 2022:04), Utredningen om sekundäranvändning av hälsodata (S 2022:04), Va-beredskapsutredningen (M 2022:05), Utredningen om samordnat arbete för fler platser för verksamhetsförlagd utbildning i sjuksköterskeutbildningen (U 2022:07), Utredningen om infrastruktur för hälsodata som nationellt intresse (S 2022:10), Utredningen om en utvärdering av genomförande av vaccinering mot sjukdomen covid-19 (S 2022:17), Utredningen om kommuners och regioners grundläggande ansvar inför och under fredstida kriser och höjd beredskap (Fö 2023:02) och Vårdansvarskommittén (S 2023:04).

Under genomförandet av uppdraget har utredningen haft kontakter i olika former med kommuner, regioner, relevanta statliga myndigheter, Sveriges Kommuner och Regioner, nedan SKR, och andra berörda.

Utredningen har presenterat sitt uppdrag och arbete för arbetsutskottet i SKR:s styrelse, SKR:s regiondirektörsnätverk, Regional kontakt (SKR:s nätverk för de regionala utvecklingsdirektörerna) samt vid Forum för hållbar regional utveckling – Politikerforum. Utredningen har också haft kontakt med SmåKom – De små kommunernas samverkan. Utredningen har även träffat ett antal kommundirektörer och diskuterat frågor om samverkan.

Utredningen har deltagit vid ett landshövdingemöte och ett länsrådsmöte samt vid länsstyrelsernas myndighetsdialog för 2023.

Utredningen har presenterat sitt uppdrag och arbete för Socialstyrelsens styrelse och företrädare för Statskontoret.

Utredningen har även träffat och inhämtat erfarenheter från den f.d. utredaren och nationella samordnaren Göran Stiernstedt.

I juni 2023 arrangerade utredningen en forskarträff i Uppsala om statens samverkan med kommunsektorn.

Utredningen har vidare inhämtat uppgifter från de nordiska länderna beträffande regleringen om deltagande på distans och om samråd mellan regeringen och kommunsektorn i dessa länder.

Det kan avslutningsvis nämnas att utredningen har deltagit vid olika möten, seminarier och konferenser med anknytning till kommitténs uppdrag, anordnade av bl.a. Läkarförbundet, Södertörns högskola och Länsstyrelsen i Skåne län.

Utredningen har beaktat arbete som har redovisats senast den 1 mars 2024.

2.3 Begreppet region

Beteckningen för kommuner på regional nivå ändrades den 1 januari 2020 från landsting till region. I betänkandet hänvisar utredningen genomgående till dessa som regioner, även när en hänvisning görs till skrivelser, förarbeten, bestämmelser m.m. som avser tiden innan beteckningen landsting ändrades till region.

Det finns 20 regioner i Sverige. Gotlands kommun är en kommun på lokal nivå, men kommunen ansvarar även för uppgifter som regionen ansvarar för i andra län. Utredningen kommer därför hänvisa till 21 regioner.

2.4 Betänkandets disposition

Utredningens betänkande är uppdelat i fyra delar. Den första delen innehåller en bakgrund och utredningens kartläggningar om samverkan. I den andra delen redovisas utredningens analyser, överväganden och förslag om samverkan. Den tredje delen handlar om fullmäktige- och nämndsammanträden och den fjärde delen innehåller en konsekvensanalys av utredningens förslag och författningskommentarer.

Del I Bakgrund och kartläggning om samverkan

I kapitel 3 finns en närmare beskrivning av utredningens uppdrag om samverkan och dialog. Kapitel 4 handlar om staten och den kommunala självstyrelsen. I kapitel 5 finns en redogörelse för begreppet samverkan, de olika samverkansaktörerna samt utgångspunkterna för utredningens arbete. Utredningens kartläggning redovisas i kapitel 6–10. I kapitel 6 finns en kartläggning av metoder för att åstadkomma samverkan. I kapitel 7 finns en närmare kartläggning av vissa verksamhetsområden. I kapitel 8 finns en redogörelse för länsstyrelsernas roll i samverkan och i kapitel 9 beskrivs den roll Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har i samverkan. I kapitel 10 beskrivs samverkan i kris och krisberedskap.

Del II Analyser, överväganden och förslag om samverkan

Utredningens analyser, överväganden och förslag om samverkan redovisas i kapitel 11–13. Kapitel 11 behandlar statens samverkan med kommuner och regioner och kapitel 12 behandlar statens samverkan med SKR, inklusive alternativ till överenskommelser med SKR. I kapitel 13 finns utredningens analys och förslag om överläggningar mellan regeringen och kommunsektorn. Kapitel 14 innehåller slutligen några avslutande kommentarer om samverkan.

Del III Fullmäktige- och nämndsammanträden

I kapitel 15 finns inledningsvis en närmare beskrivning av utredningens uppdrag i den delen som avser fullmäktige- och nämndsammanträden. Utredningen redogör för fullmäktige och nämnder och deras organisation, uppgifter och sammanträden samt nuvarande reglering av deltagande på distans. I kapitlet redovisas också erfarenheter av deltagande på distans under covid 19-pandemin och deltagande på distans i andra sammanhang. Avslutningsvis redovisas utredningens överväganden och förslag i denna del.

Del IV Övrigt

Kapitel 16 innehåller en konsekvensanalys av utredningens förslag.
Kapitel 17 innehåller författningskommentarer.

DEL I

Bakgrund och kartläggning om samverkan

3 Utredningens uppdrag om samverkan och dialog

3.1 Utredningens uppdrag

Utredningen ska kartlägga och analysera statens former för samverkan och dialog med kommuner och regioner. Syftet är att främja en ändamålsenlig samverkan och dialog inom den offentliga förvaltningen.

För att välfärden ska fungera väl och utvecklas krävs samverkan och samordning mellan de olika nivåerna i den offentliga förvaltningen. Det finns ett behov av att staten och kommunsektorn diskuterar och samverkar om både akuta behov i fredstida kriser och mer långsiktiga och övergripande målsättningar. Detta pågår i olika former men det saknas en samlad bild och en tydlig reglerad struktur för detta i dag.

Utredningen har därför fått i uppdrag att kartlägga och analysera i vilka former staten, genom regeringen, och kommuner och regioner kommunicerar, samverkar och överlägger i dag samt om det skiljer sig åt dels mellan olika sakområden, dels i tider av fredstida kriser jämfört med under normala förhållanden.

Utredningen ska vidare bedöma om befintliga former för samverkan, dialog och överläggningar är lämpliga och tillräckliga eller om det finns behov av nya sådana former, särskilt mot bakgrund av den kommunala självstyrelsen och av att åligganden för kommuner och regioner ska beslutas av riksdagen genom lag. I utredningens direktiv nämns bl.a. en rekommendation från Europarådets kongress för lokala och regionala myndigheter att införa en ny konsultationsordning för att säkerställa att kommuner, regioner och deras medlemsorganisation ges möjlighet att bidra med information inför begränsningar av den kommunala självstyrelsen. Också frågan om överenskommelser och överläggningar med SKR samt SKR:s roll berörs i direktiven.

Utredningen ska särskilt analysera länsstyrelsernas, och vid behov andra statliga myndigheters, förutsättningar för att hantera och

stödja samverkan, dialog och informationsutbyte mellan staten och kommuner och regioner.

Utredningen ska inte föreslå ändringar vare sig i grundlag eller i förvaltningslagen. Inte heller ingår det i uppdraget att överväga ändringar i kultursamverkansmodellen.

3.2 Utredningens tolkning av uppdraget och avgränsningar

I direktiven definieras inte begreppet samverkan och det finns inte heller någon legaldefinition eller annan entydig definition av begreppet. Inte heller begreppen samordning, som också förekommer i direktiven, och samarbete har några klara definitioner. I avsnitt 5.1 redogör utredningen närmare för begreppen samverkan, samordning och samarbete och relationen mellan dessa. Utredningen har tolkat uppdraget brett och i kartläggningen fokuserat på samverkan på en mer övergripande strategisk nivå och på verksamhetsnivå men i viss utsträckning även redogjort för samverkan på individnivå. Någon självklar gräns i förhållande till begreppet styrning finns inte heller. 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 direktiven, 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.

Mot ovanstående bakgrund, och då inga särskilda områden pekas ut i direktiven, krävs en bred ansats till uppdraget. Kartläggningen omfattar därför i princip samtliga områden där samverkan förekommer, men utredningen bedömer att det är tillräckligt att den är av mer översiktlig karaktär. Även kultursamverkansmodellen ingår i kartläggningen, även om inga ändringar ska föreslås beträffande denna.

Fokus ligger på fördjupade analyser av de rättsliga ramarna för de olika formerna för samverkan och om samverkansformerna är ändamålsenliga för tillförsäkrandet av en gemensam problembild i offentlig sektor. Utredningen kommer att analysera om befintliga former för samverkan och dialog är lämpliga, bl.a. med hänsyn till den kommunala självstyrelsen, och vid behov lämna förslag på andra former för samverkan.

Utredningens uppdrag att kartlägga och analysera statens former för samverkan och dialog med kommuner och regioner innefattar enligt utredningen samverkan både på den politiska nivån och tjänstemannanivå.

Det förekommer givetvis mycket informella och organiserade kontakter, avstämningar och diskussioner löpande mellan politiker och tjänstemän inom staten, kommuner och regioner samt hos SKR på initiativ av alla berörda. Mer frivillig samverkan av detta slag kommer utredningen endast undantagsvis att gå in på närmare.

Statens tillsyn av kommunal verksamhet nämns inte alls i utredningens direktiv. Tillsyn, dvs. kontroll av regelefterlevnad, innebär förstås att det skapas en kontaktyta mellan kommuner och regioner och den statliga myndighet som utövar tillsynen. Tillsyn är emellertid en form av tvingande styrning och därmed också i hög grad författningsreglerad. Även om utredningens ansats är bred bedömer utredningen att tillsyn faller utanför ramen för utredningens uppdrag.¹

Den samverkan som sker endast mellan kommuner respektive mellan kommuner och regioner, det som benämns kommunal samverkan,² samt den samverkan som sker endast mellan statliga myndigheter, s.k. myndighetsgemensam samverkan, faller även den enligt utredningen utanför ramen för denna utredning. Utredningen redogör följaktligen inte för t.ex. föreskrifter om samverkan enbart mellan statliga myndigheter eller om dialogforum som inte inkluderar kommunsektorn.

¹ Upplysningsvis kan nämnas att Tillitsdelegationen haft i uppdrag att utreda och om möjligt föreslå hur den statliga tillsynen över kommunal verksamhet kan bidra till kommunal verksamhetsutveckling, se delbetänkandet En lärande tillsyn – statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg (SOU 2018:48).

² I 9 kap. kommunallagen (2017:725) regleras vissa, men inte alla, former av kommunal samverkan, nämligen kommunalförbund och gemensam nämnd. Dessa är de offentligrättsliga formerna för kommunal samverkan. Därutöver finns också de privaträttsliga formerna så som avtalsamverkan, bolag, stiftelser samt ideella och ekonomiska föreningar.

Utredningen bedömer slutligen att frågor om sekretess och uppgiftslämnande mellan statliga och kommunala myndigheter, liksom EU-relaterade frågor inte omfattas av uppdraget.

3.3 Utredningens metod och tillvägagångssätt

För att genomföra kartläggningen av samverkan mellan staten och kommunsektorn har utredningen lagt upp arbetet på följande sätt. Utredningen har gjort en genomgång av de lagar och förordningar som innehåller orden samverka, samarbeta och samordna. Även en sökning på namnet Sveriges Kommuner och Regioner i författningstext har gjorts. Motsvarande genomgång av statsliggaren har genomförts. Vidare har en översiktlig genomgång av regeringens ärendeförteckningar från de senaste åren gjorts tillsammans med en läsning av ett flertal regeringsbeslut (med för utredningen relevant ärendemening). För strategier och handlingsplaner samt nationella samordnare som innefattar samverkan mellan staten och kommunsektorn har utredningen utgått ifrån samt kompletterat de kartläggningar som Statskontoret har genomfört, inom ramen för myndighetens särskilda uppdrag att kartlägga och analysera utvecklingen av statens styrning av kommuner och regioner. Därefter har utredningen valt ut de delar som avser samverkan mellan staten och kommunsektorn och studerat relevanta förarbeten och utredningar. Kartläggningen är inte uttömmande, utan är avsedd att belysa hur olika metoder använts för att åstadkomma samverkan. Utredningens uppdrag är mycket brett, vilket omöjliggör representativa undersökningar av hur samverkansformer fungerar. Ett urval av sådana undersökningar skulle inte besvara frågorna generellt. Utredningen har emellertid tagit del av sådana undersökningar som har gjorts, bl.a. om samverkan inom det brottsförebyggande arbetet.³

I enlighet med utredningens tolkning av uppdraget utgår utredningen från att den samverkan som ska behandlas är rättsligt reglerad eller på annat sätt beslutad av regeringen. Utredningen behandlar alltså inte samverkan som uppstår spontant och helt bygger på frivillighet. Inte heller samverkan som initieras mellan kommuner och regioner eller mellan statliga myndigheter behandlas.

³ Söderberg (2016) Individriktad brottsprevention – om SSPF och viljan att samverka.

Som underlag för analysen har utredningen tagit del av ytterligare rapporter och utredningar samt genomfört ett antal möten som framgår av kapitel 2.

4 Staten och den kommunala självstyrelsen

I detta kapitel presenteras inledningsvis den svenska förvaltningsmodellen och den flernivåförvaltning som utmärker den. Därefter redogörs för den kommunala självstyrelsen och dess rättsliga grund, omfattning och betydelse för samverkan mellan förvaltningsnivåerna.

4.1 Det gemensamma uppdraget

Kännetecknande för den svenska förvaltningsmodellen är att Sverige är en enhetsstat, med en statlig nationell nivå bestående av riksdagen, regeringen och de statliga fristående myndigheterna. Enligt 1 kap. 1 § RF förverkligas den svenska folkstyrelsen genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. Den offentliga förvaltningen omfattar alltså även en regional och en kommunal nivå bestående av kommuner och regioner med en grundläggande kommunal självstyrelse. Dessa ansvarar för en betydande del av den offentliga verksamheten och de centrala välfärdstjänsterna. Vissa uppgifter såsom hälso- och sjukvård och skola är obligatoriska, medan kommuner och regioner frivilligt har tagit på sig andra uppgifter, t.ex. inom kulturområdet.

Det politiska ansvaret för olika uppgifter är alltså fördelat mellan olika nivåer. Kommuntyperna, dvs. kommuner och regioner, är vidare jämställda i den meningen att den ena inte är överordnad den andra. Det kan också noteras att ansvarsfördelningen mellan staten och kommunsektorn kan ändras över tid, vilket inte minst debatten om ett ändrat huvudmannaskap för skolan och hälso- och sjukvården visar. Den statliga nivån reglerar på så vis förutsättningarna för kommuner och regioner och har ett övergripande ansvar även för den verksamhet som kommuner och regioner bedriver.

Förvaltningsmodellen innebär bland annat att statens styrning måste utformas efter en avvägning mellan behovet av nationell styrning och utrymmet för den kommunala självstyrelsen. Detta har inte minst under covid 19-pandemin inneburit utmaningar för regeringens styrning eftersom flera av de berörda verksamheterna föll under kommunernas och regionernas ansvar.¹

Förvaltningsmodellen och en fungerande välfärd bygger vidare på att samverkan, samordning och kommunikation sker mellan regering och myndigheter och mellan förvaltningsnivåerna. Även om kommunsektorn har ett eget ansvar för sin verksamhet och ekonomi är samspelet mellan staten och sektorn viktig för att skapa goda förutsättningar för välfärden.² Särskilt viktig blir samverkan i kristider när beslut ska fattas under tidspress och i många fall med bristfällig information. Både länsstyrelserna som utgör statliga myndigheter och SKR som inte är en myndighet spelar en viktig roll som länkar mellan den statliga nivån och de lokala nivåerna. Det råder som nämnts ovan inte något hierarkiskt förhållande mellan kommunerna och respektive region inom den kommunala sektorn. Däremot är länsstyrelserna i vissa speciellt reglerade frågor överordnade kommunerna. Till exempel kan vissa kommunala beslut överklagas till länsstyrelsen.³ Ansvarsfördelningen mellan olika organ har blivit mer komplex och bl.a. det regionala utvecklingsområdet kännetecknas av det som kallas för flernivåstyrning, dvs. när ansvaret delas mellan olika nivåer och organ.⁴

Regeringen styr myndigheterna genom bl.a. myndighetsförordningen (2007:515) och myndighetsinstruktioner samt genom andra förordningar, anslag, regleringsbrev, uppdrag och informella kontakter som kan förtydliga den formella styrningen. Enskilda statsråd får inte fatta beslut som rör myndigheterna (jfr 7 kap. 3 § och 12 kap. 1 § regeringsformen, nedan RF) och det råder alltså ett förbud mot s.k. ministerstyre. I regeringsformen slås också myndigheternas självständighet i enskilda ärenden som rör myndighetsutövning och rättstillämpning fast. Regeringen får inte bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag (jfr 12 kap. 2 § RF).

¹ Statskontoret (2020) Förvaltningsmodellen under coronapandemin.

² Prop. 2022/23:1 Utgiftsområde 25 s. 25.

³ Se t.ex. 13 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900).

⁴ Se t.ex. Montin (2010) Kommunerna och flernivåstyrningen i EU. Inflytande, anpassning eller inbäddning? s. 126.

Den 1 januari 2023 fanns det 342 myndigheter under regeringen.⁵ Enligt Statskontoret påverkar staten kommunsektorn genom de statliga myndigheterna, t.ex. genom att dessa utfärdar föreskrifter, utövar tillsyn eller tar fram stöd och vägledningar som berör kommunala verksamheter. Regeringen bestämmer emellertid ramarna för myndigheterna och vilka uppgifter myndigheterna har. Totalt är det 40 statliga myndigheter som enligt Statskontoret styr kommunsektorn. Alla dessa utövar styrning över verksamheter som kommunerna ansvarar för och 23 av dem utövar styrning över regionernas verksamhet.⁶

I varje län finns en länsstyrelse som ansvarar för den statliga förvaltningen i länet i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret för särskilda förvaltningsuppgifter. Länsstyrelserna är alltså indelade länsvis, även om viss verksamhet har koncentrerats till särskilt utpekade länsstyrelser. Övriga statliga myndigheter har en regional indelning som omfattar betydligt större geografiska områden än de nuvarande länen. Sedan 2022 finns förordningen (2022:593) om vissa förvaltningsmyndigheters regionala indelning. Sedan tidigare är Statens servicecenter och Arbetsförmedlingen indelade enligt denna förordning. Även Trafikverket har sedan den 1 januari 2024 anpassat sin regionala indelning. Den geografiska indelningen är densamma som följer av de nya civilområdena i strukturen för civilt försvar och sammanfaller även i huvudsak med de regionala samverkansregionerna inom hälso- och sjukvården.

Kommuner och regioner styrs av direktvalda politiker som fattar sina beslut främst vid fullmäktigesammanträden. Därtill kommer politiska uppdrag inom kommun- och regionstyrelsen, i olika nämnder och utskott. Till politikernas förfogande finns också en omfattande förvaltningsorganisation med ett brett uppdrag och många olika ansvarsområden. Verksamheterna är inte sällan komplexa och kompetenskrävande. De kommunala förvaltningsmyndigheterna, dvs. nämnderna, styrs av både kommunala och statliga föreskrifter.

Kommuner och regioner har flera olika roller. De tillhandahåller många av de centrala välfärdstjänsterna och framför allt kommuner har en roll som myndighetsutövare. I denna roll ansvarar de för olika former av tillsyn och olika tillstånd och bidrag. Kommuner och regioner har också roller som samhällsbyggare och utvecklingsaktörer.

⁵ Statskontoret (2023) Statsförvaltningen i korthet, s. 11.

⁶ Statskontoret (2022) Utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2022, s. 49. Länsstyrelserna räknas här som en myndighet.

Det handlar t.ex. om fysisk planering och om den lokala bebyggelsen samt om att utveckla det lokala näringslivet och engagemang i regionalt utvecklingsarbete. Kommuner och regioner fungerar vidare som en demokratisk arena, där beslut om den kommunala verksamheten fattas av politiskt förtroendevalda och där utrymme ges för den lokala debatten och medborgardialog till exempel genom möjlighet till folkomröstningar och medborgarförslag. Därutöver har kommuner och regioner en roll både som arbetsgivare och marknadsaktör.

Även i kristider, dvs. vid händelser som hotar samhällets grundläggande funktioner och värden, tillämpas den svenska förvaltningsmodellen. Vid en kris har samtliga statliga myndigheter uppgifter, liksom kommuner och regioner. Mer om samverkan i kris och krisberedskap, se kapitel 10.

4.2 Kommunal självstyrelse

4.2.1 Den kommunala självstyrelsen regleras i regeringsformen och självstyrelsekonventionen

Det framgår av grundlagen att den kommunala självstyrelsen, tillsammans med det representativa och parlamentariska statskicket, är vad som förverkligar folkstyrelsen i Sverige.⁷ Principen utgör således en grundpelare i vårt styrelseskick och regleras i kapitel 1, 8 och 14 i regeringsformen där beskattningsrätten och normgivningsmakten med proportionalitetsprincipen är centrala. Samtidigt saknar begreppet kommunal självstyrelse en enhetlig och allmänt vedertagen definition.⁸ I förarbetena till regeringsformen uttalades bland annat följande.

I vårt land präglas förhållandet mellan kommunerna och statsmakterna och därmed den kommunala självstyrelsen av en helhetssyn. Generellt sett gäller sålunda att staten och kommunerna samverkar på skilda områden och i olika former för att uppnå gemensamma samhälleliga mål. Utgår man från detta synsätt, är det varken lämpligt eller möjligt att en gång för alla dra orubbliga och preciserade gränser i grundlag kring en kommunal självstyrelsesektor. Arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun måste i stället i ganska vid omfattning kunna ändras i takt med samhällsutvecklingen.⁹

⁷ Se 1 kap. 1 § andra stycket RF.

⁸ Se t.ex. prop. 2009/10:80 s. 210.

⁹ Prop. 1973:90 s. 190.

Kommunal självstyrelse är enligt förarbetena till 1991 års kommunal- lag en princip för relationen mellan staten och kommunerna som gäller för all kommunal verksamhet. Samtidigt kan självstyrelsen inte vara total. Graden av självstyrelse avgörs i stället ytterst av formen för sam- verkan mellan staten och kommunsektorn.¹⁰

Artikel 3.1 i den europeiska konventionen om kommunal själv- styrelse, nedan självstyrelsekonventionen, som Sverige ratificerat, anger:

Med kommunal självstyrelse menas kommunernas rätt och möjlighet att inom lagens gränser reglera och sköta en väsentlig del av de offentliga angelägenheterna på eget ansvar och i den lokala befolkningens intresse.¹¹

Kommunerna ska alltså enligt denna definition ha både rätt och möj- lighet att sköta sina sysslor under viss frihet, men denna kommunala frihet kan begränsas av staten (den kommunala verksamheten ska ombesörjas ”inom lagens gränser”). Till självstyrelsekonventionen är fogad en förklarande rapport som kommenterar dess artiklar. Själv- styrelsekonventionen är, till skillnad från tolkningarna i den förklar- ande rapporten, folkrättsligt bindande. I samband med Sveriges ratifi- cering av konventionen 1989, bedömde regeringen att det svenska rättssystemet uppfyllde de krav som självstyrelsekonventionen ställer och att Sveriges tillträde till konventionen därför inte krävde några lagändringar.¹²

Artikel 14 i självstyrelsekonventionen anger att varje konventions- part till Europarådets generalsekreterare ska överlämna all informa- tion av betydelse rörande lagstiftnings- och andra åtgärder som den vidtagit för att uppfylla konventionens bestämmelser.¹³ Härutöver föreskriver konventionen inte något institutionaliserat system för kontroll av dess tillämpning. Inom Europarådet svarar Kongressen för lokala och regionala myndigheter, nedan Kongressen, för över- vakningen av självstyrelsekonventionens tillämpning. Kongressen be- står av ledamöter som är folkvalda i lokala och regionala myndigheter

¹⁰ Se prop. 1990/91:117 s. 22 f.

¹¹ Se prop. 1988/89:119, bet. 1988/89:KU32, rskr. 1988/89:251, SÖ 1989:34. Av artikel 3.2 följer att kommunal självstyrelse definitionsmässigt innebär att beslutsrätten i kommunen ska utövas av demokratiskt valda organ. Självstyrelsekonventionen anger vidare i tio huvudartiklar vissa grundläggande – men ofta allmänt hållna – principer för statens relation till kommunerna.

¹² Bedömningen delades av konstitutionsutskottet, se bet. 1988/89:KU32.

¹³ Artikeln har dock i praktiken inte tillämpats av medlemsländerna efter att konventionen trätt i kraft. Se Congress of Local and Regional Authorities: A contemporary commentary by the Congress on the explanatory report on the European Charter of Local Self-Government CG-FORUM(2020)02-05FINAL, 2020, punkt 237.

i medlemsländerna. De svenska ledamöterna nomineras av regeringen till Europarådets generalsekreterare, på förslag av SKR. SKR håller också den svenska delegationen med administrativt och sakkunnigt stöd. Övervakningen genomförs dels genom granskningar av enskilda länder, dels genom tematiska rekommendationer och resolutioner i anslutning till någon eller några av konventionsartiklarna.¹⁴ Kongressens uttalanden är inte rättsligt bindande för tolkningen av självstyrelsekonventionen. En annan sak är att Sverige i och för sig lägger vikt vid synpunkter från de europeiska samarbetsorganen. Kongressens arbete kan också ge värdefull information om hur den kommunala självstyrelsen utvecklas i Europa.

4.2.2 Den kommunala självstyrelsen bärs upp av vissa grundläggande värden

Decentraliserat beslutsfattande och decentraliserad förvaltning kan åstadkommas genom en lokal och regional organisation av de statliga myndigheterna. Den kommunala självstyrelsen syftar dock till att tillgodose värden utöver de fördelar som förknippas med decentralisering i allmänhet. Motiveringarna för den kommunala självstyrelsen hänförs ofta till självstyrelsens demokrati- och effektivitetsvärden.¹⁵

Sedan den allmänna och lika kommunala rösträtten infördes framstår demokrativärdet som den kommunala självstyrelsens viktigaste funktion i statsskicket.¹⁶ Till skillnad från vad som gäller för den decentraliserade statliga organisationen, utövas inte bara förvaltningen utan också den politiska beslutanderätten av förtroendevalda på lokal nivå. Politiskt beslutsfattande sker alltså nära medborgarna som här-

¹⁴ Beslut inom Europarådet fattas ytterst av ministerkommittén, som består av medlemsländernas utrikesministrar eller deras ställföreträdare. Enligt Europarådets stadgar ska ministerkommittén bl.a. överväga de åtgärder som krävs för att främja Europarådets mål, inklusive ingående av konventioner och regeringarnas antagande av en gemensam politik med avseende på särskilda frågor. Stadgarna anger vidare att ministerkommitténs slutsatser, i lämpliga fall, kan ta formen av rekommendationer till medlemmarnas regeringar. Ministerkommittén har, med stöd av Europarådets stadgar, etablerat Kongressen och åt den uppdragit att bl.a. utarbeta rapporter om situationen för lokal och regional demokrati i medlemsstaterna och att säkerställa ett effektivt genomförande av principerna i självstyrelsekonventionen. Se Europarådets stadga SÖ 1949:38, artikel 15–16 och Statutory Resolution relating to the setting up of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe CM/Res(1994)3, 1994 samt Statutory Resolution relating to the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe CM/Res(2020)1, 2020, artikel 1.2.

¹⁵ Framställningen nedan bygger bl.a. på SOU 1996:129 s. 181 ff. och Statskontoret (2011) Kommunalt självstyre och proportionalitet, 2011:17, s. 15 ff.

¹⁶ Det underströks vid tillkomsten av regeringsformen att den kommunala självstyrelsen utgör en av grundstenarna för den svenska demokratin, se bet. 1973:KU26 s. 39.

igenom får möjligheter till inflytande över verksamheten och möjligheter till ansvarsutkrävande avseende genomförd politik. Detta kan antas främja legitimiteten för den representativa demokratin som sådan.

Genom den kommunala självstyrelsen ges fler medborgare möjlighet att vara delaktiga i offentlig verksamhet och beslutsfattande. Det finns i dag drygt 40 000 förtroendevalda i kommuner och regioner, varav 96 procent är fritidspolitiker.¹⁷ Den bidrar härigenom till en spridning av den politiska makten i samhället. Nämnas kan också att den kommunala politiska nivån fungerar som rekryteringsgrund för politiska uppdrag på det nationella planet.

Ett annat motiv för självstyrelsen är olika effektivitetsvärden. Kommunal självstyrelse anses ge förutsättningar för variation och flexibilitet. Olika kommuner ges möjlighet att anpassa sina verksamheter utifrån skiftande förutsättningar. Särskilt tydligt kan effektivitetsvärdet antas göras gällande när det kommer till frågor om verksamhetens organisering, som ofta bäst torde kunna bedömas lokalt.

Kommunal självstyrelse kan också medge utrymme för pluralism. Flera aktörer kan, inom lagens ramar, pröva olika metoder för att lösa likartade problem. Kommunerna kan alltså tjäna som ”demokratins laboratorier”.¹⁸ De erfarenheter och den kunskap som härigenom skapas kan tas till vara, spridas mellan olika kommuner och härigenom bidra till effektivitetsvinster i förvaltningen.

Kommunernas ställning i vårt flernivåsystem ska överensstämma med Sveriges åtaganden enligt självstyrelsekonventionen och de intentioner som legat bakom densamma.¹⁹ Självstyrelsekonventionen har tagits fram inom ramen för Europarådets arbete. Europarådets syfte är bl.a. att åstadkomma en fastare enhet mellan dess medlemmar för att säkerställa och förverkliga de ideal och principer som är deras gemensamma arv.²⁰ Av ingressen till självstyrelsekonventionen framgår bl.a. att skyddet av den kommunala självstyrelsen är ett viktigt bidrag till uppbyggandet av ett Europa som grundar sig på demokratiska principer.

¹⁷ Kullander m.fl. (2022) Kommunal självstyrelse – värd att värna, s. 196.

¹⁸ Jfr Justice Brandeis skiljaktiga mening i amerikanska federala högsta domstolens avgörande i *New State Ice Co. v. Liebmann*, 285 U.S. 262 (1932).

¹⁹ Jfr SOU 1996:129 s. 167.

²⁰ Se Europarådets stadga SÖ 1949:38, artikel 1 a.

4.2.3 Kommunerna är fristående offentligrättsliga subjekt

I grundlagen finns rättsliga garantier som syftar till att kommunerna²¹ ska existera och kunna verka som särskilda och fristående offentligrättsliga subjekt. I regeringsformen anges att kommuner finns på såväl lokal som regional nivå samt att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar,²² dvs. fullmäktige. Regeringsformen anger vidare att det för den offentliga förvaltningen finns statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter.²³ De statliga förvaltningsmyndigheterna lyder under regeringen.²⁴ De kommunala förvaltningsmyndigheterna är däremot inte hierarkiskt underordnade regeringen.²⁵

4.2.4 Kommuner har uppgifter i den fria och i den obligatoriska sektorn

Uppgifterna som, enligt 14 kap. 2 § RF, ankommer på kommunerna är att sköta lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse med iakttagande av de närmare bestämmelser som framgår av lag, samt även övriga angelägenheter som bestäms i lag. Grundlagen anknyter här till en uppdelning av den kommunala verksamheten i två olika verksamhetsområden som brukar benämnas den fria respektive den obligatoriska sektorn.

Den fria sektorn

Inom den fria sektorn har kommunerna en initiativrätt. Det kommunala engagemanget kan handla om att starta upp och driva en verksamhet (såsom ett badhus eller anordnande av kulturevenemang) eller annars verka för exempelvis sysselsättningen eller näringslivets utveckling i kommunen. I regeringsformens förarbeten uttalas att utrymmet för den kommunala initiativrätten utgör en kärna i den kom-

²¹ Med kommuner avses i fortsättningen av detta kapitel kommuner på lokal och regional nivå, dvs. både kommuner och regioner.

²² Se 1 kap. 7 § och 14 kap. 1 § RF.

²³ 1 kap. 8 § RF.

²⁴ Eller, undantagsvis, riksdagen. Se 12 kap. 1 § RF.

²⁵ Den svenska förvaltningsmodellens dualism – förvaltningens självständighet i myndighetsutövning och rättstillämpning – gäller även kommuninternt, dvs. i förhållandet mellan fullmäktige och de kommunala förvaltningsmyndigheterna (jfr 12 kap. 2 § RF). Ett annat kännetecken för de kommunala förvaltningsmyndigheterna är att ledamöterna är förtroendevalda och utses genom val i fullmäktige.

munala självbestämmanderätten.²⁶ Helt fri att välja vad kommunen får befatta sig med inom den fria sektorn är den dock inte.²⁷ Det måste vara fråga om angelägenheter av allmänt intresse.²⁸ Detta utgör kärnan i vad som brukar benämnas som kommunernas allmänna kompetens. Kompetensen och dess begränsningar har huvudsakligen växt fram i domstolspraxis under lång tid men har i viss grad kommit att kodifieras i lag.²⁹ Kravet på allmänintresse är centralt och innebär generellt att kommunen ska ägna sig åt angelägenheter som kan sägas ligga i de egna medlemmarnas kollektiva intresse.³⁰ Begränsningarna i den allmänna kompetensen, utöver kravet på allmänintresse, som utgångspunkt³¹, kan sammanfattas så *att* kommunen som huvudregel endast får verka inom sina geografiska gränser,³² *att* kommunen inte får ha hand om angelägenheter på ett område där någon annan har exklusiv kompetens,³³ *att* kommunen ska behandla sina medlemmar lika, *att* kommunen inte får understödja någon enskild, *att* kommunen inte får fatta beslut med retroaktiv verkan till men för medlemmarna, *att* kommunen endast får verka på näringslivets område i syfte att tillhandahålla medlemmarna tjänster och nyttigheter (alltså inte i rent vinstsyfte),³⁴ samt *att* kommunen får ta ut avgifter motsvarande självkostnadspris för de tjänster och nyttigheter som kommunen tillhandahåller.

Den obligatoriska sektorn

Den obligatoriska sektorn utgörs av den verksamhet som kommunen är skyldig att bedriva. I dag utgör denna sektor den totalt dominerande delen av den kommunala verksamheten.

²⁶ Prop. 1973:90 s. 190. Artikel 4.2 i självstyrelsekonventionen anger att kommunerna ”inom lagens gränser [ska] ha full frihet att ta initiativ i ärenden som inte ligger utanför deras kompetens eller tillkommer annan myndighet”.

²⁷ Principen om kommunal självstyrelse kan aldrig vara total, se t.ex. prop. 1990/91:117 s. 23.

²⁸ Allmänintresset som förutsättning för kommunal verksamhet kan ytterst motiveras mot bakgrund av att kommunen utgör en del av det allmänna (se t.ex. Madell och Lundin [2018] Kommunallagen. En kommentar, s. 42).

²⁹ Se i dag främst 2 kap. KL och lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.

³⁰ Jfr t.ex. prop. 2016/17:171 s. 299.

³¹ Åtskilliga undantag föreligger. Den mest fullständiga systematiseringen återfinns i Lundin och Madell (2022) Kommunala befogenheter.

³² Se 2 kap. 1 § KL.

³³ Exempelvis anses försvars- och utrikespolitik utgöra rent statliga angelägenheter som slår ut det kommunala handlingsutrymmet. Se t.ex. RÅ 1993 ref 32 angående Malmö kommuns verksamhet i förhållande till hur Öresundsbroförbindelsen skulle utformas.

³⁴ Angående kommunernas förhållande till näringslivet tillkommer även unionsrättsliga begränsningar, från vilka här bortses.

Vilka verksamheter som ska skötas i kommunal regi framgår inte i grundlagen.³⁵ Inte heller självstyrelsekonventionen utpekar några materiella verksamhetsområden som ”typiskt” kommunala men talar, som framgått ovan, om kommunernas rätt och möjlighet att sköta en väsentlig del av de offentliga angelägenheterna (se artikel 3.1 självstyrelsekonventionen). I regeringsformens förarbeten betonas att arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun inte ska vara orubblig utan måste kunna ändras i takt med samhällsutvecklingen.³⁶ En ordning med preciserade regler på grundlagsnivå om ansvarsfördelningen mellan stat och kommun eller om att vissa specifika materiella verksamhetsområden är förbehållna kommunsektorn skulle också vara svårförenlig med grundsynen att stat och kommun, inom enhetsstaten Sverige, ömsesidigt samverkar på olika områden för att uppnå gemensamma samhälleliga mål.³⁷ Nämnas bör också att den obligatoriska sektorns andel av den offentliga förvaltningen som helhet inte nödvändigtvis korrelerar med graden av respekt för den kommunala självstyrelsen. Arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun ändras åt olika håll i takt med samhällsutvecklingen. En överföring av huvudmannaskapet för en viss verksamhet från kommunerna till staten kan innebära en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Om statens verksamhetsansvar blir exklusivt, inskränks den kommunala kompetensen i motsvarande mån.³⁸ Vidare kan kommunernas ekonomiska handlingsutrymme minska, särskilt om det är fråga om stora verksamheter. Å andra sidan bibehåller kommunerna möjligheterna att utforma de verksamheter för vilka de alltjämt ansvarar.³⁹

Den kommunala självstyrelsen kan inskränkas även om ansvarsfördelningen mellan stat och kommun inte förändras, exempelvis genom regleringar som försvårar lokal anpassning eller att möjligheterna för kommunerna att bestämma hur de ska bedriva eller organisera

³⁵ Utöver åliggandet, enligt 12 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen, för regionfullmäktige att välja juryledamöter för rättegången i tryckfrihetsmål.

³⁶ Se prop. 1973:90 s. 190.

³⁷ Jfr t.ex. prop. 1973:90 s. 190.

³⁸ Jfr 2 kap. 2 § KL.

³⁹ Se exempelvis bedömningen i SOU 2022:53 s. 1277 att ”ett fullgånget förstatligande [av skolan] trots stora organisatoriska konsekvenser för kommunerna inte i formell mening påverkar den kommunala självstyrelsen eftersom det handlar om att flytta ansvar från kommunerna till staten och inte att begränsa kommunerna i hur de kan utföra sitt uppdrag”. Se också bedömningen i SOU 2023:9 s. 350 ff., att ett statligt huvudmannaskap för insatsen personlig assistans enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade inte skulle påverka den kommunala självstyrelsen.

sin verksamhet minskas. För vissa verksamheter får den kommunala självstyrelsen sägas vara begränsad. Som exempel kan överförmyndarverksamheten anföras. Denna utgör ett kommunalt åliggande (se 19 kap. föräldrabalken). Någon möjlighet till lokalt handlingsutrymme eller reell möjlighet till självständighet ens i rent organisatoriska frågor kan här knappast anses föreligga.⁴⁰

Centrala obligatoriska verksamhetsområden

Någon fullständig förteckning över vad som ingår i kommunernas obligatoriska sektor föreligger inte. Att precisera de obligatoriska verksamheterna är svårt, inte minst eftersom dessa framgår av ett mycket stort antal olika författningar och är av så olika karaktär. Inom vissa områden är kommunen skyldig att bedriva viss verksamhet, inom andra bedriva tillsyn och på åter andra områden kan det röra sig om en skyldighet att ansvara för planering i något avseende.

När det kommer till regionerna utgör *hälso- och sjukvård* den helt dominerande verksamheten. Kärnan är stadgandet i 8 kap. 1 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), nedan HSL, att regionen ska erbjuda en god hälso- och sjukvård åt den som är bosatt inom regionen.⁴¹ Regleringsmodellen i HSL omfattar, utöver att utpeka huvudansvaret för verksamheten, bl.a. bestämmelser om hur denna ska bedrivas, organiseras och planeras. Regionernas verksamhet på området föreskrivs och regleras dock i ett stort antal ytterligare författningar.⁴² *Kollektivtrafiken* inom varje län utgör ett obligatoriskt gemensamt ansvar för regionen och kommunerna i länet, som dock får överenskomma att ansvaret ska vara antingen regionens eller kommunernas.⁴³ Färdtjänst är dock ett ansvar för kommunen på lokal nivå.⁴⁴ Inom

⁴⁰ Kommunerna har dock frihet att välja om kommunen ska ha en överförmyndare eller överförmyndarnämnd (som även kan vara gemensam med annan kommun), 19 kap. 2 § föräldrabalken.

⁴¹ Ansvaret att erbjuda hälso- och sjukvård vilar alltså i första hand på regionerna, men även kommunerna har ett sådant ansvar i förhållande till dem som efter beslut av kommunen bor i en sådan boendeform eller bostad för service och omvårdnad för äldre människor som behöver särskilt stöd eller dem som till följd av funktionshinder behöver ett boende med särskild service (eller motsvarande tillståndspliktig boendeform eller bostad) samt åt den som vistas i de kommunala dagverksamheterna. Undantaget är sådan hälso- och sjukvård som ges av läkare. Se 12 kap. 1 och 3 §§ samt 16 kap. 1 § tredje stycket HSL.

⁴² Tandvårdslagen (1985:125) och smittskyddslagen (2004:168) utgör här bara ytterligare två exempel.

⁴³ Med undantag för Stockholms län där regionen som utgångspunkt ensam ansvarar om inte regionen och kommunerna kommer överens om att gemensamt ansvara för denna trafik eller om att endast kommunerna ska bära ansvaret. Se 2 kap. 1 § lagen (2010:1065) om kollektivtrafik.

⁴⁴ Se 4 § lagen (1997:736) om färdtjänst.

området för det *regionala utvecklingsansvaret* ska regionerna bl.a. fastställa en strategi för länets utveckling och samordna insatser för genomförandet av strategin ifråga.⁴⁵

För kommunerna på lokal nivå är verksamheten på *utbildningsområdet* den budgetmässigt mest betydande. Den obligatoriska verksamheten utgörs för det första av ett ”primärt” huvudmannaskap för förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola, fritidshem och kommunal vuxenutbildning.⁴⁶ I huvudmannaskapet ligger ett ansvar för att utbildningen genomförs i enlighet med gällande föreskrifter.⁴⁷ Även enskilda får godkännas som skolhuvudmän, och kommunerna är skyldiga att fastställa och betala ut bidrag till enskilda huvudmän som bedriver fristående skolverksamhet (den s.k. skolpengen).⁴⁸ Kommunerna är vidare skyldiga att bedriva verksamhet på *den sociala omsorgens område* enligt bl.a. socialtjänstlagen (2001:453), nedan SoL, lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, nedan LSS, lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, nedan LVU, samt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, nedan LVM. Uppgifter i förhållande till fastställande av faderskap och vårdnad om barn enligt föräldrabalken kan i sammanhanget också nämnas, liksom skyldigheten för kommunen enligt 18 kap. 2 § andra stycket ärvdabalken att i vissa fall svara för provisorisk dödsboförvaltning. På *migrationsområdet* kan bland flera obligatoriska uppgifter nämnas att en kommun enligt 5 § lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning är skyldig att efter anvisning ta emot en nyanländ för bosättning i kommunen. Kommunen ansvarar vidare, enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, nedan LSO, för stora delar av *räddningstjänsten* inom kommunen.⁴⁹ På *miljöskyddets område* har kommunerna ett flertal obligatoriska uppgifter. Det rör sig bl.a. om tillsynsansvar över verksamheter och åtgärder, prövning av verksamhetstillstånd, samt den konkreta skyldigheten att behandla och transportera bort avfall.⁵⁰ Inom området för *bebyggelse och boende* kan

⁴⁵ Se lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar.

⁴⁶ Dock inte förskoleklass och fritidshem vid en skolenhet med specialskola eller sameskola, för vilka i stället staten är huvudmän (se 2 kap. 2 och 4 §§ skollagen [2010:800]).

⁴⁷ 2 kap. 8 § skollagen (2010:800).

⁴⁸ 10 kap. 37–39 §§ skollagen (2010:800).

⁴⁹ Enligt samma lag föreligger också ett allmänt krav på att kommunen bl.a. ska verka för att åstadkomma skydd mot olyckor (3 kap. 1 §) samt den mer konkreta uppgiften att ansvara för att sotning sker (3 kap. 4 §).

⁵⁰ Se exempelvis 15 kap. 20 och 20 a §§ miljöbalken.

nämnas att det så kallade planmonopolet för kommunerna på lokal nivå också medför bl.a. ett åliggande att ha en aktuell översiktsplan enligt 3 kap. 1 § plan- och bygglagen (2010:900), nedan PBL. Enligt 7 kap. samma lag ska regional fysisk planering ske i Stockholms, Skånes och Hallands län. Regionen i dessa respektive tre län ansvarar för denna planering. Genom riktlinjer, som bl.a. ska innehålla kommunens mål för bostadsbyggande ska varje kommun enligt lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar planera för bostadsförsörjningen i kommunen. Kommunerna har även uppgifter i förhållande till *infrastruktur*. Kommunen är, om vissa omständigheter föreligger, skyldig att hålla med en allmän va-anläggning (se 6 § lagen [2006:412] om allmänna vattentjänster) och är även skyldig att ha en aktuell plan för tillförsel, distribution och användning av energi i kommunen enligt lagen (1977:439) om kommunal energiplanering. Slutligen ska nämnas att kommuner och regioner har att vidta åtgärder inför och vid såväl *extraordinära händelser i fredstid som höjd beredskap* (se kapitel 10).

Den kommunala självstyrelsen gäller båda sektorerna

Centralt är att det i grundlagen framgår att självstyrelsen inte är begränsad till den fria sektorn utan gäller även inom den obligatoriska. All kommunal verksamhet sköts alltså på den kommunala självstyrelsens grund. Att principen är operativ i båda sektorerna betyder inte att alla aspekter av principen gör sig gällande på samma sätt eller med samma intensitet.⁵¹ För den fria sektorn ligger självstyrelsens närmare innebörd bl.a. just i att kommunen själv väljer vilken verksamhet den vill initiera samt att den således initierade verksamheten i huvudsak är oreglerad, utöver de grundförutsättningar som anges i kommunallagen. Förvaltningslagen detaljreglerar, just med hänsyn till den kommunala självstyrelsen, förfarandet i den fria sektorn i lägre grad än i den specialreglerade.⁵² De rättsmedel med vilka beslut kan angripas i den fria sektorn är, ur kommunens perspektiv, mindre ingripande än möjligheten till överklagande av beslut i den obligatoriska sektorn.

⁵¹ Så ger också en jämförande läsning av artikel 4.4 och artikel 4.5 i självstyrelsekonventionen vid handen att kommunens tilldelade befogenheter (närmast motsvarande den specialreglerade sektorn) fordrar en lägre grad av autonomi.

⁵² Se prop. 2016/17:180 s. 29.

Den kommunala självstyrelsens genomslag i den obligatoriska sektorn är betydligt mer svårfångad. I vissa fall har staten bara i allmänna ordalag fastställt ett kommunalt åliggande. I andra fall kan det vara fråga om en målinriktad ramlag, konkreta exempel härför är socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen. Det kan också vara fråga om mycket detaljerade åligganden, så som är fallet med skollagen (2010:800).

4.2.5 Kommunerna ska ha ekonomiska möjligheter att utöva sina uppgifter

Den kommunala självstyrelsen ger inte bara kommunen rätten att under viss frihet sköta sina sysslor utan tillförsäkrar också kommunen möjligheten att sköta dessa. Detta förutsätter att verksamheten kan finansieras. Det framgår av 14 kap. 4 § RF att kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina angelägenheter. I praktiken innebär det att fullmäktige avgör inkomstskattesatsen.⁵³ Utgångspunkten är att kommunens medelsbehov ska täckas av skatt.⁵⁴ Skattekraften, och således kommunens möjlighet att via skatteintäkter finansiera sin verksamhet, är relativt svag i vissa kommuner.⁵⁵ Genom allmänna statsbidrag till kommunsektorn söker staten bl.a. skapa goda ekonomiska förutsättningar för kommunerna och att bidra till den kommunala verksamhetens effektivitet och höga kvalitet.⁵⁶ Till detta kommer också det kommunalekonomiska utjämningsystemet, som syftar till att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommuner och regioner att tillhandahålla välfärd och annan kommunal service.⁵⁷

I detta sammanhang bör också finansieringsprincipen nämnas. Denna är inte lagfäst men har godtagits av riksdagen och tillämpas

⁵³ Den rättsliga regleringen av den kommunala beskattningsrätten är komplex. Utöver 14 kap. 4 § RF måste också stadgandet att grunderna för den kommunala beskattningen meddelas genom lag i 8 kap. 2 § första stycket 3 RF beaktas. Vidare följer av 8 kap. 3 § första stycket 2 RF att riksdagen inte kan delegera denna föreskriftsrätt till regeringen.

⁵⁴ Verksamheten i den frivilliga sektorn får dock avgiftsfinansieras. Även inom ramen för den obligatoriska sektorn får kommuner i viss utsträckning ta ut avgifter men det föreligger då ett krav på särskilt författningsstöd (se 2 kap. 5 § KL och t.ex. RÅ 1999 ref. 68).

⁵⁵ Skattekraften mellan den kommun som har högst och den som har lägst skiljer sig mycket kraftigt åt. Exempelvis kan nämnas att Danderyds kommun 2017 hade en skattekraft som var 2,4 gånger så hög som Årjängs kommun.

⁵⁶ Se prop. 2008/09:1 Utgiftsområde 25 avsnitt 2.3, bet 2008/09:FiU3 och rskr. 2008/09:150.

⁵⁷ Se 14 kap. 5 § RF, lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning och förordningen (2004:881) om kommunalekonomisk utjämning samt lagen (2008:342) om utjämning av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade och förordningen (2008:776) om utjämning av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade.

sedan 1993.⁵⁸ Den innebär i korthet att staten inte ska ålägga kommuner nya obligatoriska uppgifter utan att samtidigt tillhandahålla adekvat finansiering så att kommunerna kan täcka de tillkommande kostnaderna utan att behöva besluta om höjd utdebitering. Om kommunerna på motsvarande vis fråntas en befintlig obligatorisk uppgift, ger finansieringsprincipen vid handen att följderna ska bli ett minskat allmänt statsbidrag. Principen tillämpas också när obligatoriska uppgifter får förändrad ambitionsnivå. Den ekonomiska regleringen görs vid ett tillfälle och fördelas i kronor per invånare för hela kommunkollektivet. Principens grundtanke återfinns också i självstyrelsekonventionens artikel 9.2, som stadgar att kommunernas ekonomiska resurser ska motsvara de uppgifter som tilldelats dem i grundlag och annan lag.⁵⁹

Utöver det allmänna statsbidraget bidrar staten till finansieringen av de kommunala verksamheterna genom ett stort antal riktade statsbidrag. Det kan nämnas att bidrag till kommunerna, enligt artikel 9.7 i självstyrelsekonventionen, såvitt möjligt inte ska öronmärkas för att finansiera speciella projekt. Allmänna eller sektorspecifika statsbidrag är enligt konventionens förklarande rapport att föredra från självstyrelseperspektiv.

Den kommunala självstyrelsens princip får sammanfattningsvis anses innefatta att kommunen ska kunna ha ekonomiska möjligheter att utöva sina uppgifter. En annan sak är att kommunen inte med hänvisning till resursbrist kan förvägra en enskild något som denna enligt lag har rätt att erhålla något från kommunen, exempelvis stöd enligt socialtjänstlagen.⁶⁰ Kommunens ekonomiska förhållanden utgör alltså inget rättsligt godtagbart skäl för kommunen att vägra fullgöra obligatoriska uppgifter.

⁵⁸ Se prop. 1991/92:150 del II, avsnitt 4.4.2, bet. 1991/92:FiU29 och rskr. 1991/92:345. Vidare har vissa preciseringsrörande principens tillämpning beslutats av riksdagen (se prop. 1993/94:150, bet. 1993/94:FiU19 och rskr. 1993/94:442). Ett informationsmaterial, med syfte att underlätta beredningen mellan företrädare för staten respektive kommunerna har tagits fram av en informell arbetsgrupp bestående av tjänstemän från Regeringskansliet och SKR. Regeringen får anses ha ställt sig bakom detta informationsmaterial (se prop. 2006/07:100 s. 221 f.).

⁵⁹ Nämnas kan att Kongressen framfört oro avseende finansieringsprincipens efterlevnad när staten tar fram nya riktlinjer eller metoder för hur kommunala åligganden ska utföras. Se Explanatory Memorandum and Recommendation 485 on Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Sweden, CG(2022)43-12FINAL, 2022.

⁶⁰ Se t.ex. RÅ 1993 ref. 11 II och RÅ 2000 ref. 16.

4.2.6 Riksdagen har en särskild roll vid regleringen av kommunsektorn

Föreskrifter ska enligt 8 kap. 2 § första stycket 3 RF meddelas genom lag om de avser grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen samt kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden. Det är alltså riksdagen som i lag beslutar i dessa frågor. Det framgår dock av 8 kap. 3 § RF att riksdagen i princip också har möjlighet att bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter i dessa frågor. I regeringsformens förarbeten förutsätts att riksdagen vid bemyndiganden till regeringen beaktar den kommunala självstyrelsen och att bemyndiganden bör ske med viss försiktighet och inte vidare än nödvändigt.⁶¹ Riksdagen kan enligt 8 kap. 10 § RF dessutom medge att regeringen i sin tur delegerar denna rätt att meddela föreskrifter till en förvaltningsmyndighet. Dock kan regeringen alltså inte genom föreskrifter reglera dessa frågor utan riksdagens inblandning.

Grundlagen ger också regeringen en begränsad egen makt att besluta föreskrifter (dvs. utan att riksdagen dessförinnan har medgivit detta). Det följer av 8 kap. 7 § första stycket 2 RF att regeringen får meddela föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen, regeringens s.k. restkompetens. I ovan nämnda 8 kap. 2 § första stycket 3 RF, som anger vilka frågor rörande kommunerna som riksdagen förfogar över, kan anmärkas att endast grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer omnämns. Detta innebär att närmare föreskrifter i dessa ämnen får meddelas direkt av regeringen. Regeringen kan också enligt 8 kap. 7 § första stycket 1 RF meddela föreskrifter om verkställighet av lag.

Det sagda ska dock inte skymma regleringens centrala innebörd. Föreskrifter som avser kommunernas åligganden och befogenheter kräver lagstiftning. Om staten således vill införa en ny uppgift för kommunerna, eller frånta kommunerna en befogenhet de redan har, krävs ett ställningstagande från riksdagen.

⁶¹ Se prop. 2009/10:80 s. 222 f.

4.2.7 Inskränkningar i självstyrelsen ska vara proportionerliga

Inskränkningar i den kommunala självstyrelsen ska enligt regeringsformen föregås av en proportionalitetsbedömning.⁶² En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör⁶³ inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett inskränkningen. Ingrepp i den kommunala självstyrelsen får därmed endast anses godtagbara i den mån inskränkningen framstår som proportionell i förhållande såväl lagstiftningens ändamål som utformning. Proportionalitetsprincipens huvudsakliga syfte är att åstadkomma en ordning som innebär att intresset av kommunal självstyrelse under beredningen av lagförslag regelmässigt ställs mot de intressen som ligger bakom lagförslaget. Vidare gäller att lagförslag som innebär åligganden för kommunerna ska granskas av Lagrådet.⁶⁴ Härigenom garanteras att proportionalitetsprövningen blir föremål också för Lagrådets granskning och kan utgöra underlag för riksdagens proportionalitetsbedömning.⁶⁵

Regeringsformen ger ingen ledning i fråga om vilka ändamål som skulle kunna motivera en inskränkning i självstyrelsen. Den närmare utvecklingen av vilka motstående intressen som kan motivera inskränkningar sker löpande i de lagstiftningsärenden som aktualiserar den kommunala självstyrelsen.⁶⁶ Naturligt är att det finns ett antal centrala nationella värden av sådan tyngd att de kan motivera inskränkningar i den kommunala självstyrelsen.⁶⁷

Proportionalitetsbedömningar som redovisas i en proposition innebär regelmässigt en avvägning mellan intresset av kommunal självstyrelse och ett nationellt intresse av att genomföra förändringar. Det förekommer dock också att någon förändring inte föreslås. Vid beredningen av 2017 års förvaltningslag gjordes, med utgångspunkt i proportionalitetsprincipen i 14 kap. 3 § RF, överväganden om skälen att bibehålla undantag för tillämpligheten av vissa förvaltningsrättsliga regler när det kommer till kommuners handläggning av ärenden där besluten kan bli föremål för laglighetsprövning enligt kommunallagen (2017:725), nedan KL. Undantagen omfattar bl.a. vissa proces-

⁶² 14 kap. 3 § RF.

⁶³ Den fakultativa utformningen syftar till att avskära möjligheten till en rättslig prövning, i efterhand, av riksdagens proportionalitetsbedömning (se prop. 2009/10:80 s. 213).

⁶⁴ 8 kap. 21 § RF.

⁶⁵ Se prop. 2009/10:80 s. 213. Jfr t.ex. SOU 2008:125 s. 539.

⁶⁶ Tillämpningen av proportionalitetsprövningen granskas av konstitutionsutskottet.

⁶⁷ Den lokala demokratins utformning, rättsäkerhet, likvärdighet och samhällsekonomisk stabilitet är värden som Statskontoret nämner i sin rapport Kommunalt självstyre och proportionalitet (2011).

suella rättssäkerhetsgarantier. Regeringen uttalade att intresset av att undvika inskränkningar av den kommunala självstyrelsen starkt talade emot en detaljreglering av förfarandet i ärenden på detta område.⁶⁸

Det förekommer att riksdagen och Lagrådet når olika slutsatser i fråga om tillåtligheten av en föreslagen inskränkning. Ett aktuellt lagstiftningsärende gäller en ändring av 5 kap. 3 § KL.⁶⁹ Bestämmelsen anger att fullmäktige ska anta ett program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare. I programmet ska också anges hur målen och riktlinjerna ska följas upp och hur allmänhetens insyn ska tillgodoses. Enligt ändringsförslaget ska programmet gälla också för verksamhet som bedrivs av kommuner i egen regi, och inte, som nu, enbart privata aktörer. Syftet med förslaget är att det, så långt möjligt, ska råda likvärdiga villkor för privata utförare och kommuner. Enligt regeringens bedömning skulle förändringen enbart innebära en mindre utökad administrativ börda för kommunerna. Syftet bedömdes inte heller kunna uppfyllas genom mindre ingripande åtgärder. Regeringen bedömde därför att åtgärden var proportionerlig i förhållande till den lilla inskränkning i självstyrelsen som förslaget skulle medföra.⁷⁰ Lagrådet bedömde däremot att likvärdiga villkor för utförare kunde uppnås redan med nuvarande bestämmelser i kommunallagen. Fördelen med förslaget tycktes, enligt Lagrådet, endast vara att mål och riktlinjer för både privata utförare och kommuner samlas i ett dokument. Förslaget bedömdes därför innebära en ökad administration utan att något egentligt syfte eller förbättring uppnås. Ändringarna ansågs därför inte nödvändiga för att uppnå syftet bakom inskränkningen.

Riksdagen kan redovisa en bedömning utan att proportionaliteten dessförinnan bedömts i en proposition. Under covid 19-pandemin beslutade riksdagen tillfälliga bemyndiganden för regeringen att meddela föreskrifter om bl.a. ”omfördelning av läkemedel och medicinsk utrustning när det gäller regioner och kommuner, om det i syfte att upprätthålla ett effektivt smittskydd behövs för att hantera spridning av det virus som orsakar covid-19”. Under riksdagsbehandlingen riktade konstitutionsutskottet viss kritik mot regeringen för att någon proportionalitetsbedömning inte redovisats i propositionen men

⁶⁸ Se prop. 2016/17:180 s. 27 f.

⁶⁹ Prop. 2023/24:52. Lagrådets yttrande framgår av bilaga 5 till propositionen.

⁷⁰ Konstitutionsutskottet ställde sig bakom regeringens bedömningar, se bet. 2023/24:KU7, och riksdagen antog regeringens förslag till ändring i kommunallagen, se rskr. 2023/24:161.

överlåt själva bedömningen till socialutskottet.⁷¹ Socialutskottet fann det föreslagna bemyndigandet proportionerligt mot bakgrund av den extraordinära situationen.⁷² Riksdagens bedömning har tolkats som att det, i händelse av en allvarlig fredstida kris, kan anses vara proportionerligt att låta regeringen ta över styrningen av kommuner och regioner, eftersom det kan bli fråga om att väga den kommunala självstyrelsens allmänna princip mot en akut fara för människors liv och vitala samhällsintressen.⁷³

4.2.8 Samråd med kommunerna

Statens samråd med kommunerna inför beslut som direkt angår dem utgör en del av skyddet för den kommunala självstyrelsen. I 7 kap. 2 § RF föreskrivs bl.a. att det vid beredningen av regeringsärenden (häribland alltså utarbetandet av beslut och lagförslag som berör kommunerna) ska inhämtas upplysningar och yttranden från kommuner, i den omfattning som behövs. Således framgår det direkt av grundlag att remissförfarandet omfattar kommunerna. Vidare ska nämnas att finansieringsprincipen innebär att överläggningar ska hållas med företrädare för kommunsektorn.

Även självstyrelsekonventionen behandlar samråd med kommunsektorn som en del av skyddet för den kommunala självstyrelsen. Självstyrelsekonventionen föreskriver i artikel 4.6 att kommunerna, i den mån det är möjligt, ska rådfrågas i god tid och på lämpligt sätt i planerings- och beslutsprocessen vad gäller alla frågor som direkt berör dem. Artikeln kommenteras i den förklarande rapport som bifogas konventionen. Där anges att sättet och tidpunkten för samråd bör väljas så att kommunerna får en reell möjlighet att utöva inflytande. Samtidigt anges i rapporten att exceptionella omständigheter kan innebära att kravet på samråd får åsidosättas, i synnerhet i brådskande fall. Vidare anges att samråd ska äga rum direkt med berörda kommuner eller, där flera kommuner berörs, indirekt via deras sammanslutningar.

Utöver detta allmänna samrådskrav, innehåller självstyrelsekonventionen två artiklar om samråd i särskilda fall. Artikel 5 anger att ändringar i den kommunala indelningen inte får göras ”utan föregående

⁷¹ Yttr. 2019/20:KU8y s. 13 f.

⁷² Bet. 2019/20:SoU20 s. 15 f.

⁷³ Se Hirschfeldt och Petersson (2020) Rättsregler i kris, s. 85 f.

samråd med de kommuner som berörs, eventuellt genom folkomröstning där detta är tillåtet i lag”. Enligt den förklarande rapporten är det är väsentligt att ”direkt eller indirekt samråd i förväg” äger rum. Vidare ska kommunerna, enligt artikel 9.6, ”rådföras på lämpligt sätt angående det sätt på vilket omfördelade resurser skall tilldelas dem”. Enligt den förklarande rapporten ska artikelns krav anses uppfyllt så länge dessa omfördelade resurser ”fördelas enligt i lag fastställda, särskilda kriterier [...] om kommunerna rådföras under det att ifrågasvarande lagstiftning förbereddes”. I förarbetena hänvisas bl.a. till att denna typ av samråd med kommunerna ligger i linje med de åtaganden som Sverige har enligt konventionen.⁷⁴

4.2.9 Den kommunala självstyrelsen och krav på samverkan

Frågan om samverkan med kommunsektorn har beröringspunkter med principen om kommunal självstyrelse på flera plan. Ur ett mera abstrakt perspektiv kan kommunal självstyrelse som sådan betraktas som en kontinuerlig form av samverkan mellan stat och kommun. I motiven till regeringsformen uttalas att förhållandet mellan kommunerna och statsmakterna och därmed den kommunala självstyrelsen präglas av en helhetssyn samt att det sålunda generellt sett gäller att staten och kommunerna samverkar på skilda områden och i olika former för att uppnå gemensamma samhällliga mål.⁷⁵ Denna syn kommer också till uttryck i motiven till 1991 års kommunallag, där det uttalas att graden av självstyrelse ytterst avgörs ”av formerna för samverkan mellan staten och den kommunala sektorn”.⁷⁶

Skyddet för den kommunala självstyrelsen innebär krav på att samråd med kommunsektorn i vissa fall ska ske. Detta har behandlats ovan i avsnitt 4.2.8 och analyseras vidare i kapitel 13. Principen om kommunal självstyrelse innebär också vissa krav på *hur* samverkan med kommunerna får och bör föreskrivas samt vilka överväganden som härvid krävs.

Skyldighet för kommuner att delta i samverkan och skyldighet för kommunerna att vara huvudansvarig aktör i samverkan utgör ett åliggande som kräver ställningstagande från riksdagen. Inför sådan lag-

⁷⁴ Se prop. 2009/10:80 s. 215.

⁷⁵ Prop. 1973:90 s. 190. Tilläggas kan att det emellertid också finns andra bilder av självstyrelsens innebörd.

⁷⁶ Se prop. 1990/91:117 s. 22 f.

stiftning måste en proportionalitetsbedömning göras och yttrande ska inhämtas från Lagrådet. Det krävs också ett ställningstagande om finansieringsprincipen är tillämplig. I kapitel 6 framgår flera olika exempel där staten bedömt att det funnits behov av att reglera kommuners och regioners skyldighet att samverka, samarbeta eller samråda med staten på olika sätt. Det förekommer emellertid också exempel där samverkan med staten bygger på frivillighet från kommunernas sida. Som utredningen kommer att utveckla i avsnitt 11.9.1 är samverkan eller mjuk styrning inte alltid ett fullgott alternativ till lagstiftning. Detta kan vara fallet om det finns ett starkt nationellt intresse av sammanhållning eller koordinering. Mer ingripande styrning genom lagstiftning måste övervägas, om de offentliga åtagandena inte kan uppfyllas genom föreskriven samverkan. Sådana mer ingripande styrformer måste dock vara proportionerliga.

När regeringen uppdrar åt statliga myndigheter att samverka med kommuner och regioner måste dessa myndigheter också ta hänsyn till den grundläggande principen om kommunal självstyrelse. Kommuner och regioner ska ges möjlighet att påverka utformningen av eventuella åtgärder och beslut genom att belysa frågeställningarna utifrån deras erfarenheter. Det kan aldrig bli fråga om att den statliga myndigheten blir överordnad och utövar någon bestämmanderätt över kommunen eller regionen.

Även vid annan för kommunsektorn frivillig samverkan bör staten anpassa förväntningarna på kommuner och regioner och respektera deras prioriteringar. Politiska utspel om t.ex. riktade bidrag och överenskommelser med SKR som bygger på frivillighet skapar förväntningar, också från allmänheten. Dessa förväntningar kan vara svåra att förena med den kommunala självstyrelsen. Det kan innebära svårigheter för många – inklusive delar av kommunsektorn – att skilja på vad som är obligatoriskt och vad kommuner och regioner faktiskt kan välja att inte genomföra. Ibland blir emellertid också de ekonomiska incitamenten så stora att det politiskt framstår som omöjligt för en kommun eller region att inte söka riktade bidrag. Statens mjuka styrning påverkar i realiteten kommunsektorns prioriteringar och långsiktiga planering. I dessa sammanhang krävs dock ingen proportionalitetsbedömning. Om staten vill säkerställa att kommuner och regioner agerar på ett visst sätt så är lagstiftning ett mer effektivt och transparent verktyg. Men även när en reglering finns på plats, kan svårigheter vid genomförandet medföra behov av mjuk styrning.

5 Samverkan, samverkansaktörer och utredningens utgångspunkter

Detta kapitel redogör för samverkan ur olika aspekter. Inledningsvis kommenteras begreppet samverkan. Därefter diskuteras behovet av och olika syften med samverkan samt förutsättningar för och hinder mot samverkan. Vidare beskrivs vilka samverkansaktörer som berörs och relationerna mellan dessa. Slutligen ges några utgångspunkter för utredningens analys.

5.1 Vad är samverkan?

Föremålet för utredningens analys är statens former för samverkan och dialog med kommuner och regioner. Begreppet samverkan definieras inte i utredningens direktiv, men i dessa nämns ett flertal exempel på olika former av kommunikation, samverkan och dialog mellan staten och kommunsektorn, allt från inhämtning av yttranden i beredningsförfarandet till informella diskussioner och överläggningar med SKR. I de uttalanden från andra utredningar och Valfärdskommissionen som lyfts fram i direktiven talas vidare om behovet av dialog och samsyn.

Vad är då samverkan? Det finns ingen legaldefinition eller annan entydig juridisk definition av begreppet trots att det förekommer i stor utsträckning i offentliga dokument. I forskningen framhålls att samverkan sker när skilda organisationer arbetar gränsöverskridande mot ett gemensamt mål. I begreppet ligger vidare enligt forskningen att det är fråga om något mer långsiktigt och att de samverkande parterna har något att vinna på det.¹ Ett sätt att åskådliggöra samverkan som återkommer bl.a. i olika statliga utredningar är den s.k. samver-

¹ Mörndal (2019) "Vi måste takta!" En studie av organisering för samverkan, s. 1 f.

kanstrappan. Det första steget och den enklaste formen av interaktion är utbyte av information, *samtal*. Efterföljande steg är *samsyn*, dvs. en gemensam ambition och målbild, *samverkan*, som kännetecknas av praktisk samordning och koordinering, nya arbetssätt och processer, och slutligen *samhandling*, som är den mest långtgående formen av samspel där parterna agerar som en gemensam aktör och etablerade strukturer håller samverkan vid liv.²

I en annan liknande modell utvecklad för samverkan runt utsatta barn redogör författaren för fem möjliga nivåer av samverkan. Den lägsta nivån, *kommunikation*, innebär i princip att representanter från olika organisationer kommunicerar med varandra, men det finns inga eller mycket få överenskommelser om samverkan. Nästa nivå, *samarbete*, innebär en något högre nivå på det formaliserade samarbetet. Ytterligare nästa nivå, *samordning*, innebär att fler från respektive organisation är involverade och också personer på fler olika nivåer. Samverkan har dock inte nödvändigtvis formaliserats. Den fjärde nivån av samverkan är *koalition* och innebär att det finns gemensamma strukturer. Den enskilda organisationen kan vidare offra autonomi till fördel för samverkan och ofta ingår man mer formaliserade avtal. Den högsta nivån, *integration*, innebär att det alltid finns formaliserad samverkan genom avtal och att samverkan alltid går före den enskilda organisationens intressen. Det finns också ett uttalat mandat från högsta nivå och man fattar alltid gemensamt beslut.³

De olika sätten att interagera kan skilja sig åt vad gäller inriktning, omfattning och styrning. Samverkan kan gälla enskilda individer, en sakfråga eller mer övergripande strategiska frågor. Den kan vara olika djup (grad av förändring) och ha olika bredd (antal berörda) respektive höjd (antal nivåer). Därtill kan samverkan vara formaliserad eller ske ad hoc respektive vara centraliserad eller decentraliserad.⁴ Någon självklar gräns i förhållande till t.ex. begreppen samordning eller samarbete förefaller inte finnas.⁵

I en antologi från Statskontoret om samverkan mellan myndigheter ges följande beskrivning av vad samverkan kan vara:

² Se bl.a. SOU 1998:89, SOU 2017:9 s. 123 och Nationella samordnaren för Agenda 2030 (2022) Ett tydligare ledarskap för hållbar utveckling – hur vi med gemensamma krafter kan öka takten i omställningen, s. 61.

³ Söderberg (2016) Individriktad brottsprevention – om SSPF och viljan att samarbete, s. 45 f. med vidare hänvisningar.

⁴ Jfr SOU 2017:9 s. 122 med vidare hänvisningar.

⁵ Se bl.a. Enqvist (2019) En myndighet i samverkan. Försäkringskassans rättsliga förutsättningar att samverka med Arbetsförmedlingen samt hälso- och sjukvården, s. 43 f.

Ett sätt att sortera begreppen är att utgå från de tre orden samordning, samarbete och samverkan. Samordning kan sägas vara strukturen som möjliggör samarbete. En överenskommelse om rutiner som definierar vilka delar som samarbetet gäller samt hur, var och när samarbetet ska ske. Samarbete sker i mellanmänniska relationer och i det praktiska arbetet. Samarbete är när vi tillsammans arbetar för att föra processen vidare. Samverkan bygger på att någon form av aktivitet överskrider gränser inom eller mellan organisationer. När den gränsöverskridande aktiviteten ska ske behövs en samordning som beskriver vad, hur, när och varför detta ska ske. Men det behövs också någon som utför aktiviteten tillsammans med någon på andra sidan gränsen, några som samarbetar. Samverkan är då resultatet av samordning och samarbete.⁶

Begreppet *samordning* kan sägas höra samman med organisationsnivå. Det handlar om principer och regler om hur aktörer ska förhålla sig till varandra och hur processerna för arbetet tillsammans ska bedrivas. Det kan beskrivas som de formella förutsättningarna där beslut har fattats om vilken ordning som gäller. *Samarbete* sker på individnivå och stöds av en organisationskultur där det finns ett upparbetat förtroende för varandra. Samordning ger de formella förutsättningarna, samarbete uppstår mellan aktörer om betingelserna för detta är goda och resultatet blir då *samverkan*.

Det går inte att finna en enhetlig terminologi som återfinns i forskningen. Inte heller i det rättsliga materialet återfinns någon helt konsekvent användning av begreppen. Utredningen bedömer att det behövs en terminologi som kan vara vägledande vid arbetets bedrivande och vid utredningens analyser. För att underlätta den kartläggning och de analyser som betänkandet innehåller skiljer utredningen mellan *metoder för att åstadkomma samverkan* och *former för samverkan*. Exempel på metoder för att åstadkomma samverkan är föreskrifter i lag eller förordning, beslut om särskilda regeringsuppdrag eller initierande av kunskaps- och informationsutbyte. Ytterligare exempel är beslut om riktade statsbidrag som förutsätter olika former av samarbeten samt bildande av partnerskap och gemensamma privaträttsliga organisationer. De former för samverkan som etableras kan vara inlämnande av remissvar, deltagande i informationsutbyten och dialoger, medverkan i framtagandet av handlingsplaner och strategier, samarbete i konkreta sakfrågor, samhandlande (t.ex. i partnerskap, gemensamma bolag eller föreningar) och statens överenskommelser med SKR och berörda aktörers agerande i enlighet med dessa.

⁶ Statskontoret (2017) Frivillig samverkan mellan myndigheter – några exempel.

Det är enligt utredningen inte självklart vad en skyldighet att samverka i praktiken innebär. Man kan också ställa sig frågan om det är någon skillnad om det åligger en statlig myndighet att samverka med kommuner eller regioner eller om det åligger kommuner och regioner att samverka med statliga myndigheter? Vad blir resultatet om bara den ena parten är skyldig att samverka? Dessa frågor behandlas i avsnitt 11.1 och 11.2.

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 att samverka förutsätter däremot enligt utredningen att detta kommer till uttryck som en uppgift eller ett uppdrag för båda sidor.

5.2 Behovet av och syftet med samverkan

5.2.1 Det generella behovet av samverkan

Flera forskare menar att samverkan och de ökande kraven på det är en konsekvens av den resultatstyrning, s.k. New Public Management (NPM), man under många år använt inom statsförvaltningar i olika länder. En del av forskarna driver tesen att NPM-vågen är den bakomliggande orsaken till det ökade intresset för framför allt horisontell samverkan, dvs. mellan myndigheter. Man menar att mål- och resultatstyrningen har förstärkt organisationsgränser och ökat fokus på det interna arbetet inom respektive organisation.⁷ Samverkan anses alltså ha blivit ett svar på den organisatoriska fragmentisering NPM bidragit till. Resultatstyrningen fungerar enligt forskarna mindre bra för sådana områden och frågor som kräver samverkan mellan olika aktörer, t.ex. miljö-, klimat- och migrationsfrågor.⁸ Även Ansvarskommittén ansåg att en alltför sektorsinriktad styrning lagt hinder för helhetstänkande och utvecklingskraft.⁹

⁷ Se bl.a. Quist (2007) *En sammanhållen förvaltning*, s. 18 och Christensen och Laegreid (2010) *Beyond NPM? Some Development Features*, s. 393. Se också Sandberg, bilaga 5 till Statskontorets rapport *Att styra de självstyrande – en analys av statens styrning av kommuner och regioner* (2023), s. 23 f.

⁸ Christensen och Laegreid (2022) *Taking stock: New Public Management (NPM) and post-NPM reforms – trends and challenges*, s. 44.

⁹ Se SOU 2003:123 och SOU 2007:10.

I Statskontorets rapport Agenda 2030 i myndigheter, kommuner och regioner betonas vikten av samverkan mellan offentliga och icke-offentliga aktörer. Statskontoret konstaterar att samverkan mellan offentliga aktörer också är ett viktigt verktyg eftersom det i vissa fall kan ha potential att öka samstämmigheten i den förda politiken och mildra de utmaningar som kan uppstå som en följd av sektorisering inom den offentliga sektorn. Det gäller både horisontellt mellan myndigheter på statlig, regional eller lokal nivå och vertikalt mellan statlig, regional och lokal nivå.¹⁰ Fungerande samverkan är en förutsättning för en fungerande flernivåstyrning.¹¹

Ur ett verksamhetsperspektiv finns det enligt utredningen flera skäl till att samverka. Fungerande samverkan innebär att verksamhet kan genomföras mer effektivt och med högre kvalitet. Risken för dubbelarbete minskas och tid sparas. Med fungerande samverkan ökar kapaciteten, fler kompetenser tas till vara och fler perspektiv anläggs. Parterna kan också lära av varandra.¹² En möjlig synergieffekt är att två parter tillsammans kan skapa något de inte klarar var och en för sig. I slutändan innebär det positiva effekter för mottagarna, t.ex. äldre inom socialtjänsten, patienter inom hälso- och sjukvården eller invånare i en region. Ur ett statligt perspektiv kan det betyda att reformer får större effekt om berörda aktörer är och känner sig delaktiga.

Avsaknaden av samverkan kan leda till överskott, tomrum och inkonsekvens. Ett scenario är att det uppstår ett överskott, dvs. att två eller flera aktörer utför samma uppgift. Ett annat tänkbart utfall är motsatsen, dvs. att det uppstår ett tomrum eftersom ingen aktör tar ansvar för uppgiften. Slutligen kan tänkas att flera aktörer verkar inom samma områden, men med motstående målsättningar eller intressen.¹³

¹⁰ Statskontoret (2020) Agenda 2030 i myndigheter, kommuner och regioner. Slutrapport, 2020:15, s. 62, med vidare hänvisningar.

¹¹ Jfr Brorström (2023) Styrning och samverkan – Ett inlägg om vertikala relationer inom samhällsorganisationen, s. 6.

¹² Jfr Brorström (2023) Styrning och samverkan – Ett inlägg om vertikala relationer inom samhällsorganisationen.

¹³ Jfr Quist (2007) En sammanhållen förvaltning, s. 36.

5.2.2 Behovet av samverkan mellan staten och kommunsektorn

En grundläggande fråga är vad som föranleder ett behov av samverkan mellan staten och kommunsektorn. Denna samverkan har sin bakgrund i att den offentliga förvaltningen i dag till stor del sköts av kommuner och regioner och av statliga myndigheter som är organisatoriskt fristående. Regeringen styr riket och har därmed ett övergripande ansvar, även för de områden som innehåller obligatoriska uppgifter för kommuner och regioner. Inte minst när det gäller nationella intressen och medborgarnas rätt till likvärdig behandling måste riksdag och regering kunna påverka den offentliga förvaltningen. Principen om kommunal självstyrelse medför att den nationella politiken som utgångspunkt ska använda lagreglering och bemyndiganden till regeringen och statliga förvaltningsmyndigheter att meddela föreskrifter för att vid behov styra verksamheter av gemensamt nationellt intresse som handhas inom kommunsektorn. Samtidigt har kommuner och regioner ett stort ansvar för en mångfald av offentliga förvaltningsuppgifter och garanteras i grundlagen en långtgående självständighet. Regeringen förutsätts iakttä återhållsamhet i fråga om detaljreglering av den kommunala verksamheten.¹⁴ I ett system av flernivådemokrati och flernivåförvaltning krävs det att målkonflikter mellan nationella intressen och kommunalt självstyre kan hanteras och avvägningar göras mellan dessa båda intressen på områden som är viktiga i ett nationellt perspektiv och för rättssäkerhet och likvärdighet.

Staten och kommunsektorn har en sammansatt relation. Den är inte entydigt hierarkisk utan präglas av ett ömsesidigt beroende. 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.

Samverkan mellan staten och kommunsektorn kan vara ett sätt för staten att påverka arbetet utan att behöva använda hårda styrmedel och åstadkomma ett samspel som bygger på ömsesidig respekt och kunskap om de olika förutsättningar som råder.

Behovet av samverkan kan se olika ut. Staten vill få genomslag för sina mål eller reformer medan kommuner och regioner kan dra fördelar i form av stöd för att utveckla sin verksamhet eller för att få genomslag för sina mål. Det kan för kommunsektorn t.ex. handla om

¹⁴ Prop. 1973:90 s. 306.

att få information om ändrad lagstiftning, pågående utredningar eller andras erfarenheter och goda exempel. Som utredningen kommer att utveckla närmare i avsnitt 7.6 och 11.9.1 kan samverkan då fylla olika funktioner. Ur ett statligt perspektiv kan samverkan fungera som ett komplement till föreskrifter. Samverkan kan också tänkas användas som alternativ till föreskrifter, dvs. samverkan ersätter då materiella handlingsregler och utgör därigenom ett självständigt instrument för att uppnå målsättningarna på ett område. I vissa fall kan samverkan i praktiken närmast bli som ett förstadium till lagstiftning, t.ex. för att utforska möjligheter till kommande reglering.

5.3 Förutsättningar och hinder

Vilka faktorer gynnar då en välfungerande samverkan och vad finns det för hinder mot samverkan?

5.3.1 Förutsättningar för samverkan

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 är en given omständighet. Åligganden för kommunerna ska enligt grundlagen meddelas genom lag eller efter bemyndigande i lag (se avsnitt 4.2.6). Riksdagen beslutar alltså om ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. Till detta kommer också finansieringsprincipen som innebär att den kommunala sektorn inte bör åläggas nya uppgifter utan att den samtidigt får möjlighet att finansiera dessa på annat sätt än genom höjda skatter. För att säkerställa kommunernas medverkan i en viss verksamhet krävs således lagstiftning, även om en viss generell skyldighet att samverka regleras redan i förvaltningslagen. Mer om förvaltningslagen och myndigheternas skyldighet att samverka enligt myndighetsförordningen i avsnitt 6.2.2. I annat fall förutsätter frivillig samverkan som nämnts ovan att verksamheten ligger inom den kommunala kompetensen. Staten är då beroende av kommunernas goda vilja och behöver ofta tillskjuta ekonomiska stimulansmedel.

Men bestämmelser om samverkan är inte nödvändigtvis tillräckliga för en effektiv sådan, utan det krävs en tydlighet också i vad som

förväntas. Behovet av och målet med samverkan bör vara tydligt, liksom respektive aktörs roll och ansvar. I annat fall riskerar parterna att behöva ägna onödigt mycket tid åt att reda ut vad de ska samverka om.¹⁵ Delegationen för unga och nyanlända till arbete (Dua) konstaterar att dialogen med Arbetsförmedlingen intensifierats först när regeringens styrning av myndigheten konkretiserades. Delegationen drar slutsatsen att den formella styrningen av den myndighet som har det operativa ansvaret att samverka med kommuner i det ena eller andra avseendet är av helt central betydelse för att politiska intentioner ska få genomslag.¹⁶

Andra faktorer som ofta lyfts fram som framgångsfaktorer i samverkan är struktur, regelbundenhet och förutsägbarhet i kontakterna. För en bestående samverkan är det centralt med en beslutad och accepterad modell för förvaltningen, dvs. en modell som reglerar organisationsform, hur man samverkar på strategisk, taktisk och operativ nivå, hur ansvar fördelas samt hur samverkan ska finansieras. Flera rapporter vittnar om att en välfungerande samverkan kräver både ekonomiska och personella resurser. Det tar tid att utveckla en framgångsrik samverkan och det krävs uthållighet och tålamod. Samverkan bygger på att man utvecklar en gemensam kultur med starkt förtroende och tillit för varandra där ingen har bestämmanderätten över den andra. Inte sällan handlar det om flera parter med separata och olika styrstrukturer som ska synkronisera sig och arbeta parallellt. Även ett antal mjuka värden är viktiga. Ett engagerat ledarskap liksom ett bra samtalsklimat och öppna dialoger nämns som viktiga faktorer. Inte minst möjliggör detta en större förståelse för det gemensamma uppdraget och syftet med samverkan samt för varandras uppdrag och förutsättningar. Man behöver också kunna se samverkan i ett större samhällsekonomiskt perspektiv.¹⁷

Även under utredningens arbete är det många aktörer som har efterfrågat en större tydlighet i samband med dialoger och operativa insatser. Det behöver tydliggöras vem som tar initiativ, vem som styr

¹⁵ Jfr Statskontoret (2022) Regeringens styrning i tvärsektoriella frågor – En studie om erfarenheter och utvecklingsmöjligheter, s. 7 och Statskontoret (2022) Regeringens styrning av myndigheterna på klimatområdet, 2022:14, s. 15.

¹⁶ Se SOU 2023:7 s. 155 f.

¹⁷ Se bl.a. Tillväxtverket (2023) Vissa statliga myndigheters bidrag till den regionala utvecklingspolitiken och den sammanhållna landsbygdspolitiken, s. 42 f., Tillväxtverket (2023) Regionalt utvecklingsarbete 2022 – Sammanställning av redovisningar från regioner, Gotlands kommun och länsstyrelser, s. 84 f., och Statskontoret (2017) Frivillig samverkan mellan myndigheter – några exempel, s. 248 f.

dagordningen och vem som ansvarar för olika insatser. Ytterligare något som har lyfts är behovet av information och en tydlig kommunikation mellan olika nivåer. Kommunerna kan ha svårt att ha kontakt med många myndigheter och vill inte ha parallella informationskanaler med både länsstyrelsen och andra statliga myndigheter. Samverkan är enligt många också mycket personberoende.

5.3.2 Hinder mot samverkan

Bestämmelser om samverkan ger inte några nya verktyg till berörda aktörer. Myndigheternas verksamhet styrs enligt legalitetsprincipen av föreskrifter om arbetsuppgifterna som följer av gällande föreskrifter. Av 8 § andra stycket FL framgår att en myndighet inom sitt verksamhetsområde ska samverka med andra myndigheter. Som påpekats i förarbetena innebär detta bl.a. att det inte får förekomma några nyskapelser i form av särskilda samarbetsorgan som oberoende av tillämpliga föreskrifter fattar beslut som inte kan härledas till någon av de samverkande myndigheterna.¹⁸ Den kommunala kompetensen och den kommunala självstyrelsen sätter också vissa gränser för kommunal verksamhet och för vad staten får föreskriva vad gäller samverkan.

Samverkan kan vara olika betungande för inblandade aktörer. Samverkan kan innebära betydande kostnader i form av ekonomiska och personella resurser. Att inrätta nya organisationer eller råd kan vara mycket betungande, medan kostnaden för att föra en dialog i en viss fråga inte nödvändigtvis är lika hög. Forskningen visar att ju mindre självständighet man behöver ge upp, desto mer benägen är man att samarbeta.¹⁹ Kostnader för samverkan kan alltså utgöra ett hinder för samverkan om inte nyttan överstiger dessa kostnader. Det kan med andra ord finnas en yttersta gräns för hur omfattande samverkan kan eller bör vara. En högre grad av samverkan är inte alltid nödvändigtvis eftersträvansvärd.

För staten och statliga myndigheter kan det vara en utmaning att möta 21 regioner eller 290 kommuner. För kommunsektorns del kan det handla om olika kontakter med ett stort antal statliga myndigheter, som inte alltid nödvändigtvis är samordnade mellan sig. Myndigheterna kan vidare ha olika regionala indelningar vilket kan för-

¹⁸ Prop. 2016/17:180 s. 70 f.

¹⁹ Jfr Öberg och Wockelberg (2021) Agency Autonomy and Organizational Interaction.

svåra arbetet för kommuner och regioner. Långa avstånd är möjligen nu en något mindre utmaning med tanke på moderna digitala lösningar, men det kan variera beroende på verksamhet och behovet av fysiska kontakter.

En annan utmaning som nämns när det gäller samverkan är bristande möjlighet till informationsutbyte. Sekretesslagstiftningen kan förhindra informationsdelning i individärenden och därmed utgöra ett hinder mot samverkan mellan t.ex. polisen, skolan och socialtjänsten.²⁰ Därutöver lyfts bl.a. bristande intresse från en tänkbar samarbetspartner, krav som ställs i lagen om offentlig upphandling och dataskyddsförordningen som ytterligare hinder för samverkan.²¹

5.4 Samverkansaktörer

Vilka är det då som interagerar inom ramen för den samverkan och dialog som utredningen ska kartlägga? Mellan vilka sker samverkan och mellan vilka förs dialogen? Vad utgör staten och vilka omfattas av begreppet kommuner och regioner?

5.4.1 Regeringen och statliga myndigheter under regeringen, inklusive länsstyrelserna

I utredningens direktiv anges att utredaren ska kartlägga och analysera i vilka former staten, *genom regeringen*, och kommuner och regioner kommunicerar, samverkar och överlägger. I direktiven anges vidare att finns ett behov av dialog och samordning också mellan statliga myndigheter och landets kommuner och regioner, inte bara ett behov av en strategisk dialog på nationell nivå. För utredningens del är det alltså regeringen samt myndigheterna under regeringen och deras samverkan och dialog med kommunsektorn som är relevanta att undersöka. Det fanns 2022 ca 340 myndigheter under regeringen. Av dessa är länsstyrelserna särskilt intressanta aktörer, men det är tyd-

²⁰ Regeringen har tillsatt en utredning som ska överväga och föreslå förbättrade möjligheter att utbyta information om enskilda inom och mellan myndigheter och andra organ som jämföras med myndigheter (dir. 2023:146).

²¹ Statskontoret (2017) Frivillig samverkan mellan myndigheter – några exempel, s. 248 f. Även om antologin har fokus på frivillig verksamhet mellan myndigheter är iakttagelserna intressanta också för utredningens analys.

ligt att många andra myndigheter har omfattande kontakter med kommunsektorn.²²

Den svenska förvaltningen är sektoriserad, vilket innebär att de statliga myndigheterna är uppdelade och organiserade i olika sektorer och sakområden. Inom vissa politikområden finns ett flertal myndigheter med olika, men ibland överlappande, uppdrag. Till detta kommer regeringens utmaningar att styra i tvärsektoriella frågor, såsom digitalisering och hållbarhet. Dessa förutsättningar påverkar statens möjligheter att bedriva en effektiv samverkan med kommunsektorn.

På regional nivå är Sverige indelat i 21 län och i varje län finns en statlig regional myndighet, länsstyrelsen. Den nuvarande länsindelningen framgår indirekt av regeringens tillkännagivande (2007:229) om länens indelning i kommuner. Länsstyrelserna utgör 21 fristående myndigheter med var sin länsledning. Till skillnad från de flesta centrala förvaltningsmyndigheterna bedriver länsstyrelserna verksamhet inom många olika områden, t.ex. livsmedelskontroll, regional tillväxt, energi och klimat.²³

Länsstyrelserna ansvarar för den statliga förvaltningen i länet, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret för särskilda förvaltningsuppgifter.²⁴ Samtliga länsstyrelser har i grunden samma uppdrag men vissa verksamheter har koncentrerats till färre länsstyrelser för att uppnå en effektivare, mer likvärdig och rättssäker hantering.

Länsstyrelserna ska enligt länsstyrelseinstruktionen verka för att nationella mål får genomslag i länet, arbeta sektorsövergripande utifrån ett statligt helhetsperspektiv och samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser. Länsstyrelserna ska främja länets utveckling och noga följa tillståndet i länet. Vidare ska länsstyrelserna inom sin verksamhet främja samverkan mellan kommuner, regioner, statliga myndigheter och andra relevanta aktörer i länet. Länsstyrelserna ansvarar också för en omfattande tillsynsverksamhet.

Länsstyrelserna har en viktig roll inom krisberedskap och civilt försvar. En ny struktur började gälla i oktober 2022 som innebär att de civilområdesansvariga länsstyrelserna har ett geografiskt områdesansvar inom det civila försvaret för den högre regionala nivån som

²² Av Statskontorets rapport Utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2022 framgår bl.a. att det är totalt 40 statliga myndigheter som styr kommuner och regioner och att alla kommunala verksamhetsområden påverkas av styrning från flera olika myndigheter, se s. 49.

²³ Se bl.a. 3 § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

²⁴ 1 § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

civilområdena utgör. Alla länsstyrelser är geografiskt områdesansvariga på den regionala nivån och har därför en sammanhållande och stödande roll inom krisberedskap och civilt försvar i länet, medan kommunerna har det geografiska områdesansvaret på lokal nivå.

Länsstyrelsernas uppdrag är brett och tvärsektorielt. Uppgifterna spänner över knappt hälften av statsbudgetens 27 utgiftsområden och regleras i över 500 författningar.²⁵

Länsstyrelsernas skyldighet att samverka med kommuner och regioner i mer specifika frågor, framgår bl.a. av olika förordningar. Utöver dessa uppgifter får länsstyrelserna också uppdrag genom regeringens regleringsbrev och särskilda regeringsbeslut, se kapitel 8.

5.4.2 Kommuner och regioner

I regeringsformen anges att det i riket finns kommuner på lokal och regional nivå och att det för den offentliga förvaltningen finns kommunala förvaltningsmyndigheter.²⁶ I 1 kap. 1 § KL anges att Sverige är indelat i kommuner och regioner.

I kommunallagen är de kommunala organen uppdelade i dels beslutande organ (fullmäktige), dels förvaltande och verkställande organ (styrelsen och övriga nämnder).²⁷ Fullmäktige beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen eller regionen och också i andra ärenden som anges i kommunallagen eller i andra författningar.²⁸ Nämnderna beslutar i frågor som rör förvaltningen och i frågor som de enligt lag eller annan författning ska ha hand om samt i frågor som fullmäktige har delegerat till dem.²⁹ En nämnd får i sin tur under vissa förutsättningar delegera beslutanderätten, bl.a. till en anställd.³⁰ Av praxis följer att de anställda har rätt att fatta sådana beslut som är av rent förberedande eller rent verkställande art.

En stor del av vad de anställda gör i kommuner och regioner är emellertid s.k. faktiskt handlande som utgör den typen av uppgifter som inte kan ses som någon form av ärendehandläggning. Denna typ

²⁵ Riksrevisionen (2019) Vanans makt – regeringens styrning av länsstyrelserna, RiR 2019:2, s. 17.

²⁶ 1 kap. 7 och 8 §§ RF.

²⁷ 3 kap. 1 § och 6 kap. 3 och 4 §§ KL.

²⁸ 5 kap. 1 § KL.

²⁹ 6 kap. 3 § KL.

³⁰ 6 kap. 37 § och 7 kap. 6 § KL.

av uppgifter ankommer automatiskt på de anställda utan att nämnderna behöver fatta någon form av beslut.

Att samverka med staten kan således, så länge något beslut inte fattas, vara en uppgift som ankommer på både politiker och anställda i kommuner och regioner.

Oftast anges i föreskrift eller beslut att samverkan ska ske med kommuner och regioner. Vissa bestämmelser om samverkan pekar dock ut ett särskilt organ inom kommuner och regioner, t.ex. en viss nämnd, eller vissa anställda som en myndighet ska samverka med. Det finns även samverkansbestämmelser som riktar sig till kommuner och regioner tillsammans med andra aktörer, t.ex. huvudmän för gymnasieskolan eller bibliotekshuvudmän.

Det ska också noteras att regeringen får meddela föreskrifter om att landet ska delas in i samverkansregioner för den hälso- och sjukvård som berör flera regioner. Enligt bestämmelser i hälso- och sjukvårdsförordningen (2017:80), nedan HSF, är landet indelat i sex sådana regioner.³¹

5.4.3 SKR

Kommuner och regioner företräds ofta av SKR³², en privaträttslig organisation i vilken samtliga kommuner och regioner är medlemmar.

Enligt sina stadgar har SKR till ändamål att verka på medlemmarnas uppdrag och med utgångspunkt i den lokala och regionala demokratin att utveckla den kommunala självstyrelsen med stort handlingsutrymme och stark medborgerlig förankring. SKR ska enligt stadgarna

- vara en aktiv bevakare av medlemmarnas intressen nationellt och internationellt
- vara arbetsgivarorganisation
- främja och utveckla samverkan mellan medlemmarna
- med hög kompetens bidra till utvecklingen av medlemmarnas verksamhet

³¹ Se 6 kap. 1 § HSL och 3 kap. 1 § HSF.

³² Fram till och med slutet av november 2019 hette organisationen Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, men i betänkandet hänvisar utredningen genomgående till den som SKR.

- utgöra en nationell politisk arena för kommun- och regionpolitik
- vara en mötesplats för medlemmarna.³³

Medlemmarna utövar sin beslutanderätt vid förbundskongressen, till vilken medlemmarnas fullmäktige väljer ombud. Kongressen består av 451 ombud som valts i kommuner och regioner utifrån antal invånare. Kongressen utser förbundsstyrelse och antar inriktningsdokument. Styrelsen kan i sin tur utse delegationer, utskott, beredningar eller andra organ som behövs för verksamheten.³⁴ Styrelsen utser bl.a. ett arbetsutskott som leds av ordföranden i SKR. Förbundet har också ett kansli som leds av en verkställande direktör som utses av styrelsen.

Hur mycket medlemmarna betalar i avgift till SKR per år beror på hur många personer som betalar skatt i kommunen och regionen. SKR fattade i juni 2023 ett beslut om förbundsavgift för år 2024 som innebär att förbundsavgiften blir 580 mnkr. Region Stockholm betalar enligt beslutet ca 63 mnkr och Region Jämtland Härjedalen ca 4 mnkr. Stockholms kommun betalar ca 25 mnkr och Bjurholms kommun 68 000 kr.³⁵

SKR äger samtliga aktier i SKR Företag AB som är ett moderbolag för ett antal dotter- och intresseföretag i SKR Företagkoncernen. Bolagen inom koncernen ska verka för uppfyllelse av de mål som anges i uppdrag från SKR:s kongress samt i SKR:s verksamhetsplan.³⁶ Bland SKR:s dotterbolag finns bl.a. SOS Alarm Sverige AB samt Inera AB³⁷, vars uppgift är att skapa förutsättningar för samordning, förenkling och effektivisering av regionernas och kommunernas digitaliseringsarbete, så att de i sin tur kan ge sina invånare en trygg och jämlik vård.³⁸ Inera AB driver bl.a. 1177, tidigare 1177 Vårdguiden, som kan sägas vara en nationell samordning av hälso- och sjukvårdsrådgivning och som består av flera delar och tjänster, häribland telefonnumret 1177 och webbplatsen 1177.se.

³³ Se SKR:s stadgar, antagna den 27 oktober 2004 och reviderade senast den 15 november 2023.

³⁴ I styrelse, delegationer och beredningar utses ca 250 förtroendeuppdrag, se SKR:s webbplats <https://skr.se/skr/omskr/styrelseochberedningar/beredningar.1586.html>, hämtad den 3 maj 2023.

³⁵ Se SKR:s webbplats, <https://skr.se/skr/omskr/inriktningochverksamhet/forbundsavgift.496.html>, hämtad den 15 mars 2024.

³⁶ Se <https://skr.se/skr/omskr/skrforetag.2757.html>, hämtad den 21 september 2023.

³⁷ Inera AB ägs av SKR Företag AB, regionerna samt 289 kommuner, se Inera AB (2023) Års- och hållbarhetsredovisning 2022, s. 54.

³⁸ Se <https://www.inera.se/om-inera/ineras-uppdrag/#section-11663>, hämtad den 21 september 2023.

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.³⁹ SKR framhåller att organisationens medlemsförankring genom den demokratiska uppbyggnaden och arbetsformerna innebär att organisationen har goda förutsättningar att företräda sina medlemmar vid samråd och överläggningar med staten.⁴⁰

När utredningen redogör för samverkan med kommuner och regioner inbegrips också den samverkan som sker med eller genom SKR.

5.4.4 Relationerna mellan samverkansaktörerna

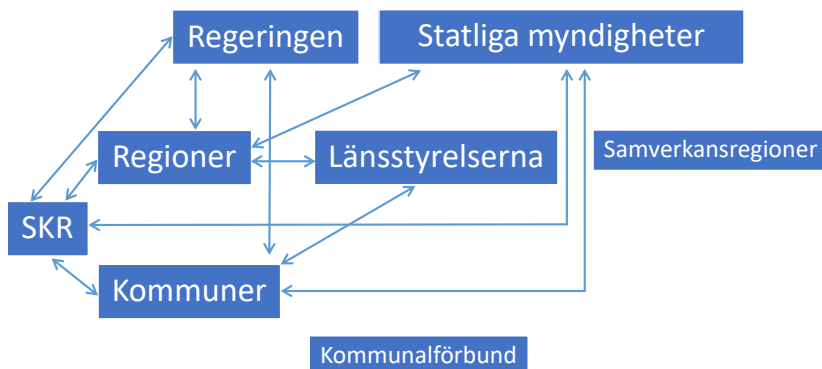
Utredningen ska bedöma om statens nuvarande former för samverkan och dialog med kommuner och regioner är lämpliga och tillräckliga. Analysen görs med utgångspunkt i hur de olika relationerna verkar fungera utifrån nuvarande uppgiftsfördelning. Det är viktigt att notera att kommuner och regioner är jämställda i den meningen att ingen är överordnad den andra. De centrala delarna i utredningens analys har markerats med pilar i den nedanstående skissen. Riksdagen gör de slutliga avvägningarna om olika åligganden och inskränkningar i den kommunala självstyrelsen, t.ex. vad gäller lagreglerad samverkan eller samordningsansvar. Riksdagen är emellertid inte någon aktör i själva samverkan.

Utredningen ska efter att ha bedömt lämpligheten av nuvarande former bedöma om det behövs nya former för samverkan och dialog.

³⁹ Enligt 6 kap. 3 § lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter får kommun som tillhör en sammanslutning av kommuner med uppgift att tillvarata medlemmarnas intressen såsom arbetsgivare, uppdra åt sammanslutningen att med bindande verkan för kommunen, genom kollektivavtal eller på annat sätt, enhetligt reglera anställningsvillkoren för sådana arbetstagare i kommunens tjänst, vars villkor inte ska fastställas av någon statlig myndighet. Enligt SKR:s stadgar har styrelsen befogenhet att träffa avtal och fatta beslut som är förpliktande för förbundets medlemmar rörande förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare avseende kommunernas personal.

⁴⁰ SKR (2023) Statlig styrning och lokalt självstyre, s. 24.

Figur 5.1 Relationer som ingår i utredningens analys



Samverkan med regeringen som aktör

Regeringens roll i samverkan med kommunsektorn riktar sig i första hand direkt till regioner och kommuner men kanaliseras ofta genom samverkan med SKR. Som utredningens kartläggning kommer att visa använder regeringen ett flertal metoder för samverkan som varierar över tid och mellan normalläge och fredstida krisläge. Regeringen utnyttjar också i hög grad möjligheten att ge de statliga myndigheterna ansvaret för samverkan. I viss utsträckning deltar olika ministrar själv aktivt i samverkan, t.ex. genom överläggningar med SKR eller medverkan i olika dialogforum med regionala politiker på kulturområdet eller inom det regionala utvecklingsområdet. Samverkan kan också handla om att staten ingår överenskommelser med SKR eller att staten äger bolag tillsammans med SKR.

Regeringens behov av samverkan i olika sammanhang varierar och samverkan kan ha olika syften. Det kan t.ex. 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, vilket är fallet med t.ex. överenskommelserna på hälso- och sjukvårdsområdet eller att driva en viss verksamhet som t.ex. SOS Alarm. När det gäller överläggningar om finansieringsprincipen så syftar samverkan till att upprätthålla den av riksdagen godkända principen (mer om detta i avsnitt 9.2).

Samverkan med statliga myndigheter som aktörer

Som utredningen konstaterat ovan utnyttjar regeringen i hög grad möjligheten att ge de statliga myndigheterna ansvaret för samverkan. Regeringen använder flera olika metoder, bl.a. föreskrifter om samverkan och olika typer av uppdrag. Hur regeringen väljer att utforma och fördela uppgifterna mellan sina myndigheter påverkar därmed också förutsättningarna och formerna för samverkan. Myndigheternas samverkan med kommunsektorn kanaliseras ofta genom SKR. Samverkan sker också direkt med kommuner och regioner.

Regeringens behov av att åstadkomma samverkan mellan de statliga myndigheterna och kommunsektorn kan variera beroende på vad man vill uppnå, och samverkan kan således ha olika syften. Författningsreglerad samverkan fyller ofta ett mer långsiktigt behov, medan t.ex. uppdrag om samverkan kan vara mer kortsiktiga. I vissa fall kan samverkan handla om att föra ut eller hämta in information eller att underlätta för kommuner att fullgöra sina uppgifter. Mer sällan när det gäller statliga myndigheter handlar samverkan om politisk samordning.

Länsstyrelserna skiljer sig från övriga myndigheter på så vis att de har ett brett sektorsövergripande uppdrag och också det geografiska områdesansvaret. De har enligt sin instruktion också en mer allmän skyldighet att främja samverkan mellan olika aktörer. Länsstyrelserna har därför en särskild relation både till regionen och kommunerna i länen (se vidare i kapitel 8 och avsnitt 11.10).

Samverkan från kommunernas perspektiv

För kommunernas del är viktigt att särskilja om samverkan är reglerad i lag eller om det är fråga om samverkan för vilken staten har ansvar. Lagstiftaren har i vissa fall gett kommuner ett utpekat ansvar för samverkan eller samordning, t.ex. vad gäller det brottsförebyggande arbetet (se avsnitt 7.1.3). Förutsättningarna för samverkan är således i det fallet redan givna. Riksdagen ska ha beaktat den kommunala självstyrelsen och en proportionalitetsprövning ska ha gjorts under lagstiftningsarbetet. Även finansieringsfrågan ska ha hanterats. Om flera aktörer har en skyldighet att samverka kan det bli aktuellt att skilja på en lagstiftad skyldighet att delta i samverkan och en skyldighet att ansvara för att samverkan kommer till stånd.

När det däremot gäller kommunsektorns samverkan med länsstyrelser och andra statliga myndigheter till följd av t.ex. uppdrag till dessa myndigheter får samverkan en annan karaktär och frågan om den kommunala självstyrelsen aktualiseras på ett annat sätt. De statliga myndigheterna måste förhålla sig till detta och kan inte tvinga fram någon samverkan utan ska respektera om kommuner och regioner väljer att prioritera annan verksamhet.

Det finns särskilda aspekter som i sammanhanget bör lyftas fram när det gäller kommunernas perspektiv.

Alla kommuner har i huvudsak samma ansvar och uppgifter, vilket bidrar till en begriplig och funktionellt utformad samhällsorganisation och en tydlig ansvarsfördelning. Samtidigt finns det stora skillnader mellan landets kommuner, vilket påverkar deras möjligheter att hantera sina uppgifter och att möta statens krav på samverkan. I en mindre kommun kan många olika krav på samverkan med flera statliga myndigheter och t.ex. nationella samordnare påverka verksamheten i stor utsträckning och innebära stora kostnader i form av tid och resurser. Alltför många samverkansytor blir betungande. Till detta kommer också annan statlig styrning som enligt Statskontoret är omfattande. Det kan alltså finnas anledning för staten att reflektera över hur krav på myndigheterna att samverka påverkar mottagarna, dvs. kommunerna. Staten måste lyssna på kommunerna och förstå deras behov och förutsättningar att utföra sina uppgifter. Staten bör också överväga sätt att samordna de statliga myndigheterna som avsändare.

Ur ett kommunperspektiv kan samverkan handla om att få stöd i att utföra sina åligganden eller att identifiera de bästa sätten att lösa en uppgift. Det gäller t.ex. länsstyrelsernas uppdrag att utgöra ett regionalt stöd till kommunerna i deras arbete med den kommunala hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens krisberedskap och civilt försvar.

Samverkan från regionernas perspektiv

Även regionerna har av lagstiftaren i vissa fall getts en särskild lagreglerad skyldighet att samverka, t.ex. i fråga om det regionala utvecklingsansvaret. Ansvaret för att samverkan inom ramen för uppgifterna enligt lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar kommer till

stånd ligger alltså på regionen, som också har ett ansvar för att initiera samverkan.

Precis som för kommunerna är situationen dock en annan när regionerna blir föremål för statliga myndigheters uppdrag om samverkan. Statens kulturråd ska t.ex. enligt sin instruktion representera staten i dialogen med berörda regioner och kommuner och samverka med bl.a. regioner och kommuner med ansvar enligt förordningen (2010:2012) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet. Någon motsvarande skyldighet för regioner att samverka med kulturrådet finns inte.⁴¹

Regionerna har större grundorganisationer och färre obligatoriska verksamheter. Därmed kan de ha bättre kapacitet att omsätta olika krav på samverkan. Men även regionerna har sinsemellan olika förutsättningar att möta staten.

SKR som aktör i samverkan

Kommuner och regioner företräds inte sällan av SKR i samverkan med staten, och även denna samverkan aktualiserar olika frågor, t.ex. om relationen till regeringen och till statliga myndigheter men också till organisationens medlemmar. I vilken utsträckning företräder organisationen medlemmarna i förhållande till staten? Mer om detta i kapitel 12 och 13.

5.5 Några utgångspunkter för utredningens arbete

Förvaltningsmyndigheterna på både statlig och kommunal nivå har generellt rättsligt stöd för samverkan i förvaltningslagen. De statliga myndigheternas skyldighet att samverka ur ett bredare perspektiv framgår av myndighetsförordningen, medan någon allmän samverkansskyldighet inte finns reglerad för kommunsektorn (se mer om förvaltningslagen och myndighetsförordningen i avsnitt 6.2.2 samt i avsnitt 11.1).

Utifrån de olika relationerna som kartläggningen visar behöver utredningen analysera i vilka fall och i vilken grad samverkan fungerar väl och vilka lösningar som är problematiska, där samverkan behöver

⁴¹ Skyldigheten för regionerna att årligen följa upp och redovisa till kulturrådet hur de statliga medlen har använts är enligt utredningen inte någon sådan samverkansskyldighet.

förstärkas eller modifieras, kompletteras med andra åtgärder eller rent av ersätts med andra metoder.

I hela analysarbetet är den kommunala självstyrelsen en avgörande utgångspunkt. De gränser och hänsynstaganden som här aktualiseras utgör ett första inslag i utredningens analys och har presenterats i kapitel 4.

Ytterligare en utgångspunkt för analysen är som redan berörts ovan att behovet av samverkan skiljer sig åt. Syftet med att samverka kan vara alltifrån att åstadkomma samsyn om politiska mål och strategier till att underlätta ett samarbete kring specifika områden som det brottsförebyggande. Samverkan kan också syfta till att underlätta för kommunerna att utföra sina uppgifter. Samverkan kan behövas i individuella ärenden eller för att komma överens om breda insatser. I vissa lägen kan samverkan framstå som ett alternativ eller ett komplement till föreskrifter, när formell styrning inte fungerar eller bedöms inkräkta på den kommunala självstyrelsen.

En bedömning av samverkans lämplighet måste enligt utredningen också utgå från vissa generella förutsättningar för att samverkan ska fungera. Utredningen har valt att bedöma detta med utgångspunkt i följande faktorer. Det måste finnas ett ömsesidigt åtagande eller intresse att delta. De som förutsätts delta ska vara konkret utpekade. Det behövs en tydlighet avseende de uppgifter som ska lösas och de mål som finns för samverkan. Någon part behöver utpekas som ansvarig för att samverkan inleds och upprätthålls. Finansieringen av arbetsinsatserna måste ha övervägts. När flera statliga myndigheter är inblandade kan övervägas om en av dessa bör ha ett ansvar för att hålla samman det statliga perspektivet. Därutöver kan förutsättningarna för samverkan se olika ut beroende på det syfte samverkan har. Är det fråga om samverkan för att uppnå politisk samsyn, utbyta information, besluta om resurser eller handha förvaltningsuppgifter?

Dessa olika utgångspunkter kommer att beaktas i utredningens fortsatta analyser och bedömningar.

6 Kartläggning av metoder för att åstadkomma samverkan

Detta kapitel utgör den första delen av utredningens kartläggning av nuvarande samverkan. Kapitlet presenterar olika metoder som staten använder för att åstadkomma samverkan. Metoderna täcker allt från lagreglerad samverkan av olika slag till regeringsuppdrag, nationella strategier, dialogforum, riktade statsbidrag och avtal m.m.

6.1 Samverkan kan åstadkommas på många olika sätt

Utredningen har i avsnitt 5.1 redogjort för den terminologi och definition av samverkan som varit vägledande i utredningens arbete. Utredningen skiljer mellan de metoder som regeringen och de statliga myndigheterna använder för att åstadkomma agerande med gemensamma mål, *metoder för att åstadkomma samverkan*, och de former som används för agerandet, *former för samverkan*. I detta kapitel redovisar utredningen den kartläggning som utredningen har gjort av de metoder som staten använder för att åstadkomma samverkan. Inledningsvis kan påpekas att det inom ramen för detta utredningsuppdrag inte är möjligt att kartlägga all faktisk samverkan som äger rum.

De former samverkan tar sig framgår ofta indirekt av hur metoden för samverkan ser ut. Att regeringen använder metoden att skicka ut förslag på remiss innebär att formen för samverkan blir hela hanteringen kring remissen: utskick, svar och behandling av svaren i det fortsatta arbetet. Ett annat exempel är uppdrag att organisera dialoger. Att formen för samverkan då blir själva dialogen är tämligen uppenbart.

Utredningen redogör i detta kapitel för alla de metoder för att åstadkomma samverkan som utredningen har identifierat. Det är främst fråga om lagar, förordningar och regeringsbeslut. Vissa beskrivs här

mer översiktligt för att sedan redovisas mer ingående i efterföljande kapitel.

6.2 Generella tvingande föreskrifter i lag

Staten kan i lag föreskriva en skyldighet för statliga myndigheter att samverka eller samarbeta med varandra men också med kommuner och regioner eller med t.ex. omgivande samhälle. Ett sådant exempel är beredningskravet i regeringsformen som ålägger regeringen vid beredningen av regeringsärenden att inhämta behövliga upplysningar och yttranden från bl.a. kommuner och regioner. Staten kan också föreskriva en skyldighet för kommuner och regioner att samverka med statliga myndigheter, som är fallet t.ex. i hälso- och sjukvårdslagen och lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar. I vissa fall gäller skyldigheten att samverka både kommunala och statliga myndigheter, som är fallet t.ex. enligt förvaltningslagen, lagen om skydd mot olyckor och plan- och bygglagen.

6.2.1 Regeringsformens beredningskrav

Enligt regeringsformen ska regeringen vid beredning av regeringsärenden¹ inhämta behövliga upplysningar och yttranden från berörda myndigheter (7 kap. 2 §). Vid grundlagsreformen 2010 klargjordes att remissförfarandet även omfattar kommuner.² Upplysningar och yttranden från kommuner ska enligt bestämmelsen inhämtas i den omfattning som behövs.

I förarbetena till ovan nämnda förtydligande angav regeringen att den svenska förvaltningstraditionen bygger på att kommunerna och regionerna, om det är möjligt, ska rådfrågas i god tid och på lämpligt sätt i planerings- och beslutsprocessen i alla frågor som direkt berör dem. Regeringen framhöll vidare att företrädare för kommuner och regioner regelmässigt deltar bl.a. i kommittéer och andra utredningar och att de också är remissinstanser. Detta ligger enligt regeringen i

¹ Beredningskravet gäller alla typer av regeringsärenden, dvs. både ärenden där regeringen fungerar som förvaltningsmyndighet och ärenden där regeringen fungerar som ett politiskt organ, till exempel genom att besluta om propositioner och förordningar.

² Prop. 2009/10:80, bet. 2009/10:KÜ19, rskr. 2009/10:304, bet. 2010/11:KU4, rskr. 2010/11:21. Med kommuner avses i regeringsformen kommuner på lokal och regional nivå, dvs. både kommuner och regioner.

linje med de åtaganden som Sverige har enligt självstyrelsekonventionen.³ I förarbetena anfördes också bl.a. att utredningsväsendet är ett viktigt led i beredningen av regeringsärenden. En hänvisning gjordes också till kommittéförordningen (1998:1474) i vilken det anges att om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet.⁴ I promemorian Bättre konsekvensutredningar (Ds 2022:22) föreslås att bestämmelsen om detta utgår ur kommittéförordningen och att det införs en bestämmelse av följande lydelse i en ny förordning om konsekvensutredning:

Om förslaget eller beslutet rör kommuner eller regioner ska konsekvensutredningen innehålla en bedömning av om förslaget eller beslutet inskränker den kommunala självstyrelsen. Innebär förslaget en sådan inskränkning ska även de överväganden som krävs enligt 14 kap. 3 § regeringsformen⁵ redovisas.

Om förslaget eller beslutet innebär förändringar av kommunala befogenheter eller skyldigheter, respektive grunderna för kommunernas eller regionernas organisation eller verksamhetsformer, ska konsekvensutredningen [... bl.a. ...] innehålla en beskrivning av förändringarna samt en beräkning av de kostnader och intäkter som följer av dessa.

Förslaget bereds inom Regeringskansliet.

I vilken omfattning kommuner och regioner ges möjlighet att yttra sig i ett remissförfarande avgörs av den aktuella departementschefen eller det statsråd som är föredragande i ärendet. Konstitutionsutskottet har i en granskning av remissväsendets utveckling emellertid noterat att beslut om remiss och fastställandet av remisslistor i princip genomgående har delegerats till tjänstemän och att det mellan departementen varierar vilken funktion som undertecknar remisslistorna.⁶

Remissförfarandet är normalt sett skriftligt, men det förekommer också att synpunkter inhämtas muntligt vid ett s.k. remissmöte eller vid underhandskontakter. Regeringskansliet skickar normalt förslaget i form av ett betänkande eller en promemoria för yttrande till mot-

³ Prop. 2009/10:80 s. 215.

⁴ Se 15 § kommittéförordningen (1998:1474).

⁵ I 14 kap. 3 § RF anges att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Det är alltså en proportionalitetsbedömning som ska göras och det innebär att intresset av kommunal självstyrelse ska ställas mot de intressen som ligger bakom t.ex. lagförslaget. Bestämmelsen innefattar även en skyldighet att undersöka om det syfte som den tänkta regleringen tar sikte på kan uppnås på ett för det kommunala självbestämmandet mindre ingripande sätt. Se också avsnitt 4.2.7.

⁶ Se bet. 2021/22:KU10 s. 115.

tagaren (remissinstansen) tillsammans med en lista över alla remissinstanser. Förslaget finns som regel även tillgängligt via regeringens webbplats. En remiss som berör hela kommunsektorn skickas enligt praxis till ca 30 kommuner och 4–5 regioner, vilket täcker ca 10 procent av kommunerna och ca 25 procent av regionerna. Remissen skickas regelmässigt även till SKR. Vid urvalet av kommuner och regioner bör hänsyn tas bl.a. till storlek, geografiskt läge och typ av kommun. Om kommunerna berörs i en viktig principiell fråga eller påverkas av förslaget i mycket stor utsträckning kan remissen behöva skickas till fler eller samtliga kommuner och regioner. En remiss till SKR torde normalt inte innebära att beredningskravet i regeringsformen är uppfyllt eftersom organisationen formellt sett inte företräder kommunsektorn annat än i arbetsgivarfrågor.

Till skillnad från myndigheter under regeringen är kommuner, regioner och SKR inte skyldiga att svara på remisser. För dessa innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter. Det är inte enbart de remissinstanser som Regeringskansliet har skickat förslaget för yttrande till som kan lämna synpunkter på förslaget. Även andra kommuner och regioner har möjlighet att yttra sig över ett förslag. Möjligheten att yttra sig står också öppen för var och en.⁷

I Propositionshandboken finns riktlinjer för regeringsarbetet och i denna behandlas frågor om remisser.⁸ Konstitutionsutskottet har vidare i sin granskning av remissväsendets utveckling nyligen uttalat att huvudregeln bör vara att remisstiden inte sätts kortare än tre månader och att det i vissa fall kan finnas skäl för ännu längre remisstid, som när kommuner eller regioner finns med på remisslistan. Utskottet framhåller att de speciella förutsättningarna för kommuner och regioner måste beaktas vid bestämmandet av remisstidens längd.⁹

Myndigheter som ska besluta om föreskrifter eller allmänna råd har också en skyldighet att bereda bl.a. kommuner och regioner som berörs tillfälle att yttra sig över dessa och tillhörande konsekvensutredning. Denna skyldighet framgår av 4 § förordningen (2007:1244)

⁷ Se Statsrådsberedningens (2021) Svara på remiss – Om remisser av betänkanden och andra förslag från Regeringskansliet, SB PM 2021:1. Se också avsnitt 3.4 i Ds 1997:1 och Statsrådsberedningen (2023) Propositionshandboken – kompletteringar och ersatta avsnitt, SB PM 2019:4 (rev. januari 2023).

⁸ Ds 1997:1 avsnitt 3.4.

⁹ Bet. 2021/22:KU10 s. 113 f.

om konsekvensutredning vid regelgivning.¹⁰ Mer om myndigheternas skyldigheter, se avsnitt 6.5.1.

6.2.2 Förvaltningslagens och myndighetsförordningens bestämmelser om samverkan och samarbete

I 8 § FL finns en allmän reglering av förvaltningsmyndigheternas samverkan. I bestämmelsen anges att en myndighet inom sitt verksamhetsområde ska samverka med andra myndigheter. Bestämmelsen reglerar myndigheternas samverkansskyldighet gentemot varandra och i förhållande till allmänheten.¹¹ Att förvaltningslagens bestämmelser om samverkan gäller också för kommunala myndigheter, både i den obligatoriska och i den fria sektorn, framgår av lagens förarbeten.¹² Bestämmelsen kan härledas till 47 § i 1809 års regeringsform om att myndigheterna ska ”räcka varandra handen”. Syftet med samverkan är dels att åstadkomma en effektiv förvaltning, dels att underlätta enskildas kontakter med myndigheterna.

Någon definition eller närmare beskrivning av samverkan finns inte. Bestämmelsen innebär enligt förarbetena en generell – men inte obegränsad – samverkansskyldighet. Formerna för samverkan kan vara av många olika slag och variera med hänsyn till ändamålet. En myndighet måste alltid prioritera sina egna huvuduppgifter och avgör därför själv om den kan avsätta resurser för att hjälpa den myndighet som begär assistans. Bestämmelsen ger inte stöd för samverkanprojekt som faller utanför respektive myndighets verksamhetsområde. Detta utesluter samtidigt inte att man i specialförfattning eller i förordningarna med myndighetsinstruktion även fortsättningsvis vid behov kan ta in särskilda föreskrifter om samverkan som går längre eller annars avviker från förvaltningslagen. Det skulle t.ex. kunna gälla föreskrifter om undantag från begränsningen till myndighetens verksamhetsområde eller om krav på att samverkan i en viss situation ska ske med andra än myndigheter. Skyldigheten att samverka handlar i grunden om att myndigheterna till nytta för samhällsmedborgarna – både generellt och i enskilda fall – ska hjälpa varandra genom att bistå med

¹⁰ I promemorian Bättre konsekvensutredningar (Ds 2022:22) föreslås att denna bestämmelse förs över – utan ändrad innebörd – från konsekvensutredningsförordningen till en ny förordning om konsekvensutredning.

¹¹ Se bl.a. prop. 2016/17:180 s. 292. Om begreppet kommunala myndigheter, se bl.a. Höök (2019) Sekretess mellan myndigheter, s. 27 f.

¹² Se bl.a. prop. 2016/17:180 s. 28.

den särskilda sakkunskap och kompetens som de var och en i egen-
skap av expertmyndighet har inom ett visst verksamhetsområde.¹³

För förvaltningsmyndigheter under regeringen finns det också en
bestämmelse om samarbete i 6 § andra stycket myndighetsförord-
ningen (2007:515). Av den följer att dessa myndigheter ska verka för
att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de för-
delar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet. Det finns
ingen definition i förordningen av vad som avses med ett sådant sam-
arbete. I en promemoria som togs fram inom Finansdepartementet
inför regeringens beslut om myndighetsförordningen hänvisades till
bestämmelsen om samverkan i 6 § dåvarande förvaltningslagen
(1986:223) enligt vilken varje myndighet ska lämna andra myndig-
heter hjälp inom ramen för den egna verksamheten, som tillkom på
grund av de ökande svårigheterna för enskilda att orientera sig inom
statlig och kommunal verksamhet. När det gällde frågan om samverkan
enligt den nya bestämmelsen i myndighetsförordningen bör omfatta
andra än myndigheter lyftes olika exempel på sådana åligganden, bl.a.
skyldigheten för Verket för förvaltningsutveckling att verka för sam-
verkan mellan bl.a. stat och kommun.¹⁴ Enligt promemorian var det
förhållandevis vanligt att myndigheter åläggs att samverka med andra
än myndigheter och ett skäl till att – i stället för att reglera det i myn-
digheternas instruktioner – höja upp detta till en allmän regel var att
det blivit allt vanligare att myndigheter samverkar på detta sätt. Det
angavs att det fanns många exempel på myndigheter som på olika sätt
söker samverkan även med exempelvis kommuner för att på ett mer
effektivt sätt uppnå målen för sin verksamhet. I förarbetena till 8 § FL
som nämnts ovan sägs att de allmänna bestämmelserna om samverkan
i förvaltningslagen inte är avsedda att påverka tillämpningsområdet
för bestämmelserna om samarbete i myndighetsförordningen.¹⁵

¹³ Prop. 2016/17:180 s. 72 och 293.

¹⁴ Finansdepartementet (2007) Underlag för gemensam beredning av en ny myndighetsförord-
ning, s. 67 f.

¹⁵ Prop. 2016/17:180 s. 73.

6.3 Sektorsspecifik lagreglerad samverkan

Hälso- och sjukvårdslagen och tandvårdslagen

I hälso- och sjukvårdslagen och tandvårdslagen (1985:125) finns bestämmelser om att regioner och kommuner ska samverka med andra. Regioner och kommuner ska samverka med samhällsorgan, organisationer och vårdgivare i planeringen och utvecklingen av hälso- och sjukvården.¹⁶ Regioner har samma skyldighet när det gäller planeringen och utvecklingen av tandvården.¹⁷ Av förarbetena till tandvårdslagen framgår att med samhällsorgan avses främst kommuner och statliga myndigheter, t.ex. Socialstyrelsen,¹⁸ och att innebörden av samverkan är densamma som i hälso- och sjukvårdslagen, dvs. ett ömsesidigt givande och tagande mellan parterna. Det får således inte vara fråga om att i efterhand bereda någon tillfälle att ta del av redan fattade beslut, utan avsikten är att samverkansparten ska ges en verklig möjlighet att påverka utformningen av besluten genom att belysa det utifrån hans kunskaper och erfarenheter.¹⁹

Regioner och kommuner ska vidare medverka vid finansiering, planering och genomförande av dels kliniskt forskningsarbete på hälso- och sjukvårdens område, dels folkhälsovetenskapligt forskningsarbete. Regioner och kommuner ska i dessa frågor, i den omfattning som behövs, samverka med varandra och med berörda universitet och högskolor.²⁰

Lagen om regionalt utvecklingsansvar

Det regionala utvecklingsansvaret är ett samlingsnamn för uppgifter inom det regionala utvecklingsarbetet och med länsplaner för regional transportinfrastruktur. Sedan slutet av 1990-talet har det regionala utvecklingsansvaret förts över från länsstyrelserna till den kommunala nivån. I dag har samtliga regioner och Gotlands kommun det regionala utvecklingsansvaret.

¹⁶ 7 kap. 7 § och 11 kap. 3 § HSL.

¹⁷ Se 9 § tandvårdslagen (1985:125).

¹⁸ Ett flertal andra myndigheter räknas också upp såsom skolöverstyrelsen, arbetarskyddsstyrelsen på central nivå samt länskolnämnden, yrkesinspektionen, länsarbetsnämnden och de regionala stiftelserna för skyddat arbete på länsplanet.

¹⁹ Prop. 1984/85:79 s. 68.

²⁰ 18 kap. 2 § HSL.

Av lagen om regionalt utvecklingsansvar framgår regionernas uppgifter.²¹ I lagen finns också bestämmelser om samverkan och samråd. En region ska enligt dessa samverka med länets kommuner, länsstyrelsen och övriga berörda statliga myndigheter. En region ska vidare samråda med företrädare för berörda organisationer och näringslivet i länet.²² Statliga myndigheter som bedriver verksamhet i länet ska enligt lagen beakta den strategi som fastställts för länets utveckling. Länsstyrelsen och övriga statliga myndigheter ska vidare inom sina verksamhetsområden lämna regionen det biträde som den behöver för regionalt utvecklingsarbete och regional transportinfrastrukturplanering. De ska också löpande informera regionen om pågående och planerade verksamheter som har betydelse för länets utveckling.²³ Mer om regional utveckling, se avsnitt 7.4.

Andra lagstadgade skyldigheter för statliga myndigheter och kommuner att samverka

I detta avsnitt redogör utredningen för andra lagstadgade skyldigheter för statliga myndigheter och kommuner att samarbeta eller samråda med varandra.

Kommunerna och de statliga myndigheter som ansvarar för verksamhet enligt lagen om skydd mot olyckor ska samordna verksamheten samt samarbeta med varandra och med andra som berörs.²⁴ I förarbetena anges att detta är en förutsättning för att verksamheten ska kunna vara effektiv. Regeringen uttalar vidare att samarbete och samordning mellan kommunerna och de statliga myndigheter som har ansvar för räddningstjänst ska ske såväl i planering och förberedelser som operativt. Resurser i kommunal och statlig räddningstjänst ska enligt regeringen utnyttjas gemensamt. Samarbete ska även ske med andra som har uppgifter som berör räddningstjänstområdet, t.ex. Boverket, Arbetsmiljöverket, Miljö- och hälsoskyddsnämnden samt regionerna.²⁵

En kommun ska vidare enligt lagen om skydd mot olyckor ha ett handlingsprogram för förebyggande verksamhet och ett handlingsprogram för räddningstjänst. Innan kommunen antar ett handlings-

²¹ Det som sägs om regionerna här gäller också Gotlands kommun.

²² 8 och 9 §§ lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar.

²³ 10 § lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar.

²⁴ Se 1 kap. 6 § LSO.

²⁵ Se prop. 2002/03:119 s. 103.

program eller beslutar om betydande förändringar i programmet ska den samråda med de myndigheter som särskilt berörs av förändringarna.²⁶

Under rubriken Lagstadgat samordningsansvar nedan finns en närmare redogörelse det samordningsansvar som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har såvitt avser verksamhet enligt lagen om skydd mot olyckor.

I lagen (2010:1767) om geografisk miljöinformation finns ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om skyldigheter för kommuner och enskilda som handlägger frågor om geografisk miljöinformation²⁷ m.m. att samarbeta med varandra och andra som deltar i systemet för geografisk miljöinformation. Regeringen har meddelat sådana föreskrifter i förordningen (2010:1770) om geografisk miljöinformation. I denna anges bl.a. att de som är informationsansvariga enligt förordningen, däribland Statens jordbruksverk samt kommuner i fråga om detaljplaner och planbeskrivningar enligt plan- och bygglagen, ska samarbeta genom att ge varandra tillgång till geografisk miljöinformation m.m. så att informationen och tjänsterna kan användas när offentliga uppgifter som kan påverka miljön utförs.

Enligt polislagen ska Polismyndigheten fortlöpande samarbeta med myndigheterna inom socialtjänsten och snarast underrätta dessa om förhållanden som bör föranleda någon åtgärd av dem.²⁸ Mer om detta i avsnitt 7.1.3.

I flera lagar – och förordningar – åläggs tillsynsmyndigheterna en skyldighet att samarbeta med varandra. I 11 kap. 3 § PBL anges att tillsynsmyndigheterna, dvs. regeringen, länsstyrelsen och den eller de statliga myndigheter i övrigt som regeringen bestämmer och byggnadsnämnden, ska samarbeta med varandra samt med sådana statliga och kommunala organ som fullgör uppgifter av betydelse för tillsynsverksamheten. I miljöbalken regleras en skyldighet för de utpekade tillsynsmyndigheterna – däribland flera statliga myndigheter och kommunerna – och tillsynsvägladande myndigheter att samarbeta.²⁹ En liknande skyldighet för tillsynsmyndigheterna att samarbeta finns

²⁶ Se 3 kap. 3 och 8 §§ LSO.

²⁷ Med geografisk miljöinformation förstås geografisk information som har elektronisk form och som är användbar för verksamheter och åtgärder som kan påverka människors hälsa eller miljön, se 1 § lagen (2010:1767) om geografisk miljöinformation.

²⁸ 6 § polislagen (1984:387).

²⁹ Se 26 kap. 6 § miljöbalken. Naturvårdsverket ska enligt 4 a § förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket i fråga om tillsyn särskilt ta initiativ till bl.a. sådant samarbete mellan tillsynsmyndigheter som avses i 26 kap. 6 § första stycket miljöbalken.

också i förordningen om buller från viss utomhusutrustning och i förordningen om avgaskrav för vissa förbränningsmotordrivna mobila maskiner, i det fallet Transportstyrelsen och de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet.³⁰

Staten kan i lag föreskriva en skyldighet för statliga myndigheter att samverka eller samarbeta med t.ex. omgivande samhälle. I högskolelagen anges att det i högskolornas uppgift ska ingå att samverka med det omgivande samhället för ömsesidigt utbyte och verka för att den kunskap och kompetens som finns vid högskolan kommer samhället till nytta.³¹

En skyldighet för kommunala organ och anställda att samverka

Vissa lagar pekar ut ett särskilt organ inom kommuner och regioner som ska samverka eller samarbeta med andra aktörer. I varje kommun ska det t.ex. finnas en byggnadsnämnd och av 12 kap. 2 § PBL följer att denna nämnd bl.a. ska samarbeta med de myndigheter, organisationer och enskilda som berörs av nämndens verksamhet. I varje region och kommun ska det också finnas en eller flera patientnämnder med uppgift att stödja och hjälpa patienter och deras närstående inom hälso- och sjukvården samt inom tandvården. Patientnämnderna ska samverka med Inspektionen för vård och omsorg (IVO) så att myndigheten kan fullgöra sina skyldigheter enligt patientsäkerhetslagen (2010:659).³² Ett annat exempel är den skyldighet som åligger regionernas läkemedelskommittéer att samverka med andra läkemedelskommittéer samt med berörda myndigheter, universitet och högskolor.³³ Elevhälsan ska enligt skollagen vid behov samverka med hälso- och sjukvården och socialtjänsten.³⁴ Enligt lagen om arbetslöshetsnämnd ska det finnas en arbetslöshetsnämnd i varje kommun som har till uppgift att vidta åtgärder för att förebygga arbetslöshet eller minska verkningarna av arbetslöshet. Enligt lagen ska nämnden samarbeta med myndigheter och enskilda i sysselsättningsfrågor.³⁵

³⁰ Se 9 § förordningen (2001:1084) om buller från viss utomhusutrustning och 8 § förordningen (1998:1709) om avgaskrav för vissa förbränningsmotordrivna mobila maskiner.

³¹ Se 1 kap. 2 § högskolelagen (1992:1434).

³² Se 1 och 7 §§ lagen (2017:372) om stöd vid klagomål mot hälso- och sjukvården.

³³ Se 1 och 5 §§ lagen (1996:1157) om läkemedelskommittéer.

³⁴ Se 2 kap. 25 § skollagen (2010:800).

³⁵ Se 3 § lagen (1944:475) om arbetslöshetsnämnd.

I vissa lagar regleras att även vissa anställda i kommuner och regioner ska samverka. Enligt 1 kap. 10 § smittskyddslagen (2004:168) ska, utöver myndigheter inom smittskyddet och andra berörda myndigheter, läkare samt annan hälso- och sjukvårdspersonal samverka för att förebygga och begränsa utbrott eller spridning av smittsamma sjukdomar. Enligt 6 kap. 5 § patientsäkerhetslagen (2010:659) ska hälso- och sjukvårdspersonalen i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs.³⁶ En liknande skyldighet att samverka angående barn som far illa åligger dels hälso- och sjukvården, dels skolhuvudmän och anställda inom skolan. Samverkan ska då ske på socialnämndens initiativ.³⁷ Socialnämndens skyldighet att samverka när det gäller barn som far illa framgår av socialtjänstlagen.³⁸ I förarbetena anges att de vanligaste samarbetsparterna kan förväntas bli skolan, förskolan, polisen samt hälso- och sjukvården. Kriminalvården och Försäkringskassan är exempel på andra tänkbara samarbetspartners.³⁹

Enligt socialtjänstlagen har socialnämnden en skyldighet att samverka också i andra situationer. Socialnämnden ska i den uppsökande verksamheten upplysa om socialtjänsten och erbjuda grupper och enskilda sin hjälp. När det är lämpligt ska nämnden härvid samverka med andra samhällsorgan och med organisationer och andra föreningar.⁴⁰ Socialnämndens insatser för den enskilde ska vidare utformas och genomföras tillsammans med honom eller henne och vid behov i samverkan med andra samhällsorgan och med organisationer och andra föreningar.⁴¹ Det finns särskilda bestämmelser om samverkan även när det gäller andra grupper utöver barn som far illa som nämnts ovan. Också när det gäller äldre och människor med fysiska och psykiska funktionshinder ska socialnämnden i planeringen av sina insatser för dessa samverka med regionen samt andra samhällsorgan och organisationer.⁴²

³⁶ En skyldighet för IVO att kontinuerligt samverka med patientnämnderna regleras i 7 kap. 6 § patientsäkerhetslagen (2010:659).

³⁷ Se 5 kap. 8 § HSL och 29 kap. 13 § skollagen (2010:800).

³⁸ Se 5 kap. 1 a § SoL.

³⁹ Se prop. 2002/03:53 s. 107 f.

⁴⁰ Se 3 kap. 4 § SoL.

⁴¹ Se 3 kap. 5 § SoL.

⁴² Se 5 kap. 6 § SoL.

En skyldighet att samverka i egenskap av huvudman

I egenskap av huvudmän för olika verksamheter åläggs bl.a. staten, kommuner och regioner att samverka för olika ändamål.

Enligt t.ex. bibliotekslagen ska bibliotek och bibliotekshuvudmän inom det allmänna biblioteksväsendet, dvs. bl.a. kommunerna, regionerna och staten, samverka i syfte att ge alla tillgång till landets samlade biblioteksresurser. Vidare ska Kungl. biblioteket främja samverkan inom det allmänna biblioteksväsendet.⁴³

Enligt museilagen ska museerna och museihuvudmännen, dvs. staten, kommunerna och regionerna, samverka i syfte att ge alla tillgång till museernas samlade resurser, bland annat genom att ställa föremål ur de egna samlingarna till varandras förfogande.⁴⁴

Lagstadgat samordningsansvar

Vissa myndigheter har ett lagstadgat samordningsansvar på olika områden, bl.a. MSB såvitt avser verksamhet enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor samt Arbetsförmedlingen såvitt avser etableringsinsatser.⁴⁵ Kommunerna har sedan 2023 ett samordningsansvar enligt lagen för det brottsförebyggande arbetet.

MSB ska enligt lagen om skydd mot olyckor på nationell nivå främja att lagen följs. Myndigheten ska också enligt lagen samordna kommunerna på nationell nivå och stödja dem med råd och information i deras verksamhet enligt lagen.⁴⁶ Ett naturligt sätt för MSB att samordna kommunerna är enligt regeringen att meddela föreskrifter på de områden där myndigheten har rätt att göra det. Det kan vidare enligt regeringen på många områden finnas ett värde i att samordna kommunerna även om MSB inte har föreskriftsrätt, t.ex. i fråga om kompatibiliteten mellan olika kommuners materiel. Även andra styrmedel kan därför användas, t.ex. utvecklande av nationella strategier, diskussion och information direkt till företrädare för kommunerna samt

⁴³ Se 14 och 18 §§ bibliotekslagen (2013:801) samt 3 § förordningen (2008:1421) med instruktion för Kungl. biblioteket.

⁴⁴ 11 § museilagen (2017:563).

⁴⁵ Länsstyrelserna har ett samordningsansvar som är reglerat i förordning. Enligt 5 § förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap ska dessa vid en kris verka för att samordna verksamhet mellan kommuner, regioner och myndigheter.

⁴⁶ Se 1 kap. 5 § LSO. Denna samordningsskyldighet framgår också av myndighetens instruktion, se 1 § andra stycket 4 förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

allmän kunskapsspridning. Samordning kan ske i den brandförebyggande verksamheten i allmänhet, särskilt i fråga om kommunernas tillsyn, men även i räddningstjänstverksamheten. Nationell samordning krävs i räddningstjänstverksamheten för att större räddningsinsatser ska kunna genomföras på ett effektivt sätt. MSB:s samordningsansvar påverkar enligt regeringen inte länsstyrelsernas regionala sammanhållande roll enligt det geografiska områdesansvaret.⁴⁷

Ytterligare ett exempel är Arbetsförmedlingens samordningsansvar för etableringsinsatser. Arbetsförmedlingen ska samordna etableringsinsatser och vara stödjande och pådrivande i förhållande till berörda parter.⁴⁸ I förarbetena betonas behovet av att samordna insatser mellan statliga myndigheter och kommunerna. En tydlighet i ansvaret för att samordna de statliga och kommunala insatserna är enligt regeringen en förutsättning för att dessa ska kunna fungera tillsammans och ge god effekt. Några remissinstanser hade också efterlyst en bestämmelse om samverkan mellan Arbetsförmedlingen och andra aktörer såsom kommuner, regioner och regioner också i den nya etableringslagen. Regeringen uttalade dock att sådana bestämmelser bör regleras genom förordning såsom det gjorts i regelverket för övriga arbetsökande.⁴⁹ Länsstyrelsen fick emellertid i uppgift, även i den nya etableringslagen, att främja samverkan om etableringsinsatser mellan berörda kommuner, myndigheter, företag och organisationer.⁵⁰

Även kommunerna har i vissa fall ålagts ett samordningsansvar. Enligt lagen om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete som trädde i kraft i juli 2023 ska kommuner inom sitt geografiska område ansvara för samordningen av det brottsförebyggande arbetet. Kommuner ska verka för att skriftliga överenskommelser om samverkan ingås med relevanta aktörer. En sådan överenskommelse ska innehålla åtminstone uppgifter om för vilka syften och inom vilka områden som samverkan ska ske. Kommuner ska också verka för att strategiska brottsförebyggande frågor hanteras i ett särskilt forum (strategiskt råd) där kommunen och relevanta aktörer ingår. Rådet ska ledas av kommunen. Kommuner ska verka för att övriga aktörer i rådet deltar med representanter som har ledande befattningar.⁵¹

⁴⁷ Se prop. 2019/20:176 s. 45.

⁴⁸ 5 § lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

⁴⁹ Prop. 2016/17:175 s. 64 f.

⁵⁰ 6 § lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

⁵¹ Se 7–10 §§ lagen (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete.

Kommuner ska vidare ha en samordningsfunktion för brottsförebyggande frågor. Denna funktion ska bl.a. samordna och stödja genomförandet av kommunens arbete enligt denna lag, utgöra kommunens kontaktpunkt i förhållande till externa aktörer, och bidra till att information om det brottsförebyggande arbetet sprids till kommunens invånare och andra som kan ha intresse eller behov av sådan information.⁵²

6.4 Föreskrifter i lag som möjliggör samverkan (finsam)

I föregående avsnitt berörs regeringsformen och ett antal lagar som föreskriver en skyldighet för stat, kommun och region att samverka. Ett exempel på frivillig lagreglerad samverkan gäller finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet.

Lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser, nedan finsam-lagen, ger kommuner och regioner möjlighet att överföra medel till ett s.k. samordningsförbund, en sammanslutning av stat (Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen), en eller flera regioner samt en eller flera kommuner. Ett samordningsförbund utgör en offentligrättslig juridisk person som har egen rättskapacitet.⁵³ Vid utgången av 2022 fanns det 75 samordningsförbund som innefattade 273 kommuner. Ett samordningsförbund är en struktur för att få samverkan att fungera över tid, och förbunden verkar för att medborgare ska få stöd och rehabilitering som ger dem möjlighet att försörja sig själva. Förbundet har bl.a. till uppgift att besluta om mål och riktlinjer för den finansiella samordningen, finansiera insatser i syfte att stödja samverkan mellan parterna, upprätta budget och årsredovisning för den finansiella samordningen, besluta på vilket sätt medel ska användas samt följa upp och utvärdera insatserna.

Samordningsförbunden är olika stora, både till den yta de omsluter och till antal invånare. Flera kommuner eller regioner kan ingå i ett och samma förbund. Samordningsförbunden leds av en styrelse som utses av medlemmarna. När ett samordningsförbund bildas blir kommun, region, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan medlemmar i förbundet.

⁵² 11 och 12 §§ lagen (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete.

⁵³ Detta motsvarar också vad som gäller för kommunalförbund (se prop. 2002/03:132 s. 80).

Utöver regleringen i finsam-lagen, regleras denna samverkan, som alltså är frivillig för kommunerna, också i bl.a. socialförsäkringsbalken där det anges att Försäkringskassan ska samverka med bl.a. hälso- och sjukvården, socialtjänsten och Arbetsförmedlingen, om den försäkrade medger det. I socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen regleras också kommunens respektive regionens möjligheter att träffa överenskommelser med bl.a. Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen om att samverka för att uppnå en effektivare användning av tillgängliga resurser.⁵⁴

Skyldigheten för de statliga myndigheterna att samverka framgår också av myndigheternas instruktioner. Arbetsförmedlingen ska samverka med Försäkringskassan, Arbetsmiljöverket och Socialstyrelsen i syfte att uppnå en effektiv användning av tillgängliga resurser inom rehabiliteringsområdet. Myndigheten ska i samma syfte samverka med Försäkringskassan, kommuner och regioner enligt finsam-lagen.⁵⁵ Försäkringskassan ska enligt sin instruktion samverka med Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket och Socialstyrelsen i syfte att uppnå en effektiv användning av tillgängliga resurser inom rehabiliteringsområdet. Försäkringskassan ska i samma syfte träffa överenskommelse med kommun, region eller Arbetsförmedlingen samt bedriva finansiell samordning enligt finsam-lagen.⁵⁶

I Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans regleringsbrev framgår att myndigheterna ska bidra till att alla parter i samverkan tar ansvar för samordningsförbundens insatser. Det framgår vidare att myndigheterna ska stödja utvecklingen av samordningsförbundens verksamhet genom det Nationella rådet för finansiell verksamhet, ett nationellt samverkansforum mellan Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Socialstyrelsen och SKR som ska skapa samsyn i strategiska frågor.⁵⁷

6.5 Föreskrifter i förordning

Regeringen kan också i förordning föreskriva en skyldighet för statliga myndigheter att samverka med kommuner och regioner. För att ålägga kommuner och regioner en skyldighet att samverka krävs en-

⁵⁴ 2 kap. 6 § SoL och 7 kap. 9 § HSL.

⁵⁵ 15 § förordningen (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

⁵⁶ 5 § andra stycket förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan.

⁵⁷ Det nationella rådet för finansiell verksamhet har inrättats genom beslut av de ingående parterna den 30 oktober 2008.

ligt regeringsformen att föreskrifter om det meddelas genom lag eller efter bemyndigande från riksdagen.⁵⁸ Om riksdagen bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter i ett visst ämne, kan riksdagen också medge att regeringen bemyndigar en förvaltningsmyndighet att meddela föreskrifter i ämnet.⁵⁹

I avsnitt 6.2.1 redogör utredningen för beredningskravet som gäller för regeringen. En liknande skyldighet att inhämta upplysningar och yttranden finns också för myndigheter som ska besluta föreskrifter eller allmänna råd. Även i vissa andra typer av ärenden ska kommuner beredas tillfälle att yttra sig innan statliga myndigheter fattar beslut. Se avsnitt 6.5.1 om detta. I vissa fall ska SKR beredas tillfälle att yttra sig innan föreskrifter beslutas. En närmare redogörelse för dessa fall finns i avsnitt 9.5.

6.5.1 Beredningskrav m.m. i förordning

Myndigheter som ska besluta om föreskrifter eller allmänna råd har en skyldighet att bereda bl.a. kommuner och regioner som berörs tillfälle att yttra sig över dessa och den konsekvensutredning som myndigheten enligt förordningen ska ta fram. Denna skyldighet framgår av 4 § förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.⁶⁰ I promemorian Bättre konsekvensutredningar anges att berörda aktörers synpunkter säkerställer att dessa får möjlighet att bidra till utformningen av beslut.⁶¹

Havs- och vattenmyndighetens skyldighet att samråda och samverka med kommuner i vissa fall är särskilt reglerat. Innan myndigheten beslutar att meddela föreskrifter om vad som kännetecknar en god miljöstatus ska myndigheten samråda med bl.a. kommuner och när myndigheten tar fram förslag till föreskrifter ska den samverka med berörda kommuner och regioner.⁶²

Statliga myndigheter har vidare en skyldighet att inhämta regeringens medgivande innan de beslutar om föreskrifter som vid tillämpningen kan få sådana effekter på kostnader för bl.a. kommuner eller regioner som inte är oväsentliga. Detta framgår av förordningen

⁵⁸ Se 8 kap. 2 § 3 och 8 kap. 3 § RF.

⁵⁹ Se 8 kap. 10 § RF.

⁶⁰ I Ds 2022:22 föreslås att denna bestämmelse förs över – utan ändrad innebörd – från konsekvensutredningsförordningen till en ny förordning om konsekvensutredning.

⁶¹ Ds 2022:22 s. 98.

⁶² 10 § havsmiljöförordningen (2010:1341) och 17 § havsplaneringsförordningen (2015:400).

(2014:570) om regeringens medgivande till beslut om vissa föreskrifter. Myndigheterna är sedan 2014 skyldiga att låta regeringen inför sitt beslut få del av förslaget till föreskrifter, och den konsekvensutredning som ligger till grund för förslaget.⁶³ Syftet är att säkerställa att förslag med ekonomiska konsekvenser hanteras på ett samfällt sätt i den sammanhållna statliga budgetprocessen och att prioriteringsordningen inte undergrävs av föreskrifter meddelade av myndigheter.⁶⁴

Även i vissa typer av ärenden som inte rör föreskrifter ska berörd kommun beredas tillfälle att yttra sig. Innan en byggnad förklaras för byggnadsminne ska länsstyrelsen enligt 11 § kulturmiljöförordningen (1988:1188) ge kommunen tillfälle att yttra sig, om det inte är uppenbart obehövligt. När en försäkrad ansöker om eller beviljas assistansersättning av Försäkringskassan ska den kommun som enligt vissa bestämmelser i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade har ansvar för insatser åt den försäkrade höras i ärendet, om det inte är obehövligt.⁶⁵ Innan en vattenmyndighet fattar beslut om kvalitetskrav, förvaltningsplaner och åtgärdsprogram eller i övrigt handlägger frågor enligt vattenförvaltningsförordningen av större betydelse ska myndigheten samråda med de myndigheter, kommuner, organisationer, verksamhetsutövare och enskilda som berörs av beslutet.⁶⁶ Om ett ärende gäller fråga om att utan vårdnadshavares medgivande utfärda främlingspass för ett barn under 18 år, ska Migrationsverket enligt 15 a § utlänningsförordningen (2006:97) inhämta yttrande från en sådan kommunal nämnd som fullgör uppgifter inom socialtjänsten.

6.5.2 Myndighetsinstruktioner

Instruktioner som uttryckligen nämner samverkan med kommuner och regioner

Utöver de lagbestämmelser om samverkan som nämnts i avsnitt 6.2 finns i flera statliga myndigheters instruktioner bestämmelser om samverkan. Instruktionerna beslutas av regeringen i form av en förord-

⁶³ Förordningen bygger på förslag från Budgetprocesskommittén, se SOU 2013:73, avsnitt 6.4.5, s. 176 ff. I Ds 2022:22 föreslås att även denna bestämmelse förs över till en ny förordning om konsekvensutredning.

⁶⁴ Se Ds 2022:22 s. 99.

⁶⁵ 51 kap. 21 § socialförsäkringsbalken.

⁶⁶ 2 kap. 4 § vattenförvaltningsförordningen (2004:660).

ning. Endast i ett fåtal instruktioner finns en uttrycklig skyldighet att samverka alternativt främja samverkan med kommuner eller regioner.⁶⁷ Vissa instruktioner hänvisar till regionala aktörer med ansvar för regionalt tillväxtarbete som i praktiken innebär regionerna.

Av de statliga myndigheterna har länsstyrelserna det mest omfattande samverkansuppdraget gentemot kommuner och regioner. Länsstyrelsen ska inom sin verksamhet främja samverkan mellan kommuner, regioner, statliga myndigheter och andra relevanta aktörer i länet.⁶⁸ Utredningen redogör närmare för länsstyrelsernas uppgifter i kapitel 8.

Arbetsförmedlingen ska samverka med kommuner i syfte att ge Se också avsnitt 6.4. om skyldigheten att samverka med kommuner enskilda arbetssökande ett ändamålsenligt stöd, och på ett övergripande plan underlätta planering, samordning och utformning av stöd till arbetssökande. Myndigheten ska också främja och underlätta samordning mellan kommuner och leverantörer som utför arbetsmarknadspolitiska insatser på uppdrag av myndigheten. Myndigheten ska när det gäller unga med funktionsnedsättning samverka med skolan för att underlätta övergången från skola till arbetsliv och med Försäkringskassan för att öka möjligheterna till egen försörjning genom arbete.⁶⁹ och regioner vad gäller finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet.

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor ska verka för att målen inom ungdomspolitik och politiken för det civila samhället uppnås genom att bl.a. samverka med myndigheter, kommuner, regioner och det civila samhällets organisationer.⁷⁰

Bland dem som Upphandlingsmyndigheten enligt sin instruktion ska samverka med nämns särskilt regioner och kommuner.⁷¹

Statens kulturråd ska enligt sin instruktion inom ramen för kultursamverkansmodellen representera staten i dialogen med berörda regioner och kommuner samt samverka med bl.a. regioner och kommuner med ansvar enligt förordningen (2010:2012) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet.⁷² Inom myndigheten finns också ett nationellt kulturskolecentrum som bl.a. ska sam-

⁶⁷ Vad som menas här är att instruktionen innehåller ordet kommun eller region.

⁶⁸ Se 2 § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

⁶⁹ Se 14 och 16 §§ förordningen (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

⁷⁰ 2 § förordningen (2018:1425) med instruktion för Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor.

⁷¹ 8 § förordningen (2015:527) med instruktion för Upphandlingsmyndigheten.

⁷² 3 och 5 §§ förordningen (2012:515) med instruktion för Statens kulturråd.

ordna och stödja den kommunala kulturskolan och samverka med aktörer på området.⁷³

Försäkringskassan ska samverka med bl.a. berörda kommuner och regioner för att bedriva en effektiv och rättssäker verksamhet och därvid särskilt verka för att felaktiga utbetalningar inte görs.⁷⁴ Se också avsnitt 6.4. om skyldigheten att samverka med kommuner och regioner vad gäller finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet.

Pensionsmyndigheten ska enligt sin instruktion samverka med bl.a. kommuner för att bedriva en effektiv och rättssäker verksamhet.⁷⁵

MSB ska i samverkan med myndigheter, kommuner, regioner, organisationer och företag identifiera och analysera sådana sårbarheter, hot och risker i samhället som kan anses vara särskilt allvarliga. Myndigheten ska också stödja kommunerna i deras arbete med personalförsörjningen av deltidsanställda brandmän.⁷⁶

Försvarsmaktens instruktion innehåller en annorlunda formulering. Enligt denna bestämmer Försvarsmakten vilka organisationsenheter som ska samverka med länsstyrelser, civilområdesansvariga länsstyrelser, kommuner, regioner och andra samhällsorgan för att åstadkomma dels en enhetlig inriktning och ledning av totalförsvarets olika delar, dels en samordnad användning av militära och civila resurser.⁷⁷

Instruktioner med en skyldighet att samverka med berörda eller relevanta aktörer

Många fler myndigheter har en skyldighet att samverka med t.ex. ”berörda aktörer” eller ”relevanta aktörer” som utredningen bedömer omfattar även kommuner och regioner. Nedan några exempel på sådana instruktioner. I avsnitt 7.1.1 redovisar utredningen vad som anges i instruktionen för Brottsförebyggande rådet (Brå) om det nationella centrumet mot våldsbejakande extremism (CVE). Utredningen redogör i avsnitt 7.4.1 för vad som anges om samverkan i Tillväxtverkets instruktion och i avsnitt 7.5.2 för vad som anges om detta i instruktionerna för Folkhälsomyndigheten, Läkemedelsverket, Socialstyrelsen och Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket.

⁷³ 3 a § förordningen (2012:515) med instruktion för Statens kulturråd.

⁷⁴ 5 § förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan.

⁷⁵ 6 § förordningen (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten.

⁷⁶ 2 och 18 e §§ förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

⁷⁷ 16 § förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

Myndigheten för totalförsvarsanalys ska samverka med berörda aktörer när det gäller generella kriterier och dokumentation för att möjliggöra en effektiv uppföljning och utvärdering av verksamheten inom totalförsvaret.⁷⁸

Boverket har bl.a. ett samlat ansvar (sektorsansvar) för funktionshindersfrågor med anknytning till sitt verksamhetsområde och ska inom ramen för det ansvaret vara samlade, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda aktörer. Myndigheten ska vidare bl.a. bedriva ett samlat arbete med arkitektur och gestaltad livsmiljö, innefattande samordning av berörda myndigheters arbete samt kompetensstöd till och främjande insatser för andra offentliga aktörer på nationell, regional och lokal nivå.⁷⁹

När det gäller Myndigheten för digital förvaltning (nedan Digg) används i stället ett annat uttryck för kretsen med vilka myndigheten ska samverka. Enligt sin instruktion ska Digg, i syfte att främja utvecklingen inom sitt verksamhetsområde, samverka med den offentliga förvaltningen och enskilda samt stödja samverkan inom den offentliga förvaltningen.⁸⁰ Myndigheten ska samordna och stödja den förvaltningsgemensamma digitaliseringen i syfte att göra den offentliga förvaltningen mer effektiv och ändamålsenlig.⁸¹ Myndigheten ska vidare bl.a. samordna frågor om gemensamma standarder, format, specifikationer och liknande krav för den offentliga förvaltningens elektroniska informationsutbyte.⁸² Med den offentliga förvaltningen avses här bl.a. kommuner, regioner och flertalet statliga myndigheter.⁸³ Statskontoret har i sin myndighetsanalys bedömt att Digg behöver fortsätta att utveckla sitt sätt att samverka med den offentliga förvaltningen och att myndigheten inte har etablerat samverkan med kommuner och regioner.⁸⁴

Naturvårdsverket ska bl.a. samordna myndigheternas arbete när det gäller friluftsliv och samverka med andra berörda i sådana frågor.⁸⁵

Trafikverket ska enligt sin instruktion samverka med andra aktörer och därvid vidta åtgärder i syfte att nå de transportpolitiska målen.⁸⁶

⁷⁸ 6 § förordningen (2022:1768) med instruktion för Myndigheten för totalförsvarsanalys.

⁷⁹ 2 och 7 §§ förordningen (2022:208) med instruktion för Boverket.

⁸⁰ 10 § förordningen (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning.

⁸¹ 1 § förordningen (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning.

⁸² 4 § förordningen (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning.

⁸³ 1 § förordningen (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning.

⁸⁴ Statskontoret (2023) Myndighetsanalys av Myndigheten för digital förvaltning, 2023:18, s. 58 f. och 63 f.

⁸⁵ 3 § förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket.

⁸⁶ 3 § förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket.

Kemikalieinspektionen ska informera, stödja och samverka med företag, myndigheter och andra berörda om kemiska produkter, biotekniska organismer, kemikaliesäkerhet och gällande regler samt i frågor som rör inspektionens verksamhet.⁸⁷

Transportstyrelsen får inom sitt verksamhetsområde samverka med andra aktörer och vidta åtgärder i syfte att nå det transportpolitiska hänsynsmålet om säkerhet.⁸⁸

Konstnärsnämnden och Statens konstråd ska samverka med bl.a. berörda myndigheter, det civila samhällets organisationer och andra aktörer som bedriver verksamhet av betydelse för konstnärernas villkor respektive konstområdets utveckling och gestaltningen av gemensamma miljöer.⁸⁹

Statens institutionsstyrelse (SiS) ska, genom samverkan med andra myndigheter och övriga aktörer, verka för att brukarna får en sammanhållen vård.⁹⁰ Myndigheten får utföra uppdrag åt kommuner och regioner i samband med avgiftning av missbrukare, utslussning, eftervård eller andra insatser som anknyter till verksamheten vid sådana hem som SiS ansvarar för.

Även andra myndigheter har en skyldighet enligt sina instruktioner att samverka med t.ex. berörda, relevanta eller andra aktörer. Det är dock inte alltid självklart om även kommuner och regioner därmed avses.⁹¹

Instruktioner med andra konstruktioner

En myndighet kan också ges i uppgift att samverka med verksamhet som kommun eller region kan vara huvudman för. Myndigheten för tillgängliga medier ska t.ex. i samverkan med bibliotek, skolor och andra aktörer i landet arbeta för att personer med funktionsnedsättning ska få tillgång till sådana exemplar av litterära verk som de be-

⁸⁷ 4 § förordningen (2009:947) med instruktion för Kemikalieinspektionen.

⁸⁸ 12 a § förordningen (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen.

⁸⁹ 2 b § förordningen (2007:1199) med instruktion för Konstnärsnämnden och 3 a § förordningen (2007:1188) med instruktion för Statens konstråd.

⁹⁰ 3 och 5 §§ förordningen (2007:1132) med instruktion för Statens institutionsstyrelse.

⁹¹ Se 2 § förordningen (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten, 6 § förordningen (2011:124) med instruktion för Myndigheten för kulturanalys, 11 § förordningen (2023:844) med instruktion för Mediemyndigheten, 5 § förordningen (2010:1080) med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida), 6 § förordningen (2009:1101) med instruktion för Verket för innovationssystem, 1 § förordningen (2007:1163) med instruktion för Institutet för rymdfysik och 10 § förordningen (2007:1117) med instruktion för Konkurrensverket.

höver för att kunna ta del av verken samt tillgängliggöra lättläst litteratur.⁹² Statens museer för världskultur ska samverka med museer och andra aktörer, för att nå största möjliga geografiska spridning och förankring.⁹³

Affärsverket svenska kraftnät ska i krig eller när regeringen annars bestämmer det i samverkan med övriga totalförsvarsmyndigheter tillgodose samhällets behov av elkraft genom att planera, leda och samordna elförsörjningens resurser.⁹⁴

En lagstadgad skyldighet att samverka när det gäller vissa särskilda grupper finns också i vissa förordningar. Arbetsförmedlingen har t.ex. en skyldighet att samverka med bl.a. skolan när det gäller unga med funktionsnedsättning för att underlätta övergången från skola till arbetsliv.⁹⁵

Konsumentverket ska enligt sin instruktion stödja, med bl.a. utbildning och information, konsumentverksamhet i kommunerna i frågor som rör konsumentskydd och konsumentlagstiftning samt budget- och skuldrådgivning.⁹⁶

Post- och telestyrelsen har till uppgift att lämna råd och stöd till kommuner och regioner, i frågor om nätsäkerhet.⁹⁷

I instruktionen för Statens skolverk (Skolverket) används begreppet sektorsansvar för att beskriva myndighetens samlade ansvar för bl.a. funktionshindersfrågor, frågor om de nationella minoriteterna och de nationella minoritetsspråken och när det gäller de statliga insatserna för att ta tillvara digitaliseringens möjligheter. Det framgår vidare att myndigheten inom ramen för detta ansvar ska vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda och relevanta parter. Det anges också att myndigheten inom ramen för sitt verksamhetsområde ska stödja kommuner och andra huvudmän i arbetet med säkerhet och krisberedskap.⁹⁸ Genom instruktionen har Skolverket också i uppgift att ta fram regionala planeringsunderlag som stöd för planering, dimensioner och erbjudande av gymnasial utbildning (se avsnitt 7.2.3).⁹⁹

⁹² 1 § förordningen (2010:769) med instruktion för Myndigheten för tillgängliga medier.

⁹³ 3 § förordningen (2007:1185) med instruktion för Statens museer för världskultur.

⁹⁴ 4 § förordningen (2007:1119) med instruktion för Affärsverket svenska kraftnät.

⁹⁵ 16 § förordningen (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

⁹⁶ 3 § förordningen (2009:607) med instruktion för Konsumentverket.

⁹⁷ 4 § förordningen (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen.

⁹⁸ 18 § förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

⁹⁹ 6 a § förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

Jämställdhetsmyndigheten ska enligt sin instruktion bl.a. på nationell nivå samordna arbetet mot människohandel för alla ändamål, utveckla samverkan mellan myndigheter och andra aktörer, liksom med internationella aktörer.¹⁰⁰

6.5.3 Andra bestämmelser om samverkan

Även i andra förordningar än de ovan nämnda instruktionerna finns bestämmelser om samverkan och samarbete inom olika sektorer.

Beredskapsmyndigheterna, dvs. de myndigheter som sedan oktober 2022 har ett särskilt uppdrag inför och vid fredstida krissituationer och vid höjd beredskap, ska samverka med länsstyrelserna och andra statliga myndigheter och även med kommuner och regioner.¹⁰¹ Mer om krisberedskap, se kapitel 10.

För genomförandet av de s.k. övervakningsprogrammen¹⁰² ska Havs- och vattenmyndigheten enligt havsmiljöförordningen samarbeta med Naturvårdsverket, andra myndigheter, kommuner, organisationer och övriga på det sätt och i den omfattning som Havs- och vattenmyndigheten finner lämpligt.¹⁰³

Trafikverket och kommuner med mer än 100 000 invånare ska enligt förordningen om omgivningsbuller samarbeta med varandra samt med bl.a. Transportstyrelsen så att Trafikverket och kommunerna kan fullgöra sina skyldigheter enligt förordningen. De ska också samarbeta med Naturvårdsverket.¹⁰⁴

Vid utövning av viss tillsyn ska Arbetsmiljöverket vid behov samverka med Kemikalieinspektionen samt berörda länsstyrelser och kommuner.¹⁰⁵

¹⁰⁰ 4 § förordningen (2017:937) med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten.

¹⁰¹ Se 20 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

¹⁰² Havs- och vattenmyndigheten ska enligt 21 § havsmiljöförordningen (2010:1341) se till att det för vart och ett av havsområdena Nordsjön och Östersjön tas fram ett program för löpande övervakning av miljötillståndet.

¹⁰³ 23 § havsmiljöförordningen (2010:1341).

¹⁰⁴ Se 3 och 18 §§ förordningen (2004:675) om omgivningsbuller.

¹⁰⁵ Se 17 a § arbetsmiljöförordningen (1977:1166).

6.6 Uppdrag till en myndighet

Regeringen kan genom uppdrag till sina förvaltningsmyndigheter indirekt påverka kommunsektorn. Det kan bl.a. handla om kartläggningar eller analyser av kommunal verksamhet, olika former av kunskapspridning, tillhandahållande av operativt eller praktiskt stöd eller kombinationer av dessa typer av uppdrag.¹⁰⁶ Av intresse för utredningen är myndighetsuppdrag som på olika sätt innebär samverkan eller samordning med kommunsektorn. Nedan ska några exempel ges på sådana uppdrag som framgår av regleringsbrev (avsnitt 6.6.1) och särskilda regeringsuppdrag (avsnitt 6.6.2).

6.6.1 Uppdrag till myndighet i regleringsbrev

Regleringsbrev anses inte utgöra författningar, men är viktiga instrument för regeringens styrning av sina myndigheter.¹⁰⁷ Genom regleringsbrev kan riksdagens anslag preciseras och prioriteringsordningen i myndighetens olika verksamheter ställas upp. Regeringen kan i dessa ge direktiv om att myndigheten ska vidta särskilda åtgärder och man kan då tala om uppdrag till myndigheten.¹⁰⁸ Dessa är ofta tydligt preciserade. Den långsiktiga och mer övergripande styrningen av myndigheterna ska enligt interna riktlinjer inom Regeringskansliet ges genom instruktionen medan mer detaljerad styrning av myndigheten under en kortare period bör ske i regleringsbrevet. Myndigheterna får regleringsbrevet under senare hälften av december året innan det träder i kraft (per den 1 januari). Regleringsbrevet gäller under ett budgetår men regeringen kan också löpande besluta ändringar under året. Olika former av samverkan med kommunsektorn kan föreskrivas i regleringsbrev.

Statskontoret har, i sina årliga kartläggningar av den statliga styrningen av kommunsektorn, återkommande bedömt att Socialstyrelsen är den myndighet som har flest regeringsuppdrag som påverkar kommuner och regioner.¹⁰⁹ Flera av dessa uppdrag förutsätter, på olika

¹⁰⁶ Se Statskontoret (2023) Utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2022, s. 45.

¹⁰⁷ Se Persson (2011) Regleringsbrev ur rättslig synvinkel, s. 655.

¹⁰⁸ Se Persson (2011) Regleringsbrev ur rättslig synvinkel, s. 642.

¹⁰⁹ Detta avser uppdrag givna såväl i regleringsbrev som i särskild ordning, men inte uppgifter som följer direkt av föreskrifter.

sätt, samverkan eller dialog med kommunsektorn och får här tjäna som exempel.

Socialstyrelsen har flera uppdrag i förhållande till informationssystem inom hälso- och sjukvården. Här kan nämnas uppgifter som rör den nationella källan för ordinationsorsak (NKOO)¹¹⁰, särskilt i samband med införandet av den nationella läkemedelslistan¹¹¹. I detta ingår att fortsatt kommunicera nyttan med att använda NKOO samt att aktivt stödja testning och implementering av kodsyste­met i vård- och omsorgs­verksamheterna. Ett annat uppdrag är att förvalta, vidareutveckla och stödja implementeringen av informationsspe­cifikationen för uppmärksamhetsinformation¹¹² i samverkan med SKR och Inera AB.

Myndigheten har vidare i uppdrag att vidta insatser för att sprida och implementera nationella riktlinjer inom området psykisk hälsa inom hälso- och sjukvård och socialtjänst. Socialstyrelsen ska vid ut­förandet av uppdraget föra dialog med berörda aktörer såsom SKR, kommuner och regioner samt professionsorganisationer.

Socialstyrelsen ska också, inom sitt uppdrag att analysera vården och stödet för flickor och kvinnor med missbruk och beroende­problematik, samverka med berörda myndigheter och aktörer samt med patient-, brukar- och anhörigorganisationer.

Slutligen kan nämnas att Socialstyrelsen ska genomföra insatser för att implementera lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk inom sitt verksamhetsområde. Myndigheten ska i detta arbete samverka bl.a. med de kommuner som ingår i ett förvaltnings­område för nationella minoritetsspråk.

¹¹⁰ NKOO utgörs av ett strukturerat kodsyste­m innehållande begrepp för ordinationsorsaker, behandlingsändamål och kopplingar till enskilda läkemedel, avsett att implementeras som ett dokumentationsstöd i de delar av vårdinfor­mationssystemen som hanterar ordination av läke­medel. Enligt Socialstyrelsens redovisning den 15 december 2022 utgör uppdraget en del av myndighetens arbete med Vision e-hälsa 2025. Vidare framgår att NKOO förvaltas och upp­dateras löpande samt att den är implementerad i ett drygt tiotal regioner.

¹¹¹ Den nationella läkemedelslistan syftar till att ge hälso- och sjukvården, apoteken och patienten samma bild av patientens förskrivna och uthämtade läkemedel. Se vidare lagen (2018:1212) om nationell läkemedelslista.

¹¹² Uppmärksamhetsinformation är den information i en patientjournal som behöver uppmärks­ammas särskilt, exempelvis uppgift om olika medicinska tillstånd och behandlingar eller över­känsligheter.

6.6.2 Särskilda regeringsuppdrag

Regeringen kan besluta uppdrag för myndigheter i särskild ordning, dvs. utanför myndigheternas respektive instruktion, annan författning eller regleringsbrev. Uppdragen kan ges till en eller flera myndigheter. Samverkan med den kommunala sektorn aktualiseras frekvent genom dessa uppdrag och några exempel anges nedan.

Socialstyrelsen

Socialstyrelsen har enligt ett särskilt regeringsuppdrag att genomföra insatser för att främja, stödja och följa upp omställningen i hälso- och sjukvården till en god och nära vård. I uppdraget ingår att kommunicera arbetet med omställningen med olika målgrupper. När uppdraget utförs ska myndigheten föra dialog med bl.a. regioner, kommuner och SKR.¹¹³ Ett annat omfattande uppdrag avser att strategiskt, långsiktigt och kontinuerligt följa upp och föra dialog om hälso- och sjukvårdens tillgänglighet, med fokus på väntetider och vårdköer, se också nedan avsnitt 6.10.3.¹¹⁴

Även uppdrag av jämförelsevis mindre omfång föreskriver samverkan med kommunsektorn. Socialstyrelsens uppdrag att stärka blodverksamheterna innefattar bl.a. att myndigheten ska föreslå hur ett register över blodgivare kan utformas samt att föreslå hur en ändamålsenlig organisering, genom t.ex. centralisering, av blodverksamheten kan genomföras.¹¹⁵ Socialstyrelsen ska när uppdraget utförs föra nära dialog med bl.a. regionerna, NPO medicinsk diagnostik samt SKR. I Socialstyrelsens uppdrag att kartlägga och analysera kommuners och regioners arbete mot välfärdsbrottslighet i hälso- och sjukvården ingår att identifiera vilka möjligheter myndigheterna har att stödja kommuner och regioner i arbetet mot välfärdsbrottslighet och föreslå åtgärder för detta ändamål.¹¹⁶ Uppdraget ska utföras i dialog med SKR och andra relevanta aktörer.

Statens samverkan med kommunsektorn kan också illustreras med exempel avseende försörjningsberedskapen för läkemedel och

¹¹³ Se regeringens beslut den 8 juni 2023 i ärende S2023/01930. Nämnas kan att myndighetens arbete enligt uppdraget i förekommande fall ska samordnas med uppdraget att genomföra insatser för att främja, stödja och följa omställningen till en god och nära vård för att förbättra primärvårdens omhändertagande av psykisk ohälsa (S2022/02309).

¹¹⁴ Se regeringens beslut den 17 mars 2022 i ärende S2022/01664.

¹¹⁵ Se regeringens beslut den 30 juni 2022 i ärende S2022/03176.

¹¹⁶ Se regeringens beslut den 23 november 2023 i ärende S2023/03096.

sjukvårdsprodukter. I mars 2022 uppdrog regeringen åt Socialstyrelsen att identifiera och sammanställa de mest kritiska läkemedlen inför fredstida kriser m.m., i syfte att stärka lagerhållningen av dessa i regionerna.¹¹⁷ Myndigheten skulle vid behov inhämta synpunkter bl.a. från regionerna och SKR. I juni samma år ingick regeringen och SKR en särskild överenskommelse¹¹⁸ enligt vilken regionerna tilldelades medel för att säkerställa tillgång till en månads förbrukning av prioriterade läkemedel utifrån den lista som Socialstyrelsen tagit fram.

Beträffande sjukvårdsprodukter kan nämnas att Socialstyrelsen i december 2022 fick i uppdrag att ta fram underlag för vilka sjukvårdsprodukter som bör omfattas av hälso- och sjukvårdens försörjningsberedskap. Därefter, i februari 2023, fick Socialstyrelsen i uppdrag att med stor skyndsamhet köpa in och lagra de sjukvårdsprodukter som behövs för traumavård i huvudsaklig enlighet med den förteckning som myndigheten tagit fram inom ramen för det tidigare nämnda uppdraget. Vid genomförandet av uppdraget att köpa in och lagra sjukvårdsprodukterna ska Socialstyrelsen föra dialog med berörda aktörer i den utsträckning som myndigheten bedömer är lämpligt, till exempel med kommuner, regioner, Läkemedelsverket och Försvarsmakten.

I avsnitt 10.3.2 redogör utredningen för ytterligare andra uppdrag till Socialstyrelsen som berör krisberedskapsfrågor.

Naturvårdsverket

Naturvårdsverket har ett särskilt uppdrag i förhållande till producentansvaret enligt förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar.¹¹⁹ Kommunerna har uppgifter enligt förordningen. Naturvårdsverket ska enligt uppdraget bland annat följa och analysera hur ändamålsenligt förordningen tillämpas i vissa avseenden. Enligt 12 kap. 2 § nämnda förordning ska Naturvårdsverket inrätta ett forum i vilket berörda kan föra en löpande dialog rörande producentansvaret. I uppdraget anges att Naturvårdsverket genom detta forum särskilt ska inhämta synpunkter från bl.a. kommunerna och SKR.

¹¹⁷ Se regeringens beslut den 31 mars 2022 i ärende S2022/01940.

¹¹⁸ Tilläggsöverenskommelse om försörjningsberedskap för läkemedel staten och SKR, S2023/02112.

¹¹⁹ Regeringens beslut den 30 juni 2022 i ärende M2022/01451.

Post- och telestyrelsen

En begränsad form av samverkan med kommuner och regioner vid utförandet av uppdraget föreligger när beslutet anger att synpunkter ska inhämtas från kommunsektorn. Ett exempel är att Post- och telestyrelsen har fått i uppdrag att öka förutsättningarna för digital inkludering, dvs. öka andelen individer som använder digitala tjänster.¹²⁰ Vid genomförandet av uppdraget ska myndigheten inhämta synpunkter från bl.a. kommuner, regioner och SKR.

6.7 Uppdrag till en funktion inom Regeringskansliet

Regeringen kan också skapa dialog och samverkan med kommunsektorn eller SKR genom att inrätta funktioner inom Regeringskansliet. Det kan vara särskilt viktigt när regeringen bedömer att den har ett större behov av att löpande justera sin styrning inom området eller av att följa utvecklingen, t.ex. i stora och komplexa frågor.

Vilka rättsliga överväganden och överväganden av lämplighetskaraktär som bör göras när man inom Regeringskansliet överväger att låta utomstående delta i ett sådant osjälvständigt organs arbete framgår av promemorian Arbetsgrupper och andra osjälvständiga organ inom Regeringskansliet.¹²¹ Enligt promemorian bör organets sammansättning tydliggöras i beslutet om tillsättande eller genom följdbeslut.

Nationella samordnare som nämns i avsnitt 6.8 kan utgöra exempel på en sådan funktion inom Regeringskansliet. Några ytterligare exempel följer nedan.

Digitaliseringsrådet

Regeringen inrättade 2017 det s.k. Digitaliseringsrådet inom Regeringskansliet i syfte att få en bättre samordning av regeringens arbete i allmänna frågor om digitalisering och effektivt genomförande och

¹²⁰ Regeringens beslut den 25 januari 2024 i ärende Fi2024/00172.

¹²¹ Statsrådsberedningen (2021) Arbetsgrupper och andra osjälvständiga organ inom Regeringskansliet, SB PM 2021:2, s. 6. Med osjälvständiga organ avses sådana tillfälliga organ tillsatta som en del av Regeringskansliet och som organisatoriskt anses vara en del av Regeringskansliet även om utomstående ingår i organet. Konstitutionsutskottet har, när det gäller arbetsgrupper med utomstående deltagare, uttalat att det är viktigt att det finns en tydlig grund för att betrakta ett organ som en del av Regeringskansliet (bet. 2017/18:KU20 och bet. 2018/19:KU10), vilket har med offentlighetsprincipen att göra.

utveckling av regeringens strategiska arbete med digitalisering. Två år senare förlängdes uppdraget och regeringen beslutade bl.a. att rådet ska vara rådgivande i regeringens arbete för att verka för att nå det övergripande målet för digitaliseringspolitiken. Rådet ska vidare enligt regeringens beslut vara sammansatt så att olika aspekter av digitaliseringspolitikens utveckling och genomförande kan belysas ur flera perspektiv. Arbetet i rådet ska enligt regeringens beslut bedrivas i sammanträdesform och protokollföras.¹²² Enligt det senaste beslutet från 2023 om fortsatt arbete för Digitaliseringsrådet bemyndigas statsrådet med ansvar för övergripande frågor om digitalisering och informationsteknik att entlediga respektive förordna rådets ledamöter.¹²³ Rådet består av åtta ledamöter med olika bakgrund och leds av ovan nämnda statsråd. En av ledamöterna i rådet var digitaliseringschef på SKR när denne tillsattes.¹²⁴

Välfärdskommissionen

I december 2019 inrättade regeringen den s.k. Välfärdskommissionen som 2020–2021 hade i uppdrag att identifiera och analysera konkreta åtgärder som kan stärka kommunsektorns förmåga att tillhandahålla välfärdstjänster av god kvalitet i framtiden.¹²⁵

Av regeringens beslut om inrättande av Välfärdskommissionen framgår att kommissionen inrättas inom Regeringskansliet och att den leds av statsrådet Magdalena Andersson. Som ledamöter i kommissionen utsågs även ett antal namngivna statsråd och företrädare för SKR och arbetstagarorganisationer. Till kommissionen knöts en referensgrupp och till stöd för kommissionen och referensgruppen inrättades även ett särskilt kansli inom Regeringskansliet.¹²⁶ I referensgruppen ingick utöver ett antal statssekreterare också representanter från fackförbunden och SKR, bl.a. SKR:s verkställande direktör och SKR:s chefsekonom.

¹²² Regeringens beslut den 9 mars 2017 i ärende N2017/01899/D och beslut den 27 juni 2019 i ärende I2019/01968/D. Se också regeringens beslut om fortsatt arbete för Digitaliseringsrådet den 3 december 2020 i ärende I2020/03141.

¹²³ Regeringens beslut den 25 maj 2023 i ärende Fi2023/01773.

¹²⁴ Regeringskansliets beslut den 25 maj 2023 i ärende Fi2023/01776.

¹²⁵ Se regeringens beslut den 19 december 2019 i ärende Fi2019/04300/K.

¹²⁶ Av bilaga 2 till Välfärdskommissionens slutredovisning till regeringen (2021) framgår bl.a. ändringarna i kommissionens sammansättning samt vilka som förordnats som deltagare och ordförande i referensgruppen.

Av Valfärdskommissionens slutredovisning framgår bl.a. att kommissionen har sammanträtt vid åtta tillfällen och att arbetsformer såväl som organisatoriska strukturer i många delar har prövats för första gången. Det framgår vidare att kommissionens möten har genomförts tematiskt utifrån de fyra prioriterade områdena styrning, kompetensförsörjning och arbetsmiljö, effektivt nyttjande av offentliga resurser samt digitalisering. Av redovisningen framgår att kommissionens referensgrupp vid regelbundna möten har utbytt erfarenheter och information och förberett underlag till kommissionens möten och att denna referensgrupp har haft rundabordsamtal för att fördjupa kommissionens arbete.

6.8 Särskilt om nationella samordnare

Av särskilt intresse för utredningens del är de s.k. nationella samordnarna som utsetts av regeringen eller statsråd på olika områden, och som enligt Statskontoret är en relativt ny företeelse. Enligt Statskontorets definition är en nationell samordnare en person som är utsedd av regeringen för att samordna och genomföra regeringens politik utanför de ordinarie myndighetsstrukturerna.¹²⁷

En nationell samordnare kan utgöra en egen myndighet på samma sätt som en kommitté eller särskild utredare¹²⁸ och då framgår uppdraget av de direktiv som meddelas i samband med att samordnaren tillsatts. Men en nationell samordnare kan också vara anställd inom Regeringskansliet och betraktas som ett osjälvständigt organ inom Regeringskansliet. En samordnare i form av en statlig utredning har en mer fristående roll gentemot regeringen, än en samordnare som är knuten till Regeringskansliet. Det kan vara särskilt viktigt i frågor där avståndet gentemot regeringen bedöms vara viktigt, till exempel när samordnaren får i uppgift att förhandla mellan olika aktörer för att lösa ett konkret problem.¹²⁹

Oavsett val av organisation är uppdragen till nationella samordnare riktat till särskilt utpekade personer som förväntas ha en utåtriktad och pådrivande roll gentemot relevanta aktörer, vilket i många fall innefattar kommuner och regioner. Nationella samordnare saknar

¹²⁷ Statskontoret (2014) Nationella samordnare. Statlig styrning i otraditionella former?, s. 5.

¹²⁸ I Kommittéhandboken (Ds 2000:1) beskrivs kommittén som en myndighet som tillfälligt har bildats för att skaffa underlag för ett politiskt ställningstagande, se s. 9.

¹²⁹ Statskontoret (2014) Nationella samordnare. Statlig styrning i otraditionella former?, s. 19.

dock bestämmanderätt över de aktörer som berörs av uppdraget. I stället är dialog och kommunikation de huvudsakliga verktygen som den nationella samordnaren har till sitt förfogande. Genom det ska samordnaren skapa ett förändringstryck i önskvärd riktning hos kommuner och regioner och andra aktörer. I regeringens direktiv till de samordnare som utredningen beskriver nedan förekommer till exempel skrivningar om att samordnarna ska kommunicera eller fördjupa dialogen med kommuner och regioner, utveckla former för samverkan, främja gemensamma lösningar mellan aktörer, stödja kommuner och regioner, utveckla verktyg och modeller, sprida goda exempel, fördjupa förståelsen för hinder i kommuner och regioner, bidra till lösningar, främja koordinering, m.m.¹³⁰

Det handlar alltså uteslutande om främjande, pådrivande och stödjande insatser gentemot kommunsektorn. Ofta handlar det om att aktörerna dels behöver samverka med varandra, dels att de behöver förändra sina arbetsätt för att regeringens mål ska uppnås. En annat vanligt skäl till att tillsätta en nationell samordnare är att regeringen saknar kontroll över de resurser som krävs för att lösa problemet, till exempel när den är beroende av insatser från kommunsektorn eller från civilsamhället.¹³¹ Nationella samordnare får som regel ett brett och flexibelt mandat vilket enligt Riksrevisionen skapar utrymme för att utveckla och pröva nya idéer, arbetsformer och tillvägagångssätt.¹³²

Nationella samordnare tillsätts ofta inom områden där det krävs insatser på flera förvaltningsnivåer och inom olika verksamhetsområden för att förverkliga regeringens mål. När det gäller Agenda 2030 skriver till exempel regeringen att huvuddelen av arbetet behöver bedrivas i kommuner och regioner för att målen i agendan ska kunna nås. Samtidigt behöver kommunsektorn stöd från staten, till exempel med att ge en tydlig inriktning för arbetet.¹³³

¹³⁰ Baserat på utredningens genomgång av direktiven till Nationell samordnare för arbete för fler platser för verksamhetsförlagd utbildning i sjuksköterskeutbildningen (U 2022:07), Nationell samordnare för frågor om samhällsomställning vid större företagsetableringar och företagsexpansioner i Norrbotten och Västerbotten (N2020/03132) och Nationell samordnare för Agenda 2030 (M 2020:02).

¹³¹ Statskontoret (2014) Nationella samordnare. Statlig styrning i otraditionella former?, s. 21 ff.

¹³² Riksrevisionen (2016) Nationella samordnare som statligt styrmedel, RiR 2016:5.

¹³³ Se Statskontoret (2019) Agenda 2030 i myndigheter, kommuner och regioner. Delrapport, 2019:15.

En annan beteckning på samordnare som regeringen utsett är förhandlingsperson.¹³⁴ Som exempel kan nämnas de uppdrag regeringen beslutat för att samordna statlig transportinfrastruktur med övrig lokal och regional samhällsplanering, dvs. Stockholmsförhandlingen, Sverigeförhandlingen och Större samlade exploateringar.¹³⁵

Enligt Statskontorets kartläggningar har regeringen tillsatt mellan en och fem statliga samordnare per år under perioden 2018–2022, med påverkan på kommunsektorn. Undantaget var 2021 då regeringen inte inrättade någon samordnare alls.¹³⁶ Nationella samordnare har varit vanligast inom Socialdepartementets och Näringsdepartementets områden. De nationella samordnare som regeringen har inrättat under perioden 2018–2022, med påverkan på kommunsektorn, är¹³⁷

- Nationell samordnare för arbete för fler platser för verksamhetsförlagd utbildning i sjuksköterskeutbildningen (dir. 2022:101).
- Nationell samordnare för frågor om samhällsomställning vid större företagsetableringar och företagsexpansioner i Norrbotten och Västerbotten (N2020/03132 och N2022/02328).
- Uppdrag till en förhandlingsperson att omförhandla 2013 års Stockholmsförhandling och Sverigeförhandlingens Stockholmsdel (I2020/02982).
- Nationell samordnare för fysisk aktivitet (dir 2020:40).
- Nationell samordnare för Agenda 2030 (dir. 2020:17).
- Vaccinsamordnare (dir. 2020:59).
- Nationell samordnare för en hållbar kompetensförsörjning inom kommunalt finansierad vård och omsorg om äldre (dir. 2019:77).
- Genomförandet av ett nationellt sammanhållet system för kunskapsbaserad vård (dir 2018:95).

¹³⁴ Konstitutionsutskottet gjorde 2016 en granskning av samordnare inom olika politikområden och kartlade de samordnare som tillsatts under perioden september 2002–juni 2015. Utskottet konstaterade att det under denna period utsetts 60 samordnare. Flera olika beteckningar identifierades, bl.a. förhandlare, förhandlingsperson, nationell samordnare och samordnare.

¹³⁵ Se dir. 2013:22, dir. 2014:106 och dir. 2014:113 samt regeringens beslut den 17 november 2016 i ärende N2016/07177/PBB.

¹³⁶ Statskontoret (2023) Utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2022, s. 125.

¹³⁷ Se Statskontorets rapporter om utvecklingen av statens styrning av kommuner och regioner 2018–2022.

- Nationell samordnare för en välfungerande sjukskrivningsprocess (dir. 2018:27).

Under 2023 tillsattes vidare en nationell samordnare för den sociala barn- och ungdomsvården¹³⁸ och under 2024 en nationell samordnare för utbyggnad av kärnkraften¹³⁹ samt nationell samordnare för digital infrastruktur i hälso- och sjukvården¹⁴⁰.

Det uppdrag som skiljer sig mest i förhållande till övriga är förhandlingspersonen för att omförhandla 2013 års Stockholmsförhandling och Sverigeförhandlingens Stockholmsdel (I2020/02982). Förhandlingspersonen hade i uppdrag att genomföra förhandlingar med Region Stockholm och berörda kommuner med målsättningen att kunna ingå överenskommelser om hanteringen av kostnaderna och villkor för hur avtal om finansiering och medfinansiering av utbyggnad av tunnelbanan samt ökad bostadsbebyggelse i Stockholms län enligt 2013 års Stockholmsförhandling. Förhandlingspersonen hade ett tydligt mandat att företräda staten i förhandlingen med övriga aktörer, samt att presentera en skriftlig överenskommelse, med förbehåll för regeringens och riksdagens godkännande.¹⁴¹

Utredningen redogör nedan för några nationella samordnare i form av en särskild utredare respektive några nationella samordnare som funktion inom Regeringskansliet. Därutöver redogör utredningen för några utredare, som utan att vara nationella samordnare, haft uppdrag att verka pådrivande gentemot kommuner och regioner. Det finns också exempel på nationella samordnare som inte är tillsatta av regeringen utan av t.ex. SKR.¹⁴² Dessa kommer utredningen inte att beröra.

Nationell samordnare i form av en särskild utredare

Det statliga kommittéväsendet har en lång tradition i Sverige. Utredningsväsendet berörs dock inte särskilt i regeringsformen. Skälet till detta är att utredningsväsendet normalt sett är ett led i beredningen av regeringsärendena, och hur detta ska gå till är en angelägenhet för regeringen.¹⁴³ I det avseendet har regeringen stort utrymme att använda

¹³⁸ Regeringens beslut den 7 december 2023 i ärende S2023/03211.

¹³⁹ Dir. 2024:1.

¹⁴⁰ Regeringens beslut den 22 januari 2024 i ärende S2024/00100.

¹⁴¹ Regeringens beslut den 20 november 2020 i ärende I2020/02982.

¹⁴² Exempelvis SKR:s nationella cancersamordnare.

¹⁴³ Se bl.a. bet. 2016/17:KU10 s. 59.

kommittéväsendet på det sätt som den anser är ändamålsenligt i det enskilda fallet.

Kommittéväsendet, eller utredningsväsendet, består huvudsakligen av kommittéer och särskilda utredare men andra beteckningar på dessa som t.ex. samordnare och delegation förekommer också. Bestämmelserna i kommittéförordningen (1998:1474) tillämpas på kommittéer och särskilda utredare som har tillkallats på grund av ett regeringsbeslut och som har ett utredningsuppdrag. Enligt Kommittéhandboken har kommittéerna till uppgift att ta fram fakta, analysera dem och lägga fram förslag.¹⁴⁴

Statskontoret konstaterar i en analys av hur kommittéformen används på otraditionella sätt att:

Departementen ser flera fördelar med att använda kommittéformen för olika typer av verksamheter. Kommittéer är enkla att inrätta och avveckla, billiga i drift och förenar status som myndighet med en närhet till Regeringskansliet. Kommittéformen fungerar på så sätt som en enklare och mer flexibel version av en förvaltningsmyndighet, en slags ”myndighet light”.¹⁴⁵

Statskontoret konstaterar vidare att den otraditionella användningen av kommittéformen är en kreativ förvaltningspolitisk lösning, men att den kan innebära risker, bland annat i form av bristande transparens och otydliga ansvarsförhållanden.¹⁴⁶

Det kan här tilläggas att företrädare för kommuner och regioner, ofta genom SKR, som regel deltar som experter eller sakkunniga i de utredningar som berör kommunsektorn.

Exempel på nationella samordnare i form av en särskild utredare är dels den nationella samordnaren för Agenda 2030 och den nationella samordnaren för arbetet för fler platser för verksamhetsförlagd utbildning (VFU) i sjuksköterskeutbildningen, mer om dessa nedan.

¹⁴⁴ En mer utförlig redovisning av kommittéer och särskilda utredare finns bl.a. i bet. 2015/16:KU10.

¹⁴⁵ Statskontoret (2019) Udda fåglar i kommittéväsendet – En studie av otraditionella kommittéer, s. 21 f.

¹⁴⁶ Statskontoret (2019) Udda fåglar i kommittéväsendet – En studie av otraditionella kommittéer, s. 21 f.

En nationell samordnare för Agenda 2030

Regeringen beslutade den 20 februari 2020 att tillsätta en särskild utredare, som skulle fungera som nationell samordnare och stödja regeringen i arbetet med att genomföra Agenda 2030 och FN:s globala mål för hållbar utveckling nationellt (dir. 2020:17).

Agenda 2030 förhandlades fram 2015 inom FN:s generalförsamling. Agendan är en handlingsplan med mål för omställning till ett hållbart samhälle för människorna, planeten och välbefindandet.¹⁴⁷ För att genomföra de mål som satts upp inom ramen för agendan i Sverige krävs samordning och samverkan mellan många olika samhällsaktörer. Regeringen skriver i propositionen om Sveriges genomförande av Agenda 2030 att i princip samtliga mål i Agenda 2030 kan anses ha koppling till den verksamhet som bedrivs på lokal och regional nivå.¹⁴⁸ Mot denna bakgrund är kommuner och regioner nyckelaktörer i genomförandet av agendan.

Den nationella samordnaren för Agenda 2030 har haft en pådrivande roll i förhållande till aktörerna. Enligt regeringens direktiv skulle samordnaren stärka, främja och fördjupa de olika aktörernas arbete med att genomföra agendan, genom att samverka med kommuner och regioner, regionala och lokala aktörer, näringsliv och det civila samhället. Samordnaren skulle vidare verka för att det, vid behov, tas fram underlag för nya relevanta initiativ och åtgärder som stärker bl.a. kommunsektorn och som bidrar till att förbättra måluppfyllelsen. Samordnaren har tillhandahållit till exempel metoder, arbetssätt och metodutveckling till berörda aktörer, för att stödja arbetet med omställningen i enlighet med målen. Samordnaren har också utgjort ett nav i Agenda 2030-nätverket som utgör en frivillig sammanslutning av aktörer som berörs av strategin, både kommunsektorn samt civilsamhälle, trossamfund och näringsliv.

Den nationella samordnaren för Agenda 2030 tog 2021 initiativ till en pilot – Pilot regional samordning – för att tillsammans med statliga nationella myndigheter och länsstyrelser utveckla bättre regional samordning. I piloten ingick fem länsstyrelser samt åtta statliga myndigheter. Inom ramen för detta arbete har det tagits fram ett förslag på en övergripande samverkansmodell som handlar om att skapa en struktur för att på regional och kommunal nivå bättre samordna

¹⁴⁷ Se prop. 2019/20:188.

¹⁴⁸ Se prop. 2019/20:188.

statlig sektor avseende barn och unga som ska fungera ”bortom enskilda regeringsuppdrag och enskilda politikområden”. Modellen står enligt samordnarens beskrivning på två ben, dels länsstyrelsernas befintliga kommundialoger, dels en nyinrättad samlingsplats för regional samordning. Syftet är att genom dessa forum fånga upp kommuners efterfrågan och behov av stöd samt att mer samordnat nå ut med nationella myndigheters stöd till kommunerna.¹⁴⁹

I betänkandet *Organisera för hållbar utveckling* (SOU 2023:14) lämnas förslag om en mer långsiktig myndighetsstruktur i syfte att öka takten i omställningen. Samordnaren föreslår bl.a. att regeringen preciserar och förlänger samordnarfunktionen till och med 2030 och framhåller att en samordnare kan bidra till och driva på att fler aktör gör mer och att denne kan arbeta mot en bredd av aktörer. Möjligheten att uppnå resultat är emellertid enligt samordnaren beroende av den frihet som en samordnarfunktion får. I betänkandet hänvisas till en granskning från Riksrevisionen som pekar på att det är just flexibilitet som utgör de nationella samordnarnas styrka i förhållande till andra styrmedel. Samordnaren föreslås även fortsättningsvis vara placerad inom utredningsväsendet.¹⁵⁰

Nationell samordnare för arbetet för fler platser för verksamhetsförlagd utbildning (VFU) i sjuksköterskeutbildningen

Den 1 juli 2022 tillsatte regeringen en särskild utredare i form av en nationell samordnare som har haft i uppdrag att stödja universitet och högskolor, hälso- och sjukvårdshuvudmän och vårdgivare i deras arbete att tillhandahålla lärandemiljöer av hög kvalitet i hälso- och sjukvården och samordna arbetet i landet (U 2022:07). Syftet har varit att öka tillgången till platser där studenter kan genomföra sin verksamhetsförlagda utbildning (VFU) så att fler utbildningsplatser kan erbjudas. Samordnaren har haft både ett samordnande uppdrag i förhållande till stat och kommunsektor och ett utredande uppdrag, att analysera nuvarande ordning för samarbeten om VFU-platser och vid behov ta fram förslag i syfte att undanröja hinder. Samordnaren har också haft i uppdrag att sprida goda exempel.

¹⁴⁹ Se slutredovisningen av Nationella samordnaren för Agenda 2030 (2024) Omställningen kräver systemförändringar och mobilisering nu!, bilaga 4.

¹⁵⁰ SOU 2023:14 s. 51 f. och 75 f. Se också slutredovisningen av Nationella samordnaren för Agenda 2030 (2024) Omställningen kräver systemförändringar och mobilisering nu!

Bakgrunden till uppdraget är att flera lärosäten inte har lyckats bygga ut sjuksköterskeutbildningen, trots ett relativt högt söktryck och mer medel till ytterligare utbildningsplatser. Ett av skälen är bristen på platser där studenterna kan genomföra sin VFU. Tillgången till VFU-platser i vården, såväl regional, kommunal och i enskild regi, är en förutsättning för att utbildningarna ska kunna genomföras och därmed avgörande för en långsiktigt hållbar kompetensförsörjning i hälso- och sjukvården. Förslaget att inrätta en statlig samordnare kom från Valfärdskommissionen.

Den nationella samordnaren lämnade i januari 2024 betänkandet Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen (SOU 2024:9). I avsnitt 11.7 finns en närmare beskrivning av samordnarens förslag i sak.

Nationella samordnare som funktion inom Regeringskansliet

Som nämnts ovan behöver en nationell samordnare inte nödvändigtvis utgöra en kommitté eller särskild utredare. Dessa kan också utgöra en funktion inom Regeringskansliet. Ett beslut om att tillsätta en samordnare inom Regeringskansliet kan fattas på regeringsnivå eller på departementsnivå. Det förekommer också att en samordnare tillsätts genom att en tjänsteman anställs som ämnessakkunnig i Regeringskansliet.

Fördelen med en placering inom Regeringskansliet, jämfört med en statlig utredning, är närheten till regeringen och de politiska besluten. Men precis som nationella samordnare i form av en statlig utredning har samordnare som en funktion inom Regeringskansliet i uppdrag att verka pådrivande, att förhandla mellan parter eller att utreda frågor med koppling till sitt uppdrag.

Ett exempel på en nationell samordnare inom Regeringskansliet är samordnaren för näringslivets hållbara omställning och samhällsomvandlingen i Norrbottens och Västerbottens län. Ett annat exempel är den nationella samordnaren för digital infrastruktur i hälso- och sjukvården. Mer om dessa nedan.

Samordnare för näringslivets hållbara omställning och samhällsomvandlingen i Norrbottens och Västerbottens län

Regeringen tillsatte 2020 en samordnare för frågor om samhällsomställningen för större företagsetableringar och företagsexpansioner i Norrbotten och Västerbotten.¹⁵¹ Uppdraget förlängdes i december 2022 och slutredovisades senast 30 juni 2023. Samordnaren utgjorde en funktion inom Regeringskansliet (inledningsvis knuten till Näringsdepartementet och därefter till Klimat- och näringslivsdepartementet). Avsikten var att samordnaren skulle säkerställa att de insatser som görs på nationell, regional och lokal nivå var koordinerade och kompletterade varandra på ett ändamålsenligt sätt. Bakgrunden till uppdraget var att de investeringar som näringslivet har aviserat i Norrbotten och Västerbotten behövde mötas med offentliga investeringar på kommunal och regional nivå, till exempel bostäder, Va-nät, skolor, vård och infrastruktur till ny bebyggelse och industrianläggningar. Samordnaren skulle utforma långsiktigt hållbara former för samverkan där myndigheter, kommuner, regioner och andra aktörer utifrån sina roller och ansvar gemensamt skulle kunna ta arbetet vidare.¹⁵²

De arbetsformer som samordnaren utformade har byggt på att föra samman aktörer som berörs och behöver agera för att företagsexpansionerna ska kunna bli verkliga, öka engagemanget och få aktörerna att känna sig delaktiga i en större omställning. För att få till en mer strategisk samverkan har samordnaren bland annat haft möten och satt samman arbetsgrupper inom olika nyckelområden, till exempel kompetens, bostäder och attraktion. Dialoger och möten har skett i olika konstellationer med kommuner, regioner, näringsliv och länsstyrelser samt ett stort antal statliga myndigheter. Ett exempel är en gemensam konferens arrangerad av Näringsdepartementet, de båda länsstyrelserna och Skellefteå kommun under 2021. Under konferensen deltog flera statsråd, ett stort antal myndigheter, kommuner, företag och intresseorganisationer.

Samordnarens placering på Regeringskansliet har enligt samordnaren inneburit regelbundna avstämningar och dialog om arbetet, på enhetsnivå eller med statssekreteraren. Det har också inneburit kon-

¹⁵¹ Regeringens beslut den 23 december 2020 i ärende N2020/03132 och regeringens beslut den 15 december 2022 i ärende N2022//02328.

¹⁵² Regeringens beslut den 15 december 2022 i ärende N2022//02328.

takt med andra departement, för mer specifika frågor under arbetets gång.¹⁵³

Nationell samordnare för digital infrastruktur i hälso- och sjukvården

Regeringen tillsatte i januari 2024 en nationell samordnare med uppdrag att bl.a. analysera och föreslå åtgärder som möjliggör en nationell digital infrastruktur för hela hälso- och sjukvården. Av uppdraget framgår att det saknas en nationell digital infrastruktur som omfattar samtliga vårdgivare som berörs av hälso- och sjukvårdslagen och tandvårdslagen och att detta bl.a. har lett till åtskilliga separata lösningar runt om i landet som försvårar kommunikationen mellan olika it-system. Det innebär att nödvändiga uppgifter inte alltid följer med patienten i olika kontakter med vården. Arbetet ska bedrivas genom att informera om regeringens arbete med nationell digital infrastruktur och föra dialog med berörda aktörer. Samordnaren ska inhämta synpunkter från bl.a. kommuner, regioner och SKR.

Utredare med uppdrag att verka pådrivande gentemot kommuner och regioner

Som nämnts ovan använder regeringen utredningsväsendet i olika syften utöver de traditionella, dvs. att utreda och lämna förslag till ny eller förändrad lagstiftning. Nationella samordnare är ett exempel på hur utredningsväsendet används för att verka pådrivande i en viss riktning, i frågor där regeringen är beroende av medverkan från kommuner och regioner. Men det finns även utredningar som får i uppdrag

¹⁵³ Näringsdepartementet (2022) Rapport från samordnaren för samhällsomställning vid större företagsetableringar och företagsexpansioner i Norrbotten och Västerbotten, s. 14. Regeringen fattade i juni 2023 beslut om att ge den nationella samordnaren ett internt uppdrag (dock inte som nationell samordnare), se regeringens beslut den 29 juni 2023 i ärende LI2023/02853 och LI2023/02240. Enligt uppgifter på regeringens webbplats, <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2023/06/utredare-ska-underlatta-samhallsbyggande-i-norrbotten-och-vasterbotten/>, hämtad den 3 mars 2024, Utredaren ska för regeringens räkning främja koordinering av statliga insatser som verkar möjliggörande för hållbart samhällsbyggande och snabb befolkningsutveckling i Norrbottens län och Västerbottens län, i den samhällsomvandling som sker med anledning av större företagsetableringar och företagsexpansioner. Uppdraget innebär en fortsättning på det tidigare uppdraget med samma namn och syftet är fortsatt att underlätta för de kommuner som berörs av omställningen i de två länen att planera, bygga och förvalta hållbara och växande samhällen. Uppdraget ska redovisas senast den 1 juni 2024.

att verka pådrivande, utan att utgöra nationella samordnare. Nedan beskrivs några exempel på sådana utredningar, nämligen Delegationen för unga och nyanlända till arbete (Dua), Kommunperspektivutredningen samt Försöksverksamhetskommittén.

Dua

Ett exempel på en främjande och mer operativt inriktad kommitté med beteckningen delegation är Dua. Statskontoret har konstaterat att kommittéväsendet har kommit att vidga sig långt utanför det traditionella utredningsarbetet och kategoriserar denna som en otraditionell kommitté i gruppen främjande, stödjande och pådrivande.¹⁵⁴

Arbetsmarknadspolitiken är i huvudsak ett statligt ansvar, men kommunerna är på olika sätt aktiva inom området bl.a. med anledning av sina åligganden inom socialtjänsten och utbildningsområdet. Dua har under flera års tid haft i uppdrag att främja samverkan mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen. Regeringen tillsatte delegationen 2014 för större genomslag för arbetsmarknadspolitiska insatser mot ungdomsarbetslösheten på lokal nivå.¹⁵⁵ Uppdraget utökades under 2017 till att även omfatta samverkan om nyanlända.¹⁵⁶ Delegationens uppdrag har varit att främja statlig och kommunal samverkan och utveckling av nya samverkansformer, med syftet att bidra till minskad ungdomsarbetslöshet och effektivisering av nyanländas etablering i arbetslivet. Duas främsta verktyg för att främja samverkan har varit lokala överenskommelser mellan, i första hand, kommuner och Arbetsförmedlingen. Delegationen har också inom ramen för sitt uppdrag kunnat besluta om statsbidrag till kommuner.¹⁵⁷ Som ledamöter i utredningen förordnades företrädare för bl.a. SKR och flera statliga myndigheter.

I februari 2023 överlämnade delegationen sitt slutbetänkande På egna ben – Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden (SOU 2023:7). Delegationen anger bl.a. att Duas uppdrag, jämfört med många andra utredningar med främjande uppdrag, har haft konkreta och operativa inslag och att det inte bara handlat om att främja att samverkan kommer till stånd, utan också att verka

¹⁵⁴ Statskontoret (2019) Udda fåglar i kommittéväsendet – En studie av otraditionella kommittéer, s. 39.

¹⁵⁵ Se dir. 2014:157.

¹⁵⁶ Se dir. 2017:20.

¹⁵⁷ Se förordningen (2015:502) om viss samverkan om unga och nyanlända.

för hur samverkan ska bedrivas. Det har vidare varit tvärsektorielt. Delegation poängterar att den har verkat i gränssnittet mellan Arbetsförmedlingen och självständiga kommuner och att det kommunala självstyret varit en given förutsättning. Utgångspunkten har således varit i princip att kommunernas samverkan med Arbetsförmedling varit frivillig, även om det funnits en rad starka strukturella, inte minst ekonomiska, incitament för kommunen att samverka.¹⁵⁸

Stärkt kapacitet genom kommunsammanläggningar (Kommunperspektivutredningen)

Regeringen gav den 30 mars 2023 en särskild utredare i uppdrag att undersöka kommuners intresse för att inleda ett arbete med frivilliga sammanläggningar och lämna förslag till åtgärder som bedöms kunna bidra till att processer om sammanläggningar påbörjas. Sammanläggningarna syftar till att långsiktigt stärka kommunernas kapacitet att hantera det kommunala uppdraget, och därmed upprätthålla och utveckla en god kommunal service i hela landet.¹⁵⁹

I uppdraget nämndes inte begreppet samordnare, men den särskilda utredarens uppgifter hade likheter med uppdrag som nationella samordnare har fått. Utredaren skulle bland annat i dialog med kommuner undersöka intresset för frivilliga sammanläggningar, lämna förslag till statligt stöd som kan erbjudas enskilda kommuner för att påbörja ett arbete med sammanläggningar samt bedöma förutsättningarna för att fortsätta arbetet med sammanläggningar. Utredaren skulle stödja och vid behov delta i diskussioner mellan enskilda kommuner om frivilliga sammanläggningar, redovisa kommunernas intresse för sammanläggningar och de skäl som kommunerna anför för eller emot att påbörja processer med sammanläggningar. Skillnaden gentemot traditionella nationella samordnare är möjligen att det i uppdraget saknades andra centrala aktörer, till exempel näringsliv eller civilsamhälle, som behövde samordnas eller arbeta tillsammans för att nå regeringens mål.

Utredningen lämnade i januari 2024 sitt slutbetänkande.¹⁶⁰

¹⁵⁸ Se SOU 2023:7 s. 29 ff. I rapporten Samverkan med kommuner och Delegationen för unga och nyanlända till arbete – slutredovisning (15 mars 2023, Af-2022/0036 1681) redovisar Arbetsförmedlingen sitt arbete på detta område.

¹⁵⁹ Dir. 2023:46.

¹⁶⁰ Se SOU 2024:6.

Försöksverksamhetskommittén

I november 2021 tillsatte regeringen en särskild utredare med uppgift att främja försöksverksamheter i kommuner och regioner. Syftet med utredningen var att öka kommunernas och regionernas kapacitet att hantera de samhällsutmaningar de står inför. Genom ett samlat arbete med försöksverksamhet skulle staten kunna bidra till att hitta lösningar och etablera nya arbetssätt för kommuner och regioner att hantera utmaningarna. Utredningen skulle bland annat identifiera uppslag till försöksverksamheter, bedöma om, och i så fall hur, staten bör främja och stödja försöksverksamheterna, analysera vilka hinder som staten kan och bör undanröja för att möjliggöra genomförandet av försöksverksamheterna, och lämna nödvändiga författningsförslag och eventuellt föreslå andra statliga insatser. Utredningen lämnade i december 2023 sitt slutbetänkande.¹⁶¹

6.9 Särskilt om nationella strategier och handlingsplaner

Nationella strategier och handlingsplaner används ofta för s.k. tvärssektoriella frågor, som kräver insatser på flera förvaltningsnivåer och inom olika verksamhetsområden för att förverkliga regeringens mål.¹⁶² I dessa kan regeringen uttrycka vad den vill uppnå inom ett visst område. Regeringen är inte sällan beroende av kommuner och regioner för att få genomslag för de mål och de åtgärder som den uttrycker i en strategi eller handlingsplan.

Processen för att ta fram en strategi eller handlingsplan innefattar ibland en dialog och överläggning om hur ansvaret ska fördelas mellan aktörer och hur åtgärder ska finansieras. I så fall kan processen för att ta fram strategier och handlingsplaner vara lika viktig som själva slutprodukten, eftersom den får aktörerna att kraftsamla kring en fråga i termer av roller, ansvarsfördelning och behoven av samordning.

Även om begreppen strategi och handlingsplan saknar formell status, kan de i vissa fall enligt Statskontoret ändå fungera som formella styrmedel, om de utformas som propositioner och beslutas av

¹⁶¹ Se dir. 2021:110 och SOU 2023:94.

¹⁶² I Statskontoret (2018) Strategier och handlingsplaner. Ett sätt för regeringen att styra? anges att det inte finns några avgörande skillnader mellan dokument som kallas strategier och de som kallas handlingsplaner.

riksdagen. Men de flesta strategier och handlingsplaner beslutas av regeringen och publiceras av Regeringskansliet. Nationella strategier och handlingsplaner används inom i princip alla politikområden men är särskilt vanliga för sociala frågor och näringslivsfrågor.¹⁶³

Utredningen återkommer i avsnitt 11.6 till att strategierna behöver kopplas till konkreta styråtgärder beslutade inom ramen för regeringens ordinarie rutiner och att åligganden för kommuner och regioner måste beslutas med stöd av lag.

Utredningen beskriver nedan några strategier som berör kommunsektorn, för att ge några exempel på hur styrmedlet används som dialogverktyg mellan stat och kommunsektorn. I kapitel 7 redogör utredningen vidare för den nationella strategin för att stärka det brottsförebyggande arbetet (avsnitt 7.1.3), i den nationella biblioteksstrategin (avsnitt 7.3.3) och den nationella strategin för hållbar regional utveckling i hela landet (avsnitt 7.4.2).

Nationell strategi mot våldsbejakande extremism och terrorism

Regeringen beslutade i januari 2024 en nationell strategi mot våldsbejakande extremism och terrorism. I denna skrivelse anförs bl.a. att bekämpning av våldsbejakande extremism och terrorism fortsatt kommer vara en prioriterad fråga och åtgärder som regeringen vidtar avser främst att skapa förutsättningar för att myndigheter, kommuner och andra aktörer i samhället ska kunna bedriva ett effektivt och kunskapsbaserat arbete.¹⁶⁴

Nationell strategi mot organiserad brottslighet

Regeringen beslutade i februari 2024 en nationell strategi mot organiserad brottslighet. I denna anges att brottsligheten måste bekämpas med hela samhällets samlade förmåga och att fördjupad samverkan mellan statliga myndigheter, kommuner, regioner, näringsliv och civilsamhälle är viktigt. Det anges att bekämpningen av organiserad brottslighet kräver en större gemensam problemförståelse hos statliga myndigheter, kommuner och regioner och en högre grad av mobilisering i samhället i stort. Regeringens arbete handlar enligt strategin

¹⁶³ Statskontoret (2018) Strategier och handlingsplaner. Ett sätt för regeringen att styra?, s. 5 f.

¹⁶⁴ Skr. 2023/24:56 s. 14 f.

till stor del om att skapa förutsättningar för myndigheter, kommuner och andra aktörer i samhället att bedriva ett effektivt arbete. Vid sidan av det arbete som initieras av regeringen är det enligt regeringen av stor betydelse hur myndigheter, kommuner och regioner, näringsliv, civilsamhälle och andra aktörer agerar inom ramen för sitt eget beslutsmandat och ansvarsområde. Såvitt gäller inriktningen för det fortsatta arbetet anger regeringen att strukturerna för samverkan mellan ansvariga aktörer för att förebygga och avbryta ungas kriminalitet ska utvecklas och effektiviseras. Det anges vidare SKR som medlemsorganisation kan vara ett viktigt stöd i arbetet med att höja kompetensen kring att förebygga och arbeta mot utnyttjande av välfärden inom kommuner och regioner.¹⁶⁵

Regeringens strategi för att minska och motverka segregation

Regeringen beslutade 2018 en långsiktig strategi för att minska och motverka segregation.¹⁶⁶ Strategin anger regeringens målsättning och inriktning på området för perioden 2018–2028. Strategin pekar ut fem prioriterade områden, varav två ligger under kommuners huvudmannaskap (utbildning och boende). Resterande områden är i huvudsak statliga åtaganden (arbetsmarknad, demokrati, civilsamhälle och brottslighet).

Strategin slår fast att aktörer på alla nivåer behöver ha ett sektorsövergripande arbetssätt där man kan hantera målkonflikter som kan uppstå i arbetet med en komplex fråga, vilket kräver samverkan och samordning. Strategin anger till exempel att 27 statliga myndigheter har relevans i arbetet mot segregation. För att arbeta mer effektivt krävs att statliga aktörer är samordnade, samtidigt som kommuner och regioner behöver involveras och känna delaktighet för att insatserna på området ska dra åt samma håll.

I arbetet med att ta fram strategin har regeringen inhämtat synpunkter från berörda aktörer, däribland kommuner och regioner. Under 2018 hölls samråd med kommuner, regioner och statliga myndigheter följt av samråd med ett så kallat sakråd med representanter för civilsamhället, högskolor och forskningsinstitut. Regeringen skriver att strategin syftar till att förtydliga statens roll i arbetet för att minska

¹⁶⁵ Skr. 2023/24:67.

¹⁶⁶ Regeringens beslut den 28 juni 2018 i ärende Ku2018/01462/D.

och motverka segregation, och uppmuntrar kommuner och regioner att använda strategin som utgångspunkt för arbetet på kommunal och regional nivå. Genom de mål och insatser som regeringen definierar i strategin möjliggörs en tydligare styrning och en bättre uppföljning, enligt regeringen. Regeringen har också beslutat en handlingsplan knuten till strategin som sammanfattar de styrmedel och insatser som görs inom ramen för strategin.

Nationella planer aviserade i Tidöavtalet

I det s.k. Tidöavtalet aviserades ett flertal planer på hälso- och sjukvårdsområdet. Regeringen fattade därefter beslut om flera uppdrag till Socialstyrelsen, bl.a. om förslag till en nationell plan för förlossningsvården (S2023/00406), förslag till en nationell plan för att minska bristen på vårdplatser inom hälso- och sjukvården (S2023/00679), samt förslag till en nationell plan för hälso- och sjukvårdens kompetensförsörjning (S2023/00256). När det gäller uppdraget i fråga om förlossningsvården anges att Socialstyrelsen ska inhämta synpunkter från bl.a. SKR och berörda huvudmän och när det gäller uppdraget i fråga om kompetensförsörjning ska myndigheten inhämta synpunkter från och ha dialog med bl.a. kommuner och regioner. Socialstyrelsen ska när det gäller uppdraget i fråga om bristen på vårdplatser föra dialog med bl.a. berörda huvudmän och SKR. Mer om dessa uppdrag och planer i avsnitt 7.5.2.

6.10 Särskilt om dialogforum och dialoguppdrag

Regeringen kan inrätta särskilda dialogforum och initiera informationsutbyten för att på så vis åstadkomma samverkan, vilket gjorts dels inom området regional utveckling, dels mer informellt inom kulturområdet. Även Valfärdskommissionen bör nämnas som ett exempel på ett särskilt dialogforum av mer övergripande karaktär. Utredningen redogör i avsnitt 6.10.1 för dialogforum på nationell nivå. Det finns också dialogforum som inrättats inom en myndighet, antingen med stöd av en förordning eller genom ett särskilt regeringsuppdrag. Dessa redogör utredningen för i avsnitt 6.10.2. Slutligen kan också statliga myndigheter få i uppdrag av regeringen att erbjuda kommuner och regioner att delta i olika dialoger, se avsnitt 6.10.3. I avsnitt 9.1

och 9.2 redogör utredningen för de överläggningar som sker mellan regeringen och SKR samt mellan Regeringskansliet och SKR om finansieringsprincipen. Utredningen redogör inte närmare för de många informella överläggningar mellan Regeringskansliet och SKR som sker löpande och i olika konstellationer och inte heller för enskilda statsråds dialoger med företrädare för kommunsektorn på sina respektive områden eller sådana dialogforum som myndigheter inrättar på eget initiativ.

6.10.1 Dialogforum och informationsutbyten på nationell nivå

Forum för hållbar regional utveckling 2022–2030

Regeringen beslutade i februari 2022 att inrätta Forum för hållbar regional utveckling 2022–2030, som ska vara en del av Regeringskansliet.¹⁶⁷ Enligt beslutet ska forumet vara en mötesplats för formaliserad dialog och samverkan om långsiktiga och strategiska frågor av betydelse för hållbar regional utveckling mellan regeringen respektive regionerna och Gotlands kommun. Det ska bestå av ett forum för dialog och samverkan på politisk nivå, Politikerforum, och ett för dialog och samverkan på tjänstemannanivå, Tjänstepersonsforum. Mer om detta i avsnitt 7.4. Utöver ovanstående finns andra forum som inrättats på frivillig väg, t.ex. Reglab¹⁶⁸ och SKR:s forum Regional kontakt, som utredningen inte kommer att beröra närmare.

Politisk dialog på kulturområdet

Kultursamverkansmodellen, som har varit i kraft sedan 2011, är en modell för fördelning av statliga medel till regional kulturverksamhet. Det är även en modell för ökad samverkan mellan de parter som berörs av modellen kring frågor inom kulturområdet. Kulturministern, bjuder årligen sedan 2013 in till dialog om kultursamverkansmodellen med regionala politiker. Antalet möten per år har varierat. Från början hölls ett möte per år men från 2019 utökades antalet tillfällen

¹⁶⁷ Regeringens beslut den 17 februari 2022 i ärende N2022/00420.

¹⁶⁸ Ett forum för lärande om regional utveckling som drivs gemensamt av 23 medlemmar som inkluderar samtliga 21 regioner, SKR, Vinnova och Tillväxtverket. Mer om detta, se Reglabs webbplats, <https://www.reglab.se/om-reglab/>, hämtad den 13 april 2023.

till två per år.¹⁶⁹ Två politiker från varje region samt SKR ges möjlighet att delta i dialogen och lyfta frågor och ge synpunkter på frågor om regional kulturverksamhet. Dialogen har innefattat presentationer av rådande läge och samarbetsformer samt gett utrymme för samtal om generella prioriteringar och utvecklingsmöjligheter för modellen som helhet. Den nationella dialogen har även behandlat ämnen som hur statlig och regional kulturpolitik förhåller sig till andra politikområden som t.ex. närings-, utbildnings- och folkhälsopolitik. Agendan bereds som regel med SKR inför mötena. I jämförelse med motsvarande möten på området regional utveckling, har agendan hållits förhållandevis kort och öppen.¹⁷⁰

Detta dialogforum är inte formaliserat, vilket varit föremål för debatt. Kultursamverkansutredningen ansåg att det vore önskvärt med ytterligare och mer systematisk dialog på politisk nivå och föreslog i sitt slutbetänkande att den nationella dialogen bör utvecklas genom att större fokus läggs på de politiska träffarna, till vilka även ett urval kommuner bör bjudas in. Utredningen föreslår vidare att Statens kulturråd bör få i uppdrag att förbereda dessa.¹⁷¹ Även SKR anser att den nationella dialogen bör ges en tydligare och bredare strategisk inriktning. SKR föreslår även att dialogforumet bör formaliseras.¹⁷²

Välfärdskommissionen

Som nämnts ovan i avsnitt 6.7 inrättade regeringen 2019. Välfärdskommissionen som en funktion inom Regeringskansliet.¹⁷³ Kommissionen slutredovisade sitt arbete i december 2021. Kommissionen bestod av regeringsföreträdare samt representanter från SKR och arbetstagarorganisationer och fungerade alltså som ett dialogforum på hög nationell nivå. Enligt regeringens beslut om inrättade skulle kommissionen samla företrädare för stat, kommuner, regioner och arbetstagarorganisationer. Kommissionen hade även en referensgrupp som i sin tur också utgjort ett dialogforum och i vilket parterna vid regelbundna möten utbytt erfarenheter och information.¹⁷⁴

¹⁶⁹ Under covid 19-pandemin bjöd regeringen till digitala möten tre gånger per år.

¹⁷⁰ Se SOU 2023:58 s. 55 f. och

<https://skr.se/skr/skolakulturfritid/kulturfritid/regionalkultur/kultursamverkansmodellen.8619.html>, hämtad den 20 januari 2023 samt uppgifter från Regeringskansliet.

¹⁷¹ Se SOU 2023:58 s. 228 f.

¹⁷² SKR (2020) Ståndpunkter gällande kultursamverkansmodellen, s. 5 f.

¹⁷³ Se regeringens beslut den 19 december 2019 i ärende Fi2019/04300/K.

¹⁷⁴ Välfärdskommissionens slutredovisning till regeringen (2021).

6.10.2 Dialogforum inom en myndighet

Kommuner och regioner är även representerade i flera organ med anknytning till olika statliga myndigheter med ansvar för nationell eller lokal samordning. Vissa organ har inrättats med stöd av bestämmelser i en förordning eller med anledning av ett uppdrag från regeringen. Nedan finns några exempel på sådana forum. Urvalet har inte gjorts systematiskt och är inte heller heltäckande.

Nationella vårdkompetensrådet

Nationella vårdkompetensrådet är ett rådgivande organ inom Socialstyrelsen som inrättades i januari 2020 genom bestämmelser i Socialstyrelsens instruktion. Rådet består av en ordförande och 13 andra ledamöter som utses av regeringen och som representerar bl.a. regionerna, kommunerna, lärosäten, Socialstyrelsen och Universitetskanslersämbetet. Rådet ska bidra till en god planering av vårdens kompetensförsörjning genom att bl.a. göra samlade bedömningar av kompetensförsörjningsbehoven och stödja beslutsfattare och andra berörda aktörer på nationell och regional nivå i frågor av betydelse för kompetensförsörjningen när det gäller hälso- och sjukvårdspersonal. Rådet ska också åstadkomma samverkan mellan och föra dialog med berörda aktörer.¹⁷⁵ Rådet har genom ett särskilt beslut fått i uppdrag att ta fram förslag till en nationell plan för att förbättra hälso- och sjukvårdens kompetensförsörjning.¹⁷⁶ Socialstyrelsen redovisar årligen rådets vidtagna åtgärder och aktiviteter till Regeringskansliet.

Den nationella samordningsgruppen för dricksvatten

Livsmedelsverket ska enligt bestämmelser i livsmedelsförordningen leda en samordningsgrupp som ska verka för en trygg och säker dricksvattenförsörjning. Den nationella samordningsgruppen för dricksvatten leds av Livsmedelsverkets generaldirektör, eller den som denne sätter i sitt ställe, och består i övrigt av företrädare för Boverket, Folkhälsomyndigheten, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, Sveriges geologiska undersökningar, Sveriges meteor-

¹⁷⁵ Se 17 a, 17 b och 22 a §§ förordningen (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen.

¹⁷⁶ Se regeringens beslut den 19 januari 2023 i ärende S2023/00406.

logiska och hydrologiska institut, Trafikverket och länsstyrelserna. I samordningsgruppen får det även ingå två representanter som företräder kommunerna och en representant som företräder SKR.¹⁷⁷

Nationellt forum för sprängämnessäkerhet

MSB ska enligt ett uppdrag från regeringen 2020 ansvara för ett nationellt forum för sprängämnessäkerhet. I forumet för sprängämnessäkerhet ska, förutom MSB, även ett antal andra statliga myndigheter ingå. Vidare ska SKR erbjudas möjlighet att delta i forumet. I uppdraget nämns bl.a. kommuner som exempel på aktörer, utöver de myndigheter som ingår i forumet, som kan involveras eller omfattas av forumets arbete.¹⁷⁸ Regeringen gav i oktober 2023 de myndigheter som ingår detta forum i uppdrag att intensifiera och utveckla arbetet med att förebygga och förhindra illegala sprängningar. Myndigheterna fick bl.a. i uppdrag att stärka samarbetet med kommunerna för att förbättra förutsättningarna för kommunernas arbete med tillståndshantering och tillsyn, samt för att öka kunskapsspridning och erfarenhetsutbyte.¹⁷⁹

Geodatarådet

Ännu ett exempel på rådgivande organ inom en myndighet och med representanter från kommuner är Geodatarådet som finns inom Lantmäteriet.¹⁸⁰ Rådet ger råd i frågor som rör Lantmäteriets samordnande roll inom området för geografisk information och fastighetsinformation.

Rådet för hållbara städer

Rådet för hållbara städer är ett samverkansforum bestående av 14 ledamöter, bl.a. flera myndighetschefer, som inrättades 2017. I rådet ingår även en landshövding som företräder länsstyrelserna. En representant som ska företräda kommunerna ska erbjudas att ingå i rådet

¹⁷⁷ Se 29 a och 29 b §§ livsmedelsförordningen (2006:813).

¹⁷⁸ Regeringens beslut den 7 maj 2020 i ärende Ju2020/01750/SSK.

¹⁷⁹ Regeringens beslut den 5 oktober 2023 i ärende Fö2023/01615.

¹⁸⁰ Se 19 och 20 §§ förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet.

och för närvarande ingår en representant från SKR. Rådet arbetar för att stärka kommunernas förutsättningar att utveckla levande och hållbara städer.¹⁸¹ Boverket är en av medlemmarna och har även inrättat ett kansli som stödjer rådet. Enligt regeringens uppdrag ska rådet ta tillvara erfarenheter och relevant kunskap inom hållbar stadsutveckling och föra dialog, samverka och involvera aktörer på nationell, regional och lokal nivå. Ett nätverk av experter är också kopplat till rådet. En expert som företräder kommunerna som utses av SKR ska erbjudas att delta i nätverket.

6.10.3 Uppdrag till statliga myndigheter om dialoger

Utöver särskilda dialogforum på nationell nivå och inom en myndighet kan också statliga myndigheter få i uppdrag av regeringen att erbjuda kommuner och regioner att delta i olika dialoger. Nedan några exempel på sådana uppdrag. Statskontoret har noterat en utveckling från 2020 där staten använder dialogbaserad styrning för att styra kommunsektorns verksamhetsområden. Dialogerna ligger nära kunskapsstyrningen, men de är också enligt Statskontoret något mer. Dialogerna är inte bara ett sätt att styra, utan också ett forum där staten lyssnar på kommunsektorn. Till skillnad från många andra statliga styrsignaler handlar Skolverkets respektive Socialstyrelsens dialoguppdrag i stor utsträckning om att öka styreffekten av annan statlig styrning.¹⁸²

Tillgänglighetsdialoger med regionerna inom hälso- och sjukvården

Regeringen gav i mars 2022 Socialstyrelsen i uppdrag att strategiskt, långsiktigt och kontinuerligt följa upp och föra dialog om hälso- och sjukvårdens tillgänglighet, med fokus på väntetider och vårdköer. Uppdraget är en del av statens samlade arbete med att stärka den statliga uppföljningen på tillgänglighetsområdet. Socialstyrelsen ska när uppdraget utförs föra dialog med ett antal andra statliga myndigheter samt med bl.a. SKR, regionerna, regionernas nationella system för

¹⁸¹ Se regeringens beslut den 18 december 2017 i ärende M2017/03234/Mm och den 10 mars 2022 i ärende Fi2022/00907.

¹⁸² Statskontoret (2023) Att styra de självstyrande – en analys av statens styrning av kommuner och regioner, 2023:7, s. 63 och 66.

kunskapsstyrning och partnerskapet för kunskapsstyrning inom hälso- och sjukvården.¹⁸³

Av regeringens beslut framgår att dialogen syftar till att stödja och stimulera regionernas utvecklings- och förändringsarbete för bättre tillgänglighet genom att öka intresset för lärande och stärka drivkrafterna till förändring, att regionernas handlingsplaner har tagits fram inom ramen för överenskommelsen mellan staten och SKR om ökad tillgänglighet i hälso- och sjukvården, att det är frivilligt för regionerna att ta del av medlen inom ramen för överenskommelsen och att samtliga regioner sedan överenskommelsen om den nya, uppdaterade kömiljarden infördes 2019 har valt att årligen ta del av medlen och därigenom förbundit sig till att arbeta i enlighet med överenskommelsen.

Socialstyrelsen beskriver i en delrapport myndighetens arbete sedan planen för arbetet presenterades i oktober 2022 och anger bl.a. att myndigheten har fortsatt sitt samråd med regionerna, SKR och berörda statliga myndigheter. Det framgår vidare att Socialstyrelsens dialog med regionerna har påbörjats. Dialogerna kommer enligt rapporten ske dels genom årliga dialoger som är av mer strategisk karaktär, dels i löpande och mer tematisk form. Socialstyrelsen överväger inför kommande tillgänglighetsdialoger att övergå till sjukvårdsregionala dialoger, som det enligt myndigheten uttryckts ett intresse för hos regionerna.¹⁸⁴

Kvalitetsdialoger med skolhuvudmän m.m.

Regeringen gav i september 2021 Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten, nedan SPSM, i uppdrag att gemensamt erbjuda huvudmännen, såväl offentliga som enskilda huvudmän, inom skolväsendet återkommande kvalitetsdialoger.¹⁸⁵ Enligt regeringens beslut har kvalitetsdialogerna flera syften. Det övergripande syftet är att bidra till ökad kvalitet och likvärdighet. Inom ramen för uppdraget ska Skolverket också inrätta flera nya kontor, för att få större spridning och närvaro i landet. Bakgrunden är bl.a. att Skolkommissionen har konstaterat att skolan behöver stärkas med hjälp av nationella

¹⁸³ Se regeringens beslut den 1 mars 2022 i ärende S2022/01664.

¹⁸⁴ Socialstyrelsen (2023) Att strategiskt, långsiktigt och kontinuerligt följa upp och föra dialog om hälso- och sjukvårdens tillgänglighet. Delredovisning mars 2023.

¹⁸⁵ Regeringens beslut den 23 september 2021 i ärende U2018/02652 och U2021/03837.

mål och dialog. Skolverket, SPSM och Statens skolinspektion (Skolinspektionen) ska också samverka och föra en dialog för att säkerställa att myndigheternas kommunikation utformas så att myndigheternas roller och uppdrag blir tydliga för huvudmännen. Myndigheterna bör även föra en kontinuerlig dialog för att sträva mot att myndigheterna sänder samstämmiga signaler till huvudmännen. I det ursprungliga beslutet angavs utförliga tidsintervaller för erbjudande om och genomförande av dialoger, men regeringen ändrade uppdraget i april 2023 på så vis att Skolverket och SPSM får avgöra när och hur ofta de gemensamt ska erbjuda och genomföra kvalitetsdialogerna med skolhuvudmännen.¹⁸⁶

Skolverket har sedan tidigare regeringsuppdrag som i viss mån liknar det som nämnts ovan om kvalitetsdialoger, till exempel Samverkan för bästa skola. Skolverket har sedan 2019 i uppdrag att i dialog med huvudmän genomföra insatser i syfte att höja kunskapsresultaten i skolan samt öka måluppfyllelsen i förskolan, förskoleklassen och fritidshemmet. Insatserna ska riktas till skolenheter med låga kunskapsresultat eller hög andel elever som inte fullföljer sina studier och som har eller bedöms få svåra förutsättningar att förbättra sina resultat på egen hand. Skolverket ska i samverkan med varje berörd huvudman identifiera insatser som kan stärka huvudmannens förmåga att planera, följa upp och utveckla utbildningen i enlighet med detta uppdrags syfte. Skolverket ska därefter komma överens med varje berörd huvudman om hur insatserna ska utformas och genomföras. I överenskommelserna ska Skolverkets och skolhuvudmannens respektive ansvar och åtaganden klargöras.¹⁸⁷

6.11 Överenskommelser med SKR

Staten, genom regeringen eller förvaltningsmyndigheter, förhandlar och ingår s.k. överenskommelser med SKR. Majoriteten av överenskommelserna omfattar statsbidrag men dokumenten innehåller också uttalanden om mål och strategier på olika nivåer av konkretion avseende kommuner och regioners verksamheter. Genom överenskommelserna tilldelas också SKR offentliga förvaltningsavgifter, exempelvis att

¹⁸⁶ Regeringens beslut den 5 april 2023 i ärende U2023/01278.

¹⁸⁷ Se regeringens beslut den 14 november 2019 i ärende U2019/01553/S och U2019/03786/S, regeringens beslut den 4 juni 2015 i ärende U2015/03357/S och regeringens beslut den 26 januari 2017 i ärende U2017/00301/S.

svara för stöd och samordning i olika avseenden. Överenskommelserna är vanligast inom hälso- och sjukvårdens område, men kan också avse socialtjänst, krisberedskap, och migration m.m. Vanligen tar regeringen initiativet till en överenskommelse, men de kan också initieras av SKR. Se vidare avsnitt 9.3.

6.12 Riktade statsbidrag med krav på samverkan

Med riktade, eller specialdestinerade, statsbidrag avses här bidrag avsedda för vissa utpekade insatser eller ändamål som kommunsektorn kan ansöka om eller annars få del av. Bidragen har således som mål att kommuner och regioner ska agera på ett specifikt sätt. Det kan nämnas att statsbidrag inte bara kan lämnas till kommuner och regioner utan även kan rikta sig till andra. Till formen kan ett statsbidrag, och dess villkor, regleras i t.ex. förordning eller regleringsbrev. Av intresse i detta sammanhang är sådana statsbidrag som på olika sätt uppställer villkor om samverkan mellan staten och kommunsektorn och några sådana exempel ska tas upp nedan. I avsnitt 7.5.2, 9.3 och 12.2 redogör utredningen för riktade statsbidrag genom överenskommelser mellan staten och SKR.

Från skolområdet kan nämnas statsbidrag till skolhuvudmän för insatser som genomförs i enlighet med särskilda överenskommelser med Skolverket inom ramen för myndighetens uppdrag om samverkan för bästa skola eller att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända elever (se avsnitt 7.2.3).¹⁸⁸

Såväl staten som kommunsektorn är verksam på det kulturpolitiska området. Inom kultursamverkansmodellen samverkar staten, regioner, kommuner samt civilsamhället och de professionella kulturskaparna. Samverkan syftar till att de nationella kulturpolitiska målen tillsammans med regionernas prioriteringar och mål på området ska kunna uppnås. Modellen regleras genom lagen (2010:1919) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet samt förordningen (2010:2012) med samma namn. Samtliga regioner, med undantag av Region Stockholm, ingår i samverkansmodellen. Inom modellen är

¹⁸⁸ Se Uppdrag till Statens skolverk om samverkan för bästa skola (regeringens beslut den 14 november 2019 i ärende U2019/01553/S och U2019/03786/S) och den tidigare gällande förordningen (2016:329) om statsbidrag till skolhuvudmän för insatser inom ramen för samverkan för bästa skola och för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända.

de s.k. regionala kulturplanerna en viktig utgångspunkt.¹⁸⁹ Planerna utgörs av en beskrivning av de prioriteringar som regionen vill göra i fråga om regional kulturverksamhet som avses få statligt stöd inom modellen och dessa prioriteringars förhållande till de nationella kulturpolitiska målen samt uppgifter om planerad statlig, kommunal och annan finansiering av verksamheterna. Statens kulturråd beslutar om en länsvis fördelning av statsbidrag och regionerna fördelar sedan detta stöd till verksamheter inom länet.¹⁹⁰

Ett exempel på statsbidrag på det arbetsmarknadspolitiska området, som direkt avser samverkan mellan stat och kommunsektorn, utgörs av de statsbidrag som tidigare beslutades av Dua, som nämnts avsnitt 6.8. I korthet hade Dua bl.a. i uppdrag att främja att lokala överenskommelser, för att minska ungdomsarbetslösheten och öka nyanländas etablering i arbetslivet, ingicks mellan kommuner och Arbetsförmedlingen.¹⁹¹ Delegationen beviljade ca 1 600 ansökningar om statsbidrag vid 25 olika tillfällen. Huvudsakligen beviljades bidrag till kommuner för att utarbetande av sådana överenskommelser. Dua utlyste även statsbidrag för att främja samverkan på vissa specifika områden inom ramen för överenskommelserna, exempelvis för utvecklande av strukturer för traineejobb och utbildningskontrakt för unga. Statskontoret har 2018 utvärderat Duas arbete och konstaterat att kommunerna uppgav att statsbidragen inte var avgörande för viljan att samverka eller för samverkans resultat. Dock angav kommunerna att villkoren för statsbidragen givit struktur för arbetet med att teckna överenskommelser.¹⁹²

Från socialtjänstens område kan statsbidrag till kommuner som bedriver verksamhet med personligt ombud för vissa personer med psykiska funktionsnedsättningar nämnas. Målgruppen för verksamheten är personer med långvarig och omfattande psykisk funktionsnedsättning som har behov av särskilt stöd för att kunna tillvarata sina rättigheter i samhället. Enligt den aktuella förordningen är syftet med verksamheten, utöver olika former av direkt stöd till enskilda, även, bland annat, att få myndigheter, kommuner och regioner att sam-

¹⁸⁹ Se 7 § förordningen (2010:2012) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet.

¹⁹⁰ Som nämnts i avsnitt 6.10.1 har en särskild utredare haft i uppdrag att se över kultursamverkansmodellen och har lämnat förslag på ett antal reformer. Dessa bereds inom Regeringskansliet.

¹⁹¹ Se förordningen (2015:502) om viss samverkan om unga och nyanlända, dir. 2015:68, dir. 2017:20.

¹⁹² Statskontoret (2018) Utvärdering av Delegationen för unga och nyanlända till arbete, 2018:21.

verka utifrån den enskildes önskemål och behov. Det anges också att verksamheten med personligt ombud bland annat ska bedrivas på sätt att samverkan mellan de kommunala huvudmännen och Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan kommer till stånd utifrån den enskildes behov. En ledningsgrupp i vilken representanter från kommunsektorn och de ovan nämnda båda statliga myndigheterna ingår, ska finnas för verksamheten. För kommun som bedriver verksamhet i enlighet med dessa förutsättningar får statsbidrag lämnas.¹⁹³

Inom det regionala utvecklingsområdet har regeringen i vissa fall använt sig av s.k. erbjudanden i stället för regeringsuppdrag. Dessa beslutas genom regeringsbeslut, men erbjudandena är frivilliga för regionerna. Metoden används bl.a. när regeringen vill att regionerna ska ta på sig att leda eller samordna uppdrag som involverar andra aktörer, t.ex. samordna aktörer i länet och stödja kommunerna. Regeringen kombinerar ofta erbjudandet med ett riktat bidrag.

6.13 Kunskapsstyrning

Såväl staten som kommunsektorn ägnar sig åt kunskapsstyrning av kommunal verksamhet. Statskontoret har uppskattat att mer än en fjärdedel av de regeringsuppdrag som riktar sig till kommunsektorn under perioden 2020–2022 omfattade någon form av kunskapsstyrning. Den utgör således en viktig del av statens samverkan med kommunsektorn.

Kunskapsstyrning omfattar regelmässigt en kombination av olika styrformer som syftar till att producera och sprida evidensbaserade praktiker till en viss verksamhet eller målgrupp. Mottagaren för kunskapsstyrningen är främst berörda professioner och andra yrkesverksamma, men styrningen kan även avse verksamhetens ledning och organisation. Kunskapsstyrningen resulterar ofta i strukturerad information som kan fungera som beslutsstöd. Kunskapsstyrningen verkar således normerande och kan även avse rättsligt bindande föreskrifter. I jämförelse med traditionell regelstyrning handlar det dock i högre grad om dialog, interaktion och samarbete. Uppföljning och återföring av information i syfte att utveckla kunskapen hör också till, liksom stöd för implementeringen av kunskapen i verksamheterna.

¹⁹³ 3 § och 5 § förordningen (2013:522) om statsbidrag till kommuner som bedriver verksamhet med personligt ombud för vissa personer med psykiska funktionsnedsättningar.

Flera statliga förvaltningsmyndigheter har kunskapsstyrande uppgifter. Samordningen mellan myndigheternas arbete sker bland annat 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 verksamhets huvudmän som knutits till rådet. Vidare är riktade statsbidrag för satsningar på kunskapsutveckling och kunskapsstöd ett betydelsefullt inslag i kunskapsstyrningen. Sådana bidrag utgör ofta del av överenskommelser med SKR, se avsnitt 7.5.2 och 12.2. SKR och regeringen har i mars 2024 kommit överens om en gemensam inriktning för en sammanhållen och ändamålsenlig kunskapsstyrning för hälso- och sjukvården.¹⁹⁴

6.14 Bildande av gemensamma privaträttsliga organisationer

I några fall samverkar staten och kommunsektorn genom 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, som genom ett särskilt avtal med staten ansvarar för driften av nödnumret 112. Se vidare avsnitt 7.5.2 och 9.7. För regional näringspolitisk verksamhet driver staten, tillsammans med regionerna, regionala utvecklingsbolag i en koncernstruktur. Det statligt helägda moderbolaget Almi AB är majoritetsägare i 16 regionala utvecklingsbolag (jämfte fyra helägda intressebolag) som samägs med de olika regionerna. Verksamheten avser näringslivsutveckling och stöd till företag och innovationsprojekt m.m. enligt lagen (1994:77) om beslutanderätt för regionala utvecklingsbolag och förordningen (2012:872) om statlig finansiering genom regionala utvecklingsbolag.

6.15 Samverkan med avtal som grund

Kommunsektorns ansvar för att bidra i hälso- och sjukvårdsutbildning och klinisknära forskning regleras i avtal, och inte i författning. Nedan finns en kort beskrivning av de s.k. ALF-avtalen och avtalen om verksamhetsförlagd utbildning (VFU) som reglerar samarbetet beträffande bl.a. läkarutbildningen och sjuksköterskeutbildningen.

¹⁹⁴ Se regeringens beslut den 21 mars 2024 i ärende S2024/00637.

Samordningsgruppen för nationell ULF-strategi har lämnat ett förslag om ett tioårigt ULF-avtal till regeringen som rör samarbete om praktisknära forskning i samverkan på utbildningsområdet. Avtalet föreslås ingås mellan staten och de tre nationella organisationerna som organiserar skolans huvudmän, dvs. SKR, Friskolornas riksförbund och Idéburna skolors riksförbund och bygger på försöksverksamhet som bedrivits sedan 2017. Förslaget bereds inom Regeringskansliet och kommenteras inte närmare här.

Utredningen har inte studerat andra former av avtal mellan staten (regeringen eller statliga myndigheter) och kommunsektorn, som t.ex. regelmässigt privaträttsliga avtal med enskilda för olika ändamål, för köp av material och tjänster eller för hyra och reparationer av fastigheter m.m. Utredningen har inte heller behandlat andra former av avtal mellan staten (regeringen eller statliga myndigheter) och kommunsektorn, t.ex. avtal om infrastrukturprojekt.

ALF-avtal

Staten är genom universitet och högskolor ansvarig för läkarutbildningen samt utbildning på forskarnivå och för den forskning som bedrivs vid universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen. Samtidigt är regionerna de huvudsakliga huvudmännen för hälso- och sjukvården där delar av utbildningen och forskningen sker. ALF-avtal har sedan länge reglerat statens ersättning till regionerna för vissa kostnader i samband med läkarutbildningen och medicinsk forskning. Se vidare avsnitt 7.5.2.

Avtal om verksamhetsförlagd utbildning (VFU)

Staten är huvudman för de s.k. vårdhögskoleutbildningarna. En viktig del av dessa utbildningar, så kallad verksamhetsförlagd utbildning (VFU), sker i hälso- och sjukvården, t.ex. vid sjukhus. Samverkan mellan högskolorna och regionerna, i syfte att praktikplatser ska tillhandahållas i tillräcklig omfattning, regleras i avtal. Se vidare avsnitt 7.5.2.

6.16 Sammanfattning och iakttagelser

Kartläggningen som redovisats i detta kapitel visar att regeringen har en stor verktygslåda och att det finns ett stort antal metoder som kan användas för att åstadkomma samverkan.

Författningsreglerad samverkan förekommer både i form av regeringsformens beredningskrav i grundlag och i lag och förordning.

Regleringen i lag och förordning kan vara av mer generell art så som den i förvaltningslagen och myndighetsförordningen eller mer sektorsspecifik 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. Också i förordning kan det uppställas vissa beredningskrav, dvs. en skyldighet att ge kommuner, regioner och i vissa fall även SKR tillfälle att yttra sig innan t.ex. vissa föreskrifter beslutas eller andra beslut fattas. Varje förvaltningsmyndighet ska som regel ha en förordning med instruktion för myndigheten. 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. En myndighet kan också ges i uppdrag att samverka med verksamhet som kommun eller region kan vara huvudman för, t.ex. bibliotek och skolor.

Uppdrag om samverkan kan ges till en myndighet genom uppdrag i regleringsbrev eller genom särskilda regeringsuppdrag.

Samverkan kan även åstadkommas genom uppdrag till en funktion inom Regeringskansliet, i form av t.ex. ett råd eller kommission bestående av ledamöter från t.ex. kommuner, regioner eller SKR.

Nationella samordnare, inklusive s.k. förhandlingspersoner, kan utgöra en egen myndighet på samma sätt som en kommitté eller särskild utredare eller vara t.ex. en anställd inom Regeringskansliet. I direktiven eller uppdraget till samordnaren kan regeringen föreskriva att denne ska ha pådrivande eller samordnande roll i förhållande till berörda aktörer, som i många fall innefattar kommuner och regioner. För att kunna fullgöra uppdraget förutsätter detta samverkan. Även andra utredningar kan få i uppdrag att verka pådrivande

gentemot kommuner och regioner, utan att utgöra eller benämnas nationella samordnare.

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. Processen för att ta fram en strategi eller handlingsplan innefattar därför ofta en dialog om hur ansvaret ska fördelas mellan aktörer och hur åtgärder ska finansieras. I den meningen kan processen för att ta fram strategier och handlingsplaner vara lika viktig som själva slutprodukten, eftersom den får aktörerna att samverka och kraftsamla kring en fråga i termer av roller, ansvarsfördelning och behoven av samordning.

Regeringen kan inrätta särskilda dialogforum och initiera informationsutbyten för att på så vis åstadkomma samverkan, vilket gjorts dels inom området regional utveckling, dels mer informellt inom kulturområdet. Det finns också dialogforum som inrättats inom en myndighet, antingen genom ett särskilt regeringsuppdrag eller med stöd av en förordning, t.ex. det nationella vårdkompetensrådet med representanter för kommuner, regioner och SKR. Slutligen kan också statliga myndigheter få i uppdrag av regeringen att erbjuda kommuner och regioner att delta i olika dialoger, t.ex. tillgänglighetsdialoger 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. Uppföljning och återföring av information i syfte att utveckla kunskapen hör till, liksom stöd för implementeringen av kunskapen i verksamheterna. Samordningen mellan myndigheternas arbete sker bland annat 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 utgör ofta del av överenskommelser med SKR.

I några fall samverkar staten och kommunsektorn genom privaträttsliga organisationer. Med SKR har staten bildat de ideella föreningarna RKA och 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.

Som redovisats ovan förekommer också samverkan med avtal som grund, t.ex. genom de s.k. ALF-avtalen och VFU-avtal.

Staten använder alltså många olika metoder för att åstadkomma samverkan med kommunsektorn. De olika formerna för samverkan kan fylla olika syften och tillgodose olika behov. Men det är inte ovanligt att flera olika metoder används parallellt inom samma verksamhetsområde.

För mottagarna, dvs. kommuner och regioner, kan det finnas utmaningar med att hantera dessa olika krav på samverkan. I t.ex. en mindre kommun kan en enskild handläggare arbeta med flera olika frågor, och tiden ska räcka också till praktiskt arbete med sakfrågorna. Den stora omfattningen av styrsignaler om samverkan och de många statliga myndigheter som har uppdrag som berör kommunsektorn innebär också svårigheter för kommuner och regioner att prioritera.

Dessa perspektiv är enligt utredningen viktiga för regeringen att ha med sig i sitt beslutsfattande.

Utredningen återkommer till dessa frågor i avsnitt 7.6 och i kapitel 11.

7 En närmare kartläggning av verksamhetsområden

Utredningen har valt ut några verksamhetsområden som utmärks av att flera av de metoder för att åstadkomma samverkan som nämnts i kapitel 6 förekommer, ofta parallellt. Områdena 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 styrning och samverkan i relativt hög grad. Inledningsvis redogörs för tre områden – socialtjänsten, skolområdet och biblioteksområdet – som framför allt berör kommunerna, även om regionerna också har ett visst utpekat ansvar. Därefter redovisas i en mer samlad kontext samverkan inom regional utveckling samt hälso- och sjukvårdens område. Kapitel avslutas med en sammanfattande analys av bl.a. likheter och skillnader mellan områdena.

7.1 Socialtjänsten

Socialtjänsten är ett samlingsbegrepp för en rad olika kommunala insatser, exempelvis äldreomsorg, ekonomiskt stöd samt individ och familjeomsorg. Varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Socialtjänstlagen är en ramlag och rättighetslag, som ger individen rätt till insatser som säkerställer en skälig levnadsnivå. Kommunens uppgifter inom socialtjänsten fullgörs av den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer. De främsta målgrupper och områden som socialtjänstens verksamheter omfattar är:

- barn och unga
- personer med funktionsnedsättning, inklusive socialpsykiatri
- äldreomsorg
- skadligt bruk och boende
- våld i nära relationer
- psykisk hälsa
- viss hälso- och sjukvård
- stöd till brottsoffer
- ekonomiskt bistånd
- budget och skuldrådgivning

För personer med funktionsnedsättning finns, utöver socialtjänstlagen, också speciallagstiftning (LSS) som närmare reglerar gruppens rättigheter och kommunens respektive statens ansvar och uppgifter.

Individ- och familjeomsorgen omfattar socialtjänstens arbete med barn och ungdomar, missbruksvård, hemlöshet, stöd och hjälp till brottsoffer, ekonomiskt bistånd samt familjerätt där vårdnad, boende, umgänge och adoptioner ingår. Området omfattar också stöd till föräldrar i föräldraskapet. Insatser enligt socialtjänstlagen och LSS bygger på frivillighet. Socialtjänstens möjligheter till tvångsåtgärder regleras i lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga och lagen om vård av missbrukare i vissa fall.

7.1.1 Samverkansaktörer

Utöver de kommunala huvudmännen – och ett stort antal s.k. privata utförare – finns en rad statliga myndigheter som är verksamma inom socialtjänstområdet, varav de flesta har i uppdrag att styra, stödja och samverka med socialtjänsten.

Socialstyrelsen är förvaltningsmyndighet för verksamhet som rör bl.a. socialtjänst, stöd och service till vissa funktionshindrade samt frågor om alkohol och missbruksmedel. Socialstyrelsen tar fram såväl bindande föreskrifter som ska tillämpas inom socialtjänsten, samt stöd och kunskap inom socialtjänstens verksamhetsområden. Social-

styrelsen är värmyndighet för andra samverkansorgan t.ex. Rådet för styrning med kunskap (se avsnitt 7.1.4 och 7.5.2 under rubriken Styrning med kunskap). Vidare finns ett nationellt kompetenscentrum för äldreomsorg som ska vara ett stöd till kommuner och verksamheter. Det ska öka kunskapen om och bidra till utvecklingen av äldreomsorgen på nationell nivå. Arbetet ska bedrivas utåtriktat och ska innebära regelbunden tvärprofessionell samverkan med relevanta aktörer. Samverkan anges vara en viktig del av kompetenscentrumets arbete. Arbetet ska bedrivas verksamhetsnära. Kompetenscentrumet ska utveckla nya former för mer direkt kontakt med kommuner och verksamheter vilket bör göras i dialog med befintliga strukturer, som t.ex. regionala samverkans- och stödstrukturer för socialtjänsten (RSS) och den nationella samverkansgruppen för kunskapsstyrning i socialtjänsten. Eftersom arbetet således länkas till den nationella kunskapsstyrningen, finns det enligt uppgift på Socialstyrelsens webbplats ett nära samarbete med SKR.

IVO har till huvuduppgift att utöva tillsyn över bl.a. socialtjänsten och göra tillståndsprövningar. IVO samverkar med socialtjänsten i vissa individärenden, men även på organisationsnivå inom ramen för Rådet för styrning med kunskap.

SiS bedriver tvångsvård och verkställer sluten ungdomsvård, i samverkan med socialtjänsten. Målgruppen är barn och ungdomar med allvarliga och omfattande psykosociala problem. Målet med SiS verksamhet är att ge barn och unga bättre förutsättningar för ett socialt fungerande liv utan missbruk och kriminalitet. Myndigheten får enligt sin instruktion utföra uppdrag åt kommuner och regioner i samband med avgiftning av missbrukare, utslussning, eftervård eller andra insatser som anknyter till SiS uppdrag. Myndigheten ska vidare genom samverkan med andra myndigheter och övriga aktörer, verka för att brukarna får en sammanhållen vård.

Folkhälsomyndigheten ska bl.a. verka för god folkhälsa, utvärdera effekterna av metoder och strategier på folkhälsoområdet, följa hälsoläget i befolkningen och faktorer som påverkar detta samt främja hälsa genom kunskapsuppbyggnad och kunskapsspridning. Folkhälsomyndigheten har enligt sin instruktion en omfattande skyldighet att samverka, mer om detta i avsnitt 7.5.2.

Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd har bl.a. till uppgift att bedriva ett kunskapsbaserat arbete i frågor om socialnämndernas familjerättsliga ärenden. Det kan till exempel handla om barns

vårdnad, boende och umgänge, om fastställande av faderskap och föräldraskap samt om samarbetsamtal. Myndigheten har en stödjande uppgift gentemot socialtjänsten, och inom ramen för det arbetet samverkar myndigheten kring hur behovet av stödmaterial ser ut och hur stödet kan utformas. Myndigheten har på regeringens uppdrag tagit fram en handlingsplan för ett brottsförebyggande föräldraskapsstöd, som den genom uppdrag i regleringsbrev 2022 fått i uppdrag att genomföra.¹

Myndigheten för delaktighet har enligt sin instruktion till uppgift att främja ett systematiskt och effektivt genomförande av funktionshinderspolitiken på alla nivåer i samhället. Myndigheten ska följa upp, utvärdera och analysera insatser från statliga myndigheter, kommuner, regioner och andra aktörer i förhållande till de nationella funktionshinderspolitiska målen. Myndigheten ska också ta fram metoder, riktlinjer och vägledningar till stöd för arbetet med tillgänglighet och delaktighet.

Brottsförebyggande rådet (Brå) har till uppgift att bidra till kunskapsutvecklingen inom rättsväsendet och det kriminalpolitiska området samt att främja brottsförebyggande arbete. Myndigheten ska bidra till samordning mellan aktörer vars verksamhet har betydelse för det finns ett nationellt centrum mot våldsbejakande extremism (CVE). Centrumet ska enligt instruktionen till Brå stärka och utveckla det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism, bl.a. genom att främja utvecklingen av det förebyggande arbetet på nationell, regional och lokal nivå, verka för en högre grad av samordning och effektivitet i det förebyggande arbetet samt ge behovsanpassat stöd till bl.a. kommuner.² Vid centrumet finns en stödlinje för yrkesverksamma inom bl.a. socialtjänsten för stöd och vägledning.

Jämställdhetsmyndigheten ska främja ett systematiskt, sammanhållet och effektivt genomförande av jämställdhetspolitiken på alla nivåer i samhället, såväl nationellt som regionalt och lokalt. Myndigheten ska främja utvecklingen av förebyggande insatser mot mäns

¹ Myndigheten anser bl.a. att samordning på nationell nivå krävs för att möjliggöra för yrkesverksamma på regional och lokal nivå att utveckla sin uppföljning samt att en återkommande framgångsfaktor är samverkan mellan olika aktörer. I sin delredovisning av uppdraget anges bl.a. att myndigheten kommer arbeta vidare med att sätta in kunskapshöjande insatser, stöd för verksamhetsutveckling samt införande av arbetsmetoder och program i kommunerna. Under det fortsatta arbetet kommer även samverkan med länsstyrelserna bli viktig då dessa har liknande uppdrag och redan stödjer kommunerna i detta arbete. Se Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (2023) Delredovisning. Genomförande av handlingsplan för brottsförebyggande föräldraskapsstöd.

² 7 § förordningen (2016:1201) med instruktion för Brottsförebyggande rådet.

våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck, prostitution och människohandel för alla ändamål samt mot våld i samkönade relationer. Jämställdhetsmyndigheten har enligt sin instruktion också i uppdrag att utveckla samverkan mellan myndigheter och andra aktörer.

Länsstyrelserna har sedan 2017 i uppdrag att stödja och bidra till regional samordning av brottsförebyggande arbete. Enligt förordningen (2016:1258) om regional samordning inom det brottsförebyggande området ska länsstyrelserna bidra till att minska brottsligheten och öka tryggheten i länet bland annat genom att bidra till utvecklingen av samarbete och erfarenhetsutbyte mellan berörda aktörer på lokal och regional nivå, stödja kompetensutveckling och gemensamma tvärssektoriella utbildningsinsatser inom det brottsförebyggande området, samt stödja och initiera kommunöverskridande brottsförebyggande åtgärder. Länsstyrelserna har en rad andra uppdrag inom området social hållbarhet, som berör socialtjänstens verksamhetsområden. Länsstyrelserna har ett särskilt ansvar för att samordna och utveckla det förebyggande arbetet mot alkohol, narkotika, dopning, tobak och spel (ANDTS) i respektive län. Länsstyrelserna har ett särskilt utpekat ansvar för att den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor får genomslag i länen och ger stöd till kommunerna och andra aktörer som arbetar med mänskliga rättigheter. I län med utsatta områden ska länsstyrelserna även stödja kommuner, regioner och andra aktörer att utveckla föräldraskapsstöd för att bidra till att bekämpa och förebygga kriminalitet hos barn och unga. Det finns även ett kompetenscentrum vid Länsstyrelsen i Östergötlands län mot hedersrelaterat våld som riktar sig till landets socialtjänster.

Förutom de statliga aktörerna är även SKR en samverkansaktör på detta område. SKR representerar kommunerna när det gäller samverkan mellan staten och kommunerna, t.ex. inom ramen för kunskapsstyrningen. Den så kallade Huvudmannagruppen organiseras av SKR, och där ingår representanter från socialtjänsten som samråder med statliga myndigheter inom ramen för Rådet för styrning med kunskap. SKR har huvudansvaret i samverkan med regionala samverkans- och stödstrukturer för socialtjänsten (RSS). Socialstyrelsen har ansvar för att utveckla och förvalta Yrkesresan vilket är socialtjänstens kunskaps- och implementeringsstöd.

7.1.2 Samverkansformer

Socialtjänstens samverkan med andra samhällsaktörer regleras i lag. Allmänna bestämmelser om samverkan mellan myndigheter finns som nämnts i avsnitt 6.2.2 i 8 § FL. I bestämmelsen anges att en myndighet inom sitt verksamhetsområde ska samverka med andra myndigheter. Detta gäller även kommunala myndigheter, såsom nämnder.

Det hör till socialnämndens uppgifter att i samarbete med andra samhällsorgan, organisationer, föreningar och enskilda främja goda miljöer i kommunen.³ Andra samhällsorgan kan t.ex. vara skola, hälso- och sjukvård, polisen eller andra statliga myndigheter.

Kommunen får träffa överenskommelse med regionen, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen om att, inom ramen för socialtjänstens uppgifter, samverka i syfte att uppnå en effektivare användning av tillgängliga resurser. Kommunen ska bidra till finansieringen av sådan verksamhet som bedrivs i samverkan. Enligt bestämmelser i lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser får kommunen delta i finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet.⁴

När det gäller individer som omfattas av LSS har kommuner ansvar för att anmäla eller underrätta Försäkringskassan respektive IVO i vissa individärenden. Det gäller t.ex. i fall då den enskilde kan antas ha rätt till assistans enligt socialförsäkringsbalken eller vid misstänkt fusk.⁵ Någon skyldighet att samverka i andra avseenden än på individnivå med statliga aktörer uttrycks inte i LSS.

I socialtjänstlagen, liksom i skollagen och hälso- och sjukvårdslagen, infördes 2003 särskilda bestämmelser för att stärka skyddet för barn i utsatta situationer. Enligt 5 kap. 1 a § SoL ska socialnämnden i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa samverka med andra samhällsorgan, organisationer och andra som berörs. Nämnden ska aktivt verka för att samverkan kommer till stånd. Av förarbetena framgår bl.a. följande.⁶

Samverkan skall ske i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa. En vid formulering har valts för att markera att samverkan skall ske kring alla barn och ungdomar som på ett eller annat sätt kan vara i behov av insatser från socialnämndens sida, oavsett om ärendet rör barnmisshandel, ungdomar som missbrukar eller någon annan fråga. Med insatser avses i detta sammanhang även insatser på övergripande nivåer,

³ 3 kap. 1 § SoL.

⁴ 2 kap. 6 § SoL.

⁵ 15 § LSS.

⁶ Prop. 2002/03:53 s. 107 f. Se också 29 kap. 13 § skollagen (2010:800) och 5 kap. 8 § HSL.

t.ex. för att motverka missbruk och ungdomskriminalitet. I individärenden är det inte alltid klarlagt att barnet faktiskt far illa, ofta finns bara en grundad misstanke om missförhållanden. Samverkan skall naturligtvis ske ändå. Att samverka kring ett barn kan i sådana fall ses såväl som en hjälp i arbetet med att få en god helhetsbild av barnets situation som ett sätt för de olika inblandade verksamheterna att samordna eventuella insatser.

Samverkan skall ske med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs. Även här har en vid formulering valts. Skälet för detta är att behovet av samverkan kan variera beroende på nivån för samverkan, frågans art m.m. De vanligaste samarbetsparterna kan dock på alla nivåer förväntas bli skolan, förskolan, polisen samt hälso- och sjukvården. Kriminalvården och försäkringskassan är exempel på andra tänkbara samarbetspartners.

Inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården finns det på flera områden en lagstadgad skyldighet att upprätta särskilda planer för enskilda individer, som ställer krav på samverkan mellan flera olika aktörer och verksamheter. I både socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen finns krav på en så kallad samordnad individuell plan (SIP), alternativt genomförandeplan för barn och unga som placeras i familjehem eller HVB-hem. Även andra aktörer som Arbetsförmedlingen, SiS, Försäkringskassan och Kriminalvården kan vara inkluderade i arbetet men deras deltagande är inte lagstadgat.⁷ I LSS finns krav på individuell plan. I de fall då den enskilde behöver insatser från flera instanser, t.ex. socialtjänsten och hälso- och sjukvården, finns det krav på samordnade planer om den enskilde eller vårdnadshavaren samtycker till det.⁸

Det finns också vissa bestämmelser om samråd när det gäller tvångsvård. SiS ska t.ex. enligt LVM fortlöpande hålla socialnämnden underrettad om hur vården framskrider och samråda med nämnden i alla frågor av vikt. Före överflyttning till ett annat hem och före utskrivning ska samråd alltid ske.⁹ SiS ska vidare när det gäller tvångsvård av unga enligt LVU samråda med socialnämnden innan beslut om vistelse utanför hemmet ska fattas.¹⁰

⁷ SOU 2023:28 s. 98.

⁸ 2 kap. 7 § SoL, 16 kap. 4 § HSL och 10 § LSS. Regeringen har tillsatt en utredning som bl.a. ska se över hur socialtjänsten och hälso- och sjukvårdens samverkan med Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Kriminalvården och SiS (vad gäller vuxna som vårdas enligt LVM) i arbetet med SIP (samordnad individuell plan) kan stärkas, se dir. 2022:124.

⁹ 26 § LVM.

¹⁰ 15 a § LVU.

Även andra metoder för att åstadkomma samverkan såsom uppdrag till myndigheter, överenskommelser och nationella strategier används på socialtjänstområdet. Utredningen redogör närmare för en del av dessa i kommande avsnitt som fokuserar på det brottsförebyggande arbetet och samverkan inom för Rådet för styrning med kunskap.

7.1.3 Brottsförebyggande arbete i kommuner

Författningsreglerad samverkan

Sedan den 1 juli 2023 är kommunernas ansvar för brottsförebyggande arbete reglerat i lag.¹¹ Enligt den nya lagen ska kommunerna ta fram en lägesbild över brottsligheten och utifrån den ta ställning till behovet av åtgärder och besluta om en åtgärdsplan. Kommunerna ska också ta visst ansvar för samordningen av det lokala brottsförebyggande arbetet inom sitt geografiska område och inrätta en samordningsfunktion. Kommunerna ska också verka för att skriftliga överenskommelser om samverkan ingås med relevanta aktörer. Även innan den nya lagen trädde i kraft hade såväl socialnämnden som Polismyndigheten i uppgift att samverka med varandra inom ramen för det brottsförebyggande arbetet (se nedan). De skyldigheter som tillkommit är dock det strategiska och samlade arbetet, vilket de lägesbilder och åtgärdsplaner som kommunerna är skyldiga att ta fram syftar till att åstadkomma. Ansvaret åligger till skillnad från tidigare kommunen, snarare än t.ex. socialnämnden eller skolan.¹² Enligt lagen ska kommunerna t.ex. verka för att strategiskt brottsförebyggande frågor hanteras i ett strategiskt råd i samverkan med andra aktörer. Ytterligare en skillnad gentemot tidigare reglering av det brottsförebyggande arbetet på lokal nivå är att lagen ger kommunerna en utökad skyldighet att samverka och att samordna aktörer i det lokala brottsförebyggande arbetet. Men utöver att kommunerna blir skyldiga att inrätta en samordningsfunktion, saknas bestämmelser om hur arbetet ska organiseras lokalt. Regeringen bedömer att arbetet behöver utformas utifrån den lokala problembilden samt kommunens förutsättningar och behov.

¹¹ Lagen (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete.

¹² Enligt tilläggsdirektiv till Skolsäkerhetsutredningen ska utredningen bl.a. föreslå hur ett lagstadgat ansvar för det brottsförebyggande arbetet bör utformas för skolväsendet (dir. 2022:86 och dir. 2023:22). Det kan också noteras att regeringen i december 2023 remitterat ett förslag om ett förtydligt brottsförebyggande ansvar för socialnämnden (se Socialdepartementets promemoria i ärende S2023/03181).

Enligt förarbetena innebär kommunernas ansvar för samordning inte någon begränsning av andra aktörers reglerade ansvar och bestämmelsen om detta ger inte heller kommuner mandat att bestämma över andra aktörer. Rådet ska enligt förarbetena utgöra ett forum för dialog mellan de aktörer som är närmast berörda, exempelvis Polismyndigheten, skolväsendet, socialtjänst och andra offentliga aktörer.¹³

Eftersom den lagstadgade skyldigheten för kommuner att arbeta brottsförebyggande innebar ett nytt åliggande för kommunerna ersattes de enligt den kommunala finansieringsprincipen. Ersättningen fördelades som ett allmänt bidrag via det kommunalekonomiska utjämningsanslaget. Anslaget 1:1 Kommunalekonomisk utjämning ökades med 109 mnkr för 2023. Regeringen beräknade vidare att anslaget ska ökas permanent med 219 mnkr fr.o.m. 2024.¹⁴

Som nämnts i avsnitt 7.1.2 infördes det 2003 särskilda bestämmelser om samverkan i socialtjänstlagen, skollagen och hälso- och sjukvårdslagen för att stärka skyddet för barn i utsatta situationer. Enligt polislagen ska Polismyndigheten fortlöpande samarbeta med myndigheterna inom socialtjänsten och snarast underrätta dessa om förhållanden som bör föranleda någon åtgärd av dem.¹⁵ Samarbetet rör ofta ungdomar som riskerar att hamna i missbruk eller kriminalitet samt samarbete med skolor och civilsamhälle inom ramen för det problemorienterade polisarbetet.¹⁶

Polismyndighetens samverkan med kommuner har sedan omorganisationen 2014 framför allt utgått från de så kallade lokalpolisområdena, som utgör myndighetens lägsta geografiska indelningsenhet.¹⁷ Lokalpolisområdenas verksamhet utgör grunden för det medborgarperspektiv som ska genomsyra polisens verksamhet, enligt instruktion och regleringsbrev. Totalt finns ca 100 lokalpolisområden i Sverige, med enheter för utredning, brottsförebyggande- och ingripande-verksamhet. Utifrån den lokala problembilden ska lokalpolisområdena i samverkan med kommunen ha förmåga att arbeta mot grov och organiserad brottslighet i ett lokalt perspektiv. Lokalpolisområdena ska arbeta trygghetsskapande och brottsförebyggande, med åtgärder

¹³ Prop. 2022/23:43 s. 32 f.

¹⁴ Prop. 2022/23:43 s. 27.

¹⁵ 6 § polislagen (1984:387).

¹⁶ Se Berg (2023) Polislagen (1984:387) 6 §, Karnov (JUNO), hämtad den 8 maj 2023.

¹⁷ Polisens geografiska indelning baseras på regioner, huvudorter, polisområden samt lokalpolisområden.

mot ungdomsbrottslighet och med brottofferstöd i nära samverkan med kommuner och lokala aktörer.

Polisen har sedan ett antal år arbetat med så kallade samverkansöverenskommelser med kommuner om det brottsförebyggande arbetet. Det arbetssätt som överenskommelserna bygger på har tagits fram i samverkan mellan Brå, Polisen och SKR. Vanligtvis träffas överenskommelsen mellan politiker och tjänstemän i kommunen som ena parten, samt lokalpolisområdeschef och kommunpolis som den andra parten. Syftet med överenskommelserna är att främja, utveckla och fördjupa samarbetet mellan kommun och polis. Detta görs bl.a. genom att tydliggöra vilka forum för samverkan som finns där bägge parterna kan representeras. I förlängningen är målet att uppnå minskad brottslighet och ökad trygghet på lokal nivå.¹⁸ I många av polisens överenskommelser med kommuner framkommer att kommunen och polisen tar fram gemensamma lägesbilder och konkreta åtgärder, i form av årliga medborgarlöften.

Hur dessa tidigare överenskommelser förhåller sig till de nya överenskommelser som regleras i lagen framgår inte av regeringens proposition. I betänkandet som låg till grund för regeringens förslag anges dock att de tidigare överenskommelserna kan behöva ses över för att säkerställa att de utgör det grundläggande ramverk för parternas samverkan som avses och att det kan finnas anledning att överväga om fler parter bör tas in i överenskommelserna. Som potentiella samverkansparter nämns bl.a. skolhuvudmän samt statliga myndigheter som Kriminalvården, SiS, Arbetsförmedlingen, Ekobrottsmyndigheten.¹⁹

I skolsäkerhetsutredningens delbetänkande Samhället mot skolattacker beskrivs olika modeller för samverkan i individärenden, bl.a. samverkan mellan skola, socialtjänst, polis och fritidssektor (SSPF) och samverkan inom sociala insatsgrupper (SIG). I betänkandet redogörs också för det utvecklingsarbete som bedrivs för tidiga och samordnade insatser för barn och unga (TSI).²⁰ I delbetänkandet Skolor mot brott lämnar utredningen förslag som innebär att skolväsendet involveras i ett arbete för att motverka brottsligheten och öka säkerheten inom skolan och i samhället i större utsträckning och mera systematiskt än vad som är fallet i dag.²¹ Skolsäkerhetsutredningen har i tilläggsdirektiv fått i uppdrag att bl.a. kartlägga och analysera vilka upp-

¹⁸ Se bl.a. Brå (2016) Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete och SOU 2021:49.

¹⁹ Se SOU 2021:49 s. 177 f.

²⁰ Se SOU 2023:28 s. 89 f.

²¹ Se SOU 2024:17.

gifter som kan behöva utbytas mellan skola, socialtjänst och brottsbekämpande myndigheter i brottsförebyggande syfte samt att analysera och ta ställning till om det finns behov av andra åtgärder för att underlätta nödvändig informationsdelning mellan skola, socialtjänst och brottsbekämpande myndigheter i brottsförebyggande syfte.²²

Uppdrag till myndigheter m.m.

Länsstyrelserna har mot bakgrund av den nya lagen om kommunernas brottsförebyggande arbete och dess kommande implementering fått i uppdrag att, i samarbete med Brå, utveckla det regionala stödet till kommunerna.²³ Regeringen har uttalat att kommunerna, tillsammans med Polismyndigheten, utgör kärnan i det lokala brottsförebyggande arbetet samt att länsstyrelserna fyller en viktig roll i att stärka stödet till kommunerna och utveckla ett lokalt, strukturerat och kunskapsbaserat brottsförebyggande arbete. Länsstyrelserna anges också bidra till regional samordning och utgöra en länk mellan den lokala och den nationella nivån. Det framhålls att länsstyrelserna kan erbjuda ett kontinuerligt stöd, anpassat efter den enskilda kommunens behov och förutsättningar. Länsstyrelsen i Västerbotten ska svara för samordning och samlad redovisning av uppdraget.

Socialstyrelsen har sedan tidigare ett uppdrag om sociala insatser i utsatta områden. Socialstyrelsen ska bl.a. administrera, fördela medel för samt följa upp en satsning på sociala insatser för barn och unga i utsatta områden. Medlen avses gå till insatser i utsatta områden som syftar till att minska risken för barn och unga att dras in i eller på andra sätt drabbas av kriminalitet. Det kan handla om insatser som kompletterar och förstärker verksamhet som kommunerna redan bedriver inom ramen för det brottsförebyggande arbetet (t.ex. fler fältarbetare eller motsvarande på kvällar och helger, bl.a. för ökad tillgänglighet i socialtjänstens verksamheter), liksom olika former av strukturerad samverkan mellan skola, socialtjänst och polis. Socialstyrelsen ska i genomförandet av uppdraget inhämta kunskaper och erfarenheter från bl.a. SKR.²⁴

²² Dir. 2023:120. Det nya uppdraget ska redovisas senast den 29 september 2024.

²³ Regeringens beslut den 23 februari 2023 i ärende Ju2023/00475. Att länsstyrelserna redan har vissa uppgifter på det brottsförebyggande området framgår av förordningen (2016:1258) om regional samordning inom det brottsförebyggande området (se avsnitt 7.1.1).

²⁴ Regeringens beslut den 17 december 2020 i ärende A2020/02651 och regeringens beslut den 20 oktober 2021 i ärende A2021/01981.

För att förhindra att barn och unga dras in i kriminalitet inrättade regeringen i juli 2023 en delegation för brottsförebyggande åtgärder. Det första uppdraget för delegationen att utreda är förstärkningsteam inom socialtjänsten, det som i Tidöavtalet kallas för social insatsstyrka. Av uppdraget framgår att arbetet med förstärkningsteam bör i samverkan med en eller flera kommuner testas i en pilotverksamhet under utredningstiden för att säkerställa funktionen i praktiken.²⁵

Regeringen gav i november 2023 ett antal myndigheter i uppdrag att inrätta en samverkansstruktur för ett sammanhållet arbete med barn och unga i grov kriminalitet, som länkar samman arbetet på nationell, regional och lokal nivå. Syftet är att motverka att barn och unga hamnar i grov kriminalitet och att effektiva och ändamålsenliga åtgärder vidtas när barn och unga begår grova brott. Samverkansstrukturen ska enligt uppdraget bestå av samverkansråd som inrättas på nationell, regional och lokal nivå. I det nationella rådet ska Polismyndigheten, Brå, Kriminalvården, länsstyrelserna, Socialstyrelsen, SiS, Skolverket och Åklagarmyndigheten ingå. Det nationella rådet ska ledas av Polismyndigheten. SKR ska adjungeras till det nationella rådet när de är berörda. Även andra aktörer kan adjungeras till det nationella rådet när det bedöms lämpligt.²⁶

Nationella strategier m.m.

Regeringen beslutade i mars 2024 en nationell strategi för att stärka det brottsförebyggande arbetet, Barriärer mot brott – en socialpreventiv strategi mot kriminella nätverket och annan brottslighet.²⁷ Regeringen redogör för angelägna åtgärdsområden och inriktningen för regeringens fortsatta arbete samt vad regeringen ska verka för inom respektive åtgärdsområde. Åtgärder som regeringen kan vidta avser främst att skapa förutsättningar för att myndigheter, kommuner och andra aktörer ska kunna bedriva ett effektivt och kunskapsbaserat brottsförebyggande arbete. Här nämns t.ex. att regeringen kan

²⁵ Se regeringens beslut den 27 juli 2023 i ärende S2023/02342. Regeringskansliet (Socialdepartementet) uppdrar åt Martin Valfridsson att biträda Socialdepartementet med att utreda vissa brottsförebyggande frågor som faller under socialtjänstens ansvar med målet att förhindra att unga dras in i kriminalitet. Uppdraget ska bedrivas i en delegation för brottsförebyggande åtgärder som ska vara en del av Regeringskansliet. I delegationen ska även två sekreterare ingå. Till delegationen ska en arbetsgrupp knytas med representanter från berörda departement i Regeringskansliet.

²⁶ Regeringens beslut den 9 november 2023 i ärende Ju2023/02529.

²⁷ Skr. 2023/24:68.

besluta om uppdrag till myndigheter, låta utreda angelägna frågeställningar samt besluta om propositioner avseende ny lagstiftning som riksdagen kan ta ställning till. I skrivelsen anges vidare att information och kunskap i samband med skrivelsens framtagande har inhämtats vid möten med representanter för bl.a. kommuner.

Många tidigare initiativ på området har varit kopplade till regeringens skrivelse från 2016 Tillsammans mot brott.²⁸ Skrivelsen riktade sig till en bred målgrupp såsom statliga myndigheter, regioner, kommuner, näringslivet och det civila samhällets organisationer. I programmet beskrev regeringen sina övergripande målsättningar för hur ett kunskapsbaserat brottsförebyggande arbete bör bedrivas och hur samverkan mellan berörda aktörer kunde utvecklas. I samband med skrivelsen stärkte regeringen Brå:s arbete för nationellt stöd och samordning, bl.a. ökades Brå:s anslag med 15 mnkr årligen från och med 2016. Även länsstyrelserna – som har ansvar för stöd och samordning inom närliggande områden som mäns våld mot kvinnor, alkohol- och drogförebyggande arbete och föräldraskapsstöd – fick i uppdrag att stödja och bidra till regional samordning av brottsförebyggande arbete i länen.²⁹

Polismyndigheten, Kriminalvården, SiS och Socialstyrelsen hade enligt ett uppdrag från 2021 att förstärka och utveckla stödet till individer som vill lämna kriminella, våldsbejakande extremistiska och hedersrelaterade miljöer och behöver samhällets stöd för att kunna göra det. Myndigheterna skulle i arbetet med uppdraget samråda med SKR, kommunerna och regionerna, länsstyrelserna samt med andra relevanta aktörer. Sedan den 1 oktober 2022 har Polismyndigheten i uppdrag att samordna det myndighetsgemensamma arbetet inom området.³⁰ Polismyndigheten har även tillsammans med Brå och Kriminalvården haft i uppdrag att sprida strategin bakom *Sluta skjut*, GVI (Group violence intervention) till ett antal frivilliga kommuner under 2021–2023. GVI är en strategi mot grovt våld i kriminella miljöer som kräver nära samverkan mellan deltagande statliga myndigheter och kommuner.³¹

Jämställdhetsmyndigheten har i uppdrag att översätta, anpassa och pilottesta två våldsförebyggande program; Safe Dates och Dating

²⁸ Skr. 2016/17:126, bet. 2016/17:JuU15, rskr. 2016/17:321.

²⁹ Förordningen (2016:1258) om regional samordning inom det brottsförebyggande området.

³⁰ Se regeringens beslut den 23 september 2021 i ärende Ju2021/03331 och regeringens beslut den 22 juni 2022 i ärende Ju2022/01537, Ju2022/01578.

³¹ Se regeringens beslut den 23 september 2021 i ärende Ju2021/03330.

Matters. Programmens primära målgrupp är skolungdomar, men de innehåller också stöd i kommunövergripande insatser samt föräldraskapsstöd.³² Det nationella kompetenscentrum mot hedersrelaterat våld och förtryck som nämnts i avsnitt 7.1.1 inrättades i juli 2022 vid Länsstyrelsen i Östergötlands län, med uppdrag att stödja kommunerna i det förebyggande arbetet mot hedersförtryck.³³ Brå har vidare tagit fram ett fördjupat stöd för hur den generella kartläggningen av brottsligheten i ett område kan kompletteras med en bild av hur våldet i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel för sexuella ändamål ser ut och vilka förutsättningar som finns att förebygga sådant våld.³⁴

7.1.4 Rådet för styrning med kunskap

Den 1 juli 2015 inrättades Rådet för styrning med kunskap. Rådet består av myndighetscheferna för tio myndigheter³⁵ som har centrala uppgifter för den statliga kunskapsstyrningen för hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Myndigheterna i rådet ska samverka med varandra och med kommuner och regioner. Verksamheten regleras i förordningen (2015:155) om statlig styrning med kunskap avseende hälso- och sjukvård och socialtjänst. Enligt förordningen sker statlig kunskapsstyrning genom både föreskrifter och icke-bindande kunskapsstöd. De syftar till att få hälso- och sjukvården och socialtjänsten att arbeta i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet. Även om kunskapsstyrningen i dag är omfattande inom såväl socialtjänsten som hälso- och sjukvården, finns det skillnader mellan områdena.

Rådet består av statliga myndigheter som har i uppdrag att styra med kunskap eller som har centrala roller i att ta fram kunskapsunderlag. Huvudmannagruppen är ett rådgivande organ till rådet och ska förmedla de övergripande behoven hos huvudmännen för hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Gruppen består av ledamöter i region- och kommunfullmäktige, som utses av regeringen på förslag av SKR. Inom socialtjänstens område administrerar SKR Nationella samver-

³² Se regeringens beslut den 2 juni 2022 i ärende A2022/00840.

³³ Se förordningen (2022:1345) om nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck.

³⁴ Brå (2022) Metodstöd för kartläggning av tre våldstyper – våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel för sexuella ändamål.

³⁵ Socialstyrelsen, E-hälsomyndigheten, Folkhälsomyndigheten, Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd, IVO, Läkemedelsverket, Myndigheten för delaktighet, Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd, Statens beredning för medicinsk och social utvärdering och Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket.

kansgruppen för kunskapsstyrning i socialtjänsten (NSK-S). I denna grupp samverkar företrädare för kommuner, SKR och sex av myndigheterna i rådet.³⁶ Under åren 2010–2016 slöt regeringen och SKR flera överenskommelser om att utveckla en evidensbaserad praktik inom socialtjänsten. Inom ramen för överenskommelserna bildade kommunerna i varje län regionala samverkans- och stödstrukturer, RSS. De arbetar för att utveckla kunskapsstyrningen inom socialtjänsten och angränsande hälso- och sjukvård. RSS-representanterna i samtliga län samverkar med varandra genom det s.k. RSS-nätverket.

7.1.5 Sammanfattning och slutsatser

Under senare år har fler statliga aktörer fått uppdrag med koppling till socialtjänstens verksamhetsområden och målgrupper. Det gör också att samverkansstrukturerna mellan staten och kommunerna inom området har blivit fler. Till exempel har länsstyrelserna fått fler uppdrag med koppling till så kallad social hållbarhet, där det stödjande och pådrivande arbetet gentemot kommuner utgör viktiga inslag. Brå är en relativt ny aktör som samverkansaktör i förhållande till socialtjänsten, liksom Jämställdhetsmyndigheten. Socialtjänsten är dock fortfarande ett område som i första hand styrs med traditionella styrmedel, så som reglering och via den centrala förvaltningsmyndigheten Socialstyrelsen. Överenskommelser mellan regeringen och SKR förekommer på området, men inte i den omfattning som har varit fallet inom hälso- och sjukvården.

Samverkan mellan stat och kommun har formaliserats genom kommunernas nya åligganden inom det brottsförebyggande området. Enligt den nya lagen ska kommunerna vidta vissa åtgärder och vara samordnande för strategisk och praktisk samverkan. Kommunerna är dock fria att organisera det brottsförebyggande arbetet på annat sätt än via socialtjänstens befintliga strukturer.

Strategier och handlingsplaner, men även nationella samordnare har varit relativt vanliga inslag inom socialtjänstområdet, till exempel kan nämnas den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, den nationella strategin mot hemlöshet samt den nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism.

³⁶ Socialstyrelsen, Statens beredning för medicinsk och social utvärdering, Myndigheten för delaktighet, Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd, Folkhälsomyndigheten och E-hälsomyndigheten.

Trots en omfattande reglering av ansvar på både statlig och kommunal nivå använder regeringen många och återkommande metoder för att åstadkomma samverkan. Samverkan förefaller alltså vara ett komplement snarare än ett alternativ till föreskrifter. Både kommuner, ibland i form av socialnämnden, och statliga myndigheter har ett utpekat och tydligt ansvar för samverkan. Ofta framgår syftet med samverkan av föreskriften eller uppdraget som föreskriver samverkan. Det föreligger alltså en ömsesidighet i skyldigheten att samverka.

7.2 Skolområdet

Skolområdet är kommunernas enskilt största verksamhetsområde och knappt 50 procent av kommunernas nettokostnader går till pedagogisk verksamhet.³⁷ Skollagen innehåller regler om skolväsendet. Utbildning inom skolväsendet anordnas av det allmänna och av enskilda. I lagen anges att skolväsendet omfattar skolformerna förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola, och kommunal vuxenutbildning. I skolväsendet ingår också fritidshem som kompletterar utbildningen i vissa skolformer. I lagen finns även bestämmelser om vissa särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet som bedrivs i stället för utbildning inom skolväsendet.

Alla ska, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet om inte annat följer av särskilda bestämmelser i skollagen. Vidare ska utbildningen inom skolväsendet vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet oavsett var i landet den anordnas. Ansvaret för en likvärdig utbildning över hela landet bärs gemensamt av stat och skolhuvudman.³⁸

Sedan början av 1990-talet har den svenska skolan varit mål- och resultatstyrd. Målstyrningen innebär att riksdag och regering styr skolverksamheten genom att ange nationella mål, som slås fast i lag och andra författningar. Resultatstyrningen innebär att skolans verksamhet ska följas och utvärderas på olika nivåer. Utifrån de ramar som riksdagen och regeringen lägger fast ansvarar kommuner och andra huvudmän för att genomföra verksamheten. I huvudmännens ansvar

³⁷ Statskontoret (2022) Administrativa kostnader i kommunsektorn. En analys av statens styrning av kommuner och regioner, 2022:9, s. 99.

³⁸ Prop. 2009/10:165 s. 229.

ingår också att följa upp och utvärdera verksamheten. Denna uppföljning och utvärdering ska ge underlag så att huvudmännen kan bedöma vilka åtgärder de behöver vidta för att upprätthålla nationella mål och förbättra skolans resultat. Även på statlig nivå ska riksdag, regering och myndigheter följa upp och utvärdera de nationella målen. Därmed kan riksdagen och regeringen bilda sig en uppfattning om skolans resultat. Genom det mål- och resultatstyrda styrsystemet har staten och huvudmännen ett gemensamt ansvar för skolan, och skolväsendet är både centralt och lokalt styrt. Staten ska garantera en likvärdig utbildning över landet och en grundläggande rättssäkerhet för elever och föräldrar. Styrningen på lokal nivå möjliggör medborgarinflytande och anpassning till lokala förutsättningar.³⁹

7.2.1 Skolhuvudmän och kommunernas särskilda ansvar

I skollagen regleras vem som är huvudman för olika skolformer inom skolväsendet. Kommuner är huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola, kommunal vuxenutbildning och fritidshem. Staten är huvudman för bl.a. specialskolan och sameskolan. En region får vara huvudman för gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning i den utsträckning som anges i skollagen. Enskilda får efter ansökan godkännas som huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och fritidshem.

I varje kommun ska det enligt skollagen finnas en eller flera nämnder som ska fullgöra kommunens uppgifter enligt skollagen. Motvarande gäller i en region som är skolhuvudman.

Kommunen ansvarar som huvudman för de kommunala skolorna i sin kommun och för den utbildning som barn och ungdomar får vid skolorna. Kommunen har därutöver ett annat ansvar för utbildning i kommunen som framgår av olika bestämmelser i skollagen. Hemkommunen ansvarar t.ex. för att utbildning i grundskolan kommer till stånd för alla som enligt lagen har rätt att gå i grundskolan och som inte fullgör sin skolgång på annat sätt. Hemkommunen ska vidare se till att skolpliktiga barn som inte går i dess förskoleklass, grundskola eller grundsärskola på något annat sätt får föreskriven utbildning.

³⁹ SOU 2022:53, s. 176 f. med vidare hänvisningar. Se också 1 kap. 9 § skollagen (2010:800).

Genom det kommunala aktivitetsansvaret är kommunerna också skyldiga att uppmärksamma och erbjuda insatser till ungdomar under 20 år som inte studerar i gymnasieskolan eller genomför någon motsvarande utbildning.

Kommunernas ansvar innebär samtidigt inte en skyldighet för varje enskild kommun att vara huvudman för samtliga skolformer. För t.ex. gymnasieskolan finns det inget krav på att kommunen själv ska anordna utbildning utan lagstiftningen medger att en kommun samverkar med andra kommuner om att erbjuda sådan utbildning. Detta innebär att det finns kommuner som inte är huvudmän för denna skolform. Hemkommunen har dock ansvaret för att ungdomarna i kommunen erbjuds gymnasieutbildning. Själva rollen som huvudman ser också olika ut beroende på skolform. Inom kommunal vuxenutbildning (komvux) finns det bara kommunala huvudmän, inga enskilda.⁴⁰

De fristående skolorna utgör numera en betydande del av skolväsendet, särskilt inom gymnasieskolan, även om förekomsten varierar stort mellan olika kommuner. Kommunerna är huvudmän för den största delen av skolverksamheten. Men de enskilda huvudmännen är fler till antalet.

- Sveriges 290 kommuner drev tillsammans 3 868 grundskolor läsåret 2022/2023. 232 kommuner och ca 10 kommunalförbund var också huvudmän för gymnasieskolan och drev totalt 817 gymnasieskolor i 243 kommuner.
- Omkring 830 enskilda huvudmän drev 2022/2023 totalt 831 fristående grundskolor och 466 fristående gymnasieskolor.
- Det fanns också 7 regioner som tillsammans drev 12 gymnasieskolor. 3 regioner var också huvudmän för komvux på gymnasial nivå.

7.2.2 Statliga och andra samverkansaktörer

Utöver skolhuvudmännen finns det ett flertal myndigheter med olika roller på skolområdet. Även SKR är aktiva på skolområdet.

Fem myndigheter – Skolverket, Skolinspektionen, SPSM, Sameskolstyrelsen och Skolforskningsinstitutet – räknas som skolmyndig-

⁴⁰ Dock kan uppgifter inom kommunal vuxenutbildning enligt skollagen överlämnas till en enskild fysisk eller juridisk person på entreprenad.

heter. Utöver dessa finns Skolväsendets överklagandenämnd som är en självständig, domstolsliknande myndighet med Skolinspektionen som värdmyndighet. Även flera andra myndigheter har uppdrag som berör skola och utbildning, bl.a. Universitets- och högskolerådet, Universitetskanslersämbetet och Myndigheten för yrkeshögskolan.

Skolverket är förvaltningsmyndighet för skolväsendet och för vissa särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet som bedrivs i stället för utbildning inom skolväsendet, i den utsträckning något annat inte är föreskrivet. Skolverket ska på nationell nivå följa upp och utvärdera bl.a. skolväsendet samt utveckla styrdokument och nationella prov. Skolverket ansvarar även för ett Nationellt centrum för språk-, läs- och skrivutveckling och skolbibliotek (NCS).

Skolinspektionen ska genom granskning av huvudmän och verksamheter verka för att alla barn och elever får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö. Myndigheten ska bidra till goda förutsättningar för barnens utveckling och lärande samt förbättrade kunskapsresultat för eleverna.

SPSM ska verka för att alla barn, elever och vuxenstuderande med funktionsnedsättning får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö. Myndigheten ska bidra till goda förutsättningar för barnens utveckling och lärande samt förbättrade kunskapsresultat för eleverna och de vuxenstuderande. Myndigheten ansvarar för specialpedagogiskt stöd samt för utbildning i specialskolan och i förskoleklass och fritidshem vid en skolenhet med specialskola.

Även SKR är aktiv på skolområdet på olika sätt men organisationen har ingen särskild formaliserad uppgift. Överenskommelser förekommer men i liten utsträckning. Regeringen och SKR tecknade t.ex. 2021 en överenskommelse om delfinansiering av SKR:s projekt Uppdrag fullföljd utbildning som syftade till att öka andelen ungdomar med fullföljda gymnasiestudier. För detta avsatte regeringen 8 mkr årligen under 2021 och 2022.⁴¹ Regeringen genomförde under pandemin flera riktade satsningar och resurstillskott för att stödja olika aktörer inom skolväsendet. Regeringen tecknade i november 2020 en överenskommelse med SKR som bl.a. innebar att SKR skulle arbeta

⁴¹ Regeringens beslut den 18 februari 2021 i ärende U2021/01064.

för att stödja huvudmän, skolor och andra utbildningsanordnare inom skolväsendet i deras digitala arbete.⁴²

7.2.3 Samverkansformer

På skolområdet använder staten utöver den författningsreglerade samverkan ett flertal metoder för att åstadkomma samverkan. Staten ger uppdrag till skolmyndigheterna om t.ex. dialoger med skolhuvudmännen men använder i mer begränsad utsträckning nationella strategier och nationella samordnare samt riktade statsbidrag med krav på samverkan.

Författningsreglerad samverkan

Skolverket och de andra skolmyndigheterna har som andra myndigheter en allmän skyldighet att samverka enligt förvaltningslagen. Detta gäller även för kommunala myndigheter, såsom nämnder med ansvar för skola och utbildning. De statliga myndigheterna ska enligt myndighetsförordningen också verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet.

I skollagen finns också ett fåtal mer övergripande bestämmelser om samverkan. Enligt 15 kap. 4 § och 18 kap. 3 § skollagen ska huvudmannen för gymnasieskolan respektive anpassade gymnasieskolan samverka med samhället i övrigt. Detta gäller oavsett det är fråga om en kommunal eller enskild huvudman. I 20 kap. 25 § skollagen finns bestämmelser om kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare och samverkan med arbetslivet. Enligt denna bestämmelse ska huvudmannen i samarbete med Arbetsförmedlingen verka för att eleven ges möjligheter att öva det svenska språket i arbetslivet och att utbildning i svenska för invandrare kan kombineras med andra aktiviteter. I 23 kap. skollagen regleras bl.a. den samverkan som innebär att en kommun sluter avtal med en annan kommun, en region eller staten om att denna ska ta över ansvaret för kommunens uppgifter på ett visst område. Detta innebär att den som tar över ansvaret också tar över huvudmannskapet för uppgifterna.

⁴² Se Digitaliseringens möjligheter för att främja kunskapsutveckling och likvärdighet i skolväsendet, 2020.

Enligt bestämmelser i skollagen⁴³ ska huvudmannen för verksamhet som avses i skollagen och den som är anställd i sådan verksamhet, på socialnämndens initiativ i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa, samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs (se mer om detta i avsnitt 7.1.1).

Enligt ett tillägg i skollagen från 2023 ska elevhälsan vid behov samverka med hälso- och sjukvården och socialtjänsten.⁴⁴ I förarbetena angav regeringen bl.a. att tillägget avser att förtydliga att ett sådant uppdrag åligger elevhälsan. För elevhälsan kan sådan samverkan med andra samhällsfunktioner vara såväl åtgärdande som förebyggande och hälsofrämjande. Elevhälsan kan till exempel i samverkan med andra aktörer arbeta för att främja elevers hälsa och skolnärvaro och för att förebygga kriminalitet eller ohälsa.⁴⁵

Skolverket ska enligt sin instruktion i nära samarbete med kommuner och andra huvudmän stödja dem i deras utbildningsverksamhet och andra pedagogiska verksamheter samt bidra till att förbättra huvudmännens förutsättningar att arbeta med utveckling av verksamheten för ökad måluppfyllelse. Detta ska göras genom att svara för nationellt prioriterade fortbildnings-, kompetensutvecklings- och stödinsatser inom ramen för nationella skolutvecklingsprogram, sammanställa och sprida kunskap om resultat av forskning, och svara för riktade utvecklingsinsatser inom prioriterade områden.⁴⁶ Skolverket har vidare ett sektorsansvar för vissa frågor, bl.a. om funktionshinder, de nationella minoriteterna och de nationella minoritetsspråken samt när det gäller de statliga insatserna för att ta tillvara digitaliseringens möjligheter. Det uttalas vidare att myndigheten inom ramen för detta ansvar ska vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda och relevanta parter. Myndigheten ska vidare inom ramen för sitt verksamhetsområde stödja kommuner och andra huvudmän i arbetet med säkerhet och krisberedskap.

Uppdrag om kvalitetsdialoger och samverkan

På skolområdet har regeringen börjat använda sig av det som Statskontoret benämner dialogbaserad styrning. Enligt Statskontoret är dialogerna inte bara ett sätt att styra, utan också ett forum där staten

⁴³ 29 kap. 13 § skollagen (2010:800).

⁴⁴ 2 kap. 25 § skollagen (2010:800).

⁴⁵ Prop. 2021/22:162 s. 157.

⁴⁶ 7 § förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

lyssnar på kommunsektorn. Till skillnad från många andra statliga styr signaler handlar Skolverkets dialoguppdrag i stor utsträckning också enligt Statskontoret om att öka styreffekten av annan statlig styrning.⁴⁷

Regeringen gav i september 2021 Skolverket, och SPSM i uppdrag att gemensamt erbjuda huvudmännen, såväl offentliga som enskilda huvudmän, inom skolväsendet återkommande kvalitetsdialoger. Enligt regeringens beslut har kvalitetsdialogerna flera syften. Det övergripande syftet är att bidra till ökad kvalitet och likvärdighet. Inom ramen för uppdraget ska Skolverket också inrätta flera nya kontor, för att få större spridning och närvaro i landet. Bakgrunden är bl.a. att Skolkommissionen har konstaterat att skolan behöver stärkas med hjälp av nationella mål och dialog. Skolverket, SPSM och Skolinspektionen ska också samverka och föra en dialog för att säkerställa att myndigheternas kommunikation utformas så att myndigheternas roller och uppdrag blir tydliga för huvudmännen. Myndigheterna bör även föra en kontinuerlig dialog för att sträva mot att myndigheterna sänder samstämmiga signaler till huvudmännen. I det ursprungliga beslutet angavs utförliga tidsintervaller för erbjudande om och genomförande av dialoger, men regeringen ändrade uppdraget i april 2023 på så vis att Skolverket och SPSM får avgöra när och hur ofta de gemensamt ska erbjuda och genomföra kvalitetsdialogerna med skolhuvudmännen. Uppdraget om kvalitetsdialoger och inrättande av ytterligare kontor skulle enligt ändringsbeslutet finansieras inom ramen för Skolverkets förvaltningsanslag.⁴⁸

Skolverket har sedan tidigare ett regeringsuppdrag om Samverkan för bästa skola som i viss mån liknar det som nämnts ovan om kvalitetsdialoger. Enligt Statskontoret är det uppdrag som Skolverket har fått med kvalitetsdialogerna som nämnts ovan både bredare och mer långsiktiga.⁴⁹ Inom ramen för uppdraget Samverkan för bästa skola ska Skolverkets insatser riktas till skolenheter med låga kunskapsresultat eller hög andel elever som inte fullföljer sina studier och som har eller bedöms få svåra förutsättningar att förbättra sina resultat på egen hand. Skolverket ska i samverkan med varje berörd huvudman identifiera insatser som kan stärka huvudmannens förmåga

⁴⁷ Statskontoret (2023) Att styra de självstyrande – en analys av statens styrning av kommuner och regioner, 2023:7, s. 63 f.

⁴⁸ Regeringens beslut den 5 april 2023 i ärende U2023/01278.

⁴⁹ Statskontoret (2023) Att styra de självstyrande – en analys av statens styrning av kommuner och regioner, 2023:7, s. 65.

att planera, följa upp och utveckla utbildningen i enlighet med detta uppdrags syfte. Skolverket ska därefter komma överens med varje berörd huvudman om hur insatserna ska utformas och genomföras. I överenskommelserna ska Skolverkets och skolhuvudmannens respektive ansvar och åtaganden klargöras. Kopplat till detta arbete finns ett statsbidrag som huvudmännen kan söka för insatser som genomförs i enlighet med dessa överenskommelser.

Deltagandet i ovan angivna samverkan och dialoger är frivilligt för skolhuvudmännen.

Nationella strategier

Nationella strategier med fokus enbart på skolområdet används i begränsad omfattning. Den första nationella digitaliseringsstrategin för skolväsendet beslutades av regeringen i oktober 2017 och gällde till och med 2022.⁵⁰ I juni 2022 fick Skolverket i uppdrag att föreslå en nationell digitaliseringsstrategi för skolväsendet för 2023–2027. Skolverkets förslag skickades i mars 2023 på remiss. Under strategins framtagande har Skolverket genomfört samråd med ett stort antal intressenter, inklusive flera universitet och högskolor, övriga skolmyndigheter samt SKR. Regeringen meddelade i november 2023 att den inte kommer att gå vidare med Skolverkets förslag till digitaliseringsstrategi. I stället fick Skolverket i uppdrag att ta fram allmänna råd eller rekommendationer om val och användning av lärverktyg i undervisningen.⁵¹ Även strategin för unga som varken arbetar eller studerar från 2015 har nära kopplingar till skolområdet.

Många nationella strategier är emellertid sektorsövergripande och riktar sig bland andra mottagare också till skolväsendet, t.ex. den nationella biblioteksstrategin och strategin för att minska och motverka segregation.

⁵⁰ För att realisera den nationella strategin tog SKR, på uppdrag av regeringen och i nära samverkan med Skolverket och övriga skolväsendet, fram #skolDigiplan (2019), en handlingsplan med förslag på 18 initiativ och aktiviteter av nationell karaktär. Därefter ingick SKR en överenskommelse med regeringen om "Digitaliseringens möjligheter för att främja kunskapsutveckling och likvärdighet i skolväsendet". Överenskommelsen sträckte sig från november 202 till december 2022 och hade ett särskilt fokus på några av initiativen i #skolDigiplan.

⁵¹ Se regeringens webbplats, <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2023/11/nytt-uppdrag-till-skolverket-om-larverktyg-ska-ge-mer-lastid-och-mindre-skarmtid/>, hämtad den 5 mars 2024.

Nationella samordnare

Det finns nationella samordnare på skolområdet, men det är inte vanligt och de har inte haft uppdrag som avsett traditionell skolpolitik. Även när det gäller samordnare förekommer bredare uppdrag som täcker flera områden, inte bara skolområdet, t.ex. den nationella samordnaren för Agenda 2030 och den nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism.

Regeringen tillsatte 2013 en särskild utredare, en nationell samordnare, som fick i uppdrag att stödja kommunala, enskilda och statliga skolhuvudmän som bedriver utbildning för de elever inom specialskolans målgrupp som är döva eller hörselskadade eller har en grav språkstörning och är i behov av teckenspråk. Den nationella samordnaren skulle bland annat fördela statsbidrag samt föreslå hur SPSM:s stöd till kommunala och enskilda huvudmän kan utvecklas för berörda elever.⁵²

Regeringen tillsatte 2015 ytterligare en särskild utredare, som skulle fungera som nationell samordnare, samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar. Denna samordnare skulle främja förbättrad samverkan mellan myndigheter, kommuner, regioner och organisationer på nationell, regional och lokal nivå kring insatser för unga som varken arbetar eller studerar. Samordnaren föreslog i slutbetänkandet bl.a. att frågan om hur en sammanhängande barn- och ungdomshälsovård ska säkerställas med särskilt fokus på de barn och unga som är i behov av insatser från flera vårdgivare eller huvudmän ska utredas vidare. Utredningen skriver bl.a. att en av förklaringarna till bristerna i nuvarande system ligger i en allt högre grad av specialisering och uppdelning på olika sektorer och aktörer vilket innebär en utmaning att säkerställa ett sammanhållet stöd och sammanhållen service till individer med mer sammansatta behov av omsorg och vård. Utredningen konstaterar vidare att verksamheter med uppdrag inom hälso- och sjukvård har olika huvudmän, styrs av olika regelverk, har olika professioner, organisationskultur m.m. Utredningen föreslog vidare en lokal försöksverksamhet för samordnat stöd samt ett nationellt samordnat stöd från tre myndigheter. Regeringen gav 2019 en särskild utredare i uppdrag att se över förutsättningarna för en sammanhållen god och nära vård för barn och unga (se dir. 2019:93).

⁵² Samordnaren redovisade sitt uppdrag bl.a. i slutbetänkandet Samordning, ansvar och kommunikation – vägen till ökad kvalitet i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar (SOU 2016:46).

Riktade statsbidrag med krav på samverkan

Riktade statsbidrag med krav på samverkan mellan stat och kommun är inte vanligt förekommande på skolområdet, även om riktade statsbidrag i övrigt används i stor utsträckning. Ett exempel är dock det statsbidrag till skolhuvudmän för insatser som genomförts i enlighet med särskilda överenskommelser med Skolverket inom ramen för myndighetens uppdrag om samverkan för bästa skola som beskrivs ovan.⁵³

Ytterligare ett exempel är ett statsbidrag för s.k. regional yrkesvux som regleras i förordningen (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning. Förordningen innehåller bestämmelser om statsbidrag för yrkesinriktad utbildning inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå och kommunal vuxenutbildning som anpassad utbildning på gymnasial nivå som planeras och bedrivs i samverkan mellan flera kommuner under medverkan av arbetslivet i de samverkande kommunerna och som syftar till att leda till kompetenser som efterfrågas på arbetsmarknaden (regionalt yrkesvux). Ett av flera villkor för att statsbidrag ska beviljas är att utbudet ska planeras efter samråd med regionen i de eller de län som de samverkande kommunerna tillhör och Arbetsförmedlingen.

Tillhandahållande av underlag och information

Riksdagen beslutade 2022 om ändringar i skollagen som innebär att arbetsmarknadens behov ska vägas in vid planering och dimensionering av vissa utbildningar på gymnasial nivå. När en kommun, region eller enskild huvudman lägger fram vilka gymnasieutbildningar eller utbildningar i den kommunala vuxenutbildningen (komvux) som ska erbjudas och hur många platser utbildningarna ska ha, ska de ta hänsyn till både ungdomarnas efterfrågan och arbetsmarknadens behov. Kommunerna ska vidare genom avtal med minst två andra kommuner även samverka om planering, dimensionering och erbjudande av utbildning i ett primärt samverkansområde. Ändringarna, som trädde i kraft den 1 juli 2023, tillämpas första gången i fråga om utbildning som påbörjas 2025. I samband med detta har regeringen genom ändringar i Skolverkets instruktion också gett myndigheten i uppdrag att

⁵³ Se förordningen (2016:329) om statsbidrag till skolhuvudmän för insatser inom ramen för samverkan för bästa skola och för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända. Förordningen upphörde att gälla vid utgången av juli 2023.

ta fram regionala planeringsunderlag som stöd för planering, dimensionering och erbjudande av gymnasial utbildning.⁵⁴ I förarbetena anges att avsikten är att huvudmännens bedömning av ungdomarnas och vuxnas efterfrågan och arbetsmarknadens behov ska underlättas genom att staten tar fram relevanta uppgifter och presenterar dessa i form av regionala planeringsunderlag. I förarbetena har regeringen betonat att dessa ska tas fram i samverkan med relevanta aktörer. Regeringen framhåller att regionerna genom tillägg i 5 § 2 lagen om regionalt utvecklingsansvar ålagts att tillhandahålla bedömningar av länets kompetensbehov. Särskilt fokus ska riktas mot bedömningar som kan bidra till utvecklad samverkan och ett mer ändamålsenligt utbud av gymnasial utbildning. Regionernas kunskaper om detta kommer enligt regeringen på så sätt att kunna bidra till Skolverkets arbete med de regionala planeringsunderlagen.⁵⁵

Pågående uppdrag

Skolsäkerhetsutredningen har haft i uppdrag att lämna förslag till åtgärder för att förbättra arbetet med säkerhet i skolväsendet, bl.a. genom att föreslå en lämplig organisering av lokala eller regionala operativa samverkansorgan. Utredningen föreslår i delbetänkandet Samhället mot skolattacker (SOU 2023:28) bl.a. att Center mot våldsbekämpande extremism (CVE), en del av Brå, ska utgöra en central stödfunktion med uppdrag att bidra med kunskapsstöd i individärenden till kommuner, myndigheter och andra aktörer som i sin verksamhet hanterar oro för att en eller flera individer ska genomföra en skolattack. I delbetänkandet identifierar utredningen olika typer av hinder och utmaningar för samverkan. Utredningen anger också ett antal utgångspunkter för en lämplig organisering av samverkansorgan för att förhindra skolattacker. Utredningen konstaterar att det inte är ändamålsenligt att inrätta nya operativa samverkansorgan som täcker samtliga av landets kommuner enbart med syfte att samverka i individärenden om oro för skolattacker, eftersom dessa ärenden är ovanliga i många kommuner. I delbetänkandet Skolor mot brott redovisar

⁵⁴ Se 6 a § förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

⁵⁵ Prop. 2021/22:159 s. 102 ff.

utredningen hur ett lagstadgat ansvar för det brottsförebyggande arbetet bör utformas för skolväsendet.⁵⁶

7.2.4 Sammanfattning och slutsatser

Skolområdet berör inte enbart 290 kommuner i egenskap av skolhuvudmän utan även ett stort antal enskilda huvudmän. Mjuka styrmedel används i relativt begränsad utsträckning. Uppdrag till skolmyndigheterna om kvalitetsdialoger är ett exempel på en mer otraditionell samverkansform, som dessutom är frivillig för skolhuvudmännen.

En författningsreglerad samverkansskyldighet på en mer övergripande nivå finns på begränsade områden. I skollagen anges att huvudmannen för gymnasieskolan ska samverka med samhället i övrigt⁵⁷ och Skolverket ska enligt sin instruktion inom ramen för sitt sektorsansvar på vissa områden vara bl.a. samlande och stödande. Även för skolhuvudmännen finns en skyldighet att samverka, både på individnivå och verksamhetsnivå, när det gäller barn som far illa eller riskerar att fara illa. Därtill kommer en skyldighet för elevhälsan att samverka med hälso- och sjukvården och socialtjänsten som gäller både på individnivå och verksamhetsnivå. I vissa fall är det huvudmannen som ålagts att samverka, i andra fall elevhälsan och anställda och i ytterligare några fall Skolverket.

SKR arbetar, förutom som arbetsgivarorganisation, med att stödja kommunernas arbete i skolväsendet. SKR deltar regelmässigt som experter i utredningar på skolområdet och yttrar sig över förslag från regeringen, dvs. agerar som en mer traditionell samverkansaktör. Ett fåtal överenskommelser med SKR har funnits på området.

Länstytelserna har inget direkt uttalat ansvar på skolområdet, men kan på grund av ansvar och uppdrag på angränsade områden ändå komma in på olika skolrelaterade frågor. Det kan t.ex. handla om jämställdhet, integration eller samordning av länets förebyggande arbete inom ANDTS (alkohol, narkotika, dopning, tobak och spel).

Såvitt utredningen har erfärut har åtminstone en fråga med koppling till skolområdet – nämligen kompetensförsörjning – varit aktuell

⁵⁶ Se SOU 2024:17. Det kan i sammanhanget noteras att kommuners ansvar för det brottsförebyggande arbetet redan reglerats genom lagen (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete.

⁵⁷ Jfr också skrivningar om samverkan med arbetslivet och närsamhället i övrigt i förordningen (SKOLF 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet.

de senaste åren dels vid regeringens överläggningar med SKR, dels inom Valfärdskommissionen.

7.3 Biblioteksområdet

Kultur är i hög grad en frivillig uppgift för kommuner och regioner, men vissa obligatoriska uppgifter följer dock av t.ex. bibliotekslagen (2013:801). Kommuner och regioner lägger ca 5 mdkr på bibliotekens verksamhet, där den största delen går till folkbiblioteksverksamheten.⁵⁸

Det allmänna biblioteksväsendet består enligt lagen av all offentligt finansierad biblioteksverksamhet och utgörs av folkbibliotek, skolbibliotek, regional biblioteksverksamhet, högskolebibliotek, lånecentraler, och övrig offentligt finansierad biblioteksverksamhet. Folkbiblioteken arbetar främst gentemot allmänheten. Enligt bibliotekslagen ska folkbibliotek finnas i varje kommun och de ska vara tillgängliga för alla och anpassade till användarnas behov. Enligt skolagen ska eleverna i grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan ha tillgång till skolbibliotek. När det gäller regional biblioteksverksamhet anges i bibliotekslagen att varje region och de kommuner som inte ingår i en region ska bedriva regional biblioteksverksamhet med syfte att främja samarbete, verksamhetsutveckling och kvalitet när det gäller de folkbibliotek som är verksamma i länet.

Av Sveriges officiella biblioteksstatistik för 2022 framgår bl.a. att det finns 1 072 folkbibliotek, varav 368 är integrerade folk- och skolbibliotek, 906 enskilda skolbibliotek (dvs. skolbibliotek som, oavsett typ av skolhuvudman, är fristående från folkbibliotek), 108 högskolebibliotek, 56 sjukhusbibliotek och 38 specialbibliotek.⁵⁹

Biblioteken i det allmänna biblioteksväsendet ska verka för det demokratiska samhällets utveckling genom att bidra till kunskapsförmedling och fri åsiktsbildning. Biblioteken ska vidare främja litteraturens ställning och intresset för bildning, upplysning, utbildning och forskning samt kulturell verksamhet i övrigt. Biblioteksverksamhet ska finnas tillgänglig för alla.

I regeringens nationella strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030 framhålls att kultur och fritidsaktiviteter har

⁵⁸ Se statistik från Kulturanalys samt SKR:s webbplats,

<https://skr.se/skr/skolakulturfritid/kulturfritid/bibliotek.8405.html>, hämtad den 5 mars 2024.

⁵⁹ Kungl. biblioteket (2023) Bibliotek 2022 – Sveriges offentligt finansierade bibliotek.

betydelse för en hållbar samhällsutveckling.⁶⁰ Det kan också noteras att biblioteksverksamhet och läs- och litteraturfrämjande verksamhet ingår i de sju konst- och kulturområden som kan beviljas statsbidrag inom ramen för den nuvarande kultursamverkansmodellen.⁶¹

7.3.1 Bibliotekshuvudmän

Bibliotekshuvudmän är kommunerna, regionerna, staten och, i fråga om vissa skolor, enskilda. För folkbibliotek ansvarar kommunerna. För skolbibliotek ansvarar kommuner, regioner, staten eller enskilda huvudmän i enlighet med bestämmelserna i skollagen. För regional biblioteksverksamhet ansvarar regionerna och de kommuner som inte ingår i en region. För högskolebibliotek vid universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen ansvarar staten. För lånecentraler ansvarar staten. För övrig offentligt finansierad biblioteksverksamhet ansvarar den som enligt särskilda bestämmelser är huvudman för verksamheten.

Den regionala biblioteksverksamheten riktar sig inte direkt till allmänheten, utan fungerar i stället som en främjande funktion, med syfte att främja samarbete, verksamhetsutveckling och kvalitet när det gäller de folkbibliotek som är verksamma i regionen. Den regionala biblioteksverksamheten är framför allt strategisk och stöttande i sin roll gentemot folkbiblioteken, bl.a. i frågor rörande medieförsörjning, kompetens- och verksamhetsutveckling samt omvärldsbevakning. De regionala verksamheterna är också mer operativa när de ansvarar för t.ex. medie- och katalogsamarbeten.⁶²

7.3.2 Samverkansaktörer utöver huvudmännen

Ett fåtal statliga myndigheter utöver bibliotekshuvudmännen som nämnts ovan har uppgifter inom biblioteksområdet.

Kungl. biblioteket är Sveriges nationalbibliotek och en nationell forskningsinfrastruktur. Myndigheten ska bl.a. samla in, beskriva, bevara och tillhandahålla fysiskt och digitalt material som behövs för att fullgöra denna uppgift. Myndigheten ska genom verksamheten

⁶⁰ Skr. 2020/21:133 s. 29.

⁶¹ Se 8 § 3 förordningen (2010:2012) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet.

⁶² Regeringens strategi för ett starkt biblioteksväsende 2022–2025, s. 10.

bidra till den svenska forskningens kvalitet och det demokratiska samhällets utveckling. Myndigheten ska vidare ha en nationell överblick över och främja samverkan inom det allmänna biblioteksväsendet.⁶³

Statens kulturråd har i uppgift att särskilt verka för konstnärligt och kulturpolitiskt värdefull utveckling inom verksamheter som rör bl.a. litteratur, kulturtidskrifter, läsfrämjande och bibliotek. Myndigheten ska också initiera, samordna och följa upp läsfrämjande insatser av nationellt strategiskt intresse. Vidare har myndigheten en central roll i den s.k. kultursamverkansmodellen, genom vilken statliga medel fördelas till regionala och lokala kulturverksamheter. Som nämnts ovan kan biblioteksverksamhet beviljas statsbidrag. Kulturrådet representerar staten i dialogen med berörda regioner och kommuner inom ramen för kultursamverkansmodellen och ska också samverka med berörda myndigheter, regioner och kommuner.

Skolverket är förvaltningsmyndighet för skolväsendet och ska genom sin verksamhet främja att alla barn och elever får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö. Skolverket ska i nära samarbete med kommuner och andra huvudmän stödja dem bl.a. i deras utbildningsverksamhet genom att svara för nationellt prioriterade kompetensutvecklingsinsatser inom ramen för nationella skolutvecklingsprogram. I detta ingår det s.k. Läslyftet, en omfattande kompetensutvecklingsinsats för förskollärare, lärare och skolbibliotekarier i läs- och skrivutveckling. Skolverket ansvarar även för ett Nationellt centrum för språk-, läs- och skrivutveckling och skolbibliotek (NCS). Ansvaret för skolbiblioteket fick NCS efter en ändring i Skolverkets instruktionen 2022 som bygger på förslag i betänkandet Skolbibliotek för bildning och utbildning (SOU 2021:3). Genom att vidga NCS:s ansvar på detta sätt skulle Skolverket enligt utredningen ges förutsättningar för ett långsiktigt och systematiskt utvecklingsarbete med skolbiblioteksfrågor. Inom NCS fanns enligt utredningen upparbetade rutiner för kompetensutveckling och befintliga strukturer för kontakt med målgrupperna, såväl skolbibliotekarier som lärare, rektorer, skolchefer och andra personer på huvudmannanivå. NCS kan enligt utredningen verka för att kunskapen om skolbibliotek ökar inom skolväsendet bl.a. genom att samarbeta med de regionala nätverken för språk-, läs- och skrivutveckling.

⁶³ 1 och 3 §§ förordningen (2008:1421) med instruktion för Kungl. biblioteket.

Myndigheten för tillgängliga medier ska i samverkan med bibliotek, skolor och andra aktörer i landet arbeta för att personer med funktionsnedsättning ska få tillgång till sådana exemplar av litterära verk som de behöver för att kunna ta del av verken samt tillgängliggöra lättläst litteratur.

Utöver dessa kan också nämnas flera andra myndigheter vars verksamhet är av betydelse på området, bl.a. Riksarkivet, Vetenskapsrådet, Institutet för språk och folkminnen samt plattformen Digisam placerat vid Riksantikvarieämbetet.

7.3.3 Samverkansformer

Biblioteksområdet kännetecknas av ett fåtal samverkansstrukturer. Till den författningsreglerade samverkan – bibliotekslagen samt myndighetsinstruktionerna för bl.a. Kungl. Biblioteket, Skolverket samt Myndigheten för tillgängliga medier – kommer främst den nationella biblioteksstrategin.

Författningsreglerad samverkan

Enligt bibliotekslagen ska bibliotek och bibliotekshuvudmän inom det allmänna biblioteksväsendet samverka i syfte att ge alla tillgång till landets samlade biblioteksresurser. I förarbetena uttalade regeringen att bestämmelsen om samverkan bör formuleras på ett sådant sätt att den bättre än bestämmelsen i den tidigare bibliotekslagen speglar den ökade ömsesidighet som präglar samarbetet mellan olika bibliotek. Regeringen anförde vidare bl.a. följande. Samverkan kan ta sig många uttryck och det är inte lämpligt att i lag närmare precisera vilka områden som ska omfattas. I praktiken kan det handla om allt från gemensamma lösningar för kataloger och söksystem till informationsutbyte, uppgiftslämnande och kompetensutveckling. Vissa remissinstanser efterlyser förtydliganden vad gäller olika samhällsnivåers ansvar för samverkan. Det är dock enligt regeringen lämpligast att de närmare formerna för samverkan, med undantag för fjärrlånehanteringen, beslutas av respektive huvudman.⁶⁴

Kungl. Biblioteket ska enligt en annan bestämmelse i bibliotekslagen främja samverkan inom det allmänna biblioteksväsendet. I för-

⁶⁴ Prop. 2012/13:147 s. 38 f. och 59.

arbetena angav regeringen bl.a. att den tekniska utvecklingen ökar behovet av sammanhängande nätverk och nationellt samarbete samt att en fungerande samverkan innebär att det allmänna biblioteksväsendets samlade resurser kan användas mer rationellt och tillgängligheten öka.⁶⁵

Myndigheten för tillgängliga medier är enligt sin instruktion skyldig att i samverkan med bl.a. bibliotek arbeta för att personer med funktionsnedsättning ska få tillgång till sådana exemplar av litterära verk som de behöver för att kunna ta del av verken samt tillgängliggöra lättläst litteratur.⁶⁶

Nationell biblioteksstrategi

Regeringen beslutade 2022 en nationell biblioteksstrategi, Strategi för ett starkt biblioteksväsende 2022–2025. Kungl. biblioteket fick 2015 i uppdrag av regeringen att lämna förslag till en nationell biblioteksstrategi för att främja samverkan och kvalitetsutveckling inom det allmänna biblioteksväsendet. Förslaget skulle enligt uppdraget tas fram i samverkan med andra berörda aktörer, däribland kommuner och regioner. Syftet med uppdraget var att det ska finnas en biblioteksverksamhet av hög kvalitet i hela landet som uppfyller de krav som ställs i bibliotekslagen. Kungl. biblioteket lämnade ett utkast till nationell biblioteksstrategi till regeringen 2018, som diskuterades vid regionala dialogmöten. En slutredovisning med förslag till nationell biblioteksstrategi lämnades i mars 2019 till regeringen.⁶⁷ Förslaget remitterades och därutöver arrangerade Kulturdepartementet ett rundabordsamtal om det.

Den nationella strategin syftar bland annat till att tydliggöra roll- och ansvarsfördelningen mellan statliga, kommunala och enskilda aktörer samt att skapa en välfungerande samverkan inom och mellan nivåerna. Det övergripande målet är att utveckla biblioteksväsendet och att främja och stödja en mer likvärdig tillgång till bibliotek i hela landet och för olika grupper. I strategin anger regeringen att det finns svagheter i den nationella infrastrukturen och framhåller att biblioteksområdet har en komplex struktur. Ansvaret är uppdelat på olika nivåer och flera myndigheter är involverade i arbetet. En förutsättning

⁶⁵ Prop. 2012/13:147 s. 45.

⁶⁶ 1 § förordningen (2010:769) med instruktion för Myndigheten för tillgängliga medier.

⁶⁷ Kungl. biblioteket (2019) Demokratins skattkammare – förslag till en nationell biblioteksstrategi.

för sektorns utveckling framåt är enligt regeringen att det finns en tydlighet i roller och ansvar mellan olika aktörer samt att det finns en välfungerande samverkan inom och mellan nivåerna. Bland de gemensamma frågor som saknar en gemensam hantering nämns frågor av juridisk art och digitalisering. Ett av strategins tre fokusområden är en välfungerande nationell infrastruktur för biblioteksväsendet. Ett av delmålen inom detta område är stärkt samverkan mellan olika nivåer och aktörer.

I strategin aviserade regeringen också det uppdrag som senare gavs till Kungl. biblioteket om stärkt samverkan inom det allmänna biblioteksväsendet.⁶⁸ I uppdraget ingår att ta fram förslag på former för stärkt samverkan inom det allmänna biblioteksväsendet i syfte att utveckla infrastrukturen för biblioteksväsendet. Det innebär bl.a. att se över hur samverkan såväl mellan myndigheter som med kommunal och regional nivå kan främjas. Kungl. biblioteket redovisar i sin delredovisning ett antal iakttagelser, bl.a. följande

- Samverkan är mer komplex när den bedrivs mellan flera olika typer av huvudmän.
- Kommunallagen påverkar möjligheterna och förutsättningarna och kan ibland utgöra ett hinder för samverkan mellan olika nivåer, som kommun och stat, kommun och region och även mellan kommuner.
- Små kommuner har på grund av sin storlek särskilt svårt att samverka med andra och samverkan leder mer sällan till ekonomiska effektiviseringar. Samtidigt kan samverkan vara ett viktigt och användbart verktyg för att hantera komplexa utmaningar.
- Att formulera mål och syften som sätter slutanvändaren i fokus beskrivs av både den kommunala, regionala och statliga nivån som en nyckel till att få samverkan att fungera.
- Samverkan lyfts av kommuner och regioner som en lösning på en utmaning eller ett problem som de anser att de inte kan lösa på egen hand. Det betyder inte nödvändigtvis att samverkan alltid är hela lösningen.⁶⁹

Uppdraget ska slutredovisas senast den 1 december 2024.

⁶⁸ Se regeringens beslut den 21 april 2022 i ärende Ku2022/00857.

⁶⁹ Kungl. biblioteket (2022) Delredovisning av uppdrag om stärkt samverkan inom det allmänna biblioteksväsendet.

7.3.4 Sammanfattning och slutsatser

Det kan inledningsvis konstateras att regleringen av biblioteksområdet är begränsad. Antalet samverkansaktörer på området är om man räknar in de kommunala och statliga bibliotekshuvudmännen många, men de olika metoderna för att åstadkomma samverkan är få. Det är ett fåtal statliga myndigheter, utöver de statliga huvudmännen, som samverkar med kommuner och regioner i mer begränsade och relativt konkreta verksamhetsfrågor. Kommunerna som ansvarar för folkbiblioteken står för merparten av den kommunala verksamheten. SKR:s roll förefaller vara mer begränsad, även om organisationen lämnar stöd till kommuner och regioner inom området kultur och fritid, deltar i utredningar och svarar på remisser. Inte heller länsstyrelserna har någon framträdande roll på området.

7.4 Regional utveckling

Det regionala utvecklingsansvaret är som nämnts i avsnitt 6.3 ett samlingsnamn för uppgifter inom det regionala utvecklingsarbetet och med länsplaner för regional transportinfrastruktur. Sedan slutet av 1990-talet har det regionala utvecklingsansvaret förts över från länsstyrelserna till den kommunala nivån. I dag har samtliga regioner och Gotlands kommun det regionala utvecklingsansvaret. Det som sägs om en region i detta avsnitt gäller i sådant fall även Gotlands kommun.

Av lagen om regionalt utvecklingsansvar framgår vilka uppgifter som ingår i detta ansvar. En region ska utarbeta och fastställa en strategi för länets utveckling och samordna insatser för genomförandet av strategin. Regionen ska vidare fastställa mål och prioriteringar för det regionala kompetensförsörjningsarbetet och tillhandahålla bedömningar av länets kompetensbehov inom offentlig och privat sektor på kort och lång sikt, besluta om användningen av vissa statliga medel för regionalt utvecklingsarbete, och följa upp, låta utvärdera och årligen till regeringen redovisa resultaten av det regionala utvecklingsarbetet. En region ska också upprätta och fastställa länsplaner för regional transportinfrastruktur.

Målet för den regionala utvecklingspolitiken är sedan 2020 utvecklingskraft med stärkt lokal och regional konkurrenskraft för en hållbar utveckling i alla delar av landet. Ett tillägg om hållbar utveckling gjordes då efter förslag från Agenda 2030-delegationen. Reger-

ingen uttalade i förarbetena att det genom den föreslagna justeringen av målet uppnås dels en större samstämmighet mellan målet för den regionala tillväxtpolitiken och målen i de regionala utvecklingsstrategierna, vilka i många fall har kopplingar till Agenda 2030-målen, dels en större samstämmighet med målen för landsbygdspolitiken vilka har en tydlig utgångspunkt i Agenda 2030-målen.⁷⁰

För att nå riksdagens mål har regeringen sedan 2006 lagt fast inriktningen på regeringens arbete inom detta politikområde i en nationell strategi.⁷¹ Den tredje och senaste strategin, Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030, antogs i form av en skrivelse till riksdagen.⁷² I den nya strategin anges fyra strategiska områden som ska ligga till grund för genomförandet av den regionala utvecklingspolitiken, nämligen

- likvärdiga möjligheter till boende, arbete och välfärd i hela landet
- kompetensförsörjning och kompetensutveckling i hela landet
- innovation och förnyelse samt entreprenörskap och företagande i hela landet
- tillgänglighet i hela landet genom digital kommunikation och transportsystem.

Av den nationella strategin framgår att genomförandet av den regionala utvecklingspolitiken ska vara samordnad med landsbygdspolitiken, politiken för hållbar stadsutveckling, miljöpolitiken samt andra berörda politikområden. Det framgår också att den regionala utvecklingspolitiken ska vara en del av genomförandet av Agenda 2030 samt att arbetet med att främja jämställdhet, integration och mångfald och andra sociala dimensioner är viktigt. Politiken ska vidare främja en bättre miljö, minska klimatpåverkan och främja energiomställning. Dessutom ska politiken främja en hållbar strukturomvandling och utveckling av näringslivet samt bl.a. jobb i fler och växande företag. Den

⁷⁰ Prop. 2019/20:1 Utgiftsområde 19, bet. 2019/20:NU2, rskr. 2019/20:113. För att stämma överens med riksdagens nya mål har också benämningen på utgiftsområde 19 ändrats från ”Regional tillväxt” till ”Regional utveckling” (se prop. 2019/20:100, bet. 2019/20:KU19, rskr. 2019/20:320). I det följande används begreppen synonymt.

⁷¹ I december 2006 beslutade regeringen om en nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007–2013 (N2006/11184/RUT). Denna strategi ersattes av den nationella strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020 i juli 2015 (N2015/5297/RT).

⁷² Skr. 2020/21:133.

regionala utvecklingspolitiken ska också bidra till utvecklingen av hållbara innovationsmiljöer.

I den nationella strategin anför regeringen att en bredd av insatser inom många politikområden är viktigt för att uppnå målet för den regionala utvecklingspolitiken. Tvärsektoriell styrning av resurser inom många utgiftsområden samt regional hänsyn och ett territoriellt perspektiv är därför enligt regeringen av betydelse för att skapa mer ändamålsenliga insatser för att nå såväl målet för den regionala utvecklingspolitiken som andra mål. Regeringen anger vidare att även samordning mellan statliga myndigheter och en väl fungerande samverkan med regioner och kommuner är avgörande för att uppnå målet för den regionala utvecklingspolitiken.

Utöver regionerna är det även ett stort antal statliga myndigheter och andra statliga aktörer som har verksamheter av särskild betydelse för möjligheterna att uppnå den regionala utvecklingspolitikens mål.⁷³ Sammanfattningsvis kan sägas att de regionala utvecklingsfrågorna är tvärsektoriella och berör många andra politikområden.

Regionernas kostnader för regional utveckling uppgick 2022 till 3 procent av regionernas sammanlagda totala kostnader om 430 mdkr, dvs. knappt 13 mdkr.⁷⁴ Enligt Riksrevisionen är statens sammantagna utgifter för insatser som är relaterade till regional utveckling svåra att uppskatta.

I utgiftsområde 19 i budgetpropositionen för 2024 ingår anslagen för regionala utvecklingsåtgärder (ca 2 mdkr), transportbidrag (ca 480 mnkr) och Europeiska regionala utvecklingsfonden och Fonden för en rättvis omställning 2021–2027 (ca 1,1 mdkr). Till detta kommer också uppgifter och uppdrag inom andra utgiftsområden. En stor del av finansieringen av det regionala utvecklingsarbetet kommer också från olika europeiska struktur- och investeringsfonder (ESI-fonder). Dessa finansierar ett antal program som är beslutade av EU.⁷⁵

Den svenska regionala utvecklingspolitiken är nära integrerad med EU:s sammanhållningspolitik. I den svenska sammanhållningspolitiken ingår Europeiska regionala utvecklingsfonden, Fonden för en rättvis

⁷³ Se uppräknig i prop. 2023/24:1 Utgiftsområde 19 s. 7.

⁷⁴ SKR:s webbplats, <https://skr.se/skr/ekonomijuridik/ekonomi/statistikekonomi/sectornisiffror.71725.html>, hämtad den 3 augusti 2023.

⁷⁵ Riksrevisionen (2022) Den regionala utvecklingspolitiken – svaga förutsättningar för ett effektivt samlat statligt agerande, RiR 2022:8, s. 19.

omställning och Europeiska socialfonden plus.⁷⁶ Regionerna får enligt lagen om regionalt utvecklingsansvar även utföra uppgifter inom ramen för EU:s strukturfondsprogram. Utredningen kommer dock inte närmare att granska detta arbete, även om det också kan innebära samverkan mellan staten och kommunsektorn.⁷⁷

Den regionala utvecklingspolitiken har en tydlig flernivåstyrning, som löper från EU:s mål för sammanhållningspolitiken, via den nationella regionala utvecklingspolitiken med dess nationella strategi, till de regionala utvecklingsstrategierna på den regionala nivån.⁷⁸

7.4.1 Samverkansaktörer

Samtliga regioner och Gotlands kommun har nu det regionala utvecklingsansvaret i respektive län och en skyldighet att samverka enligt 8 § lagen om regionalt utvecklingsansvar.⁷⁹

De statliga myndigheternas deltagande i det regionala utvecklingsarbetet framgår i första hand av lagen om regionalt utvecklingsansvar samt förordningen om regionalt utvecklingsarbete i vilken Tillväxtverket och länsstyrelsen nämns särskilt.

Tillväxtverket är en viktig myndighet när det gäller statens insatser för en hållbar regional utveckling. Myndigheten ska bl.a. genomföra insatser som främjar ett aktivt regionalt tillväxtarbete i länen samt i det arbetet utveckla och förbättra förutsättningarna för dialog, samarbete och lärande mellan olika relevanta aktörer på nationell, regional och lokal nivå.⁸⁰ Verket ska vidare samverka med andra berörda nationella, regionala och lokala aktörer med uppgift att skapa förutsättningar för hållbar näringslivsutveckling, innovationer och internationalisering.⁸¹ Tillväxtverket ska också stödja andra statliga myndig-

⁷⁶ Mer om detta i den nationella strategin för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030 (skr. 2020/21:133).

⁷⁷ Se lagen (2007:459) om strukturfondspartnerskap och 2 kap. 11–18 §§ förordningen (2022:1379) om förvaltning av program för vissa EU-fonder.

⁷⁸ Jfr Folkhälsomyndigheten (2023) Folkhälsopolitik och regional utvecklingspolitik – En jämförande analys, s. 22.

⁷⁹ Det kan här noteras att kommunerna inte har någon motsvarande skyldighet att samverka som de regionalt utvecklingsansvariga har. Regionen har alltså ansvaret, men kommunernas medverkan är ändå en förutsättning för ett uppnå de regionala målen. I flertalet regioner finns politiska tillväxtberedningar inrättade, bestående av såväl kommun- som regionföreträdare. Regionerna har också etablerat samverkansstrukturer där kommuner och regionen samverkar kring olika frågor.

⁸⁰ 1 § förordningen (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket.

⁸¹ 7 § förordningen (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket.

heters medverkan i det regionala utvecklingsarbetet.⁸² Under rubriken Uppdrag till statliga myndigheter nedan redogör utredningen också för några av de särskilda uppdrag som regeringen har gett Tillväxtverket och som också berör kommunsektorn.

Även *länsstyrelserna* har en särskilt utpekad roll. I förordningen om regionalt utvecklingsarbete anges att länsstyrelsen inom sitt ansvarsområde ska främja andra statliga myndigheters medverkan i det regionala utvecklingsarbetet i länet.⁸³ Länsstyrelserna ska vidare enligt instruktionen även främja länets utveckling och verka för att nationella mål får genomslag i länet.⁸⁴ Enligt länsstyrelsernas regleringsbrev för 2024 ska länsstyrelserna redovisa bl.a. hur de har bidragit till tillväxt, med utgångspunkt i länsstyrelsernas uppgifter att utifrån ett statligt helhetsperspektiv arbeta sektorsövergripande och inom myndighetens ansvarsområde samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser samt att främja länets utveckling. De ska också redovisa hur de har främjat arbetet med Agenda 2030 och i samverkan med andra aktörer i länen bidragit till att genomföra FN:s globala mål för hållbar utveckling på regional och lokal nivå. Länsstyrelserna har också andra uppgifter och uppdrag inom områden där även regionerna verkar, t.ex. inom kraftförsörjning, klimatrelaterade frågor och folkhälsofrågor.

Myndigheten för tillväxtpolitiska analyser och utvärderingar har uppgifter inom regional utveckling i sin instruktion. Myndigheten ska bl.a. utveckla och tillhandahålla kvalificerade kunskapsunderlag för tillväxtpolitiken, genom att genomföra, främja och stödja framtagandet av utvärderingar och analyser. Myndigheten ska utifrån olika perspektiv utvärdera, analysera och redovisa effekter av statens insatser för hållbar nationell och regional tillväxt och näringslivsutveckling. Myndigheten ska ta fram beslutsunderlag och rekommendationer för utveckling, omprövning och effektivisering av de statliga åtgärderna samt, om det är relevant, peka på viktigare målkonflikter. Myndigheten ska särskilt fokusera på samlade effekter av tillväxt- och näringspolitiska insatser. Myndigheten ska vidare utifrån olika perspektiv identifiera hinder för och föreslå åtgärder som kan bidra till näringslivsutveckling och hållbar tillväxt i alla delar av landet. Myndigheten ska

⁸² 19 § förordningen (2017:583) om regionalt utvecklingsarbete.

⁸³ 21 § förordningen (2017:583) om regionalt utvecklingsarbete.

⁸⁴ 2 § 1 och 3 förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

samverka med berörda aktörer när det gäller dokumentation och utformning av insatser i syfte att dessa ska vara möjliga att utvärdera.⁸⁵

I den nationella strategin anges de statliga myndigheter och andra statliga aktörer som har verksamheter av särskild betydelse för möjligheterna att uppnå den regionala utvecklingspolitikens mål.⁸⁶

Tabell 7.1 Statliga myndigheter och andra statliga aktörer som har verksamheter av särskild betydelse för möjligheterna att uppnå den regionala utvecklingspolitikens mål

Affärsverket svenska kraftnät	Riksarkivet
Almi AB	RISE Research Institutes of Sweden AB
Arbetsförmedlingen	Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige
Boverket	Sametinget
Ekonomistyrningsverket	Sjöfartsverket
Folkhälsomyndigheten	Skogsstyrelsen
Försäkringskassan	Statens energimyndighet
Jämställdhetsmyndigheten	Statens jordbruksverk
Konstnärsnämnden	Statens kulturråd
Livsmedelsverket	Statens skolverk
Luffartsverket	Statistiska centralbyrån
länsstyrelserna	Stiftelsen Svenska Filminstitutet
Myndigheten för digital förvaltning	Sveriges export- och investeringsråd (Business Sweden)
Myndigheten för kulturanalys	Sveriges geologiska undersökning
Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser	Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut
Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor	Tillväxtverket
Myndigheten för yrkeshögskolan	Trafikanalys
Naturvårdsverket	Trafikverket
Patent- och registreringsverket	Transportstyrelsen
Pensionsmyndigheten	universitet och högskolor
Polismyndigheten	Universitetskanslersämbetet
Post- och telestyrelsen	Verket för innovationssystem
Riksantikvarieämbetet	

Källa: Skr. 2020/21:133 Nationell strategi för hållbara regional utveckling i hela landet 2021–2030.

⁸⁵ 1, 2 och 15 §§ förordningen (2016:1048) med instruktion för Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser.

⁸⁶ Se skr. 2020/21:133 (tabell 3.1) och också prop. 2023/24:1 Utgiftsområde 19 s. 7.

Av myndigheternas instruktioner är det endast ett fåtal som uttryckligen nämner den regionala utvecklingspolitiken eller regional tillväxt, bland dessa Affärsverket svenska kraftnät, länsstyrelsen, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Patent- och registreringsverket, Post- och telestyrelsen, Statens energimyndighet, Tillväxtverket, Trafikverket och Verket för innovationssystem.⁸⁷ Vissa myndigheters instruktioner hänvisar till frågor om hållbar utveckling eller hållbar tillväxt, bl.a. Skogsstyrelsen och Sveriges geologiska undersökning.⁸⁸ I instruktionen till Trafikanalys står att myndigheten ska sprida kunskap, erfarenheter och resultat från sina verksamheter till andra myndigheter och intressenter, däribland regionala aktörer med ansvar för regionalt tillväxtarbete.⁸⁹ Genom ett särskilt regeringsbeslut har 33 myndigheter inklusive de 21 länsstyrelserna i mars 2024 fått i uppdrag att bl.a. redovisa hur deras verksamhet har bidragit till målen för den regionala utvecklingspolitiken och den sammanhållna landsbygdpolitiken.⁹⁰

Det kan noteras att flera av de i tabellen angivna myndigheterna är organiserade så att det är relativt enkelt att samverka med respektive region. Andra myndigheter är organiserade på så sätt att myndigheten får föra en dialog med flera regioner parallellt.

Myndigheterna är enligt lagen om regionalt utvecklingsansvar skyldiga att lämna regionen det biträde som den behöver för regionalt till-

⁸⁷ Affärsverket svenska kraftnäts styrelse ska enligt sin instruktion svara för att de krav beaktas som ställs på verksamheten med hänsyn till bl.a. regionalpolitiken och miljöpolitiken. (10 § förordningen [2007:1119] med instruktion för Affärsverket svenska kraftnät). Länsstyrelsen har uppgifter i fråga om regional tillväxt. Länsstyrelsen ska verka för att det av riksdagen fastställda nationella folkhälsomålet uppnås genom att folkhälsan beaktas inom länsstyrelsernas arbete med bl.a. regional tillväxt, samhällsplanering, krishantering samt alkohol och tobak. Länsstyrelsen ska särskilt verka för att generationsmålet och miljökvalitetsmålen får genomslag i den lokala och regionala samhällsplaneringen och i det regionala tillväxtarbetet. Se 3, 5 och 6 §§ förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion. Se också förordningen (2016:1048) med instruktion för Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, 2 a § förordningen (2007:1111) med instruktion för Patent- och registreringsverket, 11 § förordningen (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen, 2 § förordningen (2014:520) med instruktion för Statens energimyndighet, 1 § förordningen (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket, 2 § förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket och 2 § förordningen (2009:1101) med instruktion för Verket för innovationssystem. Se också förordningen (2007:907) med instruktion för Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige och förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk.

⁸⁸ Se också 1 kap. 5 § högskolelagen (1992:1434).

⁸⁹ 9 § förordningen (2010:186) med instruktion för Trafikanalys.

⁹⁰ Se regeringens beslut den 14 mars 2024 i ärende LI2024/00652. Uppdraget har getts till Arbetsförmedlingen, Boverket, länsstyrelserna, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Myndigheten för yrkeshögskolan, Naturvårdsverket, Post- och telestyrelsen, Riksantikvarieämbetet, Statens energimyndighet, Statens jordbruksverk, Statens kulturråd, Trafikverket och Verket för innovationssystem.

växtarbete och regional transportinfrastrukturplanering. De ska också löpande informera regionen om pågående och planerade verksamheter som har betydelse för länets utveckling.

Genomslaget för det regionala perspektivet i myndigheternas verksamheter var 2020 enligt Tillväxtverket fortfarande lågt, även om medverkan hade ökat något under senare år.⁹¹ I en senare rapport från 2023 uttalar myndigheten att det inte är möjligt att dra några slutsatser kring huruvida myndigheterna har verkställt sina ambitioner om att stärka de territoriella perspektiven i verksamheten.⁹²

7.4.2 Samverkansformer

När det gäller det regionala utvecklingsarbetet förekommer ett stort antal metoder för att åstadkomma samverkan, utöver den författningsreglerade samverkan och den nationella strategin. Regeringen ger inte bara uppdrag till myndigheter att t.ex. samordna eller främja samverkan mellan olika aktörer, däribland regionerna, utan erbjuder också regioner att utföra vissa uppgifter. På området finns det också ett formaliserad dialogforum där politiker och tjänstemän träffas och diskuterar långsiktiga och strategiska frågor.

Författningsreglerad samverkan

I lagen om regionalt utvecklingsansvar finns bestämmelser om samverkan och samråd. En region ska samverka med länets kommuner och med länsstyrelsen och övriga berörda statliga myndigheter. En region ska vidare samråda med företrädare för berörda organisationer och näringslivet i länet. Statliga myndigheter som bedriver verksamhet i länet ska enligt lagen beakta den strategi som fastställts för länets utveckling. Länsstyrelsen och övriga statliga myndigheter ska vidare inom sina verksamhetsområden lämna regionen det biträde som den behöver för regionalt tillväxtarbete och regional transportinfrastrukturplanering. De ska också löpande informera regionen om pågående och planerade verksamheter som har betydelse för länets utveckling.

⁹¹ Blom m.fl. (2022) Regionboken, s. 108, med vidare hänvisningar.

⁹² Tillväxtverket (2023) Vissa statliga myndigheters bidrag till den regionala utvecklingspolitiken och den sammanhållna landsbygdspolitiken, s. 32.

I förordningen (2017:583) om regionalt utvecklingsarbete finns bestämmelser om regionalt utvecklingsarbete och statliga myndigheters medverkan i det arbetet. I förordningen anges bl.a. att den regionala utvecklingsstrategin ska utarbetas i samverkan med berörda kommuner, regioner samt länsstyrelser och andra berörda statliga myndigheter och att den ska förankras väl lokalt och regionalt. Av förordningen framgår också att strategin ska bidra till sektorsövergripande samverkan mellan länen och mellan aktörer på lokal, regional, nationell och internationell nivå. I förordningen anges vidare att den som har ansvaret för det regionala utvecklingsarbetet ska samordna insatserna för genomförandet av den regionala utvecklingsstrategin och att samordning ska ske med berörda kommuner, regioner samt länsstyrelser och andra berörda statliga myndigheter. Statliga myndigheter ska inom sina verksamhetsområden verka för att målet för den regionala tillväxtpolitiken uppnås. De statliga myndigheternas medverkan i det regionala utvecklingsarbetet ska ske i samverkan med den som har det regionala utvecklingsansvaret. Myndigheterna ska även samråda med dessa i frågor som är av väsentlig betydelse för ett läns hållbara tillväxt och utveckling. Det gäller inom ramen för myndigheternas verksamhetsområden och de ska även inom sina verksamhetsområden ge det biträde som behövs till regionerna samt prioritera myndighetens gemensamma insatser i det regionala utvecklingsarbetet.

I förarbetena till bestämmelsen om samverkan i lagen om regionalt utvecklingsansvar angav regeringen att syftet är att åstadkomma en samsyn på länets utveckling och på så sätt underlätta det regionala tillväxtarbetet. Formerna för samverkan regleras inte, utan får anpassas efter vad som i varje särskilt fall är ändamålsenligt.⁹³

Som framgår av avsnitt 7.4.1 nämns den regionala utvecklingspolitiken eller regional tillväxt endast i ett fåtal myndigheters instruktioner.

Regionerna ska som nämns ovan enligt lag utarbeta och fastställa en strategi för länets utveckling och samordna insatser för genomförandet av strategin. Vidare ska de samverka med länets kommuner, länsstyrelsen och övriga berörda statliga myndigheter. Arbetet med att ta fram dessa och olika myndigheters deltagande varierar dock från region till region.⁹⁴

⁹³ Prop. 2009/10:156 s. 39.

⁹⁴ I Statskontorets rapport Regional utveckling – regionernas erbjudanden och länsstyrelsernas roll (2021:11) finns i bilaga 4 en redogörelse för Statskontorets fallstudier. Där beskrivs också arbetet med att ta fram dessa strategier i tre olika län.

Uppdrag till statliga myndigheter

Regeringen kan besluta uppdrag till statliga myndigheter som innebär att regionerna påverkas mer indirekt. En myndighet kan t.ex. få i uppdrag att samordna eller främja samverkan mellan olika aktörer, däribland regionerna som då förväntas bidra till att genomföra uppgiften som en följd av myndighetens uppdrag. Ett exempel är Tillväxtverkets uppdrag att under 2020–2025 genomföra uppdrag inom ramen för livsmedelsstrategin, som bl.a. innebär att bygga upp former för en strukturell samverkan. Enligt uppdraget ska myndigheten främja samverkan och arbeta nära med bl.a. SKR och regionerna.⁹⁵

Ett annat exempel är regeringens uppdrag till Tillväxtverket att inrätta och medverka i ett nationellt analysnätverk för hållbar regional utveckling. Ett antal myndigheter har fått i uppdrag att medverka och Tillväxtverket kan vid behov erbjuda andra organisationer med analysverksamhet av relevans för området att delta i nätverkets arbete, t.ex. SKR. Nätverket ska bl.a. enligt uppdraget bidra till utbyte av erfarenheter och kunskaper mellan statliga myndigheter och regionerna.⁹⁶

Ytterligare ett exempel på uppdrag till Tillväxtverket gavs i regleringsbrevet för 2021, nu flyttad till bilagan för pågående uppdrag i Tillväxtverkets regleringsbrev. Enligt uppdraget ska verket bidra till att utveckla de regionala företagsstöden samt projektverksamheten avseende jämställdhet, integration och miljö, inklusive klimat, för att därmed bidra till omställningen till en hållbar regional utveckling. Uppdraget ska genomföras i samarbete med regionerna och Gotlands kommun.

Regeringen kan också ge uppdrag till myndigheter om att utlysa medel som olika aktörer kan ansöka om, däribland regionerna. Tillväxtverket har både utlysningar där regionerna är den enda målgruppen och utlysningar där regionerna är en av flera målgrupper.⁹⁷ Även andra

⁹⁵ Se Statskontoret (2021) Regional utveckling – regionernas erbjudanden och länsstyrelsernas roll, 2021:11, s. 44. Regeringens beslut den 19 december 2019 i ärende N2019/03240/JL. Regionerna fick senast 2018 ett tidsbegränsat erbjudande om att genomföra insatser för livsmedelsstrategin på regional nivå.

⁹⁶ Se regeringens beslut den 30 juni 2022 i ärende N2022/01543. Tidigare fanns en analysgrupp för regional tillväxt och konkurrenskraft som regeringen inrättade 2014 med representanter för Regeringskansliet och olika myndigheter (N2014/2503/RT).

⁹⁷ Se t.ex. regeringens beslut den 13 juni 2019 i ärende N2019/02162/RTL, Uppdrag att utveckla och stärka arbetet med hållbar utveckling inom det regionala tillväxtarbetet.

myndigheter har fått i uppdrag av regeringen att utlysa medel som bl.a. de regionalt utvecklingsansvariga kan söka.⁹⁸

Tillväxtverket har sedan 2018 i uppdrag dels att förmedla statsbidrag till 30 socioekonomiskt eftersatta kommuner⁹⁹, dels att utveckla företagsklimatet i 39 gles- och landsbygdskommuner genom att fördela medel för att kunna genomföra generella näringslivsfrämjande insatser¹⁰⁰.

Upprättande av nationella strategier

Regeringen har som tidigare nämnts slagit fast inriktningen på regeringens arbete inom den regionala utvecklingspolitiken i en nationell strategi.¹⁰¹ Strategin är avsedd att vara vägledande för inriktningen av de regionala utvecklingsstrategierna som regionerna ansvarar för och styrande för vad de statliga medlen för regionalt utvecklingsarbete får användas till. Strategin togs fram i dialog med dåvarande aktörer med regionalt utvecklingsansvar, däribland regioner.¹⁰² I strategin konstaterar regeringen att samverkan mellan olika politikområden och sektorer men också mellan olika nivåer i samhället, lokalt, regionalt, nationellt och internationellt är viktigt. Såväl samordning mellan statliga myndigheter som en väl fungerande samverkan mellan statliga myndigheter, regioner och kommuner är enligt regeringen avgörande för att nå målet för den regionala utvecklingspolitiken. Av strategin framgår vidare att dialoger inom olika forum och nätverk internationellt, nationellt, regionalt och lokalt är centrala för att skapa förutsättningar för en utvecklad samverkan kring olika samhällsutmaningar och i genomförandet av de strategiska områdena och prioriteringarna. Befintliga och nya dialoger och nätverk kan enligt regeringen därför behöva utvecklas.

Regeringen beslutade 2022 också en handlingsplan för det statliga genomförandet av strategin. I handlingsplanen har regeringen utifrån de fyra strategiska områdena i strategin tagit fram tre utvecklings-

⁹⁸ Mer om detta, se Statskontoret (2021) Regional utveckling – regionernas erbjudanden och länsstyrelsernas roll, 2021:11, s. 41 ff.

⁹⁹ Se förordningen (2018:152) om statsbidrag till socioekonomiskt eftersatta kommuner.

¹⁰⁰ Se regeringens beslut den 16 december 2021 i ärende N2021/03083.

¹⁰¹ Skr. 2020/21:133.

¹⁰² I november 2018 erbjöd regeringen dåvarande aktörer med regionalt utvecklingsansvar (däribland regioner) att lämna en redovisning av analys och identifierade prioriteringar avseende det framtida regionala tillväxtarbetet i respektive län (N2018/05320). Därefter genomförde Näringsdepartementet dialoger med samtliga regioner utifrån deras respektive rapportering. Tillväxtverket fick i uppdrag att sammanställa regionernas redovisning, som resulterade i rapporten Regionernas framtida fokus Regionalt tillväxtarbete efter 2020.

områden för fortsatta initiativ och beslut i frågor som är av betydelse för en hållbar regional utveckling, bl.a. ett samordnat genomförande där ansvar och uppgifter är tydliga. Mer om denna handlingsplan i avsnitt 11.6.

Villkorsbeslut och erbjudanden till de regionalt utvecklingsansvariga

Enligt lagen om regionalt utvecklingsansvar ska en region följa upp, låta utvärdera och årligen till regeringen redovisa resultaten av det regionala utvecklingsarbetet. I årligt beslutade villkor för budgetåret för regionerna och Gotlands kommun, s.k. villkorsbeslut, har regeringen förtydligat de återrapporeringskrav som följer av att regionerna beslutar om användningen av vissa medel inom utgiftsområde 19 Regional utveckling.

Eftersom ålligganden för regionerna enligt regeringsformen ska meddelas genom lag eller efter bemyndigande i lag så kan regeringen inte styra de regionalt utvecklingsansvariga regionerna på samma sätt som de statliga myndigheterna. Inom detta område har regeringen i vissa fall använt s.k. erbjudanden i stället för regeringsuppdrag. Regeringen beslutar erbjudanden genom regeringsbeslut, men erbjudandena är frivilliga för regionerna.

I en bilaga till villkorsbesluten har regeringen 2016–2023 listat pågående erbjudanden som regionerna tar del av. Erbjudande om uppdrag kan avse uppgifter inom något annat utgiftsområde och regeringen kombinerar då ofta erbjudandet med ett riktat bidrag.¹⁰³

Enligt det senaste villkorsbeslutet med en sådan bilaga, villkorsbeslutet för budgetåret 2023¹⁰⁴, fanns fyra pågående erbjudanden till regionerna, varav tre var riktade till samtliga regioner och en till fyra utpekade regioner:

- Erbjudande om regionala bredbandskoordinatorer.
- Erbjudande om att upprätta en funktion som regional digitaliseringskoordinator.

¹⁰³ Till exempel har regeringen erbjudit samtliga regioner att upprätthålla en funktion som regional digitaliseringskoordinator. Erbjudandet är kopplat till regeringens digitaliseringsstrategi och finansieras via utgiftsområde 22 Kommunikationer, se regeringens beslut den 4 mars 2021 i ärende I2021/00795.

¹⁰⁴ Se regeringens beslut den 21 december 2022 i ärende N2022/02395.

- Erbjudande om att ta fram och genomföra regional serviceprogram för perioden 2022–2030.
- Inrättande av regional rådgivande grupp och regional kontaktpunkt för Interregprogrammet norra Periferin och Arktis programperioden 2021–2027.

I samband med att regeringen erbjuder regionerna att genomföra en uppgift ger de ofta en statlig myndighet ett uppdrag som kompletterar erbjudandet som handlar om att stödja eller samordna regionernas arbete. Tillväxtverket har t.ex. fått i uppdrag att administrera ett nationellt sekretariat som ska fungera som en stödfunktion till de regionala digitaliseringskoordinatorerna och att bidra med expert- och kunskapsstöd i regionernas arbete med kompetensförsörjning.¹⁰⁵

Statskontorets kartläggning av erbjudanden från 2021 visar att regeringen ofta vill att regionerna tar på sig att leda eller samordna uppdrag som involverar andra aktörer, t.ex. att regionen ska fungera som kontaktpunkt eller ta fram en plan eller regionalt mål. På så vis samordnar regionen aktörer i länet och stödjer kommunerna.¹⁰⁶ Till exempel anges i erbjudande om regionala bredbandskoordinatorer att regionerna ska verka för övergripande samordning och samarbete i bredbandsfrågan, när det gäller såväl fast som mobil digital infrastruktur i syfte att bidra till att regeringens bredbandsmål nås. Regionerna ska vidare enligt regeringens erbjudande bl.a. bistå Post- och telestyrelsen i redovisning av hur verksamheten som regional bredbandskoordinator bedrivits och vid behov samverka med myndigheten i bredbandsrelaterade frågor.¹⁰⁷ I erbjudande att upprätthålla en funktion som regional digitaliseringskoordinator anges att dessa koordinatörer ska bidra till övergripande och strategisk samordning och samverkan mellan relevanta aktörer för att främja digitalisering i respektive region. De ska vidare bl.a. samverka med Tillväxtverket och delta i det nätverk som myndigheten tillhandahåller.¹⁰⁸

Av Statskontorets rapport framgår bl.a. att flertalet regioner anser att de bara i begränsad utsträckning kan påverka utformningen av erbjudandena, trots att dessa diskuteras på de forum för hållbar

¹⁰⁵ Regeringens beslut den 21 december 2017 i ärende N2017/07839/RTS och den 21 december 2016 i ärende N2016/08073/RTS.

¹⁰⁶ Statskontoret (2021) Regional utveckling – regionernas erbjudanden och länsstyrelsernas roll, 2021:11, s. 39 f.

¹⁰⁷ Se regeringens beslut den 19 november 2020 i ärende I2020/02966.

¹⁰⁸ Se regeringens beslut den 4 mars 2021 i ärende I2021/00795.

regional utveckling som regeringen beslutat om. I rapporten framgår vidare att regionerna ser det som svårt att i praktiken tacka nej till regeringens erbjudanden om uppdrag trots att dessa är frivilliga.¹⁰⁹

Inrättande av dialogforum

Formaliserade samråd har funnits i olika former på detta område. Regeringen beslutade i februari 2022 att inrätta Forum för hållbar regional utveckling 2022–2030, som ska vara en del av Regeringskansliet.¹¹⁰ Enligt beslutet ska forumet vara en mötesplats för formaliserad dialog och samverkan om långsiktiga och strategiska frågor av betydelse för hållbar regional utveckling mellan regeringen respektive regionerna och Gotlands kommun. Det ska bestå av ett forum för dialog och samverkan på politisk nivå, Politikerforum, och ett för dialog och samverkan på tjänstemannanivå, Tjänstepersonsforum.

Men ett formaliserat forum för samråd är inte nytt inom detta område. Under 2015–2021 har dialog och samverkan på såväl politisk nivå som tjänstemannanivå förts av regeringen med stöd av Tillväxtverket inom ramen för Forum för regional tillväxt och attraktionskraft, namnändrat 2021 till Forum för regional utveckling och attraktionskraft.¹¹¹ Dialog och samverkan på politisk nivå mellan regeringen och aktörer med regionalt utvecklingsansvar bedrevs 2007–2014 inom Nationellt forum för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning.¹¹² Dialog och samverkan på tjänstemannanivå bedrevs av såväl Regeringskansliet som Tillväxtverket och dess föregångare Verket för näringslivsutveckling (Nutek) men inte inom ramen för ett formaliserat forum.

I skälen för regeringens beslut om inrättandet anges bl.a. att målet för den regionala utvecklingspolitiken är utvecklingskraft med stärkt lokal och regional konkurrenskraft för en hållbar utveckling i alla delar av landet och att det är viktigt med en bredd av insatser inom många politikområden för att uppnå målet. Regeringen uttalar vidare bl.a. följande.

¹⁰⁹ Statskontoret (2021) Regional utveckling – regionernas erbjudanden och länsstyrelsernas roll, 2021:11, s. 54 f. och 63.

¹¹⁰ Regeringsbeslut den 17 februari i ärende N2022/00420.

¹¹¹ Se regeringens beslut i ärendena N2015/04609, N2017/00826, N2018/05372 samt N2020/02858.

¹¹² Se regeringens beslut den 14 december 2006 i ärende N2006/11184.

Tvärsektoriell styrning av resurser inom många utgiftsområden samt regional hänsyn och ett territoriellt perspektiv är av betydelse för att skapa mer ändamålsenliga insatser för att nå såväl målet för den regionala utvecklingspolitiken som andra mål. Såväl samordning mellan statliga myndigheter som en väl fungerande samverkan mellan statliga myndigheter, regioner och kommuner är avgörande för att nå målet för den regionala utvecklingspolitiken.

En strukturerad och regelbunden dialog mellan berörda aktörer är central för att skapa förutsättningar för en utvecklad flernivåstyrning, tvärsektoriell styrning och samverkan samt ett utvecklat territoriellt perspektiv inom den regionala utvecklingspolitiken inklusive EU:s sammanhållningspolitik. [...]

Ett forum för dialog och samverkan mellan regeringen och regionerna ger regeringen ökad kunskap om regionala förutsättningar och prioriteringar. Det ger även en möjlighet att föra dialog och samverka med regionerna om regeringens prioriteringar. Samtidigt har regionerna möjlighet att komma med inspel och underlag till regeringen.

I regeringens beslut regleras sammansättningen av Politikerforum och Tjänstepersonsforum.

För Politikerforum gäller enligt regeringens beslut följande från och med 2023. Ordförande ska vara den statssekreterare som ansvarar för regional utveckling eller den som statssekreteraren utser. Därutöver ska statsråd och andra statssekreterare beredas möjlighet att delta utifrån vilka frågor som ska behandlas. Generaldirektören för Tillväxtverket, eller den som generaldirektören utser, ska delta i forumet. Regionerna samt SKR erbjuds att utse två representanter vardera på politisk nivå. För att skapa långsiktig kontinuitet är det eftersträvt ansvarigt med en representant från den politiska majoriteten och en från oppositionen.

För Tjänstepersonsforum gäller följande. Ordförande ska vara huvudmannen inom Regeringskansliet för frågor om regional utveckling eller den som huvudmannen utser. Därutöver ska andra tjänstemän inom Regeringskansliet beredas möjlighet att delta utifrån vilka frågor som ska behandlas. Generaldirektören för Tillväxtverket, eller den som generaldirektören utser, ska delta i forumet. Regionerna erbjuds att utse en representant vardera på tjänstemannanivå. SKR erbjuds att utse en representant på tjänstemannanivå.

Gemensamt för både Politikerforum och Tjänstepersonsforum är att företrädare för statliga myndigheter, offentliga utredningar och andra organisationer och aktörer kan erbjudas att medverka när så är relevant. Ett kansli vid Tillväxtverket har inrättats för att stödja foru-

mets arbete.¹¹³ Forumen möts sammanlagt åtta gånger per år, fyra möten vardera för politiker och tjänstemän.¹¹⁴

SKR anser att dessa forum har utvecklats, från att främst omfatta information från staten till att vara en plattform för dialog. Statskontoret bedömer att de kan utvecklas vidare.¹¹⁵ Frågor om utformning av de erbjudandena som nämnts i föregående avsnitt skulle enligt Statskontoret kunna ta mer plats i forumen, liksom regionernas åiterrapportering av arbetet med erbjudanden till regeringen.¹¹⁶

Exempel på samverkansformer

Sedan 2019 har samtliga regioner ett likalydande lagstadgat ansvar för regional utveckling. Länsstyrelserna har dock fortsatt sin instruktionsenliga uppgift att främja länens utveckling och samordna statens insatser på regional nivå. Länsstyrelserna har även andra uppdrag inom områden där också regionen verkar, t.ex. inom kraftförsörjning, klimatrelaterade frågor och folkhälsofrågor. För att bl.a. tydliggöra vem som gör vad har flera regioner och länsstyrelser ingått särskilda överenskommelser om samverkan.¹¹⁷

I Uppsala län finns en relativt omfattande sådan överenskommelse om samverkan sedan 2021.¹¹⁸ I överenskommelsen anges att den regionala utvecklingsstrategin och Agenda 2030-strategin för Uppsala län är vägledande för parternas arbete. Parterna fastställer vidare strukturerna för samverkan. Av överenskommelsen framgår bl.a. att det för att stärka samverkan på högsta ledningsnivå ska finnas Uppsala läns- och regionråd, bestående av landshövding och länsråd samt regionstyrelsens ordförande och andre vice ordförande samt regiondirektören, som ska träffas fyra gånger per år. Det anges särskilt att parterna ska informera varandra om uppdrag och verksamhetsföränd-

¹¹³ Se regeringens beslut den 17 februari 2022 i ärende N2022/00421.

¹¹⁴ Se

<https://tillvaxtverket.se/tillvaxtverket/seminarierochnatverk/natverkochochsamverkan/regionalochlokalsamverkan/forumforhallbarregionalutvecklingochattraktionskraft.2833.html>, hämtad den 13 juni 2023.

¹¹⁵ Riksrevisionen (2022) Den regionala utvecklingspolitiken – svaga förutsättningar för ett effektivt samlat statligt agerande, RiR 2022:8, s. 43.

¹¹⁶ Statskontoret (2021) Regional utveckling – regionernas erbjudanden och länsstyrelsernas roll, 2021:11, s. 103 f.

¹¹⁷ Sådana överenskommelser finns i vart fall i Uppsala, Södermanlands, Jönköping, Gotland, Halland, Västra Götalands län, Värmland, Örebro och Gävleborgs län.

¹¹⁸ Överenskommelse om samverkan mellan Länsstyrelsen i Uppsala län och Region Uppsala, Överenskommen 2021-11-30.

ringar som har betydelse för länets utveckling, samt sträva efter samförstånd, särskilt då uppdrag riskerar att överlappa parternas ansvarsområden. För beredning av rådets möten ansvarar en berednings- och koordineringsgrupp som också säkrar kontinuerlig kommunikation om aktuella samverkansfrågor och parternas långsiktiga samverkan. Denna grupp består av avdelningschefer från länsstyrelsen samt ledningsgrupp för Region Uppsalas avdelning för regional utveckling.

Ett exempel på samverkan på regionernas eget initiativ finns vad gäller kompetensförsörjningsområdet. Flera statliga myndigheter har ett uppdrag att samverka vad gäller kompetensförsörjning i syfte att bidra till en väl fungerande kompetensförsörjning.¹¹⁹ Myndigheten för yrkeshögskolan har sedan 2022 ett uppdrag att svara för administrativ samordning av denna myndighetssamverkan. I sin återrapportering lyfter myndigheten regionernas viktiga roll och att regionerna kan bli en viktig part i samverkan och också vara delaktiga i arbetsgrupper eller projekt som initieras inom ramen för myndigheternas samverkan.¹²⁰ Vad utredningen har erfarit så har man på Tjänstepersonsforum, där även regionerna och SKR varit representerad, beslutat att man ska utveckla samverkan med regionerna om kompetensförsörjning.

7.4.3 Redovisningar om samverkan

Tillväxtverket har i olika rapporter sammanställt de regionala utvecklingsansvarigas och statliga myndigheters årliga redovisningar om bl.a. samverkan.

Regionalt utvecklingsansvarigas redovisningar om samverkan

Regionerna ska enligt lagen om regionalt utvecklingsansvar årligen redovisa resultaten av det regionala utvecklingsarbetet. Tillväxtverket har i sin tur i uppdrag enligt regleringsbrev att sammanställa och ana-

¹¹⁹ Se t.ex. 9 § andra stycket förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk av vilken det framgår att Skolverket ska samverka med Myndigheten för yrkeshögskolan, Universitetskanslersämbetet, Universitets- och högskolerådet, Tillväxtverket, Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige (Svenska ESF-rådet) och Arbetsförmedlingen i syfte att bidra till en väl fungerande kompetensförsörjning.

¹²⁰ Se Myndigheten för yrkeshögskolan (2023) Återrapportering av regeringsuppdrag om administrativ samordning av myndighetssamverkan för en väl fungerande kompetensförsörjning.

lysera deras redovisningar. I rapporten för budgetåret 2022¹²¹ redovisar Tillväxtverket bl.a. redovisningarna angående samverkan och samråd med andra aktörer, inklusive svar från samtliga länsstyrelser årsredovisningar när det gäller denna fråga. Tillväxtverket anger sammanfattningsvis att alla regioner samverkar på olika sätt med andra aktörer, men att det kan variera om samverkan exempelvis utgår från ett visst sakområde eller sker på regelbunden eller oregelbunden basis. Samverkan och samråd fungerar enligt verket övergripande väl. Liksom tidigare år är otydligheten kring rollfördelning och ansvar mellan regionerna och länsstyrelserna något som några regioner lyfter i sina redovisningar.

Samverkan med länsstyrelsen

Av rapporten framgår bl.a. att de flesta regioner och länsstyrelser redovisar att deras samverkan med varandra är stark, men att samverkan ter sig på olika sätt. I rapporten anges bl.a. följande.

Kopplat till de regionala utvecklingsstrategierna beskriver tre regioner och åtta länsstyrelser samverkan.

På ett övergripande plan är det fokus på miljö- och klimatfrågor som alla regioner nämner att de samverkar med länsstyrelserna kring. Fem länsstyrelser nämner en samverkan med regionerna kopplat till elkraftsförsörjningen, vilket även 14 regioner redovisar.

Sju länsstyrelser betonar att samverkan med regionerna är viktigt för att kunna uppnå målen i Agenda 2030. Länsstyrelsen i Kalmar redogör för att samverkan med Kalmar sker inom projektet Vägar till Hållbar Regional Utveckling. Projektet har haft viss samverkan med länsstyrelsernas Agenda 2030-nätverk. Nio regioner nämner Agenda 2030 som ett viktigt område att samverka med länsstyrelserna om. Bland annat Skåne som redovisar att de ingår i ett gemensamt regionalt Agenda 2030-nätverk. [...]

Fem regioner redovisar att det finns en samverkan kring länsstyrelsens regeringsuppdrag att stödja kommunerna och regionen i implementeringen av den nationella folkhälsopolitiken.

Sex länsstyrelser redovisar att de samverkar med regioner inom områden relaterade till att hantera effekterna av Rysslands krig mot Ukraina. Gotland lyfter här livsmedelsförsörjningen och tre andra regioner samverkar kring totalförsvaret och för att öka beredskapen. Även tre regioner beskriver en samverkan utifrån effekterna av kriget.

¹²¹ Tillväxtverket (2023) Regionalt utvecklingsarbete 2022 – sammanställning av redovisningar från regioner, Gotlands kommun och länsstyrelser.

Länsstyrelsen i Örebro redovisar att det finns en samverkan med fokus på återstart av näringslivet efter coronapandemin. Halland skriver att de avstämningar som tidigare gjordes och som handlade om effekterna av pandemin nu i stället handlar om energipriser och eventuella effekter av brist på energi. Länsstyrelsen i Skåne skriver:

Pandemin, den drastiskt förändrade geopolitiska situationen i vårt när-område och elförsörjningen är områden som bidragit till att kraven på samverkan ökar.

I rapporten anges bl.a. följande om samverkan mellan regioner och länsstyrelser inom de nationella strategins strategiska områdena.

Likvärdiga möjligheter till boende, arbete och välfärd i hela landet

Samtliga 21 regioner anger att samverkan med länsstyrelsen sker inom detta område. Till exempel; kulturarv, friluftsliv, kommersiell service, besöksnäring, samhällsplanering och destinationsutveckling. Tre länsstyrelser nämner en samverkan med regionerna kopplad till strukturbild och fysisk planering. Inom besöksnäringen redovisar även tre länsstyrelser att de samverkar med regionen.

Kompetensförsörjning och kompetensutveckling i hela landet

Nio regioner anger att de samverkar med länsstyrelsen inom kompetensutveckling och kompetensförsörjning. I Västmanland har de inrättat ett "kompetensråd" där både region, länsstyrelse och övriga aktörer ingår.

Innovation och förnyelse samt entreprenörskap och företagande i hela landet

Inom detta strategiska område redovisar 13 regioner samverkan med länsstyrelsen. Syftet är att gemensamt stötta och främja regionernas näringsliv genom olika initiativ. Blekinge skriver att regionen tillsammans med länsstyrelsen har ett forum inriktat på hållbar tillväxt för att främja innovation och näringsliv.

Tillgänglighet i hela landet genom digital kommunikation och transportsystemet

15 regioner redovisar att samverkan med länsstyrelsen sker inom områdena bredband, infrastruktur och främjandet av ökad tillgänglighet genom transportsystem. Västra Götaland skriver att samverkan med länsstyrelsen sker bland annat kring bredband och i ett samverkansråd benämnt UBit.

Samverkan med andra statliga myndigheter

I rapporten finns också en redogörelse för samverkan mellan regioner och andra statliga myndigheter inom de nationella strategins strategiska områdena. När det gäller Likvärdiga möjligheter till boende, arbete och välfärd i hela landet beskriver bl.a. tio regioner att samverkan främst bedrivits inom kulturområdet varav åtta regioner nämner samarbete inom ramen för kultursamverkansmodellen. Skåne, Stockholm, Norrbotten och Östergötland nämner samverkan med Boverket inom samhällsplanering. Halland och Skåne är de enda regionerna som nämner att de samarbetar med Folkhälsomyndigheten. När det gäller Innovation och förnyelse samt entreprenörskap och företagande i hela landet nämner fjorton regioner samverkan med Verket för innovationssystem (Vinnova). En handfull regioner nämner samverkan med högskolor och universitet. När det gäller Tillgänglighet i hela landet genom digital kommunikation och transportsystemet uppger alla regioner samverkan med Trafikverket. Tio regioner uppger samverkan med Post-och telestyrelsen, främst om bredbandsstöd och bredbandskoordinering. Regionernas samverkan med Trafikverket handlar främst om dialog och analys för infrastrukturplanering.

Statliga myndigheters redovisningar om samverkan

Som nämnts i avsnitt 7.4.1 pekas ett 40-tal myndigheter ut med verksamheter av särskild betydelse för möjligheterna att uppnå den regionala utvecklingspolitikens mål. Av dessa hade 17 myndigheter samt länsstyrelserna i uppdrag i sina regleringsbrev för 2023 att redovisa sina bidrag till politikområdena som anknyter till det regionala utvecklingsarbetet. För 2022 var det 22 myndigheter¹²², utöver länsstyrelserna, som hade en sådan skyldighet att återrapportera sina bidrag till genomförandet av den regionala utvecklingspolitiken och den sammanhållna landsbygdspolitiken. Redovisningen har gjorts i respek-

¹²² Arbetsförmedlingen, Boverket, Energimyndigheten, Folkhälsomyndigheten, Jordbruksverket, Jämställdhetsmyndigheten, Livsmedelsverket, Myndigheten för digital förvaltning, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Myndigheten för yrkeshögskolan, Naturvårdsverket, Post- och telestyrelsen, Riksantikvarieämbetet, Riksarkivet, Sametinget, Skolverket, Statens kulturråd, Svenska ESF-rådet, Svenska Filminstitutet, Sveriges geologiska undersökning, Trafikverket och Vinnova. Genom ett särskilt regeringsbeslut har 33 myndigheter inklusive de 21 länsstyrelserna i mars 2024 fått i uppdrag att bl.a. redovisa hur deras verksamhet har bidragit till målen för den regionala utvecklingspolitiken och den sammanhållna landsbygdspolitiken, se regeringens beslut den 14 mars 2024 i ärende LI2024/00652.

tive myndighets årsredovisning.¹²³ Tillväxtverket har i sin tur i uppdrag att ta fram anvisningar för samt sammanställa dessa myndigheters redovisningar och i sin rapport för 2022. I den senaste rapporten redovisas myndigheternas beskrivningar av om och hur de för dialog och samverkar med bl.a. regioner. Samtliga myndigheter beskriver att någon form av dialog har förts med regioner och länsstyrelser, vissa mer systematiskt än andra.

Flera myndigheter anger att de använder olika nätverk som plattformar för dialog och samverkan med regioner eller länsstyrelser, och ibland även kommuner. Andra erbjuder eller har överenskommelser med regioner gällande samverkan. Inom några strategiska områden finns dessutom exempel på formella och etablerade samverkansstrukturer, t.ex. inom stadsplanering (Rådet för hållbara städer), kulturpolitiken (kultursamverkan-modellen) och kompetensförsörjning. Andra myndigheter och inom andra områden bedriver samverkan med regioner eller länsstyrelser mer situationsanpassat.¹²⁴

7.4.4 Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har i en rapport från 2022 granskat regeringens organisering, styrning och uppföljning av den regionala utvecklingspolitiken.

Granskningens övergripande slutsats är att regeringens hantering av statens insatser inom den regionala utvecklingspolitiken gett svaga förutsättningar för ett effektivt samlat statligt agerande för att nå politikens mål. Det handlar på övergripande nivå om bristande tydlighet, långsiktighet och helhetsperspektiv i regeringens styrning och organisering av statens insatser. Det får konsekvenser för bland annat samverkan mellan sektorer och förvaltningsnivåer, utvärdering av politikens samlade effekter och regionernas förutsättningar för att hantera det regionala utvecklingsansvaret.

Riksrevisionen pekar vidare på att samordning mellan sektorer och förvaltningsnivåer är centralt i det regionala utvecklingsarbetet. Riksrevisionen konstaterar emellertid att förutsättningarna för samordning och samverkan brister på både nationell och regional nivå. Ett grundläggande problem är enligt Riksrevisionen att det regionala ut-

¹²³ Tidigare har myndigheterna tagit fram en separat, mer omfattande rapportering.

¹²⁴ Tillväxtverket (2023) Vissa statliga myndigheters bidrag till den regionala utvecklingspolitiken och den sammanhållna landsbygdspolitiken, s. 37 ff. Tillväxtverket anger dock att det inte går att utesluta att information om myndigheternas samverkansarbete har uteblivit på grund av platsbrist snarare än brist på att samverkan faktiskt sker.

vecklingsansvaret inte är tydligt avgränsat, vilket försvårar för samarbete mellan regioner och myndigheter.

Riksrevisionen noterar att regeringens uppdrag till myndigheter, erbjudanden till regioner och utlysningar till regioner via myndigheter ofta är kortvariga och ibland ges med kort framförhållning. Finansieringen av det regionala utvecklingsarbetet sker till stor del med projektmedel över några år. Resultatet blir en kortsiktighet och ryckighet som passar dåligt med samverkan över sektorer och nivåer, regioners interna planering och processer och möjligheterna till långsiktigt lärande. Riksrevisionen konstaterar vidare att regionerna har olika kapacitet att hantera det regionala utvecklingsansvaret och är ofta beroende av samverkan med statliga myndigheter. Myndigheternas samverkan med regioner beror i sin tur i hög utsträckning på att det finns tydliga uppdrag, men regeringen är enligt Riksrevisionen ofta otydlig med sina förväntningar på myndigheterna och deras samverkan med regionerna. Länsstyrelsernas roll i det regionala utvecklingsarbetet är också otydlig och länsstyrelserna kan därför enligt Riksrevisionen ha svårt att använda sin breda verksamhet för att stärka regionernas arbete på länsnivå. Det innebär också risk att länsstyrelsernas breda verksamhet och kunskap av relevans för regional utveckling inte kommer till användning.¹²⁵

Riksrevisionen lämnar ett antal rekommendationer till regeringen, bl.a. att i regleringsbrev och andra uppdrag avseende regional utveckling säkerställa tydliga syften, krav och förväntningar på statliga myndigheters samverkan med varandra och med regioner. Riksrevisionen rekommenderar vidare Regeringskansliet att ta fram riktlinjer för utformning av erbjudanden och myndighetsuppdrag med regioner som målgrupp.

Regeringen välkomnade Riksrevisionens granskning och uttalade att Riksrevisionens rekommendationer kan övervägas i det fortsatta arbetet.¹²⁶

¹²⁵ Riksrevisionen (2022) Den regionala utvecklingspolitiken – svaga förutsättningar för ett effektivt samlat statligt agerande, RiR 2022:8.

¹²⁶ Skr. 2022/23:5.

7.4.5 Sammanfattning och slutsatser

De regionala utvecklingsfrågorna är tvärspektoriella och berör många politikområden och många aktörer, bl.a. statliga myndigheter, kommuner och regioner. Vad som omfattas i det regionala utvecklingsansvaret är samtidigt inte självklart. Metoderna för att åstadkomma samverkan är många, vilket kan bero på oklarhet i var gränserna går för ansvaret. Det kan också bero på att det enligt regeringen krävs samordning mellan statliga myndigheter och en väl fungerande samverkan med regioner och kommuner för att uppnå målet för den regionala utvecklingspolitiken. Utöver författningsreglerad samverkan kan myndigheter få i uppdrag – och regionerna erbjudas uppdrag – att samordna eller främja samverkan mellan olika aktörer. I den nationella strategin, som tagits fram i samråd med de regionala utvecklingsansvariga betonas vikten av samverkan. Slutligen har regeringen inrättat ett formaliserat dialogforum för dessa frågor, inom politikområdet som helhet.

En lagreglerad samverkansskyldighet åligger regionerna. Skyldigheten avser både länets kommuner, länsstyrelsen och övriga berörda statliga myndigheter. Av förordningen följer vidare att regionerna ska samordna insatserna för genomförandet av den regionala utvecklingsstrategin med dessa aktörer. Länsstyrelsen och övriga statliga myndigheter ska i sin tur inom sina verksamhetsområden lämna regionen det biträde som den behöver för regionalt utvecklingsarbete och regional transportinfrastrukturplanering. Enligt förordningen ska de statliga myndigheternas medverkan i det regionala utvecklingsarbetet ske i samverkan med den som har det regionala utvecklingsansvaret. Tillväxtverket och länsstyrelserna har i uppgift att stödja respektive främja andra statliga myndigheters medverkan i det regionala utvecklingsarbetet. Samverkan förefaller inom det här området att ersätta lagstiftning och en särskild reglering av olika uppgifter.

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

Länsstyrelsernas roll har varierat över tid. Statskontoret menar att dessa fortfarande har en viktig roll i den regional utvecklingspolitiken, inte minst när det gäller genomförandet av Agenda 2030 men också genom flera uppgifter och uppdrag av betydelse för området. Samtidigt menar Statskontoret att regeringen inte är tydlig med vad den vill med länsstyrelserna inom området.¹²⁷ Länsstyrelserna själva har i en skrivelse till regeringen påtalat att ansvarsfördelningen mellan länsstyrelserna och regionerna inom vissa områden, t.ex. Agenda 2030, folkhälsa och landsbygdsutveckling bör klargöras.¹²⁸ Länsstyrelserna ska enligt sin instruktion som nämnts ovan utifrån ett statligt helhetsperspektiv arbeta sektorsövergripande samt inom myndighetens ansvarsområde samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser.

Nationella samordnare används inte i någon större utsträckning inom detta område. Regeringen har visserligen tillsatt en nationell samordnare för Agenda 2030 med ett brett uppdrag, men frågan om regional utveckling nämns inte uttryckligen i samordnarens direktiv.

SKR företräder kommuner och regioner i arbetet och deltar bl.a. på de dialogforum som upprättats. Det finns en beredning för Tillväxt och samhällsutveckling på SKR Organisationen samlar också t.ex. de regionala utvecklingsdirektörerna för egna möten. SKR nämns inte särskilt i den nationella strategin, utan förefaller ha en mer undanskymd plats jämfört med på hälso- och sjukvårdsområdet.

7.5 Hälso- och sjukvården

Hälso- och sjukvården är regionernas dominerande verksamhetsområde sett både till ekonomi och antal anställda. Även kommunerna har en betydande verksamhet på området. Verksamheten bedrivs på den kommunala självstyrelsens grund och leds av en eller flera nämnder. Staten saknar i princip operativt ansvar inom sektorn,¹²⁹ men svarar för den övergripande hälso- och sjukvårdspolitiken och verkar genom bl.a. lagstiftning, statsbidrag och styrning av de olika statliga förvaltningsmyndigheter som är verksamma inom sektorn.

¹²⁷ Statskontoret (2021) Regional utveckling – regionernas erbjudanden och länsstyrelsernas roll, 2021:11. Se också Riksrevisionen (2022) Den regionala utvecklingspolitiken – svaga förutsättningar för ett effektivt samlat statligt agerande, RiR 2022:8 s. 29 f.

¹²⁸ Länsstyrelserna (2021) Framtidens länsstyrelser.

¹²⁹ Försvarsmakten bedriver dock också viss sjukvård, liksom Kriminalvården.

Hälso- och sjukvårdslagen är den mest centrala lagen på området och brukar betecknas som en målinriktad ramlag.¹³⁰ Med detta avses att lagen huvudsakligen upptar bestämmelser om övergripande mål, riktlinjer och ansvarsförhållanden för verksamheten. Lagen innehåller dock även mer detaljerad reglering, exempelvis om vårdgaranti, och även bemyndiganden för regeringen att meddela föreskrifter i vissa ämnen.¹³¹ Regeringen har med stöd av ett bemyndigande beslutat att dela in landet i sex samverkansregioner, som ska samverka för samordning av vården. Varje samverkansregion omfattar minst ett universitetssjukhus. Lagen bemyndigar också regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, att meddela föreskrifter bl.a. om behörighet för anställning och tillsättning av tjänster. Den kommunala självstyrelsen är således i flera avseenden inskränkt genom lagstiftning som anger kommunsektorns förpliktelser och befogenheter inom området och genom att ett flertal statliga förvaltningsmyndigheter ger ramarna för verksamheten. Det lagstadgade grundläggande målet med hälso- och sjukvården är en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen. All vård ska ges i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet.

Huvudmannaskapet för hälso- och sjukvården åvilar alltså regioner och kommuner. Dessa har således det yttersta ansvaret för att dess invånare åtnjuter en god hälso- och sjukvård, men själva utförandet av vården behöver inte ske i egen regi. I huvudmannaskapet ligger bland annat ett planerings-, finansierings- och driftsansvar för hälso- och sjukvården. Planeringen ska ske med utgångspunkt i behovet av vård hos dem som omfattas av huvudmannens ansvar. Verksamheten ska organiseras så att vården kan ges nära befolkningen, dock att vården får koncentreras geografiskt om vissa särskilda skäl föreligger. Den ska också vara organiserad så att den främjar kostnadseffektivitet. Verksamheten ska systematiskt utvecklas och kvalitetssäkras.

Primärvården avser sådan hälso- och sjukvård där öppen vård ges utan avgränsning beträffande sjukdomar, ålder eller patientgrupp.¹³² Denna ska, såvitt avser verksamhet som regionerna ansvarar för, orga-

¹³⁰ Bland andra centrala lagar kan patientsäkerhetslagen (2010:659), patientlagen (2014:821) samt smittskyddslagen (2004:168) nämnas.

¹³¹ Av 6 kap. 1 § HSL framgår att regeringen får meddela föreskrifter bl.a. om ”bedrivande av hälso- och sjukvårdsverksamhet i övrigt”. I motiven till lagen uttalas bl.a. att detta bemyndigande kan betraktas som förhållandevis vidsträckt men att det inte har föranlett mer än ett fåtal föreskrifter från regeringens sida, trots att det har funnits sedan lång tid tillbaka (prop. 2016/17:43 s. 98).

¹³² 2 kap. 6 § HSL.

niseras genom införandet av ett vårdvalssystem med möjlighet att välja utförare och tillgång till en fast läkarkontakt.¹³³ Regionen ska också erbjuda sjukhusvård för sådan hälso- och sjukvård som kräver intagning vid vårdinrättning.

Regionen ska erbjuda vårdgaranti med försäkran bl.a. om att den enskilda inom viss tid får planerad vård.¹³⁴ Regionerna ska rapportera väntetider till en nationell databas som SKR ansvarar för.¹³⁵

En region får erbjuda s.k. nationell högspecialiserad vård även åt personer utan anknytning till regionens ansvarsområde. Nämnden för nationell högspecialiserad vård avgör vilken eller vilka regioner som ska beviljas tillstånd och villkor för driften av sådan vård. Karaktäristiskt för den nationellt högspecialiserade vården är att den avser komplex eller sällan förekommande vård som behöver koncentreras med hänsyn till kvalitet, patientsäkerhet, effektivitet och kunskapsutveckling inom ett vårdområde. Den nationellt högspecialiserade vården har patienter från hela landet som målgrupp. Koncentrationen innebär att vården förläggs till en eller flera vårdenheter i landet, dock inte till varje samverkansregion.¹³⁶ Nationell högspecialiserad vård kommer således att kunna utföras vid som mest fem vårdenheter i landet.¹³⁷ Som exempel kan nämnas att Socialstyrelsen beslutat att viss vård vid svårbehandlade ätstörningar ska utgöra nationell högspecialiserad vård och bedrivs vid fem enheter för vuxna. Den vård som avser barn ska dock vara ytterligare koncentrerad och bedrivs vid tre av dessa.¹³⁸ Ett annat exempel är att viss vård vid dermatoser ska utgöra nationell högspecialiserad vård och bedrivs vid en enhet (Region Uppsala).¹³⁹

I varje region och kommun ska det finnas minst en, självständigt organiserad, patientnämnd med uppgift att stödja och hjälpa patienter och deras närstående inom hälso- och sjuk- och tandvården, främst med att föra fram klagomål till vårdgivaren samt att få dessa klagomål besvarade.

Från huvudman ska skiljas begreppet vårdgivare som är lagens beteckning för den som bedriver hälso- och sjukvård. Utöver regioner och kommuner kan också annan juridisk person, statlig myndighet

¹³³ 7 kap. 3 § HSL.

¹³⁴ 9 kap. 1 § HSL.

¹³⁵ 9 kap. 3 § HSL och 6 kap. 3 § HSF.

¹³⁶ Se prop. 2017/18:40 s. 84–85.

¹³⁷ Se prop. 2017/18:40 s. 36.

¹³⁸ Socialstyrelsens beslut den 1 december 2020, dnr 13056/2019.

¹³⁹ Socialstyrelsens beslut den 21 juni 2022, dnr 36562/2019.

eller enskild näringsidkare vara vårdgivare. Även om en region eller kommun avtalat med annan vårdgivare att utföra viss hälso- och sjukvård, kvarstår ändå deras huvudmannaskap och de ska därmed exempelvis i sin planering beakta den hälso- och sjukvård som andra vårdgivare erbjuder.

Ansvarsfördelningen mellan regionerna och kommunerna är sådan att regionens ansvar inte omfattar sådan hälso- och sjukvård som en kommun inom den aktuella regionen har att svara för. Kommunens ansvar, i sin tur, är definierat i förhållande till vissa grupper av personer och nära samordnat med kommunens ansvar för socialtjänstlagen. Enligt socialtjänstlagen ska kommunen inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor som behöver särskilt stöd. Kommunen ska också inrätta bostäder med särskild service för dem som till följd av fysiska, psykiska eller andra skäl möter betydande svårigheter i sin livsföring och behöver ett sådant boende. Åt den, som efter beslut av kommunen har sådant boende,¹⁴⁰ ska kommunen erbjuda hälso- och sjukvård. Vidare bör kommunen, enligt socialtjänstlagen, genom dagverksamheter underlätta för den enskilde att bo hemma och att ha kontakt med andra. I samband med sådan dagverksamhet ansvarar kommunen för att erbjuda hälso- och sjukvård åt den som vistas i verksamheten. En kommun får därutöver erbjuda s.k. hemsjukvård åt den som bor i ordinärt boende.¹⁴¹ Till innehållet kan hemsjukvården, förenklat, sägas motsvara sådan verksamhet som i huvudsak bedrivs genom distriktsköterskor.¹⁴² Kommunens ansvar för hemsjukvården är således fakultativt och åvilar primärt regionen. Kommunens ansvar omfattar dock inte sådan hälso- och sjukvård som ges av läkare. För sådan vård svarar i stället regionen och regionen får inte heller överlåta ansvaret till en kommun.¹⁴³ Regionen ansvarar för att avsätta de läkarresurser som behövs till kommunerna för att enskilda ska kunna erbjudas en god hälso- och sjukvård i särskilt boende och i dagverksamhet.¹⁴⁴ Detsamma gäller för hemsjukvården om ansvaret för den överlåtits till kommunen. Regionen

¹⁴⁰ Gäller även för den som har motsvarande tillståndspliktigt boende.

¹⁴¹ Samt även åt den som bor i särskilda boendeformer för äldre människor som främst behöver stöd och hjälp i boendet och annan lättåtkomlig service och som därutöver har behov av att bryta oönskad isolering.

¹⁴² Johnsson, Lars-Åke (2017) Hälso- och sjukvårdslagen. Med kommentarer, s. 263.

¹⁴³ Se 12 kap. 3 § och 14 kap. 1 § HSL samt 2 kap. 2 § KL. Regeringen har den 22 juni 2023 tillsatt en särskild utredare som ska lämna förslag som stärker kommunernas möjligheter att säkra tillgången till läkare i den kommunala hälso- och sjukvården (dir. 2023:98).

¹⁴⁴ 16 kap. 1 § HSL.

ska sluta avtal med kommunerna inom regionen om omfattningen av och formerna för läkarmedverkan. Om regionen inte uppfyller sina skyldigheter att tillhandahålla läkare, har kommunen rätt att på egen hand anlita läkare på regionens bekostnad. Behovet av en fungerande interkommunal samverkan på området är således omfattande.

Som huvudman för hälso- och sjukvården har regionen funktioner kopplade till förebyggande åtgärder, diagnos samt vård m.m. i samband med fall av smittsamma sjukdomar.¹⁴⁵ Häri ingår att svara för förebyggande åtgärder vid smittspridning hos patienter och personal. Regionerna och kommunerna har också ansvar för åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid, häribland exempelvis epidemier och pandemier. Regionerna har emellertid också särskilda funktioner direkt kopplade till arbetet med att hämma smittspridning. Nämnas kan regionernas skyldighet att erbjuda vaccinationer mot smittsamma sjukdomar samt att sprida information och svara för rådgivning för att var och en ska kunna skydda sig mot smitta som kan hota liv eller hälsa.¹⁴⁶ Regleringen av vaccinationer är komplex och vaccinationer erbjuds av det offentliga på såväl statlig, regional som kommunal nivå.¹⁴⁷ Vaccinationer kan utgöra en del av det obligatoriska nationella vaccinationsprogrammet eller en del i en nationell rekommendation om vaccination som Folkhälsomyndigheten tagit fram men också beslutas av regionen. Inom regionen ska också finnas en smittskyddsläkare som är en central aktör inom smittskyddet. Bland smittskyddsläkarens uppgifter ingår att stödja personalen verksam inom smittskyddet samt följa att vårdgivare vidtar de åtgärder som krävs för att förebygga smittspridning samt att fortlöpande följa smittskyddsläget. Smittskyddsläkaren utövar också viss, i förhållande till regionen självständig, myndighetsutövning såsom att fatta beslut om karantän eller hälsokontroll vid inresa.

Läkemedel utgör en viktig del av hälso- och sjukvården i stort.¹⁴⁸ Ordinationen av dessa är en viktig behandlingsform och finansieras i betydande grad av offentliga medel.¹⁴⁹ Det är obligatoriskt för varje region att inrätta åtminstone en läkemedelskommitté som genom re-

¹⁴⁵ Folkhälsomyndigheten har ansvar för samordning av smittskyddet på nationell nivå.

¹⁴⁶ Se om de olika åliggandena i smittskyddslagen (2004:168). Se också smittskyddsförordningen (2004:255).

¹⁴⁷ Se SOU 2024:2 s. 47 f. i vilken vaccinationsprogramsutredningen konstaterar att det i dag inte finns någon samlad bild för den enskilda eller för hälso- och sjukvården över de vaccinationer som en enskild har fått.

¹⁴⁸ Se t.ex. prop. 2001/02:63 s. 17–18.

¹⁴⁹ Se t.ex. dir. 2021:12 s. 3.

kommendationer till personalen eller på annat lämpligt sätt ska verka för en tillförlitlig och rationell läkemedelsanvändning inom regionen. Även medicintekniska produkter är viktiga komponenter i hälso- och sjukvården.

Utöver hälso- och sjukvård i snävare mening, ska varje region erbjuda en god tandvård åt dem som är bosatta inom regionen.¹⁵⁰ Huvuddelen av tandvården bedrivs av fristående privata vårdgivare som regionerna inte ansvarar för. Regionerna ansvarar således för en mindre del av tandvården som helhet. Sådan tandvård som regionen själv bedriver benämns folktandvård. Tyngdpunkten i regionens verksamhet framgår av åliggandet för folktandvården att svara för tandvården för personer till barn och unga samt specialisttandvården. Tandvården är avgiftsfri för patienten till och med det år då patienten fyller 23 år. Staten lämnar visst tandvårdsstöd till vårdgivarna för vissa andra tandvårdsåtgärder.

I hälso- och sjukvårdssektorn verkar flera legitimerade professioner och betydande delar av verksamheten har en nära koppling till klinisk forskning. Kommuner och regioner har ett ansvar enligt hälso- och sjukvårdslagen att medverka i forskning. Statens ansvar för forskning och utbildning har således en stark anknytning till hälso- och sjukvårdssektorn. Samverkan mellan kommunsektorn och staten gällande utbildning, kompetensförsörjning och forskning aktualiseras därför.

Samverkan med kommunsektorn inom hälso- och sjukvårdens område aktualiserar också komplexa frågeställningar om samverkan och samordning kring hälsodata. Staten har ett visst ansvar på området. E-hälsomyndigheten ansvarar för delar av den nationella infrastrukturen på hälso- och sjukvårdens område, liksom för viss samordning av densamma. Väsentligen är dock området decentraliserat med åtskilliga separata it-lösningar på olika håll i landet. Det saknas en nationell digital infrastruktur som omfattar samtliga vårdgivare. Coronakommissionen har anmärkt att avsaknaden av en sammanhållen journalföring utgör ett allvarligt patientsäkerhetsproblem. Coronakommissionen har vidare framhållit betydelsen av detaljerade data för effektiva smittskyddsåtgärder. Enligt det s.k. Tidöavtalet ska en enhetlig och gemensam digital infrastruktur, som ersätter och kompletterar regionernas befintliga system, införas. Mot denna bakgrund har

¹⁵⁰ 5 § tandvårdslagen (1985:125). Regionen ska också erbjuda tandvård för den som behöver omedelbar tandvård och som vistas i regionen utan att vara bosatt där.

regeringen bl.a. tillsatt en nationell samordnare för digital infrastruktur i hälso- och sjukvården. Samordnaren ska genomföra uppdraget i nära dialog med bl.a. SKR, kommer och regioner.¹⁵¹ Regeringskansliet har också tillsatt en utredare att biträda Socialdepartementet med att analysera och föreslå åtgärder som möjliggör en nationell digital infrastruktur för hela hälso- och sjukvården.¹⁵² Flera andra regeringsuppdrag med koppling till digital infrastruktur och hälso- och sjukvård har också beslutats för bl.a. E-hälsomyndigheten och Vinnova.¹⁵³ Ett omfattande arbete pågår även på EU-nivå för att underlätta delning av hälsodata.¹⁵⁴ Utöver detta bereder Regeringskansliet tidigare lämnade förslag på området.¹⁵⁵

7.5.1 Statliga samverkansaktörer

Ett flertal centrala statliga förvaltningsmyndigheter är verksamma på hälso- och sjukvårdens område. Här ska vissa kort presenteras.

Socialstyrelsen är förvaltningsmyndighet för verksamhet som rör hälso- och sjukvård och annan medicinsk verksamhet, tandvård, socialtjänst, stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning samt frågor om alkohol och missbruksmedel. Myndighetens ansvar gäller i den utsträckning sådana frågor inte ska handläggas av någon annan myndighet.¹⁵⁶ Bland mycket annat utfärdar Socialstyrelsen legitimationer för yrkesverksamma inom hälso- och sjukvården. Socialstyrelsen har vidare i stor omfattning bemyndigats att meddela föreskrifter inom hälso- och sjukvårdens område.¹⁵⁷ Socialstyrelsen bistår också regeringen med expertkunskap inom området och spelar en central roll när det kommer till statens kunskapsstyrning. Socialstyrelsen

¹⁵¹ Dir. 2023:177.

¹⁵² Se Regeringskansliets beslut den 22 januari 2024 i ärende S2024/00100. Utredaren ska inhämta synpunkter från bl.a. kommuner, regioner och SKR.

¹⁵³ Som exempel kan nämnas E-hälsomyndighetens uppdrag att utreda förutsättningarna för utveckling av en nationell teknisk lösning som möjliggör automatisk informationsöverföring till nationella kvalitetsregister (se regeringens beslut den 22 juni 2023 i ärende S2023/02109) samt att genomföra en förstudie om hur ett nationellt vårdösystem kan utvecklas, organiseras och förvaltas (se regeringens beslut den 3 mars 2022 i ärende S2022/01372 samt regeringens beslut den 22 juni 2023 i ärende S2023/01372). Vinnova har fått i uppdrag att öka insatserna inom innovations- och forskningsprogrammet Avancerad digitalisering (se regeringens beslut den 30 mars 2023 i ärende KN2023/02784).

¹⁵⁴ Se Europeiska kommissionens förslag av den 3 maj 2022 till Europaparlamentets och rådets förordning om ett europeiskt hälsodataområde (COM(2022) 197).

¹⁵⁵ Se bl.a. förslagen i SOU 2023:76.

¹⁵⁶ 1 § förordningen (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen.

¹⁵⁷ Sådana bemyndiganden framgår t.ex. av 8 kap. HSF och förordningen (1985:796) med vissa bemyndiganden för Socialstyrelsen att meddela föreskrifter m.m.

är vidare sektorsansvarig myndighet inom beredskapssektorn Hälsa, vård och omsorg (se vidare avsnitt 10.2.7).

Inom myndigheten finns ett antal särskilda organ av särskilt intresse för frågan om samverkan med kommunsektorn. Rådet för styrning med kunskap avseende hälso- och sjukvård och socialtjänst behandlas i avsnitt 7.1.4 och 7.5.2 under rubriken Styrning med kunskap, det Nationella vårdkompetensrådet i avsnitt 7.5.2 och Nationellt kompetenscentrum för äldreomsorg ovan i avsnitt 7.1.1.

Två ytterligare organ inom Socialstyrelsen är av intresse med hänsyn till kommunsektorns representation i deras respektive sammansättning. Nationella rådet för specialiseringstjänstgöring ("ST-rådet") ska bistå Socialstyrelsen i frågor som rör specialistkompetens och specialiseringstjänstgöringen för läkare och tandläkare.¹⁵⁸ Rådet består av en ordförande samt sju andra ledamöter för frågor om läkares specialiseringstjänstgöring, och sex andra ledamöter såvitt avser frågor om tandläkares specialiseringstjänstgöring. Ordföranden ska vara en representant från Socialstyrelsen. För frågor om läkares specialiseringstjänstgöring ska minst en av ledamöterna utses på förslag av SKR. Avseende frågor om tandläkares specialiseringstjänstgöring ska minst en av ledamöterna utses på SKR:s förslag. Även professionen och de relevanta arbetstagarföreningarna får föreslå en ledamot vardera.¹⁵⁹

Det särskilda beslutsorganet Nämnden för nationell högspecialiserad vård ska fatta beslut om tillstånd och villkor för tillstånd samt återkallelse av tillstånd för att bedriva nationell högspecialiserad vård.¹⁶⁰ Alla ordinarie ledamöter i nämnden utom ordföranden ska representera regionerna.

Folkhälsomyndigheten ska verka för god folkhälsa, utvärdera effekter av metoder och strategier på folkhälsoområdet samt följa hälsoläget i befolkningen. Myndigheten har ett övergripande nationellt ansvar för skyddet mot smittsamma sjukdomar och har ett samordningsansvar för detta på nationell nivå. Myndigheten ska bl.a. svara för kunskapsuppbyggnad inom sitt ansvarsområde och förse statliga myndigheter med kunskaps- och beslutsunderlag. Relevant kunskap ska också förmedlas till berörda i bl.a. regioner och kommuner. Även det nationella arbetet med antibiotikaresistens och vårdhygien samordnas av myndigheten. Vidare får myndigheten bedriva forskning

¹⁵⁸ 16 § förordningen (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen.

¹⁵⁹ Det rör sig bl.a. om Svenska Läkaresällskapet, Sveriges läkarförbund och Sveriges universitets- och högskoleförbund.

¹⁶⁰ 19 § förordningen (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen.

som är nödvändig för fullgörandet av myndighetens uppdrag på smittskyddsområdet. Folkhälsomyndigheten har också rätt att meddela föreskrifter samt tar fram rekommendationer och vägledningar till hälso- och sjukvårdspersonal.

Läkemedelsverket är förvaltningsmyndighet för verksamhet som rör läkemedel och medicintekniska produkter och ansvarar för kontroll och tillsyn av bl.a. läkemedel och sådana produkter. Myndigheten har också viss föreskriftsrätt i fråga om läkemedel och andra produkter som omfattas av myndighetens kontroll eller tillsyn. Vidare ska myndigheten bl.a. svara för information inom sitt ansvarsområde riktat till andra myndigheter och enskilda samt tillhandahålla producentobunden läkemedelsinformation. Myndigheten ska samverka med relevanta aktörer inom sitt verksamhetsområde. Läkemedelsverket har viktiga funktioner när det kommer till godkännande och uppföljning av biverkningar av läkemedel. Nämnas kan också att myndigheten ska tillhandahålla en struktur för samordning mellan aktörer inom hälso- och sjukvården och aktörer inom försörjningskedjan för läkemedel när det gäller frågor om kritiska eller potentiellt kritiska bristsituationer.¹⁶¹

E-hälsomyndigheten är expertmyndighet för frågor som rör e-hälsa och har en central roll i den framväxande nationella digitala infrastrukturen för hälsodata. Myndigheten tillhandahåller flera e-hälsotjänster och andra digitala lösningar avseende hälso- och sjukvård samt socialtjänst.¹⁶² Vidare ingår i uppdraget att samordna regeringens satsningar på e-hälsa och nationell digital infrastruktur för hälso- och sjukvård samt tandvård. På regionernas uppdrag får myndigheten bedriva viss verksamhet avseende bl.a. ett register över områdeskoder samt teknisk plattform och system för förmedling av information om läkemedel och läkemedelsanvändning.¹⁶³

Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket (TLV) ska, såvitt här är av intresse, medverka till en ändamålsenlig och kostnadseffektiv läkemedelsanvändning och tandvård samt till en god tillgänglighet till läkemedel i samhället. Myndigheten fastställer priser för läkemedel och vissa förbrukningsartiklar samt prövar vilka läkemedel som ska vara subventionerade och omfattas av högkostnadsskyddet. Vidare beslutar TLV rörande referenspriser för tandvårdsåtgärder och om

¹⁶¹ 17 § förordningen (2020:57) med instruktion för Läkemedelsverket.

¹⁶² Som ett viktigt exempel kan E-recepttjänsten för förskrivning och expediering av elektroniska recept nämnas.

¹⁶³ 7 § förordningen (2013:1031) med instruktion för E-hälsomyndigheten.

beloppsgränser m.m. rörande tandvårdsstödet högstakostnadsskydd m.m.

TLV genomför också hälsoekonomiska bedömningar av läkemedel och medicintekniska produkter som inte ingår i läkemedelsförmånerna men används inom slutenvården.¹⁶⁴

Myndigheten för vård- och omsorgsanalys ska ur ett patient-, brukar-, och medborgarperspektiv följa upp och analysera verksamheter och förhållanden inom hälso- och sjukvård, tandvård och omsorg. Myndigheten ska därtill bl.a. effektivitetsgranska statliga åtaganden och verksamheter samt bistå regeringen med underlag och rekommendationer för effektivisering av statlig verksamhet och styrning. Vid myndigheten ska det finnas ett Patient- och brukarråd som ska identifiera och lämna förslag på lämpliga områden för analys och granskning samt bistå myndigheten i arbetet med att identifiera patienters, brukares och medborgares behov av information.¹⁶⁵ Förträdare för t.ex. patientnämnder ska ingå i rådet.

Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) har huvudsakligen till uppgift att utvärdera det vetenskapliga stödet för tillämpade och nya metoder i hälso- och sjukvården samt omsorg ur, där det är aktuellt, ett medicinskt, socialt, ekonomiskt, samhälleligt och etiskt perspektiv. Myndigheten ska vidare sammanställa och sprida utvärderingarna på sätt så att regioner och kommuner, vårdgivare och andra berörda kan tillägna sig kunskapen. Myndigheten ska kontinuerligt utveckla sitt arbete med att sprida utvärderingarna så att dessa tillämpas i praktiken och leder till önskade förändringar inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten.¹⁶⁶

IVO har som främsta uppgift att svara för tillsyn och tillståndsprövning inom bl.a. hälso- och sjukvård. Syftet med tillsynen är att granska att befolkningen får vård och omsorg som är säker, har god kvalitet och bedrivs i enlighet med regelverket.¹⁶⁷

Vetenskapsrådet, som enligt sin instruktion ska ge stöd till grundläggande forskning av högsta vetenskapliga kvalitet inom samtliga

¹⁶⁴ Se 2 § förordningen (2007:1206) med instruktion för Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket och regeringens beslut den 11 november 2010 i ärende S2010/8066/HS. Dessa bedömningar tas fram till regioner på efterfrågan av Rådet för nya terapier (NT-rådet). NT-rådet ingår i regionernas system för kunskapsstyrning, se vidare nedan.

¹⁶⁵ 8 § förordningen (2010:1385) med instruktion för Myndigheten för vård- och omsorgsanalys.

¹⁶⁶ 1–1 b §§ förordningen (2007:1233) med instruktion för Statens beredning för medicinsk och social utvärdering.

¹⁶⁷ 1 och 2 §§ förordningen (2013:176) med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg.

vetenskapsområden, är landets största statliga finansiär av forskning. Till myndighetens uppgifter hör att planera tillgången till forskningsinfrastruktur långsiktigt i samverkan med bl.a. forskningsutförare.¹⁶⁸ Inom myndigheten finns ett flertal råd och kommittéer, däribland Kommittén för klinisk behandlingsforskning, som beslutar om fördelning av sådana medel som har tilldelats myndigheten för klinisk behandlingsforskning. Regionerna utser sex av tretton ledamöter i denna kommitté. De sex samverkansregionerna och Vetenskapsrådet har ett nationellt samarbete som kallas Kliniska Studier Sverige. Samarbetet erbjuder bl.a. stöd till personer som genomför kliniska studier i hälso- och sjukvården och förmedlar kontakter till regionala resurser såsom exempelvis cancercentra. En viktig del är att identifiera intresserade kliniker.¹⁶⁹ Enligt kommitténs webbplats har samverkansregionerna utsett samordningsfunktioner som tillsammans utgör en gemensam nationell forskningsinfrastruktur som stärker regionala förutsättningar att bedriva kliniska studier.

Vinnova har bl.a. till uppgift att främja hållbar tillväxt genom finansiering av behovsmotiverad forskning och utveckling av effektiva nätverk av offentliga och privata aktörer där innovationer och ny kunskap tas fram, sprids och används.¹⁷⁰ Här kan nämnas att myndigheten bidragit till finansieringen av Genomic Medicine Sweden (GMS), som är ett samarbetsorgan för regioner med universitetssjukvård och universitet med medicinsk fakultet inom precisionsmedicin. GMS samarbetar med flera aktörer inom sektorn, såsom RCC i Samverkan, Kliniska Studier Sverige och olika myndigheter. Vid alla regioner med universitetssjukvård har GMS etablerat regionala center för genomisk medicin, så kallade Genomic Medicine Center (GMC) i samverkan mellan hälso- och sjukvården och universiteten.

7.5.2 Samverkansformer

I princip samtliga metoder för samverkan som utredningen identifierat förekommer inom hälso- och sjukvårdens område. Särskilt framträdande är överenskommelser mellan staten och SKR samt arbetet med kunskapsstyrning.

¹⁶⁸ 2 § 3 förordningen (2009:975) med instruktion för Vetenskapsrådet.

¹⁶⁹ SOU 2020:53 s. 39.

¹⁷⁰ 1 § förordningen (2009:1101) med instruktion för Verket för innovationssystem.

Författningsreglerad samverkan

Såväl regioner som kommuner ska enligt hälso- och sjukvårdslagen samverka med samhällsorgan, organisationer och vårdgivare i planeringen och utvecklingen av hälso- och sjukvården.¹⁷¹ Med samhällsorgan avses här främst kommuner och statliga myndigheter.¹⁷² För kommunsektorns samverkan med statliga myndigheter framstår exempelvis kontaktytan mot IVO och Socialstyrelsen som viktig. Också regionens planering avseende vården i den samverkansregion till vilken regionen ingår ska ske i sådan samverkan.¹⁷³

Inom hälso- och sjukvården förekommer också myndighetsföreskrifter som medför samverkansansvar för regioner. Enligt Socialstyrelsens föreskrifter om nationell högspecialiserad vård ska en region, som har fått tillstånd att bedriva sådan vård, samverka med bland annat andra regioner som bedriver vård inom samma tillståndsområde. Samverkan ska ske i syfte att uppnå en jämlik vård samt bästa möjliga vårdkvalitet och resursutnyttjande.¹⁷⁴ Det anges särskilt att regionen genom denna samverkan ska bidra till kunskapsspridning i hälso- och sjukvården.¹⁷⁵ Socialstyrelsens olika föreskrifter innebär också krav på samverkan för kommunerna. Här ska nämnas att reglerna om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete bl.a. innebär en skyldighet att säkerställa processer och rutiner för samverkan med bl.a. myndigheter.¹⁷⁶

Hälso- och sjukvårdslagen innehåller även en skyldighet för regioner och kommuner att samverka i vissa forskningsfrågor. Dessa ska medverka vid finansieringen, planeringen och genomförandet av kliniskt och folkhälsovetenskapligt forskningsarbete på hälso- och sjukvårdens område. I den omfattning som behövs, ska regioner och kommuner samverka med varandra och med berörda universitet och högskolor avseende dessa frågor.¹⁷⁷

I tandvårdslagen anges att regionerna, i planeringen och utvecklingen av tandvården, ska samverka med samhällsorgan, organisationer och enskilda. Av lagens förarbeten framgår att innebörden i planerings-

¹⁷¹ 7 kap. 7 § och 11 kap. 3 § HSL.

¹⁷² Se prop. 1981/82:97 s. 124.

¹⁷³ Se Sverne Arvill m.fl. (2024) Hälso- och sjukvårdslagen med kommentarer (1 november 2023, JUNO), kommentaren till 7 kap. 8 §.

¹⁷⁴ 4 kap. 4 § Socialstyrelsens föreskrifter (HSLF-FS 2018:48) om nationell högspecialiserad vård.

¹⁷⁵ 4 kap. 5 § Socialstyrelsens föreskrifter (HSLF-FS 2018:48) om nationell högspecialiserad vård.

¹⁷⁶ 4 kap. 6 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete.

¹⁷⁷ Se 18 kap. 2 § HSL.

samverkan på området motsvarar den som påbjuds enligt hälso- och sjukvårdslagen.¹⁷⁸

När det gäller frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa, ska hälso- och sjukvården, på socialnämndens initiativ, samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs (se avsnitt 7.1.2).¹⁷⁹

Varje läkemedelskommitté ska i den omfattning som behövs samverka med andra läkemedelskommittéer samt med berörda myndigheter, universitet och högskolor.¹⁸⁰ Patientnämnderna ska samverka med IVO så att myndigheten kan fullgöra sina skyldigheter enligt patientsäkerhetslagen.¹⁸¹ På motsvarande sätt har IVO att kontinuerligt samverka med patientnämnderna.¹⁸² Enligt lagens förarbeten bör denna samverkan resultera i att patienters synpunkter på vården kontinuerligt samlas in och används av IVO.¹⁸³

På hälso- och sjukvårdens område finns särskilt lagstöd för regionerna att frivilligt ingå samverkansavtal om effektivare gemensam resursanvändning med en eller flera kommuner samt Försäkringskassan.¹⁸⁴ Inom rehabiliteringsområdet får regionen delta i finansiell samordning som bedrivs genom ett fristående samordningsorgan, ett s.k. samordningsförbund (se avsnitt 6.4).

Socialstyrelsen och Läkemedelsverket har i sina instruktioner en tydligt uttryckt allmän samverkansuppgift. De ska samverka med relevanta aktörer inom sitt verksamhetsområde för att uppnå målen med verksamheten.¹⁸⁵ Även Folkhälsomyndigheten har en allmän sådan uppgift, att samverka med relevanta aktörer inom sitt verksamhetsområde för att uppnå det folkhälsopolitiska målet.¹⁸⁶

De statliga myndigheterna på området har också mer specifika samverkansuppdrag. Läkemedelsverket ska enligt sin instruktion tillhandahålla en struktur för samordning mellan aktörer inom hälso- och sjukvården och aktörer inom försörjningskedjan för läkemedel när det gäller frågor om kritiska eller potentiellt kritiska bristsituationer.¹⁸⁷

¹⁷⁸ Se prop. 1984/85:79.

¹⁷⁹ 5 kap. 8 § HSL.

¹⁸⁰ Se 1 och 5 §§ lagen (1996:1157) om läkemedelskommittéer.

¹⁸¹ Se 1 och 7 §§ lagen (2017:372) om stöd vid klagomål mot hälso- och sjukvården.

¹⁸² 7 kap. 6 § patientsäkerhetslagen.

¹⁸³ Prop. 2016/17:122 s. 44–45.

¹⁸⁴ 7 kap. 9 § HSL.

¹⁸⁵ Se 11 § förordningen (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen och 6 § förordningen (2020:57) med instruktion för Läkemedelsverket.

¹⁸⁶ 41 § förordningen (2021:248) med instruktion för Folkhälsomyndigheten.

¹⁸⁷ 17 § andra stycket förordningen (2020:57) med instruktion för Läkemedelsverket.

Nämnas kan att Läkemedelsverket leder Aktörsgemensamt Dialogmöte Läkemedelstillgänglighet (ADL), ett nätverk för aktörer inom försörjningskedjan för läkemedel. Nätverket initierades av MSB under covid 19-pandemin men ansvaret för forumet har sedan maj 2020 övergått till Läkemedelsverket.¹⁸⁸ Flera statliga myndigheter och branschorganisationer liksom regionerna och SKR är representerade. Läkemedelsverket ska också bedriva utrednings- och utvecklingsverksamhet för att förbättra läkemedelsanvändningen samt verka för samordning och samverkan mellan de aktörer som är verksamma på området.¹⁸⁹ Inom ramen för sitt verksamhetsområde ska Läkemedelsverket i samarbete med andra aktörer arbeta för att både kvinnor och män ska ha samma förutsättningar i fråga om en god hälsa.¹⁹⁰

Folkhälsomyndigheten svarar bl.a. för uppföljning och analys av folkhälsan och folkhälsoarbetet. Folkhälsomyndigheten ska analysera utvecklingen av hälsan och hälsans bestämningsfaktorer och hur dessa fördelas i olika grupper av befolkningen. Myndigheten ska i samverkan med berörda målgrupper, myndigheter och andra relevanta aktörer kontinuerligt följa upp hälsan i grupper i särskilt utsatta situationer.¹⁹¹ Myndigheten ska samordna det nationella arbetet inom området för psykisk hälsa och suicidprevention samt verka för samverkan mellan berörda myndigheter och aktörer inom detta område.¹⁹² Myndigheten ska stödja utvecklingsarbete på lokal och regional nivå samt inom den ideella sektorn. Myndigheten ska vidare verka för kunskapsutveckling och kunskapsförmedling inom detta område och främja långsiktigt förebyggande arbete samt följa upp utvecklingen inom området.¹⁹³ Myndigheten ska också vara samordnande myndighet för det friluftslivsmål för god folkhälsa som regeringen har fastställt och verka för att detta mål nås genom att sammanställa och förmedla kunskaper om insatser som skapar förutsättningar för friluftsliv och främjar hälsa till kommuner, regioner och andra berörda aktörer.¹⁹⁴

TLV ska ge regionerna tillfälle till överläggningar innan myndigheten beslutar om bl.a. ett läkemedel ska ingå i läkemedelsförmå-

¹⁸⁸ Se Läkemedelsverket (2023) Omvärldsbevakning i fråga om tillgång på läkemedel och medicintekniska produkter i syfte att förebygga och hantera bristsituationer.

¹⁸⁹ 6 § förordningen (2020:57) med instruktion för Läkemedelsverket.

¹⁹⁰ 7 § förordningen (2020:57) med instruktion för Läkemedelsverket.

¹⁹¹ 7 § förordningen (2021:248) med instruktion för Folkhälsomyndigheten.

¹⁹² På detta område förekommer återkommande överenskommelser mellan staten och SKR som samverkansform.

¹⁹³ 10 § förordningen (2021:248) med instruktion för Folkhälsomyndigheten.

¹⁹⁴ 25 § förordningen (2021:248) med instruktion för Folkhälsomyndigheten.

nerna,¹⁹⁵ se vidare under avsnitt 9.3.2. TLV ska härutöver samverka med Försäkringskassan och andra berörda parter i frågor om det statliga tandvårdsstödet.

Styrning med kunskap

Staten och kommunsektorn har länge samverkat i fråga om kunskapsstyrning både inom hälso- och sjukvården och inom socialtjänsten.¹⁹⁶ Med begreppet kunskapsstyrning¹⁹⁷ inom hälso- och sjukvården avses att utveckla, sprida och använda bästa kunskap i syfte att bästa kunskap ska finnas tillgänglig och användas i varje patientmöte. Här ingår kunskapsstöd, exempelvis riktlinjer, rekommendationer och tillgång till data, metodkompetens och it-stöd. Vidare ingår i kunskapsstyrningen stöd till uppföljning och utveckling av verksamheten och dess ledning.¹⁹⁸

Betydelsen av kunskapsstyrning som arbets sätt och styrverktyg inom huvudmännens verksamhet på hälso- och sjukvårdsområdet kan bl.a. förstås mot bakgrund av det lagstadgade kravet på vård utifrån vetenskap och beprövad erfarenhet.¹⁹⁹ Den framträdande rollen av högkvalificerade professioner och en långt driven specialisering hos dessa kan också tänkas ha betydelse. Att styra med kunskap inom hälso- och sjukvården utgår från behovet av en stark kunskapsbas i verksamheten samt att aktörerna ska ha möjligheter till ett kunskapsbaserat beslutsfattande. Kunskapsstöd som tagits fram lokalt eller av olika professionsföreningar har utgjort en grundläggande del av verksamheten inom sektorn under lång tid.²⁰⁰

Ett syfte med den statliga kunskapsstyrningen inom hälso- och sjukvård och socialtjänst är att utgöra ett stöd för huvudmännen i arbetet med god vård och insatser av god kvalitet.²⁰¹ Genom att bidra med forskning, stöd och uppföljning har staten en betydande roll. Konkret kan det handla om att ta fram handböcker, riktlinjer, rekommendationer och beslutsstöd m.m. Genom utvärdering och uppfölj-

¹⁹⁵ 9 § lagen (2002:160) om läkemedelsförmåner.

¹⁹⁶ Se exempelvis SOU 2020:36 s. 129 samt Statskontoret (2018) Utvärdering av en samlad styrning med kunskap för hälso- och sjukvård och socialtjänst, 2018:23.

¹⁹⁷ Även kunskapsbaserad styrning och ledning samt styrning med kunskap förekommer i litteraturen som synonyma begrepp.

¹⁹⁸ Se exempelvis SOU 2017:48 s. 61.

¹⁹⁹ Se exempelvis SOU 2020:36 s. 131.

²⁰⁰ Se exempelvis SOU 2020:36 s. 131.

²⁰¹ Se t.ex. prop. 2017/18:40 s. 21.

ning av hälso- och sjukvården i förhållande till statligt uppsatta mål kan kunskap byggas upp inom en verksamhet och bidra med underlag till verksamhetens utveckling. Socialstyrelsen har en central roll när det gäller statens kunskapsstyrning inom vården och i förhållande till övriga myndigheter och bidrar bl.a. med utvecklandet av nationella riktlinjer. Som exempel kan nämnas myndighetens uppdrag att ta fram ett samlat nationellt kunskapsstöd för förmågan att hantera ett plötsligt och oväntat inflöde av patienter. Syftet härmed anges bl.a. vara att bidra till nationell samsyn kring hur förmågan att hantera ett plötsligt och oväntat inflöde av patienter ska konstrueras, definieras och användas.²⁰² Av beslutet framgår att uppdraget ska genomföras i dialog med bl.a. regionerna och SKR. Dialogen ska här alltså medverka till att skapa en nationell samsyn inom ett område med regionalt huvudmannaskap. Vidare kan nämnas att Läkemedelsverket tar fram behandlingsrekommendationer avsedda som kunskapsstöd och vägledning till hur läkemedel bör användas i bl.a. hälso- och sjukvården.

För att förstärka och samordna den statliga kunskapsstyrningen inrättades 2015 genom förordningen (2015:155) om statlig styrning med kunskap avseende hälso- och sjukvård och socialtjänst två strategiska forum, dels Rådet för styrning med kunskap, dels den därtill anknutna, rådgivande, Huvudmannagruppen. Dessa har behandlats ovan under avsnitt 7.1.4. I förarbetena till förordningen vidareutvecklade regeringen målen för kunskapsstyrningen.²⁰³ Där framgår att kunskapsstyrningen ska vara *samordnad*, dvs. att myndigheter inte sprider motstridiga budskap eller meddelar föreskrifter som inte är koordinerade med andra myndighetsföreskrifter. Kommunikationen ska vara samordnad och staten ska ”tala med en röst”. Vidare ska kunskapsstyrningen vara *effektiv*, vilket innebär att den ska kunna användas inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården samt medföra ett verkligt stöd i arbetet med en evidensbaserad praktik. Kunskapsstyrningen ska slutligen vara *behovsanpassad*. Det innebär att den ska utgå ifrån patienters, brukares och huvudmäns perspektiv samt vara anpassad efter vad dessa grupper behöver.

²⁰² Se regeringens beslut den 3 februari 2022 i ärende S2022/00777.

²⁰³ Ds 2014:9.

Särskilt om regionernas och SKR:s gemensamma arbete inom kunskapsstyrning

Regionerna bedriver, med stöd av SKR, ett omfattande interregionalt samarbete inom kunskapsstyrning. Detta benämns Nationellt system för kunskapsstyrning hälso- och sjukvård (nedan systemet). Systemets struktur och organisation framstår som komplex och är delvis under utveckling. En startpunkt för systemet var att SKR:s styrelse 2016 beslutade att rekommendera regionerna att ställa sig bakom ett förslag om att gemensamt och långsiktigt delta i, stödja och finansiera en struktur för kunskapsstyrning.²⁰⁴ Samtliga 21 regioner har därefter fattat politiska beslut i enlighet med förslaget. Strukturens organisations- och styrmodell etableras bl.a. genom inrättade av vissa expert- och styrgrupper samt en stödfunktion. Regionerna ska också avsätta resurser och långsiktigt säkra en samverkansregional och regional kunskapsorganisation i enlighet med den nationella strukturen. De strukturer för kunskapsstyrning som redan var etablerade vid införandet av systemet synes successivt integreras häri.²⁰⁵ Ansvar för arbetet med kunskapsstyrning inom systemet är primärt lokalt (dvs. ligger kvar hos regionerna). Arbetsfördelningen mellan nivåerna i systemet kan sägas innehålla en slags subsidiaritetsprincip. Insatser i systemet ska endast göras på nationell (dvs. regiongemensam) nivå när detta framstår som mer ändamålsenligt och effektivt än att varje enskild region gör arbetet.

Ledning och samordning av systemet sker via Styrgruppen för Nationellt system för kunskapsstyrning i hälso- och sjukvård (SKS). I SKS ingår representanter från regiondirektörsföreningen, hälso- och sjukvårdsdirektörsnätverket och SKR. Samtliga sex samverkansregioner ska i princip vara representerade och gruppen kan vid behov utökas med ytterligare ledamöter. I praktiken utgör SKS bl.a. en arena för dialog mellan huvudmännen och staten i kunskapsstyrningsfrågor på tjänstemannanivå.²⁰⁶ Till sitt förfogande har SKS en beredningsgrupp som bl.a. bereder underlag inför beslut.

²⁰⁴ Underlaget till beslutet anges i SOU 2020:36 s. 136 ha varit förankrat i SKR:s sjukvårdsdelegation.

²⁰⁵ Enligt en tidigare organisationsstruktur fanns nationella programråd som arbetade med kunskapsstyrning. Vissa av dessa utgör i dag en NAG, t.ex. diabetes och Strama. Strukturen leddes av Nationell samverkansgrupp för kunskapsstyrning (NSK och NSK-region) och byggdes upp under flera år med stöd både från staten och SKR. Dagens system torde kunna ses som en fortsättning av denna struktur.

²⁰⁶ SOU 2020:36 s. 149.

Vid SKR har en Nationell stödfunktion tillskapats för att på olika sätt stödja samverkan inom systemet. Stödfunktionen arbetar integrerat med flera näraliggande verksamheter på SKR.

Kärnan i systemets organisation är de 26 nationella programområden (NPO) som har i uppdrag att leda och samordna kunskapsstyrningen inom olika sjukdomsspecifika fält. Strukturen bygger på en representativ modell med representanter från regioner och samverkansregioner. Det är representanterna i samverkan som utgör de olika grupperingarna i strukturen. Varje NPO består som huvudregel av en expertledamot från var och en av samverkansregionerna. Systemet förutsätter vidare att varje samverkansregion stödjer åtminstone en NPO genom ett så kallat värdskap. Värdskapet innebär bl.a. ett ansvar för samverkansregionen att förse och stödja NPO med den kompetens som ger förutsättningar för NPO:ens arbete. Som exempel kan nämnas NPO Endokrina sjukdomar (värdskap Norra sjukvårdsregionen) och NPO Nervsystemets sjukdomar (värdskap Södra sjukvårdsregionen).

Inom systemet finns vidare sju nationella samverkansgrupper (NSG). Värdskapet för de nationella samverkansgrupperna är placerat på SKR. Varje NSG består av en till två representanter från varje samverkansregion jämte en till två sakkunniga från SKR. NSG:erna är inte sammansatta utifrån specifika diagnosområden utan består av expertis sammansatt utifrån organisatoriska fält. Som exempel kan nämnas NSG patientsäkerhet och NSG forskning och life science.

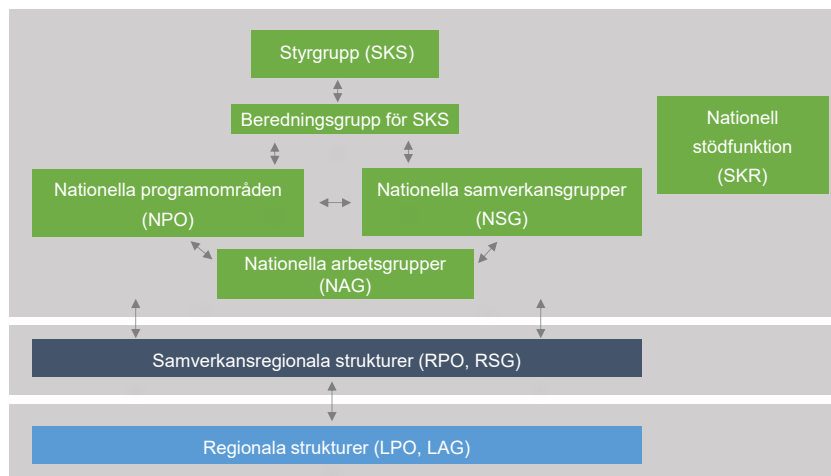
NPO:er eller NSG:er kan i sin tur tillsätta nationella arbetsgrupper (NAG) vid behov för specifika frågor. Som exempel kan nämnas NAG Strama, som avser arbetet mot antibiotikaresistens.

Inom varje samverkansregion inrättas regionala programområden (RPO) som avser spegla den nationella (dvs. regiongemensamma) NPO-strukturen, även om den anpassas efter vad som är ändamålsenligt i de olika samverkansregionerna. RPO:ernas huvudsakliga uppgifter är att initiera frågor för nationell samverkan, skapa samverkansregionala tillämpningar av nationella kunskapsunderlag och beslutsstöd, ta emot, anpassa och omsätta nationell kunskap för att det ska nå ut till patientmötet samt att stödja spridning och implementering av bästa tillgängliga kunskap. Det finns även grupper för det samverkansregionala samarbetet inom de nationella samverkansgruppernas fält (RSG). På regional nivå inrättas ofta lokala programområ-

den (LPO) som överensstämmer med det regiongemensamma systemet samt också lokala arbetsgrupper (LAG).

Figur 7.1 visar den organisatoriska strukturen i Nationellt system för kunskapsstyrning hälso- och sjukvård.

Figur 7.1 Nationellt system för kunskapsstyrning hälso- och sjukvård



Organisationsmodellen för regionernas samverkan inom kunskapsstyrningen är i praktiken inte så enhetlig som skissen ovan indikerar och ännu inte heller konsekvent genomförd. Det finns också sammanslutningar och funktioner som delvis är inkluderade eller närliggande det nationella systemet. Kunskapsstyrningen på området för cancervård bygger i stora delar på den modell som föreslagits i den nationella cancerstrategin och av den nationella cancersamordnaren (mer om denna nedan under rubriken Nationella samordnare). I varje samverkansregion finns ett regionalt cancercentrum (RCC). Dessa cancercentra samarbetar i sin tur genom *RCC i samverkan* som utgörs av de sex RCC-cheferna samt SKR:s nationella cancersamordnare. RCC i samverkan utgör samtidigt det nationella programområdet (NPO) för cancersjukdomar. Inriktningen för delar av verksamheten vid RCC och RCC i samverkan är föremål för årligen återkommande överenskommelser mellan staten och SKR. Av den

nu gällande överenskommelsen framgår att RCC i samverkan är rådgivande till bl.a. SKR, Socialstyrelsen och Socialdepartementet.²⁰⁷

I systemet finns vidare en samverkansmodell för läkemedel som bl.a. innehåller en process för introduktion av nya läkemedel, s.k. nationellt ordnat införande. Rådet för nya terapier, NT-rådet, fyller en central funktion inom det ordnade införandet.²⁰⁸ NSG för läkemedel och medicinteknik utgör styrgrupp och uppdragsgivare för NT-rådet. SKR är, enligt beslutsordningen, huvudman för NT-rådet.²⁰⁹ NT-rådet är sammansatt av sju beslutande ledamöter som representerar samverkansregionerna.²¹⁰ Rådet väljer huruvida ett läkemedel som ska omfattas av nationellt ordnat införande och anges också ha regionernas mandat att utge rekommendationer om regionernas användning av dessa läkemedel utifrån en bedömning av nytta och kostnadseffektivitet. NT-rådet kan således lämna rekommendationer till regionerna om huruvida ett nytt läkemedel ska användas och i så fall under vilka förutsättningar. NT-rådet har ett nära samarbete med TLV, som på rådets uppdrag genomför en hälsoekonomisk värderingen av det nya läkemedlet i fråga. TLV:s hälsoekonomiska underlag föredras av TLV vid NT-rådets möten och används av NT-rådet för att ta ställning till en rekommendation om läkemedlet. Sedan 2020 finns en gemensam samverkansmodell också för medicinteknik, som ska sträva efter att uppnå en mer jämlik, kostnadseffektiv och ändamålsenlig användning av nya medicintekniska produkter i hela landet. I samverkansmodellen ingår bland annat det så kallade Medicintekniska produktrådet, MTP-rådet, och en beredningsgrupp. Även MTP-rådet bedriver sitt arbete i nära samarbete med TLV. Liksom i processen om nationellt ordnat införande av läkemedel, utför TLV hälsoekonomiska utvärderingar i fråga också om medicintekniska produkter. På TLV:s webbplats uppges vidare att myndigheten är en ”aktiv samarbetspart till såväl MTP-rådet som beredningsgruppen” och att man bistår med bl.a. s.k. horisontspaning, dvs. bl.a. internationell bevakning av det medicinsktekniska området.

Vidare ska nämnas att regionerna driver ett antal s.k. HTA-enheter. Health Technology Assessment, HTA, är det internationella begrep-

²⁰⁷ Se Jämlik och effektiv cancervård med kortare väntetider 2023 s. 5.

²⁰⁸ NT-rådet svarar inför NSG läkemedel och medicinteknik. Se Uppdragsbeskrivning NT-rådet, 2020-06-03.

²⁰⁹ Beslutsordning för NT-rådet, 2016-05-27, SKR:s dnr 16/00780.

²¹⁰ Ledamöterna, liksom ordförande utses av NSG Läkemedel och Medicinteknik efter nominering från ingående regioner i respektive samverkansregion. Förordnandet för ledamöter och ordförande gäller för två år. Se Uppdragsbeskrivning NT-rådet, 2020-06-03.

pet för systematisk utvärdering av metoder och tekniker inom hälso- och sjukvård. Ett 50-tal representanter från åtta regionala HTA-enheter tillsammans med representanter för Folkhälsomyndigheten, Läkemiddelsverket, Socialstyrelsen samt SBU är organiserade i ett nätverk, HTA-nätverket. SBU är samordnare för nätverket. Den nationella HTA-enheten inom tandvård ingår också.²¹¹ Systemet är representerat i nätverket genom den Nationella stödfunktionen (SKR), NT-rådet och MTP-rådet i nätverket. Även Cochrane Sverige²¹² ingår i nätverket.²¹³

Sex av myndigheterna inom Rådet för styrning med kunskap ingår tillsammans med SKS i det s.k. Partnerskapet till stöd för kunskapsstyrning inom hälso- och sjukvård.²¹⁴ Partnerskapet bygger på en överenskommelse mellan SKS och myndigheterna och anges utgöra en modell för långsiktig samverkan på nationell nivå i kunskapsstyrningsfrågor. Partnerskapet består av en styrgrupp och en samordningsgrupp. Ordförandeskapet växlar årsvis mellan SKS och företrädare för Rådet. SKR och Socialstyrelsen har ett gemensamt kansli för partnerskapet som planerar, förbereder och dokumenterar partnerskapets möten.

Kunskapsstyrningen inom hälso- och sjukvården har i forskningen varit föremål för kritik i flera avseenden.²¹⁵ Kritiken har bland annat handlat om att systemet är kostsamt och tar mycket tid i anspråk. Vidare har den organisatoriska komplexiteten ifrågasatts, liksom om den bidrar till ökad kvalitet och jämlikhet i vården.²¹⁶

²¹¹ Nationellt programområde (NPO) tandvård har en överenskommelse med HTA-O vid Odontologiska fakulteten vid Malmö universitet enligt vilken HTA-O ska bistå med HTA-kompetens. Se <https://mau.se/om-oss/fakulteter-och-institutioner/odontologiska-fakulteten/odontologiska-fakulteten/hta-o/>, hämtad den 1 augusti 2023.

²¹² Cochrane är ett globalt oberoende nätverk av runt 37 000 forskare, vårdpersonal, patienter, vårdgivare m.m. med intresse av hälso- och sjukvårdsfrågor. Organisationen är icke-vinstdrivande och har medlemmar från mer än 130 länder. Cochrane Sverige etablerades i Sverige 2017 och finansieras av Region Skåne, Västra Götalandsregionen samt Lunds universitet.

²¹³ Även andra nätverk och organ för samarbete mellan staten och kommunsektorn förekommer. Inom arbetet med kunskapsstyrning kan Folkhälsomyndighetens samverkansgrupp för Stramaarbete nämnas.

²¹⁴ Se Överenskommelse om samarbete i ett partnerskap för stöd till kunskapsstyrning inom hälso- och sjukvården, daterad den 18 maj 2018 samt <https://kunskapsstyrningvard.se/kunskapsstyrningvard/omkunskapsstyrning/partnerskapmedmyndigheter.56210.html>, hämtad den 1 augusti 2023.

²¹⁵ Se t.ex. Falkenström och Svallfors (2022) The knowledge-management complex: From quality registries to national knowledge-driven management in Swedish health care governance.

²¹⁶ Se även Marcusson (2023) Vem styr vad? Om kunskapsstöd och kunskapsstyrning i svensk hälso- och sjukvård.

Överenskommelser

Överenskommelserna mellan staten och SKR är och har huvudsakligen varit koncentrerade till hälso- och sjukvårdsområdet (mer om överenskommelserna i avsnitt 9.3). Flertalet överenskommelser består av flera olika delöverenskommelser. Alla överenskommelser på detta område för 2023 innebär bl.a. att medel förmedlas till regioner, kommuner eller SKR. Överenskommelserna innehåller ur detta perspektiv riktade statsbidrag, ofta villkorade av att kommunsektorn ska vidta vissa insatser. Överenskommelserna träffas generellt för ett år i taget och förhandlas fram förhållandevis sent på året.²¹⁷ Den huvudsakliga inriktningen för överenskommelserna ligger dock ofta kvar över längre tid, men omförhandlas då generellt varje år. Det kan innebära att det tillkommer nya särskilda satsningar eller insatser inom området.

Överenskommelserna kombineras sedan en tid tillbaka typiskt sett med att regeringen ger uppdrag till statliga myndigheter, framför allt till Socialstyrelsen.²¹⁸ Uppdragen gäller stöd och uppföljning avseende insatser som ska vidtas enligt överenskommelserna. Vidare förekommer att SKR ska dela information med myndigheterna från arbetet enligt överenskommelsen.²¹⁹ Överenskommelserna kan också föreligga parallellt med antagna nationella strategier eller planer. Arbetet mot antibiotikaresistens utgör bara ett exempel på område där en nationell strategi föreligger parallellt med överenskomna insatser.²²⁰ Överenskommelserna har också i en del fall kombinerats med att en nationell samordnare tillsätts. Som exempel härpå kan nämnas cancer- och psykiatriområdet.

En överenskommelse, eller en serie överenskommelser över flera år, kan utgöra en del av en ”satsning” på ett visst område. Den ingångna överenskommelsen signalerar då en gemensam problembild och ut-

²¹⁷ Se Statskontoret (2014) Överenskommelser som styrmedel, s. 28.

²¹⁸ Som framgår nedan utgör överenskommelser ofta ett led i en ”satsning” på ett visst område. Inom ramen för satsningen på kvinnors hälsa har staten och SKR sedan 2015 ingått en rad överenskommelser. Socialstyrelsen fick inom satsningen från 2015 till 2021 14 olika särskilda uppdrag. Även E-hälsomyndigheten och Folkhälsomyndigheten har haft särskilda uppdrag inom satsningen.

²¹⁹ Se t.ex. En personcentrerad, tillgänglig och jämlik mödrahälsovård och förlossningsvård samt förstärkta insatser för kvinnors hälsa 2023, s. 12.

²²⁰ Den nuvarande strategin för arbetet mot antibiotikaresistens 2020–2023 är en uppdatering av en tidigare strategi för åren 2016–2019. Folkhälsomyndigheten och Jordbruksverket har ett gemensamt uppdrag från regeringen att leda en nationell samverkansfunktion i arbetet mot antibiotikaresistens. I funktionen finns representanter för 26 myndigheter (bl.a. länsstyrelserna) och organisationer, bl.a. NAG Strama och SKR.

vecklingsinriktning hos parterna och utpekar det aktuella området som angeläget och prioriterat. Detta har ansetts vara av stor symbolisk betydelse.²²¹ Satsningarna kan sinsemellan skilja sig åt i omfång och ambitionsnivå. Det kan röra allt från insatser och ökade resurser till ett visst vårdområde till omfattande strukturreformer. En pågående strukturreform inom hälso- och sjukvårdsområdet gäller arbetet mot en mer nära vård där primärvården ska vara navet och första linjen i hälso- och sjukvården. Denna omstrukturering har bl.a. tagit sig uttryck i en särskild bestämmelse i hälso- och sjukvårdslagen per den 1 januari 2020 som föreskriver att regionen ska organisera hälso- och sjukvårdsverksamheten så att vården kan ges nära befolkningen.²²² Staten och SKR har ingått årliga överenskommelser under strukturreformens rubrik för åren 2019–2023.²²³ I statens arbete har även bl.a. ingått att tillsätta en särskild utredare för att stödja regionerna samt berörda myndigheter och organisationer. Även Tillgänglighetsdelegationens (se nedan under rubriken Nationella samordnare m.m.) uppdrag innefattade bl.a. att stödja regionernas och kommunernas arbete med utvecklingen av en nära och tillgänglig vård.

Ökad tillgänglighet i vården är ett återkommande tema som här bör nämnas, bl.a. genom de tidigare s.k. kömiljarderna. Frågan utgör del också av nu gällande överenskommelser och handlar bl.a. om att öka regionernas följsamhet i förhållande till den lagstadgade vårdgarantin.

Innehållet i överenskommelserna syftar ofta till att påverka arbets sättet inom kommunsektorn. Kunskapsstöd till verksamheterna är centralt i flera överenskommelser. Två framträdande begrepp är standardiserade vårdförlopp (SVF) samt personcentrerade och sammanhållna vårdförlopp. Ett personcentrerat och sammanhållet vårdförlopp är en benämning på kunskapsstöd som tas fram inom regionernas nationella system för kunskapsstyrning. Ursprunget till arbetssättet med vårdförlopp kommer från regionernas arbete på cancerområdet där ett standardiserat vårdförlopp beskriver vilka utredningar och första behandlingar som ska göras vid en viss cancerdiagnos samt tidsgränser i förloppen. Ett vårdförlopp kan generellt, och förenklat, sägas vara en process med beskrivna åtgärder med början och slut för en patientgrupp inom ett visst sjukdomsområde. Förloppen ska kunna omfatta en större del av vårdkedjan, inklusive tidig upptäckt, upp-

²²¹ Se t.ex. Statskontoret (2014) Överenskommelser som styrmedel, s. 31.

²²² Se 7 kap. 2 a § HSL och prop. 2017/18:83.

²²³ Senast God och nära vård 2023 En omställning av hälso- och sjukvården med primärvården som nav.

följning och rehabilitering. De beskrivs i en särskilt utformad mall. En åtgärdstabell och flödesschema kan beskriva åtgärder och i vilken ordning de ska vidtas inom ett förlopp.

Staten har bidragit till regionernas arbete med standardiserade vårdförlopp genom överenskommelser med SKR sedan 2015.²²⁴ Även i 2023 års överenskommelse på cancerområdet fortsätter staten att stödja utvecklingen av standardiserade vårdförlopp med bidrag till såväl regionerna som RCC och SKR (genom RCC i samverkan).

Även arbetet med vårdförlopp utanför cancerområdet är föremål för överenskommelse mellan staten och SKR. I överenskommelsen Sammanhållen, jämlik och säker vård 2023 anges att de framtagna vårdförloppen utgör en del av och förvaltas inom regionernas gemensamma system för kunskapsstyrning samt att regeringen vill stödja regionernas utveckling inom ramen för detta system.²²⁵ Överenskommelsen i denna del avser totalt 140 miljoner till regionerna, samverkansregionerna samt SKR. Vissa utgångspunkter och kriterier för vårdförloppens innehåll anges i överenskommelsen.

Överenskommelserna behandlar även annat kunskapsstöd utöver arbetet med vårdförlopp. Medel utgår för att stödja NAG Stramas arbete med att främja rationell användning av antibiotika i enlighet med den nationella strategin mot antibiotikaresistens. Mottagare är Region Uppsala, som är värd för NAG Strama inom regionernas gemensamma system för kunskapsstyrning. I en annan överenskommelse anges att medel får användas för insatser som stödjer en utveckling mot att relevant kompetens finns inom mödrahälsovården och förlossningsvården för att möta kvinnors olika behov av vård och behandling. Berörda medarbetare ska ha god kännedom om befintliga kunskapsstöd. Andra exempel är insatser för vård av sällsynta hälsotillstånd, stärkande av implementeringen av kunskap som har bäring på området psykisk hälsa och suicidprevention m.m.

Både staten och kommunsektorn arbetar med styrning med kunskap och utveckling av kunskapsstöd. Det kan noteras att det i flera överenskommelser förekommer skrivningar om relationen mellan

²²⁴ Jämlik och effektiv cancervård med kortare väntetider 2022, s. 14. I januari 2015 slöt staten en överenskommelse med SKR om ett nationellt införande av standardiserade vårdförlopp (SVF) i cancervården (S2015/470/FS).

²²⁵ Sammanhållen, jämlik och säker vård 2023, s. 19 och 23. Överenskommelse om statliga medel till personcentrerade och sammanhållna vårdförlopp träffades inte för 2024. Se <https://kunskapsstyrningvard.se/kunskapsstyrningvard/omkunskapsstyrning/nyheter/nyheter/regionerna fortsätter med vårdförloppen utan statliga medel.76640.html>, hämtad den 27 februari 2024.

staten och kommunsektorns arbete på området. I överenskommelsen En personcentrerad, tillgänglig och jämlik mödrahälsovård och förlossningsvård samt förstärkta insatser för kvinnors hälsa 2023 anges exempelvis att Socialstyrelsens kunskapsstöd (Graviditet, förlossning och tiden efter – Nationellt kunskapsstöd för kontinuitet i vårdkedjan) ska beaktas i de insatser som genomförs. Angående SKR:s insatser på området anges bl.a. att dessa, så långt möjligt, ska utgå från nationella riktlinjer och annat kunskapsunderlag som tas fram av de statliga myndigheterna. I överenskommelsen Sammanhållen, jämlik och säker vård 2023 uttalas att det på områden där statliga kunskapsstöd från till exempel Socialstyrelsen föreligger, ska dessa vara styrande.²²⁶ Enligt överenskommelsen ska insatser under 2023 bl.a. intensifiera och utveckla samverkan och gemensam planering med de statliga myndigheterna samt med andra aktörer inom kunskapsstyrningssystemet. Det framgår att prioritering av vilka vårdförlopp som ska tas fram bland annat ska ske i samverkan och gemensam planering med Socialstyrelsen och Partnerskapet för kunskapsstyrning inom hälso- och sjukvården.

Uppföljning och utvärdering är en del av kunskapsstyrningen. Olika vårddataregister fungerar som verktyg för uppföljningen av de olika vårdförloppen. För att möjliggöra samordning av statens, regionernas och kommunernas uppföljnings- och utvärderingsverksamheter framgår av överenskommelsen Sammanhållen, jämlik och säker vård 2023 att bl.a. data från såväl Socialstyrelsens hälsodataregister och data från SKR:s olika vårddatainsamlingar behöver användas samt att indikatorer som Socialstyrelsen framtagit i arbetet med nationella riktlinjer i tillämpliga delar bör komplettera andra uppföljningsmått kopplade till vårdförloppen.²²⁷

Nationella strategier och uppdrag att ta fram förslag till nationella planer

Nationella strategier har förekommit och förekommer alltjämt i relativt stor omfattning inom hälso- och sjukvårdsområdet. Den nationella cancerstrategin från 2009 bör nämnas.²²⁸ En viktig del i strategin gällde hur samverkan kunde ske på delvis nya sätt inom cancervårdens

²²⁶ Sammanhållen, jämlik och säker vård 2023, s. 21.

²²⁷ Sammanhållen, jämlik och säker vård 2023, s. 23.

²²⁸ Dir. 2007:110 och SOU 2009:11.

område. Bland förslagen fanns att ett fåtal regionala cancercentra skulle inrättas. Regeringen har i februari 2024 utsett en särskild utredare med uppdrag att lämna förslag på hur den nationella cancerstrategin kan uppdateras.²²⁹

På psykiatriområdet antog regeringen 2016 en nationell strategi, Fem fokusområden fem år framåt. Parallellt tillsattes en nationell samordnare i form av en särskild utredare (en nationell psykiatrisamordnare i form av en funktion på Regeringskansliet fanns då redan). Som metod för att uppnå målsättningarna och stödja genomförandet av den nationella strategin ingick staten också flera överenskommelser med SKR.²³⁰ Regeringen gav 2020 Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsen i uppdrag att ta fram ett underlag för en ny nationell strategi inom området psykisk hälsa och suicidprevention.²³¹ En lång rad myndigheter uppdrogs att medverka i arbetet med strategin och regeringen angav att kunskaper och erfarenheter från bland annat kommuner, regioner, SKR, NPO och RSS skulle beaktas i arbetet. Myndigheternas arbete redovisades i september 2023 och innehåller ett förslag på en tioårig strategi för området med såväl övergripande mål som olika delmål.²³² Förslaget skisserar vidare ett uppföljningssystem utifrån strategins målstruktur. Uppföljningen anges bl.a. ske genom samråd och dialog. Myndigheterna föreslår vidare att en myndighetsgemensam handlingsplan som ska genomföras under strategiperioden bör tas fram och uppdateras vart tredje år. Det anges vidare att även andra aktörer, häribland särskilt regioner och kommuner har en central roll i genomförandet och är viktiga att involvera i den nya strategin.

I maj 2020 presenterade regeringen en s.k. samlad vaccinstrategi för covid-19. Denna innebar att en nationell vaccinsamordnare skulle tillsättas, att regeringens skulle fortsätta sitt internationella arbete på området samt att Folkhälsomyndigheten skulle ta fram en nationell plan för vaccination mot covid-19. I Folkhälsomyndighetens uppdrag ingick att ta fram av en prioritetsordning samt en plan på distribution och hantering av vaccin.²³³ Arbetet skulle ske i samarbete med flera aktörer, bl.a. med regioner och den nationella samordnaren för covid-19 vaccin. I regeringens beslut anfördes vidare att uppdraget

²²⁹ Se regeringens beslut den 26 februari 2024 i ärende S2024/00422.

²³⁰ Se SOU 2018:90.

²³¹ Se regeringens beslut den 30 juli 2020 i ärenden S2018/04669/FS, S2018/06126/FS och S2020/06171/FS.

²³² Folkhälsomyndigheten (2023) Underlag till nationell strategi för psykisk hälsa och suicidprevention. Slutredovisning av regeringsuppdrag.

²³³ Se regeringens beslut den 20 maj 2020 i ärende S2020/04550/FS.

skulle genomföras i dialog med SKR för ”att säkerställa att planen [var] genomförbar givet olika regioners kapacitet och förutsättningar”. En första version av planen presenterades i augusti 2020 och kom att kompletteras successivt.

I april 2022 beslutade regeringen en nationell anhörigstrategi.²³⁴ Inom ramen för strategin fick Socialstyrelsen uppdrag med anknytning till uppföljning av anhörigperspektivet i hälso- och sjukvård samt omsorg. I strategin förutskickas vidare inrättandet av det nationella kompetenscentrumet för äldreomsorg vid Socialstyrelsen.

I det s.k. Tidöavtalet aviserades flera nationella planer inom hälso- och sjukvårdssektorn. Regeringen fattade därefter beslut om flera uppdrag till Socialstyrelsen att ta fram förslag till nationella planer, bl.a. enligt följande.

Socialstyrelsen har tillsammans med det Nationella vårdkompetensrådet fått i uppdrag att ta fram ett förslag till en nationell plan för att förbättra hälso- och sjukvårdens kompetensförsörjning.²³⁵ Som bakgrund anger regeringen att det nationella åtagandet behöver stärkas för att vårdens långsiktiga kompetensförsörjningsbehov i hela landet ska kunna täckas. Av planen ska bl.a. framgå vilka ändamålsenliga och kostnadseffektiva insatser för vårdpersonal som kan behövas för att förbättra personalförsörjningen. Nämnas kan också att uppdragen innefattar att ta fram en redogörelse för ansvarsfördelningen för kompetensförsörjningsfrågor mellan huvudmännen och staten. Myndigheten ska inhämta synpunkter från och ha dialog med bland annat kommuner och regioner när uppdraget utförs.

Socialstyrelsen har också fått i uppgift att ta fram förslag till en nationell plan för att minska bristen på vårdplatser inom hälso- och sjukvården.²³⁶ Det anges att planen ska ange en tydlig inriktning för den nationella utvecklingen av antalet disponibla vårdplatser och utgöra ett stöd för ett mer strategiskt och systematiskt arbete i regionerna, bland annat i syfte att minska antalet överbeläggningar. I uppdragsbeslutet framhåller regeringen att de regionala skillnaderna är stora avseende överbeläggningar på landets sjukhus samt att bristen på disponibla vårdplatser innebär stora risker i patientsäkerhetskänse-

²³⁴ Se Nationell anhörigstrategi – inom hälso- och sjukvård och omsorg (S2022/02134).

²³⁵ Se regeringens beslut den 19 januari 2023 i ärende S2023/00256.

²³⁶ Se regeringens beslut den 16 februari 2023 i ärende S2023/00679. Här ska också nämnas att Socialstyrelsen även uppdragits att under 2023 fördela, betala ut och följa upp prestationsbaserade medel om ca 2 mdkr till regionerna i syfte att stimulera en ökning av antalet disponibla vårdplatser, se regeringens beslut samma dag i ärende S2023/00680. Båda dessa åtgärder aviserades i Tidöavtalet.

ende. Myndigheten ska när uppdraget utförs föra dialog med bl.a. berörda huvudmän och SKR.

Socialstyrelsen har också haft i uppdrag upprätta ett förslag till en nationell plan för förlossningsvården.²³⁷ I regeringsbeslutet anförts att regeringen har ingått flera överenskommelser med SKR för att förbättra förlossningsvården under en längre period. Vidare uttalas att myndigheternas uppföljningar bl.a. utvisat att vården blivit mer kunskapsbaserad men att det finns fortsatta utmaningar, bl.a. när det gäller variationer i tillgänglighet. Det anförts också att väsentliga skillnader i processer och resultat mellan regioner och förlossningskliniker föreligger. I uppdragsbeslutet påpekas vidare att SKR, inom ramen för överenskommelser på området sedan 2015, har ansvarat för att samordna och stödja regionerna i arbetet med att utveckla förlossningsvården. Det anges att Socialstyrelsen därför bör inhämta erfarenheter och kunskaper från SKR om detta arbete. Det anges vidare särskilt att Socialstyrelsen inom ramen för uppdraget ska belysa regionala initiativ på området. Uppdraget redovisades i januari 2024, genom ett förslag till nationell plan för vården vid graviditet, förlossning och tiden efter.²³⁸ Förslaget till plan omfattar sex prioriterade utvecklingsområden som särskilt anges vara prioriterade för att stärka och utveckla utifrån ett nationellt perspektiv. Inom dessa områden uppställs ytterligare mål och delmål. För vissa delmål anger Socialstyrelsen att aktiviteter bör utföras av en nationell aktör.²³⁹ Det anges att denna aktör exempelvis kan vara regionernas system för kunskapsstyrning, SKR eller Socialstyrelsen. Det kan vidare noteras att Socialstyrelsen anger att förslaget endast i begränsad omfattning har förankrats hos de berörda aktörerna och att det därför bör finnas utrymme att utveckla planen under en fördjupad förankringsprocess innan den fastställs.

Nationell läkemedelsstrategi 2024–2026 bygger på tre fokusområden, tillgänglighet, läkemedelsbehandling och hantering samt utveckling av nya läkemedel och kliniska prövningar. Strategin anges innehålla regeringens förslag till inriktning av arbetet för den innevarande mandatperioden. Det framgår att genomförandet är ”helt avhängig såväl en aktiv samverkan med, som delaktighet från berörda aktörer”.

²³⁷ Se regeringens beslut den 2 februari 2023 i ärende S2023/00406.

²³⁸ Socialstyrelsen (2024) Förslag till nationell plan 2024: Graviditet, förlossning och tiden efter.

²³⁹ En lämplig nationell aktör föreslås få i uppdrag att ta fram ett nationellt vårdprogram för normalförlossning och en nationell aktör föreslås ansvara för att etablera en nationell samordningsgrupp inom förlossningsvården, se Socialstyrelsen (2024) Förslag till nationell plan 2024: Graviditet, förlossning och tiden efter, s. 59.

Bland relevanta aktörer nämns bl.a. flera statliga myndigheter, regionerna, SKR samt bransch-, professions-, och arbetstagarorganisationer. Vidare understryks betydelsen av uppföljning av strategin och hänvisning görs till Läkemedelsverkets uppdrag att samordna och följa upp arbetet inom strategin.

Nationella samordnare m.m.

Flera nationella samordnare har tillsatts inom hälso- och sjukvårdsområdet. Samordnaren kan utgöra en funktion inom Regeringskansliet eller vara organiserad i form av en statlig utredning. Samordnaren kan ingå som en del av en överenskommelse mellan staten och SKR. Utöver de exempel på nationella samordnare som presenteras nedan har samordnare bland annat tillsatts för utveckling av de nationella kvalitetsregistren, arbetet för satsningen på de mest sjuka äldre, insatser inom området psykisk hälsa och ohälsa, nationellt vårdval samt för hemsjukvården.²⁴⁰

En nationell cancersamordnare tillsattes 2009, bl.a. med uppgift att ta fram kriterier för, samt främja och samordna utvecklingen av regionala cancercentra. En del av uppdraget bestod av att samordna diskussioner mellan företrädare för sjukvårdshuvudmännen, universitet och andra statliga myndigheter samt övriga berörda parter. Samordnaren skulle genomföra sitt uppdrag i samråd med bl.a. Socialstyrelsen, dåvarande Statens folkhälsoinstitutet samt SKR. Samordnaren utgjorde en funktion inom Regeringskansliet.²⁴¹

Inom äldreomsorgsområdet fanns under åren 2011–2014 en nationell äldresamordnare för att leda Regeringskansliets arbete med den så kallade Äldresatsningen som hade sin grund i en överenskommelse mellan staten och SKR.²⁴² Vidare beslutade regeringen 2010 att till-

²⁴⁰ En samordnare för utveckling av de nationella kvalitetsregistren tillsattes 2011. Samordnaren hade bland annat i uppdrag att utveckla organisatoriska förslag som tagits fram av en arbetsgrupp mellan Socialdepartementet och SKR. Samordnaren för statens insatser inom området psykisk ohälsa skulle stödja det arbete som utförs av myndigheter, kommuner, regioner och organisationer inom området samt verka för att arbetet samordnas på nationell nivå. Den utgjorde under 2012–2015 en funktion inom Regeringskansliet för att sedan organiseras i form av en statlig utredning. Se utredningens slutbetänkande, SOU 2018:90. En nationell vårdvalsamordnare skulle under åren 2012–2014 bland annat bedöma hur vårdvalet kunde utvecklas, ta fram kriterier för stimulansbidrag, vara stödjande i arbetet med patientinformation och utgöra samtalspartner för parterna. Den utgjorde en funktion inom Regeringskansliet.

²⁴¹ Samordnaren föreslog bl.a. att ett RCC skulle utvecklas för varje samverkansregion (vilka sedermera också inrättats där).

²⁴² Se Socialdepartementet (2014) Äldresatsningen: Fyra år med fokus på de mest sjuka äldre.

sätta en nationell samordnare, organiserad i form av en statlig utredning, för hemsjukvård. Samordnaren skulle bland annat stödja regioner och kommuner att på frivillig väg föra över ansvaret från hemsjukvården från regioner till kommuner.²⁴³

Regeringen tillsatte 2013 en nationell samordnare för effektivare resursutnyttjande inom hälso- och sjukvården, med ett brett uppdrag att analysera hur hälso- och sjukvården kunde använda professionernas resurser på ett mer ändamålsenligt och effektivt sätt.²⁴⁴ Samordnaren hade också i uppdrag att stödja aktörerna i arbetet med detta. Uppdraget skulle genomföras i nära samråd och dialog med bl.a. sjukvårdshuvudmännen och berörda myndigheter och utredningar. En av samordnarens många slutsatser var att svensk hälso- och sjukvård särskiljer sig från många jämförbara länder genom sin sjukhustunga struktur. Uppdragsfördelningen mellan primärvård och sjukhusanknuten vård angavs vara en bidragande orsak till ineffektivitet i hela hälso- och sjukvårdssystemet. Avseende styrningen av hälso- och sjukvårdens kan märkas att samordnaren föreslog införandet av en nationell konsultationsordning med fasta möten på hög politisk nivå mellan regeringen och regionerna för att diskutera hälso- och sjukvårdsfrågor som är gemensamma för hela systemet med målet att uppnå större enighet avseende gemensamma utmaningar.²⁴⁵

Regeringen beslutade 2019 att tillsätta en nationell samordnare i syfte att stödja kommunerna i deras arbete med att skapa förutsättningar för en hållbar kompetensförsörjning inom kommunalt finansierad vård och omsorg om äldre.²⁴⁶ Samordnaren skulle, utifrån sina analyser, stödja och initiera förändringsarbete i kommunalt finansierade verksamheter för att göra det möjligt att behålla och rekrytera personal och till kommuner föreslå och förmedla goda exempel på lösningar. Samordnaren skulle föra dialog särskilt med SKR, men även med andra relevanta myndigheter och aktörer.

I anledning av covid 19-pandemin beslutade regeringen i maj 2020 att tillsätta en nationell vaccinsamordnare som bl.a. skulle skapa förutsättningar för en nationell tillgång till vaccin mot covid-19.²⁴⁷ Uppdraget skulle genomföras i samverkan med bl.a. för uppdraget relevanta myndigheter och samordnaren skulle samråda bl.a. med regionerna

²⁴³ Se dir. 2010:71 och slutbetänkandet SOU 2011:55.

²⁴⁴ Se SOU 2016:2.

²⁴⁵ Se SOU 2016:2 s. 485 f.

²⁴⁶ Se dir. 2019:77.

²⁴⁷ Se SOU 2022:3.

och SKR. Regeringen tillsatte även en nationell samordnare, som dock endast verkade under en kort tid, med uppgift att samordna dialogen med regionerna rörande storskalig testning av pågående infektion för covid-19.²⁴⁸

Regeringen tillsatte i augusti 2020 Delegationen för ökad tillgänglighet i hälso- och sjukvården (Tillgänglighetsdelegationen).²⁴⁹ Delegationen hade bl.a. i uppdrag stödja regionernas arbete med att ta fram, genomföra och följa upp regionala handlingsplaner för ökad tillgänglighet,²⁵⁰ stödja ett effektivt resursutnyttjande och kortare väntetider, stödja regionernas och kommunernas arbete med utvecklingen av en nära och tillgänglig vård, utreda en utökad vårdgaranti och lämna förslag på hur överenskommelsen om den s.k. vårdmiljarden skulle kunna vidareutvecklas.²⁵¹ I ett delbetänkande redovisade delegationen bl.a. sin uppföljning av de regionala handlingsplanerna.²⁵² Delegationen redovisade också bedömningen att staten borde ta ett större ansvar för uppföljning, analys samt utvärdering rörande tillgängligheten i hälso- och sjukvården. Delegationen påpekade vidare att regelbunden återkommande statlig uppföljning och dialog med regionerna borde utformas bl.a. på så sätt att den skapar starkare driftkrafter till förändring i regionerna. Delegationens förslag har utgjort grunden för de tillgänglighetsdialoger med regionerna som utredningen behandlat i avsnitt 6.10.3.

Regeringen tillsatte i juni 2022 en särskild utredare som skulle fungera som nationell samordnare och som skulle stödja universitet och högskolor, hälso- och sjukvårdshuvudmän och vårdgivare i deras arbete att tillhandahålla ändamålsenliga lärandemiljöer av hög kvalitet i hälso- och sjukvården och samordna arbetet i landet. Syftet var att öka tillgången till platser där studenter i sjuksköterskeutbildningen kan genomföra sin verksamhetsförlagda utbildning (VFU) så att fler utbildningsplatser kan erbjudas. I direktiven framhåller regeringen vikten av medverkan från hälso- och sjukvården, bl.a. regioner och kommuner, och en väl fungerande samverkan mellan lärosätena och

²⁴⁸ Statskontoret (2020) Förvaltningsmodellen under coronapandemin, s. 38.

²⁴⁹ Delegationen var ursprungligen en kommitté men fick senare formen av en särskild utredare. Delegationens uppdrag och bedömningar framgår av dir 2020:81 och dir 2021:107 samt SOU 2021:59 och SOU 2022:22.

²⁵⁰ De regionala handlingsplanerna har ursprung i överenskommelser mellan staten och SKR om ökad tillgänglighet i hälso- och sjukvården.

²⁵¹ Vidare kan nämnas att delegationen i en del av uppdraget som rörde sjukvårdsrådgivning och 1177 Vårdguiden, skulle samarbeta med Inera AB.

²⁵² SOU 2021:59.

hälso- och sjukvårdshuvudmännen för att utbildningsplatser ska kunna erbjudas. Uppdraget redovisades i februari 2024.²⁵³ Denna nationella samordnare har berörts också i avsnitt 6.8. Se vidare nedan under rubriken Avtal som grund för samverkan.

Särskilda uppdrag till statliga myndigheter

De statliga myndigheterna inom området erhåller ett stort antal uppdrag från regeringen. Detta gäller inte minst Socialstyrelsen (ca 200 uppdrag på området under 2022).²⁵⁴ Det kan bland annat handla om utbetalning av riktade statsbidrag eller kartläggningar, inventeringar, stödja verksamhetsutveckling, uppföljningar och analyser av hälso- och sjukvårdens strukturer och resultat. Uppdraget till Socialstyrelsen att ta fram nationella planer har redan omnämnts. Uppdraget att hålla tillgänglighetsdialoger inom hälso- och sjukvården behandlas under avsnitt 6.10.3. Uppdragen kan också handla om att på olika sätt bidra till kunskapspridning.

Socialstyrelsen och andra sektorsmyndigheter får vidare bl.a. uppdrag med anledning av överenskommelserna mellan staten och SKR. Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten har t.ex. fått i uppdrag att i nära samverkan följa, utvärdera och stödja genomförandet av insatserna i kommuner och regioner inom området psykisk hälsa 2020–2023 i förhållande till de mellan staten och SKR överenskomna syftena.²⁵⁵

Socialstyrelsen har vidare i uppdrag att stå för samordningen av det nationella arbetet med genomförandet av EU-kommissionens plan för cancerbekämpning, Europe's Beating Cancer Plan, samt en tillhörig särskild färdplan för planens implementering.²⁵⁶ I uppdragets utförande ska Socialstyrelsen bl.a. samverka med Regionala cancercentrum i samverkan (RCC i samverkan).

Över tid har Läkemedelsverket av regeringen fått särskilda uppdrag rörande myndighetens verksamhet att tillhandahålla en struktur för samordning inom försörjningskedjan för läkemedel när det gäller frågor om kritiska eller potentiellt kritiska bristsituationer. Inom ramen för ett av uppdragen etablerade Läkemedelsverket en struktur

²⁵³ Se dir. 2022:101 och SOU 2024:9.

²⁵⁴ Se Årsredovisning för Socialstyrelsen 2022, s. 171, i vilken det också framgår att regeringsuppdragen avseende civilt försvar under detta år tog sig allt större former, se s. 13.

²⁵⁵ Se regeringens beslut den 27 februari 2020 i ärende S2020/01044/FS.

²⁵⁶ Se regeringens beslut den 9 juni 2022 i ärende S2022/02861.

för samordning mellan nationella aktörer inom hälso- och sjukvården och i läkemedelsförsörjningskedjan avseende frågor som rör kritiska eller potentiellt kritiska bristsituationer. Strukturen bestod av en grupp med representanter från myndigheten, Sveriges apoteksförening, SKR samt regionerna.

Slutligen ska nämnas att en genomgång av flertalet pågående (augusti 2023) uppdrag på området, ger vid handen att regeringsbesluten ofta, men inte alltid, innehåller instruktioner till myndigheten att på något sätt, vid uppdragets utförande, samverka med kommunsektorn.

Avtal som grund för samverkan

Staten är ansvarig för läkarutbildningen samt utbildning på forskarnivå och för den forskning som bedrivs vid universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen. Stora delar av studenternas utbildning och den klinisknära forskningen sker emellertid i bl.a. regionernas verksamheter. ALF-avtal²⁵⁷ har sedan länge reglerat statens ersättning till regionerna för vissa kostnader i samband med denna utbildning och medicinsk forskning. Avtalet reglerar samverkan mellan staten och berörda regioner om läkarutbildning, klinisk forskning och utveckling av hälso- och sjukvården. Det senaste ALF-avtalet trädde i kraft i januari 2015. Avtalet är utformat som ett centralt avtal med kompletterande regionala avtal mellan berörda regioner och universitet. I det centrala avtalet regleras också vad de regionala avtalen ska innehålla. Regionerna ska bl.a. ställa lokaler, personal och andra resurser till förfogande i den utsträckning som preciseras i de regionala avtalen. Respektive region och universitet ska bilda ett gemensamt ledningsorgan för samverkan, där ledningsnivåerna är representerade. I ledningsorganet ska frågor av principiell gemensam betydelse för universitetssjukvården samt den verksamhetsintegrerade utbildningen av läkare och den kliniska forskningen behandlas. Ledningsorganet ska vidare besluta om hur samarbetsorganisationen på underordnade nivåer ska utformas. Genom det centrala avtalet har parterna också kommit överens om att tillsätta en partssammansatt, nationell styrgrupp för ALF som ska följa avtalets tillämpning och vid behov föreslå justeringar. I styrgruppen sitter 14 ledamöter. De representerar

²⁵⁷ ALF är en akronym för avtal om läkarutbildning och forskning.

de sju regioner som omfattas av ALF-avtalet men även Utbildningsdepartementet, Socialdepartementet och de medicinska fakulteterna vid Göteborgs universitet, Lunds universitet, Uppsala universitet, Örebro universitet och Karolinska institutet.²⁵⁸

Regeringskansliet har tillsatt en utredare som ska biträda Utbildningsdepartementet med att ta fram ett underlag inför en omförhandling av ALF-avtalet. I uppdraget anges att utbildning, klinisk forskning och utveckling bör ses som en strategisk resurs som ingår och är välintegrerade i stora delar av hälso- och sjukvårdens verksamheter och att det finns skäl att se över nuvarande ALF-avtal, dels i relation till den nya sexåriga läkarutbildningen, dels i relation till utvecklingen inom klinisk forskning och svensk hälso- och sjukvård. I uppdraget konstateras att möjligheten att genomföra klinisk utbildning i regionernas verksamheter är en förutsättning för läkarutbildningens genomförande, samtidigt som det ligger i regionernas intresse att bidra till utbildningen för att säkra kompetensförsörjningen av läkare till hälso- och sjukvården. Uppdraget skulle ha redovisats senast den 29 februari 2024.²⁵⁹

Staten övertog huvudmannaskapet för de s.k. vårdhögskoleutbildningarna²⁶⁰ 2002. Då etablerades också nuvarande ordning för samarbete om verksamhetsförlagd utbildning (VFU), dvs. den del av högskoleutbildningen som sker i hälso- och sjukvården, t.ex. vid sjukhus, vårdcentral eller i hemsjukvård. I samband med övertagandet beslutade riksdagen att universitet och högskolor bör samverka med dåvarande landstingen och andra vårdgivare så att praktikplatser tillhandahålls i tillräcklig omfattning och för att utveckla en väl fungerande praxis. Samarbetet regleras sedan dess i avtal som sluts mellan lärosäte och huvudman och som kan skilja sig åt mellan olika lärosäten. Det rör sig om ett drygt hundratal avtal ingångna mellan lärosätena och regioner, kommuner eller privata vårdgivare.²⁶¹ Ordningen för samarbete om VFU har under åren 2022–2024 varit föremål för en särskild utredning, se avsnitt 11.5 och 11.7.

²⁵⁸ Se <https://www.vr.se/om-vetenskapsradet/organisation/radgivande-grupper-och-kanslier/alf-kansliet.html#LedamoteridennationellastygruppenforALF>, hämtad den 7 december 2023.

²⁵⁹ Se Regeringskansliets beslut den 26 augusti 2022 i ärende U2022/02845 och beslut den 27 februari 2023 i ärende U2023/00780. Rapporten redovisades i april 2024.

²⁶⁰ Vårdhögskoleutbildningarna omfattade utbildning till arbetsterapeut, audionom, barnmorska, biomedicinsk analytiker, ortopedingenjör, sjukgymnast, sjuksköterska (inklusive specialistutbildningar) och tandhygienist samt utbildning inom social omsorg.

²⁶¹ Se SOU 2022:35 s. 42.

På smittskyddsområdet finns en formaliserad samverkan mellan regionerna och Folkhälsomyndigheten i form av ett laboratorienätverk. Nätverket bygger på avtal mellan myndigheten och var och en av landets regioner. Syftet anges vara att reglera förutsättningarna för samverkan inom smittskydd och mikrobiologi och bygger på ett förslag som tagits fram av Folkhälsomyndigheten och SKR.²⁶²

Bildande av gemensamt aktiebolag – SOS Alarm

Staten och SKR samverkar genom också genom ett gemensamt aktiebolag, SOS Alarm, i fråga om alarmeringsverksamhet. Enligt det s.k. alarmeringsavtalet mellan staten och SOS Alarm ska SOS Alarm svara för bl.a. nödnumret 112. Se vidare under avsnitt 9.7.

7.5.3 Sammanfattning och slutsatser

Inom hälso- och sjukvården används de flesta av de olika metoder för att åstadkomma samverkan som utredningen tidigare identifierat. En skyldighet för kommunsektorn att samverka med staten i egenskap av huvudmän för hälso- och sjukvården (beträffande bl.a. planering, utveckling samt avseende forskningsarbete) samt för vissa obligatoriska organ (läkemedelskommittéerna och patientnämnderna) följer direkt av lag. Även frivillig lagreglerad samverkan förekommer inom sektorn (finsam).

Ett flertal statliga förvaltningsmyndigheter framstår som viktiga samverkansaktörer, varav flera har kunskapsstödjande uppdrag. Sektorsmyndigheterna erhåller särskilda regeringsuppdrag som på olika sätt förutsätter samverkan eller dialog med kommunsektorn, något som särskilt gäller för Socialstyrelsen. Det finns exempel på dialogforum inom en myndighet t.ex. Nationella vårdkompetensrådet. Här finns också Nationellt kompetenscentrum för äldreomsorg. Samverkansytor kan också tillskapas genom att kommunsektorn är representerad i organ inom de statliga förvaltningsmyndigheterna, t.ex. i Nämnden för nationell högspecialiserad vård (Socialstyrelsen), ST-rådet (Socialstyrelsen), Patient- och brukarrådet (Vårdanalys) och Kommittén för klinisk behandlingsforskning (Vetenskapsrådet).

²⁶² Se Folkhälsomyndigheten (2015) Ett laboratorienätverk för smittskydd och mikrobiologi i Sverige. Överenskommelse om ansvar för funktioner av betydelse för ett laboratorienätverk.

TLV:s förhållande till, och samverkan med, kommunsektorn har särregna inslag. TLV ska dels bereda regioner tillfälle till överläggningar i samband med vissa beslut rörande läkemedelsförmånerna, dels samverka med NT-rådet vid rådets beställningar av myndighetens hälsoekonomiska bedömningar inom ramen för myndighetens s.k. klinikläkemedelsuppdrag.²⁶³

Tillsättande av nationella samordnare, nationella planer och strategier, är alla metoder för att åstadkomma samverkan som staten tillgripes inom sektorn. Även avtalsgrundad samverkan (ALF-avtal) samt samverkan genom privaträttsligt subjekt (SOS Alarm AB) förekommer. Olika metoder förekommer ofta parallellt. Specifikt kan frågan om tillgängligheten till vård lyftas fram i detta avseende. Den författningsreglerade vårdgarantin, som anger tidsramar för väntetider, kompletteras genom överenskommelser mellan staten och SKR av ekonomiska incitament som syftar till att stimulera regionerna att efterleva de författningsstadgade tidsgränserna. Vidare utvecklas tillgänglighetsdialoger med regionerna inom hälso- och sjukvården.²⁶⁴

Hälso- och sjukvårdsverksamhetens natur bidrar till att frågor om kunskapsstyrning får en framskjuten ställning. Såväl staten som regionerna och SKR bedriver ett omfattande arbete och samverkan inom och genom kunskapsstyrning. Huvudmannagruppen och Partnerskapet för kunskapsstyrning inom hälso- och sjukvården kan här nämnas. Grupperingar inom regionernas och SKR:s system för kunskapsstyrning samverkar också direkt med statliga myndigheter, bl.a. genom olika nätverk.

En särskilt framträdande form av samverkan på hälso- och sjukvårdens område är överenskommelserna mellan staten (genom regeringen) och SKR. I viss utsträckning finansieras, utvecklas och regleras kunskapsstyrningen inom hälso- och sjukvården genom dessa överenskommelser. Samverkansregionerna, som är etablerade genom lag och förordning, har fått stor betydelse inom regionernas och SKR:s nationella system för kunskapsstyrning.

På flera områden har statliga myndigheter under de senaste åren fått i uppdrag att följa upp delar av överenskommelserna. Som exempel kan nämnas satsningen på förlossningsvård och kvinnors hälsa som pågått sedan 2015. Staten och SKR har ingått totalt sju överenskom-

²⁶³ Se regeringens beslut den 11 november 2010 i ärende S2010/8066/HS.

²⁶⁴ Därutöver har regeringen beslutat om uppdrag till Socialstyrelsen att betala ut riktade statsbidrag för att öka antalet vårdplatser. Se regeringens beslut den 17 februari 2022 i ärende S2022/01057.

meler och tilläggsöverenskommelser på området och fram till och med 2023 har totalt över 10 mdkr tillskjutits från staten. Myndigheten för vård och omsorgsanalys har i uppdrag att följa upp satsningen under perioden 2023–2025.²⁶⁵ Socialstyrelsen har fått i uppdrag att följa upp regionernas insatser inom ramen för överenskommelsen inom området förlossningsvård och kvinnors hälsa för 2023.²⁶⁶

7.6 Sammanfattande analys

Områdenas övergripande reglering

Hur den grundläggande lagstiftningen på de olika områdena ser ut kan påverka hur samverkan mellan staten och kommunsektorn tar sig uttryck. Grundförfattningarna som reglerar kommunsektorns verksamhet på hälso- och sjukvårdens samt socialtjänstens område är i grunden konstruerade som ramlagar med allmänt hållna bestämmelser. Hur verksamheten kan och får bedrivas framgår av syftet med lagstiftningen som i stora delar framgår av målsättningsstadganden. Socialtjänsten vilar dock, till skillnad från hälso- och sjukvården, på rättighetslagstiftning som anger för den enskilda utkrävbara rättigheter. Den regionala utvecklingspolitiken är utpräglat tvärsektoriell och lagen om regionalt utvecklingsansvar anger endast mer övergripande den verksamhet regionerna ansvarar för på området. Skolan och biblioteksområdet skiljer sig i detta avseende från hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Skolområdet är i högre grad detaljreglerat i författning och styrdokument. Kommunernas biblioteksverksamhet å andra sidan har traditionellt hört till den fria sektorn och är ännu bara delvis föremål för specialreglering. Skillnaderna belyser bl.a. att statliga krav på likvärdighet i verksamheten präglar de olika områdena i olika hög grad. Den relativa detaljregleringen av skolsektorn och socialtjänstens rättighetsreglering återspeglar här långtgående

²⁶⁵ Se Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (S2023/02001). Myndigheten har haft uppdrag att analysera insatserna på området sedan 2015.

²⁶⁶ Se regeringens beslut den 2 februari 2023 i ärende S2023/00378. Myndigheten har också haft i uppdrag att ta fram nationella riktlinjer för mödrahälsovården och förlossningsvården inklusive eftervården. Se regeringens beslut den 17 juni 2021 i ärende S2022/05135. Riktlinjerna publicerades i december 2023. I sammanhanget kan också nämnas att Socialstyrelsen och Nationella vårdkompetensrådet har fått i uppdrag att föreslå insatser som ska stödja den långsiktiga kompetensförsörjningen inom mödrahälsovården och förlossningsvården, se regeringens beslut den 10 februari 2022 och Nationella vårdkompetensrådet (2023) Kompetensförsörjning av barnmorskor i hälso- och sjukvården med fokus på förlossningsvården.

krav på likvärdighet. Hälso- och sjukvårdslagens krav på likvärdighet uttrycks något mindre klart, främst genom målstadgandet om en vård på lika villkor för hela befolkningen. I lagstiftningen på biblioteksområdet samt inom den regionala utvecklingspolitiken står kravet på likvärdighet i mindre grad i förgrunden.

Statens ansvar utanför de undersökta verksamhetsområdena, t.ex. för utbildning av vissa yrkesgrupper och legitimationer, påverkar i hög grad kommunsektorns möjligheter att bedriva verksamheterna. Regleringen av professionerna inom de olika verksamhetsområdena och deras ställning varierar. Hälso- och sjukvårdssektorn utmärker sig genom särskilt starka professioner och legitimationsyrken. Verksamheten bedrivs på vetenskaplig grund. Staten ansvarar för att utfärda yrkeslegitimationer och svarar för kontroll av legitimerad personal men också för utbildning.

Olika stora behov av samverkan

Inom de granskade områdena finns olika stora behov av samverkan. På socialtjänstområdet, liksom för hälso- och sjukvården, har behovet av samverkan lett till bildandet av Rådet för styrning med kunskap. Förordningen om detta reglerar samverkan inte bara mellan myndigheter utan också med huvudmännen genom den s.k. Huvudmannagruppen. För att kunskapsstyrningen ska få de effekter som regeringen avser finns det ett stort behov av samverkan och dialog med kommuner och regioner, som är de som ska tillämpa det material som produceras inom ramen för kunskapsstyrning. Utan tillräcklig samverkan finns det risk att det över tid utvecklas skilda arbetssätt och metoder mellan huvudmännen, vilket i sin tur försämrar likvärdigheten nationellt. Samverkan inom kunskapsstyrningen har framför allt varit på verksamhetsnivå. Även när det gäller brottsförebyggande frågor har riksdagen nyligen bedömt att behovet av formaliserad samverkan varit så stort att det krävts lagstiftning om kommunernas ansvar. Jämfört med hälso- och sjukvården finns det inom socialtjänsten inte samma långa tradition av kunskapsstyrning och evidensbaserade arbetssätt.²⁶⁷ Det beror sannolikt delvis på att det är svårare

²⁶⁷ Statskontoret (2018) Utvärdering av en samlad styrning med kunskap för hälso- och sjukvård och socialtjänst. Slutrapport, 2018:23, s. 52 f.

att belägga metoder inom socialt arbete vetenskapligt än vad det är inom det medicinska området.

På skolområdet förefaller staten ha ett behov av samverkan för att säkerställa ökad kvalitet och likvärdighet, t.ex. genom uppdrag om dialoger och samverkan med skolhuvudmännen. Det har inte funnits behov av att göra samverkan obligatoriskt då huvudmännens frivilliga deltagande varit tillräckligt.

Biblioteksområdet har sedan tidigare i hög grad präglats av kommunala initiativ och ansvarstaganden, men den statliga regleringen har ökat. Behovet av samverkan är inte större än att man använder det främst för att söka skapa samsyn och samanhållning. Digitaliseringen kan dock tänkas medföra andra större behov av samverkan. Kungl. biblioteket skriver i sin delredovisning om stärkt samverkan inom det allmänna biblioteksväsendet bl.a. att digitalisering av biblioteksverksamhet är åtgärdsområde där samverkan kan vara en del i lösningen men där det även behövs andra insatser och lösningar.

Även på det regionala utvecklingsområdet är flera berörda aktörers behov av samverkan stort. Det gäller inte minst regeringen och regionerna. Området är tvärsektorielt och kännetecknas av flernivåstyrning. Staten behöver säkerställa samverkan för att uppnå målet för utgiftsområdet och regionerna, de regionalt utvecklingsansvariga, behöver biträde av kommunerna, länsstyrelserna och de statliga myndigheterna i bl.a. framtagandet av den regionala utvecklingsstrategin. Även om regionen ska utarbeta och fastställa en strategi för länets utveckling och samordna insatser för genomförandet av strategin behöver regionen inte själv genomföra de insatser som föreslås i strategin. Ingen aktör är ensam ansvarig för resultatet, dvs. länets utveckling. Regionerna övertar inte heller något ansvar för sakfrågorna från andra myndigheter eller aktörer även om de väljer att jobba med frågorna inom ramen för sitt regionala utvecklingsansvar.

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. Detta gäller inte minst på kunskapsstyrningens område med hänsyn till att verksamheten är kunskapsintensiv.

Samverkan kan fylla olika funktioner

Samverkan kan fylla olika funktioner. Det kan fungera som ett komplement till föreskrifter eller ett alternativ till föreskrifter. I vissa fall kan metoder för att åstadkomma samverkan också i förlängningen leda till kommande reglering.

På socialtjänstens område är ansvarsfördelningen som nämnts ovan relativt tydlig. Samverkan får i det sammanhanget närmast betraktas som ett komplement till föreskrifter. Detsamma gäller för skolområdet, t.ex. gäller det kvalitetsdialoger som Statskontoret bedömer i stor utsträckning handlar om att öka styreffekten av annan statlig styrning.

När det gäller biblioteksområdet förefaller den nationella strategin och uppdraget till Kungl. biblioteket om stärkt samverkan inom det allmänna biblioteksväsendet vara ett alternativ till en reglering avseende infrastrukturen för biblioteksväsendet. Det kan också möjligen bli ett första steg i en senare lagstiftningsprocess.

På det regionala utvecklingsområdet är det svårt att förutse vilka frågor som kan komma att aktualiseras i de regionala utvecklingsstrategierna. I det sammanhanget kan samverkan fungera som ett alternativ till lagstiftning eller i praktiken närmast bli ett förstadium till lagstiftning. Ett exempel på det sistnämnda är att regionerna tidigare på frivillig väg med anledning av ett erbjudande från staten arbetade med kompetensförsörjning. Sedan 2022 ingår frågan om kompetensförsörjning i det lagstadgade regionala utvecklingsansvaret.

Inom hälso- och sjukvården används samverkan både som ett slags komplement till befintliga föreskrifter och som ett alternativ till att besluta nya föreskrifter. En central fråga för hälso- och sjukvården rör tillgängligheten och väntetiderna. Det framgår av lag att verksamheten ska bedrivas så att kraven på en god vård uppfylls, vilket bl.a. särskilt innebär att vården ska vara lätt tillgänglig. Även vårdgarantin är lagstadgad. Samverkan mellan staten och kommunsektorn, som komplement till regleringen avseende tillgängligheten, förekommer både genom överenskommelse mellan staten och SKR samt genom tillgänglighetsdialoger som Socialstyrelsen har i uppdrag att föra. Regeringen har även fattat beslut om uppdrag till Socialstyrelsen att ta fram en nationell plan för att minska bristen på vårdplatser inom hälso- och sjukvården. Socialstyrelsen ska när uppdraget utförs föra dialog med bl.a. berörda huvudmän och SKR.

Den samverkan som sker avseende kunskapsstyrning inom hälso- och sjukvård samt på socialtjänstens område kan däremot ses som ett alternativ till föreskrifter. De olika kunskapsstöd som utvecklas, både av staten och kommunsektorn, verkar i praktiken normerande i verksamheterna. Kunskapsstyrningen regleras i viss mån av överenskommelser mellan staten och SKR. Samverkan sker vidare genom Rådet för styrning med kunskap och Huvudmannagruppen samt Partnerskapet till stöd för kunskapsstyrning inom hälso- och sjukvård.

Samverkan kan föreligga på olika nivåer, alltifrån övergripande strategisk nivå, ner till individ- eller verkställighetsnivå. Samverkan kan då också användas i olika syften, t.ex. för att uppnå ett politiskt mål eller för att hantera konkreta frågor i verksamheten. Samverkan enligt lagen om regionalt utvecklingsansvar har som ändamål att åstadkomma samsyn avseende länets utveckling och syftar därmed till att underlätta regionernas strategiska arbete. Enligt LSS har kommunen att inom ramen för handläggningen av enskilda individärenden anmäla eller underrätta statliga myndigheter i vissa fall. Den förstnämnda typen av samverkan vad gäller regional utveckling exemplifierar att samverkan kan utgöra ett verktyg för att uppnå politisk samsyn. Vid samverkan på verkställighetsnivå som när det gäller LSS däremot är målet, som gemensamt ska uppnås, givet på förhand.

Samverkansaktörer och ansvarsfördelning

Antalet samverkansaktörer varierar mellan de olika områdena. Antalet statliga aktörer med uppdrag och uppgifter inom det regionala utvecklingsområdet är många, till skillnad från t.ex. skolområdet och biblioteksområdet där det finns färre myndigheter. Även på hälso- och sjukvårdens område är det många statliga myndigheter med olika uppgifter och uppdrag. På socialtjänstens område är det något färre statliga samverkansaktörer.

Länsstyrelserna har en mer framträdande roll när det gäller t.ex. regional utveckling än på övriga kartlagda områden. En närmare beskrivning av länsstyrelsernas roll i samverkan finns i kapitel 8.

När det gäller de kommunala aktörerna är dessa många inom skolans område där det finns kommunala huvudmän. Därtill kommer ett stort antal enskilda huvudmän, som saknas på de övriga områdena. Inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten finns däremot ett stort antal

privata vårdgivare och privata utförare, vars verksamhet ytterst är ett ansvar för huvudmännen, dvs. kommuner och regioner.

På hälso- och sjukvårdens område finns utöver de kommunala huvudmännen också ytterligare en nivå i form av samverkansregioner. Inget annat av de granskade områdena har någon ytterligare nivå eller indelning som motsvarar samverkansregionerna. På detta område har det även vuxit fram ett system med andra aktörer och konstellationer på olika nivåer, framför allt inom kunskapsstyrningen, som i princip inte är författningsreglerad och som är svår att överblicka.

SKR har olika roll och betydelse beroende på område. Organisationen har kommit att få en central roll som samverkansaktör på hälso- och sjukvårdsområdet. Den samverkan som sker genom och kring SOS Alarm innebär att själva driften av verksamheten sker genom staten och SKR i samverkan. SKR:s roll är något mindre framträdande inom socialtjänstens område, även om de inom kunskapsstyrningen bl.a. föreslår ledamöter till den s.k. Huvudmannagruppen. Jämfört med hälso- och sjukvården är socialtjänsten vidare ett område där SKR:s roll snarare handlar om strukturerad samverkan och samarbete med berörda myndigheter, i synnerhet Socialstyrelsen, i stället för samverkan med staten genom överenskommelser. Statliga myndigheter som får uppdrag på det regionala utvecklingsområdet ska som regel enligt uppdragen arbeta nära bl.a. regioner och SKR. SKR erbjuds också att delta vid regeringens dialogforum och i olika nätverk. På skolområdet och på biblioteksområdet har SKR ingen särskild formaliserad uppgift när det gäller samverkan. Mer om SKR:s roll, se kapitel 9 och 12.

Ansvarsfördelningen mellan aktörerna är olika tydligt inom dessa områden. Inom skolans område och även inom socialtjänsten och biblioteksområdet förefaller ansvarsfördelningen mellan aktörerna vara relativt tydlig. Detsamma gäller på hälso- och sjukvårdsområdet, med vissa undantag t.ex. folkhälsa och smittskydd. Det regionala utvecklingsområdet är inte tydligt avgränsat vilket har påverkat också hur man uppfattar ansvarsfördelningen. Uppdragen till myndigheterna att samverka med regionerna är ofta allmänt hållna och det finns en otydlighet vad gäller regeringens förväntningar vad gäller samverkan.

Vem som ansvarar för att samverkan kommer till stånd varierar inom olika områden och inom olika sakfrågor. När det gäller socialtjänsten och det brottsförebyggande området ska kommunerna vidta

vissa åtgärder och vara samordnande för strategisk och praktisk samverkan. I frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa ankommer det på socialnämnden att aktivt verka för att samverkan med bl.a. samhällsorgan kommer till stånd. På skolans område varierar ansvaret för samverkan. I vissa fall åvilar det huvudmannen, i vissa fall elevhälsan och anställda och i ytterligare fall, t.ex. när det gäller kvalitetsdialoger, Skolverket och SPSM. På biblioteksområdet ansvarar i huvudsak huvudmännen för samverkan enligt bibliotekslagen. När det gäller det regionala utvecklingsansvaret är det regionerna som enligt lagen om regionalt utvecklingsansvar har ansvar för att samverkan kommer till stånd inom ramen för regionens ansvar enligt lagen. I egenskap av sjukvårdshuvudmän ska regionerna och kommunerna i planeringen och utvecklingen av hälso- och sjukvården samverka med bl.a. andra samhällsorgan. Någon motsvarande, särskild, skyldighet för dessa organ att samverka med regionerna och kommunerna föreligger i allmänhet inte. Huvudmännen har således ansvaret att initiera planerings- och utvecklingsamverkan.

Samverkan kan vara olika tydligt specificerad

Utredningens genomgång visar att den författningsreglerade samverkan generellt sett är relativt otydligt specificerad medan samverkan som föreskrivits på annat sätt ofta är mer konkretiserad. Ett undantag är samverkan inom det brottsförebyggande arbetet, där det uttryckligen i lag anges vilka former av samverkan som kommunerna ska verka för (skriftliga överenskommelser och strategiskt råd).

På skolans område är samverkan olika tydligt specificerad. Det författningsreglerade kravet på huvudmannen för gymnasieskolan att samverka med samhället i övrigt är t.ex. mycket allmänt formulerat. I det uppdrag som ligger till grund för Skolverkets och SPSM:s uppdrag att föra kvalitetsdialoger är däremot samverkan något mer detaljerat beskriven.

Den författningsreglerade samverkan i bibliotekslagen från 2013 är avsiktligt allmänt hållen. Regeringen ansåg att inte var lämpligt att i lagen närmare precisera vilka områden som ska omfattas. Vad samverkan ska omfatta för frågor inte så tydligt men ändå begränsat i sin natur. Det kan dock noteras att det därefter funnits ett behov av att stärka samverkan, därav uppdraget om detta till Kungl. biblioteket.

När det gäller det regionala utvecklingsansvaret är samverkan olika tydligt specificerat beroende på metod för att åstadkomma samverkan. Den författningsreglerade samverkan är förhållandevis allmänt reglerad. Vare sig i lag eller myndighetsinstruktioner är samverkan mer ingående föreskriven. I uppdragen till statliga myndigheter 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.

I hälso- och sjukvårdslagen anges att huvudmännen ska samverka med bl.a. andra samhällsorgan i planeringen och utvecklingen av hälso- och sjukvården. Formerna för denna samverkan, hur den ska gå till eller vad den ska innebära i praktiken är dock inte närmare angivet. I nuvarande reglering finns det inte heller någon särskild utpekad statlig myndighet som kommunsektorn ska samverka med i dessa frågor.

I de nu gällande överenskommelser som träffats mellan staten och SKR är ansvars- och arbetsfördelningen avseende insatser som ska vidtas av de olika aktörerna, typiskt sett, väl beskrivet. SKR ska enligt flera överenskommelser ha en stödjande och samordnade roll som dock kan uppfattas som diffust angiven. Det ska också noteras att överenskommelserna inte är rättsligt bindande för regioner och kommuner. Det är därmed inte tydligt vilka konsekvenserna blir om efterlevnaden brister. Utfallet av överenskommelserna har tidigare inte heller varit föremål för systematisk kontroll, även om utvecklingen i detta avseende synes gå i riktning mot ökad statlig uppföljning. Vidare saknas reglering av formerna för arbetet med att ingå överenskommelser. Inte heller vilka ämnen som bör bli föremål för sådana överenskommelser är reglerat.

En variation av metoder används

De metoder som används för att åstadkomma samverkan varierar mellan de olika områdena. Utöver den generella samverkansskyldigheten i förvaltningslagen, finns en författningsreglerad skyldighet att samverka inom alla de områden som studerats. På socialtjänstens område förekommer flera andra metoder såsom strategier och handlingsplaner, nationella samordnare samt i viss utsträckning även överens-

kommelser mellan staten och SKR. På skolområdet har skolmyndigheterna bl.a. fått uppdrag om kvalitetsdialoger med skolhuvudmännen, men nationella strategier, nationella samordnare samt riktade statsbidrag med krav på samverkan förekommer i begränsad utsträckning. Kvalitetsdialoger utgör för övrigt ett exempel på en samverkansform som är frivillig för skolhuvudmännen. Inom regional utveckling är metoderna för att åstadkomma samverkan många. Utöver författningsreglerad samverkan, en nationell strategi och dialogforum, finns också erbjudanden till regionerna att samordna eller främja samverkan mellan olika aktörer. Inom hälso- och sjukvården förekommer alla typer av metoder som utredningen identifierat. I jämförelse med övriga verksamhetsområden är dock användningen av överenskommelser mellan staten och SKR särskilt framträdande, se vidare kapitel 9.

Den författningsreglerade samverkan inom socialtjänsten är mer inriktad på individnivå än t.ex. den mer verksamhetsövergripande samverkan som påbjuds inom det regionala utvecklingsområdet. Samverkan inom hälso- och sjukvårdsområdet sker på flera olika nivåer.

Hälso- och sjukvårdsområden samt socialtjänstområdet utmärker sig vidare genom att kunskapsstyrningen och samverkan kring denna har en framträdande betydelse. Inom skolans område är det främst Skolverket, Skolforskningsinstitutet och SPSM som har kunskapsutvecklande och kunskapsstödande uppdrag inom utbildning. Samtidigt har flera andra statliga myndigheter kunskapsstyrande uppdrag som berör skolan, exempelvis när det gäller frågor om krisberedskap och kriminalitet.

De nationella strategier som finns på skolans, socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens område avser huvudsakligen enskilda sakfrågor, medan den nationella strategin på det regionala utvecklingsområdet berör många utgiftsområden. Även den nationella biblioteksstrategin avser hela biblioteksområdet, som dock inte utgör något eget politikområde.

Inom hälso- och sjukvårdens område är det inte ovanligt att staten använder flera olika metoder för att åstadkomma samverkan inom samma sakområde. Det har t.ex. funnits en nationell strategi för området psykisk hälsa och en nationell samordnare parallellt. För genomförandet av strategin ingick staten också flera överenskommelser med SKR. På skolans område är det mer ovanligt med en kombination av metoder.

Förutsättningar och hinder för samverkan på de olika områdena

Några aspekter som kan påverka graden eller förekomsten av samverkan inom de olika områdena är antalet samverkansaktörer samt hur tydlig roll- och ansvarsfördelningen är inom området. Något som också kan påverka samverkan är kulturen som råder inom de olika organisationerna som ska samverka. Samverkan kräver vidare att tid samt personella och ekonomiska resurser avsätts.

Antalet samverkansaktörer kan vara en utmaning både för staten och för kommunsektorn.

När det gäller de tre områden – socialtjänsten, skolområdet och biblioteksområdet – som framför allt handlar om landets 290 kommuner kan följande sägas. Skolområdet berör även ett stort antal enskilda huvudmän. Detta bidrar möjligen till att vissa samverkansformer, t.ex. i form av nationella samordnare, kommer till mer begränsad användning än när det gäller hälso- och sjukvården. Även inom socialtjänsten finns många huvudmän, och även privata aktörer, men samverkan har t.ex. när det gäller kunskapsstyrningen kanaliserats genom den s.k. Huvudmannagruppen. Antalet samverkansaktörer på biblioteksområdet är få, liksom de olika metoderna för att åstadkomma samverkan. Utöver bibliotekshuvudmännen, är det ett fåtal statliga myndigheter som samverkar med ett stort antal kommuner i mer begränsade och relativt konkreta verksamhetsfrågor.

Kommunernas storlek kan tänkas påverka deras möjligheter att jobba med och samverka i olika frågor. Även mindre kommunerna måste ha kapacitet och resurser att samverka med de statliga myndigheterna.

När det gäller regional utveckling finns det visserligen ett stort antal statliga myndigheter som har verksamhet som bidrar till målet för regional utveckling men antalet regioner är å andra sidan begränsat.

På socialtjänstens område har den oklara ansvarsfördelningen tidigare framför allt förefallit handla om ansvarsfördelningen mellan de statliga myndigheterna när det gäller kunskapsstyrning, snarare än om fördelningen av ansvar mellan staten och kommunsektorn. På det regionala utvecklingsområdet har funnits olika syn på ansvarsfördelningen mellan regioner och myndigheter på olika områden såsom bredband, landsbygdsutveckling, hållbarhet, energi, arbetsmarknad och kompetensförsörjning. Detta har lett till bland annat parallellt arbete och behov hos aktörerna att i samverkan fördela roller och

ansvar. Under de senaste åren tycks dock en något tydligare och mer gemensam bild av roller och ansvar ha vuxit fram.²⁶⁸

När det gäller socialtjänsten och hälso- och sjukvården kan samverkan på individnivå hindras av regler om sekretess, vilket inte är fallet för övriga områden som utredningen studerat. Bristen på samtycke från berörd ungdom eller vårdnadshavare kan t.ex. förhindra samverkan inom ramen för ett samarbete mellan skolan, socialtjänsten och polisen i ett individärende.

²⁶⁸ Riksrevisionen (2022) Den regionala utvecklingspolitiken – svaga förutsättningar för ett effektivt samlat statligt agerande, RiR 2022:8, s. 23.

8 Kartläggning av länsstyrelsernas roll i samverkan

I detta kapitel finns en redogörelse för länsstyrelsernas roll i samverkan. Inledningsvis redogör utredningen för länsstyrelsernas mer generella uppgifter i avsnitt 8.1. Därefter redovisas i avsnitt 8.2 länsstyrelsernas uppgift att främja samverkan och att samverka i olika frågor. I avsnitt 8.3 finns en kort beskrivning av samverkan av i praktiken. Slutligen redovisas i avsnitt 8.4 några sammanfattande iakttagelser.

8.1 Länsstyrelsernas uppgifter

Länsstyrelserna är 21 olika myndigheter med ett gemensamt och brett uppdrag. Myndigheternas uppgifter regleras i över 500 författningar, en länsstyrelseinstruktion, ett gemensamt regleringsbrev, särskilda regeringsuppdrag samt särskilda direktiv från andra myndigheter.¹

Regeringen beslutade 2017 en ny instruktion, förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion. De inledande bestämmelserna ger uttryck för syftet med länsstyrelserna och principen om den samordnande statliga länsförvaltningen. Enligt 1 § ska det i varje län finns en länsstyrelse som ansvarar för den statliga förvaltningen i länet i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret för särskilda förvaltningsuppgifter.

Länsstyrelserna ska vidare enligt 2 §

1. verka för att nationella mål får genomslag i länet, samtidigt som hänsyn ska tas till regionala förhållanden och förutsättningar,
2. utifrån ett statligt helhetsperspektiv arbeta sektorsövergripande samt inom myndighetens ansvarsområde samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser,

¹ Riksrevisionen (2019) Vanans makt – regeringens styrning av länsstyrelserna, RiR 2019:2, s. 17.

3. främja länets utveckling och noga följa tillståndet i länet samt underätta regeringen om dels det som är särskilt viktigt för regeringen att ha vetskap om, dels händelser som inträffat i länet,
4. inom sin verksamhet främja samverkan mellan kommuner, regioner, statliga myndigheter och andra relevanta aktörer i länet,
5. ansvara för de tillsynsuppgifter som riksdagen eller regeringen har ålagt den, och
6. vid behov bistå regeringen och Regeringskansliet inom länet.

Av 3 § framgår att länsstyrelserna har uppgifter i fråga om de allmänna valen, livsmedelskontroll, djurskydd, allmänna veterinära frågor samt ledning och samordning av åtgärder mot djursjukdomar. Länsstyrelserna har också uppgifter i fråga om regional tillväxt, infrastrukturplanering, hållbar samhällsplanering och boende, energi och klimat, kulturmiljö, skydd mot olyckor, krisberedskap, civilt försvar och höjd beredskap, naturvård, samt miljö- och hälsoskydd, lantbruk och landsbygd, fiske, folkhälsa, jämställdhet, och integration.

Ytterligare uppgifter framgår av 4–7 b §§. En del av dessa uppgifter gäller endast vissa länsstyrelser.² Av 5 § 1–7 framgår länsstyrelsernas tvärssektoriella uppdrag, bl.a. avseende jämställdhets- och barnperspektivet, mänskliga rättigheter, folkhälsan och företagsfrågor. Länsstyrelserna ska bl.a. enligt 5 § 8 samordna arbetet på regional nivå med anpassningen till ett förändrat klimat. Av 6 § följer att länsstyrelserna ska verka för miljöarbetets utveckling. Länsstyrelserna ska särskilt samordna det regionala mål- och uppföljningsarbetet, utveckla, samordna och genomföra regionala åtgärdsprogram med bred förankring i länet för att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen samt stödja kommunerna med underlag i deras arbete med generationsmålet och miljö kvalitetsmålen. Mer om länsstyrelsernas och de civilområdesansvariga länsstyrelsernas uppgifter i kris och krisberedskap, se kapitel 10.

² Regeringen har uttalat att man vill ändra ansvarsfördelningen mellan länsstyrelserna för de koncentrerade verksamheterna genom att anpassa den till den struktur som följer av förordningen (2022:593) om vissa förvaltningsmyndigheters regionala indelning och av förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser. Regeringen vill också se över möjligheten att koncentrera ytterligare verksamheter till färre länsstyrelser. Statskontoret, som har haft i uppdrag att ta fram underlag för dessa ändringar, har redovisat uppdraget i sin rapport Koncentration av viss länsstyrelseverksamhet, 2023:14.

Länsstyrelserna svarar alltså för en rad rättstillämpande myndighetsuppgifter och ska också företräda statens nationella ambitioner regionalt och främja länets utveckling.

Det gemensamma regleringsbrevet för länsstyrelserna anger uppdrag och återrapporteringskrav som bl.a. är kopplade till anslaget 5:1 Länsstyrelserna m.m. inom utgiftsområde 1 Rikets styrelse. Enligt konstitutionsutskottets granskning av regeringens styrning av länsstyrelserna framgår att länsstyrelserna i regleringsbrevet fick 56 nya uppdrag för budgetåret 2022 och samma år hade 35 pågående uppdrag. De nya uppdragen redovisas fördelade på följande olika ändamål: uppdrag som avser olika nationella mål, uppdrag som är samordnande och sektorsövergripande, uppdrag som gäller främjandet av länets utveckling samt uppdrag om tillsyn. Utöver dessa uppdrag i regleringsbrev har regeringen årligen gett en eller flera länsstyrelser ett antal uppdrag i särskild ordning. Som mest gavs 20 särskilda uppdrag under kalenderåret 2021. Under 2022 gavs 9 särskilda uppdrag. Till dessa kommer sedan tidigare pågående uppdrag givna i särskild ordning.

I budgetpropositionen för 2021 anfördes att regeringen sett ett behov av att principerna som bör ligga till grund för styrningen av länsstyrelserna görs mer transparenta och kända. Vägledande vid prövningen av vilka uppgifter och uppdrag som länsstyrelserna ska ansvara för bör enligt regeringens mening vara att de

- kräver kunskap om lokala och regionala förhållanden,
- innebär statlig närvaro i olika delar av landet,
- omfattas av länsstyrelsernas roll som statens företrädare i länen,
- kräver geografisk närhet till brukare, allmänhet eller företag,
- omfattar fler statliga sektorer och beslut i vilka flera statliga intressen ska hanteras i samma ställningstagande,
- ställer krav på samordning av olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser, eller
- syftar till att främja länets utveckling.

Ytterligare en vägledande princip bör enligt regeringen vara att en länsstyrelse i normalfallet inte ska ansvara för nationella uppgifter och uppdrag.³

Regeringen har tidigare uttalat att principen om den samordnande länsförvaltningen innebär en samordning av statlig sektorspolitik på regional nivå, att regional statlig verksamhet ska inordnas i länsstyrelserna i de fall då det är lämpligt och att länsstyrelserna ska utgöra statens primära kontaktlänk gentemot kommunerna.⁴

Riksrevisionen gör i sin granskningsrapport Vanans makt bedömningen att tanken med den samordnade länsförvaltningen vilar på åtminstone fyra olika förvaltningspolitiska värden: Det regionala som innebär att länsstyrelserna ska finnas nära och vara tillgängliga för medborgare, företag och kommuner samt att de ska ha kunskap om regionala förhållanden och förutsättningar. Det nationella som innebär att det ska finnas länsstyrelser i hela landet och att de ska tillhandahålla likvärdig offentlig service. Det sektoriella som innebär att länsstyrelserna ska verka för att nationella politiska mål får genomslag i länet bland annat genom att utföra uppgifter inom en rad olika sektorer. Och slutligen det sektorsövergripande som innebär att länsstyrelserna ska samordna olika sektorsintressen utifrån ett statligt helhetsperspektiv. Riksrevisionen uppfattar regeringens och riksdagens uttalanden om den samordnade länsförvaltningen som att inget av värdena ska betonas på bekostnad av något annat men att länsstyrelsernas uppgifter generellt sett ska avgränsas till det egna länet.⁵

I sin skrivelse med anledning av Riksrevisionens rapport konstaterar regeringen att den i den förvaltningspolitiska propositionen gjort bedömningen att principen om den samordnande länsförvaltningen ligger fast.⁶

³ Prop. 2020/21:1 Utgiftsområde 1 s. 59 f.

⁴ Se prop. 2009/10:175 s. 78 med vidare hänvisningar.

⁵ Riksrevisionen (2019) Vanans makt – regeringens styrning av länsstyrelserna, RiR 2019:2, s. 10 f. Utredningen uppfattar att det är den *samordnande* länsförvaltningen som avses.

⁶ Skr. 2018/19:117 s. 5. Se också prop. 2009/10:175 s. 78.

8.2 Länsstyrelsernas uppgift att främja samverkan och att samverka i olika frågor

Många av länsstyrelsernas uppgifter och uppdrag inbegriper en skyldighet att samverka med eller att samordna kommuner och regioner.

8.2.1 Författningsreglerad samverkan

Länsstyrelserna har som andra myndigheter under regeringen en allmän skyldighet att samverka enligt förvaltningslagen och ska också enligt myndighetsförordningen verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet.

Därutöver har länsstyrelserna en allmän skyldighet enligt sin instruktion att inom sin verksamhet främja samverkan mellan kommuner, regioner, statliga myndigheter och andra relevanta aktörer i länet.⁷ Även andra instruktionsenliga uppgifter, t.ex. att verka för att nationella mål får genomslag i länen, att främja länets utveckling och följa tillståndet i länet, medför behov av kontaktytor mot kommunsektorn. Detsamma gäller länsstyrelsernas samordnande och stödjande uppgifter.

Av flera lagar och förordningar följer mer specificerade skyldigheter för länsstyrelserna att främja samverkan eller att samverka med kommuner och regioner. Nedan nämns några exempel, inledningsvis de som enbart reglerar samverkan med kommunerna.

Länsstyrelserna har flera uppgifter inom samhällsplanering och byggande. Enligt plan- och bygglagen är det kommunernas ansvar att planlägga användningen av mark och vatten. Länsstyrelserna har emellertid bl.a. en allmän serviceskyldighet gentemot kommunerna vilket innebär att länsstyrelserna bör fungera som rådgivare och tillhandahålla kommunerna tillgängligt planeringsunderlag. När kommunen upprättar ett förslag till översiktsplan ska kommunen samråda med länsstyrelsen, regionen och de kommuner som berörs. Under samrådet ska länsstyrelsen särskilt bl.a. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt.⁸

⁷ Se 2 § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

⁸ Se 3 kap. 8 och 10 §§ PBL.

Länsstyrelserna har flera uppgifter på integrationsområdet. Länsstyrelserna ska t.ex. enligt lagen om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare främja samverkan om etableringsinsatser mellan berörda kommuner, myndigheter, företag och organisationer.⁹ Länsstyrelserna ska vidare enligt förordningen om länsstyrelsernas uppdrag avseende insatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare verka för regional samverkan mellan kommuner, statliga myndigheter, organisationer i det civila samhället och andra relevanta aktörer och på regional och kommunal nivå följa upp organisering och genomförande av insatser.¹⁰

Enligt miljötillsynsförordningen ska länsstyrelserna arbeta för samverkan mellan Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och de myndigheter som svarar för tillsyn enligt bl.a. miljöbalken på lokal och regional nivå.¹¹

Ytterligare ett exempel på en skyldighet för länsstyrelserna att samverka med kommuner regleras i förordningen om vattenverksamheter. En nationell plan för moderna miljövillkor, samt förslag till de ändringar i planen som behövs för att hålla den uppdaterad, ska tas fram av bl.a. Havs- och vattenmyndigheten. Länsstyrelserna ska sedan bevaka att de verksamheter som omfattas av planen blir föremål för prövning enligt planen. I detta ingår bl.a. att länsstyrelserna ska samverka kring det underlag som behövs för att säkerställa en effektiv prövning. Samverkan ska då ske med de verksamhetsutövare vars verksamheter omfattas av planen, samt med berörda kommuner, myndigheter och intresseorganisationer.¹²

Länsstyrelserna samordnar enligt livsmedelsförordningen kommunernas verksamhet inom livsmedelskontroll och ger dem stöd, råd och vägledning. Länsstyrelsen och de kommuner som är belägna i länet ska bilda en samordningsgrupp inom vilken de kan samråda med varandra och länsstyrelserna ansvarar för att sammankalla grupperna.¹³

Vissa länsstyrelser är i vattenförvaltningsförordningen utpekade som vattenmyndigheter. Inom de länsstyrelser som är vattenmyndigheter ska det finnas en vattendelegation som ska besluta inom vattenmyndighetens ansvarsområde.¹⁴ Som angetts i avsnitt 6.5.1 ska dessa

⁹ 6 § lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

¹⁰ 5 och 6 §§ förordningen (2016:1363) om länsstyrelsernas uppdrag avseende insatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare.

¹¹ 1 kap. 17 § miljötillsynsförordningen (2011:13).

¹² Se 24, 42 och 42 a §§ förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter.

¹³ Se 28 och 33 §§ livsmedelsförordningen (2006:813).

¹⁴ 15 § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

innan de fattar vissa typer av beslut samråda med bl.a. kommuner, som berörs av beslutet.¹⁵ Det kan också noteras att SKR enligt praxis nominerar hälften av ledamöterna till vattendelegationerna.

Länsstyrelserna ska också, enligt förordningen om myndigheters klimatanpassningsarbete, inom ramen för uppdraget att samordna det regionala arbetet med klimatanpassning, initiera, stödja och följa upp kommunernas klimatanpassningsarbete, bidra till och ta fram underlag för ökad kunskap och planering.¹⁶

Nedan ges några exempel på författningar som reglerar länsstyrelsernas samverkan med både kommuner och regioner.

Länsstyrelserna ska enligt förordningen (2016:1258) om regional samordning inom det brottsförebyggande området stödja och bidra till regional samordning av brottsförebyggande arbete (se också avsnitt 7.1.3 och 8.2.3). Vid Länsstyrelsen i Östergötlands län finns sedan 2022 ett nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck, vars verksamhet regleras i en särskild förordning. Centrumet ska stödja och bidra till ett strategiskt, förebyggande och kunskapsbaserat arbete på nationell, regional och lokal nivå. Centrumet ska bl.a. stödja kommuner och regioner i deras arbete med att införa, följa upp och utvärdera arbetssätt och metoder för stödet till utsatta och för det förebyggande arbetet och stödja kommuner och regioner i deras arbete med att kartlägga förekomsten av hedersrelaterat våld och förtryck.¹⁷

I förordningen om länsstyrelsernas regionala arbete mot mäns våld mot kvinnor anges att länsstyrelserna i sitt arbete ska samverka med kommuner och regioner samt andra berörda myndigheter och aktörer. Arbetet ska vara kunskapsbaserat och samordnat med den verksamhet som bedrivs vid myndigheter på nationell nivå.¹⁸

Slutligen ska nämnas ett exempel på en författning som uteslutande reglerar länsstyrelsernas samverkan med regioner. Enligt länsstyrelseinstruktionen ska det inom varje länsstyrelse finnas en viltförvaltningsdelegation, som är ett särskilt beslutsorgan. Av förordningen om

¹⁵ Se 2 kap. 2 och 4 §§ vattenförvaltningsförordningen (2004:660). Enligt 29 a–b §§ livsmedelsförordningen (2006:813) ska Livsmedelsverket vidare leda en samordningsgrupp för dricksvatten bestående av myndighetscheferna för ett antal myndigheter samt en representant som företräder länsstyrelserna. I samordningsgruppen får det även ingå två representanter som företräder kommunerna och en representant som företräder SKR (se avsnitt 6.10.2).

¹⁶ 5 § förordningen (2018:1428) om myndigheters klimatanpassningsarbete.

¹⁷ 2 och 3 §§ förordningen (2022:1345) om nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck.

¹⁸ 4 § förordningen (2021:995) om länsstyrelsernas regionala arbete mot mäns våld mot kvinnor.

viltförvaltningsdelegationer framgår bl.a. att denna bl.a. består av fem ledamöter som är politiska företrädare och som utses efter förslag av regionen.¹⁹

8.2.2 Uppdrag enligt regleringsbrev

I länsstyrelsernas omfattande gemensamma regleringsbrev för 2024²⁰ förekommer bl.a. följande mål och återrapporteringskrav som berör samverkan med kommunsektorn. Länsstyrelserna ska bl.a. redovisa

- hur de har främjat arbetet med Agenda 2030 och i samverkan med andra aktörer i länen bidragit till att genomföra FN:s globala mål för hållbar utveckling på regional och lokal nivå,
- hur de har bidragit till tillväxt, med utgångspunkt i länsstyrelsernas uppgifter att utifrån ett statligt helhetsperspektiv arbeta sektorsövergripande och inom myndighetens ansvarsområde samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser samt att främja länets utveckling, samt
- vilka åtgärder som har vidtagits i samverkan med kommunerna för att främja ett ökat bostadsbyggande där det finns underskott på bostäder (inom ramen för sina uppgifter i fråga om samhällsplanering och boende).

Länsstyrelserna har vidare enligt regleringsbrevet i uppdrag att bl.a.

- leda och samordna det regionala genomförandet av energi- och klimatpolitiken genom att bl.a. utveckla den regionala energiplaneringen och främja klimatåtgärder, i syfte att bidra till stärkt näringslivsutveckling, minskad klimatpåverkan, förbättrad energiberedskap och trygg energiförsörjning. Inom ramen för uppdraget ska länsstyrelserna bl.a. erbjuda stöd till och främja samverkan mellan kommuner och andra lokala och regionala aktörer i arbetet med energiplanering och klimatåtgärder,

¹⁹ 18 § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion och 6 § förordningen (2009:1474) om viltförvaltningsdelegationer.

²⁰ Regeringens beslut den 21 december 2023 i ärende Fi2023/00435 m.fl.

- utifrån olika aktörers ansvarsområden, leda och samordna det regionala arbetet avseende naturvård, biologisk mångfald, friluftsliv, vilt- och rovdjursförvaltning, invasiva främmande arter samt havs- och vattenmiljö.
- samordna och leda det statliga arbetet med friluftslivspolitikerna på regional nivå i samverkan med Skogsstyrelsen, kommunerna och andra berörda aktörer,
- delta vid genomförandet av Migrationsverkets uppdrag om anvisning av ensamkommande barn och nyanlända till kommuner. Länsstyrelserna ska också föra en dialog med kommunerna och möjliggöra omfördelning av anvisningsandelar för ensamkommande barn innan dessa fastställs av Migrationsverket,
- erbjuda stöd för utvecklingsarbete och samarbete mellan statliga myndigheter, kommuner, regioner och civilsamhälle avseende mäns våld mot kvinnor, inklusive kommunernas regionkoordinatorer mot prostitution och människohandel, samt
- effektivisera myndigheternas tillsyn och tillsynsvägledningen enligt miljöbalken samt utveckla dialogen med verksamhetsutövare.

Vissa uppdrag enligt regleringsbrevet som berör samverkan med kommunsektorn, ankommer endast på vissa särskilda länsstyrelser. Länsstyrelsen i Gotlands län ska t.ex. delta i det samverkansråd vid Statens kulturråd som samordnar de nationella kulturpolitiska intressena inom ramen för kultursamverkansmodellen. Länsstyrelserna i Norrbottens och Västerbottens län ska genomföra insatser som bidrar till att hantera målkonflikter som uppstår vid handläggning av ärenden med anledning av den pågående nyindustrialiseringen och samhällsomvandlingen i länen.

I regleringsbrevet för 2023 nämndes inte SKR, men organisationen nämns uttryckligen i samband med några få uppdrag till länsstyrelserna i regleringsbrevet för 2024. Länsstyrelserna ska t.ex. utföra uppdraget att sprida kunskap till kommuner och regioner om tillämpningen av barnets rättigheter i dialog med SKR. Länsstyrelsernas uppdrag att stödja kommuner och regioner i arbetet med mänskliga rättigheter ska genomföras i dialog med SKR. Slutligen ska länsstyrelserna inhämta erfarenheter och kunskap från SKR när det gäller deras uppdrag att stödja kommuner och regioner i deras arbete med att genomföra funktionshinderspolitiken.

8.2.3 Uppdrag genom särskilda regeringsbeslut

Utöver uppdrag i regleringsbrev får länsstyrelserna ett stort antal uppdrag i särskild ordning. Pågående uppdrag givna i särskild ordning redovisas sedan 2020 i en bilaga till länsstyrelsernas regleringsbrev. Per den 1 januari 2024 hade länsstyrelserna 21 sådana uppdrag, varav några angränsar till regionernas verksamhet.

Länsstyrelserna fick t.ex. i mars 2022 i uppdrag att stödja den regionala implementeringen av den nationella folkhälsopolitiken.²¹ Uppdraget innebar att länsstyrelserna utifrån regionala och lokala förutsättningar och behov bl.a. skulle

- utgöra en kompletterande länk mellan nationell, regional och lokal nivå inom stödstrukturen för statligt folkhälsoarbete,
- stödja implementering av folkhälsopolitiken genom att stärka lokala och regionala förutsättningar för främjande och förebyggande arbete med fokus på goda och jämlika förutsättningar för hälsa genom livet,
- bidra till en god, jämlik och jämställd folkhälsa i länen genom att stödja utvecklingen av ett kunskapsbaserat lokalt och regionalt folkhälsoarbete,
- bidra till att samarbete och erfarenhetsutbyte mellan berörda aktörer utvecklas på lokal och regional nivå för att främja hälsa, förbygga ohälsa och jämna ut hälsoskillnader,
- stödja kompetensutveckling och gemensamma tvärsektoriella utbildningsinsatser inom folkhälsoområdet,
- stödja kommunöverskridande folkhälsoinsatser, och
- genomföra en kartläggning av den regionala och lokala aktörskartan samt behov inom folkhälsoområdet.

Ett regionalt folkhälsoarbete med utgångspunkt i folkhälsopolitiken behöver enligt regeringen vara tvärsektoriellt och kräver insatser från många olika aktörer. Länsstyrelserna slutredovisade uppdraget i mars 2024.²²

²¹ Se regeringens beslut den 31 mars 2022 i ärende S2018/04690 och S2022/01841.

²² Länsstyrelserna (2024) En infrastruktur för folkhälsopolitiken. Länsstyrelsernas erfarenheter och lärdomar från ett tvåårigt regeringsuppdrag.

Regeringen uppdrog 2022 åt länsstyrelserna att stödja kommunerna i arbetet mot hemlöshet. Uppdraget ska bidra till målen i regeringens nationella hemlöshetsstrategi. Länsstyrelserna ska bl.a. stödja kunskaps- och metodutveckling i kommunerna samt främja erfarenhetsutbyte om effektiva metoder och goda exempel för att förebygga avhysningar och motverka hemlöshet. Länsstyrelserna ska vidare stödja samverkan på lokal och regional nivå, t.ex. genom att sprida goda exempel på hur kommuner, bostadsföretag, olika myndigheter och civila samhället samverkar.²³

Ett ytterligare exempel på uppdrag i särskild ordning är länsstyrelsernas uppdrag att utveckla det regionala stödet till kommunerna i det brottsförebyggande arbetet.²⁴ Uppdraget är kopplat till länsstyrelsernas författningsreglerade uppgift att stödja och bidra till regional samordning av brottsförebyggande arbete (se vidare avsnitt 8.2.1).

8.3 Samverkan i praktiken

Det är inte möjligt att inom ramen för utredningens arbete ge någon fullständig bild av länsstyrelsernas arbete med att främja samverkan och att själva samverka med kommuner och regioner. Av budgetpropositionen för 2024 framgår emellertid bl.a. följande om länsstyrelsernas sektorsövergripande, samordnande och samverkande arbete samt om länsstyrelsernas arbete till följd av Rysslands invasion av Ukraina.

Länsstyrelserna fortsatte under 2022 att inom ramen för sitt ansvarsområde samverka med och främja samverkan mellan lokala, regionala och nationella aktörer i syfte att uppnå nationella mål inom en rad utgiftsområden. I frågor om exempelvis krishantering, totalförsvaret, integration, jämställdhet, energi, klimat och miljö samt landsbygdsutveckling har länsstyrelserna utifrån ett statligt helhetsperspektiv samlat representanter från kommuner, regioner, statliga myndigheter, näringsliv och civilsamhälle i olika samverkansgrupper.

Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina den 24 februari 2022 innebar att regeringen gav länsstyrelserna flera uppdrag, bl.a. att regelbundet redovisa lägesbilder från länen och sammanställa nationella lägesbilder. Länsstyrelsernas sektorsövergripande och samordnade arbete kom därför under 2022 att inriktas på dessa uppdrag. Länsstyrelsernas gemensamma samordningskansli som inrättades den 1 mars 2022 med anledning av invasionen av Ukraina har samordnat genomförandet av regeringsuppdrag

²³ Se regeringens beslut den 7 juli 2022 i ärende S2022/03247.

²⁴ Se regeringens beslut den 23 februari 2023 i ärende Ju2023/00475.

och information mellan nationella myndigheter och länsstyrelserna. Länsstyrelserna har genom samverkan med myndigheter, kommuner och regioner, bidragit i mottagandet av ett stort antal skyddsbehövande från Ukraina och i arbetet med energikrisen. Länsstyrelsernas arbete tillsammans med Försvarsmakten inom ramen för totalförsvaret intensifierades under 2022. Utöver operativ hantering, såsom stabsarbete, har kunskaps- och förmågehöjande åtgärder vidtagits, t.ex. genom utbildningar som bidragit till att bygga upp kommuners och regioners beredskap och förmåga till samverkan mellan civilt och militärt försvar. Arbetet med beredskapsplanering och förmågehöjande åtgärder inom totalförsvaret har fortsatt.²⁵

I rapporten *Framtidens länsstyrelser* framhåller länsstyrelserna själva att myndigheterna har haft en positiv utveckling på senare år, i bemärkelsen att de fått allt fler uppdrag, blivit aktivt delaktiga i fler samarbeten och utökat sina kontaktytor.²⁶

En redovisning av länsstyrelsernas samverkan med bl.a. regionerna inom ramen för det regionala utvecklingsarbetet finns i avsnitt 7.4.3. Samverkan och samråd fungerar enligt Tillväxtverkets sammanställning övergripande väl. Liksom tidigare år är otydligheten kring rollfördelning och ansvar mellan regionerna och länsstyrelserna något som några regioner lyfter i sina redovisningar. Även Statskontoret har granskat länsstyrelsernas roll och frågan om samverkan mellan länsstyrelserna och regioner på detta område. Statskontoret bedömer att samverkan i arbetet med att ta fram regionala utvecklingsstrategierna kan förbättras. Statskontorets övergripande iakttagelse är att samverkan fungerar bättre inom de områden där regeringens styrning av länsstyrelserna och regionerna är tydligare, som energi- och klimat.²⁷ Riksrevisionen beskriver i sin rapport att det är svårt för länsstyrelserna att i enlighet med förordningen om regionalt tillväxtarbete främja statliga myndigheters medverkan, eftersom regeringens styrning av nationella myndigheter – genom instruktioner och ibland också genom uppdrag i regleringsbrev – inte ställer tydliga krav på samverkan med länsstyrelser. Riksrevisionen rekommenderar regeringen att säkerställa tydliga syften, krav och förväntningar på statliga myndigheters samverkan med varandra och med regioner.²⁸

²⁵ Prop. 2023/24:1 Utgiftsområde 1 s. 73 f.

²⁶ Länsstyrelserna (2021) *Framtiden länsstyrelser*, s. 19.

²⁷ Statskontoret (2021) *Regional utveckling – regionernas erbjudanden och länsstyrelsernas roll*, 2021:11, s. 10 f., 88 f. och 110 f.

²⁸ Riksrevisionen (2022) *Den regionala utvecklingspolitiken – svaga förutsättningar för ett effektivt samlat statligt agerande*, RiR 2022:8, s. 50 och 66.

Som också angetts i avsnitt 7.4.2 har regionen och länsstyrelsen i flera län ingått särskilda överenskommelser om samverkan för att bl.a. tydliggöra ansvarsfördelningen vad gäller hållbar regional utveckling. Dessa har olika utformning, men flera av dem har skrivningar om roller, ansvar och uppdrag, t.ex. vad gäller social hållbarhet, samhällsplanering och boendeinfrastrukturplanering, krisberedskap och civilt försvar. I övriga län samverkar dessa på annat sätt. Utredningens bild efter samtal med olika aktörer är att samverkan mellan länsstyrelserna och regionerna fungerar allt bättre (se vidare i avsnitt 11.10.2).

Länsstyrelserna möter enligt uppgifter till utredningen kommunerna på olika sätt, vilket är en förutsättning för länsstyrelserna att genomföra sina uppdrag. I Västra Götalands län, som består av 49 kommuner, träffar länsstyrelsen t.ex. kommunerna delregionalt i fyra kluster och vid behov i andra konstellationer. I Värmlands län finns sedan 2021 en överenskommelse om samverkan mellan länsstyrelsen och Värmlands kommuner. Överenskommelsen avser samverkan på kommundirektörsnivå tillsammans med länsråd och reglerar bl.a. mötesfrekvens och administration. Även i Uppsala län bygger samverkan med kommunerna på överenskomna och fastställda strukturer. Länsstyrelsen i Jämtlands län genomför kommundialoger med kommunledningarna en gång per år och samlar kommunstyrelseordförande för aktuell information fyra gånger per år.

Statskontoret redogör i en rapport från 2021 för länsstyrelsernas förutsättningar att verka för att den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor ska få genomslag inom länen. Av rapporten framgår att förutsättningarna varierar mellan olika områden och verksamheter. Bäst förutsättningar finns i förhållande till socialtjänsten och svårast är det för länsstyrelserna att nå ut i skolan. Av rapporten framgår också att länsstyrelserna anser att det är svårt att samverka med andra myndigheter om de myndigheterna inte har ett motsvarande uppdrag att samverka med länsstyrelserna.²⁹

Det kan också noteras att den nationella samordnaren för Agenda 2030 föreslagit att länsstyrelserna ska få i uppdrag att bidra till ett mer samordnat och verksamhetsnära statligt stöd till lokal och regional nivå i omställningen till hållbar utveckling i enlighet med agendan.

²⁹ Statskontoret (2021) Mäns våld mot kvinnor – En analys av myndigheternas arbete med den nationella strategin, 2021:3, s. 97 ff.

Samordnaren framhåller att länsstyrelserna har ett löpande och nära samarbete med flertalet av de för agendan centrala sektorsmyndigheterna genom sina ordinarie uppdrag. Samordnaren bedömer därför att länsstyrelserna, med sin unika position i länen, kan ta en mer aktiv roll i den statliga samordningen av stöd till regional och lokal nivå.³⁰

Av en nyligen publicerad förstudie om nationell fysisk planering framkommer att det riktats en del kritik mot bl.a. länsstyrelsernas roll i nuvarande samhällsplanering. Förstudien bedömer att kritiken kan härledas till förekomsten av otydliga mandat, oklara uppdrag, bristande samordning, tillsyn och vägledning samt rollförändringar som fortfarande inte till fullo genomförts. Många aktörer framför också att samordningen mellan statliga myndigheter brister och att det saknas en samsyn mellan statliga aktörer.³¹

8.4 Sammanfattande iakttagelser

Själva tanken med den samordnande länsförvaltningen är att bidra till en uppbyggnad av ett mer avgränsat sektorstänkande. Denna tanke är densamma som många forskare anser förklarar de senaste årens krav på samverkan. Länsstyrelserna framhåller själva att det behövs en myndighet med ett övergripande ansvar för statlig samordning i varje län och att det inte minst gentemot kommunsektorn är viktigt att staten så långt möjligt kan tala med en röst och att kommunerna, som är tvärsektorieellt organiserade, kan ha kontakt med en samordnad stat genom en myndighet. I sammanhanget framhålls också utmaningen för många kommuner, inte minst de små, att klara de breda uppdrag de har.³²

Samtidigt är det viktigt att ha i åtanke att länsstyrelserna inte är överordnade på ett generellt plan bortsett från tillsynsuppgifterna och inte har någon bestämmanderätt över andra statliga myndigheter, kommuner eller regioner. Länsstyrelserna kan således inte ställa krav på andra statliga myndigheter att samverka med dem, vilket kan leda till att länsstyrelserna hamnar utanför kontakter mellan sektorsmyndigheterna och kommuner och regioner. När det gäller kommuner och

³⁰ Se SOU 2023:14 s. 79.

³¹ Ds 2023:28 s. 96. I förstudien presenteras tre alternativa förslag till förändringar. I den ena av dessa föreslås länsstyrelserna, som redan har en nyckelroll, få ytterligare en utökad roll. I den andra föreslås de få en något utökad roll.

³² Länsstyrelserna (2021) Framtiden länsstyrelser, s. 21.

regioner bygger samverkan på att det finns ett intresse alternativt en skyldighet för dem att samverka med länsstyrelserna.

Länsstyrelserna förefaller, till skillnad från t.ex. Regeringskansliet, ha mer direkt kontakt med kommuner och regioner snarare än med SKR. Detta är förstås inte oväntat med tanke på att kontakterna främst förs med regionen och kommunerna i det egna länet. Företrädare för länsstyrelserna lyfter i samtal med utredningen framför allt behovet av kontakt med kommunerna och utmaningarna för de små kommunerna att klara sitt uppdrag.

Utredningen redovisar sina bedömningar vad gäller länsstyrelserna i kapitel 11.

9 Kartläggning av SKR:s roll i samverkan

SKR:s roll som samverkansaktör är mångfacetterad.¹ Flera metoder för samverkan – som kommer att utvecklas närmare i detta kapitel – bygger på att kommuner och regioner på olika sätt företräds av organisationen. Vidare ska i kapitlet belysas vilka former av samverkan som etablerats mellan staten och SKR.

9.1 Regeringens överläggningar med SKR

Det förekommer sedan många år samråd på politisk nivå, då statsråd på Finansdepartementet träffar företrädare för SKR. Från SKR deltar ledamöterna i arbetsutskottet. Även ett fåtal tjänstemän medverkar, både från Regeringskansliet och från SKR. Dessa möten äger som regel rum två gånger per år, en gång på våren och en gång på hösten. Dagordningen för det knappt två timmar långa mötet tas fram i samråd mellan Finansdepartementet och SKR och berör olika aktuella ämnen. Den inledande punkten är en genomgång av det ekonomiska läget. Exempel på andra frågor som diskuterats är bl.a. digitalisering, riktade statsbidrag och kompetensförsörjning i välfärden.

Dessa samråd är inte formaliserade i regeringsbeslut eller i författning. Det fanns tidigare en praxis för återkommande överläggningar kring mer övergripande frågor, i form av den så kallade stat-kommunberedningen. Denna beredning fanns från början av 1980-talet till och med mitten av 1990-talet.²

SKR har i samtal med utredningen framhållit att de politiska samråd som i dag äger rum visserligen har förbättrats sedan organisationen 2016 inkom med en skrivelse till regeringen med förslag om en

¹ Se avsnitt 5.4.3 för en närmare presentation av organisationen.

² Se SOU 2007:10 s. 109.

formalisering av samråden, men att samråden bör vidareutvecklas och formaliseras för att säkerställa ett konstruktivt samspel mellan samhällsnivåerna. Syftet är att skapa gemensam kunskap om och förståelse för förhållandena inom den kommunala sektorn och att identifiera behov av insatser från såväl staten som kommuner och regioner.³ Mer om behovet av ett formaliserat samråd och tidigare förslag om detta, se kapitel 13.

9.2 Regeringskansliets överläggningar med SKR om finansieringsprincipen

Den kommunala finansieringsprincipen tillkom på 1990-talet då en stor mängd riktade statsbidrag ersattes med generella statsbidrag som kommunerna fritt får disponera. Principen innebär att den kommunala sektorn inte bör åläggas nya uppgifter utan att den samtidigt får möjlighet att finansiera dessa på annat sätt än genom höjda skatter. Om staten fattar beslut som gör att den kommunala verksamheten kan bedrivas billigare, bör staten på motsvarande sätt minska de statliga bidragen. Principen ska tillämpas också när uppgifter som är frivilliga för kommunerna blir obligatoriska eller när staten ändrar ambitionsnivå för en befintlig kommunal uppgift. Principen omfattar däremot inte statliga beslut om åtgärder som inte direkt tar sikte på men som ändå får direkta ekonomiska effekter för kommunsektorn.⁴ De s.k. allmänna bidragen till kommuner i statsbudgeten minskas eller ökas när principen tillämpas.

Även om principen inte är författningsreglerad så utgör den en väsentlig del i den ekonomiska relationen mellan staten och kommunsektorn och har tillämpats sedan 1993. Principen innebär bl.a. att Regeringskansliet ska hålla överläggningar med SKR. Mer om denna samverkan nedan, men först kort om principens tillkomst och innebörd i övrigt.

Finansieringsprincipen och dess tillämpning är som angetts ovan inte lagfäst, men har godkänts av riksdagen. Principen behandlades i riksdagen i samband med förslag från den kommunalekonomiska kommittén. I prop. 1991/92:150 ansåg regeringen att det saknades skäl

³ Se bl.a. SKR (2023) Statlig styrning och lokalt självstyre, s. 23.

⁴ Se bl.a. prop. 2006/07:100 s. 221.

att i lag uttryckligen lägga fast principen.⁵ Vid behandling av prop. 1993/94:150 ställde sig riksdagen bakom själva finansieringsprincipen och de riktlinjer för principens tillämpning som regeringen föreslagit.⁶ Regeringen anger bl.a. att det i varje proposition där förslag lämnas om åtgärder som påverkar kommunsektorns verksamhet och ekonomi ska göras en bedömning av de kommunalekonomiska effekterna och om finansieringsprincipen är tillämplig. Sådana bedömningar bör enligt regeringen föregås av överläggningar mellan företrädare för i sakfrågan ansvarigt departement och företrädare för kommuner och regioner.⁷

Riksrevisionen har i en granskning 2018 betonat att principen är grundläggande för att statligt beslutade reformer ska kunna genomföras i kommunerna utan att rubba det ekonomiska förhållandet mellan staten och kommunerna och att det är viktigt för legitimiteten för statliga reformer att principen följs och att reformernas beslutsunderlag inte är bristfälligt.⁸

Tjänstemän på Finansdepartementet och SKR tog 2007 fram ett gemensamt informationsmaterial om finansieringsprincipen i syfte att underlätta beredningen mellan företrädare för staten respektive kommuner och regioner.⁹ I den gemensamma informationen framgår bl.a. att Finansdepartementet har huvudansvaret för finansieringsprincipens tillämpning inom Regeringskansliet, medan det departement som ansvarar för sakfrågan ska ta fram underlag för bedömning av de kommunalekonomiska konsekvenserna av förslaget och bereda förslaget med SKR.

Till stöd för det löpande budgetarbetet tas det årligen inom Regeringskansliet fram ett s.k. budgetcirkulär, som bl.a. innehåller en bilaga om den kommunala finansieringsprincipen. Syftet med denna bilaga är att förtydliga beredningsprocessen samt att vara ett stöd vid tillämpningen av finansieringsprincipen. Budgetchefen på Finansdepartementets budgetavdelning beslutar om budgetcirkuläret. I bilagan till

⁵ Prop. 1991/92:150 del II, avsnitt 4.4.2, bet. 1991/92:FiU29, rskr. 1991/92:345. Som skäl för att inte lagfästa principen hänvisades i propositionen bl.a. till det ovanliga i en sådan lagstiftning där endast lagstiftaren själv skulle vara adressat och att ämnet inte är lämpat för lagstiftning. Departementschefen anförde att det i stället är fråga om att inom ramen för regeringsformen på ett ansvarsfullt sätt förvalta den fördelning av ansvar för uppgifterna som gäller mellan stat och kommun.

⁶ Prop. 1993/94:150 bilaga 7 avsnitt 2.5.1, bet. 1993/94:FiU19, rskr. 1993/94:442.

⁷ Prop. 1993/94:150 bilaga 7, s. 34.

⁸ Riksrevisionen (2018) Den kommunala finansieringsprincipen – tillämpas den ändamålsenligt? RiR 2018:8, s. 5.

⁹ Prop. 2006/07:100 s. 221 f.

budgetcirkuläret för år 2023 betonas särskilt att överläggningarna med företrädare för kommuner och regioner inte utgör en förhandlings-situation, utan att syftet med överläggningarna är att inhämta upplysningar för att ge regeringen ett bra beredningsunderlag. I 2021 års cirkulär angavs att överläggningarna med SKR alltid ska leda till en överenskommelse som ska innehålla hur och när regleringen ska ske och till vilket belopp regleringen ska göras och att en kopia på överenskommelsen ska skickas till kommunenheten respektive budgetavdelningen på Finansdepartementet. I cirkuläret för 2023 anges endast att dessa ska informeras om resultatet från överläggningarna.¹⁰ Under rubriken Ekonomisk reglering framgår att resultatet av överläggningarna med SKR ska dokumenteras. Resultatet ska också delas med kommunenheten och budgetavdelningen.

Principens tillämpning har utvärderats vid flera tillfällen.¹¹ SKR har återkommande riktat kritik mot hur finansieringsprincipen har tillämpats.¹²

Riksrevisionen har i sin granskning 2018 kritiserat tillämpningen av finansieringsprincipen. Riksrevisionens övergripande slutsats är att finansieringsprincipen i flera delar inte har tillämpats som det var tänkt. Bland annat följde inte Regeringskansliet i centrala delar av beredningsprocessen riktlinjerna som tagits fram om hur finansieringsprincipen ska tillämpas. Regeringskansliet överlade inte med SKR i något av de tre granskade reformfallen. Riksrevisionen lämnade utifrån granskningens iakttagelser och slutsatser bl.a. rekommendationen till regeringen att kommunalekonomiska reformer bör beredas på ett transparent och välunderbyggt sätt och att företrädare för kommuner och regioner i god tid bör bjudas in i beredningsarbetet. Riksrevisionen noterade här att överläggningar mellan Regeringskansliet och SKR utgör en central del av finansieringsprincipens tillämpning. Riksrevisionen rekommenderade Regeringskansliet att se till att kommittéer ges tillräckligt stöd för att kunna göra kostnadsberäkningar i enlighet med riktlinjerna som gäller för finansieringsprincipen.¹³

I sin skrivelse med anledning av granskningsrapporten uppgav regeringen att den delade Riksrevisionens uppfattning att det finns

¹⁰ Cirkulär Fi 2023:1, 2023-02-02. Cirkulär Fi 2021:1, 2021-01-15 (rev 2021-03-30).

¹¹ Se bl.a. finansutskottets rapport Finansieringsprincipens tillämpning 2008/09:RFR11.

¹² Se bl.a. SKR (2022) Ekonomirapporten december 2022 – om kommunernas och regionernas ekonomi och Ekonomirapporten (2023) maj 2023 – om kommunernas och regionernas ekonomi.

¹³ Riksrevisionen (2018), Den kommunala finansieringsprincipen – tillämpas den ändamålsenligt? RiR 2018:8.

ett generellt behov av att höja kvaliteten på de konsekvensanalyser som görs både i kommittéväsendet och bland de förslag som tas fram inom Regeringskansliet. Regeringen ansåg dock att det redan sker ett kontinuerligt arbete för att öka transparensen och tydligheten så som Riksrevisionen rekommenderar. Regeringen ansåg att dialogen och kommunikationen hade förbättrats mellan SKR och Regeringskansliet och att den i dag bedöms fungera bättre. Regeringen påtalade också att kommunerna har goda möjligheter att komma in med synpunkter och utveckla de förslag som bereds inom Regeringskansliet och kommittéväsendet. I och med sin skrivelse till riksdagen med anledning av granskningsrapporten uppgav regeringen att rapporten var slutbehandlad.¹⁴

Finansutskottet meddelade att det inte hade några invändningar mot regeringens bedömningar. Utskottet välkomnade att kommunikationen mellan SKR och Regeringskansliet har utvecklats och att regeringen har för avsikt att fortsätta arbetet med att säkerställa att utredningsförslag inkluderar välunderbyggda konsekvensanalyser, och med att öka transparensen och tydligheten i de antaganden och beräkningar som ligger till grund för reformernas ekonomiska reglering. Riksdagen biföll finansutskottets förslag att lägga regeringens skrivelse till handlingarna.¹⁵

Av Riksrevisionens uppföljning av granskningsrapporten framgår bl.a. följande.¹⁶ Finansdepartementet arbetar för närvarande med en översyn av kommittéförordningen (1998:1474) och av förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Syftet är bland annat att tydliggöra vad som utgör välunderbyggda konsekvensanalyser och därmed förbättra de beslutsunderlag som ligger till grund för regeringens överväganden och beslut. Enligt Finansdepartementet förbereds överläggningar med SKR i god tid genom att tjänstemän i Regeringskansliet och SKR stämmer av dagordningen och tar fram underlag. Under överläggningarna tas emellertid sällan enskilda regleringar upp. Syftet är i stället att diskutera övergripande frågor där regeringen och SKR har gemensamma intressen. Några exempel på sådana frågor är hanteringen av pandemin, vaccinationer och uppskjuten vård. Finansdepartementet uppger vidare att de arbetar kontinuerligt med att förbättra beredningsunderlagen för reformer. SKR å sin sida upp-

¹⁴ Se skr. 2017/18:300 s. 6 f.

¹⁵ Se bet. 2018/19:FiU17 och rskr. 2017/18:174.

¹⁶ Riksrevisionen (2022) Riksrevisionens uppföljningsrapport 2022, s. 97 ff.

fattar inte att förbättringar har skett i beredningen av kommunal-ekonomiska reformer utan framhåller att förhandlingar om reformer som omfattas av finansieringsprincipen har så gott som upphört. Samtal har förts med SKR men dessa har i regel inte lett till överläggningar om regleringar enligt principen. Riksrevisionens avslutande bedömning är att beredningen av kommunalekonomiska reformer hittills inte har lett till förbättringar i beredningsprocessen. Regeringens pandemihantering har inneburit en rad olika beslut om åtgärder och resurser till regioner och kommuner, vilket kan ha påverkat beslutsprocessen för både pandemirelaterade och övriga kommunal-ekonomiska reformer. Regeringens pågående översyn av regelverket för statliga kommittéer och för konsekvensutredning vid regelgivning kan på sikt bidra till att förbättra transparensen i beredningsprocessen av reformer. Arbetet med översynen förutsätter dock att innehållet för vad som kan utgöra välunderbyggda konsekvensanalyser av specifikt kommunalekonomiska reformer preciseras och tydliggörs i regelverket.

9.3 Överenskommelser med SKR

SKR förhandlar och ingår överenskommelser med staten, dels genom regeringen, dels genom statliga förvaltningsmyndigheter t.ex. MSB. Med överenskommelser avses här resultatet av förhandlingar mellan staten och SKR som skriftligen offentliggjorts och rubricerats *överenskommelse*. Arbetet med sådana överenskommelser ska alltså skiljas från de överläggningar som behandlats ovan i avsnitt 9.1 och 9.2.

I detta avsnitt behandlas först, i avsnitt 9.3.1, vissa allmänna förutsättningar för de överenskommelser som ingås med staten genom regeringen och i avsnitt 9.3.2 redovisas de överenskommelser som regeringen har förhandlat för 2023. I avsnitt 9.3.3 behandlas överenskommelser som för statens räkning ingås av annan statlig myndighet än regeringen. Överenskommelserna analyseras ur ett rättsligt perspektiv i avsnitt 12.2.1.

9.3.1 Allmänt om överenskommelser med staten genom regeringen

Överenskommelser mellan staten, genom regeringen, och SKR har förekommit under lång tid.¹⁷ Under första delen av 1980-talet började så kallade Dagmaröverenskommelser ingås mellan staten och SKR (dåvarande Landstingsförbundet). Dessa överenskommelser avsåg dels statsbidrag till regionerna, dels, i ökande utsträckning, skrivningar rörande inriktningen på hälso- och sjukvårdsverksamheten.¹⁸ Användningen av överenskommelser har i ett längre tidsperspektiv successivt ökat.¹⁹

Överenskommelserna utgörs i dag av dokument på allt mellan ca 10 och 60 sidor. Dokumenten innehåller, generellt sett och i olika grad, konkretiserade villkor och krav på redovisning (avrapporering och uppföljning).²⁰ Även omförhandlingsklausuler förekommer.²¹ Med några få undantag innehåller överenskommelserna riktade statsbidrag till kommunsektorn, främst regionerna. Överenskommelserna kan innehålla prestationsbaserade ersättningar, dvs. parterna är överens om att kommunerna eller regionerna ska uppfylla vissa grundläggande krav i förhållande vissa angivna åtaganden för att få del av medlen.²² Statens insatser enligt överenskommelserna är huvudsakligen av finansiell karaktär. Överenskommelserna är i regel tidsbegränsade och omförhandlas generellt årligen, särskilt de överenskommelser som innebär betydande medelstilldelning.²³

Kommunerna och regionerna är inte parter i överenskommelserna och är således formellt inte bundna av överenskommelserna. SKR får, som part, betraktas som en representant för hela kommunsektorn.

¹⁷ Överenskommelse som styrmedel på vårdområdet har varit föremål för Riksrevisionens granskning, se Riksrevisionen (2017) Staten och SKL – en slutrapport om statens styrning på vårdområdet, RiR 2017:3. Se också Statskontoret (2014) Överenskommelser som styrmedel samt löpande i Statskontoret Utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och regioner (senast 2022). En rättslig analys av överenskommelser återfinns i Marcusson (2021), Staten och SKR – styrning och samarbete.

¹⁸ SOU 1999:66 s. 231.

¹⁹ Se t.ex. Statskontoret (2014) Överenskommelser som styrmedel, s. 11 och Riksrevisionen (2017) Staten och SKL – en slutrapport om statens styrning på vårdområdet, RiR 2017:3, s. 37.

²⁰ Överenskommelsen Vision e-hälsa 2025 utgör dock ett exempel på en överenskommelse som närmast kan beskrivas som en avsiktsförklaring. Se avsnitt 9.3.2.

²¹ Se t.ex. Ökad tillgänglighet i hälso- och sjukvården 2022.

²² Den första överenskommelsen inom hälso- och sjukvårdsområdet som innehöll prestationsbaserad ersättning var den s.k. Sjukskrivningsmiljarden från 2006. Se Riksrevisionen (2014) Överenskommelser mellan regeringen och SKL inom hälso- och sjukvården – frivilligt att delta men svårt att tacka nej, RiR 2014:20, s. 36.

²³ Överenskommelsen om vaccinering mot covid-19 för 2023 exempelvis har dock ingåtts för ett halvår i taget.

Härigenom stärks kommunsektorns förhandlingsposition. Efter som de flesta av de åtgärder och krav som uppställs i överenskommelserna ska utföras av regioner och kommuner kan SKR:s roll också sägas vara att förmedla regeringens perspektiv till organisationens medlemmar. Som framgår nedan erhåller SKR regelmässigt medel genom överenskommelserna och förhandlar således både åt sina medlemmar och åt sig själv.

Initiativet till en överenskommelse kommer som regel från staten och det är vanligt att ett utkast föreligger redan innan förhandlingarna börjar.²⁴ Statens budgetprocess kan sägas ge ramarna för förhandlingarna om överenskommelserna. Såväl summan som tillämplig ersättningsmodell brukar vara fastställd innan förhandlingarna inleds.²⁵ Det är Regeringskansliet, och främst Socialdepartementet när det gäller förhandlingarna inom hälso- och sjukvårdens område, som står för förhandlingarna om överenskommelserna. Övriga myndigheter, däribland Socialstyrelsen, har en mycket begränsad roll i arbetet.²⁶ Det är regeringen som slutligen fattar beslut om att godkänna en överenskommelse som förhandlats fram. Möjligheten för regeringen att ingå överenskommelser förutsätter att riksdagen i budgeten har avsatt medel för det avsedda ändamålet. Att ingå överenskommelserna kan, för regeringen, vara ett sätt att tillgodose krav på åtgärder som riksdagen uppställt i tillkännagivanden till regeringen.²⁷

SKR:s arbete med överenskommelserna förankras löpande genom diskussioner och föredragningar i organisationens nätverk.²⁸ Beslut om överenskommelser fattas av SKR:s styrelse.

²⁴ Det har dock också hänt att SKR tagit initiativet, se Riksrevisionen (2014) Överenskommelser mellan regeringen och SKL inom hälso- och sjukvården – frivilligt att delta men svårt att tacka nej, RiR 2014:20, s. 28.

²⁵ Riksrevisionen (2014) Överenskommelser mellan regeringen och SKL inom hälso- och sjukvården – frivilligt att delta men svårt att tacka nej, RiR 2014:20, s. 28.

²⁶ Se Riksrevisionen (2014) Överenskommelser mellan regeringen och SKL inom hälso- och sjukvården – frivilligt att delta men svårt att tacka nej, RiR 2014:20, s. 28. En annan sak är att Socialstyrelsen berörs på så sätt att myndigheten ofta ska ansvara för uppföljningen av regionernas insatser i förhållande till de syften och den inriktning som anges i en överenskommelse. Socialstyrelsen har exempelvis haft i uppdrag att följa upp regionernas och kommunernas insatser inom ramen för överenskommelsen God och nära vård 2023. Socialstyrelsen och Folkhälsomyndighetens har också haft i uppdrag att följa, utvärdera och stödja genomförandet av statens insatser inom området psykisk hälsa 2020–2023.

²⁷ Se t.ex. bet. 2021/22:SoU36, rskr. 2021/22:200, skr. 2021/22:249, angående åtgärder för att korta väntetider och samordna vårdköerna. Se också prop. 2023/24:1 Utgiftsområde 9 s. 93 där det framgår att regeringen anser riksdagens tillkännagivande om ökade insatser och tillgänglighet till vaccination mot covid-19 blivit tillgodosett bl.a. genom överenskommelsen om vaccin mot covid-19 för första halvåret 2023.

²⁸ Riksrevisionen (2014) Överenskommelser mellan regeringen och SKL inom hälso- och sjukvården – frivilligt att delta men svårt att tacka nej, RiR 2014:20, s. 26.

Arbetet med att träffa överenskommelserna och överläggningarna inför dessa utgör alltså i sig en form av samverkan mellan staten och kommunsektorn. Slutprodukten, själva innehållet i överenskommelserna, förutsätter dessutom som regel fortsatt samverkan. Överenskommelserna utgör således också en metod för att åstadkomma samverkan. Regionerna ska t.ex. enligt överenskommelsen Hälso- och sjukvårdens arbete med civilt försvar 2023 delta i planeringen av totalförsvaret. I det ingår enligt överenskommelsen att samverka med bl.a. Socialstyrelsen, Försvarsmakten, MSB, länsstyrelser (såväl civilområdesansvariga som andra) samt kommuner och andra berörda aktörer. Som ett annat exempel kan nämnas att RCC i samverkan enligt överenskommelsen Jämlik och effektiv cancervård med kortare väntetider 2023 bl.a. ska vara nationellt stödjande, stimulerande och samordnande i arbetet med införandet av ett system för standardiserade vårdförlopp.²⁹ Mer om dessa överenskommelser nedan i avsnitt 9.3.2.

9.3.2 Överenskommelser som regeringen förhandlat för 2023

För 2023 gäller 17 överenskommelser mellan staten, förhandlade genom regeringen, och SKR.³⁰ Av dessa är 14 hänförliga till Socialdepartementet och avser åtaganden inom hälso- och sjukvårdsområdet i bred bemärkelse. Beloppsmässigt omfattar överenskommelserna över 50 mdkr i medelstillskott från staten till kommunsektorn för 2023. Huvuddelen, över 35 mdkr, är emellertid hänförlig till bidrag till regionerna för kostnader för läkemedelsförmånerna. Om man bortser från denna överenskommelse kvarstår ca 15 mdkr med kommunsektorn som mottagare (varav huvuddelen går till regionerna).³¹ Dessa medel betalas antingen ut direkt till regionerna, till SKR för utbetalning till regionerna, till de regionala samverkans- och stödstrukturerna (RSS)³² i respektive län för fördelning till kommunerna

²⁹ Jämlik och effektiv cancervård med kortare väntetider 2023, s. 12.

³⁰ Överenskommelser där endast slutredovisning, och inga andra åtaganden, ska ske under 2023 har inte räknats med, t.ex. överenskommelsen inom Fullföljd utbildning, med statlig finansiering under åren 2021 och 2022 för SKR:s utvecklingsprogram för att fler unga skulle fullfölja sin gymnasieutbildning.

³¹ Beloppen kan exempelvis sättas i relation till anslaget i Utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner, vilket för budgetåret 2023 uppgår till ca 157 mdkr.

³² Dessa strukturer verkar på länsnivå i frågor som rör hälso- och sjukvård samt socialtjänst, både avseende samverkan kommunerna emellan samt samverkan mellan kommunerna och regionerna. På nationell nivå samlar SKR representanter i ett RSS-nätverk. Se avsnitt 7.1.4.

eller till regionala cancercentrum. Även regionerna ska enligt överenskommelsen tillskjuta medel avseende åtaganden som överenskommits mellan regeringen och SKR. SKR mottar ca 190 mnkr från staten för sitt arbete i enlighet med överenskommelserna. I ett fall förekommer att SKR tillerkänns ersättning från de medel som regionerna enligt överenskommelsen förbundit sig att skjuta till.³³ Sorterade efter beloppsmässig omfattning gällde i oktober 2023 enligt utredningens sammanställning följande överenskommelser mellan staten, genom regeringen, och SKR:

Tabell 9.1 Gällande överenskommelser för 2023

Överenskommelse	Medel 2023 (mnkr)
Statens bidrag till regionerna för kostnader för läkemedelsförmånerna m.m. 2023	35 486
God och nära vård 2023	6 394,5
Ökad tillgänglighet i hälso- och sjukvården 2023	2 952
Insatser inom området psykisk hälsa och suicidprevention 2023	1 640,5
En personcentrerad, tillgänglig och jämlik mödrahälsovård och förlossningsvård samt förstärkta insatser för kvinnors hälsa 2023	1 610
Jämlik och effektiv cancervård med kortare väntetider 2023	556
Genomförande av vaccinering mot covid-19, första halvåret 2023	500
Tilläggsöverenskommelse om försörjningsberedskap för läkemedel 2022*	500
Hälso- och sjukvårdens arbete med civilt försvar 2023	405,5
Tilläggsöverenskommelse om försörjningsberedskap för läkemedel 2023	402
Sammanhållen, jämlik och säker vård 2023	326**
Förlängning och tillägg till överenskommelse om genomförande av vaccinering mot covid-19, 2023	300
Etablering och införande av infrastruktur för säker digital kommunikation i offentlig sektor	45***
Digital överföring av läkarintyg 2023–2025	16
Öppen förskola för att öka utrikes födda kvinnors inträde på arbetsmarknaden 2023–2025	6,5
Stärka arbetet med mänskliga rättigheter 2017****	3
Vision e-hälsa 2025	0
SUMMA	51 143

* Överenskommelsen förlängdes för 2023. ** Varav regionerna står för 100 mnkr. *** För 2023 omfattade överenskommelsen ursprungligen 10,5 mnkr. Ytterligare medel för 2023 har emellertid tillskjutits genom regeringsbeslut i anledning av att tidsramarna för åtaganden enligt överenskommelsen förlängts. **** Överenskommelsen förlängdes t.o.m. augusti 2023 och har brutet räkenskapsår.

Innebörden i överenskommelserna kan i korthet beskrivas enligt följande.

³³ Se Sammanhållen, jämlik och säker vård 2023, s. 12 och 27.

Statens bidrag till regionerna för kostnader för läkemedelsförmånerna m.m. 2023

Den beloppsmässigt i särklass största överenskommelsen mellan staten och SKR gäller formerna för statens bidrag till regionerna avseende kostnaderna för läkemedelsförmånerna. Regleringen rörande prissättning, subvention och finansiering av läkemedel är komplex och omfattar myndigheter på olika nivåer. Starkt förenklat kan följande sägas. Den faktiska användningen av ett godkänt läkemedel påverkas av bl.a. priset, behandlingsrekommendationer samt av om läkemedlet subventionernas genom systemet för läkemedelsförmånerna. Läkemedelsförmånerna utgörs väsentligen av ett skydd mot höga kostnader vid inköp av receptbelagda läkemedel genom högkostnadsskyddet, dvs. en begränsning av hur mycket en individ behöver betala själv.

Det är TLV, som beslutar om priset för ett läkemedel samt om det ska ingå i läkemedelsförmånerna,³⁴ men det är regionerna som har att svara för kostnaderna för läkemedelsförmånerna.³⁵ Innan TLV meddelar beslut ska den som marknadsför läkemedlet, nedan läkemedelsföretaget, och regionerna ges tillfälle till överläggningar med TLV.³⁶ Den överläggning som regionerna således har rätt till, har formen av muntlig förhandling. Varje region har en person med fullmakt att företräda regionen i överläggningarna, den s.k. fullmaktgruppen.³⁷ Inom ramen för TLV:s ärendehandläggning kan det alltså bli fråga om en gemensam dialog i form av trepartsöverläggningar mellan staten (TLV), regionerna och läkemedelsföretaget. Regionerna får genom fullmaktgruppen del av det material i ärendet som TLV bedömer nödvändigt. Resultatet av överläggningarna kan komma att utgöra del av TLV:s beslutsunderlag. Inom ramen för, eller som en följd av, TLV:s ärendehandläggning kan regioner och läkemedelsföretag också förhandla fram och ingå civilrättsliga sidoöverenskommelser om återbäring för en del av läkemedelskostnaden till regionerna för receptbelagda läkemedel.³⁸ Enligt överenskommelsen är parterna, dvs. regeringen

³⁴ Se 7 och 15 §§ lagen (2002:160) om läkemedelsförmåner m.m. TLV beslutar även om inköps- och försäljningspris för läkemedlet i fråga. Prissättningssystemet för läkemedel är således nationellt.

³⁵ Se 22 § lagen (2002:160) om läkemedelsförmåner m.m. Kostnadsansvaret för läkemedelsförmånerna övergick från staten till regionerna 1998.

³⁶ Se 9 och 13 §§ lagen (2002:160) om läkemedelsförmåner m.m.

³⁷ <https://www.tlv.se/regioner/lakemedel/utveckling-vardebaserad-prissattning/fordjupad-samverkan/fullmaktgruppen.html>, hämtad den 20 september 2023.

³⁸ Den 1 december 2022 omfattades 58 läkemedel av sidoöverenskommelser.

och SKR, eniga om att regionerna inte ska ingå avtal som innebär återbäring för läkemedel inom läkemedelsförmånerna utöver detta.³⁹

För 2023 erhåller regionerna ca 35 mdkr enligt överenskommelsen.⁴⁰ Beloppet fördelas, i allt väsentligt, till regionerna enligt en behovsmodell vars variabler samordnas med behovsmodellen för hälso- och sjukvården i kostnadsutjämningsystemet. Modellen syftar till att fördela medel efter bedömt behov och inte faktisk förbrukning. Som en del i modellen ingår vidare att, genom en solidarisk finansiering mellan regionerna, ta hänsyn till en mycket ojämn fördelning av patienter mellan regionerna med en viss sjukdom som kräver kostsam läkemedelsbehandling. Slutligen har parterna överenskommit att regionerna och staten ska dela (70/30) på utfallet av den återbäring som läkemedelsbolagen betalar i återbäring till regionerna enligt sidosöverenskommelser.⁴¹

God och nära vård 2023

Överenskommelsen är omfattande⁴² och innehåller fyra olika s.k. utvecklingsområden inom vårdområdet. Områdena Nära vård och Goda förutsättningar för vårdens medarbetare står för lejonparten av de ekonomiska avsättningarna från statens sida (6 188 mnkr). Vidare avsätts 70 mnkr till regionerna för insatser inom ramen för Vision e-hälsa 2025 (se om denna överenskommelse nedan under rubriken Vision e-hälsa 2025) och ytterligare 85 mnkr avseende insatser för att förstärka ambulanssjukvården.

Utvecklingsområdet Nära vård anges syfta till att ställa om hälso- och sjukvården så att primärvården blir navet i vården och samspelar med annan hälso- och sjukvård samt även socialtjänst. Insatserna kan bland annat avse utvecklingen av samverkan mellan den kommunala och regionala sektorn, förbättrad tillgänglighet, ökad kontinuitet och

³⁹ Parterna är ”eniga om att inga avtal som ger regionerna återbäring för läkemedel inom läkemedelsförmånerna, utöver de avtal som tas fram inom ramen för eller som en följd av TLV:s ärendehandläggning (trepartsöverläggningar), ska tecknas mellan enskilda regioner och läkemedelsföretag under avtalsperioden”, se Statens bidrag till regionerna för kostnader för läkemedelsförmånerna m.m. 2023, s. 5.

⁴⁰ Ersättningen avser, utöver läkemedel som omfattas av läkemedelsförmånerna, även vissa läkemedel förskrivna enligt smittskyddslagen.

⁴¹ Av TLV uppskattad till 2,4 mdkr för 2022, se TLV (2022) Prognos av besparingar från sidosöverenskommelser helåret 2022. Prognos 2, december 2022, s. 10.

⁴² Innehållet är till stor del en sammanslagning av tidigare överenskommelser och kan spåras bakåt till bl.a. den s.k. Professionsmiljarden från 2016–2018 samt senare överenskommelser som bl.a. syftar till att primärvården ska utgöra navet i vården.

relationsskapande i hälsovården samt en utveckling av primärvården på landsbygden.

Utvecklingsområdet Goda förutsättningar för vårdens medarbetare avser totalt 3 049 mnkr och innehåller dels mer övergripande insatser på kompetensförsörjningsområdet, dels vissa mer specifika insatser som rör utbildning och karriärmöjligheter för sjuksköterskor och specialistsjuksköterskor. Här kan nämnas att 250 mnkr avsätts till en satsning på verksamhetsförlagd utbildning (VFU) för sjuksköterskor.

Angående medelstilledningen kan nämnas att över en miljard kronor, destinerade till kommuner genom överenskommelsen, utbetalas till regionala samverkans- och stödstrukturer (RSS) länsvis, varefter de fördelas till kommunerna. Fördelningsmodellen är specificerad i överenskommelsen. Redovisningen ska lämnas utifrån ett frågeunderlag som ska tas fram av Socialstyrelsen. SKR erhåller 51,5 mnkr för insatser till stöd för genomförandet av överenskommelsen.

Ökad tillgänglighet i hälso-och sjukvården 2023

Det övergripande syftet med överenskommelsen anges vara att stimulera regionerna att vidta åtgärder och genomföra insatser som leder till kortare väntetider och vårdköer, med målet att alla patienter ska få vård i enlighet med den lagstadgade vårdgarantin⁴³. Överenskommelsen kan ses som en utveckling av den s.k. kömiljarden, som uppdaterades genom en överenskommelse mellan staten och SKR 2019. Överenskommelsen innehåller ett slags incitamentssystem för regionernas måluppfyllnad genom uppställande av prestationskrav för kortare väntetider som regionerna ska uppvisa för att kvalificera sig för 2,5 mdkr av överenskommelsens medel. Även invånarantal styr till viss del denna fördelning. Vidare ska 440 mnkr enligt överenskommelsen fördelas till regionerna för strategiskt utvecklingsarbete efter invånarantal. Av dessa öronmärks 80 mnkr för tillgänglighetsinsatser inom barn- och ungdomspsykiatri.

SKR:s huvudsakliga åtagande enligt överenskommelsen är att fortsätta förvaltningen och utvecklingen av den så kallade nationella väntetidsdatabasen. Det anges särskilt att SKR ska ge berörda myndigheter

⁴³ Om vårdgarantin, se 9 kap. HSL.

tillgång till data från väntetidsdatabasen utan kostnad för myndigheterna.⁴⁴ För detta arbete tilldelas SKR 12 mnkr.

Insatser inom området psykisk hälsa och suicidprevention 2023

Staten och SKR har överenskommit att det långsiktiga utvecklingsarbete som parterna gemensamt bedrivit sedan 2012 inom området psykisk hälsa och suicidprevention ska fortsätta. I syfte att skapa goda planeringsförutsättningar kvarstår målsättningen oförändrad från föregående, tvååriga överenskommelse på området. Likaså kvarstår (sedan 2019) nedanstående prioriterade områden.

För de prioriterade områdena Utvecklingsarbete utifrån lokala och regionala handlingsplaner samt En kunskapsbaserad och säker vård och omsorg, utgår medel (efter befolkningensmängd) för fortsatt utvecklingsarbete med handlingsplaner och tillhörande aktiviteter med 217 mnkr till regionerna och 197 mnkr till kommunerna. Vidare anges att insatser för att skapa förutsättningar för en kunskapsbaserad och säker vård och omsorg fortsatt ska stimuleras. Medel för detta (att fördelas efter befolkningensmängd) utgår med 100 mnkr till regionerna och med samma belopp till kommunerna.

För det prioriterade området Främja psykisk hälsa och förebygga psykisk ohälsa bland barn och unga samt insatser för att stärka första-linjens vård och barn- och ungdomspsykiatri, lämnas majoriteten av medlen, 377 mnkr, till regionerna. Hur regionerna organiserat den s.k. första-linjens vård för barn och unga varierar. Enligt överenskommelsen inkluderas vanligtvis ungdomsmottagningar, familjecentraler, de medicinska delarna av elevhälsan m.m.⁴⁵ I syfte att specifikt stärka och utveckla ungdomsmottagningarnas arbete utgår länsgemensamma medel om sammanlagt 150 mnkr. Dessa medel utbetalas till den aktör som regionen och länets kommuner har angett som mottagare (fördelat efter andelen barn och unga 0–25 år i respektive region).

⁴⁴ Data från väntetidsdatabasen ska enligt överenskommelsen också tillhandahållas offentligt på vantetider.se.

⁴⁵ Det anges vidare att det kan finnas skäl att organisera och planera vården så att första-linje-verksamheterna för barns och ungas psykiska hälsa införlivas i primärvårdsuppdraget, eftersom primärvården bör vara ingången vid psykisk ohälsa för barn och unga.

Länsgemensamma medel utgår vidare till det prioriterade området Vård och omsorg för personer med samsjuklighet⁴⁶, inom vilket kommuner och regioner enligt överenskommelsen bl.a. ska arbeta för att skapa förutsättningar för att insatserna till samsjuka blir mer sammanhållna, flexibla och individanpassade. Staten tillskjuter 200 mnkr att fördelas med 5 mnkr per län och resten efter befolkningsmängd till den aktör som regionen och länets kommuner till SKR angivit som mottagare.

Avseende området för En systematisk patient-, brukar- och anhörigmedverkan i vården och omsorgen, framhålls som särskilt angeläget att former för praktiskt brukarinflytande utvecklas och att användningen av utarbetade konkreta metoder och arbetssätt för brukardelaktighet ökar. Medel för detta fördelas med 1 mnkr per län, dock att de tre storstadslänen tilldelas det dubbla.

Inom ramen för det prioriterade området Suicidprevention synes insatser kunna avse alltifrån strategiskt arbete till ökade direktinsatser till högriskpersoner. Ett belopp om 200 mnkr avsätts ”till länen” att fördela efter befolkningsmängd till den aktör som angivits som mottagare.

Det är bara inom det prioriterade området Psykiatrisk traumavård⁴⁷ som medelstillelningen uteslutande sker till regionerna. Det anges vara särskilt angeläget att bl.a. öka användningen av kunskapsbaserade metoder samt att bidra till kompetensutveckling hos professionen.

SKR åtar sig enligt överenskommelsen att stödja och fungera som samordnare för kommunerna och regionerna i en mängd avseenden på området. Medel utgår för detta, jämte bl.a. visst utvecklingsarbete, med 25,5 mnkr. SKR ska också till Regeringskansliet (Socialdepartementet) inkomma med uppgifter om mottagare för de medel som fördelas till länsgemensamma insatser inom ramen för överenskommelsen, baserat på uppgifter från kommunsektorn enligt vad som ovan beskrevs angående länsgemensamma medel.

⁴⁶ En person med samsjuklighet anges i överenskommelsen vara den som samtidigt uppfyller diagnostiska kriterier för två eller flera sjukdomar. Således exempelvis ett somatiskt och ett psykiatriskt samtida tillstånd eller beroendeproblematik och samtidigt annat psykiatriskt tillstånd. Gruppen anges vara särskilt utsatt och kan behöva parallella insatser från flera verksamheter och huvudmän.

⁴⁷ Med sådan traumavård avses förebyggande och behandling av, samt rehabilitering i förhållande till, traumatiska upplevelser. Behandlingen anges främst ske inom specialistpsykiatri, men primärvården och första linjens vård för barn och unga anges också ha en nyckelroll.

En personcentrerad, tillgänglig och jämlik mödrahälsovård och förlossningsvård samt förstärkta insatser för kvinnors hälsa 2023

Regionerna ska enligt överenskommelsen genomföra insatser inom följande utpekade utvecklingsområden inom mödrahälso- och förlossningsvård: utveckling av graviditetsvårdkedja, utveckling av eftervård, utveckling av relevant kompetens, utveckling av nya arbetssätt, insatser för en mer jämlik mödrahälsovård och förlossningsvård, utveckling av hälso- och sjukvård som rör kvinnors och flickors hälsa och sjukdomar inklusive sexuella och reproduktiva rättigheter, en god vård för personer som utsatts för sexuellt våld och könsstympning samt särskilda insatser för att stärka tillgängligheten till mödrahälsovården och förlossningsvården i landsbygden. SKR ska genomföra insatser för att samordna regionernas utvecklingsarbete samt utveckla verksamhetsnära initiativ och lösningar som kan användas som stöd för det lokala och regionala förbättringsarbetet. SKR:s insatser syftar enligt överenskommelsen till att komplettera de statliga myndigheternas arbete och påskynda utvecklingen inom området förlossningsvård och kvinnors hälsa. SKR:s insatser ska, i möjlig utsträckning, samordnas med de statliga myndigheternas insatser inom området och utgå från nationella riktlinjer och annat kunskapsunderlag som tas fram av de statliga myndigheterna.

Varje region ska till Socialstyrelsen redovisa de insatser som vidtagits med stöd av överenskommelsens medel samt därutöver göra en nulägesanalys av tillståndet i mödrahälsovård och förlossningsvården i respektive region och beskriva de utmaningar som återstår i vissa avseenden. SKR ska redovisa sina insatser genom rapporter till Regeringskansliet (Socialdepartementet) med kopia till Socialstyrelsen. Angående uppföljning och utvärdering av regionernas insatser hänvisas i överenskommelsen till ett särskilt uppdrag till Socialstyrelsen samt även till uppdrag till Myndigheten för vård och omsorgsanalys.

Regionerna erhåller för sina åtaganden 1 460 mnkr som huvudsakligen fördelas utifrån befolkningsmängd men också enligt en särskild fördelingsnyckel som tar hänsyn till regioner med en stor andel landsbygdsbefolkning. I överenskommelsen avsätts 23 mnkr till SKR.

Jämlik och effektiv cancervård med kortare väntetider 2023

Överenskommelsen innehåller insatser i fyra olika områden: (1) Prevention och tidig upptäckt, (2) tillgänglig och god vård med fokus på patienten (här ingår arbetet med standardiserade vårdförlopp, se vidare nedan), (3) kunskapsutveckling, kompetensförsörjning och forskning samt (4) tillgång till och användning av medicinska teknologier. För varje område kopplas ett antal insatser att genomföras under 2023.

Den beloppsmässigt mest betydelsefulla insatsen är att regionerna enligt överenskommelsen ska fortsätta att arbeta med standardiserade vårdförlopp så att 70 procent av nya cancerfall inom vissa diagnoser ska utredas i ett standardiserat vårdförlopp (inklusionsmål) och att 80 procent av de patienter som utreds i ett standardiserat vårdförlopp ska utredas inom för respektive vårdförlopp utsatta tidsgränser (ledtidsmål). För detta regionernas arbete med standardiserade vårdförlopp avsätter staten 365 mnkr som fördelas till regionerna utifrån befolkningens mängd. Ett incitamentsystem för regionernas måluppfyllnad föreligger dock genom att parterna har överenskommit att utbetalningen av dessa medel ska vara uppdelad i två lika stora delar, varvid det är en nödvändig förutsättning för den enskilda regionen att redovisa uppfyllnad av inklusionsmålet för att regionen i fråga ska få del av den andra utbetalningen.

För samtliga övriga insatser enligt överenskommelsen svarar inte regionen som sådan, utan antingen ett regionalt cancercentrum (RCC)⁴⁸, RCC i samverkan, eller RCC i samverkans nationella arbetsgrupp för barncancerområdet (NAG barncancer).⁴⁹ För att bara nämna några exempel finns en särskild satsning mot livmoderhalscancer. RCC i samverkan ska genom respektive RCC således stödja

⁴⁸ I vart och ett av de sex samverkansregionerna finns ett RCC som stödjer de ingående regionerna med utvecklingen och kvalitetssäkringen av cancervården. På den nationella nivån samarbetar RCC genom RCC i samverkan, som består av cheferna för respektive RCC samt SKR:s nationella cancersamordnare (som ordförande). I överenskommelsen uttalas att regeringen anser att arbetet med RCC är av avgörande betydelse på området och att RCC har en nyckelroll framåt. RCC i samverkan anges vara en "strategisk part" för regeringens arbete med att genomföra såväl den svenska cancerstrategin som EU:s cancerplan. Vidare uttalas att SKR, som sammanhållande och stödjande part för RCC i samverkan, har en central roll nationellt. Detta anges innebära att "[...] medel till RCC och RCC i samverkan kan beslutas om inom ramen för överenskommelsen mellan staten och SKR". Se avsnitt 7.5.2 under rubriken Styning med kunskap.

⁴⁹ Av överenskommelsen följer vidare att RCC i samverkan ska tillsätta tre nationella arbetsgrupper, en inom strålbehandling, en för att stärka förutsättningarna för klinisk forskning inom hela vårdkedjan samt en med syfte att samverka med och vara rådgivande till nationella och regionala myndigheter och grupperingar inom området för precisionsdiagnostik samt stödja vårdprogramgrupperna i frågor som rör cancergenomik och molekylär patologi.

regionerna i arbetet med att utrota livmoderhalscancer. Stödet ska gå till att främja implementeringen, t.ex. vaccinkostnader eller infrastrukturen kring den nationella forskningsstudie, inom vilken 20 av 21 regioner ingår, där kvinnor födda 1994–1999 erbjuds vaccinering för att höja täckningsgraden. Inom kunskapsutvecklingsområdet⁵⁰ kan nämnas att RCC ska erbjuda regionerna stöd i uppföljningen av cancervården med hjälp av kvalitetsregister men även andra nationella eller regionala datakällor inklusive patientrapporterade mått.

SKR mottar 161 mnkr som, genom RCC i samverkan, fördelas mellan RCC:erna och av dessa går 30 mnkr till SKR (såsom företrädare för RCC i samverkan). För 20 miljoner av dessa 30 miljoner gäller dock att en viss andel, genom SKR, kommer att fördelas till ett visst ansvarande RCC och således inte stanna hos SKR/RCC i samverkan.⁵¹

Genomförande av vaccinering mot covid-19

Staten och SKR har sedan december 2020 ingått flera olika överenskommelser rörande vaccination mot covid-19. Genom en överenskommelse den 22 december 2022 har åtagandet, ansvarsfördelningen och de ekonomiska ersättningarna avseende genomförandet av vaccinationen mot covid-19 avtalats om för första halvåret 2023. Överenskommelsen innehåller också avtal om ansvarsfördelningen avseende vaccinationsbevis och tillfrisknandebevis. Till statens åtaganden hör att stå för kostnaden för inköp av vaccinerna och för distributionen av vaccinerna till regionerna. Staten åtar sig vidare bl.a. att ansvara för fördelningen av vaccin till regionerna utifrån behov och tillgång samt i enlighet med Folkhälsomyndighetens prioriteringsordning och rekommendation. Regionerna har enligt överenskommelsen att genomföra vaccinationerna. SKR ska bl.a. rekommendera sina medlemmar att erbjuda avgiftsfri vaccination till alla grupper som rekommenderas vaccin av Folkhälsomyndigheten samt löpande kommunicera med kontaktpersoner i regioner för erfarenhetsutbyte och samverkan mellan regionerna. Regionerna erhåller 499 mnkr för sina åtaganden avseende vaccinationerna och ett schablonbelopp om 375 kronor per fullstän-

⁵⁰ Nämnas kan att RCC i samverkan bl.a. har värdskap för nationellt programområde (NPO) Cancersjukdomar inom Nationellt system för kunskapsstyrning hälso- och sjukvård, se också avsnitt 7.5.2 under Särskilt om regionernas och SKR:s gemensamma arbete inom kunskapsstyrning.

⁵¹ RCC i samverkan anges arbeta med ett system där olika RCC tar ansvar för vissa övergripande nationella frågor såsom regimbiblioteket.

dig överföring till E-hälsomyndigheten av uppgifter avseende personer utan person- eller samordningsnummer som beställer ett vaccinationsbevis eller tillfrisknandebevis. SKR tilldelas 1 mnkr för organisationens samordnande arbete i enlighet med överenskommelsen.

Den 16 juni 2023 överenskom parterna om förlängning och tillägg till överenskommelsen avseende andra halvåret 2023. Överenskommelsen innebär totalt ytterligare 300 mnkr i riktade statsbidrag till regionerna. Tillägget består i att regionerna ska genomföra kommunikationsinsatser utifrån Folkhälsomyndighetens rekommendationer och anpassa dessa insatser för särskilt utsatta grupper. SKR ska rapportera regionernas arbete med dessa kommunikationsinsatser till Regeringskansliet.

Överenskommelsen synes inte komma förnyas för 2024.⁵²

Tilläggsöverenskommelser om försörjningsberedskap för läkemedel 2022 och 2023

Den 7 juni 2022 ingick staten och SKR en överenskommelse som komplement till grundöverenskommelserna om hälso- och sjukvårdens arbete med civilt förvar, med särskilt fokus på läkemedel. Det statliga bidraget till regionerna avseende försörjningsberedskap för läkemedel enligt överenskommelsen för 2022 omfattar totalt 500 mnkr. Medlen, som fördelas till regionerna utifrån befolkningens mängd, får även användas för ändamålet under 2023. Regionerna ska använda medlen i överenskommelsen till att säkerställa tillgång till läkemedel och sjukvårdsmateriel, vilket får göras på olika sätt beroende på hur regionernas läkemedelsförsörjning är organiserad, genom inköp av läkemedel för lagerhållning i egen regi eller genom avtal om lagerhållning hos annan aktör.

Den 22 juni 2023 ingick staten och SKR en ny tilläggsöverenskommelse om försörjningsberedskap för läkemedel. I överenskommelsen anges som en målsättning att regionerna ska säkerställa tillgång till vissa prioriterade läkemedel med utgångspunkt i en lista som Socialstyrelsen tagit fram. Denna lista anges utgöra ett stöd för regionernas planering. SKR ska, utifrån regionernas behov, bidra i den operativa samverkan mellan regionerna och andra aktörer. Regionerna tilldelas 400 mnkr i relation till befolkningsandel och SKR tilldelas 2 mnkr.

⁵² Se prop. 2023/24:1 Utgiftsområde 9 s. 56.

Det anges att sistnämnda medel ”betalas ut till SKR och förmedlas till regionernas koordineringsfunktion för kritiska bristsituationer för att bistå i den operativa samverkan”.⁵³ För 2024 har SKR och staten ingått en fristående fortsättning på tidigare överenskommelser, se mer om detta i avsnitt 10.3.4.

Hälso- och sjukvårdens arbete med civilt försvar 2023

Regionerna ska enligt överenskommelsen utföra insatser som anges under följande sju rubriker: krigsorganisation och dess bemanning, samverkan och ledning, planeringssamverkan, utbildning och övning, omhändertagande av många skadade, försörjningsberedskap samt andra robusthetshöjande åtgärder (t.ex. systematiska informationssäkerhetsarbeten för att stärka förmågan att motstå cyberangrepp i viktiga digitala system i hälso- och sjukvårdens arbete).

Angående de överenskomna insatserna anges att alla regioner inte måste genomföra samtliga insatser under 2023 utan att en region får prioritera mellan insatserna så att dessa blir så ändamålsenliga som möjligt utifrån regionens behov och tillgängliga resurser. Utgångspunkten anges dock vara att beredskapsarbete inom hälso- och sjukvården ska utföras så brett och skyndsamt som möjligt. Medlen som tillförs regionerna enligt överenskommelsen uppgår till 400 mnkr och fördelas med ett grundbelopp på 6,5 mnkr per region och resten i relation till befolkningsandel. SKR ska genom vissa angivna insatser stödja den fortsatta uppbyggnaden av hälso- och sjukvårdens arbete med civilt försvar och tilldelas 5,5 mnkr.

Regionerna och SKR ska lämna redovisningar till Socialstyrelsen. Härutöver följer det av särskilt uppdrag till Socialstyrelsen att följa arbetet och överenskommelsen.

För 2024 kommer överenskommelsen inte att förnyas. I stället har regeringen beslutat om en förordning om statsbidrag för hälso- och sjukvårdens beredskap. Statsbidrag kommer att kunna sökas för åtgärder av såväl regioner som kommuner och administreras av Socialstyrelsen.⁵⁴

⁵³ Tilläggsöverenskommelse om försörjningsberedskap för läkemedel 2023, s. 8.

⁵⁴ Se förordningen (2023:489) om statsbidrag till regioner för hälso- och sjukvårdens beredskap och förordningen (2023:490) om statsbidrag till kommuner för socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens beredskap.

Sammanhållen, jämlik och säker vård 2023

Överenskommelsen är av övergripande natur och består i praktiken av fem olika överenskommelser inom vårdområdet enligt följande.

1. Insatser för att förbättra antibiotikaanvändningen: Genom överenskommelsen ska NAG Strama⁵⁵ verka för att främja rationell användning av antibiotika i enlighet med den nationella strategin mot antibiotikaresistens, vilket i sin tur anges vara ett viktigt verktyg i regeringens patientsäkerhetsarbete. Bland annat ingår i arbetet att stödja regionala Stramagrupper.
2. Nationella kvalitetsregister: Åtagandena kan på en övergripande nivå sammanfattas så att kvalitetsregistrens⁵⁶ huvudmän, SKR och staten, fortsatt ska verka för att upprätthålla systemet för nationella kvalitetsregister enligt fastställd inriktning.⁵⁷ Det anges att parterna är överens om att statens bidrag till kvalitetsregistren främst är avsett att bidra till att upprätthålla en effektiv infrastruktur samt stöd för registrens tillgängliggörande för klinisk forskning, statlig uppföljning inklusive samarbete med life science-sektorn. En del av SKR:s roll på området beskrivs som att den nationella stödfunktionen för kunskapsstyrning, inklusive kvalitetsregister, organisatoriskt är placerat på SKR. Denna stödfunktion ska stödja och samordna arbetet inom ramen för överenskommelsen. Vidare anges att samverkan mellan kvalitetsregistren och näringslivet sker inom ramen för vad som anges i ett särskilt samverkansavtal mellan SKR och näringslivets företrädare. Regionerna ska enligt överenskommelsen integrera kvalitetsregistren i kunskapsstyrningen av hälso- och sjukvården, utveckla registrens innehåll, tillse att samtliga kvalitetsregister som beviljas medel uppnår hög anslutnings- och täckningsgrad samt se till att system och tid säkras som möjliggör att registren används som en integrerad del i förbättringsarbete på alla nivåer. Regionerna ska också verka för att minska den s.k. dubbeldokumentationen genom att i arbetet med de nationella kvalitetsregistren kontinuerligt och över tid

⁵⁵ Nationell arbetsgrupp (NAG) Samverkan mot antibiotikaresistens (Strama) återfinns inom det nationella systemet för kunskapsstyrning.

⁵⁶ Enligt 7 kap. 1 § patientdatalagen (2008:355) avses med kvalitetsregister "en automatiserad och strukturerad samling av personuppgifter som inrättats särskilt för ändamålet att systematiskt och fortlöpande utveckla och säkra vårdens kvalitet". Registren ska möjliggöra jämförelse inom hälso- och sjukvården på nationell eller regional nivå.

⁵⁷ Nämnas kan att området för nationella kvalitetsregister är föremål för andra initiativ och åtgärder på såväl europeisk som nationell nivå.

möta upp satsningar på strukturerad vårdinformation. Parterna och övriga berörda aktörer bör enligt överenskommelsen ha en dialog om systemet för nationella kvalitetsregister som kan innefatta kunskaps- och informationsutbyte gällande de regionala och nationella behoven kopplat till nationella kvalitetsregister.

3. Strukturerade uppgifter om läkemedel för förbättrad patientsäkerhet: Denna del av överenskommelsen innebär åtaganden för SKR:s fortsatta arbete med att stödja hälso- och sjukvårdens behov av möjligheter att dokumentera information om patienters läkemedelsbehandlingar, stödja bl.a. E-hälsomyndigheten när det gäller införande av nationell läkemedelslista samt även vid behov stödja Socialstyrelsen avseende myndighetens uppdrag om Nationell informationsstruktur och Läkemedelsverkets arbete med struktur- och metodfrågor i myndighetens arbete med standarderna för identifiering av läkemedelsprodukter. Utöver den rapportering som gäller enligt överenskommelsen i stort, anges särskilt att SKR och regeringen är överens om att ha en avstämning om arbetet i maj 2023 samt vid behov kontinuerliga avstämningar under året.
4. Långsiktig inriktning för vård och behandling av sällsynta hälsotillstånd: En långsiktig inriktning för vård och behandling av sällsynta sjukdomar⁵⁸ beslutades genom en överenskommelse mellan regeringen och SKR år 2018. I det fortsatta arbetet på området framhålls regionernas och samverkansregionernas gemensamma system för kunskapsstyrning i hälso- och sjukvården. Nationell samordning anges vidare utgöra en förutsättning för att stärka området sällsynta hälsotillstånd. Den redan upparbetade samverkanskultur mellan olika aktörer på området anges bära värnas och utvecklas. Vissa insatser och mål avseende Centrum för sällsynta diagnoser, CSD,⁵⁹ och nationell samordning slås också fast.
5. Personcentrerade och sammanhållna vårdförlopp: Insatserna inom ramen för den sista delöverenskommelsen, personcentrerade och sammanhållna vårdförlopp, ska under 2023 avse insatser för att stärka arbetet med en gemensam kunskapsstyrning. Kunskaps-

⁵⁸ I överenskommelsen anges att ett sällsynt hälsotillstånd, enligt den europeiska definitionen, är en sjukdom som färre än fem av 10 000 invånare har.

⁵⁹ I varje samverkansregion finns ett centrum för sällsynta diagnoser (CSD). Under 2023 ska verksamheten vid centrumen fortsatt utvecklas samt aktivt bidra i lokalt, regionalt och nationellt arbete med kunskapsstyrning av hälso- och sjukvården. CSD ska dessutom aktivt bidra i lokalt, regionalt och nationellt arbete med kunskapsstyrning av hälso- och sjukvården.

styrning anges i korthet kunna beskrivas som en process där kunskap sprids, resultatet följs upp och ny kunskap skapas baserat på uppföljningen i en sammanhållen kedja. Inom kunskapsstyrningen verkar flera aktörer, såsom staten genom statliga myndigheter, regioner genom deras nationella system för kunskapsstyrning, kommuner samt professions- och patientföreningar. Med ett personcentrerat och sammanhållet vårdförlopp avses i detta sammanhang ett kunskapsstöd som utvecklas inom regionernas nationella system för kunskapsstyrning. Vårdförloppen har ett multidisciplinärt upplägg och kan involvera primärvården, inklusive den kommunala hälso- och sjukvården, samt den specialiserade vården, som var för sig eller tillsammans ansvarar för delar av vårdkontinuiteten. Enligt delöverenskommelsen ska insatser – under 2023 – fokusera på att stärka arbetet med en gemensam kunskapsstyrning. Detta ska ske genom att intensifiera och utveckla samverkan och gemensam planering med de statliga myndigheterna samt med andra aktörer inom kunskapsstyrningssystemet. För att säkerställa att den kunskapsstyrning som produceras inom ramen för överenskommelsen är ändamålsenlig, sammanhängande och bidrar till en gemensam kunskapsstyrning inom hälso- och sjukvården ska samverkan, gemensam planering och uppföljning ske med Partnerskapet för kunskapsstyrning inom hälso- och sjukvården (se även avsnitt 9.6).

Överenskommelsen omfattar sammanlagt medel om 326 mnkr, varav regionerna ska stå för 100 mnkr. Från staten ska SKR erhålla 23,5 mnkr.

Etablering och införande av infrastruktur för säker digital kommunikation i offentlig sektor

Överenskommelsen ingicks den 17 december 2021 utifrån en avsiktsförklaring om att utveckla välfärdens digitala infrastruktur som hade ingåtts mellan regeringen och SKR året dessförinnan. Avsiktsförklaringen, i sin tur, byggde på förslag från Valfärdskommissionen.⁶⁰

Enligt överenskommelsen åtar sig SKR bl.a. att under en övergångsperiod från den 1 januari 2022 fram till den 29 september 2023 tillhandahålla viss infrastruktur för säker digital kommunikation

⁶⁰ Se Valfärdskommissionen (2021) Valfärdskommissionens slutredovisning till regeringen.

(SDK). Staten ska, genom Digg från SKR eller Inera AB, ta över och därefter långsiktigt tillhandahålla denna infrastruktur.⁶¹ För 2023 angavs att SKR skulle få 10,5 mnkr för drift och förvaltning av infrastrukturen.

Överenskommelsen löpte ut i september 2023 utan att Digg kunnat överta driften. Regeringens uppdrag till Digg förlängdes därför till den 1 april 2024 och ytterligare medel om 8 mnkr tillfördes Digg, varav 3,5 mnkr ska utbetalas till SKR för tillhandahållande av infrastrukturen för den tid uppdraget förlängs 2023. Med anledning av behovet av förlängning inkom SKR med en framställan om ytterligare medel för tillhandahållandet av infrastrukturen för tiden oktober 2023 till och med december 2023 samt för arbetet med främjandet av kommuners och regioners införande av SDK. Regeringen beslutade i anledning av framställan att bevilja SKR ytterligare 5 mnkr för arbetet med att främja införandet av infrastrukturen för 2023.

Digital överföring av läkarintyg 2023–2025

Överenskommelsen avser underhåll och utveckling av systemet för digital överföring av medicinska underlag mellan regionerna och Försäkringskassan. SKR ska upprätthålla systemets funktionalitet m.m. i avvaktan på att ”en sammanhållen intygshantering har fått en långsiktig lösning”. För 2023 tilldelas SKR 16 mnkr.

Öppen förskola för att öka utrikes födda kvinnors inträde på arbetsmarknaden 2023–2025

Överenskommelsen om öppen förskola syftar till att stärka utrikes födda kvinnors etablering på arbetsmarknaden med fokus på föräldrar med små barn. Regeringen och SKR har, enligt överenskommelsen, gemensamma intressen på området. SKR åtar sig att ta fram och genomföra ett riktat processtöd till ett urval kommuner och lokala aktörer samt att sprida erfarenheterna så att andra kommuner också kan ta initiativ i framtiden. Deltagande kommuner ska ta del av detta stöd utan kostnad. SKR tilldelas, för 2023, ersättning med 6,5 mnkr för sina åtaganden enligt överenskommelsen som sträcker sig över tre år.

⁶¹ Se regeringens beslut den 8 juni 2023 i ärende Fi2023/00614 och Fi2023/01695.

Stärka arbetet med mänskliga rättigheter

Överenskommelsen från 2017 avser en fortsatt satsning, i form av ett sammanhållet projekt, i syfte att bidra till att stärka arbetet med mänskliga rättigheter. SKR tilldelas 3 mnkr årligen. Arbetet ska ledas av en styrgrupp bestående av representanter för SKR och Regeringskansliet (Kulturdepartementet). Överenskommelsen förlängdes till och med augusti 2023 och har därefter inte förlängts.

Vision e-hälsa 2025

Vision e-hälsa 2025 är en överenskommelse mellan regeringen och SKR som omfattar digitalisering inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Överenskommelsen togs fram 2016, men regeringen och SKR har samverkat på området sedan 2004.⁶² Visionen anger en långsiktig strategisk riktning för digitaliseringsområdet och utgör den gemensamma samverkansplattformen mellan SKR och de statliga aktörerna på området. Målet med visionen är att Sverige ska vara bäst i världen 2025 på att använda digitaliseringens möjligheter i socialtjänsten och hälso- och sjukvården.

Parterna har inrättat en samverkansorganisation med representanter från staten, SKR, kommuner och regioner som ska verka för att visionen ska nås. Organisationen består av en styrgrupp med politiska företrädare, en beredningsgrupp med tjänstepersoner och ett samordningskansli. Beredningsgruppen består av tjänstemän från staten, SKR, regioner och kommuner. Ordförande är en representant från SKR och vice ordförande är en representant från staten. Gruppen ansvarar för att genomföra och samordna såväl strategiska som operativa aktiviteter inom strategin. Samordningskansliet är en fristående och gemensam resurs med uppgift att stödja och driva arbetet i styr- och samverkansorganisationen, t.ex. arrangera möten, dialoger och liknande sammankomster utifrån det arbete som sker inom ramen för strategin. Inom ramen för samverkansorganisationen finns ett nationellt rådslag, som ska mötas årligen. Rådslagen ska vara öppna och syftar till att upprätthålla en löpande dialog med representanter för socialtjänst och hälso- och sjukvård, personal- och professionsföreträdare, näringsliv, högskola samt patient- brukar- och anhörigorganisationer. I den meningen är vision e-hälsa ett exempel på sam-

⁶² Se skr. 2005/06:139 s. 4.

verkan som både sker på strategisk och övergripande nivå – genom styrgruppen och beredningsgruppen, och på verksamhetsnivå – genom rådslag där bl.a. berörda professioner deltar och samverkar.

Parterna har tagit fram treåriga strategier och handlingsplaner för arbetet med att omsätta visionen till praktik. I genomförandeplanen för 2022 pekas bl.a. säker digital kommunikation ut som ett särskilt prioriterat insatsområde.

Inga statsbidrag utgår direkt från överenskommelsen. Däremot hänvisar överenskommelsen God och nära vård 2023 som i sin tur innehåller riktade statsbidrag till Vision e-hälsa 2025.⁶³

9.3.3 Överenskommelser med staten genom annan myndighet än regeringen

Överenskommelser om krisberedskap och arbete med civilt försvar

Sedan lång tid tillbaka finns en etablerad ordning som innebär att staten och SKR återkommande ingår överenskommelser om kommuners krisberedskap och arbete med civilt försvar.⁶⁴ Fördelningen av statliga medel till kommunerna på området har reglerats genom överenskommelse mellan staten och SKR i vart fall sedan 1994.⁶⁵ Inte bara ersättningsfrågan, utan också kommunernas faktiska uppgifter har varit föremål för sådana överenskommelser. Till grund för flera av de skyldigheter som i dag åligger kommunerna enligt lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH), såsom skyldigheten att ta fram risk- och sårbarhetsanalyser och att svara för att förtroendevalda och anställda får erforderlig utbildning, ligger en överenskommelse mellan staten och SKR från 2004.⁶⁶ Nedan redogörs för de överenskommelser som 2023 fanns mellan staten, genom MSB och SKR. I avsnitt 10.3.4 redogör utredningen för de överenskommelser som tecknats för 2024.

I sammanhanget ska nämnas att regeringen i mars 2023 tillsatte en särskild utredare som bl.a. ska kartlägga och analysera vilket grund-

⁶³ God och nära vård har omfattat medel till insatser inom Vision e-hälsa 2025 under flera år. Även överenskommelserna Teknik, kvalitet och effektivitet med den äldre i fokus (2020–2022) innehöll hänvisning till Vision e-hälsa 2025. Se Statskontoret (2021) Vision E-hälsa 2025 – att försöka styra genom samverkan, 2021:17.

⁶⁴ Se t.ex. dir. 2023:51.

⁶⁵ Se prop. 2005/06:133 s. 100.

⁶⁶ Se prop. 2005/06:133 s. 41, 110 och 156.

läggande ansvar och vilka huvudsakliga uppgifter som kommuner och regioner bör ha i fråga om förberedelser för och verksamhet under fredstida kriser och höjd beredskap, och på grundval av det föreslå en mera ändamålsenlig och utförlig reglering än den i LEH. Utredaren ska också analysera om det är ändamålsenligt och effektivt med överenskommelser mellan staten och SKR i fråga om kommuners och regioners förberedande uppgifter inför fredstida kriser och höjd beredskap. Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2024.⁶⁷

Överenskommelse om regionernas arbete med krisberedskap och civilt försvar (2018–2020 med revideringar till och med 2023)

Överenskommelsen reglerar ersättning avseende regionernas arbete med krisberedskap och civilt försvar⁶⁸, utifrån LEH och förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, nedan FEH. Vidare uppställs viss prioriteringsordning och inriktning avseende dessa författningsreglerade uppgifter. Regionerna som kollektiv erhåller ersättning med 45 mnkr för arbete med krisberedskap. Ersättningen utgår med drygt 2 kronor per invånare, utöver ett grundbelopp om drygt 1 mnkr per region. Ersättning för arbetet med civilt försvar utgår med i vart fall 40 mnkr för regionerna som kollektiv. Principerna för beräkningen av ersättningen omfattas till viss del av sekretess. Regionerna placeras i två kategorier, där regioner som ligger i, eller i anslutning till, militärstrategiskt viktiga geografiska områden hör till den ena och övriga regioner till den andra. Ersättningen differentieras mellan kategorierna. Tre prioriterade uppgifter för regionerna under avtalsperioden anges. Det anges också att statens förväntningar på regionens arbete ska stå i paritet med den ersättning regionen erhåller.

⁶⁷ Se dir. 2023:51 och dir. 2023:179.

⁶⁸ Staten (Socialdepartementet) och SKR har ingått en annan överenskommelse som specifikt gäller hälso- och sjukvårdens arbete med civilt försvar, se avsnitt 9.3.2.

Förlängd och justerad överenskommelse för kommunernas krisberedskap 2023⁶⁹

Överenskommelsen reglerar ersättning och uppgifter och därtill kopplat stöd för kommunernas arbete med krisberedskap. Överenskommelsen utgår explicit från 5 kap. LEH av vilket det bl.a. följer att kommunsektorn ska få ersättning av staten för kostnader avseende förberedelser för, och verksamhet under, extraordinära händelser i fredstid eller höjd beredskap. Ersättningen anges avse de specifika uppgifter som regleras i LEH, utöver till kommunens egen finansiering av arbetet med krisberedskap.

Som ett komplement till denna överenskommelse föreligger också en överenskommelse om kommunernas arbete med civilt försvar (2018–2020), med revideringar till och med 2023.

Överenskommelser genom andra myndigheter än MSB

En överenskommelse, Stärkt innovationsförmåga i offentlig verksamhet, ingicks 2018 mellan SKR och Vinnova och gäller tills vidare. Formellt har den inte upphört men enligt uppgift från SKR är den inte längre aktuell. Överenskommelsen omfattar inga medel.

En Nationell överenskommelse om samverkan mellan Arbetsförmedlingen och SKR från den 15 juni 2017 gäller formellt tills vidare men är enligt uppgift från Arbetsförmedlingen inte längre aktivt styrande för Arbetsförmedlingens samverkan med kommunsektorn.

Mellan SKR och Kronofogdemyndigheten föreligger en överenskommelse med en rekommendation som syftar till att åstadkomma en likartad handläggning hos överförmyndarna avseende utbetalningar av ersättningar och skadestånd till omyndiga barn.

Det finns också en överenskommelse mellan SKR och Brottsoffermyndigheten avseende utbetalning av ersättning till barn.

Inom socialtjänstområdet föreligger också samverkan mellan kommunsektorn och staten (samt därutöver Sveriges a-kassor) genom den digitala tjänsten SSBTEK (Sammansatt bastjänst för ekonomiskt bistånd). Socialtjänsten kan genom denna tjänst få information från statliga myndigheter som behövs vid kommunens handläggning av ärenden om ekonomiskt bistånd. Samarbetet regleras genom Över-

⁶⁹ Överenskommelsen för kommunernas krisberedskap 2019–2022 är justerad och förlängd till och med 31 december 2023 (MSB 2022-15507).

enskommelse om myndighetssamverkan – Effektiv informationsöverföring, med tillhörande avtalsstruktur. De statliga myndigheter som lämnar information och är parter i överenskommelsen är Transportstyrelsen, Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och Migrationsverket. Även Sveriges a-kassor lämnar information och har undertecknat överenskommelsen. SKR är dels part i överenskommelsen, dels (genom fullmakt) företrädare för en majoritet av de kommuner som ingår i samarbetet. SKR och Försäkringskassan har därutöver ingått ett tillhörande driftsavtal om att SKR ska driva denna digitala tjänst. SKR:s åtagande enligt driftsavtalet är huvudsakligen att förse Försäkringskassan med relevant information nödvändig för att myndigheten ska kunna ”fullgöra sitt åtagande med gott resultat”.

9.4 SKR:s roll i förhållande till regeringsuppdrag

Av avsnitt 6.6 framgår att regeringen kan använda olika former av myndighetsuppdrag som metod för att åstadkomma samverkan med kommunsektorn. Det är mycket vanligt förekommande att särskilda uppdrag till statliga förvaltningsmyndigheter som berör kommunsektorn anger att myndighetens uppdrag ska ske i samverkan eller dialog med SKR.⁷⁰

Ytterligare en form av samverkan som kan nämnas är informationsutbyte med SKR vid utformandet av nationella strategier och planer. Som exempel kan nämnas Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsens uppdrag att ta fram ett underlag för en ny nationell strategi inom området psykisk hälsa och suicidprevention. I regeringsbeslutet anges att kunskap och erfarenheter från bland annat SKR, NPO och RSS ska beaktas i arbetet. Även i Socialstyrelsens uppdrag om en Nationell plan för förlossningsvården anges att Socialstyrelsen bör inhämta erfarenheter och kunskaper från SKR.

Det är också vanligt att företrädare för SKR förordnas som experter i statliga utredningar som gäller frågor inom kommunernas verksamhetsområden.⁷¹ Vidare förekommer det att nationella samordnare

⁷⁰ Samverkan med SKR föreskrivs också i regleringsbrev. Det framgår t.ex. av Socialstyrelsens regleringsbrev att myndigheten ska fortsätta arbetet med att förvalta, vidareutveckla och stödja implementeringen av informationsspecifikationen för uppmärksamhetsinformation i samverkan med SKR och Inera AB.

⁷¹ Det kan tilläggas att under beredningen av regeringsärenden som berör hela kommunsektorn remitteras förslag regelmässigt till SKR, se avsnitt 6.2.1.

ska föra dialog med SKR. Som ett exempel kan nämnas uppdraget till den Nationella samordnaren för kompetensförsörjning inom vård och omsorg om äldre.⁷²

Dialog och samverkan med SKR kan också etableras genom att regeringen inrättar funktioner inom Regeringskansliet såsom särskilda dialogforum med representation för SKR. SKR var representerade i Valfärdskommissionen. SKR bereds vidare möjlighet att utse representanter till Forum för hållbar regional utveckling.

9.5 Krav på att samråda med SKR inför beslut om föreskrifter

En annan metod för att åstadkomma samverkan med kommunsektorn som regeringen använder är att ålägga vissa statliga myndigheter en skyldighet att bereda SKR tillfälle att yttra sig innan myndigheten meddelar olika föreskrifter. Migrationsverket ska till exempel ge SKR tillfälle att yttra sig innan de meddelar föreskrifter enligt förordningen om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar.⁷³ Även i förordningen om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. finns en sådan skyldighet.⁷⁴ Socialstyrelsen är också i vissa fall skyldig att bereda SKR tillfälle att yttra sig innan myndigheten meddelar föreskrifter om kommunernas uppgiftslämnande.⁷⁵

Innan Migrationsverket beslutar de föreskrifter som behövs för verkställigheten av förordningen om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande ska verket samråda med SKR.⁷⁶

En liknande skyldighet att samråda med SKR finns också innan vissa uppgifter samlas in från kommunerna. Enligt 3 § förordningen (1982:668) om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från näringsidkare och kommuner ska myndigheter som ska skicka bl.a. en enkät eller en blankett för att lämna uppgifter samråda ”med organisation eller annan som kan anses företräda de ... kommuner som skall lämna uppgifterna”. Enligt 3 § förordningen (1981:1370) om skyl-

⁷² Se dir. 2019:77.

⁷³ Se 43 § förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar.

⁷⁴ Se 42 § förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m.

⁷⁵ Se 5 § förordningen (2006:94) om register hos Socialstyrelsen över insatser inom den kommunala hälso- och sjukvården, 3 § förordningen (2004:16) om utlämnande av uppgifter som avser stöd och service till vissa funktionshindrade och 4 § förordningen (1981:1370) om skyldighet för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter.

⁷⁶ Se 11 § förordningen (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande.

dighet för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter får Socialstyrelsen begära in uppgifter från socialnämnderna för en särskild statistisk undersökning som syftar till att tillgodose angelägna samhällsbehov först efter att SKR har getts tillfälle att yttra sig.

9.6 Särskilt om SKR:s roll i kunskapsstyrningen

Både staten och kommunsektorn arbetar med kunskapsstyrning inom hälso- och sjukvård och socialtjänst. Flera statliga myndigheter arbetar med att styra med kunskap genom att ta fram föreskrifter, rekommendationer och kunskapsstöd. SKR:s och regionernas gemensamma arbete organiseras i det Nationella systemet för kunskapsstyrning, som leds och samordnas av en särskild styrgrupp, SKS, i vilken SKR är representerad (se vidare avsnitt 7.5.2 under rubriken Styrning med kunskap).

För att åstadkomma samverkan mellan staten och kommunsektorn används främst två metoder: författningsreglerad, men frivillig, samverkan och överenskommelser.

Enligt förordningen (2015:155) om statlig styrning med kunskap avseende hälso- och sjukvård och socialtjänst ska statliga myndigheter som har centrala roller inom kunskapsstyrningen samverka (inbördes) genom Rådet för styrning med kunskap. Till rådet är knutet en s.k. Huvudmannagrupp, till vilken 16 representanter för huvudmännen för hälso- och sjukvården och socialtjänsten ska erbjudas att delta. Huvudmannagruppen ska informera rådet om områden där kommunsektorn behöver kunskap och om hur kunskapen ska utformas och kommuniceras. Huvudmannagruppen är rådgivande, men rådet ska beakta den information som Huvudmannagruppen lämnar. Ledamöterna ska utses av regeringen på förslag av SKR. I den formaliserade samverkan som Huvudmannagruppen utgör har således SKR bara en indirekt roll.

Överenskommelser framstår som den viktigaste metoden för att åstadkomma samverkan inom kunskapsstyrning och kan spåras ända tillbaka till Dagmaröverenskommelserna.⁷⁷ Genom överenskommelser mellan staten och SKR utgår statsbidrag och vissa insatser samordnas av SKR eller regioner och kommuner i samverkan.⁷⁸ Finansiellt

⁷⁷ SOU 1999:66 s. 298–300.

⁷⁸ Se bl.a. SOU 2017:48, s. 147 och Marcusson (2023) Vem styr vad? Kunskapsstöd och kunskapsstyrning i svensk hälso- och sjukvård, s. 286.

stöd till och viss samverkan kring inriktningen för arbetet inom det Nationella systemet för kunskapsstyrning är (per oktober 2023) ett inslag i flera av överenskommelserna som redogjorts för i avsnitt 9.3.2. Överenskommelserna kan också uttryckligen ange dialog med SKR som en form av samverkan inom kunskapsstyrningen.⁷⁹

Genom en överenskommelse mellan sex statliga myndigheter och SKS har ett Partnerskap för kunskapsstyrning bildats.⁸⁰ Partnerskapet anges utgöra en modell för långsiktig samverkan på nationell nivå i kunskapsstyrningsfrågor. Partnerskapet består av en styrgrupp och en samordningsgrupp. Ordförandeskapet växlar årsvis mellan SKS och företrädare för Rådet. SKR och Socialstyrelsen har ett gemensamt kansli för partnerskapet som planerar, förbereder och dokumenterar partnerskapets möten.

Nämnas bör också att grupperingar inom regionernas och SKR:s nationella system för kunskapsstyrning också samverkar direkt med statliga myndigheter, bl.a. genom olika nätverk. Som ett exempel kan nämnas Health Technology Assessment-nätverket som Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) samordnar (se avsnitt 7.5.2).

9.7 Bildande av gemensamma privaträttsliga organisationer

I avsnitt 6.14 har utredningen redogjort för olika exempel där staten samt kommuner och regioner genom SKR har bildat olika typer av privaträttsliga organisationer inom vilka samverkan sker. Nedan finns en närmare beskrivning av dessa.

⁷⁹ Så t.ex. Sammanhållen, jämlik och säker vård 2023: ”Parterna och övriga berörda aktörer bör ha en dialog om systemet för nationella kvalitetsregister. Utbytet kan innefatta kunskaps- och informationsutbyte gällande de regionala och nationella behoven kopplat till nationella kvalitetsregister”, s. 12.

⁸⁰ Se Överenskommelse om samarbete i ett partnerskap för stöd till kunskapsstyrning inom hälso- och sjukvården, den 18 maj 2018.

Aktiebolag – SOS Alarm

Såväl staten som kommunsektorn har flera funktioner inom samhällets alarmeringsverksamhet.⁸¹ Verksamheten spänner över flera olika sektorer och förvaltningsnivåer och aktualiserar samverkan mellan flera olika huvudmän. I allt väsentligt är alarmeringen författningsmässigt oreglerad.⁸² Regleringen framgår i stället genom en komplex avtalsstruktur mellan aktörer på olika samhällsnivåer. SOS Alarm Sverige AB (SOS Alarm) har en central funktion inom området. Aktiebolaget ägs av staten till 50 procent och av SKR Företag AB⁸³ till 50 procent.⁸⁴

Föremålet för SOS Alarms verksamhet är enligt dess bolagsordning att samordna och utöva det allmännas alarmeringsfunktioner, ävensom att mot ersättning tillhandahålla alarmerings-, larm och övervakningstjänster samt att bedriva annan därmed förenlig verksamhet.⁸⁵ Vidare föreligger ett konsortialavtal enligt vilket SOS Alarm, genom att driva nödvändigt antal SOS-centraler täckande hela landet, ska samordna och tillgodose statens, kommunernas och regionernas behov av alarmering varvid även en ändamålsenligt regional och lokal förankring av bolaget ska eftersträvas.⁸⁶ Av konsortialavtalet framgår också att grunden för bolagets verksamhet är att staten, genom det s.k. alarmeringsavtalet⁸⁷, uppdragit åt SOS Alarm att svara för mottagning, analys och vidarekoppling av telefonsamtal för ett för hela landet gemensamt nödnummer, för närvarande 112. Detta uppdrag får betraktas som SOS Alarms kärnuppgift och alarmeringsavtalet innehåller den centrala regleringen av ansvaret för SOS-tjänsten.

⁸¹ Det framgår exempelvis av 6 kap. 10 § LSO att kommunerna och de statliga myndigheter som ansvarar för räddningstjänst ska se till att det finns anordningar för alarmering av räddningsorganen. Vidare åligger det regionerna att svara för en ändamålsenlig organisation för att till och från vårdinrättning eller läkare transportera personer vars tillstånd kräver att transporten utförs med transportmedel som är särskilt inrättade för ändamålet (se 7 kap. 6 § HSL).

⁸² Se dock lagen (1981:1104) om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler, som huvudsakligen stadgar tillståndspflicht för den som svarar för alarmeringscentraler avseende bl.a. avlyssning, inspelning samt avbrytande av pågående telefonsamtal och en tystnadspliktsbestämelse i anslutning till sådant som yttras under dessa telefonsamtal.

⁸³ SKR Företag AB är i sin tur ett helägt dotterbolag till SKR.

⁸⁴ Ägarförhållandena är reglerade genom Alarmeringsavtalet och ett konsortialavtal. Bolagets styrelse har nio ledamöter, därutöver finns två personalrepresentanter och två suppleanter till dessa. Staten och SKR Företag AB utser fyra ledamöter var. Ordföranden utses gemensamt. Varken staten eller SKR Företag AB har alltså majoritet i bolagets styrelse. Det framgår av bolagsordningen att bolaget ska följa statens ägarpolicy och riktlinjer för bolag med statligt ägande.

⁸⁵ Se 3 § i bolagsordningen, antagen på bolagsstämman den 23 april 2014.

⁸⁶ Det nu gällande konsortialavtalet trädde i kraft den 29 december 2006.

⁸⁷ Det nu gällande alarmeringsavtalet trädde i kraft den 1 januari 2024.

Alarmeringsavtalet anger, under rubriken SOS Alarms åtaganden, att ”SOS Alarm ska ta emot och besvara nödsamtal samt annan nödkommunikation till nödnummer 112”⁸⁸, och bl.a. ”vidarekoppla nödsamtal ... som inkommer till nödnummer 112 till samhällets hjälporgan”⁸⁹.

I förhållande till samhällets hjälporgan (häribland kommuner och regioner) åtar sig SOS Alarm att erbjuda att ingå avtal om efterföljande larmbehandling.⁹⁰ Någon skyldighet för hjälporganen att sluta sådana avtal föreligger inte. Den kommunala räddningstjänsten och den regionala ambulanssjukvården kan således använda olika modeller för hur larmet som SOS Alarm förmedlar ska hanteras.⁹¹

Avtalet reglerar vidare nivån på den ersättning som SOS Alarm erhåller för sin verksamhet. Finansieringen av SOS Alarm sker dels genom anslag via stadsbudgeten,⁹² dels via ersättningar från hjälporganen enligt avtal, m.m.

Enligt avtalet är SOS Alarm skyldigt att på olika sätt samverka med andra aktörer. Bland annat föreskrivs att SOS Alarm kontinuerligt ska föra dialog och samverka med samhällets hjälporgan.⁹³ En särskild samverkansform inom alarmeringsområdet är det s.k. 112-rådet⁹⁴ som SOS Alarm ska ansvara för. Rådet är en mötesplats för strategisk samverkan, utöver den dagliga operativa verksamheten och bildades av SOS Alarm 2002 efter samråd med Regeringskansliet. Rådet har i uppgift att fortlöpande fungera som förslagsställare, rådgivare och referensorgan till bolaget avseende SOS-tjänstens funktion, utformning och långsiktiga utveckling.⁹⁵ Flera statliga förvaltningsmyndigheter ska erbjudas att ingå i rådet, häribland Polismyndigheten, Kustbevakningen, MSB, Tullverket, Giftinformationscentralen, Post- och telestyrelsen, Socialstyrelsen, och länsstyrelserna. Även SKR och

⁸⁸ Se avtalsvillkor 4.1.1.

⁸⁹ Se avtalsvillkor 4.1.3. Vissa övriga åtaganden framgår också, exempelvis att SOS Alarm ska ansvara för det nationella informationsnumret 113 13 samt telefonnumret avseende försvunna barn 116 000 (som enligt unionsrätten ska finnas i alla medlemsländer) m.m. Det särskilda informationsnumret 113 13 syftar bl.a. till att besvara frågor från allmänheten så att 112 inte onödigtvis belastas.

⁹⁰ Se avtalsvillkor 4.2.1.

⁹¹ Exempelvis har 18 regioner avtal med bolaget om ambulansdirigering, övriga regioner har valt andra lösningar.

⁹² Anslaget för att statens finansiering av ersättning enligt avtal uppgick för 2024 till 427 mnkr. Se prop. 2023/24:1 Utgiftsområde 6.

⁹³ Se avtalsvillkor 7.1.1.

⁹⁴ Se avtalsvillkor 7.1.2.

⁹⁵ Exempel på frågor som rådet behandlat är utbildning och kompetenskrav, utvärdering, kvalitetsmätning och nyckeltal, information, tekniktöd, EU och internationell samverkan samt framställningar och redovisningar till Regeringskansliet.

Svenska kyrkan ska ingå. Vid behov kan SOS Alarm inbjuda även andra aktörer att ingå.

Enligt MSB:s instruktion ankommer det på myndigheten att utöva tillsyn över och kontroll av att åtagandena i alarmeringsavtalet mellan staten och SOS Alarm uppfylls. Detta arbete ska MSB årligen redovisa till regeringen.⁹⁶

Ideella föreningar

Rådet för främjande av kommunala analyser

Rådet för främjande av kommunala analyser, RKA, är en ideell förening som bildades 2006 i samarbete mellan staten och SKR. RKA bildades efter förslag från Rådet för kommunala analyser och jämförelser (Fi2002:07)⁹⁷. Enligt kommittédirektiven skulle rådet bl.a. ansvara för att skapa ett system för att hantera information i en kommunal databas och som möjliggör att informationen finns tillgänglig på Internet.⁹⁸

RKA ska enligt stadgarna tillhandahålla nyckeltal i en databas för jämförelser i kommunsektorn. Databasens syfte är att stödja uppföljningen av måluppfyllelse och resursanvändning i kommuner och regioner.⁹⁹

Enligt RKA:s webbplats är rådets uppdrag att underlätta uppföljning och analys av olika verksamheter i kommuner och regioner genom att ge analysstöd och utbildningar och tillhandahålla statistik i databasen Kolada. RKA tillgängliggör ca 6 000 nyckeltal tillgängliga för jämförelser och analys i databasen.¹⁰⁰

RKA:s styrelse, som bl.a. på uppdrag av föreningsstämman leder arbetet inom föreningen och är ansvarig för verksamhetens inriktning och ekonomi, ska ha lägst fem och högst sju ledamöter. Styrelsens ledamöter, ordförande och vice ordförande väljs vid föreningsstäm-

⁹⁶ 18 d § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

⁹⁷ Rådet hade enligt sina direktiv tillkallats för att hantera frågan om utvecklingen av en kommunal databas, se dir. 2002:91.

⁹⁸ Se dir. 2002:91 och delbetänkandet SOU 2005:110.

⁹⁹ Se § 1 Stadgar för den ideella föreningen Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA), reviderade 2020-04-21.

¹⁰⁰ Se <https://rka.nu/radetforframjandeavkommunalaanalyser/omrka.44717.html>, hämtad den 13 april 2023.

man, där svenska staten har en röst samt SKR en röst. Styrelsen anställer kanslichef och övrig personal till rådets kansli.¹⁰¹

Ekonomistyrningsverkets generaldirektör och SKR:s chefsekonom är för närvarande ordförande respektive vice ordförande i RKA:s styrelse. Övriga ledamöter består av representanter från Finansdepartementet, Socialdepartementet, Utbildningsdepartementet, SKR och Solna stad.¹⁰²

Enligt RKA:s stadgar ska en särskild expertgrupp biträda kansliet i frågor som rör mer detaljerade verksamhetsfrågor kring databasen. Expertgruppen bistår kansliet och är ett rådgivande organ. Expertgruppens ledamöter väljs årligen av RKA:s styrelse och kanslichefen är expertgruppens ordförande.¹⁰³ Expertgruppen för Kolada har enligt RKA:s webbplats varit vilande ett par år men 2022 aktiverades den på nytt med fokus på bland annat visualisering, funktionalitet, öppna data och API. För närvarande består expertgruppen av representanter från bl.a. SKR, Finansdepartementet, Statistiska centralbyrån (SCB), kommuner, regioner och Myndigheten för vård- och omsorgsanalys.¹⁰⁴

Rådet för kommunal redovisning

Rådet för kommunal redovisning, RKR, är en ideell förening som bildades 1997. Föreningens medlemmar utgörs av svenska staten och SKR, samt efter ansökan, annan organisation vars medlemskap väsentligt kan bidra till att främja föreningens ändamål. Föreningen ska enligt deras stadgar vara ett oberoende organ för normbildning i redovisningsfrågor för kommuner och regioner. RKR leds av en styrelse, bestående av lägst fem och högst sju ledamöter, som omfattar kompetens på redovisningsområdet från olika samhällssektorer och som väljs vid föreningsstämman. En särskild expertgrupp, som utses av styrelsen, biträder styrelsen i frågor som rör främjande och utveck-

¹⁰¹ Se §§ 8, 11 och 12 Stadgar för den ideella föreningen Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA), reviderade 2020-04-21.

¹⁰² Se <https://rka.nu/radetforframjandeavkommunalaanalyser/omrka.44717.html>, hämtad den 13 april 2023.

¹⁰³ Se §§ 17 och 18 Stadgar för den ideella föreningen Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA), reviderade 2020-04-21.

¹⁰⁴ Se <https://rka.nu/radetforframjandeavkommunalaanalyser/omrka.44717.html>, hämtad den 13 april 2023.

ling av god redovisningssed. Till styrelsens och expertgruppens hjälp finns ett kansli som har hand om rådets löpande arbete.¹⁰⁵

Till ordförande respektive vice ordförande valdes i april 2023 ekonomidirektören i Region Sörmland och en sektionschef vid SKR. Övriga ledamöter i styrelsen består av representanter från Finansdepartementet, kommuner, regioner och Bokföringsnämnden. Expertgruppen leds av en ordförande som är auktoriserad revisor vid EY och övriga tolv ledamöter består av representanter från bl.a. kommuner, regioner, Finansdepartementet, Ekonomistyrningsverket, SKR, olika revisionsbyråer samt en professor i företagsekonomi.¹⁰⁶

9.8 Handslag med SKR, kommuner och regioner

En mindre vanlig form av samverkan är s.k. handslag med SKR, kommuner och regioner, som närmast kan beskrivas som en form av politisk manifestation. Det inbegriper inte några ekonomiska stimulansmedel och inte heller finns det några mer förpliktigande inslag. Dåvarande EU- och handelsminister Ann Linde bjöd 2016 in till ett nationellt EU-handslag efter förslag i betänkandet EU på hemmaplan (SOU 2016:10). Utredningens rekommendation var att kommunerna bör genomföra informationshöjande insatser om hur den lokala och regionala demokratin är integrerad med politik på EU-nivå. Enligt SKR utgjorde EU-handslaget startskottet för ett landsomfattande gemensamt arbete, med syfte att stärka delaktigheten i EU och engagemanget för frågor som beslutas inom EU-samarbetet. Syftet var att i enlighet med utredningens förslag höja informationstillgång och kunskap samt främja insyn och delaktighet i EU-relaterade frågor genom att ingående parter åtog sig att genomföra ambitionshöjande åtgärder. Totalt ingick 77 aktörer EU-handslag med regeringen, inklusive regioner och kommuner.¹⁰⁷

Agenda 2030-delegationen föreslog 2019 att regeringen skulle ingå ett handslag med SKR med en gemensam programförklaring för det fortsatta genomförandet av Agenda 2030 på lokal och regional nivå. Inom ramen för handslaget bör parterna utveckla lämpliga former för

¹⁰⁵ Se Stadgar för den ideella föreningen Rådet för kommunal redovisning (RKR) antagna vid konstituerande föreningsstämma 1997-06-16, ändrade vid extra föreningsstämma 2007-04-27 och 2018-10-01 samt vid ordinarie föreningsstämma 2019-04-26 och 2020-04-21.

¹⁰⁶ Se <https://www.rkr.se/om-rkr/organisation/>, hämtad den 13 april 2023.

¹⁰⁷ SKR (2019) EU-handslaget – Uppföljning av kommuner och regioners åtaganden.

kunskapsförmedling och kunskapsspridning till stöd för genomförandet av agendan. Delegationen anförde att det finns exempel på handslag mellan regeringen, SKR, kommuner och regioner (exempelvis EU-handslaget) som i likhet med detta förslag innebär att åtaganden görs utifrån respektive aktörs förutsättningar och identifierade behov. Det behövs ett samstämmt agerande mellan staten, regionerna och kommunerna för att genomförandet av Agenda 2030 ska bli så effektivt som möjligt. Delegationen anförde vidare att ett handslag kan bidra till att gemensamma offentliga krafter samlas, med hänsyn tagen till aktörernas olika roller. Ett handslag har också ett viktigt signalvärde om att genomförandet av agendan är prioriterat av alla parter. Handslaget bör utgå från att de olika parterna har olika men ömsesidigt viktiga roller i genomförandet och att stat, kommuner och regioner i högre grad bör samverka i genomförandet på lokal och regional nivå.¹⁰⁸ Något handslag med SKR i denna fråga har emellertid inte ingåtts.

9.9 Iakttagelser i rapporter och utredningar

Samverkan mellan staten och SKR har berörts i flera olika utredningar och rapporter. Statskontoret har, i samråd med bl.a. SKR, följt och utvärderat de statliga myndigheternas arbete med kunskapsstyrningen och arbetets resultat på regional och lokal nivå. Överenskommelser som samarbetsform har granskats av bl.a. Riksrevisionen, Statskontoret och Myndigheten för vård- och omsorgsanalys. Även enskilda överenskommelser har varit föremål för uppföljning.¹⁰⁹ Utredningen har anledning att återkomma till flera av iakttagelserna i avsnitt 12.2. Nedan ska dock kort redogöras för vissa av de iakttagelser som gjorts i nämnda granskningar.

Statskontoret och Riksrevisionen har påpekat att överenskommelser kan vara praktiska, effektiva och flexibla om regeringen, till en låg kostnad för staten, avser sätta ett område i fokus. Riksrevisionen konstaterar att SKR kan fungera som en viktig länk mellan staten

¹⁰⁸ SOU 2019:13 s. 117 ff.

¹⁰⁹ Se t.ex. Statskontoret (2021) Vision e-hälsa 2025 – ett försök att styra genom samverkan, Statskontoret (2014) Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten, 2014:18 och Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2017) Att komma överens. En uppföljning av överenskommelser inom missbruks- och beroendevård, 2017:1.

och regionerna genom sin närhet till regionernas verksamhet.¹¹⁰ Statskontoret har vidare framhållit att en gemensam problembild kan tas fram genom arbetet med överenskommelser och att det ligger ett stort symbolvärde i att ingå en överenskommelse.¹¹¹

Tydliga principer saknas för när och hur överenskommelser bör användas. Regeringen har, enligt Riksrevisionen, inte aktivt tagit ställning till vilken roll SKR härvid bör ha.¹¹² Det stora inflytandet är ett resultat av att regeringen allt oftare valt att ingå överenskommelser som vid varje enskilt tillfälle givit SKR lite mer att säga till om.¹¹³ Riksrevisionen har tidigare uttalat att SKR i praktiken givits en svårhanterlig, myndighetsliknande roll.¹¹⁴

Statskontoret har påpekat att det finns risk för tvetydiga signaler till kommuner och regioner om SKR enligt en överenskommelse får en uppgift som vanligen åvilar en statlig myndighet.¹¹⁵ Även om SKR företräder offentliga organ, är organisationen inte, i sig själv, ett sådant. Användandet av överenskommelser har inneburit en viss förskjutning när det kommer till de olika statliga aktörernas roller. Regeringskansliet har intagit en mer operativ roll.¹¹⁶ Enligt Riksrevisionen har Socialstyrelsen gjort en väl restriktiv tolkning av hur aktiv myndigheten bör vara i sin stödjande och kunskapsstödjande roll, vilket har bidragit till att SKR fått en central roll i detta arbete.¹¹⁷

Riksrevisionen och Coronakommissionen har påpekat att statsbidragen som utgår enligt överenskommelser har blivit en viktig inkomstkälla för SKR centralt.¹¹⁸

Överenskommelserna har en begränsad löptid med statsbidrag som fördelas på årsbasis. Enligt Myndigheten för vård- och omsorgsanalys och Riksrevisionen kan detta innebära en risk för att strukturer som byggs upp och bedrivs med stöd av medel från en överenskommelse

¹¹⁰ Riksrevisionen (2017) Staten och SKL – en slutrapport om statens styrning på vårdområdet, 2017:3, s. 50.

¹¹¹ Statskontoret (2014) Överenskommelser som styrmedel, s. 31.

¹¹² Riksrevisionen (2014) Överenskommelser mellan regeringen och SKL inom hälso- och sjukvården – frivilligt att delta men svårt att tacka nej, RiR 2014:20, s. 70.

¹¹³ Riksrevisionen (2017) Staten och SKL – en slutrapport om statens styrning på vårdområdet, 2017:3, s. 49.

¹¹⁴ Riksrevisionen (2014) Överenskommelser mellan regeringen och SKL inom hälso- och sjukvården – frivilligt att delta men svårt att tacka nej, RiR 2014:20, s. 70.

¹¹⁵ Statskontoret (2014) Överenskommelser som styrmedel, s. 32.

¹¹⁶ Riksrevisionen (2014) Överenskommelser mellan regeringen och SKL inom hälso- och sjukvården – frivilligt att delta men svårt att tacka nej, RiR 2014:20, s. 70.

¹¹⁷ Riksrevisionen (2017) Staten och SKL – en slutrapport om statens styrning på vårdområdet, RiR 2017:3, s. 51.

¹¹⁸ SOU 2021:89 s.143 och Riksrevisionen (2017) Staten och SKL – en slutrapport om statens styrning på vårdområdet, RiR 2017:3, s. 37.

inte integreras i den övriga verksamheten efter att en given överenskommelse upphört. Enligt Statskontoret är överenskommelser inte ett effektivt sätt att arbeta med tidsbegränsade projekt.¹¹⁹ Regionerna är stora organisationer och hälso- och sjukvårdsverksamheten komplex. Strävan att uppnå överenskommelsernas mål kan leda till kortsiktighet och tillfälliga lösningar på sammansatta problem. Risken finns därför att åtgärderna inriktas mot symptom, snarare än att bakomliggande orsaker.¹²⁰ Sättet att utforma och använda överenskommelser kan vidare begränsa och tränga undan regionernas långsiktiga förutsättningar att styra verksamheten på ett effektivt sätt. Enligt Statskontoret har kommunerna och regionerna historiskt haft problem med att inlemma insatser enligt överenskommelserna med planeringen av den ”ordinarie” verksamheten.¹²¹ Att medlen från överenskommelserna fördelas på årsbasis kan försvåra regionernas och kommunernas långsiktiga planering.

Att delta i arbetet enligt en ingången överenskommelse är visserligen frivilligt för regioner och kommuner. Riksrevisionen har dock framhållit att det är svårt att avstå från ett möjligt statsbidrag.¹²² I praktiken är det närmast omöjligt för både SKR och regionen att stå utanför.¹²³ Härigenom har regeringen fått möjlighet att uppställa detaljerade krav utan att kommunsektorn förlorar sitt kommunala självstyre.¹²⁴ Genom hänvisning till den formella frivilligheten undgår regeringen att behöva tillämpa finansieringsprincipen.¹²⁵ Riksrevisionen har vidare påpekat att överenskommelserna kommit att innebära att tillfälliga riktade statsbidrag normaliserats inom hälso- och sjukvårdssektorn.

Det stora antalet överenskommelser med olika villkor och krav kan vara svårhanterligt för regioner och kommuner, särskilt i mindre sådana. Varje nytillkommen överenskommelse kan innebära en acku-

¹¹⁹ Å andra sidan har utredningen under sitt arbete erfarit att överenskommelsernas icke-permanenta form kan framstå som välförenligt med syftet att rikta fokus mot en viss fråga eller problemområde.

¹²⁰ Riksrevisionen (2014) Överenskommelser mellan regeringen och SKL inom hälso- och sjukvården – frivilligt att delta men svårt att tacka nej, RiR 2014:20, s. 71.

¹²¹ Statskontoret (2014) Överenskommelser som styrmedel, s. 28.

¹²² Riksrevisionen (2014) Överenskommelser mellan regeringen och SKL inom hälso- och sjukvården – frivilligt att delta men svårt att tacka nej, RiR 2014:20, s. 70.

¹²³ Utredningen har dock erfarit att SKR under hösten 2022 valt att avböja medel för ökat antal vårdplatser inom överenskommelsen Nära vård.

¹²⁴ Riksrevisionen (2014) Överenskommelser mellan regeringen och SKL inom hälso- och sjukvården – frivilligt att delta men svårt att tacka nej, RiR 2014:20, s. 11.

¹²⁵ Riksrevisionen (2014) Överenskommelser mellan regeringen och SKL inom hälso- och sjukvården – frivilligt att delta men svårt att tacka nej, RiR 2014:20, s. 69.

mulerande belastning.¹²⁶ Regionerna upplever inte att överenskommelserna är samordnade.¹²⁷ Det finns exempelvis ingen viktning eller prioritering mellan dem. Överblicken försämras ju fler överenskommelser som föreligger parallellt. Statskontoret har påpekat att det kan förekomma överlappning genom att olika överenskommelser tar sikte på samma område.¹²⁸

De olika överenskommelsernas konstruktioner skiljer sig åt sinsemellan, vilket kan leda till merarbete för ett samlat genomförande i kommuner och regioner.¹²⁹ Det förekommer att krav i överenskommelserna motsvaras av formuleringar som redan uttrycks i tillämpliga föreskrifter och det har förekommit att sådana krav är lägre ställda i överenskommelse än i föreskrift. Att i överenskommelser skapa incitament för följsamhet mot vissa föreskriftsbaserade krav innebär, enligt Statskontoret, en risk för att andra krav prioriteras ned.

9.10 Avslutande kommentarer

SKR verkar som samverkansaktör på alla nivåer, från överläggningar med statsråd till samråd med statliga myndigheter vid ändringar i formulär till blanketter. SKR spelar således en roll i samverkan både på den politiska nivån och i konkreta sakfrågor. Utredningen redovisar sina bedömningar vad gäller SKR i kapitel 12.

¹²⁶ Riksrevisionen (2014) Överenskommelser mellan regeringen och SKL inom hälso- och sjukvården – frivilligt att delta men svårt att tacka nej, RiR 2014:20, s. 69.

¹²⁷ Riksrevisionen (2014) Överenskommelser mellan regeringen och SKL inom hälso- och sjukvården – frivilligt att delta men svårt att tacka nej, RiR 2014:20, s. 71.

¹²⁸ Statskontoret (2014) Överenskommelser som styrmedel, s. 20.

¹²⁹ Se t.ex. Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2013) Statens styrning av vården och omsorgen med prestationsbaserad ersättning, 2013:8, s. 12.

10 Kartläggning av samverkan i kris och krisberedskap

I detta kapitel redogör utredningen inledningsvis för vissa grundläggande begrepp och den grundläggande regleringen vad gäller kris och krisberedskap. Därefter kommer en redogörelse för olika samverkansaktörer och samverkansformer i kris. Slutligen redogör utredningen för statens samverkan med kommunsektorn under några kriser från senare år, däribland covid 19-pandemin, de stora skogsbränderna på flera håll i landet 2018 och flyktingkrisen 2015.

10.1 Allmänt om krisberedskap och civilt försvar

I detta avsnitt redogör utredningen för vissa centrala begrepp såsom bl.a. kris (fredstida krissituation), krisberedskap, civilt försvar och det geografiska områdesansvaret. I avsnittet finns också en kortfattad beskrivning av den grundläggande regleringen på detta område.

10.1.1 Grundläggande begrepp

I 6 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap finns en definition av begreppet fredstida krissituation. Med begreppet avses situationer som avviker från det normala, drabbar många människor, stora delar av samhället eller hotar grundläggande värden, innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner, och kräver samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer.

Även s.k. extraordinära händelser omfattas av krisberedskapen. Detta definieras i 1 kap. 4 § LEH som en händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för

en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller en region.

Den fredstida krisberedskapen kan beskrivas som förmågan att förebygga, motstå och hantera krissituationer. Förmågan byggs upp i den ordinarie verksamheten genom bland annat utbildning, övning samt genom den organisation och de strukturer som skapas före, under och efter en kris. Beredskapen att hantera fredstida krissituationer bygger på att det finns en ständig beredskap att agera hos myndigheter, kommuner och regioner. Krisberedskapen omfattar därmed operativ verksamhet i fred.

Den svenska krishanteringssystemet bygger på tre principer för krishantering, ansvars-, närhets- och likhetsprinciperna som slagits fast i bl.a. olika utredningar, propositioner och andra förarbeten.¹ Ansvarsprincipen innebär att den som har ansvar för en verksamhet i normala situationer också har motsvarande ansvar vid en kris. Närhetsprincipen innebär att samhällsstörningar ska hanteras där de inträffar och av de som är närmast berörda och ansvariga. Likhetsprincipen innebär att verksamheten ska fungera som vid normala förhållanden, så långt det är möjligt.

Totalförsvaret är den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Den består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar).² Det civila försvaret är den verksamhet som myndigheter, kommuner och regioner samt enskilda, företag och det civila samhället bedriver för att förbereda Sverige för krig. I fredstid omfattar det civila försvaret beredskapsplanering och för- mågehöjande åtgärder. Under höjd beredskap och då ytterst krig ut- görs verksamheten av nödvändiga åtgärder för att upprätthålla målet för civilt försvar.³

Krisberedskapssystemet ryms inom den ordinarie förvaltningsstrukturen. Det innebär bland annat att inga särskilda lagar träder in vid fredstida kriser innan höjd beredskap inträder. Regeringen anser i likhet med Försvarsberedningen att ett starkt totalförsvaret bidrar till att förstärka den fredstida krisberedskapen. Arbetet med krisberedskap och totalförsvaret blir därför ömsesidigt förstärkande.⁴

Det geografiska områdesansvaret finns och utövas samtidigt i den svenska krisberedskapen på nationell, högre regional, regional och

¹ Se bl.a. prop. 2001/02:10, prop. 2007/08:92, prop. 2013/14:144 och prop. 2020/21:30.

² 1 § lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap.

³ Prop. 2020/21:30 s. 89.

⁴ Prop. 2020/21:30 s. 127.

lokal nivå. Regeringen har ansvaret på den nationella nivån. De civilområdesansvariga länsstyrelserna har fr.o.m. den 1 oktober 2022 ett geografiskt områdesansvar inom det civila försvaret för den högre regionala nivån som civilområdena utgör.⁵ Länsstyrelsen är geografiskt områdesansvarig på den regionala nivån och har därför en sammanhållande och stödjande roll inom krisberedskap och civilt försvar i länet, medan kommunerna har det geografiska områdesansvaret på lokal nivå.⁶ Områdesansvaret kan beskrivas så att det inom ett geografiskt område ska finnas ett organ som verkar för inriktning, prioritering och samordning av tvärspektoriella åtgärder som behöver vidtas i en krissituation.⁷ Ansvaret på nationell och kommunal nivå har en politisk dimension, medan länsstyrelsens geografiska områdesansvar för lednings- och samordningsuppgifter i grunden är en statlig administrativ fördelning av regeringens ansvar. Det politiska ansvaret för länsstyrelsens åtgärder bärs därmed ytterst av regeringen.⁸ Mer om respektive aktörs ansvar, se avsnitt 10.2. Flera utredningar, utvärderingar och rapporter har vidare pekat på att det finns en gränsdragningsproblematik avseende regeringens, länsstyrelsernas och kommunernas geografiska områdesansvar, dels mellan respektive nivå, dels i förhållande till andra aktörer. Flera kriser har visat att det finns utmaningar med ansvarsprincipen och det geografiska områdesansvaret, inte minst covid 19-pandemin (mer om detta i avsnitt 10.5.1).⁹

Med räddningstjänst avses de räddningsinsatser som staten eller kommunen ska ansvara för vid olyckor och överhängande fara för olyckor för att hindra och begränsa skador på människor, egendom eller miljö. Lagen om skydd mot olyckor är den centrala lagstiftningen för såväl kommunernas räddningstjänst som den statliga räddningstjänsten. Lagen syftar till att i hela landet bereda människors liv och hälsa samt egendom och miljö ett med hänsyn till de lokala förhållandena tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor. I regeringens proposition Totalförsvaret 2021–2025 (prop. 2020/21:30) framgår att de kommunala räddningstjänsterna är en viktig del av den samlade

⁵ Landets 21 länsstyrelser har delats in i sex civilområden. I varje civilområde ingår mellan två och sju länsstyrelser. Av 7 a § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion framgår att länsstyrelserna i Norrbottens, Örebro, Stockholms, Östergötlands, Västra Götalands och Skåne län är civilområdesansvariga länsstyrelser. Se också 7 § förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser.

⁶ Se bl.a. prop. 2022/23:45 s. 17, 7 § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion och 2 kap. 7 § LEH.

⁷ Se prop. 2005/06:133 s. 108.

⁸ Prop. 2007/08:92 s. 14.

⁹ Se bl.a. SOU 2022:10 s. 297 f., 302 och 321.

förmågan vad gäller skyddet av civilbefolkningen men att de i dag i allt väsentligt är dimensionerade för uppgifter i fredstid. Det finns därför enligt regeringen behov av ett fördjupat underlag om hur de kommunala räddningstjänsterna på ett säkert och effektivt sätt ska kunna hantera olika konsekvenser av väpnade angrepp på civilbefolkningen och samhället i övrigt. MSB fick mot den bakgrunden i uppdrag att ta fram dimensionerande planeringsföresättningar för kommunal räddningstjänst under höjd beredskap.¹⁰

10.1.2 Den grundläggande regleringen

I grundlag finns särskilda regler som gäller sådana kriser som ingår i begreppen krig och krigsfara i 15 kap. RF. Specialregler för krig och krigsfara finns även i flera lagar och förordningar. Däremot saknas det särskilda regler i grundlag om vad som gäller i civila, eller fredstida, kriser.¹¹ Det finns inte heller i Sverige några regler om undantagstillstånd som finns i en del andra länder. Civila kriser får alltså hanteras med stöd av samma allmänna grundlagsregler om normgivning, beslutsprocess och styrning som gäller under normala förhållanden. Detta innebär t.ex. att föreskrifter om befogenheter och åligganden för kommuner och regioner ska ha stöd i lag.

Med utgångspunkt i de förslag som lämnades i betänkandet Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25) har en ny reglering och struktur införts i fråga om statliga myndigheters krisberedskap och uppgifter inom det civila försvaret. Den nya regleringen återfinns huvudsakligen i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap samt i förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser. Den nya strukturen innebär bl.a. att en ny regional nivå inom det civila försvaret införts. Länen har delats upp i sex civilområden, där en länsstyrelse per område utsetts till civilområdesansvarig. Detta innebär nya uppgifter för de utpekade länsstyrelserna och att övriga länsstyrelser verkar i en ny struktur. Länsstyrelsen är geografiskt områdesansvarig på regional nivå och har en sammanhållande och stödande roll inom krisberedskap och civilt försvar i

¹⁰ Se MSB (2023) Dimensionerande planeringsföresättningar för kommunal räddningstjänst under höjd beredskap. Svar på regeringsuppdrag Ju 2022/02313.

¹¹ I betänkandet Stärkt konstitutionell beredskap (SOU 2023:75) föreslås att särskilda regler om normgivning i allvarliga fredstida krissituationer ska införas i regeringsformen.

det egna länet.¹² Strukturefformen innebär också att beredskapssektorer, sektorsansvariga myndigheter och nya beredskapsmyndigheter införts (mer om dessa i avsnitt 10.2.7).

I betänkandet Struktur för ökad motståndskraft lämnades även förslag till en ny lag om kommuners och regioners beredskap i fredstid och under höjd beredskap. Förslaget fick dock omfattande kritik från vissa remissinstanser och den nuvarande regleringen i LEH är därför föremål för en ny översyn. En särskild utredare ska göra överväganden om kommuners och regioners grundläggande ansvar och huvudsakliga uppgifter inför och under fredstida kriser och höjd beredskap.¹³ Kommunsektorn var framför allt kritisk till att utredningen inte gjort någon utvärdering av den nuvarande lagstiftningen eller någon analys av utvecklingsbehoven och lyfte behovet av förstärkt finansiering.

I förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap finns bestämmelser om uppgifter som statliga myndigheter under regeringen har dels inför och vid fredstida krissituationer, dels inför och vid höjd beredskap. För länsstyrelserna finns särskilda bestämmelser i förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap. Förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser innehåller bestämmelser om de länsstyrelser som är ansvariga för ett civilområde och deras uppgifter inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap.

För kommuner och regioner regleras ansvaret för krisberedskapen i LEH och i FEH. Där anges vilka åtgärder kommuner och regioner ska vidta inför och vid fredstida krissituationer och inför höjd beredskap. Bestämmelserna i lagen syftar till att kommuner och regioner ska minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. Kommuner och regioner ska därigenom också uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar. Av 2 kap. 1 § LEH framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om risk- och sårbarhetsanalyser samt planer för hanteringen av extraordinära händelser.¹⁴

I fråga om förberedelser för och verksamhet under extraordinära händelser i fredstid innehåller 2 kap. LEH generella bestämmelser om analys och planering (krav på risk- och sårbarhetsanalyser), kris-

¹² Se 7 § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

¹³ Dir. 2023:51.

¹⁴ I 12 § FEH anges att MSB får meddela sådana närmare föreskrifter.

ledningsnämnd, geografiskt områdesansvar för kommuner, utbildning och övning av förtroendevalda och anställd personal samt om rapporteringsskyldighet till staten.

När det gäller kommuners och regioners förberedelser för och verksamhet under höjd beredskap innehåller 3 kap. LEH generella bestämmelser om förberedelser, ledningsansvar, lokal kristidsverksamhet, geografiskt områdesansvar för kommuner samt om rapporteringsskyldighet till staten. I fråga om förberedelser föreskrivs i 3 kap. 1 § LEH att kommuner och regioner ska vidta de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap (beredskapsförberedelser). Därutöver föreskrivs i 4 § FEH att varje kommun och region ska ha de planer som behövs för verksamheten under höjd beredskap, och att dessa planer ska innehålla uppgifter om den verksamhet som är avsedd att bedrivas under höjd beredskap. Av planerna ska enligt samma bestämmelse också krigsorganisationen framgå, den personal som ska tjänstgöra i denna och vad som i övrigt behövs för att kommunen eller regionen ska kunna höja sin beredskap och bedriva verksamheten under höjd beredskap.

I 4 kap. LEH finns bestämmelser om bistånd mellan kommuner och regioner samt stöd till enskilda. 5 kap. LEH innehåller bl.a. bestämmelser om statlig ersättning till kommuner och regioner.

Kommuner och regioner ska vid höjd beredskap vidta de särskilda åtgärder i fråga om planering och inriktning av verksamheten, tjänstgöring och ledighet för personal samt användning av tillgängliga resurser som är nödvändiga för att de under rådande förhållanden ska kunna fullgöra uppgifter inom totalförsvaret.¹⁵ Därutöver finns särskilda förfarandebestämmelser i lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

10.2 Samverkansaktörer

Även i kristider tillämpas den svenska förvaltningsmodellen. Myndigheter, kommuner och regioner har kvar sina uppgifter. Det svenska krishanteringssystemet bygger på de tre principer för krishantering, som nämnts i avsnitt 10.1.1, dvs. ansvars-, närhets- och likhetsprincipen. Den som har ett geografiskt områdesansvar övertar inte an-

¹⁵ 7 § lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap.

svaret från någon annan aktör, utan samtliga aktörer behåller som en följd av ansvarsprincipen, ansvaret för sitt respektive verksamhetsområde.

10.2.1 Regeringen

Regeringen är geografiskt områdesansvarig på den nationella nivån. Regeringens uppgift är bl.a. att ansvara för den övergripande samordningen, prioriteringen och inriktningen av samhällets krisberedskap. En av regeringens uppgifter är också att på övergripande nivå säkerställa en effektiv krishantering och att effektivt och trovärdigt kommunicera med allmänhet och media. Regeringen har delegerat delar av den operativa verksamheten till myndigheterna. Det nationella områdesansvaret under en kris innefattar därmed de samlade krishanteringsåtgärder som regeringen, med stöd av Regeringskansliet eller genom förvaltningsmyndigheterna, utövar.¹⁶ MSB har enligt sin instruktion ett särskilt uppdrag att stödja berörda myndigheters samordning av åtgärder vid en fredstida kris eller vid höjd beredskap.¹⁷

10.2.2 De civilområdesansvariga länsstyrelserna

De sex civilområdesansvariga länsstyrelserna har ett geografiskt områdesansvar för sitt område när det gäller civilt försvar.¹⁸ Ansvaret avser uppgifter inför och vid höjd beredskap. Inför höjd beredskap ska de civilområdesansvariga länsstyrelserna inom civilområdet verka för att totalförsvaret under höjd beredskap har en enhetlig inriktning. Som högsta civila totalförsvarsmyndigheter inom civilområdet, ska de verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås vid höjd beredskap.¹⁹

¹⁶ Prop. 2007/08:92 s. 14.

¹⁷ 7 § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

¹⁸ Indelningen motsvarar den för statliga myndigheter i förordningen (2022:593) om vissa förvaltningsmyndigheters regionala indelning (se också avsnitt 4.1).

¹⁹ 8 och 9 §§ förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser. Det kan noteras att det mandat som gavs åt de civilområdesansvariga länsstyrelserna vid höjd beredskap var svagare än vad som föreslogs i betänkandet Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25), bl.a. vad gäller särskilt föreskriftsbemyndigande under höjd beredskap och krig.

Sedan den 1 oktober 2022 är det vidare enbart de civilområdesansvariga länsstyrelserna som får ta över ansvaret för kommunal räddningstjänst vid särskilt omfattande räddningsinsatser.²⁰

10.2.3 Länsstyrelserna

Av länsstyrelseinstruktionen framgår att länsstyrelsen är geografiskt områdesansvarig myndighet med uppgifter enligt förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap (se vidare om dessa uppgifter i avsnitt 10.3.1). Enligt den sistnämnda förordningen ska länsstyrelsen som högsta civila totalförsvarsmyndighet inom länet verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås vid höjd beredskap och att verksamhet hos civila myndigheter och andra civila organ som har betydelse för försvarsansträngningarna bedrivs med en enhetlig inriktning.²¹ Av instruktionen framgår vidare att länsstyrelsen genom sin verksamhet ska minska sårbarheten i samhället, bevaka att risk- och beredskapshänsyn tas i samhällsplaneringen samt utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter under fredstida krissituationer och höjd beredskap.²² Länsstyrelserna har på uppdrag av regeringen tagit fram en vägledning för utövandet av länsstyrelsens geografiska områdesansvar.²³

10.2.4 Kommunerna

Kommunerna har det geografiska områdesansvaret på lokal nivå. Detta formuleras olika beroende på om det gäller under extraordinära händelser i fredstid eller förberedelser för och verksamhet under höjd beredskap. Kommunerna ska enligt LEH inom sitt geografiska område i fråga om extraordinära händelser i fredstid verka för att olika aktörer i kommunen samverkar och uppnår samordning i planerings- och förberedelsearbetet och för att de krishanteringsåtgärder som vidtas av olika aktörer under en sådan händelse samordnas.²⁴ Kommunstyrelsen ska under höjd beredskap verka för att den verk-

²⁰ Tidigare kunde detta ankomma på alla länsstyrelser. Se 4 kap. 10 § LSO och 4 kap. 33 § förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor.

²¹ 6 § förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap.

²² 7 § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

²³ Länsstyrelsen i Uppsala län (2019) Länsstyrelsens geografiska områdesansvar – vägledning för utövande.

²⁴ 2 kap. 7 § LEH.

samhet som bedrivs i kommunen av olika aktörer samordnas och för att samverkan kommer till stånd mellan dem som bedriver verksamheten.²⁵ I enlighet med ansvarsprincipen ansvarar kommunerna också under kris för t.ex. äldreomsorg, vattenförsörjning, räddningstjänst och skola.

Kommunerna ska rapportera vissa uppgifter till länsstyrelsen (mer om detta i avsnitt 10.3.1).²⁶

10.2.5 Regionerna

Regionerna har i motsats till kommunerna inte något geografiskt områdesansvar. Men precis som kommunerna ska de i kristider fortsatt ansvara för sin ordinarie verksamhet, bl.a. hälso- och sjukvård. Regioner ska inom sina ansvarsområden kunna förebygga, motstå och hantera kriser och olyckor av varierande art och omfattning, såväl vid fredstida förhållanden som under höjd beredskap och ytterst krig. Regionerna har också en viss rapporteringsskyldighet till staten (Socialstyrelsen, MSB och länsstyrelsen).²⁷

10.2.6 MSB

MSB har enligt sin instruktion²⁸ ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. Ansvaret avser åtgärder före, under och efter en olycka, kris, krig eller krigsfara. Myndigheten ska utveckla och stödja samhällets beredskap mot olyckor och kriser och vara pådrivande i arbetet med förebyggande och sårbarhetsreducerande åtgärder. Myndigheten ska också arbeta med och verka för samordning mellan berörda samhällsaktörer för att förebygga och hantera olyckor, kriser och konsekvenser av krig och krigsfara. Myndigheten ska i samverkan med bl.a. myndigheter, kommuner och regioner, identifiera

²⁵ 3 kap. 4 § LEH.

²⁶ Enligt 4 § förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap ska länsstyrelsen följa upp kommunernas tillämpning av LEH samt årligen till MSB rapportera vilka beredskapsförberedelser som kommuner – och regioner – vidtagit inför en kris och samtidigt redovisa en bedömning av effekten av de vidtagna förberedelserna. Länsstyrelsen ska vidare årligen till MSB och den länsstyrelse som är civilområdesansvarig rapportera vilka beredskapsförberedelser som kommuner – och regioner – vidtagit inför höjd beredskap och samtidigt redovisa en bedömning av effekten av de vidtagna förberedelserna.

²⁷ Se 2 kap. 9 § och 3 kap. 5 § LEH samt 7 § FEH.

²⁸ Förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

och analysera sådana sårbarheter, hot och risker i samhället som kan anses vara särskilt allvarliga. MSB är vidare sektorsansvarig myndighet för beredskapssektorn Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen (mer om detta i avsnitt 10.2.7).

MSB har till stöd för andra aktörer bl.a. tagit fram Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar. Enligt MSB är detta ett aktörsgemensamt ramverk för samverkan och ledning. Innehållet i ramverket ska enligt MSB göra det enklare att samverka med varandra, dela lägesbilder samt åstadkomma gemensam inriktning och samordning inför och under samhällsstörningar vid fred och krig.²⁹

10.2.7 Andra förvaltningsmyndigheter

I samband med att den nya strukturen för civilt försvar och krisberedskap trädde i kraft den 1 oktober 2022 infördes 10 beredskapssektorer. 39 myndigheter samt de 21 länsstyrelserna pekades ut som beredskapsmyndigheter. Beredskapssektorernas indelning och vilka beredskapsmyndigheter som är s.k. sektorsansvariga myndigheter framgår av en bilaga till förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap och redovisas nedan.

Tabell 10.1 Förteckning över beredskapssektorernas indelning

Beredskapssektor	Sektorsansvarig myndighet	Övriga myndigheter som ingår i beredskapssektorn
Ekonomisk säkerhet	Försäkringskassan	Arbetsförmedlingen Pensionsmyndigheten Riksgäldskontoret Skatteverket Statens servicecenter Utbetalningsmyndigheten
Elektroniska kommunikationer och post	Post- och telestyrelsen	Affärsverket svenska kraftnät Myndigheten för samhällsskydd och beredskap Trafikverket
Energiförsörjning	Statens energimyndighet	Affärsverket svenska kraftnät Energimarknadsinspektionen Strålsäkerhetsmyndigheten

²⁹ Se <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/gemensamma-grunder--ramverk-for-samverkan-och-ledning/>, hämtad den 5 oktober 2023.

Beredskapssektor	Sektorsansvarig myndighet	Övriga myndigheter som ingår i beredskapssektorn
Finansiella tjänster	Finansinspektionen	Riksgäldskontoret
Försörjning av grunddata	Skatteverket	Bolagsverket Lantmäteriet Myndigheten för digital förvaltning
Hälsa, vård och omsorg	Socialstyrelsen	E-hälsomyndigheten Folkhälsomyndigheten Läkemedelsverket
Livsmedelsförsörjning och dricksvatten	Livsmedelsverket	Länsstyrelserna Naturvårdsverket Statens jordbruksverk Statens veterinärmedicinska anstalt
Ordning och säkerhet	Polismyndigheten	Domstolsverket Kriminalvården Kustbevakningen Säkerhetspolisen Tullverket Åklagarmyndigheten
Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	Kustbevakningen Länsstyrelserna Polismyndigheten Sjöfartsverket Strålsäkerhetsmyndigheten Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut
Transporter	Trafikverket	Luftfartsverket Sjöfartsverket Transportstyrelsen

Källa: Bilaga 2 till förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

Socialstyrelsen är t.ex. sektorsansvarig myndighet inom beredskapssektorn Hälsa, vård och omsorg. E-hälsomyndigheten, Folkhälsomyndigheten och Läkemedelsverket är beredskapsmyndigheter och ingår i beredskapssektorn. Socialstyrelsen ska som sektorsansvarig myndighet inom beredskapssektorn leda arbetet, stödja beredskapsmyndigheterna och verka för att samordning sker med andra aktörer inför och vid framtida kriser och höjd beredskap.

10.3 Samverkansformer i kris och krisberedskap

Nedan beskrivs översiktligt de metoder för att åstadkomma samverkan som staten använder när det gäller kris och krisberedskap, bl.a. föreskrifter i författning och uppdrag till myndigheter.

10.3.1 Författningsreglerad samverkan

Beredningskravet i regeringsformen gäller även i kristider

Beredningskravet i 7 kap. 2 § RF, som utredningen redogjort för i avsnitt 6.2.1, gäller även i kristider. Konstitutionsutskottet har framhållit att beredningskravet inte är lika för alla fall.³⁰ Beredningsrutinerna är endast i liten utsträckning reglerade i regeringsformen och det finns därför ett utrymme för flexibilitet och en möjlighet att anpassa rutinerna för allvarliga och brådskande fall. Det gäller t.ex. möjligheten till förkortad delningstid och förkortad tidsfrist för att lämna synpunkter på förslagen. Samtidigt är det viktigt att framhålla att beredningskravet är av väsentlig betydelse i samtliga ärenden i vilka regeringen fattar beslut, även i krissituationer då regeringen nödgas bereda ärenden av brådskande karaktär. Bestämmelserna som beskrivs i 7 kap. 2 § RF ska därmed tillmätas stor vikt. Utskottet ansåg vidare att det är särskilt viktigt att även under kriser, i möjligaste mån, bibehålla krav på såväl tidsfrister som lämpligt antal remissinstanser.

Det kan noteras att SKR, dock inga kommuner eller regioner, 2020 gavs möjlighet att yttra sig över förslagen i prop. 2019/20:155 Tillfälliga bemyndiganden i smittskyddslagen med anledning av det virus som orsakar covid-19. Den korta remisstiden och antalet och urvalet av remissinstanser kritiserades dock av Lagrådet. Ytterligare ett exempel då endast SKR valts ut, och bjöds in till ett remissmöte, gällde förslagen i prop. 2008/09:212 Influensa A(H1N1) som allmänfarlig sjukdom.

Förordningen om statliga myndigheters beredskap

I förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap finns bestämmelser om uppgifter som statliga myndigheter under regeringen har, dels inför och vid fredstida krissituationer, dels inför och vid

³⁰ Se bet. 2015/16:KU20 s. 479–480. Jfr bet. 2009/10:KU10 s. 76 f.

höjd beredskap. Av 9 § följer en skyldighet för myndigheter att samverka och stödja varandra vid en fredstida krissituation. I 10 §, som reglerar uppgifter inför och vid höjd beredskap, anges bl.a. att varje myndighet i sin verksamhet ska beakta totalförsvarets krav och att myndigheternas planering för totalförsvaret ska ske i samverkan med de övriga statliga myndigheter, kommuner, regioner, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda. Slutligen anges i 20 § att beredskapsmyndigheterna ska ha god förmåga att motstå hot och risker, förebygga sårbarheter, hantera fredstida krissituationer och genomföra sina uppgifter vid höjd beredskap. De ska även verka för att de övriga statliga myndigheter, kommuner, regioner, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda utvecklar sin förmåga i dessa avseenden.

Beredskapsmyndigheterna ska särskilt samverka med varandra, med berörda länsstyrelser och civilområdesansvariga länsstyrelser i deras roll som geografiskt områdesansvariga myndigheter och med de övriga statliga myndigheter, kommuner, regioner, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda.³¹

Närmare bestämmelser om länsstyrelsernas skyldighet att samverka i kris

Länsstyrelsen är som nämnts ovan geografiskt områdesansvarig på den regionala nivån.³² I förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap finns särskilda bestämmelser för länsstyrelsernas krisberedskap, inklusive bestämmelser om länsstyrelsernas skyldighet att samverka.

För att skapa nödvändig samordning ska länsstyrelsen enligt förordningen ha ett regionalt råd för krisberedskap, skydd mot olyckor och totalförsvaret. I rådet ska representanter för länsstyrelsen och berörda aktörer i krishanteringssystemet och totalförsvaret ingå.

Länsstyrelsen ska vidare ha förmåga att vid en allvarlig kris, som berör länet eller medför behov av samverkan med kommuner eller andra aktörer, omgående kunna upprätta en ledningsfunktion för bl.a. samordning och information.

³¹ Kommunernas skyldighet att samverka i vissa frågor framgår av deras geografiska områdesansvar, se 2 kap. 7 § och i 3 kap. 4 § LEH. Till detta kommer också kommunala myndigheters skyldighet att samverka enligt förvaltningslagen (se avsnitt 6.2.2).

³² 7 § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

Länsstyrelsen ska vara sammanhållande för krisberedskapen inom sitt geografiska område samt före, under och efter en kris verka för samordning och gemensam inriktning av de åtgärder som behöver vidtas. Länsstyrelsen ska särskilt

1. ansvara för att en samlad regional lägesbild sammanställs vid kris-situationer,
2. stödja de aktörer som är ansvariga för krisberedskapen i länet när det gäller planering, risk- och sårbarhetsanalyser samt utbildning och övning,
3. upprätta regionala risk- och sårbarhetsanalyser som ska kunna användas som underlag för egna och andra berörda aktörers krisberedskapsåtgärder,
4. följa upp kommunernas tillämpning av LEH,
5. årligen till MSB rapportera vilka beredskapsförberedelser som kommuner och regioner vidtagit inför en kris och samtidigt redovisa en bedömning av effekten av de vidtagna förberedelserna,
6. årligen till MSB och den länsstyrelse som är civilområdesansvarig enligt 7 a § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion rapportera vilka beredskapsförberedelser som kommuner och regioner vidtagit inför höjd beredskap och samtidigt redovisa en bedömning av effekten av de vidtagna förberedelserna,
7. verka för att den verksamhet som berörda aktörer bedriver inom länet när det gäller krisberedskap bidrar till att en grundläggande förmåga till civilt försvar uppnås, och
8. samverka med den länsstyrelse som är civilområdesansvarig och övriga länsstyrelser inom civilområdet för att bidra till det gemensamma arbetet inom civilområdet.

Länsstyrelsen ska också vid en kris verka bl.a. för att nödvändig samverkan inom länet och med närliggande län sker kontinuerligt och samordna verksamhet mellan kommuner, regioner och myndigheter.

Länsstyrelsen ska som högsta civila totalförsvarsmyndighet inom länet verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås vid höjd beredskap. Länsstyrelsen ska särskilt samordna de civila försvarsåtgärderna, verka för att sådan verksamhet hos civila myndigheter och andra

civila organ som har betydelse för försvarsansträngningarna bedrivs med en enhetlig inriktning och i samråd med Försvarsmakten och med den civilområdesansvariga länsstyrelsen verka för att det civila och det militära försvaret samordnas.

Enligt MSB:s regleringsbrev får medel från anslag 2:4 Krisberedskap användas för att delfinansiera länsstyrelsernas kostnader för att utveckla krisberedskapen och civilt försvar regionalt och lokalt. MSB har därför utlyst medel för ”sammanhållna projektet” år 2024–2026 som länsstyrelserna kan ansöka om. Finansieringen från anslaget ska omfatta aktiviteter som bl.a. syftar till att kommuner och regioner kan uppnå sina mål och uppgifter i överenskommelserna mellan MSB och SKR utifrån uppgifter i LEH (mer om dessa i avsnitt 10.3.4). Tidigare insatser har enligt länsstyrelserna gett effekter i form av ökad kompetens och utvecklad förmåga hos aktörerna i länet och nästan alla länsstyrelser har angett att samverkansformerna, förmågan till analys samt lägesrapportering i länen har blivit betydligt bättre, snabbare och smidigare.³³

Försvarsberedningen anser att de civilområdesansvariga länsstyrelsernas mandat som framgår av förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser behöver skärpas ytterligare och föreslår därför att dessa tillförs föreskriftsbemyndigande. Dessa länsstyrelser bör enligt beredningen ges ansvar för att samordna åtgärder inom det geografiska ansvarsområdet. Även i fred kan de civilområdesansvariga länsstyrelserna enligt beredningen ha behov att genom föreskrift driva på exempelvis planering och övriga förberedelser. Frågan om ett sådant bemyndigande bör enligt beredningen analyseras vidare.³⁴ Såvitt utredningen kan bedöma gäller beredningens förslag i förhållande till länsstyrelserna, inte till kommuner och regioner.

Kommuner och regioners rapporteringsskyldighet

Kommuner och regioner har enligt nuvarande reglering i LEH och FEH en skyldighet att rapportera vissa förhållanden till statliga myndigheter. Det handlar för det första om vilka förberedelser som dessa

³³ Se <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/finansiering/lansstyrelser-sammanhallna-projekt/> och <https://www.msb.se/sv/publikationer/anslag-24-krisberedskap--uppfoljning-2022--redovisning-av-uppdrag-i-msbs-regleringsbrev-for-2023/>, hämtad den 3 november 2023.

³⁴ Ds 2023:34 s. 118 ff. och s. 125 ff.

vidtagit inför extraordinära händelser samt om de beredskapsförberedelser som vidtagits och om de övriga förhållanden som har betydelse för det civila försvaret i kommunen. Detta ska varje kommun rapportera till länsstyrelsen och regionerna till Socialstyrelsen och MSB. Vilka omständigheter som därutöver ska rapporteras beror på om det är fråga om extraordinära händelser eller om höjd beredskap. Vid extraordinära händelser ska kommuner och regionerna lämna lägesrapporter och information om händelseutvecklingen. Varje kommun ska rapportera det ovanstående till länsstyrelsen och regionen ska rapportera till Socialstyrelsen och länsstyrelsen. Vid höjd beredskap ska kommunen hålla länsstyrelsen underrättad om beredskapsläget och de övriga förhållanden som har betydelse för det civila försvaret i kommunen. Regionen ska hålla Socialstyrelsen, MSB och länsstyrelsen underrättade om samma förhållanden.³⁵

10.3.2 Uppdrag till myndigheter

Regeringen kan genom uppdrag till myndigheter lämna stöd till kommuner och regioner i deras krisberedskapsarbete. Nedan anges några sådana exempel.

Regeringen gav 2021 ett flerårigt uppdrag till Socialstyrelsen att ta fram underlag m.m. samt att samordna, stödja, följa upp och utvärdera regionernas arbete med hälso- och sjukvårdens beredskap och planering inför civilt försvar. I uppdraget ingår bl.a. att Socialstyrelsen ska samordna och stödja regionernas arbete med hälso- och sjukvårdens beredskap. Vidare ska Socialstyrelsen följa upp och utvärdera överenskommelsen mellan staten och SKR om hälso- och sjukvårdens arbete med civilt försvar. Uppdraget ska genomföras i samarbete med regionerna, länsstyrelserna, SKR m.fl., delredovisas vid flera tillfällen och slutredovisas 2026.³⁶

Regeringen gav samma dag också Socialstyrelsen i uppdrag att utveckla särskilda prioriteringsprinciper för hälso- och sjukvården som omfattar vårdbehov, fördelning av vårdresurser och rationalisering (optimering) av utnyttjandet vid kris och krig. I uppdraget ingick även att ta fram en definition av begreppet katastrofmedicinsk bered-

³⁵ Se 2 kap. 9 § och 3 kap. 5 § LEH samt 2 § och 6–8 §§ FEH.

³⁶ Se regeringens beslut den 24 mars 2021 i ärende S2021/02921.

skap. Uppdraget skulle genomföras i samarbete med bl.a. regioner, kommuner, länsstyrelserna, SKR, Försvarsmakten och MSB.³⁷

Senare samma år fick Socialstyrelsen och länsstyrelserna i uppdrag att kartlägga den kommunala hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens beredskap samt identifiera och kartlägga kommunernas behov av stöd för den kommunala hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens arbete med krisberedskap och civilt försvar. Dialog skulle föras med SKR.³⁸ Socialstyrelsen har därefter fått andra uppdrag avseende kommunernas arbete med att stärka det civila försvaret inom socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård. Myndigheten fick bl.a. ett uppdrag i mars 2023 att fördela medel till kommunernas arbete med att stärka det civila försvaret inom socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård. Uppdraget innebär att betala ut statsbidrag till kommuner i syfte att ge förutsättningar för samtliga kommuner att analysera vilka behov som finns för att utveckla och stärka kommunernas planering och arbete med socialtjänstens och den kommunala hälso- och sjukvårdens civila försvar.³⁹

Regeringen gav i juni 2022 länsstyrelserna i uppdrag att utgöra ett regionalt stöd till kommunerna i deras arbete med den kommunala hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens krisberedskap och civilt försvar. Länsstyrelserna ska vidare bistå Socialstyrelsen med den information som myndigheten behöver för att följa utvecklingen av kommunernas beredskapsarbete inom hälso- och sjukvård och socialtjänst. Utgångspunkt i arbetet ska vara de redovisningar som Socialstyrelsen och länsstyrelserna har lämnat inom ramen för uppdraget om kartläggning och stöd av den kommunala hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens beredskap (S2021/05469). Vidare ska länsstyrelserna, utifrån det stödjande underlag som Socialstyrelsen tar fram, samordna och stödja kommunernas arbete genom att bidra till erfarenhets- och kunskapsutbyte mellan kommunerna på regional nivå. Uppdraget ska genomföras i samverkan med regionerna och SKR.

Den nya strukturen för samhällets krisberedskap och civilt försvar innebär en delvis ny reglering vad gäller rapportering och informationskyldighet under höjd beredskap. MSB och Försvarsmakten har under 2023 haft i uppdrag att, i samverkan med beredskapsmyndigheter, sektorsansvariga myndigheter, myndigheter med uppgifter inom det

³⁷ Se regeringens beslut den 24 mars 2021 i ärende S2021/02920.

³⁸ Se regeringens beslut den 8 juli 2021 i ärende S2021/05469.

³⁹ Se regeringens beslut den 16 mars 2023 i ärende S2023/00380.

militära försvaret, länsstyrelser, civilområdesansvariga länsstyrelser, kommuner och regioner pröva förmågan avseende rapportering och framtagande av samlade lägesbilder under höjd beredskap samt även att utveckla arbetsformer för sådan rapportering.⁴⁰

Regeringen kan också i kris ge ytterligare uppgifter till myndigheter som inbegriper samverkan. Under covid 19-pandemin beslutade regeringen ett stort antal uppdrag till olika myndigheter, bl.a. Socialstyrelsen, Folkhälsomyndigheten och länsstyrelserna. Nedan några exempel på sådana uppdrag om bl.a. lägesbilder och kommunikationsinsatser som omfattade samverkan med kommunsektorn.

Socialstyrelsen fick i mars 2020 i uppdrag att säkerställa tillgången till skyddsutrustning och annat sjukvårdsmaterial till följd av spridningen av covid-19 (S2020/01558/FS och S2020/01594/FS). Länsstyrelserna inkom därefter med en hemställan till regeringen, med en begäran om bemyndigande att mäkla resurser. Av hemställan framgår att Socialstyrelsen, MSB, länsstyrelserna och SKR kommit överens om en samordningsprocess som syftade till att Socialstyrelsen skulle få en heltäckande bild av läget i kommuner och regioner samt uppfattning om behovet av stöd gällande sjukvårdsmaterial och skyddsutrustning. Samordningsprocessen innebar att länsstyrelserna skulle bistå Socialstyrelsen med att samla in underlag från kommuner, bedöma läget och inom ramen för sitt geografiska områdesansvar och utgöra en plattform för att mäkla resurser mellan kommunerna. Om behoven inte tillgodosetts skulle länsstyrelserna överlämna sin bedömning till Socialstyrelsen för beslut om eventuella åtgärder.

Regeringen ansåg att möjligheten att vidta åtgärder när det gäller specifikt sjukvårdsmaterial och skyddsutrustning till kommunerna borde förtydligas. Regeringen kompletterade därför förordningen (2020:126) om fördelning av sjukvårdsmaterial till följd av spridningen av sjukdomen covid-19 med bestämmelser om att även en länsstyrelse får begära in uppgifter från regioner och kommuner om den personliga skyddsutrustning och det provtagningsmaterial som respektive region eller kommun har tillgång till och att en länsstyrelse inom sitt geografiska område får verka för samordning av den aktuella utrustningen. Regeringen gav också länsstyrelserna i april 2020 i uppdrag att bistå Socialstyrelsen i arbetet med att samordna kommunernas

⁴⁰ Regeringens beslut den 7 juli 2022 i ärende Ju2022/02410. MSB och Försvarsmakten ska redovisa slutsatserna från arbetet senast den 1 april 2024.

lägesbilder och behov av skyddsutrustning och sjukvårdsmaterial. Uppdraget skulle utföras i samarbete med MSB och SKR.⁴¹

Länsstyrelserna fick i juni 2020 i uppdrag av regeringen att samordna lägesbilder av kommunernas bedömningar av eventuell risk för social problematik och utsatthet med anledning av konsekvenser av covid 19-pandemin samt kommunernas beskrivning av vidtagna eller planerade åtgärder. Uppdraget skulle utföras i samverkan med Socialstyrelsen och i samråd med SKR samt andra relevanta aktörer.

Regeringen gav i november 2020 Folkhälsomyndigheten, MSB och länsstyrelserna i uppdrag att samordna, stärka och utveckla kommunikationsinsatserna riktade till allmänheten med anledning av covid 19-pandemin (S2020/08106). Enligt beslutet skulle myndigheterna bl.a. utarbeta och genomföra förstärkta kommunikationsinsatser för att öka efterlevnaden av de råd och restriktioner som utfärdats för att minska smittspridningen av covid-19. Uppdraget skulle samordnas av MSB och i genomförandet av uppdraget skulle myndigheterna samverka med bl.a. företrädare för regionerna och kommunerna. I december 2021 ändrade regeringen uppdraget på så sätt att det lokala och regionala perspektivet förtydligades. De kommunikationsinsatser som särskilt riktades till de grupper där smittspridningen ökade eller riskerade att öka, skulle i större utsträckning präglas av den regionala och lokala kännedomen.⁴²

Den 8 december 2020 gav regeringen länsstyrelserna i uppdrag att bistå regionerna i att genomföra vaccination mot covid-19 (S2020/09217). Uppdraget innebar bl.a. att länsstyrelserna skulle anpassa och sprida information till allmänheten kring vaccinet, vaccinationsprocessen och vart den enskilde kunde vända sig för att bli vaccinerad samt vilka riktlinjer som gällde för denna vaccinationsverksamhet. Uppdraget innebar även att länsstyrelserna skulle samordna kommunikationen om vaccineringen med den kommunikation om pandemin som pågick nationellt och regionalt.

Regeringen gav i september 2021 länsstyrelserna i uppdrag att i samarbete med regionerna bistå i arbetet att nå en högre vaccinations-täckning mot covid-19 (S2021/06455). Senare samma år ändrades uppdraget på så vis att länsstyrelserna bl.a. fick i uppdrag att, baserat på information från Folkhälsomyndigheten och i samarbete med regionerna, anpassa och sprida information till allmänheten kring vaccin

⁴¹ Regeringens beslut den 3 april 2020 i ärende S2020/02676/SOF.

⁴² Regeringens beslut den 22 december 2021 i ärende S2020/08106.

mot covid-19, vaccinationsprocessen, vart den enskilde kunde vända sig för att bli vaccinerad samt vilka riktlinjer som gällde för denna vaccinationsverksamhet. Länsstyrelserna skulle dessutom, där det var relevant, samordna kommunikationen om vaccinering med den kommunikation om pandemin som pågick nationellt och regionalt.

10.3.3 Nationella samordnare

Det finns exempel på nationella samordnare som har förordnats under pågående kris.

Ett exempel är de regionala varselsamordnare som utnämndes i spåren av den globala finanskrisen och de stora varslen inom fordonsindustrin under hösten 2008. Regeringen lämnade, genom särskilda regeringsbeslut, under perioden oktober 2008–februari 2009 särskilda samordningsuppdrag till landshövdingar och regionala politiska företrädare runt om i landet.⁴³ I samordnarnas uppgift ingick att till regeringen redovisa utvecklingen av arbetet i berörda kommuner och i länet. Uppdragen upphörde i augusti 2010.⁴⁴

Ett annat exempel är de nationella flyktingsamordnare som regeringen tillsatte 2014, som ett internt organ inom Regeringskansliet. Enligt Riksrevisionen fanns behov av att snabbt förmå kommunerna att ta emot fler flyktingar och det fanns inte tid för någon mer genomgripande översyn av hela systemet. I stället syftade uppdraget till att bidra till att det rådande systemet, trots fel och brister, fungerade så bra som möjligt.⁴⁵

Ytterligare ett exempel är den nationella vaccinsamordnare regeringen förordnade under covid 19-pandemin, som skulle säkerställa tillgången till vacciner mot covid-19. Enligt direktiven skulle samordnaren bl.a. samråda med regionerna och SKR, men samordningsuppdraget var som sådant inte riktat särskilt mot kommuner och regio-

⁴³ Se t.ex. regeringens beslut den 2 oktober 2008 i ärende N2008/6360/RT.

⁴⁴ Inom Regeringskansliet tillsattes samtidigt en statssekreterargrupp för att underlätta dialogen mellan regeringen och de regionala samordnarna. Statskontoret ifrågasatte i sin uppföljning om utnämningen av dessa samordnare verkligen stärkte den samordning som regeringen ville få till stånd och menade att länsstyrelserna redan hade ett starkt mandat att agera i länen. Större delen av det arbete som initierades och bedrevs av de regionala samordnarna i de län som drabbades hårt av krisen hade därför troligen enligt Statskontoret kommit till stånd i många län utan att regeringen hade utnämnt landshövdingar och regionala politiska företrädare till regionala samordnare. Se Statskontoret (2011) Samordning av varselsatser under finanskrisen åren 2008 och 2009, 2011:11.

⁴⁵ Riksrevisionen (2016) Nationella samordnare som statligt styrmedel, RiR 2016:5, s. 19 f.

ner.⁴⁶ Regeringen utsåg vidare under en period en testkoordinator för att samordna dialogen med regionerna för storskalig testning av pågående infektion för under en tid.⁴⁷

10.3.4 Överenskommelser om krisberedskap och civilt försvar

Bestämmelserna i LEH syftar till att kommuner och regioner ska minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. Kommuner och regioner ska därigenom också uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar.

I LEH anges att kommuner och regioner ska få ersättning av staten för kostnader för förberedande uppgifter som de utför enligt lagen. Även vissa övergripande principer för statens finansiering kommer till uttryck direkt i LEH.⁴⁸ I FEH föreskrivs dels att den ersättning som kommunerna får enligt LEH bestäms och betalas ut av MSB inom ramen för vad regeringen årligen beslutar, dels att den ersättning som regionerna får enligt LEH bestäms och betalas ut av Socialstyrelsen, för verksamheter inom Socialstyrelsens ansvarsområde, inom ramen för vad regeringen beslutar. För övrig verksamhet bestämmer MSB om ersättningen och betalar ut den inom ramen för vad regeringen beslutar.⁴⁹

Det finns sedan lång tid tillbaka en etablerad ordning som innebär att staten återkommande ingår överenskommelser med SKR om kommuners och regioners krisberedskap och arbete med civilt försvar.⁵⁰ I avsnitt 9.3.2 och 9.3.3 finns en beskrivning av de överenskommelser som Socialdepartementet respektive MSB ingått med SKR för 2023. I januari 2024 tecknades två nya överenskommelser mellan MSB och SKR. Överenskommelserna reglerar villkor och ersättning för kommuners respektive regioners arbete med krisberedskap och civilt försvar under perioden 2024–2026. I de nya överenskommelserna uttrycks det generellt att det ligger i såväl kommunernas och regionernas som statens intresse att krisberedskapen och det civila försvaret utvecklas på ett effektivt sätt. En viktig förutsättning för det är att staten ger

⁴⁶ Se dir. 2020:59, SOU 2022:3 och SOU 2022:60.

⁴⁷ Statskontoret (2020) Förvaltningsmodellen under coronapandemin, s. 37 f. med vidare hänvisningar.

⁴⁸ 5 kap. 1 § LEH. Persson beskriver det som att bidrag till kommuner grundas på lagstiftning från riksdagen, se Persson (2012) Specialdestinerade statsbidrag till kommuner ur rättslig synvinkel, s. 75.

⁴⁹ 10 och 11 §§ FEH.

⁵⁰ Bakgrunden till detta finns beskrivet i prop. 2005/06:133 s. 100.

stöd till kommunernas och regionernas arbete med krisberedskap och höjd beredskap.

Utredningen om kommuners och regioners grundläggande ansvar inför och under fredstida kriser och höjd beredskap har bl.a. i uppdrag att analysera om det är ändamålsenligt och effektivt med överenskommelser mellan staten och SKR i fråga om kommuners och regioners förberedande uppgifter inför fredstida kriser och höjd beredskap. I det sammanhanget ska utredningen även analysera om det kan finnas alternativ till nämnda överenskommelser när det gäller möjligheterna att på ett ändamålsenligt och effektivt sätt kunna tillföra statliga medel till kommuner och regioner för genomförandet av denna typ av förberedande uppgifter.⁵¹

Överenskommelse om kommunernas arbete med krisberedskap och civilt försvar 2024–2026

Överenskommelsen reglerar villkor för och ersättning till kommunernas arbete med krisberedskap och civilt försvar under perioden 2024–2026. Överenskommelsen utgår från ersättningens två delar, del 1 som avser kommunernas arbete med uppgifter i 2 och 3 kap. LEH och del 2 som avser kommunernas arbete med att stärka civilt försvar. De uppgifter som kommunerna är ålagda att genomföra inom området krisberedskap och civilt försvar utgår enligt överenskommelsen från LEH och FEH. Det anges vidare att ersättningen som avser kommunernas arbete med att stärka civilt försvar, del 2, kan även användas för uppgifter med utgångspunkt i andra lagar, statliga myndigheters vägledning och inriktningar eller motsvarande som är av betydelse för kommunens utveckling av det civila försvaret. Utöver det kan ersättningen även användas till deltagande i andra aktörers planering och aktiviteter som syftar till att stärka det civila försvaret. Av överenskommelsen framgår att MSB tar fram anvisningar för användning av statlig ersättning för kommunernas arbete med krisberedskap och civilt försvar i dialog med SKR. I överenskommelsen hänvisas vidare till information på MSB:s hemsida om olika myndigheters stöd riktat till kommuner och det finns också uppgifter om länsstyrelsens stöd. Det anges vidare att kommunerna årligen ska redovisa för läns-

⁵¹ Se dir. 2023:51.

styrelsen hur ersättningen har använts föregående år och, när det gäller del 1, finns upplysningar om länsstyrelsernas uppföljning.

Överenskommelse om regionernas arbete med krisberedskap och civilt försvar 2024–2026

Överenskommelsen reglerar villkor för och ersättning till regionernas arbete med krisberedskap och civilt försvar under perioden 2024–2026. Överenskommelsen utgår – på samma sätt som överenskommelsen för kommunerna – från ersättningens två delar, del 1 som avser regionernas arbete med uppgifter i 2 och 3 kap. enligt LEH och del 2 som avser regionernas arbete med att stärka civilt försvar. De uppgifter som regionerna är ålagda att genomföra inom området krisberedskap och civilt försvar utgår enligt överenskommelsen från LEH och FEH. Det anges vidare att ersättningen som avser regionernas arbete med att stärka civilt försvar, del 2, kan även användas för uppgifter med utgångspunkt i andra lagar, statliga myndigheters vägledning och inriktningar eller motsvarande som är av betydelse för regionens utveckling av det civila försvaret. Utöver det kan ersättningen även användas till deltagande i andra aktörers planering och aktiviteter som syftar till att stärka det civila försvaret. Av överenskommelsen framgår att MSB tar fram anvisningar för användning av statlig ersättning för regionernas arbete med krisberedskap och civilt försvar i dialog med SKR. I överenskommelsen hänvisas vidare till information på MSB:s hemsida om olika myndigheters stöd riktat till kommuner. I överenskommelsen finns också uppgifter om länsstyrelsens stöd och det anges att regionerna årligen ska redovisa för MSB, Socialstyrelsen och länsstyrelsen hur ersättningen har använts föregående år. Till skillnad från vad som gäller för kommunerna finns inget särskilt angivet i överenskommelsen om uppföljning i någon del.

Hälso- och sjukvårdens arbete med civilt försvar

Som framgår av avsnitt 9.3.2 har överenskommelsen Hälso- och sjukvårdens arbete med civilt försvar 2023 inte förnyats. Från och med 2024 fördelas medel till detta inte längre genom en överenskommelse. I stället har regeringen beslutat om förordningar om statsbidrag för hälso- och sjukvårdens beredskap.

Regeringen beslutade i juli 2023 dels förordningen (2023:489) om statsbidrag till regioner för hälso- och sjukvårdens beredskap, dels förordningen (2023:490) om statsbidrag till kommuner för socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens beredskap. Bägge förordningarna trädde i kraft den 1 januari 2024.

Den förstnämnda förordningen innebär att medel till regionerna för hälso- och sjukvårdens beredskap ska fördelas i enlighet med förordningen, i stället för enligt ovan nämnda överenskommelse. Bidrag får enligt förordningen ges till regioner för kostnader för åtgärder som genomförs för hälso- och sjukvårdens beredskap inom områdena personalförsörjning, samverkan och ledning, beredskapsplanering, hantering av masskadehändelser, och utbildning och övning. Bidrag får även ges till regioner för kostnader för åtgärder inom andra områden som är prioriterade för regionernas arbete med hälso- och sjukvårdens beredskap.

Den andra förordningen innehåller bestämmelser om statsbidrag till kommuner för socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens beredskap. Bidrag får ges för kostnader för åtgärder som genomförs för socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens beredskap inom områdena krigsorganisation och krigsplacering, samverkan och ledning, kontinuitetshantering, beredskapsplanering, utbildning och övning, informationssäkerhet, och målgruppsanpassad kriskommunikation. Bidrag får även ges till kommuner för kostnader för åtgärder inom andra områden som är prioriterade för kommunernas arbete med socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens beredskap.

En ansökan om bidrag ska bl.a. innehålla en beskrivning av den eller de åtgärder för vilka bidrag söks. Frågor om bidrag enligt förordningarna prövas av Socialstyrelsen.

Regeringen anförde i samband med att förordningarna beslutades att ett statsbidrag ger staten större möjlighet än vid en överenskommelse att styra regionerna i frågan om vilka åtgärder som är nödvändiga för att uppnå ett starkt civilt försvar inom hälso- och sjukvården. Det ger också staten förutsättningar att styra mot en grundläggande beredskapsförmåga i samtliga regioner och därmed ökad kunskap och möjlighet till nationell uppföljning.⁵²

⁵² Se <https://regeringen.se/pressmeddelanden/2023/06/socialtjanstens-och-halso--och-sjukvardens-beredskap-ska-styras-och-foljas-upp-genom-statsbidrag/>, hämtad den 26 september 2023.

På socialtjänstens område har det inte tidigare funnits någon överenskommelse.⁵³ Syftet med bidraget på detta område är enligt regeringen att kommunerna ska kunna genomföra åtgärder för att stärka socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens beredskap så att verksamhet inom socialtjänst och hälso- och sjukvård kan upprätthållas under höjd beredskap.⁵⁴

Överenskommelse om försörjningsberedskap för läkemedel

Staten, genom Socialdepartementet, och SKR har tidigare slutit tilläggsöverenskommelser som komplement till grundöverenskommelserna om hälso- och sjukvårdens arbete med civilt förvar. Den första ingicks 2022 och den andra 2023 (jfr avsnitt 9.3.2). Dessa tilläggsöverenskommelser syftar bl.a. till att säkerställa tillgång till läkemedel och medicintekniska produkter. Eftersom överenskommelsen om civilt försvar upphörde vid årsskiftet 2023/2024 har tilläggsöverenskommelsen gjorts om till en fristående överenskommelse. I överenskommelsen redogörs för insatser som regionerna ska genomföra för att få ta del av medlen i överenskommelsen. Det framgår också vilka insatser som SKR genomföra och anges att SKR ska stödja regionerna i den praktiska framdriften av de insatser som regleras i överenskommelsen. SKR ska vidare, utifrån regionernas behov, bidra i den operativa samverkan som krävs mellan regionerna och mellan regionerna och andra aktörer för att målsättningen i överenskommelsen ska uppnås effektivt samtidigt som bristsituationer undviks. För detta tilldelas SKR 2 mnkr.

⁵³ Socialstyrelsen hade under en kort period i uppdrag att fördela medel till kommunernas arbete med att stärka det civila försvaret inom socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård. Socialstyrelsen fick därefter i uppdrag att betala ut statsbidrag till kommuner i syfte att ge förutsättningar för samtliga kommuner att analysera vilka behov som finns för att utveckla och stärka kommunernas planering och arbete med socialtjänstens och den kommunala hälso- och sjukvårdens civila försvar. Se regeringens beslut den 26 januari 2023 och den 16 mars 2023, bägge i ärende S2023/00380.

⁵⁴ Se <https://regeringen.se/presmeddelanden/2023/06/socialtjanstens-och-halso--och-sjukvardens-beredskap-ska-styras-och-foljas-upp-genom-statsbidrag/>, hämtad den 26 september 2023.

10.3.5 Överenskommelser för att hantera en extraordinär situation

Ovan nämnda överenskommelser om krisberedskap och civilt försvar har slutits oberoende av någon pågående kris. Det finns dock exempel på överenskommelser som slutits under pågående kris. Under pandemin tecknade regeringen t.ex. två överenskommelser med SKR, dels överenskommelsen för nationell testning och smittspårning, dels överenskommelsen om vaccinering mot covid-19.⁵⁵ I juni 2020 godkände regeringen den förstnämnda överenskommelsen om ökad nationell testning mellan staten och SKR. I överenskommelsen ingick också ersättning till regionerna för uppbyggnad och genomförande av smittspårning. Av överenskommelsen framgår att regionerna skulle rapportera till Folkhälsomyndigheten hur många PCR-tester som genomförts, hur många serologiska tester som genomförts uppdelat på avgiftsbelagda respektive ej avgiftsbelagda tester, till vilken egenavgift regionen har utfört den serologiska testningen, utfallet av samtliga tester samt vilken sammantagen kapacitet som regionerna har för respektive testtyp. Regionerna skulle också i nära dialog med Folkhälsomyndigheten säkerställa att arbetet kan följas över tid. I december 2020 träffade staten och SKR överenskommelsen om genomförande av vaccinering mot covid-19 2021. De ursprungliga överenskommelserna har därefter ändrats.

10.4 Samverkan i praktiken

För att skapa nödvändig samordning inom krisberedskapen har länsstyrelserna sedan tidigare ett regionalt råd för krisberedskap och skydd mot olyckor, i vilket representanter för länsstyrelsen och berörda aktörer i krishanteringssystemet ingår. Bestämmelsen i förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap ändrades i oktober 2022 på så vis att det regionala rådet även ska arbeta med totalförsvar och att det i rådet även ska ingå representanter för berörda aktörer i totalförsvaret.⁵⁶ Vad utredningen erfarit har dessa råd olika sammansättningar i olika län. I vissa län ingår t.ex. representanter från näringslivet.

⁵⁵ Regeringens beslut den 11 juni 2020 i ärende S2020/05276/FS och regeringens beslut den 8 december 2020 i ärende S2020/09215.

⁵⁶ Ändringen gjordes efter förslag i betänkandet Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25).

Samverkan Stockholmsregionen, SSR, är en etablerad samverkan mellan ett fyrtiotal samhällsaktörer i Stockholmsregionen som tillsammans har ansvar för att hantera störningar och krissituationer i Stockholms län. Tillsammans har aktörerna utvecklat en modell för regional samverkan med gemensamma mål, metoder och resurser som underlättar en samordnad planering och hantering. Vid en störning koordineras åtgärder och kommunikation för att samhället ska kunna fungera så effektivt som möjligt. Länets alla 26 kommuner, länsstyrelsen, Mellersta militärregionen, Kustbevakningen, polisen, Region Stockholm, SOS Alarm, Trafikverket, räddningstjänsten och Stockholms hamnar är deltagande organisationer. SSR ägs, drivs, bekostas och förvaltas gemensamt av dess medlemsorganisationer. Medlemskapet bygger på frivillighet.⁵⁷ Utredningen om civilt försvar bedömde att konceptet Samverkan Stockholm har varit framgångsrikt på flera sätt och kan utgöra ett gott exempel för att skapa en ökad regional ledningsförmåga över tid, inklusive en regional samlad lägesbild där avvikelser från normalbilden kan identifieras tidigt.⁵⁸

10.5 Några exempel på samverkan vid fredstida kriser

Utredningen har valt att närmare undersöka statens samverkan med kommunsektorn under några kriser från senare år, däribland covid 19-pandemin, de stora skogsbränderna på flera håll i landet 2018 och flyktingkrisen 2015. Dessa har i betydande omfattning berört många kommuners och regioners ansvarsområden.

10.5.1 Covid 19-pandemin

Det kan konstateras att berörda aktörer under covid 19-pandemin har ägnat sig åt samverkan i allra högsta grad och i många olika former. Regeringen förde diskussioner med SKR som ledde till flera överenskommelser om ökade resurser till regioner och kommuner. Enligt Statskontoret ställde regeringen krav på myndigheterna inte bara att samverka med varandra men också med SKR. Under perioden 1 februari–1 september 2020 omnämns SKR som samverkanspart

⁵⁷ Se <https://www.samverkanstockholmsregionen.se/> och <https://www.samverkanstockholmsregionen.se/omoss/>, hämtad den 28 september 2023.

⁵⁸ Se SOU 2021:25 s. 450.

i flest uppdrag (18), medan Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsen omnämns som samverkanspart i 17 uppdrag. Enligt Statskontoret har regeringen i 10 uppdrag under samma period angett att myndigheter ska samverka med kommuner och regioner.⁵⁹ Det kan också noteras att SKR under våren 2021 närvarade vid de partiledarsamtal som statsministern hade med riksdagens partier för att informera om hanteringen av pandemin.⁶⁰

Coronakommissionens iakttagelser och slutsatser

Nedan ges några exempel på den samverkan som enligt Coronakommissionen förekom mellan staten, genom förvaltningsmyndigheterna, och kommunsektorn. Om Folkhälsomyndigheten skrev kommissionen, följande.

Folkhälsomyndigheten har enligt regleringsbrev och regeringsuppdrag ett övergripande ansvar för samordning av smittskyddet i landet. Arbetet med covid-19 har inneburit att Folkhälsomyndigheten har lett och deltagit i en omfattande samverkan med regioner, länsstyrelser, andra myndigheter, branschorganisationer och övriga berörda aktörer i frågor relaterade till pandemin. Detta har skett genom sedan tidigare etablerade nätverk, genom etablering av nya nätverk, liksom genom samråd med en stor mängd aktörer. Folkhälsomyndigheten har gett exempel på samverkan och samordning med närmare 70 olika aktörer inom bl.a. hälso- och sjukvården, skolväsendet, näringslivet, den ideella sektorn, transportsektorn, nöjeslivsbranschen, idrotts- och sportvärlden. Folkhälsomyndigheten har exempelvis samverkat med berörda aktörer på skol- och utbildningsområdet för att ta fram åtgärder, riktlinjer och rekommendationer. Inom transportsektorn har samverkan bl.a. handlat om information vid gränserna samt råd och rekommendationer vid inrikesresor och kollektivtrafik.

I samband med lokala allmänna råd och föreskrifter om besöksförbud på särskilda boenden hade myndigheten flera gånger i veckan samråd med en rad kommun- och regionsföreträdare, länsstyrelserna, chefsläkare, vårdhygien, det regionala smittskyddet, medicinskt ansvarig sjuksköterska (MAS) och medicinskt ansvarig för rehabilitering (MAR), socialchefer m.fl.⁶¹ [...]

Folkhälsomyndigheten beskriver vidare en tät dialog med SKR på olika nivåer exempelvis i samverkan kring testning samt vaccination och vaccinflödet. Ett stort antal frågor har också vid behov diskuterats och förankrats med olika delar av SKR. Före pandemin deltog Folkhälso-

⁵⁹ Statskontoret (2020) Förvaltningsmodellen under coronapandemin, s. 34.

⁶⁰ SOU 2022:10 s. 333.

⁶¹ SOU 2022:10 s. 369.

myndigheten inte i möten med exempelvis regiondirektörer eller regionernas hälso- och sjukvårdsdirektörer, utan hade främst direkta kontakter med professionen enligt ovan. Under hösten 2020 etablerades samverkan med regiondirektörerna genom SKR:s nätverk. Enligt Folkhälsomyndigheten var detta viktigt då fokus under hösten 2020 främst låg på regionala åtgärder.⁶² [...]

Folkhälsomyndigheten samordnar den nationella pandemigruppen som består av företrädare för Folkhälsomyndigheten, Socialstyrelsen, MSB, Läkemedelsverket, Arbetsmiljöverket, SKR och länsstyrelserna. Gruppen etablerades i samband med utbrottet av svininfluensan 2009–2010. Gruppens syfte är att främja samordning inom pandemiområdet. Under coronapandemin sammankallades gruppen första gången den 6 mars 2020 och har sedan dess träffats vid ytterligare fem olika tillfällen.⁶³

Om Socialstyrelsen gjorde kommissionen följande iakttagelser.

För Socialstyrelsen har pandemin medfört en nära samverkan med andra berörda statliga myndigheter, regioner, kommuner och SKR. Samverkan har genomförts genom veckovisa samverkanskonferenser med olika nätverk: med regionernas beredskapsorganisationer (oftast med regionernas TiB), med regionernas chefläkare eller den som annars är ansvarig för regionens medicinska inriktningsbeslut, samt med SKR och IVA-nätverket. Myndigheten deltar också i möten med regiondirektörerna samt regionernas hälso- och sjukvårdsdirektörer. Vad gäller samverkansnätverk, lyfter regionerna att samverkan skedde i olika forum där Socialstyrelsen initialt främst hade kontakter med regionernas TiB och chefläkare. Samtidigt hade regiondirektörer och hälso- och sjukvårdsdirektörer främst samverkansmöten inom respektive av SKR etablerade nätverk, där Socialstyrelsen i likhet med Folkhälsomyndigheten, inte ingick. Detta skapade viss förvirring i kommunikationen. Genom SKR:s nätverk har Socialstyrelsen haft möten även med dessa nätverk sedan mitten av 2020.

Den samstämmiga bilden från regionerna och Socialstyrelsen är dock att samverkan fungerar bra i dag

Vad gäller kommunerna har samverkan med Socialstyrelsen skett dels via respektive länsstyrelse som samordnande myndighet, dels via andra samverkansforum där myndigheten regelbundet har träffat kommundirektörer och socialchefer. Socialstyrelsen har också deltagit i frekventa möten med medicinskt ansvarig sjuksköterska (MAS) och medicinskt ansvarig för rehabilitering (MAR). Socialstyrelsen bedömer dock att det kan finnas anledning att överväga en förenklad modell för samordning med kommunerna genom länsstyrelserna, inte minst på grund av att den kommunala hälso- och sjukvården kommer att växa ytterligare till följd av reformen God och nära vård. Myndigheten lyfter vidare att socialtjänstfrågorna bör integreras i större utsträckning i krisberedskapsarbetet.⁶⁴

⁶² SOU 2022:10 s. 372.

⁶³ SOU 2022:10 s. 374.

⁶⁴ SOU 2022:10 s. 394 f.

Beträffande länsstyrelserna kommenterade kommissionen det gemensamma samordningskansli som inrättades och de regeringsuppdrag som tilldelas myndigheterna och anförde bl.a. följande.

Den 12 mars 2020 inrättade länsstyrelserna, efter beslut av landshövdingarna, ett gemensamt samordningskansli för att underlätta en länsövergripande samordning och effektiv samverkan med nationella myndigheter under pandemin. Länsstyrelsen i Hallands län fick en koordinerande roll för kansliet och en virtuell organisation byggdes upp där personal från de involverade länen kommunicerade genom videokonferenser. Kansliet bemannades av flera länsråd, en ordförande, ett antal funktionsansvariga samt en expedition med administrativt ansvariga. Länsråden representerade länsrådsgruppen, dvs. samtliga länsråd i landet. I kansliet fanns därmed de län som är Regeringskansliets kontaktpunkt för länsstyrelsernas arbete med krisberedskap: Halland, Skåne, Västmanland, Stockholm, Gotland och Dalarna (sedan januari 2021).

Samordningskansliets ansvar har bl.a. omfattat produktion av nationella lägesbilder, samverkansbehov och prioritering, resursförsörjning, samordning med MSB samt kommunikationsfrågor.

Under pandemin har ett flertal regeringsuppdrag tilldelats länsstyrelserna. Samordningskansliet har varit samordnande för regeringsuppdragen som i stor utsträckning har dominerat kansliets arbete. Uppdragen har bl.a. handlat om att regelbundet redovisa arbetet i länen med anledning av spridningen av covid-19, att bistå Socialstyrelsen i arbetet med att samordna tillgången till skyddsutrustning, att bistå regioner i att säkerställa storskalig testning och genomföra vaccinationer, att följa efterlevnaden av rekommendationer samt att samordna och stärka kommunikationsinsatserna. Representanter från kansliet har varit aktiva i olika samverkansforum. Dels olika strategiska forum på nationell nivå som nationella pandemigruppen och krishanteringsrådet, dels operativa möten som sorteringsmöten, chefsmöten, samt samverkansmöten kring regeringsuppdrag.⁶⁵

Kommissionen konstaterade att regionerna på den nationella nivån främst samverkade med Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsen.

Folkhälsomyndigheten har framför allt förmedlat information, statistik, rekommendationer och riktlinjer kring viruset. Främsta kommunikationen mellan Folkhälsomyndigheten och regionerna har skett via etablerade kanaler såsom smittskyddsläkare, vårdhygien och verksamhetsansvariga för mikrobiologiska laboratorier.

När det gäller samverkan med Socialstyrelsen, skedde den under pandemins början genom chefsläkarnätverket och regionernas tjänstemän i beredskap (TiB). [...] Det framgår av flera utvärderingar att arbetet med de olika lägesrapporterna som ska rapporteras till myndigheterna krävt

⁶⁵ SOU 2022:10 s. 396 f.

tid och resurser. Informationen från myndigheterna till regionerna har däremot upplevts som knapphändig.

Varken Socialstyrelsen eller Folkhälsomyndigheten hade sedan tidigare regelbundna kontakter med regionernas hälso- och sjukvårdsdirektörer eller regiondirektörer.

Både regiondirektörer och hälso- och sjukvårdsdirektörer möts regelbundet genom SKR:s etablerade nätverk, där de båda myndigheterna normalt inte ingår. I samtal med regiondirektörer och hälso- och sjukvårdsdirektörer har framkommit att många upplevt att samordningen av pandemin därför pågått i flera parallella spår, vilket i vissa fall lett till bristande samstämmighet. Hälso- och sjukvårdsdirektörerna har exempelvis lyft att insynen i smittskyddsläkarens dialoger med Folkhälsomyndigheten upplevts som begränsad, att chefsläkarnätverket och hälso- och sjukvårdsdirektörer i sitt SKR-koordinerade nätverk emellanåt haft likartade diskussionspunkter, utan att ha koordinerat ståndpunkter internt, vilket har orsakat förvirring och frustration. Det har därför krävts en extra hantering för att säkra information från det ena forumet till det andra. På direktörsnivå menade flera att samordningen också borde ha organiserats direkt med dem. Båda myndigheterna etablerade sedermera regelbundna kontakter genom SKR:s nätverk, vilket regionerna bedömde varit funktionellt.⁶⁶

Om kommunernas roll uttalade kommissionen bl.a. följande.

Kommunen kan under en extraordinär händelse kunna stå värd för en inriktnings- och samordningsfunktion (L-ISF) på lokal nivå. Det innebär att kommunen ska verka för att olika aktörer, bl.a. de som bedriver samhällsviktig verksamhet inom kommunens geografiska område får möjlighet att samverka i syfte att uppnå samordning av både förberedelser för och hantering av extraordinära händelser. Av de tillfrågade kommunerna aktiverade 27 procent L-ISF vid ett eller flera tillfällen. I samtliga fall skedde det under våren 2020. Exempel på aktörer som medverkade i L-ISF var kommunala bolag, polis, regional samverkan, förvaltningar, kommunikation, räddningstjänst, Försvarmakten, Svenska kyrkan, samt representanter från kommunens krishanteringsråd. Frågor som diskuterades i samband med L-ISF var exempelvis inriktning, kommunikation, införskaffande av skyddsmateriel, lägesbilder och ledningsstöd.⁶⁷

Coronakommissionen pekar vidare på en fragmenterad och decentraliserad organisation för såväl vård och omsorg om äldre som smittskyddet i sig. Kommissionen konstaterar också att en sådan decentraliserad och splittrad organisation leder till ett otydligt ansvar och ett svårstyrt system. Den kan också enligt kommissionen bidra till att enskilda aktörer bortser från – eller inte har förmåga att se – de

⁶⁶ SOU 2022:10 s. 407 f.

⁶⁷ SOU 2022:10 s. 411.

nationella konsekvenserna av sin egen planering eller sitt enskilda agerande. Kommissionen lyfter bl.a. provtagningen som ett exempel på problem med genomförandet.

När väl Folkhälsomyndigheten beslutat om en nationell strategi för utökad provtagning skulle en omfattande testkapacitet byggas upp. Det var regionernas ansvar. Men det fanns skilda uppfattningar bland regionerna och deras smittskyddsläkare om hur viktigt det var att prioritera detta arbete. Uppfattningarna skiljde sig också i fråga om regionerna verkligen hade ansvar för att provta andra än de som togs in för vård på sjukhus och möjligen sjukvårds- och omsorgspersonal. SKR hävdade att så inte var fallet. Dessa diskussioner försenade inte bara avsevärt genomförandet av besluten om storskalig testning. Som vi sett (i vårt andra delbetänkande) kom också andelarna testade individer att skilja sig systematiskt åt mellan olika regioner under hela det första året av pandemin.⁶⁸

Covid 19-pandemin har, liksom flera tidigare kriser, satt ljus på olika utmaningar i den svenska krisberedskapen. En av dessa handlar om ansvarsprincipen och ett stort antal olika aktörer med olika ansvar. Coronakommissionen skriver bl.a. följande.

En omfattande samhällskris är nästan definitionsmässigt en situation om berör mångas ansvar och därför kräver samordning. Vi har tidigare konstaterat att ansvar för smittskydd och pandemihantering är utspritt på många händer och att ett sådant system både blir svårstyrt och kan bidra till att enskilda aktörer bortser från de nationella konsekvenserna av sina egna åtgärder. Det finns också en risk för att den som bär ansvaret för en verksamhet i kris men inte fullt ut förmår axla det ansvaret kan få svårt att ge uttryck för sina svårigheter.

Under denna kris har 290 kommuner burit ansvar för skydd mot virusutbrottet i sin äldreomsorg, 21 regioner för läkarinsatser i äldreomsorgen, infektionssjukvård och intensivvård samt smittskydd, en central förvaltningsmyndighet för samordning av smittskyddsarbetet, en annan för stöd till sjukvård och äldreomsorg och ytterligare en annan för bl.a. pandemins konsekvenser för annan samhällsviktig verksamhet. En rad andra förvaltningsmyndigheter har också haft betydelsefulla ansvarsområden, som Arbetsmiljöverket och IVO. Länsstyrelserna har haft ett samordnande ansvar. Och, i realiteten, för att samordna och stödja många av dessa var för sig ansvariga har medlems- och arbetsgivarorganisationen SKR fått lov att ta ansvar.

Den nu tecknade bilden visar att svårigheterna att samordna detta utspridda ansvar till en samlad nationell krishantering varit minst sagt betydande, i alla fall i smittskyddet. Till det kommer att ansvarsprincipen också på nationell ledningsnivå tycks ha upprätthållits tämligen rigoröst mellan de olika departementen i Regeringskansliet.

⁶⁸ SOU 2022:10 s. 627.

Där har samordning fått ske genom ett stort antal så gott som dagliga möten i GSS [gruppen för strategisk samordning] utan, som det har beskrivits, just någon annan uppgift än informationsutbyte mellan olika ansvariga departement.

Detta behöver inte nödvändigtvis betyda att det är fel att utgångspunkten är att den som sköter en uppgift normalt också ansvarar för den vid kris. Men ansvarsprincipen får inte tolkas som att ingen annan får lägga sig i hur den ansvarige sköter sin uppgift. En sådan tolkning kan bli förödande under en kris. Det måste dels vara möjligt att tydligt leda dem som har ansvar med nationella riktlinjer och direktiv, dels måste en högre instans kunna ta över ansvaret när läget fordrar det eller den lägre instansen inte tar sitt ansvar. Som vi tidigare framhållit är regler om skyldighet att samverka, eller organisatoriska arrangemang för samordning, inte alltid tillräckliga för att säkerställa enhetligt och snabbt beslutsfattande. De diskussioner vi fört om förstärkning av ett nationellt ledarskap i kris handlar om att åstadkomma just detta.

Det geografiska områdesansvaret som krisberedskapssystemet bygger på blir på den regionala nivån ottydligt i en kris med stora inslag av sjukvård och smittskydd. Områdesansvaret regionalt vilar på länsstyrelserna medan hälso- och sjukvård och smittskydd hanteras av regionerna inom samma geografiska område. Det är på intet sätt givet hur denna ottydlighet bör hanteras. Det förefaller dock mindre lämpligt att dela upp ett regionalt områdesansvar mellan två enheter trots att regionernas uppgifter vidgats från huvudsakligen sjukvård och kollektivtrafik till att också omfatta regionalt utvecklingsansvar.

Det mesta talar för att områdesansvaret fortsatt bör vila på länsstyrelserna som knappast kan avhända sig uppgiften som högsta civila totalförsvarsmyndighet.⁶⁹

Coronakommissionen noterar vidare att SKR har kommit att inta en betydelsefull roll i kommunernas och regionernas dialog och samverkan med den statliga nivån, vilket blivit tydligt inte minst under pandemin. Kommissionen noterar att organisationen inte är ett offentligt organ eller en myndighet utan en medlems- och intresseorganisation. Vidare noteras att detta innebär att den inte lyder under det offentlighetsrättsliga regelverk som gäller för myndigheter, t.ex. förvaltningslagen och regler om allmänna handlingars offentlighet. SKR har inte heller någon beslutanderätt över sina medlemmar, med undantag av ingående av kollektivavtal. Kommissionen menar att det inför kommande kriser är viktigt att klargöra på vilken nivå myndigheternas samordning med regionerna ska etableras, samt vilken roll SKR ska ha.⁷⁰

⁶⁹ SOU 2022:10 s. 668 f.

⁷⁰ Se SOU 2021:89 s. 141 f. och SOU 2022:10 s. 428.

SKR:s beskrivning av kommunikation och samverkan

SKR har i sin rapport *Att lära av en kris* beskrivit den kommunikation och samverkan som skett under pandemin. En lärdom är enligt SKR att samverkan mellan samhällsnivåerna (kommunal, regional och statlig) är särskilt utmanande och kräver stor omsorg. Samverkan mellan kommuner och regioner kan enligt SKR utvecklas men det är samverkan med den statliga nivån som varit mest utmanande. Ett problem har varit att det saknats etablerade och säkra kommunikationskanaler mellan kommuner och den statliga nivån.⁷¹

SKR beskriver kommunsektorns kommunikation med de statliga myndigheterna på följande sätt.

Kommuners och regioners kommunikation med de statliga myndigheterna har till stor del samordnats av SKR. Genom SKR:s olika nätverk på chefs- och expertnivå har kommuner och regioner kunnat signalera till SKR vilka regionala och kommunala utmaningar som varit mest påträngande och hur staten kunde dämpa konsekvenserna. Under pandemin har SKR också etablerat två kontaktytor där den politiska ledningen i kommuner respektive regioner träffat SKR:s ordförande. När det varit påkallat har företrädare för myndigheter och Regeringskansliet bjudits in till SKR:s olika nätverksträffar. [...]

SKR:s intressebevakning gentemot regeringen har till stor del skett via hemställningar och yttranden. Därutöver har SKR haft dialoger i enskilda frågor med politiker och tjänstepersoner på olika nivåer i Regeringskansliet. Under pandemins första period var kontakterna med Regeringskansliets tjänstepersoner nästan dagliga. Om en fråga var av särskild strategisk betydelse kunde den hissas till politisk nivå där SKR:s arbetsutskott träffade det ansvariga statsrådet i regeringen.

Det har även förekommit bilaterala kontakter mellan myndigheter och kommuner och regioner. Det är framför allt de större regionerna och kommunerna som har haft egna dialoger med de statliga myndigheterna och Regeringskansliet, för att förmedla sin bild av utmaningarna och efterfråga stödinsatser. Samverkan på nationell nivå har också skett via länsstyrelserna som har samordnat kontakter med statliga myndigheter.⁷²

I sin beskrivning av samverkan inom den kommunala och regionala sektorn beskriver SKR bl.a. länsstyrelsernas roll.

När det gäller den regionala nivån lyfter flera kommuner och regioner fram att länsstyrelserna spelat en central roll i att leda och sammanföra olika aktörer. Länsstyrelserna har skapat forum där företrädare för regio-

⁷¹ SKR (2023) *Att lära av en kris*. Kommuners och regioners lärdomar från covid-19-pandemin, s. 134.

⁷² SKR (2023) *Att lära av en kris*. Kommuners och regioners lärdomar från covid-19-pandemin, s. 141 f.

nen och andra regionala aktörer fått möta företrädare för kommunerna i länet. Sådana samarbetsfora har nyttjats för att föra gemensamma diskussioner om länsövergripande frågor, som kriskommunikation, beredskapssamordning och fördelning av skyddsutrustning. Det finns också kommuner och regioner som menar att länsstyrelsen varit för passiv och inte hittat sin roll när det gäller att främja samverkan mellan myndigheter och olika aktörer i länet. En särskild utmaning har varit att samordna länsstyrelsens geografiska områdesansvar med det samordningsuppdrag regionen har för hälso- och sjukvården, särskilt i förhållande till kommunerna i länet.⁷³

SKR ger följande bild av samverkan och statens styrning på skolans område under pandemin.

Under pandemin har ändrade lagar och förordningar inneburit krav på snabba och omfattande förändringar av skolverksamheten. Även om flertalet av dessa förändringar stämts av med SKR och andra berörda aktörer har framförhållningen varit alldeles för kort och skapat en synnerligen svår situation inom verksamheterna. [...]

Det har samtidigt funnits en förståelse på alla nivåer för behovet av ett snabbt agerande och en vilja till samverkan för att utveckla fungerande lösningar. Under hela pandemin genomfördes regelbundna avstämningar mellan Utbildningsdepartementet, skolmyndigheterna och SKR, Friskolornas riksförbund samt Idéburna skolors riksförbund, vilket bidrog till att åtskilliga oklarheter och problem kunde redas ut. En iakttagelse från medarbetare vid SKR är att man som företrädare för hela den kommunala sektorn har kunnat förmedla ett bredare perspektiv till de statliga sektorsmyndigheterna, till exempel genom att skapa förståelse för betydelsen av att involvera socialtjänsten.

Vidare har skolmyndigheterna tagit fram olika typer av stöd och utbildningsmaterial för att underlätta distansutbildningen och inspektionen anpassats efter förhållandena under pandemin. Därutöver tillfördes kommunerna särskilda medel för att bättre kunna hantera sitt uppdrag. Ett allmänt intryck är således att det fanns en lyhördhet för skolornas utmaningar och en beredskap från statens sida att på olika sätt underlätta situationen.⁷⁴

Utvärdering av genomförande av vaccineringen

Utredningen om en utvärdering av genomförande av vaccinering mot sjukdomen covid-19 har funnit att samverkan genomgående har varit välfungerande. Den verkar i hög grad enligt utredningen ha präglats

⁷³ SKR (2023) Att lära av en kris. Kommuners och regioners lärdomar från covid-19-pandemin, s. 143 f.

⁷⁴ SKR (2023) Att lära av en kris. Kommuners och regioners lärdomar från covid-19-pandemin, s. 359 f.

av en stor vilja att tillsammans se till att vaccinationerna genomförs med ett gott resultat. Samverkan har också präglats av pragmatism och flexibilitet, vilket ibland verkar ha kompenserat där planering och övning annars kunde ha gjort att parterna varit bättre förberedda. Även om det generellt sett har varit en välfungerande samverkan, är det enligt utredningen två områden som har återkommit som mindre välfungerande i utredningens samtal med företrädare för olika organisationer. Det gäller dels den inledande samverkan mellan Folkhälsomyndigheten och regionerna, dels samverkan mellan vissa länsstyrelser och regioner. Länsstyrelsens roll har uppfattats på skilda sätt i olika län under vaccinationen – från ett stort stöd till att inte ha bidragit till genomförandet av vaccinationen.⁷⁵

10.5.2 Skogsbränderna 2018

Sommaren 2018 drabbades Sverige, och då främst Jämtlands, Gävleborgs och Dalarnas län, av stora skogsbränder. Släckningsarbetet skedde i samverkan mellan kommunala räddningstjänster, länsstyrelser, MSB, Försvarsmakten, SOS Alarm och ett stort antal andra myndigheter, organisationer och frivilliga. Som nämnts i avsnitt 6.3 ska kommunerna och de statliga myndigheter som ansvarar för verksamhet enligt lagen om skydd mot olyckor samordna verksamheten samt samarbeta med varandra och med andra som berörs (jfr också om MSB:s lagstadgade samordningsansvar i avsnitt 6.3).

Samverkan under skogsbränderna

En särskild utredare fick i uppdrag att utvärdera de operativa räddningsinsatserna i samband med bränderna och skulle bl.a. utvärdera samordning, samverkan och ledning av insatserna och användning av samhällets samlade resurser. Uppdraget redovisades i betänkandet Skogsbränderna sommaren 2018 (SOU 2019:7). I betänkandet redovisas bl.a. räddningstjänsternas, kommunernas och länsstyrelsernas insatser och erfarenheter från släckningsarbetet. Även andra statliga myndigheters insatser och erfarenhet finns beskrivna. Av betänkandet framgår att MSB tog en aktiv roll och samordnade nationella och internationella resurser. Länsstyrelserna tog sitt områdesansvar för

⁷⁵ Se SOU 2023:73 s. 259 ff.

kriser och kunde mobilisera värdefulla resurser genom regional samverkan. I Gävleborgs län tog länsstyrelsen över ansvaret för räddningstjänsten, medan länsstyrelserna i Dalarnas och Jämtlands län bedömde att det inte fanns något behov av sådant övertagande.

Även andra aktörer, bl.a. Länsstyrelsen i Jämtlands län och MSB, fick uppdrag av regeringen relaterade till skogsbränderna. Regeringen uppdrog t.ex. i augusti 2018 åt Länsstyrelsen i Jämtlands län att samordna eftersläckningsarbetet. Samordningen skulle bestå av att bistå länsstyrelser och andra statliga myndigheter samt kommuner i arbetet med att säkerställa att överlämningen av ansvaret från räddningstjänsten till ägaren eller nyttjanderättshavaren (markägaren) sker på ett säkert sätt när räddningsinsatsen är avslutad.⁷⁶ I uppdraget ingick även att bl.a. bistå statliga myndigheter och kommuner med information till de drabbade i frågor som rör eftersläckningsarbete och hur samarbetsformer kan upprättas mellan försäkringsbolag, markägare och övriga intressenter inför eftersläckningen.

Regeringen gav i augusti 2018 uppdrag till MSB att utifrån erfarenheter från sommarens skogsbränder analysera och redovisa behoven av en förstärkt kapacitet avseende materiel, personalförsörjning och brandbekämpning från luften. I sin slutrapport anger MSB bl.a. att Sveriges egna resurser för skogsbrandbekämpning sommaren 2018 var för små och inte tillräckligt förberedda för att klara bränderna och dess konsekvenser. Betydelsen av ett bättre förberett samarbete för att åstadkomma samordning, inriktning och prioritering ska enligt MSB inte underskattas men kan inte kompensera för behovet av kompetenshöjning och mer resurser.⁷⁷

Lagändringar till följd av skogsbränderna

Förslagen från Skogsbrandsutredningen och Räddningstjänstutredningens betänkande En effektivare kommunal räddningstjänst (SOU 2018:54) föranledde vissa ändringar i lagen om skydd mot olyckor som trädde i kraft i januari 2021. Förslagen innebar bl.a. att uppgifterna att bedriva tillsyn och stödja kommunerna med råd och information flyttades från länsstyrelserna till MSB. Regeringen motiverade detta med att den statliga tillsynen och stödet behövde för-

⁷⁶ Regeringens beslut den 2 augusti 2018 i ärende N2018/04261/SK.

⁷⁷ MSB (2019) Uppdrag till MSB att redovisa behoven av förstärkt kapacitet avseende materiel, personalförsörjning och flygkapacitet. Slutredovisning av regeringsuppdrag Ju2018/03972/SSK.

stärkas och bli mer enhetligt. Regeringen hänvisade också till en rapport från Statskontoret i vilken det angetts att flera kommuner och kommunalförbund ansåg att länsstyrelserna saknar tillräcklig kunskap och kompetens för att vara ett stöd för kommunernas arbete inom området. MSB fick samtidigt ett uppdrag att på ett nationellt plan samordna kommunerna (se avsnitt 6.3).

10.5.3 Flyktingkrisen 2015

Mer än 163 000 asylsökande anlände till Sverige under 2015, varav hälften under en period på endast två månader. Flyktingsituationen berörde många samhällsfunktioner och innebar en stor utmaning för delar av den svenska förvaltningen. Regeringen, Regeringskansliet, ansvariga myndigheter, länsstyrelser och kommuner var hårt belastade.

Samverkan under flyktingkrisen

Regeringen tillsatte 2016 en särskild utredare med uppdrag att utvärdera berörda aktörers hantering av flyktingsituationen. Uppdraget bestod bl.a. i att analysera regeringens, de statliga myndigheternas, kommunernas och regionernas ansvar och beredskap inför situationen samt deras hantering av situationen. Utifrån denna analys skulle utredaren redogöra för vilka lärdomar som kunde dras. Utredningen redovisade sitt uppdrag i betänkandet Att ta emot människor på flykt – Sverige hösten 2015 (SOU 2017:12). Det går inte att här återge all den samverkan mellan staten och kommunsektorn som redovisas i betänkandet och som ägde rum under denna tid, men några exempel och slutsatser bör ändå återges.

SKR hade enligt utredningen en samordnande roll både mellan olika kommuner och regioner och gentemot regeringen och lyfte frågor som behövde hanteras utifrån kommunsektorns perspektiv. Organisationen fungerade som en viktig kanal för förmedling av lägesbilder till Regeringskansliet under hösten 2015. SKR:s ledning träffade företrädare för regeringen ett antal gånger under hösten och SKR:s tjänstemän hade regelbundna avstämningar med Arbetsmarknadsdepartementets statssekreterare. SKR deltog också i Krishanteringsrådets möten på Justitiedepartementet och på MSB:s samverkanskonferenser

som genomfördes för att skapa en samlad bild av läget.⁷⁸ SKR agerade, trots att organisationen inte hade något direkt ansvar för att hantera mottagandet, på flera sätt som låg nära andras ansvar och tog en viktig roll. SKR medverkade bl.a. till samarbete mellan kommuner och intog på så vis en samordnande roll vid sidan av länsstyrelsernas regionala samordning av den statliga verksamheten. SKR bidrog också till kunskapsöverföring, stöd och information.⁷⁹

En åtgärd som nämns återkommande i betänkandet är det uppdrag som regeringen den 1 oktober 2015 gav till MSB att samordna ansvariga aktörers hantering av flyktingkrisen, utan att det påverkar ansvarsprincipen. I uppdraget ingick att ta fram nationella lägesbilder som skulle innehålla information om områden där behov av åtgärder hade identifierats av ansvariga aktörer men där tillräckliga åtgärder saknades. Enligt regeringen innebar uppdraget en precisering och konkretisering av MSB:s befintliga uppdrag. Enligt utredningen fanns olika uppfattningar om hur MSB:s samordningsuppdrag och länsstyrelsernas uppdrag förhöll sig till varandra och vilken myndighet som hade ansvar för vad. Även om MSB inom ramen för sitt uppdrag åstadkom mycket, menar utredningen att mer samordning hade behövts.⁸⁰ Riksrevisionen anför i sin granskningsrapport att beslutet verkar ha haft begränsad betydelse för MSB:s egen verksamhet men uppges ha varit viktigt för att ge legitimitet för MSB:s uppdrag hos övriga berörda myndigheter.⁸¹

En annan åtgärd som nämns i betänkandet är det uppdrag som regeringen i december 2015 gav till Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten gemensamt om att stödja regionerna i arbetet med att erbjuda hälsoundersökningar till asylsökande. I uppdraget ingick att se över möjligheterna att förenkla och effektivisera hur hälsoundersökningar kunde genomföras. Myndigheterna skulle bistå regionerna med kunskaps- och metodstöd. Syftet var att andelen genomförda hälsoundersökningar skulle öka. Genomförandet av uppdraget skulle ske i samverkan med SKR.⁸²

Utredningen gör också ett antal iakttagelser om länsstyrelserna och deras roll under flyktingkrisen. Länsstyrelserna knöt enligt utred-

⁷⁸ SOU 2017:12 s. 98 och 164.

⁷⁹ SOU 2017:12 s. 376 f.

⁸⁰ SOU 2017:12 s. 101, 156, 295, 345 och 361 f.

⁸¹ Riksrevisionen (2017) Lärdomar av flyktingsituationen hösten 2015 – beredskap och hantering, RiR 2017:4.

⁸² SOU 2017:12 s. 107 och 198.

ningen sina insatser dels till de uppdrag de har inom området integration⁸³, dels sitt geografiska områdesansvar både i ordinarie verksamhet och i krisberedskap. Länsstyrelserna hade, vad gäller sin ordinarie verksamhet, två uppdrag i regleringsbrevet för 2015 som var relevanta för arbetet med människor på flykt. Det ena uppdraget gällde mottagande av vissa nyanlända invandrare och det andra uppdraget gällde mottagande av ensamkommande barn. I båda dessa uppdrag var en del av arbetet att länsstyrelsen med utgångspunkt i så kallade länstal skulle förhandla med kommunerna om att ta emot nyanlända och ensamkommande barn. Utöver detta tog länsstyrelserna även initiativ till samverkan i integrationsfrågor inom länen och till utvecklingsprojekt och kunskapshöjande aktiviteter.

Länsstyrelserna hade enligt utredningen inledningsvis svårt att tolka situationen och att hitta sin roll. Frågan föll mellan det geografiska områdesansvaret och integrationsuppdraget, vilket i början av hösten 2015 ledde till interna diskussioner, framför allt om situationen skulle anses som en kris eller inte. Flera länsstyrelser uppfattade att deras ansvar var otydligt eller bara delvis tydligt i förhållande till Migrationsverket och MSB. Flera länsstyrelser angav också att ansvaret inte var tydligt i förhållande till regeringen och SKR.⁸⁴

Länsstyrelserna gjorde olika när de hanterade det stora antalet människor på flykt. Vissa länsstyrelser använde sina krishanteringsstrukturer medan andra länsstyrelser arbetade i ordinarie strukturer.⁸⁵ Detta kan enligt utredningen ha berott på att läget i de olika länen såg olika ut.

Länsstyrelserna deltog i MSB:s samverkanskonferenser och hade egna länsvisa samverkanskonferenser med statliga myndigheter, kommuner och regioner. Länsstyrelserna rapporterade under hösten regelbundet in regionala lägesbilder. Detta innebar dels att samla in information från kommuner, regioner och andra regionala aktörer dels att sammanställa informationen och förmedla den vidare till MSB. Länsstyrelserna ägnade också mycket tid åt informationsspridning till kommunerna. De flesta kommunerna hade enligt utredningen beskrivit att de inte fick så mycket hjälp eller aktivt stöd från länsstyrelserna. Länsstyrelserna upplevs främst ha varit inriktade på andra aspekter

⁸³ SOU 2017:12 s. 214 f.

⁸⁴ SOU 2017:12 s. 219 f.

⁸⁵ Länsstyrelsen i Skåne län gjorde enligt utredningen en snäv tolkning av sitt uppdrag som innebar att man var mindre aktiv än andra när det gällde att samordna länets kommuner, regionen och civilsamhället, se SOU 2017:12 s. 221.

än hantering av situationen, t.ex. att samla information om läget och vidarebefordra informationen till MSB.⁸⁶

Analys och lärdomar från flyktingkrisen

Utredningen om migrationsmottagandet 2015 konstaterar i sin analys att det är regeringens uppgift att styra riket och att styrningen ska ta sikte på hela förvaltningen med utgångspunkt i den fördelning av ansvaret mellan staten och kommunerna som riksdagen har lagt fast. Utredningen påpekar också att många myndigheter på både statlig och kommunal nivå efterlyste en tydligare inriktning från regeringen under hösten 2015. Anledningarna till detta kan enligt utredningen vara flera. Det har framförts att det behövs en utpekad, drivande aktör för att flera myndigheter ska arbeta mot en gemensam inriktning. Behovet av en tydligare inriktning kan också hänga samman med att myndigheter hamnar i frågeställningar och diskussioner som handlar om olika syn på ansvaret eller en fördelning av kostnader i stället för att genomföra gemensamt arbete för att uppnå det övergripande målet på ett mer effektivt och samlat sätt. Det som särskilt länsstyrelser och kommuner uttryckt är att det krävs mer än insamling och spridning av information för att förvaltningen som helhet ska kunna agera tillräckligt samordnat.⁸⁷

Utredningen om migrationsmottagandet 2015 konstaterar vidare att regeringen och Regeringskansliet, förutom det mer generella samordningsuppdraget till MSB och särskilda uppdrag till länsstyrelser, Fortifikationsverket, Socialstyrelsen, Skolverket och andra myndigheter i olika frågor, använde de ordinarie strukturerna för att styra de statliga myndigheterna under 2015.⁸⁸

Utredningen om migrationsmottagandet 2015 slår avslutningsvis fast att erfarenheterna visar behovet av ledning och gemensam inriktning. Utredningens slutsats är att det finns ett antal områden där det inte räcker med samverkan utan det behövs ledning, samordning och gemensam inriktning för att migrationsmottagandet ska uppfylla de krav som ställs enligt internationella åtaganden och de krav på rättssäkerhet och effektivitet som måste ställas. När myndigheterna ställs inför en stor utmaning och situationen blir mycket ansträngd blir det

⁸⁶ SOU 2017:12 s. 20, 214 f. och 258.

⁸⁷ SOU 2017:12 s. 336 f.

⁸⁸ SOU 2017:12 s. 347.

extra tydligt. Utredningen konstaterar vidare att det i regeringens uppgift att styra riket ligger både den statliga och den kommunala verksamheten. Det innebär att de statliga myndigheterna måste styras så att de ger goda möjligheter för de kommunala myndigheterna att fullgöra sitt uppdrag och att regeringen får använda de andra styrmedel som går för att ge förutsättningar för den kommunala verksamheten. Regeringen vidtog ett antal åtgärder i den riktningen och under hösten 2015 utvecklades mycket samverkan. Utredningens bedömning är att det ändå hade behövts mer och tydligare ledning och samordning från regeringen för att hantera situationen under hösten 2015. Det finns ingen myndighet som skulle kunna ha en "krisledningsuppgift". Både ansvarsprincipen och det kommunala självstyret gör att en sådan lösning inte är möjlig. Det innebär att regeringens ansvar för att styra riket blir mycket tydligt i en ansträngd situation. Styrningen måste gå ut på att samordna olika verksamheter för att åstadkomma en gemensam inriktning för genomförandet på både statlig och kommunal nivå.⁸⁹

Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionen granskade regeringens och ansvariga myndigheters beredskap för och hantering av flyktingsituation 2015. Granskningsrapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Migrationsverket, MSB samt länsstyrelserna. Riksrevisionens övergripande bedömning var att beredskapen brast eftersom myndigheter inte var tränade för att samverka med varandra i en sådan stor och komplex händelse som flyktingsituationen utgjorde. Den gemensamma hanteringen blev därför inte så smidig och effektiv som den kunde ha varit.⁹⁰ Riksrevisionen skriver vidare att det rådde oklarheter om vilka gemensamma mål och prioriteringar som gällde i hanteringen av flyktingsituationen under hösten. Det kan enligt Riksrevisionen ha bidragit till att berörda myndigheter fokuserade på sina kärnuppdrag och prioriterade ner uppgifter som krävde samverkan. Flera myndigheter har framfört att MSB borde ha tagit fram en inriktning för den aktörsgemensamma hanteringen av flyktingsituationen. Riksrevisionen bedömer dock att MSB inte hade mandatet att avgöra vilka övergripande mål och prioriteringar som skulle gälla. Vid oklarheter om

⁸⁹ SOU 2017:12 s. 432 f.

⁹⁰ Riksrevisionen (2017) Lärdomar av flyktingsituationen hösten 2015 – beredskap och hantering, RiR 2017:4.

gemensamma mål och prioriteringar för myndigheterna ligger ansvaret enligt Riksrevisionen ytterst hos regeringen.⁹¹

10.6 Sammanfattande iakttagelser

Vikten av samordning och samverkan är något som lyfts både i utvärderingen efter flyktingsituationen 2015 och av Coronakommissionen. Riksrevisionen framhåller i sin granskning efter flyktingsituationen 2015 betydelsen av att myndigheter också är tränade för att samverka med varandra.

En av utmaningarna med ansvarsprincipen och det geografiska områdesansvaret är otydlighet i gränsdragningar vad gäller ansvar och uppgifter. Tanken är att en ökad samverkan kan lindra dessa utmaningar vid en inträffad kris. Men erfarenheterna visar också att det finns tillfällen då det inte räcker med samverkan.

Regeringen har i uppkomna krissituationer i stor utsträckning gett uppdrag till olika myndigheter.⁹² Under pandemin ingick regeringen dessutom överenskommelser med SKR, något som inte var aktuellt under vare sig flyktingkrisen eller skogsbränderna. En förklaring kan vara att det redan fanns regelverk som kunde tillämpas t.ex. vad gäller ansvarsfördelning och statlig ersättning för asylsökande m.fl. och för den kommunala räddningstjänsten.

SKR hade en mer framträdande roll både under flyktingkrisen och under covid 19-pandemin, jämfört med under skogsbränderna. Både Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsen vittnar om täta kontakter med bl.a. SKR under pandemin och att de deltagit på möten med regiondirektörer och regionernas hälso- och sjukvårdsdirektörer genom SKR:s nätverk.

Länsstyrelserna förefaller generellt ha haft en tydligare roll under pandemin än under flyktingkrisen, då de i vart fall inledningsvis hade svårt att hitta sina roller och delvis också gjorde olika tolkningar av situationen. Under flyktingkrisen förefaller MSB – i vart fall av kommunerna – ha uppfattats som mer samordnande än länsstyrelserna.

⁹¹ Riksrevisionen (2017) Lärdomar av flyktingsituationen hösten 2015 – beredskap och hantering, RiR 2017:4.

⁹² Det kan noteras att det under pandemin enligt Coronakommissionen fattades sammanlagt ca 1 400 regeringsbeslut 2020–2021. Som jämförelse anges i direktiven till Utredningen om migrationsmottagandet 2015 att regeringen fattade ett sjuttioal beslut som ett led i hanteringen av flyktingsituationen. Inte alla av dessa var nödvändigtvis uppdrag till myndigheter. Se SOU 2022:10 s. 331 och dir. 2016:47.

Under skogsbränderna utnyttjade en av länsstyrelserna sin lagreglerade möjlighet att ta över ansvaret för räddningstjänsten. Länsstyrelserna själva framhåller i en skrivelse till regeringen att ett av skälen till att de haft en positiv utveckling på senare år, i bemärkelsen fått allt fler uppdrag, blivit aktivt part i flera samarbeten, och utökat sina kontaktytor är länsstyrelsens roll i krishantering. De hänvisar i skrivelsen till att länsstyrelserna under covid 19-pandemin, när samverkan och samarbete varit viktigare än någonsin, har tagit en aktiv roll i att samordna krishantering på regional nivå och på så sätt också byggt förmåga inför framtida kriser.⁹³

Utredningen konstaterar avslutningsvis att den reglering och struktur som införts i fråga om statliga myndigheters krisberedskap och uppgifter inom det civila försvaret är ny och obeprövad. Försvarsberedningen har gett uttryck för att en föreskriftsrätt bl.a. för de civilområdesansvariga länsstyrelserna bör utredas. 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. Utredningen redovisar sina bedömningar på detta område i avsnitt 11.11.

⁹³ Länsstyrelserna (2021) Framtidens länsstyrelser, s. 19.

DEL II

Analyser, överväganden
och förslag om samverkan

11 Statens samverkan med kommuner och regioner

I detta kapitel presenteras utredningens analys liksom några av utredningens överväganden och förslag. I kapitel 12 redogör utredningen för ytterligare analys och förslag beträffande SKR:s roll i samverkan. Utgångspunkterna för utredningens arbete och analysen har utredningen redovisat i kapitel 5.

I avsnitt 11.1 analyserar utredningen den rättsliga regleringen av samverkan. I avsnitt 11.2 gör utredningen bedömningen att en generell lagstadgad skyldighet för kommuner och regioner att samverka med staten inte behövs. I avsnitt 11.3–11.8 redogör utredningen för sina bedömningar avseende olika former av samverkan. I avsnitt 11.9 redogör utredningen för sina bedömningar avseende samverkan inom olika verksamhetsområden och vid olika behov. I avsnitt 11.10 finns utredningens bedömningar och förslag avseende länsstyrelsernas roll i samverkan. I avsnitt 11.11 redogör utredningen för sina bedömningar avseende samverkan i kris och krisberedskap.

11.1 Den rättsliga regleringen av samverkan

Utredningens bedömning: Det är viktigt att notera skillnaderna i regleringen av samverkansskyldighet för de olika aktörerna. Statliga myndigheters allmänna skyldighet att samverka framgår av förvaltningslagen och myndighetsförordningen men betonas ofta ytterligare genom särskilda 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 särskilda 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.

11.1.1 Den allmänna skyldigheten att samverka enligt förvaltningslagen är begränsad

En myndighet ska inom sitt verksamhetsområde samverka med andra myndigheter enligt 8 § andra stycket FL. Av förarbetena framgår att bestämmelsen är tillämplig både på statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter och även på den oreglerade kommunförvaltningens område. Paragrafen gäller i all verksamhet som en myndighet bedriver, dvs. vid såväl handläggning av och beslutsfattande i enskilda ärenden som s.k. faktiskt handlande. I förarbetena uttalas också att bestämmelsen innebär en generell men inte obegränsad samverkansskyldighet. Skyldigheten är begränsad till myndighetens verksamhetsområde, vilket enligt regeringen minskar risken för onödiga oklarheter och felgrepp i fråga om myndigheternas kompetens och befogenhet. Denna begränsning utesluter dock inte enligt regeringen att man i specialförfattningar eller i förordningarna med myndighetsinstruktion även fortsättningsvis vid behov kan ta in särskilda föreskrifter om samverkan som går längre eller annars avviker från förvaltningslagen. Som exempel nämner regeringen föreskrifter om undantag från begränsningen till myndighetens verksamhetsområde eller om krav på samverkan med andra än myndigheter.

Ansvar för ett visst verksamhetsområde inbegriper således också ett visst ansvar för kommunala styrelser och nämnder att samverka med statliga myndigheter. Men skyldigheten är som nämnts ovan alltså inte obegränsad. Myndigheten avgör enligt förarbetena alltid själv i vilken utsträckning som den egna arbetssituationen medger att resurser avsätts för att bistå den myndighet som begär assistans. Det kan också noteras att de kommunala beslutande församlingarna, dvs.

fullmäktige, inte utgör några myndigheter och således inte träffas av skyldigheten att samverka. En mer långtgående skyldighet för kommuner och regioner att samverka än den som föreskrivs i förvaltningslagen kräver enligt regeringsformen att föreskrifter meddelas med stöd i lag. En mer långtgående skyldighet för statliga myndigheter kan emellertid föreskrivas i förordning.

Förvaltningslagen utgår visserligen från ärendehantering i förhållande till enskilda, men som framgår ovan ska denna bestämmelse om samverkan, liksom bestämmelserna om bl.a. legalitet och objektivitet, gälla även i annan förvaltningsverksamhet.

För myndigheter under regeringen finns i myndighetsförordningen också en bestämmelse enligt vilken myndigheter ska verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet. Med andra avses exempelvis kommuner.

För statliga myndigheter gäller alltså en mer långtgående samverkansskyldighet än den som föreskrivs i förvaltningslagen. Föreskrifter i myndigheternas instruktioner om samverkan med kommuner och regioner skulle därmed kunna undvaras. Sådana föreskrifter kan dock, liksom särskilda uppdrag om samverkan, vara ett sätt för regeringen att uttrycka en prioritering av en fråga.

Enligt utredningen behövs inte en mer långtgående allmän skyldighet för statliga myndigheter för att samverkan ska kunna äga rum.

Frågan är om en sådan generell skyldighet för kommunsektorn skulle behövas. En sådan skulle kräva stöd i lag. Utredningen behandlar denna fråga i avsnitt 11.2 efter en bedömning av övriga regleringar av samverkan och skyldighet eller uppdrag att samverka.

11.1.2 Kommuners och regioners åligganden enligt lag att samverka

Vad visar då utredningens kartläggning om den övriga författningsreglerade samverkan?

Kommunsektorns skyldighet att samverka regleras endast undantagsvis i annan lagstiftning än i förvaltningslagen.¹ Utredningen har identifierat ett drygt tiotal sådana lagar som innehåller just begrep-

¹ Till detta kommer bl.a. lagstiftning som ålägger kommuner och regioner en skyldighet att *samarbeta* med t.ex. statliga myndighet såsom lagen (2010:1767) om geografisk miljöinformation, plan- och bygglagen (2010:900) och lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

pet samverka. I flera fall handlar det om särskilda organ eller delar av den kommunala verksamheten som åläggs en skyldighet att samverka, t.ex. patientnämnder, läkemedelskommittéer, elevhälsan, hälso- och sjukvårdspersonal, museer och bibliotek. Flera regleringar träffar också kommunala huvudmän bland andra, t.ex. musei- och bibliotekshuvudmän samt huvudmännen för olika delar av skolväsendet. I hälso- och sjukvårdslagen och socialtjänstlagen finns en utpekad skyldighet för kommuner och regioner att samverka med samhällsorgan, organisationer och vårdgivare i sin planering av verksamheten.

Vissa men inte alla lagregleringar innehåller en närmare beskrivning av vad samverkan syftar till att åstadkomma. I de fall det finns en sådan är den ofta relativt övergripande, t.ex. att ge alla tillgång till museernas samlades resurser eller landets samlade biblioteksresurser (se vidare avsnitt 6.3.5) eller att IVO ska kunna säkerställa att patienters erfarenheter fortlöpande används som underlag för beslut om tillsynens inriktning (se avsnitt 7.5.2). På hälso- och sjukvårdsområdet har syftet i några fall konkretiserats närmare (för att förebygga och begränsa utbrott eller spridning av smittsamma sjukdomar och för att förebygga och begränsa internationella hot mot människors hälsa).

Det är enligt utredningen inte självklart vad en skyldighet att samverka i praktiken innebär och vad det betyder att samverkan regleras. En författningsreglerad skyldighet att samverka innebär i praktiken olika saker och är sällan mer utförligt konkretiserad. Enligt förarbetena till bestämmelsen om samverkan i förvaltningslagen kan formerna för myndigheternas samverkan vara av många olika slag och variera med hänsyn till ändamålet. Som exempel nämns att låna ut arkivhandlingar eller att svara på remiss samt att myndigheterna samråder och lämnar varandra upplysningar eller bistår med särskild sakkunskap. Inte heller när det gäller lagen om regionalt utvecklingsansvar har lagstiftaren reglerat formerna för samverkan. I förarbetena anges att dessa får anpassas efter vad som i varje särskilt fall är ändamålsenligt. Vad däremot gäller samverkansskyldigheten i hälso- och sjukvårdslagen och i tandvårdslagen har regeringen i förarbetena uttalat att samverkan innebär ett ömsesidigt givande och tagande mellan parterna. Det får således inte enligt regeringen vara fråga om att i efterhand bereda någon tillfälle att ta del av redan fattade beslut, utan avsikten är att samverkansparten ska ges en verklig möjlighet att påverka utformningen av besluten genom att belysa den aktuella frågan.

11.1.3 Vad innebär en myndighets skyldighet eller uppdrag att samverka?

I de förordningar som innehåller begreppet samverka regleras framför allt statliga myndigheters skyldighet att samverka (se avsnitt 6.5 för en närmare redogörelse av dessa). Många regleringar innebär en skyldighet att samverka med andra aktörer än myndigheter, i enlighet med det som angetts i förarbetena till förvaltningslagen. Staten har då också valt att upprepa även skyldigheten att samverka med t.ex. kommuner och regioner och andra statliga myndigheter.² Den nuvarande kultursamverkansmodellen, som av kultursamverkansutredningen beskrivs som ett system för samverkan mellan i första hand staten och regionerna, bygger t.ex. på en skyldighet för Statens kulturråd att enligt sin instruktion representera staten i dialogen med berörda regioner och kommuner och samverka med bl.a. regioner och kommuner med ansvar enligt förordningen (2010:2012) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet.³ Som utredningen konstaterar i avsnitt 6.5.2 är det många myndigheters instruktioner som föreskriver en skyldighet att samverka med relevanta eller berörda aktörer utan att närmare föreskriva vilka dessa är. Utredningen anser att det i sådana fall är önskvärt att kommunsektorn uttryckligen nämns när den omfattas för att åstadkomma en tydlighet både för myndigheterna och för kommuner och regioner.

En författningsreglerad skyldighet att samverka kan som nämnts ovan i praktiken innebära olika saker och är sällan mer utförligt konkretiserad. En skyldighet för en statlig myndighet att samverka med kommuner och regioner som ges i ett uppdrag, t.ex. i regleringsbrev eller ett särskilt regeringsuppdrag är sällan heller närmare preciserad utan får oftast förstås utifrån uppdraget.

² Se t.ex. 20 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap, 2 § förordningen (2018:1425) med instruktion för Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor och 8 § förordningen (2015:527) med instruktion för Upphandlingsmyndigheten.

³ Se SOU 2023:58 s. 23 där det bl.a. också anges att det är ett system för samverkan även mellan regionerna, kommunerna, civilsamhället och de professionella kulturskaparna i respektive län. Någon motsvarande lagstadgad skyldighet för regionerna att samverka med staten eller Statens kulturråd förefaller inte finnas.

11.1.4 Vad skiljer ett åliggande för kommunsektorn från ett åliggande för en myndighet?

Man kan också ställa sig frågan om det är någon skillnad om det åligger en statlig myndighet att samverka med kommuner eller regioner, eller om det åligger kommuner och regioner att samverka med statliga myndigheter. Vad blir resultatet om den statliga myndigheten är skyldig att samverka enligt sin instruktion men kommunens eller regionens skyldighet inte är särskilt reglerad?

Några av de exempel som nämns i förarbetena till förvaltningslagen – att låna ut arkivhandlingar eller att svara på remiss – är av mer reaktiv karaktär, dvs. att reagera på en förfrågan från någon annan. I de fallen kan det knappast tolkas som att den som ålagts en skyldighet att samverka är den som också har ansvar för att initiera samverkan eller se till att samverkan kommer till stånd.

Däremot får den samverkansskyldighet som åligger kommuner och regioner enligt särskild reglering, t.ex. enligt lagen om regionalt utvecklingsansvar⁴ eller hälso- och sjukvårdslagen⁵, anses vara av mer proaktiv karaktär. Detsamma gäller den samverkansskyldighet som åligger statliga myndigheter enligt deras instruktioner. Sådana regleringar får också anses slå fast vem som ansvarar för att samverkan kommer till stånd. Det säger sig självt att ett uppdrag som nationell samordnare i en viss fråga också inbegriper ett initiativtagande.

När kommunerna inte ålagts att samverka står det dem fritt att medverka i statliga myndigheters olika initiativ. Någon rättslig skyldighet att delta finns inte, men det kan få politiska implikationer om de inte gör det. Det politiska ansvaret utkrävs av väljarna eller av kandidaternas partier.

Länsstyrelsen har t.ex. enligt sin instruktion uppgifter i fråga om energi och klimat. En del i detta handlar enligt de senaste årens regleringsbrev om att genomföra de regionala energi- och klimatstrategierna som togs fram 2019. En kommuns beslut att dra sig ur ett länsgemensamt klimatarbete som länsstyrelsen initierat kan inte sanktioneras. En kommuns beslut om att de hållbarhetslöften man tidigare avgett inte längre ska följas upp och att några nya löften inte ska ges, kan

⁴ Kommunerna har inte ålagts någon skyldighet att samverka i frågor om regional utveckling, se avsnitt 7.4.1.

⁵ Både kommuner och regioner har enligt hälso- och sjukvårdslagen en skyldighet att samverka enligt hälso- och sjukvårdslagen, se avsnitt 7.5.2.

inte leda till annat än kritik från bl.a. övriga deltagande kommuner och näringslivet.⁶

11.1.5 Det politiska och juridiska ansvaret vid samverkan

De förtroendevalda i kommuner och regioner har det kollektiva och yttersta ansvaret för den kommunala verksamheten. De förtroendevalda har ett politiskt ansvar inför sina väljare och sina partier. Förtroendevalda i nämnderna – och anställda i kommuner och regioner – kan dessutom för rättsliga överträdelse utkrävas ett juridiskt ansvar, straffrättsligt eller skadeståndsrättsligt. I domstol prövas vidare överträdelse av den kommunala kompetensen.

När det gäller statliga myndigheter är det enligt myndighetsförordningen myndighetens ledning som ansvarar inför regeringen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt. Detta innebär enligt utredningen bl.a. att ett ansvar för att samverkan sker inom ramen för myndighetens kompetens. De statligt anställda har dessutom ett straffrättsligt tjänsteansvar och skadeståndsrättsligt ansvar. I samverkanssituationer gäller som utgångspunkt att alla parter bär ansvar för sina insatser och beslut enligt de befogenheter som tillkommer dem.

Enligt förarbetena till bestämmelsen om samverkan i förvaltningslagen får det inte förekomma några nyskapelser i form av särskilda samarbetsorgan som oberoende av tillämpliga föreskrifter fattar beslut som inte kan härledas till någon av de samverkande myndigheterna.⁷ Om ansvaret för att fatta beslut ska övergå till någon annan, måste detta alltså ha författningsstöd. Ansvaret för samverkan kan med sådant stöd regleras mellan parterna, t.ex. i avtal, stadgar eller förbundsordning (för s.k. samordningsförbund). Den form av samverkan som arbetet genom t.ex. nationella strategier och överenskommelser innebär saknar sanktionsmöjligheter när någon av parterna inte uppfyller sin del av de insatser som planerats. Sanktioner kan dock regleras i avtal mellan samverkansparterna.

För utkrävande av såväl rättsligt som politiskt ansvar och för att undvika att någon part utan skäl klandras för uteblivna resultat är det av vikt att uppgiftsfördelningen vid samverkan är tydlig.

⁶ Se som en illustration till detta, Upsala Nya Tidning, Drar sig ur gemensamt klimatarbete – får kritik, 2023-11-09.

⁷ Prop. 2016/17:180 s. 71.

Vid sidan av avgöranden om rättsligt ansvar för samverkansåtgärder kan domstol också uttala sig om samverkan i andra hänseenden. Mark- och miljööverdomstolen har t.ex. i ett mål om föreläggande att inkomma med uppgifter mellan en kommunal nämnd och Trafikverket bedömt den samverkan mellan myndigheterna som föregått föreläggandet som bristfällig.⁸

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

Utredningens bedömning: Samverkan med statliga myndigheter 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. En generell lagstadgad skyldighet för kommuner och regioner att samverka med staten behövs därför inte.

Utredningen bedömer att samverkan med statliga myndigheter i viss mån, på samma sätt som när det gäller utveckling av den kommunala verksamheten, ingår i det kommunala huvudmannskapet. Det kan således redan anses åligga kommuner och regioner att samverka med statliga myndigheter i frågor som anknyter till den obligatoriska kommunala verksamheten. Detta ligger enligt utredningen i linje med uttalandena i förarbetena till regeringsformen om att staten och kommunerna samverkar på skilda områden och i olika former för att uppnå gemensamma samhällliga mål (se avsnitt 4.2.1). Det kan också noteras att det övergripande målet med förvaltningspolitiken är en innovativ, samverkande, rättssäker och effektiv statsförvaltning. Med samverkan avses såväl samverkan mellan myndigheter som mellan statsförvaltningen och kommun och regioner.⁹ Denna mer övergripande förväntan på samverkan har dock inte kommit till uttryck i någon författning.

Frågan, som utredningen tidigare aviserat, är då om en generell lagstadgad skyldighet för kommuner och regioner att samverka med sta-

⁸ Mark- och miljööverdomstolens dom den 1 december 2023 i mål nr M 12782-22.

⁹ Se prop. 2009/10:175, bet. 2009/10:FiU38, rskr 2009/10:315.

ten inom den obligatoriska verksamheten skulle behövas, liknande den som gäller för statliga myndigheter enligt myndighetsförordningen.

En sådan bestämmelse skulle enligt utredningen inte kunna vara mer än av målsättningskaraktär och i praktiken troligen inte tillföra mer än bestämmelsen i förvaltningslagen. Utredningen bedömer vidare att gränserna för en sådan samverkansskyldighet inte går att definiera och att införandet av en sådan bestämmelse därför kan vara svår att förena med principen om den kommunala självstyrelsen.

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 effekter 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. I annat fall riskerar samverkan att bli en tidstjuv och innebära att parterna får lägga tid på att reda ut vad de ska samverka om och på vilket sätt det ska ske.

Faktorer som ofta lyfts fram som betydelsefulla för samverkan är struktur, regelbundenhet och förutsebarhet i kontakterna. För en bestående samverkan är det centralt med en beslutad och accepterad modell för förvaltningen, dvs. en modell som reglerar organisationsform, hur man samverkar på strategisk, taktisk och operativ nivå, hur ansvar fördelas samt hur samverkan ska finansieras. Kunskap om och förståelse för varandras förutsättningar är också viktiga ingredienser i en framgångsrik samverkan. Allt detta har också betydelse i de fall en akut situation kräver en intensifiering av samverkansinsatser.¹⁰

I samband med en reglering bör lagstiftaren därför överväga i vilken utsträckning samverkan närmare ska formaliseras. Olika modeller för samverkan är lämpliga i olika situationer.

¹⁰ Ett exempel på sådan välfungerande samverkan beskrivs i betänkandet Genomförandet av vaccinationen mot sjukdomen covid-19 – en utvärdering (SOU 2023:73). Enligt utredningen verkar samverkan vid vaccinationen mot covid-19 generellt sett ha varit välfungerande mellan flertalet aktörer. Samverkan har varit prioriterad och i hög utsträckning präglats av en stor vilja att tillsammans se till att vaccinationerna genomförs med ett gott resultat. Det verkar vidare ha funnits en förståelse för varandras uppdrag och förutsättningar samt ett gott samverkansklimat, med fokus på uppdrag och lösningar där olika aktörer har kompletterat varandra.

11.3 Informationsutbyte, dialog och samråd

11.3.1 Informationsutbyte

Utredningens bedömning: Det finns flera utarbetade kanaler för informationsöverföring mellan staten och kommunsektorn, både på olika sektorsområden och på mer övergripande nivå. Någon ökad generell skyldighet för kommunsektorn att lämna information är inte befogad.

Att kanalisera information mellan staten och kommunerna är den största utmaningen. Där bör länsstyrelserna kunna utnyttjas i större utsträckning.

Samverkan förutsätter informationsutbyte. I de olika modellerna för samverkanstrappan utgör det som betecknas kommunikation eller samtal, dvs. utbyte av information, den lägsta nivån. Kunskap om situation och förutsättningar i olika regioner och kommuner är en viktig grund för ett effektivt samarbete. Detsamma gäller kunskap om de olika statliga myndigheternas uppdrag och de nationella reglerna, däribland de regelverk som har EU-rättslig bakgrund. Det handlar bl.a. om att staten och statliga myndigheter ska kunna fatta välgrundade beslut avseende kommunal verksamhet och om att kommuner och regioner ska få stöd i utförandet av sina uppdrag. Det behöver finnas utarbetade informationsvägar mellan aktörerna.

När det gäller relationen mellan regeringen och kommuner kan utredningen konstatera att regeringen i stor utsträckning får information från kommunerna i andra hand, t.ex. via statliga myndigheter eller via SKR vid olika överläggningar. Men företrädare för kommuner kan delta i statliga utredningars arbete och regeringen får direkt genom remissförfarandet viktiga inspel i enskilda frågor. Information kan förstås också inhämtas via enskilda ministrars mer informella kontakter med enskilda kommuner. Små kommuner har såvitt utredningen erfarit svårare att ha en bred bevakning av faktorer som påverkar olika verksamhetsområden och är mer beroende av andra aktörer, såsom länsstyrelserna och SKR, för information om t.ex. pågående utredningar och ändrad lagstiftning.

Information kan kanaliseras lättare till och från regionerna. Det kan ändå finnas anledning att kort kommentera de direkta informationskanaler som utredningen har identifierat mellan regionerna och

regeringen. Regionerna kan, precis som kommunerna, delta i statliga utredningars arbete och förmedla information i sina remissvar. Men på nationell nivå finns också ett par dialogforum i vilka regeringen och regionala politiker deltar, dels vad gäller frågor om regional utveckling (Politikerforum), dels vad gäller kulturområdet (se avsnitt 6.10.1). Mer om dialogforum i avsnitt 6.10 och 7.4.2.

Mycket information mellan regeringen och kommunsektorn kanaliseras via SKR. Även SKR bereds som regel möjlighet att delta i statliga utredningars arbete och att inkomma med yttranden över olika förslag. SKR deltar också i ovan nämnda dialogforum vid sidan av de regionala politikerna. Det förekommer också återkommande överläggningar mellan statsråd på Finansdepartementet och företrädare för SKR om mer övergripande frågor (se avsnitt 9.1). SKR förhandlar och ingår överenskommelser med regeringen (framför allt Socialdepartementet), vilket förstås innebär ett informationsutbyte.

När det gäller informationsutbyte mellan SKR och statliga myndigheter kan inledningsvis noteras myndigheternas skyldighet att remittera föreskrifter eller allmänna råd inför beslut. SKR har också uppbyggda informationskanaler via sin representation i olika råd, delegationer och dylikt. Exempelvis kan nämnas den nationella samordningsgruppen för dricksvatten, nationellt forum för sprängämnessäkerhet och rådet för hållbara städer som nämnts i avsnitt 6.10.2 där SKR är representerad.

Statliga myndigheter har flera direkta kontaktytor gentemot kommuner och regioner. I viss utsträckning har även kommuner och regioner en egen representation i vissa av de råd där SKR deltar, t.ex. den nationella samordningsgruppen för dricksvatten. Även i det nationella forumet för sprängämnessäkerhet kan kommuner involveras eller omfattas av forumets arbete. Därutöver innebär de myndighetsuppdrag som på olika sätt förutsätter samverkan eller dialog ett informationsutbyte. Det gäller inte minst uppdrag till länsstyrelserna och nationella samordnare. Kommuner och regioner har som nämnts i avsnitt 10.3.1 enligt nuvarande reglering i LEH och FEH en skyldighet att rapportera vissa förhållanden till statliga myndigheter.

I utredningens samtal med företrädare för regionerna har framkommit det som även framgår av Riksrevisionens granskningsrapport, nämligen att statliga myndigheter inte alltid ser sitt uppdrag i en territoriell kontext. Förordningen om regionalt utvecklingsarbete, som innehåller skrivningar om att alla statliga myndigheter inom sina verk-

samhetsområden ska verka för att målet för politiken nås, och att myndigheterna ska ta hänsyn till olika regionala förutsättningar och behov, slår enligt Tillväxtverket inte alltid igenom i myndigheternas arbete. Dessa ser inte alltid regionerna som en målgrupp och har svårt att följa, bidra till och beakta 21 olika regionala utvecklingsstrategier i enlighet med förordningen. Tillväxtverket menar att de regionala utvecklingsstrategierna sällan är så konkreta och att det därför krävs dialog för att konkretisera dessa och omvandla dem till relevanta verktyg.¹¹

Regionerna är beroende av information, inte bara från myndigheterna utan också från kommunerna, för att kunna utföra sitt uppdrag som regionalt utvecklingsansvarig. Utredningen har emellertid noterat att kommunerna inte har någon uttalad informations- eller samverkansskyldighet i förhållande till regionerna och inte heller är representerade i det etablerade dialogforumet på området.

När det gäller länsstyrelsens uppgifter, t.ex. att verka för att nationella mål får genomslag i länen och att noga följa tillståndet i länet förutsätter det att information inhämtas från kommuner och regioner, vilket görs löpande i olika samverkanskonstellationer. Detsamma gäller t.ex. när länsstyrelserna ska styra hur många nyanlända personer som kommunen är skyldig att ordna boende till genom det s.k. kommunal som länsstyrelserna beslutar om. Länsstyrelserna måste inhämta information och föra dialog med länets kommuner för att kunna fullgöra denna uppgift.

Länsstyrelserna har, till skillnad från t.ex. Regeringskansliet, mer direkt kontakt med kommuner och regioner snarare än med SKR. Detta är naturligt med tanke på att kontakterna främst förs med regionen och kommunerna i det egna länet. Länsstyrelserna får därmed information i första hand från kommunerna om deras verksamheter. Varje länsstyrelse får dock bara en avgränsad bild av hela kommunsektorns verksamhet, till skillnad från SKR som har en annan överblick. Detta talar för att det i den förvaltningsmodell som råder finns behov av flera olika informationskanaler för att tillgodose behoven.

Att kanalisera kunskapen från 21 regioner till regeringen och statliga myndigheter på central nivå kan göras direkt eller med stöd av t.ex. SKR och länsstyrelserna. När det gäller kommunerna är svårigheterna större.

¹¹ Riksrevisionen (2022) Den regionala utvecklingspolitiken – svaga förutsättningar för ett effektivt samlat statligt agerande, RiR 2022:8, s. 24 f. med vidare hänvisningar.

Utredningen har i sin övergripande genomgång av verksamhetsområden inte identifierat något behov av att ytterligare reglera förmedlingen av kunskap och lägesbilder från kommunerna på en generell nivå. Någon allmän skyldighet för kommuner och regioner att lämna information till länsstyrelserna bedöms inte behövas. Som nämnts ovan finns redan en viss rapporteringsskyldighet för kommuner och regioner vad gäller bl.a. förberedelser inför och verksamhet vid extraordinära händelser. Det kan tilläggas att mycket av myndigheternas verksamhet handlar om att stödja kommunerna. Kommunerna har i de fallen ett stort eget intresse av att frivilligt utbyta information.

Utredningen kan däremot konstatera att regeringen ofta förlitar sig på SKR för information. I vissa fall är det kommuner och regioner själva som har utsett SKR som representant i olika forum, i andra fall är det regeringen eller myndigheterna som pekar ut SKR som samtalspart. I de senare fallen skulle regeringen kunna utnyttja länsstyrelserna i större utsträckning för att säkerställa en bredd i den information som regeringen får. Mer om detta i avsnitt 11.10.

Digitala lösningar gör det visserligen möjligt för enskilda ministrar att initiera kontakter med företrädare för samtliga regioner och samtliga kommuner för att vid behov inhämta information. Civilministern hade t.ex. möten – uppdelat på flera tillfällen – med samtliga regionstyrelseordföranden och samtliga kommunstyrelseordföranden med anledning av Rysslands invasion av Ukraina. Att samordna sådana möten kräver emellertid en mycket stor arbetsinsats för Regeringskansliet och är inte något som kan göras regelmässigt.

11.3.2 Särskilt om dialogforum och liknande samråd

Utredningens bedömning: 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.

Utredningen har identifierat ett flertal varianter av dialogforum. Det kan t.ex. handla om forum på nationell nivå eller forum inom en myndighet. Statliga myndigheter kan också få i uppdrag av regeringen att erbjuda kommuner och regioner att delta i olika dialoger (se avsnitt 6.10.3). Därutöver tillkommer de dialogforum som statliga myndigheter inrättar på eget initiativ.

Utredningen bedömer att de dialogforum som finns på nationell nivå, däribland Forum för hållbar regional utveckling samt de mer informella överläggningarna med kulturministern, fyller en viktig funktion då de fortsatt efterfrågas av kommunsektorn och används av regeringen. Regionerna har i en skrivelse till utredningen framhållit att Politikerforum och Tjänstepersonforum är välfungerande och utgör viktiga mötesplatser för att styra i flernivåsystemet. Vad utredningen har erfarit var SKR också positiva till Valfärdskommissionen. Sådana forum tar emellertid mycket resurser från Regeringskansliet i anspråk och frågan är om det är önskvärt och praktiskt möjligt att initiera sådana forum på många områden.

De dialoger som beskrivs i avsnitt 6.10.3 och som följer av relativt nya uppdrag till bl.a. Skolverket och Socialstyrelsen bygger på frivillighet. Statskontoret beskriver att kommuner och regioner uttrycker en viss skepsis gentemot myndigheternas uppdrag. Uppdraget om tillgänglighetsdialogerna har av vissa regioner uppfattats som att regeringen vill styra regionernas kärnuppdrag. När det gäller Skolverkets uppdrag med kvalitetsdialoger har Statskontoret inte uppfattat att det finns någon direkt kritik av att uppdraget i sig signalerar bristande tilltro till kommuners förmåga att bedriva skola. Däremot har Skolverket uppfattat att vissa huvudmän är oroliga för att dialogerna kommer att likna en inspektion och befarar att de kommer resultera i merarbete och ytterligare administration. Trots en viss avvaktande inställning verkar skolhuvudmännen över lag ändå positiva till dialog med staten i syfte att förbättra verksamheten. I rapporten beskrivs att dialogerna kommer att bli ett forum där staten och kommunsektorn kommer att kunna lyssna in varandra och anpassa innehållet i styrformen över tid. Statskontoret framhåller att det är alltför tidigt att säga hur kommuner och regioner kommer att se på styrformen när de har mer erfarenhet av den. Tanken med båda uppdragen är enligt rapporten att de ska vara strategiska och långsiktiga, vilket ger myndigheterna tid att utveckla sina arbetssätt, utvärdera och involvera kommunsektorn i den exakta utformningen. Statskontoret fram-

håller att dialog som styrform är lättare att anpassa efter mottagarens kapacitet och behov än många andra styrmedel, att uppdragen ger de statliga myndigheterna goda förutsättningar att nå ut med både kunskapsstyrning och evidens som de statliga myndigheterna styr genom och att uppdragen inte handlar om att styra kommunsektorn i någon ny riktning.¹²

Ett informationsutbyte sker ofta i organiserade dialoger och samrådsförfaranden. Även på detta område är kontakten mellan staten och kommunerna särskilt krävande att åstadkomma. Här finns många exempel på dialoger och samråd som nämnts ovan, men det saknas ett mer systematiskt upplagt arbete för att nationella insatser och förväntningar på kommunala insatser ska bli realistiska i förhållande till kommunernas olika förutsättningar.

Det kan behövas tydligare krav på statliga myndigheter att ta initiativ till formaliserade samråd och dialoger inom specialreglerade sektorer, så att kommunsektorn får utpekade samverkanspartners. En möjlighet är att myndigheterna får i uppdrag av regeringen att inrätta samrådsgrupper. Det kan ske genom att tillsätta olika råd inom myndigheter eller uppdrag om dialoger med enskilda kommuner eller regioner. På regional nivå och ofta på länsstyrelsernas initiativ har det inrättats många olika samrådsgrupper. För att skapa överblick och samordning kan det dock finnas behov av ett regionalt råd inom ramen för länsstyrelsens verksamhet i vilka representanter för kommunerna och regionen i länet ingår. Utredningen återkommer till denna fråga i avsnitt 11.10.

Även när det gäller regionerna kanaliseras mycket information via SKR, t.ex. på hälso- och sjukvårdsområdet. Även om regionerna är väsentligt färre till antalet än kommunerna kan det ändå vara problematiskt för SKR att företräda samtliga regioner. Det kan också av andra anledningar finnas skäl att förstärka kontakterna mellan utvalda myndigheter och regionerna, t.ex. genom olika typer av dialoger. Sådana direkta kontakter kan komplettera det informationsutbyte som sker via SKR. Regeringen kan t.ex. genom uppdrag besluta att utpekade myndigheter ska initiera en dialog med regionerna. Sådana dialoger kan föras på huvudmannanivå. Ett annat alternativ är att dialoger förs med några regioner i specifika frågor. Myndigheterna kan själva också initiera sådana kontakter.

¹² Statskontoret (2023) Att styra de självstyrande – en analys av statens styrning av kommuner och regioner, 2023:7, s. 64 ff.

Deltagande i sådana samråd och forum som nämnts ovan kostar statliga myndigheter, kommuner och regioner i form av tid och resurser och kan ta tid från ordinarie verksamhet. I små kommuner kan det vara ansträngande. Det bör därför noga övervägas vilka anspråk på deltagande i samråd som bör ställas på enskilda kommuner, även om dessa är frivilliga. Det saknas ett systematiskt upplagt arbete för att nationella insatser och förväntningarna på kommunala insatser ska bli realistiska. Antalet dialogforum bör utifrån ett kommunperspektiv begränsas för att syftet med samverkan ska kunna uppnås.

Utredningen bedömer att det finns skäl att införa en ordning med formaliserade överläggningar mellan staten och kommunsektorn. Förslag om detta redovisas i kapitel 13.

11.4 Kunskapsstyrning

Utredningens bedömning: Statens kunskapsstyrning av kommunal verksamhet bör vara väl samordnad och ske genom formaliserade strukturer. En viss positiv utveckling kan noteras.

Kunskapsstyrning som samverkansform är mest framträdande inom hälso- och sjukvårdens verksamhet (se avsnitt 7.5.2). Det är också inom denna verksamhet som statens kunskapsstyrning bedrivs jämsides kommunsektorns egna system för kunskapsstöd. Utredningen har härutöver också beaktat socialtjänstområdet. Inte minst på dessa områden finns behov av att på nationell nivå samla, värdera och presentera tillgänglig kunskap som finns bland professioner inom kommunala och regionala organ. Staten har ett nationellt ansvar för kunskapsstyrningen. En stor del av arbetet med kunskapsstyrningen på nämnda områden har skett genom överenskommelser med SKR, vilka behandlas i avsnitt 12.2.

En ändamålsenlig kunskapsstyrning bidrar till att uppnå avsedda effekter ute i kommunernas och regionernas verksamheter. Detta förutsätter att de olika former av kunskapsstöd som skapas är av nytta och kan implementeras samt följas upp. Behovet av samverkan på kunskapsstyrningens område handlar därför såväl om handlings-

dirigering som om informationsöverföring och ömsesidig kunskaps-spridning.¹³

Mot bakgrund av kunskapsstödens faktiskt normerande verkan är det särskilt viktigt att de statliga myndigheternas kunskapsstöd är samstämmiga. Av betydelse är vidare att staten prioriterar att säkerställa att publicerade kunskapsstöd är aktuella och tillgängliga samt att äldre material tydligt markeras som sådant eller avpubliceras om de bedöms vara inaktuella.¹⁴ En konsekvent användning av myndighetsgemensam terminologi framstår också, när det kan ske, som ändamålsenligt.

Kapaciteten att uppmärksamma, ta del av och implementera arbets-sätt utifrån kunskapsstöd skiljer sig åt mellan kommunerna. På vissa områden medför det redan stora och ibland svåröverblickbara utbudet av olika kunskapsstöd ett hinder för ett faktiskt genomslag i de kommunala verksamheterna. Särskilt för verksamheter i mindre kommuner kan det antas finnas utmaningar att tillämpa den kunskap som förmedlas. Eftersom kunskapsstöden som produceras ska vara till nytta, krävs att staten utformar arbetet med kunskapsstyrningen så att även mindre kommuners behov tillgodoses. Regionernas kapacitet kan i dessa avseenden generellt antas vara större, även om förutsättningarna naturligtvis skiljer sig åt även här.

Under senare år kan noteras ett ökat fokus på samordning av de statliga kunskapsproducerande myndigheternas arbete med att ta fram och kommunicera sitt arbete i förhållande till kommuner och regioner. Den myndighetsgemensamma samlingen av kunskapsstöd på internet, kunskapsguiden.se, kan nämnas som exempel. Inrättandet av Rådet för styrning med kunskap och den därtill knutna Huvudmannagruppen ser utredningen som ett viktigt initiativ som bör ha förutsättningar att bidra till en gynnsam utveckling. Utredningen bedömer att detta arbete mot formaliserade strukturer kan bidra till att göra kunskapsstyrningen av kommunal verksamhet mer långsiktig och ändamålsenlig.

¹³ Dvs. både kunskaps-spridning från stat till kommuner och regioner samt informationsinhämtning från kommuner och regioner till staten.

¹⁴ Jfr Statskontoret (2023) Att styra med kunskap. En studie om statlig kunskapsstyrning rik-tad till kommuner och regioner, s. 36.

11.5 Nationella samordnare

Utredningens bedömning: Nationella samordnare är inte en form för samverkan med kommunsektorn som bör väljas rutinmässigt. Antalet nationella samordnare bör begränsas. I undantagsfall kan nationella samordnare fungera som en tillfällig lösning eller för att hantera särskilt komplexa samhällsutmaningar.

Utredningen har i avsnitt 6.8 redogjort för ett antal nationella samordnare med påverkan på kommunsektorn, både i form av utredningar och som funktion inom Regeringskansliet.¹⁵ I avsnitt 10.3.3 nämns också några exempel på nationella samordnare som har förordnats under pågående kris. Frågan är om denna metod för att åstadkomma samverkan med kommuner och regioner är lämplig.

Tidigare rapporter och granskningar

Utredningen kan inledningsvis konstatera att konstitutionsutskottet 2016 inte hade några invändningar mot styrformen som sådan utan anförde att det ligger på regeringen att avgöra sådana frågor som utredningsform och att ange riktlinjer för arbetet. Utskottet lämnade samtidigt ett antal rekommendationer för att säkerställa tydlighet och insyn när detta styrmedel används. Utskottet framhöll bl.a. att det är angeläget att regeringen inför ett beslut om samordningsuppdrag noga överväger frågor om organisationsform, uppdragets innehåll och redovisning, arbetsformer och kontakter samt rollfördelningen mellan regeringen, det ansvariga statsrådet, Regeringskansliet och samordnaren.¹⁶ Det kan framhållas att granskningen avsåg samordnare inom olika politikområden, inte specifikt sådana med kommunsektorn som

¹⁵ För mer ingående generella redogörelser för denna styrform se bl.a. Statskontoret (2014) Nationella samordnare. Statlig styrning i otraditionella former?, Riksrevisionen (2016) Nationella samordnare som statligt styrmedel, RiR 2016:5 samt bet. 2015/16:KU10 s. 42 ff. under rubriken Samordnare inom olika politikområden.

¹⁶ Se bet. 2015/16:KU10, avsnitt 6, Samordnare inom olika politikområden. Med anledning av utskottets påpekanden såg Regeringskansliet över sina interna rutiner i syfte att få en större enhetlighet när det gäller hur samordnare tillsätts, hur de betecknas och hur de redovisas i kommittéberättelsen och i kommittéregistret. De nya rutinerna syftar bl.a. till att samordnare med ett tydligt och utåtriktat uppdrag bör utföra det som en fristående myndighet. Genom de redovisade åtgärderna kommer samordnare att vara sökbara både i kommittéberättelsen och i kommittéregistret. Se skr. 2016/17:103 s. 11.

målgrupp.¹⁷ Och även om granskningen berörde en rad frågeställningar av konstitutionellt intresse, berördes inte frågan om kommunal självstyrelse.

Riksrevisionen publicerade senare samma år en granskningsrapport om nationella samordnare som statligt styrmedel. Granskningens syfte var att bedöma ändamålsenligheten i regeringens styrning, bl.a. förutsättningarna att uppnå förväntade resultat utan att det uppstår negativa konsekvenser för ordinarie myndigheter eller för dem som styrningen riktar sig till. Även denna granskning har en bredare ansats och avser inte bara samordnare med påverkan på kommunsektorn.¹⁸ Riksrevisionens övergripande bedömning är att nationella samordnare kan vara ett ändamålsenligt styrmedel men att resultatet beror på hur samordnarna används och vilka förutsättningar de ges.¹⁹

Det finns flera skäl att tillsätta nationella samordnare och fördelar med det som både Statskontoret och Riksrevisionen lyfter fram i sina rapporter, oavsett om det är i form av en särskild utredare eller en funktion inom Regeringskansliet. En av dessa är enligt Riksrevisionen att de som regel får ett brett och flexibelt mandat vilket ger goda möjligheter till situationsanpassning samt skapar utrymme för att utveckla och pröva nya idéer, arbetsformer och tillvägagångssätt. Denna flexibilitet utgör enligt Riksrevisionen de nationella samordnarnas styrka i förhållande till andra styrmedel. Riksrevisionen framhåller att nationella samordnare ofta används när regeringen behöver hantera frågor som involverar många aktörer eller för att visa handlingskraft i en prioriterad fråga samtidigt som samordnaren söker svar på hur frågan bäst kan hanteras. En samordnare kan också enligt Riksrevisionen tillsättas om det uppstår en akut situation som kräver snabbt agerande från regeringen, om det finns en efterfrågan på statlig styrning eller om en kontroversiell fråga av olika skäl behöver hållas på avstånd från politikerna. Statskontoret lyfter att staten kan vara bero-

¹⁷ Statskontorets granskning visar dock att två tredjedelar av de samordnare som ingick i deras granskning 2014, dvs. nationella samordnare som tillsatts sedan 2006, hade kommuner eller regioner som en prioriterad målgrupp. De övriga var riktade bl.a. mot statliga myndigheter, näringslivet och civilsamhällets organisationer.

¹⁸ Granskningen består av tre empiriska delar – kartläggning, intervjuer och fallstudier. Fallstudierna avsåg regeringens samordnare för kommunalt flyktingmottagande, den nationella hemlöshetssamordnaren, den nationella samordnaren mot våld i nära relationer samt den nationella vårdvalssamordnaren. De tre första samordnarna hade kommuner eller regioner som primär målgrupp och den sista hade rättsväsendet som primär målgrupp.

¹⁹ Riksrevisionen (2016) Nationella samordnare som statligt styrmedel, RiR 2016:5, s. 8 och 39 f. Se också rapport från Statskontoret (2014) Nationella samordnare. Statlig styrning i otraditionella former? – om bl.a. motiv för att tillsätta en samordnare, hur samordnare utformas, och styrformens möjligheter och utmaningar – framtagen för reflektioner om styrformen i sig.

ende av andra aktörers resurser för att kunna hantera den aktuella frågan. Statskontoret pekar också på att en nationell samordnare skapar en nytändning inom området och synliggör frågan. Enligt Statskontoret anses en nationell samordnare också ha större möjligheter till kommunikation än t.ex. en tjänsteman i Regeringskansliet.

En nationell samordnares flexibilitet kan emellertid enligt Riksrevisionen också innebära negativa konsekvenser. Det uppstår en otydlighet om samordnarens roll och vem som har ansvar för styrningen. Det kan vara oklart om en nationell samordnare uttalar sig på regeringens vägnar eller inte. Riksrevisionen pekar vidare på problem med möjligheterna till insyn då uppdragsbeskrivningar och avrapportering varierar stort mellan samordnarna. Regeringen har vidare enligt Riksrevisionen svårt att styra samordnarna via detaljerade direktiv och relationen bygger i stället på tillit mellan regeringen och den nationella samordnaren. Både Statskontoret och Riksrevisionen tar upp problematiken med att kunskap som genereras till följd av uppdraget som nationell samordnare inte alltid tas om hand.

Statskontoret och Riksrevisionen anger också flera tänkbara skäl till att uppdragen inte ges till en befintlig myndighet. Det kan t.ex. inte anses finnas någon myndighet som kan ta på sig ett samordnande uppdrag om uppdraget spänner över flera politikområden och flera myndigheters verksamhetsområden. Att ge uppdraget till en viss myndighet riskerar att medföra att ett visst perspektiv dominerar på bekostnad av andra. En nationell samordnare kan vidare uppfattas som mer oberoende och opartisk och därmed kan den uppnå en större legitimitet.

En annan beteckning på samordnare kan vara förhandlingsperson. Statskontoret redovisade 2022 en utvärdering av vissa förhandlingsuppdrag som metod för att lösa samhällsutmaningar som kräver att statlig infrastrukturplanering samordnas med lokal och regional samhällsplanering, nämligen Stockholmsförhandlingen, Sverigeförhandlingen och Större samlade exploateringar.²⁰ Statskontoret bedömer att förhandling är en ändamålsenlig metod för att lösa dessa samhällsutmaningar och konstaterar att modellen i de tre studerade fallen lett till resultat. Förhandling som metod är enligt Statskontoret lämplig när de ordinarie planeringsprocesserna inte maktar med att lösa samhällsutmaningarna och där det krävs att flera olika aktörer på olika

²⁰ Se dir. 2013:22, dir. 2014:106 och 2014:113 samt regeringens beslut den 17 november 2016 i ärende N2016/07177/PBB.

förvaltningsnivåer kraftsamlar och samordnar sig kring ett gemensamt mål. Metoden är särskilt användbar enligt myndigheten när det finns möjligheter att skapa nyttor som kan generera intäkter till medfinansiering. Statskontoret pekar också på styrkor och svagheter med metoden. En styrka med metoden är att det går snabbt att komma fram till beslut. Men en svaghet är att det till exempel kan minska den demokratiska insynen och försämra beslutsunderlagen. En fördel är att förhandlingar kan få till stånd stora projekt, men det riskerar samtidigt att tränga undan andra projekt och förstärka snedfördelningen i den nationella medelstillelningen för regionala och lokala infrastrukturåtgärder. En styrka är att kommuner och regioner under själva förhandlingen möter staten samlat genom förhandlingspersonen. Men därefter upplever kommunerna och regionerna att statens roll i genomförandet är otydlig.²¹ Statskontoret påpekar att styrmedel som är komplement till traditionell styrning, t.ex. överenskommelser, nationella strategier och handlingsplaner, betonar frivillighet och förtroende i stället för hierarkiska inslag från statens sida och att detsamma gäller även förhandling som metod. Något som också utmärker dessa styrmedel är att det är svårt att föra arbetet vidare och att engagemang och känslan av ansvar späds ut efterhand, även om dessa utmaningar är något mindre när det gäller förhandlingsmodellen.²²

Utredningen har inte studerat dessa avtal om infrastrukturprojekt närmare men för i avsnitt 11.7 mer allmänna resonemang om avtal som grund för samverkan.

Utredningens analys och överväganden

Utredningens genomgång i kapitel 7 visar att regeringen fortsatt använt sig av denna metod för att åstadkomma samverkan. Redovisningen visar också en bredd av uppdrag som ges till nationella samordnare, alltifrån frågor om Agenda 2030 med kommuner och regioner som nyckelaktörer i genomförandet, till frågor om samhällsomvandlingen Norrbotten och Västerbotten och förhandlingar om olika infrastrukturfrågor. Därtill kommer andra utredningar som också har upp-

²¹ Statskontoret (2022) Förhandlingsuppdrag som metod för att lösa stora samhällsutmaningar, 2022:10, s. 9.

²² Statskontoret (2022) Förhandlingsuppdrag som metod för att lösa stora samhällsutmaningar, 2022:10, s. 17.

drag att verka pådrivande gentemot kommuner och regioner utan att utgöra nationella samordnare.

Hur fungerar då samverkan utifrån de generella kraven på samverkan som utredningen tidigare behandlat? Kommuner och regioner har inte alltid någon uttrycklig lagreglerad skyldighet att samverka med någon av dessa nationella samordnare. Intresset för att samverka med samordnarna varierar från kommun till kommun och från region till region. Vad gäller samordnaren i fråga om verksamhetsförlagd utbildning (nedan VFU-utredningen) har det funnits en beredvillighet från regionerna att samverka eftersom det ligger i deras eget intresse att sörja för kompetensförsörjningen. Av Agenda 2030-samordnarens delredovisning framgår att denne haft omfattande kontakter med både kommuner och regioner. Kommunföreträdare har dock i samtal med utredningen ifrågasatt samverkan med nationella samordnare.

De som förutsätts delta är konkret utpekade. I direktiven till VFU-utredningen angavs bl.a. att samordnaren ska samråda med hälso- och sjukvårdshuvudmän samt organisationer, däribland SKR. Den nationella samordnaren för Agenda 2030 ska enligt direktiven genomföra uppdraget i nära dialog med en mängd olika aktörer, däribland kommuner och regioner.

I uppdragen till de nationella samordnarna framgår de uppgifter som ska lösas och de mål som finns för samverkan. VFU-utredningen skulle t.ex. enligt direktiven initiera och genomföra samordnande insatser för att fler VFU-platser, och därmed fler utbildningsplatser, ska finnas tillgängliga i sjuksköterskeutbildningen, samt stödja aktörerna i arbetet med att utveckla modeller för, och organisering av, VFU så att det blir möjligt för fler vårdgivare och verksamheter att ta emot studenter samt sprida goda exempel.²³ Den nationella samordnaren pekas i samtliga fall ut som ansvarig för att samverkan inleds och upprätthålls. När det gäller finansieringen av arbetsinsatserna för samverkan förutsätts att vardera parten bär sina egna kostnader. Syftet med den nationella samordnarens uppdrag kan förstås också variera. Det kan handla om att uppnå en politisk samsyn i en komplex fråga, att utbyta information och samla erfarenheter i en viss fråga eller ingå avtal för att lösa olika samhällsutmaningar.

²³ Det kan noteras att samordnaren också har haft ett utredande uppdrag som inneburit att denne ska analysera den nuvarande ordningen för samarbete om VFU-platser för att avgöra om denna bör förändras och, i så fall, lämna förslag på förändringar.

Argumenten som anförts i ovan angivna rapporter för och emot nationella samordnare väger enligt utredningen troligen olika tungt för olika aktörer. Att visa handlingskraft och hålla kontroversiella frågor på lite avstånd är en viktig aspekt för regeringen. För kommuner och regioner innebär en nationell samordnare ytterligare en styrsignal att förhålla sig till. Att regeringens relation till nationella samordnare bygger på tillit och inte detaljerade direktiv kan spilla över på kommunsektorn på så vis att uppdraget framstår som otydligt. Däremot är det förstås lika angeläget både för regeringen och för kommunsektorn att lösa akuta problem. Att skapa ett särskilt intresse för en fråga kan vara lika angeläget både för staten och för kommunsektorn. Att samordnaren uppfattas som opartisk och har en legitimitet är viktigt både för regeringens möjligheter att nå de förväntade resultaten och också för kommunsektorns benägenhet att medverka. Betydelsen av att kunskap och erfarenheter från uppdraget tas om hand, kan rimligen variera beroende på uppdragets art och för olika aktörer. Är det fråga om ett förhandlingsuppdrag kan t.ex. ingångna avtal vara att anse som ett tillräckligt omhändertagande medan erfarenheter i andra uppdrag som handlar om att sammanställa och utveckla kunskap, kan vara viktigare att förvalta.

Nationella samordnare saknar bestämmanderätt över de aktörer som berörs av uppdraget. I stället är dialog och kommunikation de huvudsakliga verktygen som den nationella samordnaren har till sitt förfogande. I vissa fall finns även särskilda stimulansmedel. På så sätt ska samordnaren skapa ett förändringstryck i önskvärd riktning hos kommuner och regioner och andra aktörer. Någon direkt konflikt med den kommunala självstyrelsen uppkommer därmed inte.

Även så påverkas kommuners och regioners verksamhet av att nationella samordnare tillsätts. De måste förhålla sig till dessa vilket tar tid och resurser. I samband med riksdagens behandling av regeringens skrivelse Tillsammans mot brott (se avsnitt 7.1.3) anförde riksdagen bl.a. att det var positivt med ett brett brottsförebyggande program som skapar bättre förutsättningar för ett strukturerat och långsiktigt brottsförebyggande arbete. Riksdagen ansåg emellertid att programmet innehåller för många olika samordningsfunktioner vilket riskerade att styra bort uppmärksamheten från genomförandet av konkreta åtgärder och konsumera resurser som hade kunnat användas bättre. Riksdagen ansåg därför inte att regeringen skulle in-

rätta någon nationell samordnare för brottsförebyggande frågor.²⁴ Detta pekar enligt utredningen på vikten av att överväga hur en nationell samordnare kan tas emot av kommuner och regioner, inte minst i förhållande till de sammantagna styrsignaler som förekommer på ett område.

Utredningen anser att det generellt finns anledning att begränsa antalet styrsignaler riktade mot kommunsektorn från regeringen, liksom antalet nationella samordnare. Detta gäller särskilt i förhållande till mindre kommuner som har svårigheter att uppfylla sitt kärnuppdrag och kan ha svårt att prioritera mellan olika frågor. Operativa uppgifter bör enligt utredningen så långt möjligt läggas på befintliga myndigheter och inte på nationella samordnare, vare sig i form av en särskild utredare eller som en funktion inom Regeringskansliet. Utredningen bedömer att nackdelarna med att använda befintliga myndigheter inte överväger fördelarna ur ett kommunperspektiv. Regeringen kan genom instruktionsändringar eller nya uppdrag utvidga myndigheternas verksamhetsområde. Medarbetare från andra organisationer och berörda myndigheter kan vidga perspektiven hos den ansvariga myndigheten och öka legitimiteten. Fördelen med att använda befintliga myndighetsstrukturer är att frågorna tas om hand i ett sammanhang varifrån de också kan föras vidare. En sådan ordning säkerställer också en kunskapsmässig kontinuitet i frågorna och att kommunsektorns kontaktytor begränsas. På så vis kan också utmaningarna med bristande transparens och otydliga ansvarsförhållanden avhjälpas. Center mot våldsbejakande extremism (CVE), en del av Brå, har t.ex. fått ett permanent uppdrag med hemvist i en statlig myndighet. Tidigare utfördes liknande uppgifter av en nationell samordnare.

En nationell samordnare kan emellertid enligt utredningen vara en extraordinär lösning i vissa fall när en fråga snabbt behöver kraftsamling och synlighet. Det kan också finnas fördelar med att använda nationella samordnare för att hantera särskilt komplexa samhällsutmaningar som inte kan lösas inom ordinarie processer och strukturer. Även om det som Statskontoret påpekar finns risk bl.a. för visst demokratiskt underskott och undanträngning och innebär en stor ansträngning för kommuner och regioner så kan t.ex. förhandlingspersoner vara ett ändamålsenligt sätt att samla och samordna flera aktörer på olika förvaltningsnivåer för att nå ett gemensamt mål.

²⁴ Se skr. 2016/17:126, bet. 2016/17:JuU15, rskr. 2016/17:321.

Utredningen bedömer sammanfattningsvis att nationella samordnare inte är en form för samverkan med kommunsektorn som bör väljas rutinmässigt eller regelbundet. I undantagsfall kan nationella samordnare fungera som en tillfällig lösning eller för att hantera särskilt komplexa samhällsutmaningar. Oftast bör det då vara fråga om insatser som är väl avgränsade tidsmässigt och som utvärderas efter en angiven bestämd tid.

11.6 Nationella strategier

Utredningens bedömning: Nationella strategidokument får inte användas som ett sätt att styra kommuner och regioner. Bred medverkan från kommunsektorn vid utarbetandet av en strategi kan vara ett lämpligt sätt att skapa samsyn om mål och prioriteringar. Arbetet med framtagandet kan ge förankring, motivation och legitimitet. För fortsatt arbete i enlighet med strategierna kan ett flertal olika samverkansmetoder användas. Vissa grundläggande uppgifter bör alltid framgå av beslutade strategier.

Utredningen har i avsnitt 6.9 beskrivit några strategier som berör kommunsektorn, för att ge några exempel på hur styrmedlet används som dialogverktyg mellan stat och kommunsektorn. Statskontoret identifierade knappt 60 strategidokument under perioden 2010–2016. Enligt Statskontoret riktar sig strategier oftast till flera aktörer. Socialdepartementet och Näringsdepartementet var de departement som ansvarade för flest strategier under den granskade perioden och gemensamt för dessa är att viktiga aktörer finns utanför den statliga förvaltningen. Cirka en femtedel av strategierna innehåller styrning där kommuner eller regioner är den huvudsakliga mottagaren. Det gäller framför allt inom Socialdepartementets områden. Enligt Statskontoret skiljer sig dessa åt både vad gäller beteckning, form och innehåll. Någon mer övergripande kartläggning har myndigheten därefter inte gjort. I sina årliga rapporter om utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner har Statskontoret emellertid redogjort för nya nationella inriktningsdokument (strategier, handlingsplaner och handlingsprogram) som regeringen beslutat under respektive år som Statskontoret bedömer rör kommuner och regioner. Av tabellen nedan framgår antalet nya nationella inriktningsdokument under

perioden 2010–2022 som enligt Statskontoret rör kommuner och regioner.

Tabell 11.1 Antal nya nationella inriktningsdokument 2010–2022

År	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Antal	6	5	5	4	6	6	8	7	16	3	5	4	8

Källa: Egen sammanställning utifrån Statskontorets årliga rapporter Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner för åren 2019–2022.

Det finns flera exempel på strategier, både nya och gamla, som inte bedömts vägleda arbetet och prioriteringar. Regeringen tog 2006 tillsammans med bl.a. kommuner och regioner fram en gemensam strategi där en av målsättningarna är att behörig vårdpersonal genom it-stöd ska ha tillgång till rätt patientinformation vid rätt tillfälle. Riksrevisionen fann i sin granskning att samverkan genom den nationella strategin, som baseras på frivillighet, och där ingen aktör har det övergripande ansvaret, saknar de förutsättningar som krävs för att de olika aktörernas insatser på ett effektivt sätt ska kunna bidra till att nå målet.²⁵ Statskontoret skriver t.ex. i sin utvärdering av Vision e-hälsa 2025 (se mer om denna i avsnitt 9.3.2) att målen i strategin är för breda och för vaga för att styra arbetet.²⁶ I en rapport om regeringens styrning i tvärssektoriella frågor, visserligen inriktad mot hur regeringen styr myndigheter – och inte kommuner och regioner – konstaterar Statskontoret att regeringens strategier i tvärssektoriella frågor sällan uppfyller myndigheternas och Regeringskansliets behov av att få en tydlig inriktning för arbetet. Det gäller bl.a. handlingsplanen för Agenda 2030 som också hade kommunsektorn som målgrupp.²⁷

Flertalet strategier är precis som Statskontoret påpekar inte några formella styrinstrument. För att dessa ska få genomslag behöver strategier enligt Statskontoret kopplas till konkreta styråtgärder, t.ex. uppdrag, ändring eller komplettering av regelverk eller särskilda resurser, som måste beslutas inom ramen för regeringens ordinarie rutiner. Strategierna kan då knyta de olika styråtgärderna till varandra genom att den förklarar samband, förtydligar ansvarsfördelningen och be-

²⁵ Riksrevisionen (2011) Rätt information vid rätt tillfälle inom vård och omsorg – samverkan utan verkan? RiR 2011:19.

²⁶ Statskontoret (2021) Vision e-Hälsa 2025 – att försöka styra genom samverkan, 2021:17, s. 43 f.

²⁷ Statskontoret (2022) Regeringens styrning i tvärssektoriella frågor – En studie om erfarenheter och utvecklingsmöjligheter, s. 19.

skriver de förväntade resultaten och effekterna. Att utse en nationell samordnare är ett exempel på en sådan konkret åtgärd som tas upp i en strategi. En överenskommelse med SKR kan också vara något som nämns i en strategi, men kan också föregå en strategi, vilket t.ex. var fallet med strategin om mänskliga rättigheter.²⁸ När det gäller livsmedelsstrategin beslutade regeringen t.ex. om erbjudanden till de regionalt utvecklingsansvariga regionerna att göra insatser för livsmedelsstrategins genomförande på regional nivå.²⁹

Strategier har i sig en begränsad verkningsgrad och behöver alltså ofta kompletteras med andra åtgärder. Sådana åtgärder kan ibland framgå av strategierna. Det kan vara fråga om formell styrning eller olika former av samverkan. Strategier kan ha en i första hand politisk eller symbolisk funktion. Men de kan också i sig skapa förväntningar på kommuner och regioner att handla på ett visst sätt. Här finns enligt utredningen anledning att erinra om den kommunala självstyrelsens innebörd. Bara när åligganden beslutats med stöd av lag finns det någon rättslig skyldighet för kommunsektorn att agera i enlighet med strategin. En nationell strategi får alltså inte användas som ett sätt att styra kommuner och regioner.

Vad gäller hur nationella strategier fungerar utifrån de generella förutsättningar för ändamålsenlig samverkan som utredningen tidigare behandlat gör utredningen följande iakttagelser. Det finns inte alltid nödvändigtvis ett ömsesidigt åtagande eller intresse att delta. De som förutsätts delta är inte heller alltid konkret utpekade. Det finns inte alltid en tydlighet avseende de uppgifter som ska lösas och de mål som finns för samverkan. När det gäller finansieringen av arbetsinsatserna för samverkan förutsätts att vardera parten bär sin egen kostnad. Dessa förhållanden leder till slutsatsen att nationella strategier har klara begränsningar som samverkansmetod.

Nationella strategier kan syfta till att ge skjuts åt pågående prioriterade frågor, men det är då enligt utredningen viktigt att de används i begränsad omfattning så att signaleffekten inte går förlorad. Statskontoret varnar också för perspektivträngsel, där många olika frågor och perspektiv ska hanteras parallellt.³⁰

Utredningen delar Statskontorets uppfattning att själva arbetet med att ta fram en strategi kan vara viktig i sig och att det kan vara ett verk-

²⁸ Se Statskontoret (2018) Strategier och handlingsplaner. Ett sätt för regeringen att styra? och Statskontoret (2023) Kunskapssammanställning om nationella strategier, 2023/72-5.

²⁹ Se regeringens beslut den 5 oktober 2017 i ärende N2017/06143/RTS.

³⁰ Se Statskontoret (2023) Kunskapssammanställning om nationella strategier, 2023/72-5.

tyg för regeringen för att utforma och utveckla politiken. Som Statskontoret framhåller kan ett aktivt engagemang i arbetet med att ta fram en strategi skapa delaktighet och också skapa möjligheter att verksamhetsanpassa styrningen. Strategier kan också som myndigheten påpekar vara ett sätt att få till stånd samverkan eller att påverka viktiga aktörer som inte är statliga myndigheter. Utredningen noterar att de regionalt utvecklingsansvariga regionerna var delaktiga i framtagandet av den senaste nationella strategin på det regionala utvecklingsområdet. Även den nationella biblioteksstrategin togs till en början fram i samverkan med kommunala och regionala aktörer. Till förslaget om en ny nationell strategi för psykisk hälsa och suicidprevention som presenterades under hösten 2023 har bl.a. kommuner och regioner bidragit med analyser, underlag och dialog.³¹

Enligt utredningen är det en brist att det i vissa fall inte framgår av de nationella strategierna hur länge dessa gäller eller vad som gäller när angiven tidsperiod har passerat.

Regeringens strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige ska t.ex. vara en utgångspunkt för offentliga aktörer på statlig och kommunal nivå som i sina verksamheter ska säkerställa de rättigheter barn har.³² Strategin har inget slutdatum och regeringen har därefter tagit andra initiativ på området, t.ex. Kunskapslyftet för barnets rättigheter som initierades 2017. Statskontoret anger i sin uppföljning av kunskapslyftet att det är otydligt hur denna förhåller sig till strategin. Det faktum att den nuvarande strategin togs fram 2010 föranleder också enligt Statskontoret frågan hur relevant och styrande den egentligen är. Flera myndigheter har också uppgett att den behöver uppdateras.³³

Regeringens handlingsplan från 2022 för det statliga genomförandet 2022–2024 av den nationella strategin för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030 beslutades av den förra regeringen. Handlingsplanen är enligt utredningen inte självklar att förhålla sig till. Handlingsplanen har inte upphävts. Däremot har den nuvarande regeringen valt att inte uttryckligen hänvisa till denna.

Slutligen kan också nämnas överenskommelsen Vision e-hälsa (se avsnitt 9.3.2) som har kompletterats med strategier för perioder om tre år. På webbplatsen för den gemensamma organisationen för sam-

³¹ Se <https://www.socialstyrelsen.se/kunskapsstod-och-regler/omraden/psykisk-ohalsa/nationell-strategi/>, hämtad den 22 december 2023.

³² Se prop. 2009/10:232.

³³ Statskontoret (2023) Kunskapslyftet för barnets rättigheter, 2023:16, s. 60 f.

verkan finns den senaste strategin som gällde under perioden 2020–2022. Det framgår också att det pågår arbete med att ta fram en ny strategi för 2023–2025 och att webbplatsen kommer att uppdateras när regeringen och SKR beslutat om den nya strategin.³⁴

Frågor om strategiers giltighet kan också uppkomma vid regeringsskiftet då tidigare beslutade strategier tas bort från regeringens webbplats. Detta var t.ex. fallet med den förra regeringens långsiktiga strategi för att minska och motverka segregation som anger målen och inriktningen för regeringens arbete inom området under perioden 2018–2028.

Utredningen anser mot denna bakgrund att det bör framgå av strategin och kommuniceras att beslutade strategier upphör vid en viss tidpunkt om inte regeringen aktivt beslutar något annat. Utredningen rekommenderar vidare att det ska finnas tydliga skrivelser om vilka som förväntas delta i genomförandet av strategin och om vilka mål som ska utvärderas. Det bör också framgå hur och när strategin ska utvärderas.

Utredningen gör sammanfattningsvis bedömningen att nationella strategier kan vara lämpliga verktyg för att skapa samsyn om målsättningar och prioriteringar mellan staten och kommunsektorn men att de inte får användas för att styra kommunsektorn. Arbetet med framtagande av en strategi kan innebära förankring och skapande av motivation och legitimitet.

11.7 Användning av avtal som grund för samverkan

Utredningens bedömning: Användning av avtal som grund för samverkan kan vara en lämplig form av samverkan mellan staten och kommunsektorn under förutsättning att frågor om tvistlösning, ansvarsfördelning, uppföljning och revision uppställs i avtalet. Grundläggande åtaganden av nationellt intresse bör dock inte regleras genom avtal.

Utredningen har i avsnitt 6.15 och 7.5.2 redogjort för olika exempel där avtal används av staten som metod för att åstadkomma samverkan med kommunsektorn. Utredningens analys tar främst sikte på

³⁴ Se <https://ehalsa2025.se/aktuellt/strategi/>, hämtad den 19 december 2023.

situationer där företrädare för staten ingår olika avtal med kommun- eller regionkollektivet av generell slag. Det handlar framför allt om samarbetet inom olika utbildningar och klinik- och praktiknära forskning och avtal som slutits om bl.a. finansiering. Det senaste s.k. ALF-avtalet är t.ex. utformat som ett centralt avtal med kompletterande regionala avtal mellan berörda regioner och universitet.³⁵ Hur arbetet med de s.k. VFU-avtalen däremot genomförs, liksom vad avtalen omfattar, skiljer sig åt mellan olika lärosäten. Utredningen har som nämnts tidigare inte studerat andra former av avtal mellan staten (regeringen eller statliga myndigheter) och kommunsektorn, t.ex. avtal om infrastrukturprojekt, men de allmänna resonemang som här förs kan ha relevans även för sådana avtalssituationer.

Staten ingår regelmässigt privaträttsliga avtal med enskilda för olika ändamål, för köp av material och tjänster eller för hyra och reparationer av fastigheter m.m. I sådana sammanhang finns ett omfattande regelverk kring offentlig upphandling.

Frågan för utredningen är om avtal är en lämplig metod för samverkan mellan staten och kommunsektorn. Eftersom det här rör sig om avtal mellan offentligrättsliga subjekt och föremålen för avtalen är offentligrättsliga förvaltningsuppgifter kan bedömningen inte utgå från ett rent civilrättsligt betraktelsesätt. Frågan om svensk rätt innehåller en särskild offentligrättslig typ av avtal, har diskuterats länge, men den dominerande uppfattningen har varit avvisande.³⁶ Särskilda överväganden måste dock göras i dessa avtalssituationer på grund av parternas offentligrättsliga status och avtalens föremål.

En grundläggande förutsättning för att avtal ska kunna användas är att det ligger inom parternas befogenheter, både att ingå avtal och att utföra de uppgifter som avtalen reglerar. För statliga myndigheter måste det alltså finnas ett författningsstöd i någon form och för kommuner och regioner gäller principerna om kommunal kompetens.

Om avtal om samverkan ska fungera väl behöver ett antal förutsättningar vara på plats. Det behövs reglering av tvistlösning, särskilt med tanke på att avtalsklausuler ofta blir mindre tydliga och genomarbetade än en författningsreglering. Vidare krävs regler om uppföljning av uppfyllelse av åtaganden för att garantera ett effektivt genomförande. Revision av medelsanvändningen måste också säkerställas.

³⁵ I det centrala avtalet regleras också vad de regionala avtalen ska innehålla.

³⁶ Se bl.a. Madell (1998) Det allmänna som avtalspart – särskilt avseende kommuns kompetens att ingå avtal samt avtalens rättsverkningar, s. 63 ff.

En effektiv samverkan kräver normalt stabilitet och rimligt med tid för genomförandet. Korta avtalstider bör därför undvikas. Samtidigt är tydliga regler om uppsägning och avtalets upphörande viktiga. Den förutsebarhet och kontinuitet som en författningsreglering innebär kan inte tillgodoses på samma sätt genom avtal. Å andra sidan kan avtal vara en smidig metod för staten att styra. För kommunsektorn kan den formella frivilligheten verka tilltalande, men omfattningen av den statliga finansieringen och det krav på medfinansiering som oftast ingår, gör att frivilligheten framstår som begränsad. Slutligen måste en bedömning av lämpligheten i samverkan genom avtal utgå från om det är önskvärt med förhandlingar avseende måluppfyllelse och metoder för genomförande av offentligrättsliga åtaganden. Det ansvar som ligger på det allmänna blir i dessa fall uppdelat och det kan vara svårt att urskilja var ansvaret för olika åtgärder egentligen ligger.

Vad gäller de generella förutsättningarna för ändamålsenlig samverkan samt de faktorer som utredningen har valt att bedöma lämpligheten utifrån kan följande noteras när det gäller avtal som samverkansmetod i de fall som utredningen studerat.

I dessa fall finns det ett ömsesidigt åtagande och ett intresse av att delta i samverkan. Någon reell frihet att avstå från samverkan är det dock inte fråga om. Om avtalen inte kommit tillstånd, skulle staten rimligen ha fått tillgripa lagstiftning för att åstadkomma att målen skulle kunna uppfyllas.

Avtalen handlar i stor utsträckning om att tydliggöra finansieringsfrågan och att reglera den statliga ersättningen för regionernas åtagande att medverka vid utbildning och klinisk forskning.

I det nuvarande centrala ALF-avtalet finns bestämmelser om en utvärdering av universitetssjukvården vart fjärde år. Staten får om en region inte uppnår en viss miniminivå säga upp ALF-avtalet gentemot berörd region. I det centrala ALF-avtalet anges vidare att de regionala avtalen ska reglera hur meningsskiljaktigheter ska hanteras.

Syftet med samverkan enligt de här avsedda avtalen är att säkerställa dels utbildningsplatser i framför allt regional verksamhet för olika kategorier av studenter och forskare vid statliga universitet, dels klinisknära forskning. I förlängningen syftar samverkan enligt de här beskrivna avtalen till att tillgodose samhällets krav på kompetensförsörjning och klinisk forskning. De som förutsätts delta – såvitt är

av intresse för denna utredning – är konkret utpekade.³⁷ Det finns en tydlighet avseende de uppgifter som ska lösas och de mål som finns för samverkan. Frågan är dock i vilken mån dessa uppgifter är lämpliga att reglera i avtal.

Vad gäller ansvaret för att samverkan inleds och upprätthålls och att hålla samman det statliga perspektivet kan följande nämnas när det gäller ALF-avtalen. En nationell styrgrupp för ALF har tillsatts, bestående av representanter från både staten och regionerna. Därtill kommer att respektive region och universitet enligt det centrala ALF-avtalet ska bilda ett gemensamt ledningsorgan för samverkan som ansvarar för att behandla frågor av principiell gemensam betydelse för samverkan. Dessa organ är viktiga för ett effektivt genomförande men innebär samtidigt att ansvaret för de uppgifter som hanteras blir svårt att urskilja.

Flera utredningar har förespråkat en lagstadgad skyldighet för sjukvårdshuvudmännen att säkerställa att utbildning sker i den hälso- och sjukvård de ansvarar för.³⁸ Något sådant förslag har dock regeringen inte gått vidare med.

Inte heller Utredningen om samordnat arbete för fler platser för verksamhetsförlagd utbildning i sjuksköterskeutbildningen som har utrett och analyserat införandet av en sådan skyldighet anser att det ska införas. Skälen mot detta är enligt utredningen flera, bl.a. att det inte anses kunna bidra till fler platser för verksamhetsförlagd utbildning och att finansieringsprincipen skulle aktiveras. Utredningen anser att avtalsmodellen bör utvecklas och föreslår därför att staten bör ingå ett nationellt avtal för vårdvetenskaplig utbildning, lärande och forskning (VULF) för sjuksköterskeutbildningen.³⁹

För egen del bedömer den här utredningen att samverkansformen inte är förenad med några formella problem ur ett kommunalt självstyreseperspektiv. Det finns här ett ömsesidigt intresse av att reglera dessa frågor och frågorna ligger inom de statliga myndigheternas kompetens respektive inom den kommunala kompetensens ram. Utredningen ifrågasätter inte avtal som metod generellt men menar att avtalens omfattning behöver övervägas, särskilt när det gäller grundläggande åtaganden om att tillhandahålla utbildningsplatser som är nödvändiga enligt nationella utbildningsplaner eller klinisk forskning som är en

³⁷ Frågan om privata vårdgivare går utredningen inte närmare in på.

³⁸ Se SOU 2020:19 s. 251 och SOU 2022:35 s. 96.

³⁹ Se SOU 2024:9 s. 167 ff. och 281 ff.

väsentlig förutsättning för utvecklingen av sjukvården. I dessa avseenden menar utredningen att statens åtaganden borde få en motsvarighet i åligganden för kommunsektorn.

Utredningen bedömer sammanfattningsvis att användningen av avtal som grund för samverkan under vissa förutsättningar kan vara en lämplig form av samverkan mellan staten och kommunsektorn. Grundläggande åtaganden av nationellt intresse bör dock inte regleras genom avtal.

11.8 Bildande av privaträttsliga subjekt

Utredningens bedömning: 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. I andra situationer, t.ex. vad gäller Almi-koncernen samt de ideella föreningarna RKR och RKA, kan de använda formerna för samverkan vara lämpliga.

Utredningen har bl.a. i avsnitt 9.7 redogjort för olika exempel där bildande av privaträttsliga subjekt använts av staten som metod för att åstadkomma samverkan med kommunsektorn. Det handlar om SOS Alarm, ett aktiebolag som ägs gemensamt av staten och SKR, om de ideella föreningarna RKA och RKR, vars medlemmar utgörs av svenska staten och SKR samt om Almi-koncernen som till viss del samägs av staten och regionerna. Fråga är då om denna metod är lämplig och tillräcklig?

Bildande av aktiebolag

Att bedriva offentlig verksamhet i aktiebolagsform anses både ha för- och nackdelar. Till fördelarna hör att verksamheten generellt anses kunna bedrivas kostnadseffektivt. Bolagsformen kan också antas bidra

till flexibilitet i verksamheten.⁴⁰ Nackdelarna är främst relaterade till otydlighet beträffande styrning, uppföljning och finansiering. Offentlig förvaltning i aktiebolagsform innebär andra formella förutsättningar för verksamhetsstyrning än vad som gäller för myndigheter. I grunden handlar det om att aktiebolagets styrelse har ett självständigt ansvar för verksamheten. Ägarnas inflytande blir mera indirekt.

När det gäller SOS Alarm och Almi-koncernen handlar det dessutom om delat ägarskap mellan staten och kommunsektorn. I den förvaltningspolitiska propositionen har staten tagit ställning för att myndighetsformen bör vara huvudregel för statlig verksamhet samt att valet av annan organisationsform än myndighet bör omprövas med viss regelbundenhet.⁴¹

SOS Alarm

Behovet av samverkan mellan stat och kommun avseende alarmeringsverksamheten är stor. SOS Alarm, som till lika delar ägs av staten och SKR⁴², har till ändamål att samordna och utöva det allmännas alarmeringsfunktioner.⁴³ Enligt det s.k. alarmeringsavtalet mellan staten och bolaget ska bolaget bl.a. ta emot och besvara nödsamtal till 112 samt erbjuda ambulanssjukvården, kommunal och statlig räddningstjänst samt polis att ingå avtal om efterföljande larmbehandling.⁴⁴ Den efterföljande larmbehandlingen utförs helt och hållet på grundval av separata uppdragsavtal med hjälporganen.⁴⁵

Strukturerna för samhällets alarmeringstjänst har varit föremål för flera utredningar, senast Alarmeringstjänstutredningen⁴⁶ och 112-utredningen⁴⁷. Utredningarna har övervägt att skapa en myndighet av SOS Alarm och 112-utredningen föreslog en författningsreglering av den nationella alarmeringsfunktionen. I budgetpropositionen för

⁴⁰ När det gäller alarmeringsverksamheten pekar Alarmeringsutredningen bl.a. på möjligheten att snabbt införa nya tjänster, exempelvis informationsnumret 113 13 för att avlasta 112, se SOU 2013:33 s. 195.

⁴¹ Prop. 2009/10:175 s. 105 f.

⁴² Genom SKR Företag AB.

⁴³ Se Bolagsordningen.

⁴⁴ Utöver alarmeringsavtalet finns också ett aktieägaravtal och en särskild ägaranvisning, beslutad av ägarna vid bolagsstämman, som återger de uppdragsmål som gäller för den del av SOS Alarms verksamhet som avser att samordna och utöva det allmännas alarmeringsfunktioner i enlighet med alarmeringsavtalet.

⁴⁵ Se Alarmeringsavtalet, under 3 Definitioner.

⁴⁶ SOU 2013:33.

⁴⁷ SOU 2018:28.

2020 uttalas dock att regeringen bedömer att SOS Alarm även fortsättningsvis ska ha samhällsuppdraget att besvara anrop till nödnummer 112.⁴⁸ Riksrevisionen har därefter bedömt att regeringens styrning av bolaget är svag i förhållande till de styrverktyg som regeringen faktiskt förfogar över. Riksrevisionen konstaterar vidare att avsaknaden av författningsreglering av alarmeringsfunktionen leder till otydligheter när det gäller ansvar, roller och skyldigheter.⁴⁹

Vad gäller hur samverkansmetoden fungerar utifrån de generella förutsättningar för ändamålsenlig samverkan som utredningen tidigare behandlat gör utredningen följande bedömningar.

Ytterst syftar samverkan på alarmeringsområdet till att knyta samman nödnumret 112 med ambulanssjukvården, kommunal och statlig räddningstjänst eller polis. SOS Alarm ska dels besvara nödsamtal, dels erbjuda samhällets hjälporgan att ingå avtal om efterföljande larmbehandling. Något motsvarande åtagande för hjälporganen att ingå avtal med SOS Alarm finns dock inte. Samverkan genom SOS Alarm, med tillhörande avtalskonstruktioner, innebär alltså inget egentligt ömsesidigt åtagande för relevanta parter att delta i samverkan.

Varken staten eller SKR kan sägas vara ytterst ansvarig för att samverkan upprätthålls. Båda parter har lika stort ägande i bolaget och utser lika många styrelseledamöter.⁵⁰

Flera statliga myndigheter har ansvarsområden med bäring på alarmeringsfunktionen.⁵¹ MSB ska enligt sin instruktion utöva tillsyn över och kontroll av att åtagandena i alarmeringsavtalet mellan staten och SOS Alarm uppfylls. Detta innebär dock, enligt utredningens be-

⁴⁸ Prop. 2019/20:1 Utgiftsområde 6 s. 84. I 2021 års budgetproposition uttalade regeringen också det saknades behov att ytterligare behandla de betänkanden som lämnades av Alarmeringstjänstutredningen och 112-utredningen. Prop. 2020/21:1 Utgiftsområde 6 s. 78. Nämnas kan att regeringen i budgetpropositionen för 2024 uttalat att de ”fortsatt mycket höga och ökande medelsvarstiderna för nödsamtal till 112 är ett allvarligt problem. SOS Alarm har tillförts extra medel under åren 2020–2023 men utvecklingen har fortsatt varit negativ. Bolagets åtgärder under samma period har inte resulterat i sänkta svarstider”, prop. 2023/24:1 Utgiftsområde 6 s. 84.

⁴⁹ Riksrevisionen (2023) Nödnumret 112 – statens och SOS Alarms hantering av larm, RiR 2023:22. Regeringen har i samband med detta uttalat att utvecklingen efter 2020 inte innebär någon annan bedömning än att SOS Alarm även fortsättningsvis ska ha samhällsuppdraget att besvara anrop till nödnumret 112. Regeringen uttalar dock även att man kommer att överväga åtgärder, såsom exempelvis författningsreglering eller förnyad översyn av alarmeringsavtalet om den positiva utvecklingen i 112-verksamheten, som regeringen bedömer föreligger, inte fortsätter som förväntat. Se skr. 2023/24:123.

⁵⁰ SOS Alarms styrelse består av nio personer, varav staten och SKR utser fyra ledamöter var och ordföranden utses gemensamt.

⁵¹ Som tydliga exempel kan nämnas Polismyndigheten, Sjöfartsverket, Kustbevakningen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Tullverket, Post- och telestyrelsen, Socialstyrelsen, länsstyrelserna, Trafikverket, och Statens Haverikommission.

dömning, inte att MSB kan sägas ha ett särskilt ansvar för att hålla samman det statliga perspektivet i samverkan genom SOS Alarm.

Frågan om finansieringen av verksamheten blir genom konstruktionen en förhandlingsfråga. Förhandlingarna har inte alltid varit oproblematiska. I mitten av 1990-talet kunde parterna inte enas om finansieringskonstruktionen och riksdagen beslutade bemyndiga regeringen att vid behov jämka den avtalade kostnadsfördelningen.⁵²

Generellt måste kraven på vad som kan sägas utgöra en ändamålsenlig samverkan variera beroende på det syfte som samverkan avses fylla. I fallet SOS Alarm är det helt centrala syftet att handha en förvaltningsuppgift, nämligen ansvaret för nödnumret 112. Alarmering i nödsituationer utgör en grundläggande samhällsviktig tjänst för att säkra medborgarnas trygghet och säkerhet.⁵³ Detta måste, enligt utredningens bedömning, sägas vara ett starkt nationellt intresse. Kravet på likvärdighet över landet för den nödställda framstår vidare som särskilt påtagligt.

Samverkan inom SOS Alarm brister således i flera avseenden från de generella förutsättningarna som kan uppställas för en ändamålsenlig samverkan. Grundläggande åtaganden av nationellt intresse bör, enligt utredningens bedömning, principiellt inte organiseras i privaträttslig form.

Utredningen anser att det är principiellt olämpligt att staten för en så viktig verksamhet förlitar sig på en samverkan i en privaträttslig organisation. Utredningen bedömer därför att bolagsformen i detta fall inte utgör en lämplig metod för att åstadkomma samverkan.

Till det sagda kommer problematiken med att staten och kommunsektorn får dubbla roller i förhållande till SOS Alarm, eftersom de både är ägare och kunder hos aktiebolaget. Att verksamhetens närmare innehåll och finansiering tas fram i förhandlingar mellan staten, SKR, SOS Alarm, kommuner och regioner bidrar inte heller till tydlighet eller långsiktighet. Betydelsen av en enhetlig och transparent offentlig tillsyn och finansiering på alarmeringsområdet talar enligt utredningens bedömning för att regeringen i vart fall bör överväga att komplettera bolagsstyrningen genom att grundläggande regler och krav för verksamheten regleras i författning.⁵⁴

⁵² Se prop. 1992/93:132, bet. 1992/93:TU11, rskr. 1992/93:152.

⁵³ Se även SOU 2013:33 s. 194.

⁵⁴ Se härom också Riksrevisionen (2023) Nödnumret 112 – statens och SOS Alarms hantering av larm, RiR 2023:22, s. 63, 74.

Det anges i Alarmeringsavtalet att SOS Alarm kontinuerligt ska föra dialog och samverka bl.a. genom det s.k. 112-rådet.⁵⁵ Samverkan genom det samägda aktiebolaget och tillhörande styrdokument har alltså inte i sig ansetts tillräckligt för att möta behovet av samverkan på alarmeringsområdet. Utredningen kan konstatera att ett råd med motsvarande, eller utökad, roll också skulle kunna inrättas inom en myndighet eller på annat sätt etableras genom författning. Kommunsektorns skulle genom ett sådant organ kunna beredas inflytande över alarmeringstjänstens funktion och utveckling.

Almi-koncernen

Almi AB är ett av staten helägt aktiebolag och moderbolag i en koncern med 16 regionala dotterbolag.⁵⁶ De regionala dotterbolagen ägs till 51 procent av moderbolaget och till 49 procent av regionerna⁵⁷. Liksom SOS Alarm, har Almi ett s.k. särskilt beslutat samhällsuppdrag.⁵⁸ Almi ska erbjuda finansiering och affärsutveckling så att små och medelstora företag kan utvecklas och bli fler. Verksamheten ska vidare vara komplementär till den privata marknaden, vara tillgänglig i hela landet, bidra till hållbar tillväxt och ett jämställt företagande. Verksamheten ska bedrivas med särskilt fokus på företag i tidiga skeden eller expansionsfaser samt företagare som är kvinnor eller har utländsk bakgrund.

Verksamheten finansieras genom anslag från ägarna, dvs. staten och regionerna. Ytterligare finansiering sker via särskilda medel från staten, regionerna och EU samt genom verksamhetens resultat.

Ett inslag i Almi:s verksamhet är att besluta om kreditgivning till mindre företag med hänsyn tagen bl.a. till regionens näringslivsstruktur. Banker och andra kreditgivare är viktiga och naturliga samarbetspartner i verksamheten.⁵⁹

⁵⁵ Se Avtalsvillkor 7 i Alarmeringsavtalet.

⁵⁶ Vissa regioner har samordnat verksamheten i gemensamma bolag, exempelvis Almi Nord, Almi Mitt m.fl. Det finns således inte 21 regionala dotterbolag. Vidare finns en riskkapitalunderkoncern, Almi Invest, som ägs till 100 procent av Almi AB. Verksamheten i underkoncernen finansieras huvudsakligen med medel från förvaltade fonder.

⁵⁷ Dotterbolaget Almi Företagspartner Väst AB har dock, jämte Almi AB och Västra Götalandsregionen, Business Region Göteborg AB som delägare. Sistnämnda bolag ägs i sin tur av Göteborgs Stadshus AB som ägs av Göteborgs kommun.

⁵⁸ Ett sådant uppdrag föreligger när ett bolag har ett av riksdagen beslutat uppdrag att bedriva verksamhet som helt eller delvis syftar till att generera andra effekter än ekonomisk avkastning för ägaren. Se skr. 2022/23:140.

⁵⁹ Se t.ex. prop. 2008/09:73 s. 6.

Avseende ändamålsenligheten för samverkansformen gör utredningen följande iakttagelser. Genom de regionala dotterbolagen i Almi-koncernen etableras en direkt samverkan mellan staten och de olika regionerna. Verksamheten bedrevs tidigare i form av stiftelser (s.k. regionala utvecklingsfonder) som fanns i varje län, med staten och regionerna som stiftare. Bland annat mot bakgrund av att den civilrättsliga regleringen av stiftelser ändrades under 1990-talet,⁶⁰ ansågs inte stiftelseformen längre vara lämpad för operativ näringspolitisk verksamhet.⁶¹ Verksamheten är av sådant slag och drivs i sådan närhet till näringslivet att aktiebolagsformen i och för sig inte framstår som främmande.⁶²

De regionala utvecklingsbolagens verksamhet avser frivillig samverkan. Verksamheten kan inte sägas vara av samma centrala nationella betydelse som SOS Alarms uppdrag. Ramarna för verksamheten regleras vidare, till skillnad från vad som gäller för SOS Alarm, i författning. Den myndighetsutövning som utövas av de regionala utvecklingsbolagen har vidare tydligt stöd i lag.⁶³ Verksamheten ska visserligen finnas tillgänglig i hela landet. Den närmare inriktningen måste dock kunna variera beroende på regionala förutsättningar. Mot bakgrund av betydelsen av en god förankring hos berörda företag och det lokala näringslivets organisationer, framstår den decentraliserade konstruktionen med delat ansvar i regionala utvecklingsbolag, enligt utredningens bedömning, inte som olämplig.

Bildande av ideella föreningar

De ideella föreningarna Rådet för främjande av kommunala analyser, RKA, och Rådet för kommunal redovisning, RKR, har bäge uppdrag inom ekonomistyrningens område.

RKA har i uppdrag att underlätta uppföljning och analys av olika verksamheter i kommuner och regioner samt att främja jämförelser mellan kommuner och mellan regioner.

⁶⁰ Se prop. 1993/94:9.

⁶¹ Verksamhet bedrevs ursprungligen i form av ideella föreningar som fick stöd från regionerna och länegarantier från staten. Dessa ombildades till stiftelser under det sena 1970-talet. Se prop. 1993/94:40 s. 11).

⁶² Den omfattande koncernstrukturen torde dock, enligt utredningens bedömning, vara förenad med betydande administrativa kostnader bl.a. i form av styrelsearvoden och för redovisning och revision jfr Almi Års- och hållbarhetsredovisning 2022.

⁶³ 1 § lagen (1994:77) om beslutanderätt för regionala utvecklingsbolag.

RKR är ett oberoende organ för normbildning i redovisningsfrågor för kommuner och regioner och har som huvuduppgift att främja och utveckla god redovisningssed i kommuner, regioner och kommunalförbund i enlighet med lagen (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning (LKBR).

Bildandet av bägge dessa föreningar utgjorde en kompromiss i valet mellan utökad vägledning och stöd via SKR alternativt via en statlig myndighet.

I betänkandet En god kommunal hushållning föreslås att en statlig myndighet får i uppdrag att ge vägledning och stöd till kommuner och regioner i form av generell rådgivning i frågor som rör ekonomisk styrning och förvaltning. I betänkandet redovisas för- och nackdelar med ökad vägledning och stöd via SKR, via en statlig myndighet och via ett samarbete mellan staten och SKR.

De fördelar som lyfts fram med stöd via SKR är god legitimitet, att SKR redan arbetar med vägledning och stöd och att de har stort stöd bland kommunernas och regionernas ekonomichefer och ekonomidirektörer. Nackdelar som lyfts fram är svag styrning och sämre förutsättningar för nationell uppföljning.

De fördelar som lyfts fram med en statlig myndighet är att det ger uttryck för det statliga perspektivet, innebär en stark och tydlig styrning och att det är en lämplig aktör för nationell uppföljning. Nackdelen är att alternativet har litet stöd hos chefer och direktörer i kommunsektorn.

När det gäller ett samarbete mellan staten och SKR lyfts som fördelar en god legitimitet och att både statens och SKR:s perspektiv synliggörs. Nackdelarna är en svag styrning och sämre förutsättningar för nationell uppföljning.

I betänkandet framhålls att det är en brist att det inte finns någon statlig myndighet vars verksamhetsområde omfattar kommuners och regioners ekonomistyrning eller en samlad nationell uppföljning. Det föreslås att en statlig myndighet får i uppdrag att ge vägledning och stöd till kommuner och regioner i form av generell rådgivning i frågor som rör ekonomisk styrning och förvaltning. Myndigheten föreslås också få i uppdrag att löpande följa den ekonomiska utvecklingen och tillämpningen av bestämmelserna om den ekonomiska förvaltningen för kommuner och regioner.⁶⁴ Förslaget bereds inom Regeringskansliet.

⁶⁴ SOU 2021:75 s. 197 ff. och s. 319 ff.

I RKR:s stadgar anges att föreningen ska vara ett oberoende organ för normbildning i redovisningsfrågor för kommuner och regioner. Huvuduppgiften att främja och utveckla god redovisningssed sker främst genom att RKR uttolkar god redovisningssed och utarbetar rekommendationer i redovisningsfrågor som är av principiell betydelse eller av större vikt. I förarbetena till LKBR anges att RKR är normgivande organ för kommunal redovisning.⁶⁵ I 4 kap. 3 § LKBR anges att om kommunen eller regionen i årsredovisningen avviker från det som följer av en rekommendation från normgivande organ på det kommunala området, ska en upplysning om skälen för avvikelsen lämnas i en not.

Vid bildandet utgjorde den ideella föreningen RKR som nämnts ovan en kompromiss. Associationsformen ansågs mest lämpad främst då redovisningsområdet tidigare inte varit föremål för omfattande lagreglering. De båda kommunalförbunden hade spelat en aktiv roll i den frivilliga normbildningen inom sektorn och därför ansågs det lämpligt att kommunalförbunden även fortsättningsvis skulle finnas med som aktörer inom redovisningsområdet för kommuner och landsting. Detta ansågs borga för att det oberoende organet skulle nå en hög acceptans och ges legitimitet i kommunsektorn, vilket i sin tur borde ge goda förutsättningar för hög följsamhet till lämnade rekommendationer. Detta borde vara ett för parterna gemensamt intresse. Skulle det visa sig vara alltför komplicerat att bilda en ideell förening borde övervägas att skapa en särskild statlig myndighet och vägledande vid utformning skulle även då vara oberoende, professionalitet och god förankring.⁶⁶ Regeringen uttalade i förarbetena till en ny lag om kommunal redovisning att ett oberoende organ för kommunala redovisningsfrågor bör tillskapas och att dess form, uppgifter och sammansättning skulle bli föremål för överläggningar mellan regeringen och Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet.⁶⁷

RKA har inte i uppdrag att vara normerande, utan erbjuder stöd med analys och uppföljning till kommuner och regioner genom att bl.a. tillgängliggöra nyckeltal i databasen Kolada och erbjuda utbildningar. När den offentligt organiserade välfärden under början av 1990-talet blev mer målstyrd och statens riktade statsbidrag till stora delar ersattes av generella statsbidrag, uppstod ett behov av att ha tillgång till

⁶⁵ Prop. 2017/18:149 s. 32 f.

⁶⁶ Ds 1996:30 s. 80 f.

⁶⁷ Prop. 1996/97:52 s. 64 f.

statistik för att kunna bedöma i vilken utsträckning målen uppfylldes. Inom Finansdepartementet och i utredningar utreddes frågan om att på olika sätt att samla in, organisera och presentera statistik utifrån nyckeltal i en databas. I betänkandet [www.kommundatabas.NU!](http://www.kommundatabas.NU) föreslogs att en kommunal databas skulle skapas med olika nyckeltal som skulle vara lätt tillgänglig på internet. Därefter tillsattes 2002 en kommitté med namnet Rådet för kommunala analyser och jämförelser med uppgift att skapa en sådan databas. Kommittén bestod av representanter från såväl staten som kommunsektorn. Kommittén föreslog att en ideell förening bildad och finansierad till hälften av vardera staten och SKR skulle ta över och vidareutveckla databasen efter att kommittén avslutat sitt uppdrag. RKA bildades 2005 och tog 2006 över huvudmannskapet och driften av databasen som numera heter Kolada.⁶⁸

I den skrivelse i vilken kommittén föreslog hur ansvaret för kommundatabasen med tillhörande arbetsuppgifter ska organiseras förespråkade kommittén i första hand ett gemensamt huvudmannskap mellan staten och kommunsektorn i form av förbunden och menade att ett sådant huvudmannskap skulle underlätta spridningen och användningen av den kommunala databasen. Huvudmannskapet skulle ske genom bildandet av en ideell förening liknande RKR.⁶⁹

När det gäller frågan om denna form av samverkan i en ideell förening kan utgöra en lämplig metod för samverkan, gör utredningen följande överväganden.

Det finns ett ömsesidigt åtagande att delta. Samverkansaktörerna, staten och SKR, är konkret utpekade i föreningarnas stadgar. När det gäller RKR kan annan organisation vars medlemskap väsentligt kan bidra till att främja föreningens ändamål söka medlemskap i föreningen. Det finns en tydlighet avseende de uppgifter som ska lösas och de mål som finns för samverkan. Samverkan syftar i RKA:s fall till att tillhandahålla analysstöd och i RKR:s fall till att vara ett oberoende normerande organ inom kommunal redovisning. Finansieringen av arbetsinsatserna har adresserats i stadgarna. När det gäller RKA stödjer medlemmarna föreningens verksamhet ekonomiskt i enlighet med särskilt upprättat avtal. Av RKR:s stadgar framgår att medlemmar som inte bidrar till föreningens finansiering enligt särskilt avtal ska betala

⁶⁸ Se SOU 2001:75 och SOU 2005:110 s. 11.

⁶⁹ Skrivelse från Rådet för kommunala analyser och jämförelser (RKA, Fi 2002:07), daterad den 7 juni 2004.

medlemsavgift som fastställs av föreningsstämman. Fastställande av medlemsavgift för det kommande kalenderåret är vidare en fråga för föreningarnas ordinarie föreningsstämmorna.

Eftersom de generella förutsättningarna för en ändamålsenlig samverkan är uppfyllda, och tillräckligt starka nationella intressen eller krav på likvärdighet avseende olika kommuner och regioners ekonomistyrning saknas, kan metoden för samverkan vara lämplig.

11.9 Samverkan inom olika verksamhetsområden och vid olika behov

Utredningens bedömning: Olika former av samverkan kan vara lämpliga för att lösa olika typer av problem. I vissa fall är samverkan emellertid inte lämplig.

De nuvarande former för samverkan inom socialtjänsten, skolområdet och biblioteksområdet som utredningen har kartlagt är i huvudsak 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 har i kapitel 7 kartlagt samverkan inom några olika verksamhetsområden, och i avsnitt 7.6 finns en sammanfattande analys av denna samverkan. Kartläggningen visar att samverkan i olika former förekommer i viss utsträckning på alla dessa områden. Samverkan fyller dock olika funktioner och kan ske på olika nivåer inom de olika områdena. Inom socialtjänsten förekommer samverkan både på verksamhets- och på individnivå, medan det t.ex. inom det regionala utvecklingsområdet förekommer samverkan på verksamhetsnivå inom regionerna och dialog på övergripande nationell nivå inom ramen för

det dialogforum som formaliserats. På hälso- och sjukvårdsområdet förekommer det samverkan på verksamhetsnivå, ofta kanaliserat via SKR, men även samverkan på individnivå. I vissa fall fungerar samverkan som komplement till föreskrifter, t.ex. på socialtjänstens område, medan det på det regionala utvecklingsområdet i stället kan fungera som ett alternativ till föreskrifter. Samverkan ersätter då materiella handlingsregler och utgör därigenom ett självständigt instrument för att uppnå målsättningarna på ett område.

Utredningen har tidigare i detta kapitel redogjort för flera av de samverkansformer som används inom de verksamhetsområden som utredningen har granskat. Inom ramen för utredningens arbete har det inte varit möjligt att göra några empiriska undersökningar av nämnda samverkan. Utredningen har med undantag för hälso- och sjukvårdsområdet inte funnit något stort behov av ytterligare samverkan och anser i huvudsak att den granskade samverkan är lämplig. Utredningen kommer därför inte närmare i detta avsnitt att redogöra för samverkan inom socialtjänsten, skolområdet eller biblioteksområdet. Utredningen vill dock när det gäller det regionala utvecklingsansvaret och samverkan på hälso- och sjukvårdsområdet närmare uppmärksamma några frågor. Till detta återkommer utredningen nedan.

Det går enligt utredningen inte att uttala något generellt om den form av samverkan som bör användas inom olika verksamhetsområden. Olika former av samverkan kan vara lämpliga för att lösa olika typer av problem. De olika behoven av och syftena med samverkan påverkar bedömningen av vad som är lämpligt och tillräckligt.

11.9.1 Olika behov av och syften med samverkan

I avsnitt 7.6 redogör utredningen för att samverkan kan fylla olika funktioner, dvs. att samverkan i vissa fall kan användas som komplement eller alternativ till föreskrifter. Så länge det inte uppfattas som något problem att lösningarna på olika samhällsfrågor varierar i olika delar av landet kan samverkan i båda fallen fylla en viktig funktion. Samverkan förutsätter en viss acceptans för kommunsektorns egna prioriteringar. De regionala utvecklingsstrategierna utarbetas t.ex. av regionerna i samverkan med statliga myndigheter, kommuner m.fl. och kan variera i utformning utifrån de lokala förutsättningarna.

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. Det kan t.ex. handla om att mötas kring problembild och möjliga lösningar. Detta kan ske antingen genom författning eller genom regeringsuppdrag. Ett lagreglerat forum kan endast upphävas genom riksdagens medverkan, medan regeringen själv kan avskaffa ett råd som inrättats t.ex. med stöd av en myndighets instruktion. Dialogforum och råd kan inrättas på olika nivåer, dvs. antingen på myndighetsnivå eller på en högre nationell nivå. Utredningen konstaterar att regeringen t.ex. på det regionala utvecklingsområdet kan inhämta synpunkter från regionerna genom det inrättade forumet i en direkt dialog. Till skillnad från det sedvanliga remissförfarandet sker informationsutbytet i en relativt sluten krets. Som tidigare nämnts bör antalet dialogforum och råd emellertid utifrån ett kommunperspektiv begränsas för att syftet med samverkan ska kunna uppnås.

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. En nationell samordnare kan i undantagsfall vara ett lämpligt alternativ (jfr avsnitt 11.5). Nationella strategier kan också vara lämpliga verktyg för att skapa samsyn om mål och prioriteringar och ge förankring, motivation och legitimitet, förutsatt en bred medverkan från kommunsektorn vid utarbetandet (jfr avsnitt 11.6).

Om syftet är att stödja kommuner eller regioner eller underlätta för kommunsektorn att fullgöra sina uppgifter kan det behöva göras genom andra former för samverkan. Dialoger såsom kvalitetsdialo-

gera och tillgänglighetsdialogerna, som beslutats i form av uppdrag till olika statliga myndigheter, kan vara en lösning. Uppdrag till statliga myndigheter om att erbjuda eller utveckla stöd till kommunsektorn kan vara en annan.

Utredningen kan konstatera att det förekommer att olika samverkansformer används parallellt. Regeringen sluter årligen överenskommelser om hälso- och sjukvården, bl.a. i syfte att skapa en gemensam inriktning för cancervården inom samverkansregionerna. Att sådana överenskommelser skulle träffas förutsätts i den nationella cancerstrategin.⁷⁰ För arbetet mot antibiotikaresistens föreligger en nationell strategi parallellt med mellan staten och SKR överenskomna insatser. De årligen återkommande överenskommelserna om bidrag till regionerna för kostnader för läkemedelsförmånerna föreligger jämte den nationella läkemedelsstrategin. På psykiatriområdet har överenskommelser kombinerats med att en nationell samordnare tillsatts. Det kan vara ett tecken på att enskilda samverkansformer inte är tillräckliga och väcker frågor om huruvida regeringens styrning kan anses vara tillräckligt sammanhållen. Inom varje verksamhetsområde måste det göras särskilda analyser av vilka samverkansformer som behövs och som kan vara verkningsfulla.

11.9.2 Närmare om samverkan på det regionala utvecklingsområdet

Den regionala utvecklingspolitiken är utpräglad tvärsektoriell och behovet av samverkan är stort, vilket också framgår av den nationella strategin på området.

Utredningen har tidigare i detta kapitel berört några av de former för samverkan som används på området, se bl.a. avsnitt 11.3.2 om dialogforum och avsnitt 11.6 om nationella strategier. Samverkan mellan regionerna och statliga myndigheter förekommer inom många olika områden och ter sig på olika sätt. Inom några områden förekommer formella och etablerade samverkansstrukturer medan annan samverkan är mer situationsanpassad.

Vad gäller hur samverkan mellan regionerna och de statliga myndigheterna fungerar utifrån de generella förutsättningar för ändamåls-

⁷⁰ Se SOU 2009:11 s. 228.

enlig samverkan som utredningen tidigare behandlat gör utredningen följande iakttagelser.

Det finns förvisso genom bestämmelserna i lagen och förordningen om regionalt utvecklingsansvar ett ömsesidigt åtagande att delta i samverkan. Men utöver länsstyrelserna är de statliga myndigheter som ska ge regionerna det biträde som behövs inte särskilt utpekade i författning. Det framgår alltså inte närmare vilka myndigheter som förutsetts biträda regionerna. Av de ca 40 myndigheter som i den nationella strategin anges ha verksamhet av särskild betydelse för möjligheterna att uppnå politikens mål var det endast 17 myndigheter som 2023 hade i uppdrag i sina regleringsbrev att redovisa sina bidrag till politikområdena som anknyter till det regionala utvecklingsansvaret. Genom ett särskilt regeringsbeslut har 33 myndigheter inklusive de 21 länsstyrelserna i mars 2024 fått i uppdrag att bl.a. redovisa hur deras verksamhet har bidragit till målen för den regionala utvecklingspolitiken och den sammanhållna landsbygdspolitiken.⁷¹ Vad utredningen har erfarit ser inte alltid de statliga myndigheterna sitt uppdrag i en regional kontext, och det är inte självklart att det finns ett intresse för samverkan. För att åstadkomma ökad tydlighet på detta område bör regeringen överväga att använda myndigheternas instruktioner.

Det finns inte alltid en tydlighet avseende de uppgifter som ska lösas och de mål som finns för samverkan. Riksrevisionen menar i sin granskning att regeringen ofta är otydlig med sina förväntningar på myndigheterna och deras samverkan med regionerna.

Regionerna har i lagen och i olika erbjudanden pekats ut som ansvariga för samverkan. I uppdrag till statliga myndigheter har dessa pekats ut som ansvariga för att främja samverkan med regionerna i en särskild fråga, t.ex. vad gäller att genomföra uppdrag inom ramen för livsmedelsstrategin.

Frågan om finansieringen av arbetsinsatserna för samverkan har ofta övervägts. Riksrevisionen konstaterar att uppdrag till myndigheter samt erbjudanden och utlysningar till regioner ofta är kortvariga och ibland ges med kort framförhållning. Riksrevisionen framhåller också att finansieringen av det regionala utvecklingsarbetet till stor del sker med projektmedel över några år och att resultatet blir en kortsiktighet och ryckighet som passar dåligt med samverkan över sektorer och nivåer.

⁷¹ Se regeringens beslut den 14 mars 2024 i ärende LI2024/00652.

Regionerna har i en skrivelse som inkommit till utredningen bl.a. anfört att regeringen i praktiska avseenden, främst genom olika former av utvecklingsuppdrag till länsstyrelserna och andra statliga myndigheter, inte fullt ut har accepterat regionens roll som den ledande politiska aktören för samhällsutveckling på regional nivå. Regionerna har föreslagit att utredningen ska inventera och beskriva vilka områden som är överlappande och peka på förtydliganden som kan bidra till ökad effektivitet och tydlighet. Regionerna har också framfört att samverkan mellan regional och statlig nivå bör tydliggöras med utgångspunkt i sakfrågor. Utredningen bedömer att den efterfrågade inventeringen inte låter sig göras inom ramen för denna utredning. Utredningen noterar vidare att regeringen har aviserat en utredning om den regionala utvecklingspolitiken som bör kunna tillgodose regionernas önskemål om förtydliganden.

Enligt utredningen bör emellertid även statliga myndigheter, inklusive länsstyrelserna, kunna ges uppdrag som syftar till att förverkliga regeringens politik på regional nivå. Regionerna har ett viktigt regionalt perspektiv och intresse, men i vissa fall krävs att frågorna även kompletteras med ett statligt perspektiv.

Utredningen bedömer sammanfattningsvis att samverkan inom det regionala utvecklingsområdet i huvudsak är lämplig men kan utvecklas. Mer specifika krav på samverkan i myndighetsinstruktioner och olika regeringsuppdrag till myndigheterna samt uttalade krav på vad som förväntas av olika aktörer skulle enligt utredningen kunna bidra till att förenkla samverkan.

Utredningen bedömer vidare att länsstyrelsernas kompetens på området bör tas till tillvara i högre utsträckning genom att statliga myndigheter i t.ex. regeringsuppdrag ges i uppdrag att samverka med länsstyrelserna. Denna bedömning utvecklas vidare i avsnitt 11.10.

11.9.3 Närmare om samverkan på hälso- och sjukvårdens område

Statens möjlighet att ta sitt övergripande ansvar varierar mellan olika verksamhetsområden. Behovet av samverkan mellan staten och kommunsektorn tycks vara särskilt stort inom hälso- och sjukvården, att döma av det stora antalet överenskommelser och andra samverkansmetoder inom området. Denna sektor kännetecknas av hög komplexitet och behov av anpassning regionalt, en lagstiftning som huvudsakligen

har karaktären av en ramlag för att ge utrymme för den anpassning som krävs, och starka professioner med relativt stort handlingsutrymme. Det skiljer sig från förhållandena inom t.ex. skolektorn, där lagstiftningen är mer detaljerad och där Skolverket genom läroplanerna har stort direkt inflytande över innehåll och inriktning i verksamheten. Dessa skillnader kan vara en förklaring till att behovet av kompletterande former för samverkan och mjuk styrning, såsom överenskommelser, tycks vara större inom hälso- och sjukvården än inom andra sektorer. Ytterligare en förklaring kan vara att det legat nära till hands att fortsätta med överenskommelser inom sektorn när denna form av samverkan väl blivit etablerad.

Samverkan inom hälso- och sjukvården är enligt utredningen inte helt lämplig. Regeringen bör utveckla former för en mer direkt samverkan mellan staten och kommunsektorn. Utredningens närmare resonemang om detta finns i avsnitt 12.3. I avsnitt 12.2.4 redogör utredningen vidare för varför överenskommelser mellan staten och SKR inte är en lämplig form för samverkan mellan staten och kommunsektorn.

11.10 Länsstyrelsernas roll i samverkan

Utredningens bedömning: Samverkan mellan kommunsektorn och länsstyrelserna är i huvudsak lämplig men bör utvecklas. Länsstyrelsernas roll som länk mellan regeringen och framför allt kommunerna behöver förtydligas och förstärkas. Länsstyrelsernas roll i samverkan bör stärkas genom inrättandet i varje län av ett regionalt råd för samverkan och informationsutbyte. Det krävs också tydliga uppdrag till statliga myndigheter att involvera länsstyrelserna i arbetet som berör kommuner och regioner.

Utredningens förslag: Inom varje länsstyrelse ska det finnas ett organ som benämns det regionala kommunrådet. Rådet ska vara ett organ för samverkan och informationsutbyte. Det regionala kommunrådet ska bestå av landshövdingen som ordförande och representanter för kommunerna och regionen i länet. Ledamöterna i det regionala kommunrådet ska utses av landshövdingen.

11.10.1 Iakttagelser om förutsättningar för ändamålsenlig samverkan

Mot bakgrund av de vida och breda ansvarsområden som länsstyrelserna arbetar inom, är det inte möjligt att göra en fullständig analys. De iakttagelser som utredningen redovisar om de generella förutsättningarna för samverkan som arbetsform blir med nödvändighet avgränsade med några nedslag.

Utredningen kan konstatera att det i vissa fall finns ett ömsesidigt åtagande att delta, t.ex. vad gäller krav på att kommunerna ska samråda med länsstyrelserna vad gäller översiktsplaner. På andra områden såsom integrationsområdet är länsstyrelsernas arbete inriktat på att främja samverkan mellan olika aktörer, medan kommunernas ansvar är mer begränsat.⁷² Vidare är samverkansaktörerna ofta konkret utpekade. Både i länsstyrelsernas instruktion, regleringsbrev och uppdrag nämns kommuner och regioner uttryckligen bland dem som länsstyrelserna ska arbeta mot. Det saknas dock ofta, i vart fall vad gäller den författningsreglerade samverkan som länsstyrelsen ansvarar för och som utredningen granskat, en tydlighet avseende de uppgifter som ska lösas och de mål som finns för samverkan. Hur arbetsinsatserna för samverkan ska finansieras är inte alltid beskrivet.

Det brottsförebyggande arbetet är ett bra exempel på samverkan som uppfyller de ovan uppställda generella förutsättningarna. Det finns ett ömsesidigt åtagande att samverka och de som förutsätts delta är konkret utpekade. Kommunernas samordnande ansvar regleras i den nya lagen. Länsstyrelserna har därutöver fått i uppdrag att, i samarbete med Brå, utveckla det regionala stödet till kommunerna. Länsstyrelserna ska bidra till regional samordning och utgöra en länk mellan den lokala och den nationella nivån. Det framhålls att länsstyrelserna kan erbjuda ett kontinuerligt stöd, anpassat efter den enskilda kommunens behov och förutsättningar. Målen som finns för samverkan framgår av lag och uppdrag och kommunernas åliggande har finansierats genom att de allmänna bidragen till kommuner i statsbudgeten ökats. Ett annat exempel är viltförvaltningsdelegationerna som utöver landshövdingen består av lokala politiker utsedda av regionerna

⁷² Enligt lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning är en kommun skyldig att efter anvisning ta emot en nyanländ för bosättning i kommunen. Enligt lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar ska varje kommun med riktlinjer planera för bostadsförsörjningen i kommunen. En kommun ska vidare enligt samma lag lämna regeringen de uppgifter om kommunens bostadsförsörjningsplanering som regeringen begär.

och företrädare för olika intresseorganisationer. Delegationerna utgör beslutande organ inom länsstyrelserna för samverkan i frågor som rör viltförvaltningen inom länet.

Länsstyrelserna och det regionala utvecklingsansvaret

Ett område som särskilt kan nämnas är det regionala utvecklingsansvaret. Som framgår av avsnitt 7.4 har det regionala utvecklingsansvaret förts över från den statliga till den kommunala sektorn.

Länsstyrelserna har dock en rad uppgifter som anknyter till regional utveckling vilket kan förklara att ansvarsfördelningen i förhållande till regionerna har uppfattats som otydlig. Länsstyrelserna arbetar inom ett stort antal sakområden med frågor som kan vara viktiga förutsättningar för regional utveckling (inom t.ex. miljö, klimat, energi).⁷³ Till skillnad från andra statliga myndigheter som också ansvarar för verksamheter av särskild betydelse för regional utveckling har länsstyrelserna också en övergripande uppgift enligt sin instruktion att främja länets utveckling.⁷⁴ Länsstyrelserna jobbar slutligen med Agenda 2030, som har starka kopplingar till regional utveckling (mer om detta nedan).

Uppdrag till länsstyrelserna och andra statliga myndigheter inom sakområden där även regionerna är verksamma har tolkats som att regeringen inte fullt ut accepterat regionens roll som den ledande politiska aktören för samhällsutveckling på regional nivå.⁷⁵ Länsstyrelsernas uppdrag att stödja den regionala implementeringen av den nationella folkhälsopolitiken är ett exempel på uppdrag som väckt frågor om ansvarsfördelningen. Enligt utredningen bör emellertid även statliga myndigheter, inklusive länsstyrelserna, kunna ges uppdrag som syftar till att förverkliga regeringens politik på regional nivå. Regionerna har ett regionalt perspektiv och intresse, men i vissa fall krävs som angetts ovan att frågorna även kompletteras med ett statligt perspektiv.

⁷³ I en bilaga till länsstyrelsernas rapport Framtidens länsstyrelser finns en beskrivning av gränssnittet mot regionerna.

⁷⁴ Länsstyrelserna själva bedömer i rapporten Framtidens länsstyrelser att uppgiften att främja länets utveckling fortsatt bör vara en central del i länsstyrelsens uppdrag. Länsstyrelserna anser att de behöver legitimitet, mandat och ekonomiska resurser för att kunna uppfylla statens mål på den regionala nivån och hävda sig som samarbetspart i det strategiska tillväxtarbetet. Det finns dock de som i stället förespråkar att länsstyrelseinstruktionen ändras på så vis att uppgiften att främja länets utveckling tas bort.

⁷⁵ Blom m.fl. (2022) Regionboken, s. 88.

Överenskommelser om samverkan mellan länsstyrelsen och regionen finns i flera län och har ingåtts för att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan dessa aktörer. Detta visar på ett sätt att ta ansvar och skapa en effektiv samverkan. Även i de län där sådana överenskommelser inte har ingåtts måste dessa aktörer förhålla sig till varandras uppgifter och samarbeta inom ramen för dessa. Generellt kan sägas att i de samtal utredningen har haft med företrädare för länsstyrelserna och regioner beskrivs samverkan som välfungerande. Det visar också länsstyrelsernas och regionernas redovisning som Tillväxtverket sammanställer (se avsnitt 8.5.3). De flesta är vidare tveksamma till om ytterligare reglering skulle underlätta samarbetet. Inte heller Statskontoret bedömer att en effektiv samverkan kan nås genom en mer omfattande reglering utan menar att det är ett ansvar och en uppgift för de enskilda regionerna och länsstyrelserna att skapa en förtroendefull och effektiv samverkan.⁷⁶ Någon ytterligare reglering om samverkan på detta område kommer utredningen därför inte att föreslå. Däremot vill utredningen framhålla betydelsen av att det finns bestående samverkansstrukturer som kan användas för samverkan.

Länsstyrelserna ska vidare enligt förordningen (2017:583) om regionalt utvecklingsarbete inom sina ansvarsområden främja andra statliga myndigheters medverkan i det regionala utvecklingsarbetet. Till skillnad från Tillväxtverket, som har en snarlik uppgift enligt samma förordning, har länsstyrelserna också i uppdrag utifrån ett statligt helhetsperspektiv att arbeta sektorsövergripande samt inom myndighetens ansvarsområde samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser. Det har dock i flera rapporter uppmärksamats att länsstyrelserna av flera skäl har svårt att vara en samarbetspart inom det regionala utvecklingsarbetet och att länsstyrelserna ofta hamnar utanför kontakter mellan sektorsmyndigheter och regioner. Ett skäl till detta är att sektorsmyndigheterna arbetar utifrån sina olika regionala indelningar som inte alltid motsvarar länsgränserna. Befogenheten att fatta beslut finns ofta någon annanstans i landet.⁷⁷ Länsstyrelserna har inte kvar det regionala utvecklingsansvaret och har därför inte heller kvar medel från anslag 1:1 Regionala utvecklingsåtgärder, vilket också kan vara en förklaring till att deras roll i

⁷⁶ Statskontoret (2021) Regional utveckling – regionernas erbjudanden och länsstyrelsernas roll, 2021:11.

⁷⁷ Riksrevisionen (2022) Den regionala utvecklingspolitiken – svaga förutsättningar för ett effektivt samlat statligt agerande, RiR 2022:8, s. 50 med vidare hänvisningar.

arbetet har blivit mindre framträdande. Detta har bl.a. gjort det svårt för länsstyrelserna att stötta olika tillväxtfrämjande projekt.

Sammanfattningsvis kan sägas att det finns utmaningar vad gäller samverkan på detta område och att uppfattade oklara gränser för olika angränsande ansvarsområden bidrar till detta. I förlängningen handlar det om vilket mandat länsstyrelserna respektive regionerna uppfattar att de har att samordna kommunerna. Som utredningen tidigare påpekat bör det noteras att kommuner och regioner är jämställda i den meningen att ingen är överordnad den andra och att regioner inte representerar kommunerna. Att regionerna ska samverka med länets kommuner och länsstyrelsen och övriga berörda statliga myndigheter enligt lagen om regionalt utvecklingsansvar innebär enligt utredningen inte att regeringen är förhindrad att ge länsstyrelserna och andra statliga myndigheter uppdrag på områden med anknytning till det regionala utvecklingsansvaret. Frågor om ansvarsfördelningen och samverkan på detta område kommer enligt vad utredningen erfar att beröras närmare i den utredning som aviserats om regional utvecklingspolitik och landsbygdsolitik.

Länsstyrelserna och arbetet med Agenda 2030

Länsstyrelsen har sedan många år en viktig roll i att genomföra Agenda 2030. De olika uppdragen i regleringsbrevet har varierat över tid men enligt det senaste regleringsbrevet ska länsstyrelsen främja arbetet med agendan och, i samverkan med andra aktörer i länen, bidra till att genomföra FN:s globala mål för hållbar utveckling på en regional och lokal nivå. Länsstyrelsen ska dessutom redovisa utvecklingen i respektive län till regeringen.⁷⁸ Eftersom stora delar av agendan omsätts i praktisk handling på lokal och regional nivå, innebär arbetet mycket samverkan med bl.a. kommuner och regioner. Kommuner och regioner har inte ålagts någon särskild skyldighet att arbeta med agendan som sådan men den berör i flera delar kommunsektorns verksamhet. Det finns även exempel på särskilda samverkansuppdrag som berör dem. Rådet för hållbara städer är ett forum inrättat av regeringen som består av elva statliga myndigheter utöver länsstyrelserna och som har i uppgift att stödja kommuner i arbetet med mål 11 Hållbara

⁷⁸ Regeringens beslut den 21 december 2023 i ärende Fi2023/00435 m.fl. I strikt mening är det inte fråga om ett uppdrag utan ett mål- och återrapporteringskrav.

städer och samhällen. SKR företräder kommunerna i rådet (se avsnitt 6.10.2). Det finns också en nationell samordnare för arbetet med att Sverige ska bli fossilfritt, som bedriver sitt arbete i form av en statlig utredning. Samordnaren ska bl.a. tillhandahålla en plattform för dialog och samarbete, såväl mellan företag, kommuner, regioner och organisationer och regeringen som mellan aktörerna.⁷⁹

Länsstyrelserna själva har i en skrivelse till regeringen föreslagit att nuvarande uppdrag kring Agenda 2030 bör utvecklas och preciseras ytterligare.⁸⁰ Den nationella samordnaren för Agenda 2030 har vidare i sitt delbetänkande, förutom en förlängning av samordnarens mandat, också föreslagit att länsstyrelserna ska få i uppdrag att bidra till ett mer samordnat och verksamhetsnära statligt stöd till lokal och regional nivå i omställningen till hållbar utveckling i enlighet med agendan. Samordnaren framhåller att länsstyrelserna har ett löpande och nära samarbete med flertalet av de för agendan centrala sektorsmyndigheterna genom sina ordinarie uppdrag. Samordnaren bedömer därför att länsstyrelserna, med sin unika position i länen, kan ta en mer aktiv roll i den statliga samordningen av stöd till regional och lokal nivå. Det förutsätter att de har ett tydligt mandat i relation till de övriga statliga myndigheterna.⁸¹

Utredningen delar samordnarens bedömning att länsstyrelserna skulle kunna ta en mer aktiv roll i att stötta kommunsektorn när det gäller arbetet med Agenda 2030 och att det kräver ett tydligare mandat.

Samordnarens arbete med Pilot regional samordning som översiktligt beskrivits i avsnitt 6.8 är enligt utredningen en intressant metod att ta sig an samverkan som i förlängningen skulle kunna användas inom andra områden. Arbetet, som samordnaren beskriver som ett bidrag till ett förvaltningspolitiskt förändringsarbete, inbegriper ett antal länsstyrelser och statliga myndigheter som jobbar tillsammans utifrån en övergripande samverkansmodell. Arbetet syftar till att skapa en struktur för att på regional och kommunal nivå bättre samordna den statliga sektorn i en viss fråga. Modellen försöker bryta upp stuprör och hitta det gemensamma. Enligt samordnarens rapport kan piloten bidra till ett lärande och en utveckling där systemperspektiv, samordning och behovsanpassning blir mer vägledande för statens stöd.

⁷⁹ Se dir. 2016:66.

⁸⁰ Länsstyrelserna (2021) *Framtiden länsstyrelser*, s. 54 f.

⁸¹ SOU 2023:14 s. 79.

11.10.2 Länsstyrelsernas roll i samverkan behöver stärkas

Utredningen anser att samverkan mellan kommunsektorn och länsstyrelserna i huvudsak är lämplig men att den bör utvecklas. Enligt utredningen skulle länsstyrelserna 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.

Utredningen bedömer att länsstyrelserna redan i dag har relativt goda förutsättningar för att hantera och stödja samverkan, dialog och informationsutbyte mellan staten och kommuner och regioner. Vad utredningen erfar i samtal med företrädare för länsstyrelserna finns det inte något behov av ytterligare författningsreglering om samverkan. I rapporten *Framtidens länsstyrelser* ger länsstyrelserna uttryck för att de har en bred och väl utvecklad kontaktyta mot kommunerna som regeringen kan använda sig av för fler uppdrag som kräver regional samordning. I rapporten anges vidare att det finns ett behov av att förtydliga rollen som statens primära kontaktlänk gentemot kommunsektorn i länsstyrelseinstruktionen.⁸² Utredningen delar den uppfattningen och anser att regeringen bör överväga ett förtydligande i länsstyrelseinstruktionen om att länsstyrelsen ska företräda regeringen i länet och bidra till länens utveckling. Vad som därutöver krävs är personella och ekonomiska resurser för att säkerställa att samverkan kan prioriteras.

Utredningen bedömer att länsstyrelsernas roll i samverkan kan stärkas genom inrättandet i varje län av ett regionalt råd för samverkan och informationsutbyte. Utredningen bedömer vidare att tydliga uppdrag till andra statliga myndigheter att samarbeta med länsstyrelserna också kan bidra till att stärka länsstyrelsernas roll. Utredningen redovisar i det följande sina överväganden i denna del.

⁸² Länsstyrelserna (2021) *Framtidens länsstyrelser*, s. 44 och 50.

Informationsflödet och en övergripande samverkansstruktur ska säkerställas genom ett regionalt råd i varje län

Det behövs aktiv förmedling av information till regeringen om tillståndet i framför allt kommunerna.

Inte minst länsstyrelsernas roll som geografiskt områdesansvariga på regional nivå förutsätter att länsstyrelserna har upparbetade kontakter med kommuner och regionen i länet och att etablerade samverkansstrukturer finns.⁸³ Att ha en god överblick över förhållandena i de olika kommunerna i länet är nödvändigt för att kunna ta ledningen och hantera en ansträngd situation i samverkan mellan många olika aktörer och myndigheter. För krisberedskap, skydd mot olyckor och totalförsvaret finns krav på länsstyrelserna att inrätta ett regionalt råd i vilket representanter för länsstyrelsen och berörda aktörer i krishanteringssystemet och totalförsvaret ingår.

Samrådsgrupper finns också redan i stor utsträckning på andra breda fält och på olika nivåer inom andra områden, men strukturerna varierar från län till län. Dessa fyller en viktig funktion i samverkan.

Utredningen bedömer emellertid att det behövs ytterligare bestående och formaliserade strukturer för att förstärka länsstyrelsernas roll som länk mellan regeringen och kommunerna. Utredningen föreslår därför att varje länsstyrelse för samverkan och informationsutbyte ska ha ett regionalt råd, som benämns det regionala kommunrådet. I rådet ska representanter för kommunerna och regionen i länet ingå. Landshövdingen ska vara ordförande i rådet. Rådets uppgifter och sammansättning bör regleras i länsstyrelseinstruktionen, där det ska framgå att rådet är ett särskilt organ utan egen beslutanderätt. Rådets närmare arbetsformer och frågor beslutas av varje länsstyrelse.

Utöver grundläggande bestämmelser om rådet bör det av länsstyrelseinstruktionen också framgå att ledamöterna i det regionala kommunrådet utses av landshövdingen. Kommunerna samt regionen i länet bör erbjudas möjlighet att nominera representanter till rådet. Antalet ledamöter kan variera i de olika länen. Kommunernas och regionernas medverkan bygger på frivillighet då det inte föreslås någon lagreglerad skyldighet för dessa att delta i rådet.

Rådet bör användas för kontinuerliga utbyten av information och lägesbilder liksom utveckling av olika statliga myndigheters kontakter med kommunerna. Rådet kan således säkerställa en fortlöpande

⁸³ Se bl.a. SOU 2023:73 s. 266 vad gäller vikten av etablerade sådana strukturer.

kommunikation mellan staten och kommunerna och utveckla kontakterna dem emellan. 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, dvs. att verka för att nationella mål får genomslag i länen, samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser, främja länsens utveckling och främja samverkan mellan olika aktörer i länen.⁸⁴ Inom ramen för rådets arbete skulle parterna t.ex. kunna identifiera inom vilka områden det finns ett behov av ytterligare kontakter med t.ex. sektorsmyndigheterna.

I de samtal som utredningen har haft med företrädare för länsstyrelserna beskrivs dialogen med kommuner och regioner över lag som välfungerande. Samverkan och dialog bygger enligt dessa företrädare på goda relationer och en anpassning till de lokala förhållandena. Utredningens samtal med kommunföreträdare ger en mer splittrad bild av samverkan och vissa är kritiska till länsstyrelsernas arbete. Flera uttrycker att det hos länsstyrelserna – och även andra statliga myndigheter – finns en bristande förståelse för och bristande kunskaper om kommunernas verksamhet och beslutandeprocesser.

Utredningen bedömer emellertid att det trots denna kritik finns anledning att blicka framåt. De regionala kommunråden kan utgöra en del i en utvecklingsprocess och bidra till en större förståelse för och kunskap om parternas förutsättningar.

Utredningens förslag i denna del avviker från de generella förutsättningarna för en ändamålsenlig samverkan som utredningen tidigare behandlat. Dessa är just generella och inte allmängiltiga. När det gäller de regionala kommunråden syftar dessa till att utveckla kontakterna och strukturen, inte till att handha specifika uppgifter. Det innebär att parterna själva får utveckla samarbetet utifrån denna struktur.

Utredningen bedömer att de vinster som kan göras utifrån ett övergripande statligt perspektiv genom ökad samverkan och informationsutbyte överväger den administrativa börda som ett sådant råd innebär för de inblandade aktörerna. Förslaget utesluter inte andra samarbetsformer och samrådsgrupper som i dag är välfungerande.

Utredningen anser att de föreslagna råden bör inrättas så snart som möjligt. Utredningen bedömer detta kan ske den 1 januari 2026.

⁸⁴ Se 2 § 1–4 förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

Tydliga uppdrag till statliga myndigheter att involvera länsstyrelserna

Utredningen bedömer som nämnts ovan att tydliga uppdrag till andra statliga myndigheter att involvera länsstyrelserna i arbetet som berör kommuner och regioner kan bidra till att stärka länsstyrelsernas roll i samverkan. Enligt utredningen skulle detta kunna förbättra länsstyrelsernas förutsättningar att arbeta mer stödjande gentemot framför allt kommuner och i förlängningen underlätta en mer direkt samverkan mellan staten och kommunerna. Utredningen anser, liksom konstitutionsutskottet⁸⁵, att det är en förutsättning för att länsstyrelserna ska kunna fullgöra sin funktion som samordnare att berörda statliga myndigheter samarbetar med länsstyrelserna och att det ankommer på regeringen att vidta styrningsåtgärder som säkerställer att samarbete kommer till stånd.

11.11 Samverkan i kris och krisberedskap

Utredningens bedömning: Nuvarande former för samverkan vid fredstida kriser är i huvudsak lämpliga.

Upparbetade strukturer bör 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.

⁸⁵ Bet. 2022/23:KU10 s. 80 f.

11.11.1 Nuvarande former för samverkan är i huvudsak lämpliga

Utredningen har i avsnitt 10.3 redogjort för de metoder för att åstadkomma samverkan som staten använder i kris och krisberedskap. Utredningen bedömer att befintliga former för samverkan på detta område i huvudsak är lämpliga. I kapitel 12 finns en allmän beskrivning av de invändningar som kan resas mot ordningen med överenskommelser mellan staten och SKR. Utredningen redogör nedan mer specifikt för utredningens bedömning av överenskommelser på krisberedskapsområdet.

När det gäller det grundlagsreglerade beredningskravet vill utredningen framhålla det som konstitutionsutskottet anfört om att det finns ett utrymme för flexibilitet och en möjlighet att anpassa rutinerna för allvarliga och brådskande fall. Utredningen vill också liksom utskottet betona vikten av att även under kriser, i möjligast mån, bibehålla krav på såväl tidsfrister som lämpligt antal remissinstanser. Att som när det gäller propositionen Tillfälliga bemyndiganden i smittskyddslagen med anledning av det virus som orsakar covid-19⁸⁶ enbart remittera till SKR och inte till några kommuner eller regioner inger vissa betänkligheter, då organisationen formellt sett inte företräder kommunsektorn. Det är förståeligt att det i brådskande lägen ter sig smidigare att kommunicera med SKR men detta bör enligt utredningen inte utesluta bredare kontakter. Dessa kan underlättas genom möjligheter till deltagande på distans när remisstiden måste vara begränsad.

När det gäller uppdrag till statliga myndigheter, t.ex. länsstyrelserna, bör regeringen överväga behoven hos kommunsektorn och, om möjligt, låta myndigheterna genomföra uppgifterna med hänsyn taget till kommunernas och regionernas olika förutsättningar. Till exempel kan uppdrag ges till länsstyrelserna att samordna olika statliga myndigheters kontakter med kommunerna eller att erbjuda stöd till kommunsektorn i en viss fråga. Detta möjliggör en öppen dialog och myndigheterna kan anpassa uppdraget till de lokala förutsättningarna.

Utredningen konstaterar vidare att det kan finnas situationer då samverkan inte är någon lösning. Försvarsberedningen framhåller t.ex. att de mandat som i förordning har givits till sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser bygger på samverkan och understryker samtidigt att i situationer med hög grad av osäker-

⁸⁶ Se prop. 2019/20:155.

het och snabba händelseförlopp krävs ledning och beslut för att uppnå samordning.⁸⁷ Även Coronakommissionen ger uttryck för att regler om skyldighet att samverka, eller organisatoriska arrangemang för samordning, inte alltid är tillräckliga för att säkerställa enhetligt och snabbt beslutsfattande.⁸⁸

11.11.2 En ändamålsenlig samverkan i kris kräver upparbetade strukturer och träning

Utredningen delar den uppfattning som lyfts i flera rapporter om behovet av att i kris ha upparbetade strukturer och tidigare erfarenheter av samverkan.

Riksrevisionen gjorde efter sin granskning av flyktingkrisen 2015 bedömningen att beredskapen brast eftersom myndigheterna inte var tränade för att samverka med varandra i en sådan stor och komplex händelse som flyktingsituationen utgjorde. Den gemensamma hanteringen blev därför enligt Riksrevisionen inte så smidig och effektiv som den kunde ha varit.⁸⁹ SKR anger t.ex. i rapporten Att lära av en kris att kommuner och regioner har lyft fram betydelsen av redan upparbetade nationella nätverk för informations- och erfarenhetsutbyte. SKR tillhandahåller en arena för ett hundratal sådana nätverk, där chefer och tjänstepersoner från kommuner och regioner regelbundet träffas, utbyter erfarenheter och förmedlar synpunkter till SKR. Under pandemin har behovet av erfarenhetsutbyte och påverkansarbete ökat dramatiskt, vilket har bidragit till att dessa nätverk har samlats med tätare intervall.⁹⁰

Utredningen bedömer att de regionala råd för krisberedskap, skydd mot olyckor och totalförsvaret som länsstyrelserna ska ha enligt förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap utgör viktiga forum som kan användas för kunskapsuppbyggnad och informationsutbyte.

Coronakommissionen redogör i sitt slutbetänkande för hur Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten initialt under pandemin saknade etablerade kontakter med högre tjänstemän inom hälso- och sjuk-

⁸⁷ Ds 2023:34, s. 89 f.

⁸⁸ SOU 2022:10 s. 668 f.

⁸⁹ Riksrevisionen (2017) Lärdomar av flyktingsituationen hösten 2015 – beredskap och hantering, RiR 2017:4.

⁹⁰ SKR (2023) Att lära av en kris. Kommuners och regioners lärdomar från covid-19-pandemin, s. 143.

vården. Detta ledde till att regionerna upplevde att samordningen av arbetet pågick i flera parallella spår, vilket i vissa fall lett till ineffektivitet. Kommissionen menar att det inför kommande kriser är viktigt att klargöra på vilken nivå myndigheternas samordning med regionerna ska etableras samt vilken roll SKR ska ha.⁹¹

SKR anger vidare i sin rapport Att lära av en kris att flera kommuner och regioner framfört att länsstyrelserna spelat en central roll i att leda och sammanföra olika aktörer men att andra menat att länsstyrelserna inte hittat sin roll, när det gäller att främja samverkan mellan myndigheter och olika aktörer i länet.⁹² Även Socialstyrelserna har till Coronakommissionen gett uttryck för att det kan finnas anledning att överväga en förenklad modell för samordning med kommunerna genom länsstyrelserna, inte minst på grund av att den kommunala hälso- och sjukvården kommer att växa ytterligare till följd av reformen God och nära vård.⁹³

Utredningen bedömer att det inte är realistiskt att ha etablerade samverkansstrukturer på högre tjänstemannanivå för varje fråga som skulle kunna aktualiseras i en krissituation. Däremot borde sådana frågor om nivån för samordning, erfarenheterna från covid 19-pandemin och möjligheter till förbättring enligt utredningen kunna diskuteras inom ramen för arbetet med länsstyrelsernas regionala råd. Länsstyrelserna får utifrån detta arbete sedan rapportera till regeringen om utvecklingen och tillståndet i länet i enlighet med sin instruktion. Att löpande ha en god överblick över förhållandena i de olika kommunerna i länet är nödvändigt för att kunna ta ledningen och hantera en ansträngd situation i samverkan mellan många olika aktörer och myndigheter.

SKR har som nämnts ovan många upparbetade nationella nätverk för informations- och erfarenhetsutbyte, några av vilka utgjorde värdefulla forum för statliga myndigheter under pandemin. SKR och organisationens nätverk har goda förutsättningar att bidra med kommunsektorns perspektiv och till att åstadkomma förankring med kommunsektorn, även i kris. Enligt utredningen kan sådana forum användas i kombination med länsstyrelsernas regionala råd för krisberedskap, skydd mot olyckor och totalförsvar.

⁹¹ SOU 2022:10 s. 428.

⁹² SKR (2023) Att lära av en kris. Kommuners och regioners lärdomar från covid-19-pandemin, s. 143 f.

⁹³ SOU 2022:10 s. 394 f. Jfr också avsnitt 10.5.1.

11.11.3 Det geografiska områdesansvaret bör ligga kvar hos länsstyrelserna

Coronakommissionen pekar i sitt slutbetänkande på att det geografiska områdesansvaret på den regionala nivån blir otydligt i en kris med stora inslag av sjukvård och smittskydd. Kommissionen behandlar frågan om hur denna otydlighet bör hanteras och om det regionala områdesansvaret bör delas upp mellan två enheter. Det mesta talar enligt kommissionen för att ansvaret fortsatt bör vila på länsstyrelserna som knappast kan avhända sig uppgiften som högsta civila totalförsvarsmyndighet.⁹⁴ Även utredningen instämmer i denna bedömning. Covid 19-pandemin rörde områden som regionerna ansvarade för. Men det är självfallet inte givet att nästa kris berör något område som regionerna ansvarar för. Nuvarande säkerhetsläge, tillsammans med den nyligen införda nya strukturen i fråga om statliga myndigheters krisberedskap och uppgifter inom det civila försvaret gör det dessutom tveksamt att överväga fler strukturella ändringar i nuläget.

11.11.4 Överenskommelser mellan staten och SKR i fråga om krisberedskap är inte lämpliga

I avsnitt 12.2.4 redogör utredningen för varför överenskommelser mellan staten och SKR generellt inte är en lämplig form för samverkan mellan staten och kommunsektorn. Utredningen redogör nedan mer specifikt för invändningarna mot de överenskommelser på krisberedskapsområdet som beskrivits i avsnitt 10.3.4. Det kan också nämnas att Utredningen om kommuners och regioners grundläggande ansvar inför och vid fredstida kriser och höjd beredskap har i uppdrag att analysera om det är ändamålsenligt och effektivt med överenskommelser mellan staten och SKR i fråga om kommuners och regioners förberedande uppgifter inför fredstida kriser och höjd beredskap. Utredningen ska i det sammanhanget även analysera om det kan finnas alternativ till nämnda överenskommelser när det gäller möjligheterna att på ett ändamålsenligt och effektivt sätt kunna tillföra statliga medel till kommuner och regioner för genomförandet av denna typ av förberedande uppgifter.⁹⁵ Försvarsberedningen har gett uttryck för vissa betänkligheter avseende överenskommelserna och anser att

⁹⁴ SOU 2022:10 s. 668 f.

⁹⁵ Se dir. 2023:51.

finansieringen av kommuners och regioners åtgärder avseende civilt försvar behöver ha högre grad av kontinuitet och förutsägbarhet.⁹⁶

Enligt utredningen är det principiellt olämpligt att låta ersättningen till kommuner och regioner bestämmas utifrån årliga förhandlingar med SKR. En annan sak är att information och erfarenheter kan inhämtas från SKR inför beslut om ersättningsnivåer till kommuner och regioner. Utredningen anser, liksom Försvarsberedningen, att finansieringen kräver kontinuitet och förutsägbarhet. Därtill kommer att överenskommelserna ingås mellan staten och SKR och att kommuner och regioner inte är parter. Överenskommelserna är i praktiken starkt styrande men bygger på frivillighet. Krisberedskapen utgör ett gemensamt, nationellt intresse som inte bör förutsätta att kommunsektorn frivilligt väljer att ansluta sig.

Sammanfattningsvis anser utredningen att överenskommelser mellan staten och SKR i fråga om krisberedskap och civilt försvar inte är lämpliga. Statliga medel för genomförandet av förberedande uppgifter inför fredstida kriser och höjd beredskap bör fördelas på sedvanligt sätt, dvs. genom generella statsbidrag eventuellt i kombination med ett fåtal inslag av riktade statsbidrag, t.ex. förordningen (2023:489) om statsbidrag till regioner för hälso- och sjukvårdens beredskap och förordningen (2023:490) om statsbidrag till kommuner för socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens beredskap.

⁹⁶ Ds 2023:34 s. 123.

12 Statens samverkan med SKR

I detta kapitel presenteras utredningens analys, överväganden och förslag rörande SKR:s roll i statens samverkan med kommuner och regioner. Kapitlet inleds med en analys av SKR som organisation och medlemsföreträdare. Därefter fokuserar utredningen på några former för samverkan där SKR har en särskilt framträdande roll. Utredningen analyserar i avsnitt 12.2 särskilt överenskommelser mellan staten och SKR som framför allt är vanliga inom hälso- och sjukvårdssektorn. Vidare föreslås i avsnitt 12.3 hur alternativa samverkanssätt kan minska behovet av överenskommelser mellan staten och SKR inom hälso- och sjukvårdssektorn. Avslutningsvis diskuteras i avsnitt 12.4 behovet av ökad insyn i SKR:s verksamhet, givet den roll som organisationen spelar inom offentlig sektor.

12.1 SKR som organisation och medlemsföreträdare

Som tidigare beskrivits är SKR en medlems- och arbetsgivarorganisation för alla kommuner och regioner i Sverige (se avsnitt 5.4.3). SKR stödjer kommunernas och regionernas arbete inom olika utvecklingsområden och bevakar kommunsektorns intressen i förhållande till staten och det omgivande samhället. Organisationen administrerar också nätverk för kunskapsutbyte och samordning samt ger service och rådgivning till tjänstemän och förtroendevalda.

Kommuners och regioners medlemskap i SKR är frivilligt och SKR har inte någon beslutanderätt över sina medlemmar, med undantag för ingående av kollektivavtal. Organisationen är politiskt styrd av sina medlemmar, och dess stadgar är antagna av SKR:s kongress. Organisationen regleras inte i grundlag eller lag. Organisationen är alltså inte av offentligrättslig karaktär, trots att den konstitueras av offentligrättsliga subjekt. I juridisk mening är SKR att betrakta som en ideell

förening. Kommunernas rätt att tillhöra ett förbund för att skydda och främja sina gemensamma intressen följer av Sveriges åtaganden enligt självstyrelsekonventionen. Konventionen ställer emellertid inte upp något krav på hur staten ska förhålla sig till organisationen.

SKR verkar som samverkansaktör på alla nivåer, från överläggningar med statsråd till samråd med statliga myndigheter vid utformning av formulär. SKR spelar således en roll i samverkan både politiskt på olika nivåer och i konkreta sakfrågor.

Formerna för samverkan mellan staten och SKR uppvisar en stor mångfald. SKR fungerar då som en aktör med särskilt nära koppling till och kunskap om situationen och behoven hos sina medlemmar.

När det kommer till samverkan i form av dialoger och förhandlingar tillkommer att SKR får rollen att representera kommunsektorn som kollektiv. Detta gäller bl.a. när det kommer till arbetet kring överenskommelserna med staten. Härigenom ökar kommunsektorns förhandlingsposition. Samtidigt innebär det att SKR också får rollen att förmedla och förankra ett delvis statligt perspektiv hos sina medlemmar.

Vidare är överenskommelserna ofta utformande så att SKR erhåller mer självständigt operativa uppgifter, främst att svara för stöd och samordning både i förhållande till kommunsektorn och staten.

Formerna för samverkan kan också handla om samhandlande på verksamhetsnivå. Regeringen uppdrar t.ex. åt SKR att tillhandahålla den nationella väntetidsdatabasen och SKR uppdrar åt Försäkringskassan att förvalta den digitala tjänsten SSBTEK (sammansatt bas-tjänst för ekonomiskt bistånd), se avsnitt 9.3.3. Därutöver driver SKR och staten gemensam verksamhet genom SOS Alarm.

Som framgått ovan har SKR i dag en framskjuten roll i den samverkan som sker mellan staten och kommunsektorn. Staten kanaliserar ofta initiativ och satsningar inom de sektorer som kommuner och regioner ansvarar för genom SKR, eftersom antalet kommuner och regioner försvårar samverkan direkt med huvudmännen och SKR har nära till huvudmännens verksamhet. Detta gör SKR till en naturlig och viktig samverkanspart vid informationsutbyte mellan staten och kommunsektorn på olika nivåer. När det gäller överläggningar på högsta politiska nivå ser utredningen en möjlighet att stärka förutsättningarna för detta informationsutbyte, se förslag i avsnitt 13.7.

Samverkan i form av förhandlingar, såsom av överenskommelser mellan staten och SKR, innebär som utredningen påpekade ovan att

SKR också får rollen att förmedla och förankra ett statligt perspektiv hos sina medlemmar. Samtidigt är SKR en organisation som ska bevaka sina medlemmars intressen, i vilket ingår att slå vakt om det kommunala självstyret. Det gör dessa roller svårare att förena än när det handlar om informationsutbyte. Som Riksrevisionen påpekar i en granskning från 2017 gör det att man inte kan förvänta sig samma objektivitet från SKR som från en statlig myndighet. SKR kan dessutom ha ett intresse av att hålla nere kostnader för sina medlemmar och att få medel till sin egen organisation.¹

Ett exempel på när medlemsintresset påverkat utfallet på bekostnad av det statliga perspektivet är den tvist om pengar och ansvar för provtagning av vissa grupper som uppstod under coronapandemin. Förhandlingarna mellan SKR och regeringen kring bl.a. ersättning tog lång tid och var enligt Coronakommissionen en av flera anledningar till att storskalig provtagning kom igång först efter den första vågens smittspridning. Enligt den överenskommelse som till slut slöts mellan SKR och staten i juni 2020 fick regionerna en schablonersättning med 1 400 kronor per PCR-test, ett belopp som inför 2022 förhandlades ned till 1 100 kronor.² Den framförhandlade ersättningsnivån för 2020–2021 var betydligt högre än regionernas faktiska kostnad.³

Som noterades i avsnitt 5.4.3 framhåller SKR att organisationen har goda förutsättningar att företräda sina medlemmar tack vare den interna demokratiska uppbyggnaden och arbetsformerna. Utredningen instämmer i att det är en viktig förutsättning vid olika samråd och överläggningar med staten. Samtidigt vill utredningen understryka att principen om kommunal självstyrelse inte omfattar något annat än de enskilda kommunernas och regionernas demokratiska beslutsfattande. Det saknas stöd i regeringsformen för att en privaträttslig organisation ska få en betydande roll för det demokratiska beslutsfattandet på nationell nivå. En sådan roll är inte förenlig med den parlamentariska styrkedjan vilket medför särskilda krav på handläggning av ärenden. Det är inte heller förenligt med den ordning för ansvarsutkrävande och insyn som regeringsformen förutsätter. SKR är inte ansvarig inför väljarna, regeringen eller riksdagen. Av organisa-

¹ Riksrevisionen (2017) Staten och SKL – en slutrapport om statens styrning på vårdområdet, RiR 2017:3, s. 50.

² SOU 2021:89, s. 31 och SOU 2022:10, s. 83.

³ Se <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/stockholm/pcr-testning-gav-ett-overskott-pa-1-7-miljarder-till-regionen>, hämtad den 22 december 2023 och <https://www.dagensamhalle.se/samhalle-och-valfard/sjukvard/pcr-testning-gav-miljarder-till-regionerna/>, hämtad den 22 december 2023.

tionens privaträttsliga status följer vidare att de regelverk som gäller för myndigheter inte blir tillämpliga i SKR:s verksamhet. Mer om dessa aspekter följer i avsnitt 12.2.3. Utredningen behandlar i avsnitt 12.4 frågan om hur ökad insyn i SKR:s verksamhet kan införas.

Nedan analyseras inledningsvis SKR:s roll i de överenskommelser som ingåtts mellan staten och SKR, som är vanligt förekommande framför allt inom hälso-och sjukvårdssektorn.

12.2 Överenskommelser mellan staten och SKR

I avsnitt 7.5.2 finns en övergripande beskrivning av överenskommelser som samverkansform och i avsnitt 9.3 finns en genomgång av 2023 års överenskommelser mellan staten och SKR. I detta avsnitt analyseras särskilt SKR:s roll i denna form av samverkan. Inledningsvis kommenteras överenskommelsernas juridiska status och därefter beskrivs SKR:s åtaganden i överenskommelserna. Avslutningsvis redovisas utredningens bedömning av hur lämpliga överenskommelserna är som form för samverkan mellan staten och kommunsektorn.

12.2.1 Överenskommelsernas rättsliga status och grundlagsenlighet

Utredningens bedömning: Överenskommelserna mellan staten och SKR för 2023 strider i formell mening inte mot regeringsformens reglering av hur åligganden för kommuner och regioner ska beslutas. De förvaltningsuppgifter som överlåtits genom överenskommelserna 2023 kan, med ett undantag, inte anses innefatta myndighetsutövning mot enskild eller normgivning. Inte heller innebär styrningsformen något otillåtet kringgående av finansieringsprincipen.

Överenskommelserna ingås mellan staten och SKR men inriktas ofta på att framhålla ett område som är prioriterat för regeringen, och som regioner och kommuner får extra medel till. De brukar därmed också kategoriseras som en form av mjuk styrning. De utgör dock inte någon, enligt regeringsformens systematik, förutsedd regleringsmetod för kommunal verksamhet. Frågor om hur överenskommel-

serna, till form och innehåll, ska förstås ur ett rättsligt perspektiv aktualiseras därför. Är det fråga om rent politiska dokument, utan någon rättslig betydelse, eller bör de förstås som förbindelser av avtalstyp?⁴ Särskilt mot bakgrund av att överenskommelserna behandlar offentliga förvaltningsuppgifter, är det viktigt att bedöma om dessa är förenliga med den offentlighetsrättsliga regleringen.

Det kan inledningsvis konstateras att överenskommelserna ingår av två rättssubjekt med kapacitet att ingå bindande avtal. I doktrinen har diskuterats om det enligt svensk rätt finns en särskild offentlighetsrättslig avtalskategori, skild från de privaträttsliga avtalen, med speciella rättsverkningar. Slutsatsen får anses vara att så inte är fallet.⁵ Utgångspunkten bör därför, enligt utredningens bedömning, vara att överenskommelserna får bedömas enligt civilrättsliga regler.⁶ Det saknas helt enkelt något annat ramverk att infoga dem i. Detta innebär bl.a. att staten inte ensidigt kan förändra överenskommelsernas innehåll. Eventuella tvister kan därför också prövas på sedvanligt sätt i domstol, även om det inte är sannolikt att parterna i en situation av oenighet skulle välja en rättslig tvistlösningsmetod.

Överenskommelserna är sammansatta dokument och dessutom sinsemellan olika. Enligt utredningens bedömning måste de olika överenskommelserna, och deras olika villkor, därför analyseras var för sig. Civilrätten framstår inte som ett rimligt ramverk för att tolka fritt formulerade målsättningsbeskrivningar. Enligt utredningens bedöm-

⁴ Viss osäkerhet rörande överenskommelsernas rättsliga status tycks finnas, se t.ex. Ahlbäck Öberg och Wockelberg (2016) *The Public Sector and the Courts*, s. 142. Den specifika situationen, att staten ingår överenskommelser med en förening, vars samtliga medlemmar är offentlighetsrättsliga subjekt har inte direkt behandlats i svensk juridisk litteratur. Zahle (1989) *Institutioner og regulering*. Dansk forfatningsret 1, tycks antyda att den danska motsvarigheten till SKR, KL, bildats i föreningsform bland annat i syfte att kunna använda avtalsformen i förhållande till regeringen, gällande avtal om ekonomi och sektorutveckling: "Kommunale organisationer som [KL ...] er foreninger, hvis medlemmer alle er offentlige myndigheder, men foreningen som sådan er privat. De er dannet med henblik på blandt andet – som led i varetagelsen af kommunernes "interesser" over for staten – at kunne benytte aftaleformen i forholdet mellem foreningerne og ministeriet. Aftaler indgås da jævnligt om økonomi, sektorsudvikling osv [...]", s. 396. Utredningen har däremot i kontakter med företrädare för KL fått förmedlat uppfattningen att i vart fall de årliga s.k. økonomiaftalen inte anses vara juridiskt bindande.

⁵ Staedler (1983) *Offentlighetsrättsliga avtal*. Myndigheters och andra offentliga organs avtal med varandra och med enskilda, har dock utvecklat en teori om offentlighetsrättsliga avtal enligt svensk rätt. Enligt teorin kan offentligt maktutövande organ sluta såväl privaträttsliga som offentlighetsrättsliga avtal. Den senare typen av avtal regleras uteslutande av offentlighetsrättsliga regler. Teorin har dock inte accepterats i senare doktrin och kan enligt utredningens bedömning därför inte anses utgöra del av svensk rätt. Se t.ex. Madell (1998) *Det allmänna som avtalspart – särskilt avseende kommuns kompetens att ingå avtal samt avtalens rättsverkningar*, s. 68 och Marcusson (1993) *Avtal mellan det allmänna och enskilda*, s. 54.

⁶ Dessa regler kan dock behöva anpassas i olika avseenden, i ljuset av den offentlighetsrättsliga kontext det är fråga om här.

ning får sådana skrivningar därför förstås som rent politiska uttalanden utan rättsliga konsekvenser. Valet av den avtalsliknande formen förklaras här snarast av att parterna vill betona den moraliska principen om att avtal ska hållas.⁷ För tolkningen av konkretiserade och preciserade villkor i överenskommelserna, som stipulerar prestationer för SKR, mot ersättning i form av statsbidrag, framstår enligt utredningens bedömning allmänna civilrättsliga principer däremot som den rimliga utgångspunkten. Tillämpningen av dessa regler får därefter ske med hänsyn till den offentlighetsrättsliga kontext i vilken överenskommelserna finns.

En allmän regel, med mycket få undantag, är att avtal endast binder parterna.⁸ Överenskommelserna binder därför inte staten i förhållande till enskilda kommuner eller regioner (eller kommunkollektivet). Detta kan illustreras med situationen som uppstod kring tolkningen av överenskommelsen om Rehabiliteringsgarantin 2012. Region Skåne tillskrev regeringen och påpekade att man inte delade statens bedömning av hur mycket medel som skulle tillfalla regionen i prestationsersättning enligt överenskommelsen. Region Skåne menade att man hade rätt till ytterligare 150 mnkr. Bakgrunden var att inte alla kommuner och regioner uppnådde prestationsmålen och att regeringen inte fördelade dessa så att säga överblivna belopp. Som argument anförde Region Skåne överenskommelsens ordalydelse och hur den uppfattats av bl.a. riksdagen. Regeringen anförde i beslut att Region Skåne inte var part i överenskommelsen och att skäl därför saknades att vidta åtgärder med anledning av regionens skrivelse.⁹

Allmänna principer om tredjemansavtal¹⁰ medför dock, enligt utredningens bedömning, att bundenhet för staten med anledning av överenskommelserna med SKR och till förmån för kommuner och

⁷ Bland annat Mäkinen har pekat på att användningen av kontraktliknande instrument inom förvaltningsområdet tar sikte på att parterna ska känna sig bundna: "Om det inte alltid är fråga om den riktiga juridiska *pacta sunt servanda*-principen vill man i alla fall betona den moraliska principen om att avtal skall hållas. Denna moraliska princip aktas ju högt i hela samhället". Mäkinen (2002) Finns det behov av och möjlighet att i lag stadga om det allmännas avtal?, s. 289.

⁸ Inom den allmänna avtalsrätten talar man om principen om avtalets subjektiva rättsverkan, se t.ex. Adlercreutz m.fl. (2016) Avtalsrätt I, s. 165.

⁹ SKR drev inte Region Skånes ärende mot regeringen, se Riksrevisionen (2014) Överenskommelser mellan regeringen och SKL inom hälso- och sjukvården – frivilligt att delta men svårt att tacka nej, RiR 2014:20, s. 46. I skrivelse till regeringen beskrev SKR den uppkomna situationen som ett "missförstånd". Det saknas här utrymme att vidare utreda den associationsrättsliga frågan om SKR:s eventuella ansvar för överenskommelsernas innehåll i förhållande till sina medlemmar.

¹⁰ Med det avses att tredje man undantagsvis kan åtnjuta en självständig rätt grundad på ett avtal som ingåtts av andra parter, om parterna haft avsikt att låta sig bindas i förhållande till tredje man, se t.ex. Ramberg och Ramberg (2019) Allmän avtalsrätt, s. 292 f.

regioner, inte med fullständig säkerhet kan uteslutas. En förutsättning är i så fall att staten och SKR haft för avsikt att binda sig i förhållande till kommunerna och regionerna. Så är sannolikt inte fallet.¹¹ Jämförlig domstolspraxis saknas.¹² Tredjemansavtal tar sikte på eventuella rättigheter för tredjeman. Överenskommelserna kan alltså aldrig ge upphov till några skyldigheter för kommuner och regioner i förhållande till staten på civilrättslig grund.¹³ Det innebär enligt utredningen att överenskommelserna inte i formell mening strider mot regeringsformens reglering av hur åligganden för kommuner och regioner ska meddelas. Av samma skäl kan de inte heller innebära något otillåtet kringgående av finansieringsprincipen.

Av 8 kap. 1 § RF följer att normgivningsmakt inte kan delegeras till privaträttsliga subjekt och att normgivningsbemyndiganden alltid ska meddelas genom lag eller förordning. Utredningens analys av innehållet i överenskommelserna för 2023 utvisar inte några grundlagsstridiga delegationer av normgivningsmakt till SKR. Det finns dock exempel på skrivningar i överenskommelserna som indikerar ett förhållningssätt från regeringens sida som närmar sig normgivning. Den nationella väntetidsdatabasen som nämnts i avsnitt 9.3.2 bör särskilt framhållas. Regionerna ska enligt hälso- och sjukvårdsförordningen uppfylla sin rapporteringsskyldighet enligt hälso- och sjukvårdslagen genom att regionerna lämnar uppgifter om väntetider till den nationella väntetidsdatabas som förs av SKR.¹⁴ Enligt överenskommelsen Ökad tillgänglighet 2023 i hälso- och sjukvården 2023, ska SKR förvalta den nationella väntetidsdatabasen.¹⁵ Vidare ska SKR, enligt överenskommelsen, bl.a. ”genom anvisningar och riktlinjer framtagna tillsammans med regionerna ge stöd i regionernas kvalitetssäkring av data”

¹¹ Persson (2012) Specialdestinerade statsbidrag till kommuner ur rättslig synvinkel, s. 84, påpekar med hänvisning till Statskontoret att parterna inte har för avsikt att överenskommelserna ska vara bindande (ens) mellan parterna.

¹² Eftersom kommunerna och regionerna är medlemmar i SKR ligger det, enligt utredningens bedömning, dock närmast till hands att bedöma kommunernas och regionernas eventuella avtalsrättigheter, härledda ur överenskommelserna, utifrån associationsrättsliga principer.

¹³ Överenskommelserna mellan staten och SKR kan av samma skäl inte heller ge upphov till skyldigheter för regionerna eller kommunerna i förhållande till SKR. Nämnas kan i detta sammanhang att överenskommelsen Sammanhållen, jämlik och säker vård 2023, på s. 13 och 27, anger att regionerna ska bidra med 100 mnkr för arbetet med nationella kvalitetsregister. Dessa medel ska dels gå till regionerna som driver Registercentrumorganisationen (RCO) och som finns i var och en av samverkansregionerna, dels till SKR (för den nationella stödfunktionen för kunskapsstyrning inklusive kvalitetsregister). En annan sak är att denna skyldighet att delfinansiera en verksamhet kan regleras genom beslut av respektive region.

¹⁴ 6 kap. 3 § HSF samt 9 kap. 3 § HSL.

¹⁵ Ökad tillgänglighet 2023 i hälso- och sjukvården 2023, s. 19.

i vissa avseenden.¹⁶ Det framgår också att SKR ska ge berörda myndigheter tillgång till data från väntetidsdatabasen utan kostnad för myndigheterna samt att data ska presenteras publikt via webbplatsen vantetider.se.¹⁷ På vantetider.se beskriver SKR emellertid det så, att uppgiften att föra väntetidsdatabasen följer av förordningen och inte av överenskommelsen: ”Enligt förordning (2019:1118) har SKR till uppgift att tillhandahålla den nationella databas som ska finnas enligt hälso- och sjukvårdslagen (9 kap §3)”.¹⁸

Detta tyder i någon mån på att det råder skilda uppfattningar mellan parterna om vilken rättslig grund förvaltningsuppgiften vilar på. Enligt utredningens bedömning framstår det därutöver som olämpligt att göra regionernas möjligheter att fullgöra ett författningsreglerat åliggande för regionerna beroende av att staten och SKR kan nå ett samförstånd om villkoren för driften av databasen.

I överenskommelsen uppställs vidare ett antal närmare krav på hur regionerna ska förhålla sig till väntetidsdatabasen. Det anges bland annat att ”[f]öljande kriterier gäller för regionernas inrapportering till väntetidsdatabasen: – Svarefrekvensen för rapportering av väntande och faktisk väntetid till den nationella väntetidsdatabasen ska uppgå till minst 95 procent varje månad under årets alla månader [...]”.¹⁹ Detta kriterium för inrapportering är uppenbarligen av stor betydelse för att väntetidsdatabasen ska kunna fylla sin funktion i förhållande till vårdgarantin. Det är dock, enligt vad utredningen ovan konstaterat, inte fråga om en rättsligt bindande föreskrift för regionerna.

Förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning kan endast överlämnas till kommuner, andra juridiska personer och enskilda individer om detta har stöd i lag.²⁰ Karaktäristiskt för myndighetsutövning är befogenheten att ensidigt besluta om åtgärder gentemot en enskild eller kommun, som intar en beroendeställning i förhållande till det allmänna.²¹ Det kan röra sig om beslutsfattande om förpliktelser men också om förmåner, exempelvis beslut om bidrag. Enligt utredningens bedömning innehåller SKR:s uppdrag att förmedla stats-

¹⁶ Ökad tillgänglighet 2023 i hälso- och sjukvården 2023, s. 19 f.

¹⁷ Ökad tillgänglighet 2023 i hälso- och sjukvården 2023, s. 19.

¹⁸ Se <https://skr.se/vantetiderivarden/omvantetider/omvantetidsdatabasen.58999.html>, hämtad den 16 februari 2024.

¹⁹ Ökad tillgänglighet i hälso- och sjukvården 2023, s. 19. Det ska nämnas att det i överenskommelsen för 2024 lagts till att regionerna också ”ska kunna ange vilken data som inte rapporteras och hur planen ser ut för att den ska kunna ingå i rapporteringen” (Ökad tillgänglighet i hälso- och sjukvården 2024, s. 9).

²⁰ Se 8 kap. 2 § första stycket 3 och 12 kap. 4 § RF.

²¹ Se prop. 2016/17:180 s. 47 ff. med vidare hänvisningar.

bidrag enligt överenskommelser för 2023 som huvudregel inte något självständigt beslutsutrymme.

Enligt överenskommelsen Sammanhållen, jämlik och säker vård 2023 ska dock statsbidrag om 68 mnkr gå till nationella kvalitetsregister, som är en integrerad del av kommunsektorns nationella system för kunskapsstyrning i hälso- och sjukvård.²² Statsbidraget utbetalas till SKR. Det anges i överenskommelsen att majoriteten av medlen tilldelas de nationella kvalitetsregistrens huvudmän och registerstyrgrupper.²³ Det framgår dock inte av överenskommelsen hur den del av statsbidraget, som slutligen ska tillfalla nationella kvalitetsregistren, ska fördelas dem emellan.²⁴ I stället anges att den slutliga fördelningen av medel beslutas av den nationella samverkansgruppen för data och analys (NSG data och analys). Denna gruppering är en del av kommunsektorns nationella system för kunskapsstyrning. Ledamöterna i NSG data och analys är sammansatt av representanter för var och en av samverkansregionerna.²⁵ Enligt utredningens bedömning får besluten om slutlig fördelning av detta statsbidrag anses innefatta myndighetsutövning. Det synes inte finnas något lagstöd för att överlämna denna uppgift till regionerna eller SKR.

I övrigt kan inte någon av de förvaltningsuppgifter som överlämnats genom överenskommelserna 2023 anses innefatta myndighetsutövning mot enskild eller kommun.

Sammanfattningsvis kan sägas att överenskommelserna framstår som svåra att kategorisera rättsligt. Detta innebär en otydlighet, både för parterna, kommuner och regioner samt allmänheten. Ur ett for-

²² Vissa nationella kvalitetsregister har fått statligt stöd enligt överenskommelser med SKR sedan 1990 års Dagmaröverenskommelse. Se vidare Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2017) Lapptäcke med otillräcklig täckning. Slututvärdering av satsningen på nationella kvalitetsregister, 2017:4.

²³ Fördelningen mellan grundanslag till kvalitetsregistren, till registercentrumorganisationerna i samverkansregionerna samt den nationella stödfunktionen (SKR) anges ”följ[a] samma principer som föregående års överenskommelse”. Denna skrivning återfinns i överenskommelserna som avser nationella kvalitetsregister bakåt i tiden till överenskommelsen om stöd till nationella kvalitetsregister under 2019 (se regeringens beslut den 16 maj 2019 i ärende S2019/02385/FS).

²⁴ Detta kan t.ex. jämföras med vad som gäller för statsbidrag enligt 2 § förordningen (2019:7) om statsbidrag för verksamhet i regionala cancercentrum, att bidrag som utges av Socialstyrelsen ska fördelas så att de regionala cancercentrumen får lika stora belopp.

²⁵ Vidare ingår representant för ekonomidirektörsnätverket, en kommun, en representant för SKR samt två adjungerade ledamöter från SKR. Se

<https://kunskapsstyrningvard.se/kunskapsstyrningvard/programradenochsamverkansgrupper/nationellasamverkansgrupper/nsgdataochanalys.62628.html>, hämtad den 1 mars 2024. Noteras kan att det enligt tidigare överenskommelser om kvalitetsregister gällde att motsvarande fördelning beslutades av en partsammansatt nationell ledningsfunktion. I denna gruppering, hade staten, liksom huvudmännen, tre ledamöter. Även SKR hade en representant, se överenskommelsen Stöd till nationella kvalitetsregister under 2019, s. 13.

mellt perspektiv har överenskommelserna dock, med ett undantag, enligt utredningens bedömning, hållit sig inom grundlagens gränser.

12.2.2 SKR:s åtaganden i överenskommelser

SKR:s åtaganden i 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 olika kunskaps- och stödmaterial, stöd till kommuner och regioner i att åstadkomma ändrade arbetsätt samt spridande av erfarenheter och goda exempel. Merparten av överenskommelserna innehåller en blandning av olika typer av åtaganden för SKR. Nedan ges några exempel från överenskommelser för 2023.

Politiska målsättningar

I vissa överenskommelser formulerar SKR och staten gemensamma mål som kommuner och regioner ska arbeta mot. Ett exempel på en gemensam politisk målsättning är visionen för e-hälsoarbetet i socialtjänsten och hälso- och sjukvården som parterna ställde sig bakom 2016 och som gäller fram till 2025. Enligt visionen ska Sverige år 2025 vara bäst i världen på att använda digitaliseringens och e-hälsans möjligheter i syfte att underlätta för människor att uppnå en god och jämlik hälsa och välfärd samt utveckla och stärka egna resurser för ökad självständighet och delaktighet i samhällslivet. Visionen är en fortsättning på den nationella it-strategin för vård och omsorg som togs fram 2005–2006.²⁶

Ett annat exempel på gemensamma mål kan hämtas från överenskommelsen om insatser inom området psykisk hälsa och suicidprevention 2023, där staten och SKR bl.a. är överens om målsättningen att patient-, brukar- och anhöriginflytandet i vården och omsorgen ska öka och att vården och omsorgen i förlängningen ska bli mer patient-, brukar- och anhörigcentrerad. Det uttrycks som särskilt angeläget att utveckla former för praktiskt brukarinflytande och att användningen av utarbetade konkreta metoder och arbetsätt för brukardelaktighet ökar.

²⁶ Skr. 2005/06:139.

Ibland har också den förda politiken i sig varit föremål för förhandling mellan regeringen och SKR inför tecknandet av en överenskommelse. Så tycks ha varit fallet under covid 19-pandemin, då regeringsföreträdare upprepade gånger uppgav att man skulle återkomma efter förhandlingar med SKR angående förändringar i den svenska målsättningen om andelen vaccinerade vid en viss tidpunkt.

Offentliga förvaltningsuppgifter

Det vanligaste inslaget i överenskommelserna är att SKR tilldelas olika offentliga förvaltningsuppgifter. Vad som utmärker en offentlig förvaltningsuppgift finns inte definierat i lag eller förarbeten, trots att regeringsformen utgår från denna kategori. Utredningen har i analysen av SKR:s åtaganden utgått från att det är fråga om uppgifter som helt eller delvis finansieras med offentliga medel och som stat eller kommun utövar styrning och kontroll över i någon form.²⁷ Förvaltningsuppgifter kan vara uppgifter som innebär myndighetsutövning, såsom beslut gentemot enskilda, eller övriga förvaltningsuppgifter. Om förvaltningsuppgifterna innefattar myndighetsutövning får de överlämnas till privaträttsliga juridiska personer eller enskilda individer endast med stöd av lag. Utredningen har, med ett undantag, inte kunnat finna att uppgifter som överlämnats genom överenskommelser innebär myndighetsutövning, utan det rör sig om en stor mängd övriga förvaltningsuppgifter.

Vanligt förekommande förvaltningsuppgifter som återfinns i överenskommelserna handlar om att SKR på olika sätt ska samordna och stödja kommuner och regioner i arbetet med att nå de i överenskommelserna utpekade målen. Exempel på sådana inslag finns t.ex. i överenskommelsen God och nära vård 2023. Där åtar sig SKR bl.a. att stödja kommunernas och regionernas strategiska arbete för omställningen till nära vård och att stödja utvecklingen av den regionala och lokala styrningen av hälso- och sjukvården inklusive stöd till huvudmännens uppföljning. SKR tilldelas 51,5 mnkr för de insatser som SKR ska genomföra enligt överenskommelsen.

Inom överenskommelsen om en personcentrerad, tillgänglig och jämlik mödrahälsovård och förlossningsvård samt förstärkta insatser för kvinnors hälsa 2023 ska SKR samordna regionernas utvecklings-

²⁷ Se vidare Marcusson (1989) Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet, s. 107 och 379.

arbete och utveckla verksamhetsnära initiativ som kan användas som stöd för det lokala och regionala förbättringsarbetet. SKR:s insatser ska komplettera de statliga myndigheternas arbete och påskynda utvecklingen inom området. SKR erhåller 23 mnkr enligt överenskommelsen.

Ett annat exempel anknyter till det förslag till en ny socialtjänstlag som ska presenteras 2024. Regeringen har i budgetpropositionen för 2024 föreslagit att det i en överenskommelse med SKR utgår 20 mnkr årligen, 2024–2028, till SKR för stöd i omställningen.²⁸

Ytterligare en överenskommelse som här kan nämnas är den om hälso- och sjukvårdens arbete med civilt försvar 2023. Enligt denna ska SKR bl.a. stödja regionerna genom att utveckla sin nationella operativa samverkan kring läkemedel, medicintekniska produkter och personlig skyddsutrustning, samt planering för nationell samordning av IVA-resurser som en del i regionernas masskadeplaner med utgångspunkt i den nationella masskadeplanen. SKR ska vidare, tillsammans med regionerna, arbeta fram strategier som grund för att skyndsamt kunna påbörja planering av insatser för robust försörjning av i första hand medicintekniska produkter och personlig skyddsutrustning. SKR ska också stödja regionerna kring övrig praktisk framdrift av de insatser som regleras i denna överenskommelse. SKR tilldelas enligt överenskommelsen 5,5 mnkr för 2023.

Det är även vanligt att SKR i överenskommelserna åläggs förvaltningsuppgifter som rör informationshantering på olika sätt, såsom insamling av uppgifter och dokumentation, registerhantering samt utveckling och förvaltning av digital infrastruktur. I överenskommelserna om ökad tillgänglighet har SKR bl.a. haft i uppgift att vidareutveckla inrapporteringen av väntetider. Enligt 2023 års överenskommelse ska SKR fortsätta förvaltningen och utvecklingen av den nationella väntetidsdatabasen, som förs av SKR. SKR tilldelas 12 mnkr för uppdraget. I det ingår att SKR ska ge berörda myndigheter tillgång till data från väntetidsdatabasen utan kostnad för myndigheterna.

Exempel på andra uppgifter inom informationshantering som ålagts SKR i överenskommelser är att bygga en flexibel infrastruktur för gemensam verksamhetsutveckling inom bland annat journalsystem och pilotverksamhet samt att digitalisera informationsutbyten mellan Försäkringskassan och regionerna. Det senaste exemplet är överenskommelsen om en digital överföring av läkarintyg 2023–2025, som

²⁸ Se prop. 2023/24:1 Utgiftsområde 9, s. 173.

är en följd av 2010–2020 års överenskommelser om en kvalitets-säker och effektiv sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess. SKR har tidigare haft i uppgift att utveckla ett utökat elektroniskt informationsutbyte tillsammans med Försäkringskassan och Socialstyrelsen på området. Enligt den nya överenskommelsen ska SKR bidra med utveckling och förvaltning av infrastrukturen. SKR får enligt överenskommelsen 16 mnkr årligen för 2023, 2024 och 2025.

En annan viktig förvaltningsuppgift som ålagts SKR genom överenskommelserna är att fördela statliga medel till regioner och kommuner. Så länge fördelningen sker enligt en förutbestämd nyckel utifrån förhandlingar med regeringen, kan SKR:s roll inte anses vara så självständig att uppgiften kan betraktas som myndighetsutövning.

Vidare ska SKR ta fram olika stödmaterial, handböcker, handlingsplaner och analysverktyg till verksamheterna, samt på olika sätt bidra i arbetet mot ändrade och förbättrade arbetssätt. Bland SKR:s åtaganden förekommer även spridande av kunskaper och goda exempel samt anordnande av mötesplatser för kommunsektorns huvudmän och verksamhetsföreträdare.

Ett exempel är att SKR inom överenskommelsen Sammanhållen, jämlik och säker vård 2023 ska vidareutveckla modellen för personcentrerade och sammanhållna vårdförlopp, se över metodstöd och stödja samverkansregionerna i genomförandet. SKR ska även tillhandahålla mötesforum för erfarenhetsutbyte och utveckling av stödmaterial och kommunikationsinsatser. SKR tilldelas 17,5 mnkr för sina åtaganden i denna överenskommelse.

Enligt överenskommelsen om psykisk hälsa och suicidprevention för 2023 som nämndes ovan ska SKR även stödja kommuner och regioner i utvecklingen av arbetssätt och organisering som ökar möjligheterna till att barn och unga får rätt insatser i rätt tid och som ges på rätt nivå. SKR ska bl.a. stödja spridningen, användningen och implementeringen av nationella riktlinjer och nationella vård- och insatsprogram i kommuner och regioner. SKR tilldelas 25,5 mnkr inom ramen för överenskommelsen.

Ett exempel från skolans område är överenskommelsen om öppen förskola för att öka utrikes födda kvinnors inträde på arbetsmarknaden 2023–2025, enligt vilken SKR åtar sig att ta fram och genomföra ett riktat processtöd till ett urval kommuner och lokala aktörer samt att sprida erfarenheterna så att andra kommuner också kan ta initiativ i framtiden. För det tilldelas SKR, för 2023, 6,5 mnkr.

12.2.3 Konsekvenser av överenskommelser

Överenskommelser mellan och staten och SKR har både för- och nackdelar. De utvärderingar som finns tyder på att de kan vara mer eller mindre effektiva beroende på utformning och typ av utmaning som ska hanteras.²⁹ Fördelar som ofta lyfts fram är att överenskommelser mellan staten och SKR kan vara ett effektivt styrmedel för regeringen att relativt snabbt sätta ett visst område i fokus. En annan fördel som brukar lyftas fram är att överenskommelser med SKR kan ge ökad legitimitet och förankring i kommunsektorn, bl.a. då SKR har goda möjligheter att fånga upp regionala och lokala behov. Överenskommelser som syftar till att utveckla kunskap eller systematisera arbets sätt har av den anledningen lyfts fram som exempel på överenskommelser som har goda förutsättningar att fungera väl. Statskontorets analys 2014 visade t.ex. att sådana överenskommelser lett till verksamhetsutveckling, även om målen med överenskommelserna inte hade nåtts.³⁰

Bland nackdelarna med överenskommelser brukar lyftas att de inte är bindande för regioner och kommuner, att de bidragit till allt för många styrsignaler från staten och att det är svårt att utkräva ansvar.³¹ Vidare har det funnits kritik av utformningen vad gäller prestationsbaserade inslag och risken för felaktig datarapportering eller andra negativa bieffekter.³²

Slutligen har kritik framförts mot användandet av överenskommelser, med utgångspunkt i resonemang om demokrati och rättsstatliga principer.³³

²⁹ Se t.ex. Statskontoret (2014) Överenskommelser som styrmedel, Riksrevisionen (2014) Överenskommelser mellan regeringen och SKL inom hälso- och sjukvården – frivilligt att delta men svårt att tacka nej, RiR 2014:20, Riksrevisionen (2017) Staten och SKL – en slutrapport om statens styrning på vårdområdet, RiR 2017:3 och Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2013) Statens styrning av vården och omsorgen med prestationsbaserad ersättning, 2013:8.

³⁰ Statskontoret (2014) Överenskommelser som styrmedel, s. 31.

³¹ Se t.ex. Statskontoret (2014) Överenskommelser som styrmedel, s. 35–36 och Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2022) I rätt riktning? Användningen av riktade statsbidrag inom vård och omsorg, 2022:3.

³² Vård- och omsorgsanalys (2013) Statens styrning av vården och omsorgen med prestationsbaserad ersättning, 2013:8, s. 13 och 50.

³³ Bringselius och Rothstein (2021) Sveriges kommuner och regioner (SKR) – en maktfaktor utan demokratisk legitimitet och Marcusson (2021) Staten och SKR – styrning och samarbete. En rättslig analys. I rapporten Demokrati i gråzonen 2023 redovisas en studie av hur en överenskommelse om förlossningsvård tillkommit och analyseras hur processen förhåller sig till demokratiteoretiska värden, se Andreassen (2023) Demokrati i gråzonen? En demokratiteoretisk värdering av överenskommelsen mellan staten och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) om förlossningsvård och kvinnors hälsa 2023.

I detta avsnitt fokuseras särskilt på vilka konsekvenser det får att staten ingår överenskommelser med SKR som part. Fokus ligger på konsekvenser av mer principiell art, snarare än på effektivitet eller måluppfyllelse.

Bristande insyn och möjlighet till ansvarsutkrävande

Att staten ingår överenskommelser med SKR i stället för att styra via sina förvaltningsmyndigheter påverkar möjligheterna till insyn och ansvarsutkrävande som utgör viktiga demokrativärden och fundament i en rättsstat. Visserligen anses regeringsformens bestämmelse om saklighet och opartiskhet riktas mot alla som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter,³⁴ men andra regler som har funktionen att stärka rättsstatliga principer, såsom regler om jäv och bisysslor, gäller inte privaträttsliga organisationer. SKR och dess anställda omfattas inte av förvaltningslagen eller andra regelverk som riktar sig till myndigheter. Organisationen ansvarar därmed inte inför riksdag, regering eller medborgare för sina beslut eller åtgärder såsom myndigheter gör. Som en följd uteblir sedvanliga kontrollmekanismer såsom domstolsprövning av förvaltningsbeslut och tillsyn. Problematiken har uppmärksammats av bl.a. Coronakommissionen, som noterade att SKR trots bristande möjligheter till ansvarsutkrävande fick en mycket central roll i pandembekämpningen under covid 19-pandemin, i avsaknad av andra användbara strukturer för samverkan mellan staten och kommuner och regioner.³⁵

Inte heller reglerna om offentlighet och sekretess blir tillämpliga på SKR:s verksamhet. Det innebär en begränsning av medias och allmänhetens möjligheter att få insyn i hur åtagandena sköts och hur de offentliga medel som tilldelas SKR centralt används. Denna konsekvens är i någon mån möjlig att hantera, genom att införa krav på ökad insyn i SKR:s verksamhet. Utredningen utvecklar i avsnitt 12.4 hur sådana krav kan utformas.

³⁴ Eka m.fl. (2018) Regeringsformen – en kommentar, s. 63.

³⁵ SOU 2021:89, s. 749.

Staten finansierar kunskapsuppbyggnad hos SKR

Ytterligare en konsekvens är att överenskommelserna inneburit en omfattande medelstildelning till SKR centralt. Med det avses medel som inte fördelas vidare till regioner och kommuner, utan stannar hos SKR. Riksrevisionen visade i sin slutrapport om statens styrning av hälso- och sjukvården att SKR kunnat bygga upp betydande kompetens och förvaltning med hjälp av statliga medel. Dessa uppgick 2009–2016 sammanlagt till 1 078 mnkr för insatser inom hälso- och sjukvården, vilket bedömdes vara i nivå med förvaltningsanslagen till de större vårdmyndigheterna inom sektorn.³⁶ För perioden 2017–2020 uppgick de statliga medel som ställts till SKR:s förfogande huvudsakligen inom hälso- och sjukvårdsområdet till totalt 1 137 mnkr enligt Coronakommissionen.³⁷

För 2023 har parterna kommit överens om att knappt 190 mnkr ska tilldelas SKR centralt inom hälso- och sjukvårdsområdet.³⁸ Det kan jämföras med förvaltningsanslaget för TLV, som för 2023 uppgick till knappt 162 mnkr. Medlen till SKR finansierar de uppgifter som ovan beskrivits som ålagda SKR i överenskommelserna, såsom utvecklingsarbete, samordning, produktion av kunskaps- och stödmaterial samt förvaltning av databaser m.m.

Riksrevisionen gjorde 2017 bedömningen att det i praktiken är oklart vem som egentligen äger den kunskap och de databaser som tas fram inom ramen för överenskommelserna. Riksrevisionen konstaterade att regeringen därmed inte säkrat tillgången till den kompetens som byggts upp med statliga medel, såsom tillgången till data, förvaltning och ägande under och efter satsningar där SKR använts.³⁹ Statens tillgång till databaser och annan kunskap som byggts upp hos SKR med statlig finansiering via överenskommelser är därmed inte lika tillgänglig som om en myndighet hade byggt upp och förvaltats samma kunskap.

Flera utredningar har påvisat att statliga myndigheter haft svårt att få ut data som finns hos SKR och Inera AB och att staten därmed

³⁶ Riksrevisionen (2017) Staten och SKL – en slutrapport om statens styrning på vårdområdet, RiR 2017:3, s. 37 och 51.

³⁷ SOU 2021:89 s. 143.

³⁸ Det kan tilläggas att SKR för vart och ett av åren 2021 och 2022 mottog över en halv miljard kronor i statsbidrag, se SKR (2023) Årsredovisning 2022, s. 58. Där framgår också att SKR agerat förmedlare av statsbidrag överstigande 1,7 mdkr årligen under 2021 och 2022.

³⁹ Riksrevisionen (2017) Staten och SKL – en slutrapport om statens styrning på vårdområdet, RiR 2017:3, s. 50.

har begränsad tillgång till hälsodata och annan information trots att Inera AB byggts upp av till stora delar offentliga medel. Utredningen om sekundäranvändning av hälsodata uppger att flera myndigheter lyft för utredningen att de ofta har svårt att göra kostnadsberäkningar inom ramen för sina regeringsuppdrag då SKR och Inera AB inte lämnat ut nödvändig information som myndigheterna behöver.⁴⁰ TLV uppger i en rapport att Inera AB inte lämnat ut data till TLV med hänvisning till att bolaget prioriterar ägarna, dvs. SKR och regionerna.⁴¹ Utredningen noterar även att det kan vara förenat med ytterligare kostnader för staten att fortsatt kunna använda det som byggts upp. Ett exempel är de 12 mnkr som enligt överenskommelsen om ökad tillgänglighet ska finansiera att SKR under 2023 bl.a. ska ge berörda myndigheter tillgång till data från väntetidsdatabasen.

Flera steg har under senare år tagits mot att staten ska bygga upp eller ta över tillhandahållande av data och infrastruktur från SKR och Inera AB. Som redogjordes för i avsnitt 9.3.2 ska staten, genom Digg, från SKR eller Inera AB ta över och därefter långsiktigt tillhandahålla bl.a. infrastruktur för säker digital kommunikation. En överenskommelse om en övergångslösning gäller sedan 2021. Ett annat exempel är att regeringen under hösten 2021 gav Socialstyrelsen i uppdrag att utveckla myndighetens förutsättningar för att samla in väntetidsdata.⁴² Ytterligare exempel är utredningen om sekundäranvändning av hälsodata som i sitt betänkande från 2023 föreslog att staten, genom E-hälsomyndigheten, tar ansvar för samordningen av den övergripande nationella digitala infrastrukturen för hälsodata. Utredningen ansåg vidare att det bör utredas om vissa nationella tjänster bör tillhandahållas av E-hälsomyndigheten. Utredningen diskuterar möjliga tillvägagångssätt, där ett är att staten förvärvar Inera AB. Ett förvärv skulle vara förenat med en kostnad. Utredningen redovisar dock inga kostnadsberäkningar för ett sådant förvärv.⁴³

⁴⁰ SOU 2023:76 bilaga 4, s. 24.

⁴¹ TLV (2021) Utvecklad uppföljning med hjälp av data från exempelvis nationella tjänsteplattformen, s. 43.

⁴² Se regeringens beslut den 9 september 2021 i ärende S2021/06332.

⁴³ SOU 2023:76 bilaga 4, s. 45.

SKR har fått en myndighetsliknande roll

Statskontoret och Riksrevisionen har tidigare påtalat att SKR haft en roll som vanligen ligger på myndigheter.⁴⁴ Utredningens genomgång av överenskommelserna mellan staten och SKR för 2023 visar att SKR:s myndighetsliknande roll kvarstår. En betydande del av de uppgifter som ålagts SKR är offentliga förvaltningsuppgifter som vanligtvis utförs av en myndighet. Även omfattningen av de medel som tilldelas SKR centralt och som inom hälso- och sjukvårdssektorn är i nivå med förvaltningsanslaget för t.ex. TLV förstärker bilden av att SKR kommit att få en myndighetsliknande roll. Utvecklingen innebär att det uppstått oklara ansvarsförhållanden mellan SKR och statliga myndigheter och att parallella strukturer i någon mån har byggts upp. SKR och Socialstyrelsen har t.ex. haft delvis överlappande uppdrag.

När SKR utför uppgifter gäller heller inte förvaltningslagen eller offentlighetsprincipen. Tjänstemännen har inget offentlighetsrättsligt ansvar för sina åtgärder och blir inte lika tydligt förknippade med en myndighetsroll som innebär krav på saklighet och opartiskhet. Även tillsynsmyndigheternas granskning uteblir. Nämnas kan också att budgetlagens krav på effektivitet och hushållning inte är tillämplig på förvaltningsverksamhet som överlåtits till SKR.⁴⁵

Regeringens styrning genom SKR under pandemin gav upphov till kritik av bl.a. Coronakommissionen. Sedan dess finns tecken på att regeringen nu oftare väljer att använda sina förvaltningsmyndigheter i stället för att styra via SKR, t.ex. när det gäller att hantera statsbidrag.⁴⁶ Regeringen har bl.a. beslutat att medel till regionerna för hälso- och sjukvårdens beredskap ska fördelas av Socialstyrelsen i enlighet med av regeringen beslutat förordning och att statens överenskommelser med SKR om hälso- och sjukvårdens arbete med civilt försvaret inte ska förlängas (jfr avsnitt 9.3.2). Utredningen ser positivt på denna utveckling.

Som både Riksrevisionen och Statskontoret påpekat försätter överenskommelserna också SKR i en situation där organisationen måste hantera flera, ibland svärförenliga roller. SKR:s roll som kravställare

⁴⁴ Riksrevisionen (2017) Staten och SKL – en slutrapport om statens styrning på vårdområdet, RiR 2017:3, s. 43 och 49 och Statskontoret (2014) Överenskommelser som styrmedel, s. 24.

⁴⁵ Se 1 kap. 2 och 3 §§ budgetlagen (2011:203).

⁴⁶ Statskontoret (2023) Att styra de självstyrande – en analys av statens styrning av kommuner och regioner, 2023:7, s. 31.

gentemot sina medlemmar till följd av överenskommelser kan t.ex. komma i konflikt med rollen som medlemsorganisation.⁴⁷ Även om det främst är en fråga för SKR att hantera, får regeringen anses bidra till denna problematik eftersom överenskommelserna anses svåra att tacka nej till.

Risk att överenskommelser urholkar lagkrav

Flera överenskommelser med tillhörande stimulansmedel har syftat till att styra mot ökad följsamhet mot lagar. Både Riksrevisionen och Statskontoret har i sina granskningar uppmärksammat detta.⁴⁸ Granskningarna visade även att det förekommit att krav i överenskommelserna varit lägre ställda än i lag eller myndighetsföreskrift. Ett exempel i Riksrevisionens granskning på när kraven i överenskommelsen och föreskrifterna skilde sig åt var Patientsäkerhetsöverenskommelsen. Socialstyrelsens föreskrifter om basal hygien inom hälso- och sjukvården anger grundläggande krav på klädsel och handhygienrutiner som ska följas av all personal, samtidigt som regionerna fick ersättning från överenskommelsen om 70 procent av personalen följde föreskriftens krav på rutiner och regler.⁴⁹

Ersättning för uppnådda mål som är lägre satta än lagens krav förekommer även bland överenskommelserna för 2023. I överenskommelsen om ökad tillgänglighet inom hälso- och sjukvården 2023 utgår prestationsbaserad ersättning om regionerna antingen kortar väntetiderna jämfört med föregående år eller har en hög uppfyllnadsgrad. I bägge fall kan ersättning utgå även om väntetiderna är längre än i den lagstadgade vårdgarantin.

Det finns alltså som dessa exempel visar en risk för att överenskommelser urholkar lagkrav.

⁴⁷ Riksrevisionen (2014) Överenskommelser mellan regeringen och SKL inom hälso- och sjukvården – frivilligt att delta men svårt att tacka nej, RiR 2014:20, s. 70, Statskontoret (2011) Tänk efter före. Om viss styrning av kommuner och landsting, 2011:22, s. 11 och Statskontoret (2014) Överenskommelser som styrmedel, s. 35.

⁴⁸ Riksrevisionen (2014) Överenskommelser mellan regeringen och SKL inom hälso- och sjukvården – frivilligt att delta men svårt att tacka nej, RiR 2014:20 och Statskontoret (2014) Överenskommelser som styrmedel.

⁴⁹ Riksrevisionen (2014) Överenskommelser mellan regeringen och SKL inom hälso- och sjukvården – frivilligt att delta men svårt att tacka nej, RiR 2014:20, s. 31.

12.2.4 Utredningens bedömning avseende överenskommelser

Utredningens bedömning: Överenskommelser mellan staten och SKR är inte en lämplig form för samverkan mellan staten och kommunsektorn. 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.

Utredningens bedömning är att överenskommelser mellan staten och SKR som metod för samverkan med kommunsektorn bör undvikas, inte minst där dessa innebär att statliga medel utbetalas till eller via SKR. Utredningen menar att de konsekvenser som denna modell medför och som redogjorts för ovan inte kan uppvägas av eventuella andra fördelar, såsom att överenskommelser kan innebära en snabbare hantering av angelägna frågor än om styrning och samverkan sker genom den ordinarie förvaltningsmodellen. De konsekvenser som utredningen här lyfter fram har långsiktig påverkan på grundläggande värden och på förvaltningens funktionssätt, som svårigen kan kompenseras av eventuella kortsiktiga vinster.

Överenskommelsernas långsiktiga konsekvenser är problematiska

Sammantaget innebär de konsekvenser som lyfts fram ovan att den relativt omfattande förekomsten av överenskommelser mellan staten och SKR i utredningens mening är olämplig. Bedömningen grundas delvis på just omfattningen, t.ex. avseende den statligt finansierade kunskapsuppbyggnaden hos SKR som i annat fall hade kunnat ske genom statligt styrd verksamhet. I andra fall, såsom med risken att urholka lagkrav, är det en mer principiell fråga.

Den första konsekvensen som kommenterats ovan och som avser bristande insyn och möjlighet till ansvarsutkrävande kan som redan nämnts till viss del minskas genom att införa krav på ökad insyn i SKR:s verksamhet.

Den andra konsekvensen som beskrivits ovan och som innebär omfattande medelstildelningen till SKR centralt och att staten därigenom finansierar kunskapsuppbyggnad och informationsinfrastruktur

turer hos SKR i stället för inom den statliga förvaltningen, är en konsekvens som följer av upplägget med SKR som part i överenskommelserna. Utredningen bedömer att omfattningen av statliga medel till SKR, som inom hälso- och sjukvårdsområdet motsvarar förvaltningsanslaget för en medelstor myndighet inom sektorn, inte är lämplig. Uppdragen och medelstilledningen till SKR innebär över tid en investering i kompetens och en uppbyggnad av informationsstrukturer hos SKR som staten efter överenskommelsens utgång inte säkert kan nyttja. Det kan även finnas upphandlings- och statsstödsrättsliga aspekter på att fördela medel till SKR i berörd omfattning.

Vidare innebär den omfattande medelstilledningen och de många uppdragen till SKR i överenskommelserna att det skett en uppbyggnad av en parallell, myndighetsliknande struktur som gör rollfördelningen mellan SKR och statliga myndigheter oklar. Denna konsekvens är enligt utredningens mening problematisk och försvårar ambitionen att åstadkomma en mer samordnad förvaltning och en mer sammanhållen, mindre fragmenterad styrning, som ofta efterfrågas.⁵⁰ Där kompetensuppbyggnad eller infrastruktur i stället kan utvecklas och utföras av en eller flera statliga myndigheter anser därför utredningen att detta alternativ bör väljas. Det ger staten större möjlighet att t.ex. följa utvecklingen inom en sektor över tid och ger bättre förutsättningar för att åstadkomma en mer sammanhållen styrning från statens sida. Det utesluter inte att det i undantagsfall kan vara lämpligt att staten bidrar med finansiering till register och dylikt som förvaltas av huvudmännen själva eller av SKR, men innebär att uppbyggnad av kompetens och informationsinfrastrukturer som finansieras av staten i syfte att stödja huvudmännen och statens samverkan med kommunsektorn i huvudsak bör ske i ordinarie förvaltning. Utredningen vill här betona vikten av det långsiktiga perspektivet när staten väljer form för styrning och samverkan med kommunsektorn.

Offentliga förvaltningsuppgifter bör i stället uppdras åt statliga myndigheter

Utredningen bedömer att offentliga förvaltningsuppgifter i första hand bör uppdras åt statliga myndigheter. Uppgifterna som berörs i överenskommelserna innebär i och för sig inte, med ett undantag,

⁵⁰ En samverkande statsförvaltning ingår i det förvaltningspolitiska målet som riksdagen beslutade 2010.

myndighetsutövning och kan därför uppdras åt privaträttsliga organisationer utan formella hinder. Utredningen menar dock, av de skäl som redovisats ovan, att det är lämpligare att dessa åläggs myndigheter. Denna bedömning ligger även i linje med den förvaltningspolitiska propositionen. Som konstaterades i avsnitt 11.8 anger denna att myndighetsformen bör vara huvudregel för statlig verksamhet och att valet av annan organisationsform än myndighet bör omprövas med viss regelbundenhet.⁵¹

Fördelningen av statsbidrag till kommuner och regioner är ett exempel på en förvaltningsuppgift som enligt utredningen bör ske via den statliga förvaltningen. Denna funktion utgår från ett statligt perspektiv och kan vara svår att förena med SKR:s roll som medlemsorganisation. Förekomsten av prestationsbaserad ersättning i överenskommelserna kan göra det särskilt svårt för SKR att axla bägge dessa roller. I den mån regeringen fortsätter att ingå överenskommelser med SKR bör bedömningen av vilka kommuner och regioner som kvalificerat sig för bidrag ske i förhållande till parametrar och data som sammanställs av den statliga förvaltningen. Ett annat exempel på förvaltningsuppgifter som i första hand bör åläggas den statliga förvaltningen är, som redan kommenterats tidigare, uppbyggnad och tillhandahållande av data och infrastruktur.

När det gäller SKR:s åligganden i flera överenskommelser att stödja en inriktning mot vissa politiska mål och strategier samt omställningsarbete inriktat mot dessa, ser utredningen inte samma problematik som när det gäller offentliga förvaltningsuppgifter. När regeringen vill sätta extra fokus på ett visst område under en begränsad tid eller påverka kommunsektorn i en viss riktning är SKR fortsatt en viktig samverkanspart. Organisationen har goda förutsättningar att bidra med kommunsektorns perspektiv och till att åstadkomma förankring med kommunsektorn. Eventuella statsbidrag till kommuner och regioner som stöd för t.ex. ett omställningsarbete kan i sådana fall fördelas via myndighet. Den samverkan med SKR kring politiska mål som här avses innebär inte att den förda politiken i sig bör bli föremål för förhandling mellan regeringen och SKR, såsom skedde under covid 19-pandemin kring andelen vaccinerade vid en viss tidpunkt. För att påverka politikens utformning finns redan andra möjligheter till inflytande, såsom remissförfarande. Med samverkan kring

⁵¹ Prop. 2009/10:175 s. 105.

politiska mål avses snarare samverkan kring målsättningar som pekar ut en viss inriktning eller prioritering.

Kunskapsstyrning genom överenskommelser är olämplig

Inslag i överenskommelser som rör framtagande av olika kunskapsunderlag och stöd innebär även det en offentlig förvaltningsuppgift. Utredningens uppfattning är att kunskapsproduktion i syfte att stödja kommunsektorn i huvudsak bör uppdras åt myndigheter när staten är uppdragsgivare.

SKR:s kunskapsstödjande och kunskapsproducerande roll inom ramen för överenskommelserna innebär visserligen inte normgivning i regeringsformens mening. Normgivningsmakten är förbehållen riksdag och regering samt kommuner och förvaltningsmyndigheter efter delegation. SKR:s åtaganden inom ramen för överenskommelserna, som rör t.ex. framtagande av stödmaterial, handböcker, metod- och processtöd, är snarare en del av den kunskapsstyrning som kommit att utgöra ett alternativ till föreskrifter. Som sådana kan dock kunskapsstöden i praktiken uppfattas som normerande i olika grad, vilket aktualiserar frågor om rollfördelning och statens ansvar inom området. Som Riksrevisionen och flera tidigare utredningar uppmärksammat är det vanligt att SKR uppfattas som en myndighet,⁵² vilket förstärker den normerande effekten.

Mot bakgrund av kunskapsstödens faktiska normerande verkan är en lämpligare ordning att den kunskapsstyrning som sker på uppdrag av staten huvudsakligen sker genom uppdrag till myndigheter. I uppdragen till myndigheter kan SKR fortsatt vara en viktig samverkanspart, men utan huvudansvar för framtagandet. Utredningen noterar att statliga myndigheter för att kunna stödja kommuner och regioner på ett effektivt sätt behöver utveckla kunskapsstyrningen och stödja implementeringen i samspel med huvudmännen. I avsnitt 12.3.1 föreslås hur Socialstyrelsen kan ges bättre förutsättningar att utgöra ett stöd till huvudmännen, genom ökad regional närvaro.

Slutligen kan utredningen konstatera att regionerna, med stöd av SKR, bedriver ett omfattande arbete inom kunskapsstyrning på samverkansregional nivå vars uppbyggnad delvis finansierats via överenskommelser. Systemet som på hälso- och sjukvårdens område benämns

⁵² Riksrevisionen (2017) Staten och SKL – en slutrapport om statens styrning på vårdområdet, RiR 2017:3, s. 45, SOU 2012:33 och SOU 2016:2 s. 468.

Nationellt system för kunskapsstyrning hälso- och sjukvård beskrivs i avsnitt 7.5.2. Detta system har delvis byggts upp med stöd av medel från överenskommelserna, men utredningen har inte haft möjlighet att utreda detta system närmare.

12.3 Alternativ till överenskommelser med SKR

Utredningens bedömning: Alternativa samverkanssätt behöver ersätta framför allt överenskommelser mellan staten och SKR, för att samverkan ska vara lämplig och tillräcklig. Alternativen bör vila på ökade direkta kontaktytor mellan staten och kommuner och regioner.

Som beskrevs i kapitel 4 är Sverige en enhetsstat där regeringen har det övergripande ansvaret även för sektorer som faller inom kommunernas och regionernas kompetens. Givet den uppgiftsfördelning som finns i dag mellan staten och kommunala huvudmän kommer det därmed alltid att finnas behov av samverkan mellan nivåerna.

För att möta behovet behöver det finnas olika former för samverkan och styrning att tillgå beroende på situation. Utredningen har tidigare redogjort för några sådana former. I kapitel 11 konstateras att nationella samordnare i undantagsfall kan vara ändamålsenliga som en tillfällig lösning eller för att hantera särskilt komplexa samhällsutmaningar. Vidare görs bedömningen att nationella strategier kan vara lämpliga verktyg för att skapa samsyn om målsättningar och prioriteringar mellan staten och kommunsektorn som kan ge legitimitet och skapa förankring. Även inrättandet av olika dialogforum liksom avtal mellan staten och kommunsektorn bedöms ibland vara en lämplig samverkansform.

Dessa former är dock inte tillräckliga för att ersätta de överenskommelser mellan staten och SKR som utredningen avråder från. Även om det totala antalet styrsignaler behöver minska för att fungera väl, bedömer utredningen att det behövs alternativ till överenskommelser, som innebär utvecklad samverkan mellan staten och kommunsektorn. Det gäller framför allt inom hälso- och sjukvårdssektorn, där flertalet överenskommelser finns i dag.

Samverkan mellan staten och kommunsektorn i hälso- och sjukvårdsfrågor har flera syften. I statens övergripande ansvar ingår att

tillse att den lagstiftning som styr huvudmännens verksamhet följs och att de mål som lagstiftningen slår fast iakttas. I en sektor med hög komplexitet såsom hälso- och sjukvård räcker det inte med endast hårda styrmedel såsom lagstiftning och statlig tillsyn samt ekonomiska bidrag, utan staten och huvudmännen måste samverka på olika sätt. Det behöver finnas arenor för dialog där staten och huvudmännen kan mötas kring problembild och möjliga lösningar och regeringen behöver ha tillgång till mjuka styrmedel som komplement till föreskrifter. Vidare är det en viktig uppgift för staten att värna det nationella perspektivet, som ligger utanför huvudmännens ansvar. Det nationella perspektivet inom hälso- och sjukvården handlar inte bara om att vården ska vara likvärdig över landet, utan behovet av ett nationellt perspektiv blir alltmer påtagligt i flera frågor, såsom hälso- och sjukvårdens beredskap, kunskapsstyrning, kompetensförsörjning, koncentration av högspecialiserad vård, investeringar i akutsjukhus, digital infrastruktur m.m. Detta har uppmärksammats av flera andra utredningar de senaste åren.⁵³

Nedan redovisar utredningen två förslag på hur samverkan mellan staten och kommunsektorn kan utvecklas inom hälso- och sjukvården. Förslagen syftar bl.a. till att möjliggöra mer direkta kontaktytor mellan staten och framför allt regionerna.

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

Utredningens bedömning: Socialstyrelsens roll i samverkan mellan staten och huvudmännen bör stärkas. Det kan ske genom att Socialstyrelsen i större utsträckning får stödjande uppdrag samt genom inrättande av regionala myndighetskontor.

Utredningens förslag: Regeringen bör uppdra åt Socialstyrelsen att utreda bildandet av en regional organisation för myndigheten. En regional närvaro i landets sex samverkansregioner skulle förbättra Socialstyrelsens och statens möjligheter till samverkan direkt med kommuner och regioner.

⁵³ Se t.ex. SOU 2015:98 och SOU 2021:71. Se även regeringens direktiv till Utredningen om infrastruktur för hälsodata som nationellt intresse (S 2022:10), dir. 2022:98 och till Vårdansvarskommittén (S 2023:04), dir. 2023:73.

Utredningen har konstaterat att regeringens samverkan med kommuner och regioner via SKR bl.a. har medfört att det uppstått oklara ansvarsförhållanden samt att parallella strukturer i någon mån har byggts upp. Utredningen gör därför 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 område innebär det att Socialstyrelsen behöver stärkas för att myndigheten ska kunna axla en tyngre roll i samverkan mellan staten och framför allt regionerna, men även kommunerna där de berörs. Ett steg i den riktningen vore att inrätta regionala myndighetskontor som komplement till det centrala. För att bygga vidare på befintliga strukturer för samverkan föreslår utredningen att ett regionalt kontor inrättas i varje samverkansregion.

Socialstyrelsens roll kan stärkas och bli mer stödjande

Tidigare statliga utredningar, liksom Riksrevisionen, har konstaterat att Socialstyrelsen kommit att få en undanskymd roll samtidigt som SKR fått en roll som liknar en myndighets.⁵⁴ Utredningen ser vissa tecken på att Socialstyrelsens roll på senare år håller på att stärkas något, även om det sker parallellt med den fortsatta användningen av överenskommelser. Riksrevisionen noterade 2017 att regeringen vidtagit vissa åtgärder för att återupprätta Socialstyrelsens roll som förvaltningsmyndighet, bl.a. genom att lyfta fram det stödjande uppdraget gentemot både regeringen och huvudmännen.⁵⁵ Ett annat exempel som kan tyda på att regeringen avser använda Socialstyrelsen mer för förvaltningsuppgifter framöver och som nämdes i avsnitt 12.2.3, är att Socialstyrelsen under hösten 2021 fick i uppdrag att utveckla myndighetens förutsättningar för att samla in väntetidsdata.⁵⁶ Ytterligare exempel på en starkare eller mer stödjande roll för myndigheten är flera regeringsuppdrag under 2023 att ta fram nationella planer eller förslag till sådana, såsom för förlossningsvården, för hälso- och sjuk-

⁵⁴ Se t.ex. SOU 2012:33 s. 166, SOU 2016:2 s. 468 och Riksrevisionen (2017) Staten och SKL – en slutrapport om statens styrning på vårdområdet, RiR 2017:3, s. 51.

⁵⁵ Riksrevisionen (2017) Staten och SKL – en slutrapport om statens styrning på vårdområdet, RiR 2017:3. Riksrevisionen syftar bl.a. på att regeringen i förordningen (2015:155) om statlig styrning med kunskap avseende hälso- och sjukvård och socialtjänst lyfter fram att statliga myndigheter, däribland Socialstyrelsen, har ett ansvar för att kunskapsstyrningen utgör ett stöd för huvudmännen.

⁵⁶ Se regeringens beslut den 9 september 2021 i ärende S2021/06332.

vårdens kompetensförsörjning samt för att minska bristen på vårdplatser.⁵⁷ Den nationella planen för förlossningsvården ska t.ex. ge en tydlig inriktning för utvecklingen av vården och utgöra ett stöd för ett mer strategiskt och systematiskt förbättringsarbete i regionerna. Uppdraget ingår i den satsning på förlossningsvården som startade 2015 och som även inbegriper överenskommelser med SKR.⁵⁸

Socialstyrelsen har tidigare fått viss kritik för att ha gjort en väl restriktiv tolkning av sitt stödjande uppdrag, vilket historiskt kan ha bidragit till regeringens val att i stället ingå överenskommelser med SKR.⁵⁹ Ett skäl kan vara att Socialstyrelsen hade tillsynsansvar över vården och omsorgen innan denna verksamhet flyttades till IVO 2013. Ett annat skäl som ibland lyfts fram är att det kommunala självstyret setts som en begränsning för hur aktiv myndigheten kan vara i förhållande till kommuner och regioner.⁶⁰ Riksrevisionen konstaterade samtidigt 2017 att det fanns ett pågående utvecklingsarbete på Socialstyrelsen mot att arbeta mer stödjande gentemot huvudmän och professioner, inte minst inom kunskapsstyrningen:

För att kunna utforma kunskapsstyrningen konstaterar en av Socialstyrelsens chefer att myndigheten behöver vara ute i systemet mer, mycket mer än vad som kanske gjorts tidigare, i syfte att lyssna på vilka behov vården har. Genom att identifiera vilka behov som finns, och utforma kunskapsstyrningen efter det, kan myndigheten bli ett stöd. Socialstyrelsen har också en viktig roll som stöd när kunskapsunderlag och/eller föreskrifter väl är framtagna, genom att förklara och svara på frågor.⁶¹

Utredningens bild är att denna utveckling är alltjämt pågående. Den 1 oktober 2023 inrättade myndigheten t.ex. en ny avdelning för utveckling av hälso- och sjukvården på systemnivå. Avdelningen ansvarar bl.a. för att ge stöd och driva på utvecklingen inom områden som har betydelse för hälso- och sjukvårdssystemet som helhet.⁶²

⁵⁷ Se regeringens beslut den 26 januari 2023 i ärende S2023/00406, regeringens beslut den 19 januari 2023 i ärende S2023/00256 och regeringens beslut den 16 februari 2023 i ärende S2023/00679.

⁵⁸ Se regeringens beslut den 26 januari 2023 i ärende S2023/00406.

⁵⁹ Riksrevisionen (2017) Staten och SKL – en slutrapport om statens styrning på vårdområdet, RiR 2017:3, s. 29 och 51 och SOU 2012:33.

⁶⁰ Riksrevisionen (2017) Staten och SKL – en slutrapport om statens styrning på vårdområdet, RiR 2017:3, s. 29.

⁶¹ Riksrevisionen (2017) Staten och SKL – en slutrapport om statens styrning på vårdområdet, RiR 2017:3, s. 31.

⁶² Av Socialstyrelsens (2023) rapport Utredning om anpassad organisation (dnr 1.7-14118/2023) framgår bl.a. att regeringens nya och mer omfattande uppdrag till myndigheten ofta har inneburit en utvecklad och mer aktiv roll när det gäller att bidra till huvudmännens implementering och genomförande av centrala utvecklingsinsatser. Det framgår vidare att uppdragen förutsätter också upparbetade nätverk för en nära samverkan med huvudmännen samt ett systematiskt och kunskapsbaserat arbete med implementering och genomförande.

Utredningen noterar även att det skett en generell utveckling de senaste åren mot att se myndigheters stödjande roll som alltmer given, där behovet av ständigt lärande betonas.⁶³ I Riksrevisionens granskning 2017 efterfrågades att Socialstyrelsen i högre utsträckning behöver undersöka varför föreskrifter och kunskapsstöd inte efterlevs, och Socialstyrelsen gav i samma rapport uttryck för att kunskap är något som uppstår i mötet med mottagarna.⁶⁴ Tillitsdelegationen uttryckte året efter att kvalitet i vården, omsorgen och skolan uppstår i mötet mellan professioner och patienter, omsorgstagare och elever.⁶⁵ Utvecklingen förutsätter enligt utredningen dialog, snarare än envägs-kommunikation, samt former för samverkan som möjliggör det.

Regional närvaro skulle underlätta en mer stödjande roll

Socialstyrelsen har, sedan tillsynen bröts loss från myndigheten och flyttades till IVO, inte längre någon regional organisation. Utredningens bedömning är att regional närvaro skulle förbättra myndighetens förutsättningar att arbeta mer stödjande gentemot huvudmännen, öka den egna förmågan till lärande samt underlätta en mer direkt samverkan mellan staten och kommuner och regioner. Med regional närvaro förbättras kontaktytorna gentemot huvudmännen och myndighetens kännedom om hur styrsignaler mottas. Det skulle förbättra regeringens förutsättningar att använda Socialstyrelsen när samverkan med huvudmännen initieras. Utredningens uppfattning är även att en sådan organisering med ökade direkta kontaktytor mellan myndigheten och huvudmännen skulle kunna främja tilliten mellan nivåerna. Ökad tillit kan på sikt göra samverkan mer effektiv.

Kunskapsstyrningen utgör ett exempel på ett område där en regional närvaro skulle underlätta Socialstyrelsens stödjande funktion. Som Statskontoret konstaterar förutsätter statlig kunskapsstyrning ofta ett samspel, där medarbetare från de regionala verksamheterna bidrar med sin verksamhetsnära kunskap och expertis. Det förbättrar enligt Statskontorets mening kunskapsstödens kvalitet och relevans för verksamheterna, samt stärker förtroendet för kunskapsstöden.⁶⁶ Socialstyr-

⁶³ Se t.ex. SOU 2018:48.

⁶⁴ Riksrevisionen (2017) Staten och SKL – en slutrapport om statens styrning på vårdområdet, RiR 2017:3, s. 31.

⁶⁵ SOU 2018:47 s. 16.

⁶⁶ Statskontoret (2023) Att styra med kunskap. En studie om statlig kunskapsstyrning riktad till kommuner och regioner, s. 41 ff.

elsen har redan i dag formaliserade processer för att ta fram kunskapsstöd där yrkesverksamma från kommuner och regioner involveras, men utredningens uppfattning är att detta samspel skulle främjas ytterligare med regional närvaro. Detta gäller enligt utredningens bedömning både för hälso- och sjukvård och för socialtjänst.

Uppdrag till myndigheter att föra dialoger med huvudmän, som tidigare nämnts (se avsnitt 6.10.3), är ett annat exempel. Denna form av samverkan eller styrning förutsätter direkta kontaktytor mellan Socialstyrelsen och regionerna. Socialstyrelsen fick 2022 i uppdrag av regeringen att strategiskt, långsiktigt och kontinuerligt följa upp och föra dialog med regionerna om hälso- och sjukvårdens tillgänglighet, med fokus på väntetider och vårdköer.⁶⁷ Uppdraget utgör ett av flera som bygger på förslag från Delegationen för ökad tillgänglighet i hälso- och sjukvården (Tillgänglighetsdelegationen) och som nu genomförs.⁶⁸ Tillgänglighetsdialogerna sker med respektive region för att lära känna och öka kunskapen om varje regions strategiska tillgänglighetsarbete. Dialogerna under 2023 ska enligt Socialstyrelsen ses som ett pilotår och sker digitalt. Inför kommande år överväger myndigheten att övergå till sjukvårdsregionala dialoger, vilket det uttryckts ett intresse för hos regionerna.⁶⁹

Inom skolområdet har Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) på senare år fått dialoguppdrag inom skelsektorn. I samband med detta har Skolverket fått uppdraget att inrätta regionala kontor i syfte att bättre kunna stödja huvudmännen. Myndigheten ska samlokalisera sig med SPSM som redan har en regional indelning. De regionala kontoren har av SPSM uppgetts vara en framgångsfaktor för att komma nära de verksamheter som man ska stödja och för att få en bild av förutsättningarna.⁷⁰

Även om behoven av stöd skiljer sig åt mellan sektorerna och i de olika dialoguppdragen är utredningen av uppfattningen att en regional myndighetsnärvaro kan underlätta uppdrag såsom tillgänglighetsdialogerna även i Socialstyrelsens fall. Som Statskontoret påpekar i sin granskning av statens styrning av kommuner och regioner är dialog lättare för statliga myndigheter att anpassa utifrån kommuners

⁶⁷ Regeringens beslut den 22 december 2022 i ärende S2022/01664.

⁶⁸ Se utredningens delbetänkande SOU 2021:59.

⁶⁹ Socialstyrelsen (2023) Att strategiskt, långsiktigt och kontinuerligt följa upp och föra dialog om hälso- och sjukvårdens tillgänglighet. Delredovisning mars 2023. Begreppet sjukvårdsregional används här som en synonym till samverkansregional, jfr avsnitt 12.3.2.

⁷⁰ Statskontoret (2023) Att styra med kunskap. En studie om statlig kunskapsstyrning riktad till kommuner och regioner, s. 59.

och regioners olika kapacitet jämfört med andra styrverktyg. Myndigheten menar vidare att dialog kan göra det möjligt för staten att få mer genomslag för sin kunskapsstyrning. Även stärkt tillit och ökad förståelse mellan staten och kommunsektorn lyfts fram som möjliga fördelar.⁷¹

En mer direkt samverkan mellan staten och huvudmännen på regional nivå ökar möjligheterna för staten att förstå orsakerna till problemen lokalt och till att kunna stödja huvudmännen att arbeta med lösningar. Detta är särskilt angeläget när det handlar om att möta komplexa problem, såsom bristande tillgänglighet. Regeringen har tidigare försökt minska denna problematik med såväl lagstiftning som återkommande överenskommelser utan tillfredsställande resultat.

Frågan kan kontrasteras mot exemplet basala hygienkrav som även de återfinns i lagstiftning samt varit föremål för överenskommelser mellan staten och SKR. I frågan om hygienkrav är utredningen av uppfattningen att den statliga tillsynen genom IVO och dess möjlighet att utfärda förelägganden mycket väl kan vara ett mer effektivt styrinstrument än överenskommelser. Dessa krav är så pass tydliga och bristerna relativt enkla att åtgärda att något särskilt stöd från staten inte är befogat. Att förlita sig på tillsynen när tillgängligheten brister och vårdgarantin inte uppfylls skulle däremot inte ge ett fullgott resultat, eftersom orsakerna är mer komplexa och svårare att åtgärda på vårdgivarnivå. Här behöver staten och regionerna kraftsamla gemensamt och staten erbjuda stöd. Det utesluter inte att tillsynen kan spela en roll även i frågan om tillgänglighet såsom Tillgänglighetsdelegationen också förordar, men styrinstrumentet skulle vara otillräckligt för att ensamt hantera en så pass komplex problematik.

Socialstyrelsen har tidigare haft en regional indelning

Socialstyrelsen har tidigare haft en regional organisation, men då i huvudsak för verksamheter som i dag inte utgör en del av myndigheten. Fram till början av 1980-talet hade Socialstyrelsen ett stort antal underförvaltningar spridda över landet, t.ex. ungdomsvårdsskolor och enheter inom rättspsykiatri och rättsmedicin. Myndigheten hade även regionala organ i form av socialkonsulent- och länsläkarorganisa-

⁷¹ Statskontoret (2023) Att styra de självstyrande – en analys av statens styrning av kommuner och regioner, 2023:7, s. 9 och 20.

tioner. Dessa överfördes därefter till de kommunala huvudmännen eller länsstyrelserna alternativt upphörde.⁷² Under 1990-talet bildades inom myndigheten en regional tillsynsorganisation i syfte att tillsynen skulle bli mer aktiv och komma närmare vården, få kännedom om hur den fungerade och var det fanns brister.⁷³ I januari 2010 integrerades länsstyrelsernas tillsyn av socialtjänsten med tillsynen av hälso- och sjukvården hos Socialstyrelsen, vilket innebar att verksamheter på 21 länsstyrelser flyttades till Socialstyrelsens sex regionala tillsynsenheter. Sedan tillsynen av både socialtjänsten och hälso- och sjukvården överfördes från Socialstyrelsen till IVO den 1 juni 2013 har Socialstyrelsen inte längre någon regional närvaro.

Det faktum att Socialstyrelsen inte längre har tillsynsansvar över vården och omsorgen gör att det inte finns något principiellt hinder mot att förstärka myndighetens stödjande roll gentemot regionerna. Utredningen anser inte heller att en regional organisering i sig innebär en inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Hur den kommunala självstyrelsen påverkas beror på vilka uppdrag myndigheten får och vilka uppgifter som åläggs kommunsektorn.

Den regionala indelningen bör bygga på befintliga strukturer för samverkan

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att det finns goda skäl för regeringen att uppdra åt Socialstyrelsen att utreda bildandet av en regional organisation för myndigheten. Utredningens avsikt är att regionaliseringen ska stärka myndighetens kapacitet att utgöra ett stöd till huvudmännen, snarare än innebära en ren utlokalisering av delar av befintlig verksamhet. För att den regionala organisationen ska ges förutsättningar att fylla en samordnande och stödjande funktion i förhållande till kommuner och regioner, ställs särskilda krav på Socialstyrelsens samordning av de regionala kontorens verksamhet.

Utredningens uppfattning är att den närmare analysen av vilka uppgifter de regionala kontoren bör ha bäst utförs av myndigheten själv med utgångspunkt i dess uppdrag, samt i dialog med dess uppdragsgivare. Utredningen förordar en regional indelning som innebär att ett regionalt kontor inrättas i varje samverkansregion. Regional när-

⁷² Prop. 1979/80:6 och Edhag och Eriksson (2018) Socialstyrelsen i takt med tiden? De första femtio åren, s. 56.

⁷³ Edhag och Eriksson (2018) Socialstyrelsen i takt med tiden? De första femtio åren, s. 56.

varo i landets sex samverkansregioner skulle enligt utredningen förbättra Socialstyrelsens och statens möjligheter till samverkan direkt med regionerna och bygga på regionernas befintliga strukturer för samverkan. En sådan indelning stämmer i det närmaste även överens med den gemensamma statliga regionala indelningen som framgår av förordningen (2022:593) om vissa förvaltningsmyndigheters regionala indelning, liksom den geografiska indelningen i civilområdesansvariga länsstyrelser för den högre regionala nivån inom det civila försvaret.⁷⁴

12.3.2 Utvecklad samverkan mellan staten och regionerna genom samverkansregionerna

Utredningens bedömning: Samverkansregionerna kan användas i större utsträckning för samverkan mellan staten och regionerna. Överenskommelser mellan staten och samverkansregionerna skulle t.ex. kunna ingås under förutsättning att samtliga samverkansregioner har ett tydligt beslutsmandat.

Utredningens förslag: 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. Lagändringen ska träda i kraft den 1 januari 2026.

Utredningen bedömer att det behövs flera alternativa samverkansformer för att ersätta framför allt överenskommelser mellan staten och SKR. Förutom att stärka den statliga förvaltningen genom att inrätta regionala kontor för Socialstyrelsen kan dagens sex samverkansregioner 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. I nuläget är endast två av sex samverkansregioner organiserade på ett sådant sätt. Utredningen föreslår därför att det införs krav på att de regioner som

⁷⁴ Hallands län delas mellan två samverkansregioner men ingår enligt förordningen om vissa förvaltningsmyndigheters regionala indelning i samma område som Västra Götaland.

ingår i en samverkansregion ska samverka i en gemensam nämnd eller genom ett kommunalförbund.

Samverkansregionerna, eller sjukvårdsregionerna⁷⁵ som de fortfarande ofta kallas, utgör en redan etablerad samverkansytta som i dag används för frågor som berör flera regioner. Befintliga samarbetsområden är bl.a. kunskapsstyrning, kompetensförsörjning, regionala cancercentrum, forskning och utbildning samt utomlänsvård och fastställande av prislister för debitering av sådan vård. 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.

Samverkansregionernas organisationsformer varierar

Regionernas samverkansskyldighet följer av 7 kap. 8 § HSL i vilken det anges att regionerna ska samverka i frågor om hälso- och sjukvård som berör flera regioner. Vidare har staten beslutat om en regional indelning i sex samverkansregioner. Vilka län och kommuner som ingår i respektive samverkansregion framgår av 3 kap. 1 § HSF och tabellen nedan.

⁷⁵ I samband med att beteckningen region infördes ändrades benämningen sjukvårdsregioner till samverkansregioner i hälso- och sjukvårdslagen och hälso- och sjukvårdsförordningen (se prop. 2018/19:162) för att minska risken för att dessa förväxlades med de nya regionerna. Benämningen sjukvårdsregioner används emellertid i stor utsträckning fortfarande. Utredningen använder huvudsakligen beteckningen samverkansregioner, även när en hänvisning görs till skrivelser m.m. som avser tiden innan beteckningen sjukvårdsregion ändrades till samverkansregion. Det traditionella begreppet ”sjukvårdsregionalt” används dock fortfarande som hänvisning till det geografiska området.

Tabell 12.1 Sveriges sex samverkansregioner

Samverkansregion	Ingående län och kommuner
Stockholms samverkansregion	Stockholms län Gotlands län
Samverkansregion Linköping	Östergötlands län Jönköpings län Kalmar län
Samverkansregion Lund/Malmö	Kronobergs län Blekinge län Skåne län Halmstad kommun Hylte kommun Laholms kommun
Samverkansregion Göteborg	Västra Götalands län Falkenbergs kommun Kungsbacka kommun Varbergs kommun
Samverkansregion Uppsala/Örebro	Uppsala län Södermanlands län Värmlands län Örebro län Västmanlands län Dalarnas län Gävleborgs län
Samverkansregion Umeå	Västernorrlands län Jämtlands län Västerbottens län Norrbottens län

Formerna för samverkan har däremot lämnats till regionerna att besluta, vilket gör att organisationsformerna ser olika ut inom respektive samverkansregion. Samverkansregion Umeå, även kallad Norra sjukvårdsregionen, har valt att bilda ett kommunalförbund (Norra sjukvårdsregionförbundet).⁷⁶ Det innebär att samverkansregionen utgör en egen offentligrättslig juridisk person som självständigt kan ingå avtal med bindande verkan för medlemsregionerna. Samverkansregion Linköping, även kallad Sydöstra sjukvårdsregionen, har i stället bil-

⁷⁶ Norra sjukvårdsregionen (2023) Förbundsordning för Norra sjukvårdsregionförbundet.

dat en gemensam nämnd.⁷⁷ Denna utgör inte en egen juridisk person men företräder de huvudmän som tillsatt nämnden och kan ingå avtal för deras räkning.⁷⁸

Övriga samverkansregioner har inte bildat kommunalförbund eller gemensam nämnd. Beslutsmandatet för samverkansnämnderna i dessa samverkansregioner framgår i de flesta fall av de samverkansavtal och tillhörande arbetsordningar som reglerar uppgifter och ansvar. I samverkansregion Uppsala/Örebro (även kallad Sjukvårdsregion Mellansverige), samverkansregion Lund/Malmö (även kallad Södra sjukvårdsregionen) och samverkansregion Göteborg (även kallad Västra samverkansregionen) anges att samverkansnämnden kan besluta i ärenden för regional samverkan som regleras i samverkansavtalet, men att det förutsätter att beslut kan fattas i enighet. I övrigt beslutar nämnden om rekommendationer till regionerna.⁷⁹ Samverkansnämnden i Stockholms samverkansregion fungerar främst som ett beredningsorgan till respektive regions hälso- och sjukvårdsnämnd. De flesta beslut behöver överlämnas till respektive region (Stockholm och Gotland) för fastställande.⁸⁰

Vanliga samverkansområden

Vissa frågor är föremål för samverkan inom samtliga sex samverkansregioner, men det varierar generellt sett både hur djup och hur bred samverkan som sker. Vilka frågor det handlar om har kartlagts av Winbladh m.fl. vid Uppsala universitet i en studie från 2021.⁸¹ Den redogörelse som följer nedan kring vilken samverkan som sker inom samverkansregionerna i dag baseras i huvudsak på denna studie.

En grundläggande uppgift för samverkansregionerna är att samverka kring vård av patienter utanför den egna regionen samt kring fastställande av prislister för debitering av sådan vård. Samtliga samverkansregioner hanterar dessa frågor.

⁷⁷ Sydöstra sjukvårdsregionen (2023) Reglemente för Samverkansnämnden i Sydöstra sjukvårdsregionen.

⁷⁸ Samverkansnämnden kan enligt reglementet inte ingå avtal i eget namn, men sådana beslut kan enligt reglementet träffas å samtliga regioners vägnar av Region Östergötland.

⁷⁹ Södra sjukvårdsregionen (2021) Samverkansavtal 2021, Sjukvårdsregion Mellansverige (2020) Arbetsordning, Västra samverkansregionen (2022) Arbetsordning för Samverkansnämnden i Västra sjukvårdsregionen.

⁸⁰ Ordningen framgår av sammanträdesprotokoll på samverkansnämndens webbplats och har bekräftats av anställd vid samverkansnämnden per telefon 2024-01-18.

⁸¹ Winblad m.fl. (2021) Hur samordnas strukturuomvandlingen av hälso- och sjukvården med behov av investeringar i vårdbyggnader? Bilaga 3 i SOU 2021:71.

En närliggande fråga är den om nivåstrukturering eller koncentration av den regionala högspecialiserade vården mellan sjukhus inom samverkansregionen. Nivåstrukturering kan beskrivas som koncentration av vård till enheter där en tillräcklig volym, vårdkvalitet och kostnadseffektivitet kan garanteras, men kan innebära både centralisering och decentralisering av verksamheter. Även begreppet arbetsfördelning används i sammanhanget. Det är enligt Winblad m.fl. svårt att få en överblick över vilket arbete som faktiskt sker inom detta område, men de intervjuade tar främst upp nivåstrukturering inom cancerområdet. Varje samverkansregion har ett gemensamt finansierat regionalt cancercentrum (RCC) som har som en av sina centrala uppgifter att medverka till en optimal nivåstrukturering av cancervården inom respektive samverkansregion.

Utöver RCC finns i flera samverkansregioner även andra solidariskt finansierade verksamheter, som till exempel centrum för sällsynta diagnoser, biobankscentrum, arbets- och miljömedicinska kliniker och högisoleringsenheter.

Ett annat område för samverkan är kunskapsstyrning, där det pågår en utveckling av ett gemensamt system för kunskapsstyrning med stöd av SKR. Inom systemet, som redovisas i avsnitt 7.5.2 under rubriken Styrning med kunskap, finns det 26 nationella programområden (NPO) där det för varje programområde finns ett sjukvårdsregionalt värdskap. Samverkansregionerna har sjukvårdsregionala programområden (RPO) som speglar de nationella. Uppgiften är bl.a. att initiera frågor för den nationella samverkan samt att ta om hand den kunskap som tas fram nationellt.

Ytterligare ett område för samverkan är utbildning och kompetensförsörjning. Under 2020 bildades på uppdrag av regeringen ett nationellt vårdkompetensråd där regioner, kommuner, lärosäten, Socialstyrelsen och Universitetskanslersämbetet samverkar. I varje samverkansregion har därefter sjukvårdsregionala vårdkompetensråd etablerats.

Samverkan sker också i varierande grad kring forskning och utveckling, digitalisering och e-hälsa samt ökad tillgänglighet t.ex. genom gemensam produktionsplanering. Även samordning kring remissvar och förfrågningar om representanter till olika nationella grupperingar på förfrågan av t.ex. Socialstyrelsen, Regeringskansliet eller SKR förekommer.

Flera av de intervjuade i den refererade studien upplever att statliga myndigheter i ökad utsträckning vänder sig direkt till den samverkansregionala nivån med olika förfrågningar, i stället för till samtliga 21 regioner. Av intervjuerna framgår också att områdena för samverkan utökats över tid och både breddats och fördjupats. Någon beskriver hur samverkansregionen utvecklats från att endast ha samverkat kring universitetssjukvård och att skriva avtal om att köpa och sälja vård, till att samverka kring hur hela hälso- och sjukvården inom samverkansregionen kan utvecklas. Andra intervjuade uppger i stället att deras samverkansregioner fortfarande främst samverkar kring köp och försäljning av vård, även om de diskuterar andra frågor. Flera intervjuade betonar vidare att det finns ett värde av att utveckla samverkan mer, men att det samtidigt finns begränsningar i hur långt samarbetet kan sträcka sig utifrån hur dagens samverkansregioner är utformade.

Viss ökad samverkan inom ramen för nuvarande organisationsformer är möjlig

En viss ökad samverkan mellan staten och regionerna på den samverkansregionala nivån kan ske redan med dagens organisationsformer. Som framgår ovan pågår en utveckling som innebär ökad samverkan mellan nationell och samverkansregionalnivå t.ex. kring kompetensfrågan. Ett exempel på en ny form av samverkan mellan staten och samverkansregionerna som övervägs finns på tillgänglighetsområdet. Som tidigare nämnts överväger Socialstyrelsen inför kommande tillgänglighetsdialoger att övergå till sjukvårdsregionala dialoger, som det enligt myndigheten uttryckts ett intresse för hos regionerna.⁸² Regeringskansliet och statliga myndigheter kan säkerligen också redan utifrån nuvarande organisering oftare vända sig till samverkansregionerna för att få direkt representation från huvudmännen i t.ex. expert- och referensgrupper, som komplement till SKR.

Utredningen bedömer dock att ökad samverkan inom ramen för nuvarande organisationsformer inte vore tillräcklig för att kunna erbjuda ett alternativ till dagens överenskommelser mellan staten och

⁸² Socialstyrelsen (2023) Att strategiskt, långsiktigt och kontinuerligt följa upp och föra dialog om hälso- och sjukvårdens tillgänglighet. Delredovisning mars 2023, s. 8 och 16.

SKR. För det krävs att det finns en beslutsför part som kan representera samverkansregionen gentemot regeringen.

Krav på organisationsform behövs för utökad samverkan

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 fallet regeringen ser fortsatt behov av överenskommelser inom hälso- och sjukvården, skulle dessa kunna ingås mellan staten och samverkansregionerna. Det skulle visserligen innebära förhandlingar med sex parter i stället för med en genom SKR, men har den fördelen att överenskommelserna blir bindande för parterna. Vidare möjliggörs mer direktdialog mellan staten och regionerna, vilket utredningen tidigare konstaterat kan öka tilliten mellan nivåerna och på sikt leda till en mer effektiv samverkan.

Ett krav på att samverkansregionerna ska ha ett tydligt beslutsmandat medför en inskränkning av den kommunala självstyrelsen, men stödjer syftet med samverkansregionerna och skulle innebära en utveckling som regeringen redan har uttalat en förväntan om. Region-sjukvårdsutredningarnas förslag under 1950- respektive 1970-talen, som ligger till grund för samverkansregionerna, syftade till att åstadkomma samplanering av sjukvård som av kvalitetsskäl och ekonomiska skäl inte lämpar sig för alla sjukvårdsområden, samt till samarbete kring områden med lösligare anknytning till själva vården. Den senare Regionsjukvårdsutredningen berörde även den regionövergripande planeringen och avstämningen med staten. Utredningarnas förslag genomfördes i allt väsentligt.⁸³

År 2002 tillsattes ytterligare en utredning i syfte att analysera förutsättningarna, utmaningarna och framgångsfaktorerna för att utveckla den högspecialiserade vården och den kliniska forskningen. Utredningen bedrevs i projektform på Socialdepartementet och resulterade i en departementspromemoria med förslag på hur samordningen av den högspecialiserade vården kunde stärkas på så väl nationell som regional nivå.⁸⁴ Socialstyrelsen föreslogs få en central roll och ansvar för den nationella högspecialiserade vården, som då benämndes riks-

⁸³ SOU 2015:98.

⁸⁴ Ds 2003:56.

sjukvård. För den regionala nivån föreslog utredningen bl.a. att samverkan i respektive samverkansregion skulle ske i en gemensam nämnd, bolag eller kommunalförbund. Syftet med bestämmelsen var att ge samverkansregionen bättre möjligheter att fullgöra de samordnade uppgifterna.⁸⁵ I proposition 2005/05:73 gick regeringen vidare med flera förslag till ökad samordning på nationell nivå, vilket lade grunden till det dåvarande systemet med rikssjukvård vid Socialstyrelsen. Förslagen som rörde den regionala nivån gavs dock inget särskilt utrymme i propositionen.

Vid reformeringen av den högspecialiserade vården på 2010-talet infördes dagens beslutsstruktur, som syftar till att öka koncentrationen av den högspecialiserade vården ytterligare. Den nationella högspecialiserade vården kom att definieras som offentligt finansierad hälso- och sjukvård som behöver koncentreras till en eller flera enheter men inte till varje samverkansregion för att kvaliteten, patient-säkerheten och kunskapsutvecklingen ska kunna upprätthållas och ett effektivt användande av hälso- och sjukvårdens resurser ska kunna uppnås.⁸⁶ För denna vård infördes en kombination av statlig och regional styrning där Socialstyrelsen fattar beslut om antalet enheter som får bedriva vården. Ett särskilt beslutsorgan vid myndigheten, med representation från samtliga samverkansregioner, beslutar där- efter vilka enheter som får tillstånd. Den nya strukturen byggde i huvudsak på förslag från Utredningen om högspecialiserad vård och dess betänkande från 2015.⁸⁷

För den regionala högspecialiserade vården, dvs. sådan vård som behöver finnas inom varje samverkansregion men inte varje region, föreslog utredningen att Socialstyrelsen skulle utfärda rekommendationer till regionerna om vilken vård som bör bli föremål för ökad koncentration, och att regionerna skulle fatta beslut om koncentration själva. Samverkansregionerna förutsattes vidare skapa effektiva beslutsorgan med mandat att besluta om koncentration på regional nivå.⁸⁸ Regeringen valde att inte gå vidare med förslaget om rekommendationer från Socialstyrelsen, efter starka önskemål från regionerna att lämna koncentrationen av regional högspecialiserad vård helt till huvudmännen. Regeringen konstaterade samtidigt att samverkansregionerna behöver ha effektiva beslutsprocesser för att kunna

⁸⁵ Ds 2003:56 s. 159 ff.

⁸⁶ 2 kap. 7 § HSL.

⁸⁷ SOU 2015:98.

⁸⁸ SOU 2015:98 s. 179.

hantera uppgiften och uttalade en förväntan om att sådana skulle utvecklas.

Regeringens bedömning innebär att ansvaret för att fatta beslut om vilken vård som ska koncentreras på regional nivå och om var den vården ska bedrivas ligger hos varje enskild sjukvårdsregion och dess landsting. För att det ska fungera måste landstingen utforma effektiva beslutsprocesser och sjukvårdsregionerna ha mandat att besluta om koncentration på regional nivå genom en regional beslutsfunktion. En sådan funktion saknas i flera regioner i dag [...]. De traditionella formerna för samarbete inom ramen för samverkansnämnden, där sjukvårdsregionen saknar beslutsmandat och där samtliga beslut därför behöver godkännas i respektive landsting, har visat sig vara ett hinder för en fungerande samordning och rationell resursanvändning inom sjukvårdsregionerna [...]. Regeringens bedömning är att sjukvårdsregionerna behöver få ett tydligare beslutsmandat i frågor som avser nivåstrukturering av vård på regional nivå. Det kan exempelvis ske genom att den traditionella samverkansnämnden ersätts med en gemensam nämnd eller ett kommunalförbund, till vilken landstingen i sjukvårdsregionen har överlåtit beslutanderätt. Detta gäller dock även om regeringen skulle gå på utredningens linje, i vilken Socialstyrelsen lämnar rekommendationer till landstingen om vad som utgör regional högspecialiserad vård. Med regeringens förslag blir förväntan högre på sjukvårdsregionerna att förstärka sin beslutsförmåga att koncentrera vård inom den egna sjukvårdsregionen.⁸⁹

Sedan dess har inga fler samverkansregioner bildat kommunalförbund eller gemensam nämnd, vilket innebär att fyra av sex samverkansregioner fortfarande saknar ett tydligt beslutsmandat. Mot denna bakgrund bedömer utredningen att införande av krav på att bilda antingen kommunalförbund eller gemensam nämnd är motiverat. Effektivare beslutsprocesser möjliggör inte bara nya och utvecklade former för samverkan mellan regionerna och staten, utan skapar även förutsättningar för en mer effektiv hantering av samverkansregionernas nuvarande uppgifter.

Ytterligare en reflektion är att effektivare beslutsprocesser på samverkansregional nivå delvis kan möta behovet av större områden för planering och utförande av hälso- och sjukvården i bredare bemärkelse än för regional högspecialiserad vård. Behovet av större områden generellt har efterlysts av t.ex. Ansvarskommittén och Indelningskommittén. Utredningen är dock medveten om att effektivare beslutsprocesser på samverkansregional nivå långt ifrån kan ersätta en storregionreform. Vidare pågår parallellt med denna utredning Vård-

⁸⁹ Prop. 2017/18:40 s. 64.

ansvarskommitténs arbete, som ska utmynna i förslag om helt eller delvis statligt huvudmannaskap för hälso- och sjukvården.

Utredningens förslag om samverkansregionerna kan ha fortsatt relevans även med beaktande av Vårdansvarskommitténs arbete, för det fall kommittén föreslår ett delat huvudmannaskap.

Ett krav på organisationsform kan framgå direkt av lag eller i förordning med stöd av ett bemyndigande. I hälso- och sjukvårdslagen finns ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om att landet ska delas in i samverkansregioner för den hälso- och sjukvård som berör flera regioner (6 kap. 1 §). Av samma lag framgår också att regionerna ska samverka i frågor om hälso- och sjukvård som berör flera regioner (7 kap. 8 §). Det kan också noteras att begreppet samverkansregion används i lagens definition av nationell högspecialiserad vård (2 kap. 7 §). Utredningen bedömer att då samverkansregionerna redan förutsätts i hälso- och sjukvårdslagen bör det föreslagna kravet också kunna framgå redan av lagen. Till detta kommer att det är en fråga av stor vikt som riksdagen enligt utredningen bör besluta om.

Vad innebär ett krav på att bilda ett kommunalförbund eller en gemensam nämnd?

Bestämmelser om kommunalförbund och gemensam nämnd finns i kommunallagen. I lagen anges att kommuner och regioner dels får bilda kommunalförbund och lämna över skötseln av kommunala angelägenheter till sådana förbund, dels får besluta att en nämnd ska vara gemensam med en annan kommun eller en annan region.⁹⁰

Närmare bestämmelser om kommunalförbund och gemensam nämnd finns i 9 kap. KL.

Kommunalförbund

Ett kommunalförbund bildas på så sätt att medlemmarna genom beslut i fullmäktige antar en förbundsordning. Ett kommunalförbund är som nämnts ovan en offentligrättslig juridisk person som är fristående i förhållande till sina medlemskommuner och som kan förvärva rättigheter och skyldigheter. Om inget annat anges eller följer

⁹⁰ 3 kap. 8 och 9 §§ KL.

av bestämmelserna om kommuner och regioner i kommunallagen, tillämpas dessa även för kommunalförbund. I ett kommunalförbund ska det som beslutande församling finnas ett förbundsfullmäktige eller en förbundsledning. Ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen väljs av förbundsmedlemmarnas fullmäktige enligt vad som anges i förbundsordningen. Varje förbundsmedlem ska vara representerad i den beslutande församlingen med minst en ledamot och en ersättare.

Kommunalförbund är i första hand en form för frivillig samverkan. I vissa fall kan en kommunalförbunds bildning dock vara obligatorisk. Tidigare fanns exempel på detta i 7 kap. 1 och 2 §§ PBL för de av regeringen utsedda regionplaneorganen.⁹¹

I 2 kap. kollektivtrafiklagen (2010:1065) finns tvingande regler om kommunalförbund. Det ska enligt lagen finnas en regional kollektivtrafikmyndighet i varje län. Det är regionen och kommunerna i länet som har ett gemensamt ansvar för den regionala kollektivtrafiken. De får komma överens om att antingen regionen eller kommunerna ska vara den regionala kollektivtrafikmyndigheten. I Stockholms län är det regionen som ensamt har ansvar för den regionala kollektivtrafiken, om inte regionen och länets kommuner kommer överens om att dela ansvaret. I Gotlands län är det kommunen som har ansvaret.

Den regionala kollektivtrafikmyndigheten i de län där det råder ett gemensamt ansvar ska organiseras som ett kommunalförbund. Detsamma gäller i de län där kommunerna ensamma bär ansvaret för den regionala kollektivtrafiken. De ansvariga kan även komma överens om att organisera den regionala myndigheten som en gemensam nämnd i stället för som ett kommunalförbund.

Regeringen anförde i förarbetena bl.a. att samverkan med andra strategiska utvecklingsbeslut, exempelvis med kommunernas bebyggelseplanering, regional utveckling, miljöförbättrande åtgärder, åtgärder som minskar utanförskap och transportinfrastrukturinvesteringar, kan öka genom att organisera kollektivtrafiken i politiska organ.⁹²

⁹¹ Mer om detta se bl.a. prop. 1985/86:1 s. 189 f. och 664 f.

⁹² Prop. 2009/10:200 s. 75.

Gemensam nämnd

Fullmäktige får besluta att en nämnd ska vara gemensam med en annan kommun eller en annan region. En gemensam nämnd tillsätts i någon av de samverkande kommunerna eller regionerna och ingår i denna kommuns eller regions organisation. Ledamöter och ersättare väljs av fullmäktige i de samverkande kommunerna och regionerna. Var och en av de samverkande kommunerna och regionerna ska vara representerade i den gemensamma nämnden med minst en ledamot och en ersättare.

Gemensam nämnd är en mindre långtgående form av samverkan. Enligt förarbetena till nuvarande kommunallag behåller alla samverkande parter i en gemensam nämnd ett reellt politiskt inflytande över den verksamhet som nämnden ansvarar för. Den gemensamma nämnden blir en egen myndighet liksom övriga nämnder men inte någon ny juridisk person. Nämnden ansvarar gentemot respektive huvudman för den verksamhet och de uppgifter som denne lägger på nämnden. Revision och ansvarsutkrävande är en fråga för den huvudman som lämnat över den berörda verksamheten till nämnden. I övrigt får frågan om relationen till huvudmännen regleras i en överenskommelse mellan de samverkande kommunerna och regionerna.⁹³

Kravet utgör en godtagbar inskränkning i den kommunala självstyrelsen

Krav på samverkansregionerna att bilda antingen kommunalförbund eller gemensam nämnd innebär en inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Givet att samverkansregionerna förväntats skapa effektiva beslutsprocesser på egen hand och att mindre ingripande åtgärder redan har prövats i samband med reformeringen av den högspecialiserade vården som beskrivits ovan, anser utredningen att inskränningen är godtagbar. Den gemensamma nämndens alternativt kommunalförbundets uppgifter regleras inte heller. Utredningens förslag innebär att regionerna inom en samverkansregion själva får välja mellan att bilda en gemensam nämnd eller ett kommunalförbund, med hänsyn till att kravet inte ska vara mer ingripande än nödvändigt. Kommunalförbund respektive gemensam nämnd har olika fördelar och nackdelar och valmöjligheten gör det möjligt för regionerna

⁹³ Prop. 2016/17:171 s. 410 f.

att välja den form som passar varje samverkansregion bäst.⁹⁴ Slutligen noterar utredningen ovan att en liknande skyldighet finns i kollektivtrafiklagen. Denna typ av inskränkning av den kommunala självstyrelsen är med andra ord ingen ny företeelse.

Ikraftträdande

Den föreslagna ändringen i hälso- och sjukvårdslagen bör träda i kraft så snart som möjligt, vilket utredningen bedömer är den 1 januari 2026. Detta bör ge regionerna tillräckligt med tid att ställa om sina samarbetsformer och anpassa organisationsformen till kravet i lagen. För det fall regionerna väljer att samarbeta i ett kommunalförbund ska en förbundsordning tas fram, vars innehåll medlemmarna ska vara överens om. Förbundsordningen ska antas av förbundsmedlemmarnas fullmäktige. För det fall regionerna väljer att bilda en gemensam nämnd ska medlemmarna komma överens om i vilken av medlemmarnas organisation som den gemensamma nämnden ska ingå. Avtal om gemensamma nämnden ska tas fram, liksom ett reglemente som samtliga medlemmar kan godkänna.

12.4 Ökad insyn i SKR:s verksamhet

12.4.1 Behovet av insyn

Utredningens bedömning: Det finns ett behov av ökad insyn i SKR:s verksamhet.

Utredningens genomgång visar att SKR har kommit att inta en mycket viktig roll i offentlig verksamhet och svarar för en ansevärd mängd offentliga förvaltningsuppgifter. Som utredningen beskrivit ovan har organisationen fått en närmast myndighetsliknande roll. Även omfattningen av de medel som tilldelas SKR förstärker denna bild. Trots detta saknas möjligheter till insyn i organisationens verksamhet. Offentlighetsprincipen gäller inte för SKR, även om den gäller för dess medlemmar. Utredningen menar att det med rollen SKR fått också följer ett behov av transparens för att kunna följa upp och

⁹⁴ Fördelar och nackdelar med kommunalförbund respektive gemensam nämnd beskrivs i Statskontoret (2023) Hand i hand – en analys av kommunal samverkan, 2023:5.

granska hur de offentliga åtagandena bedrivs och hur statliga medel används. Insyn och transparens utgör viktiga demokratiska värden, för vilka det råder ett tydligt underskott när det kommer till SKR.⁹⁵

Utredningen har bl.a. i avsnitt 12.2.4 argumenterat för att minska omfattningen av överenskommelser mellan staten och SKR, och förespråkat att offentliga förvaltningsuppgifter i stället bör uppdras åt statliga myndigheter. Utredningen bedömer att behovet av ökad insyn i SKR:s verksamhet kvarstår även om regeringen väljer att gå vidare med utredningens förslag. Detta motiveras av att SKR har andra viktiga offentliga åtaganden även utanför den verksamhet som regleras av överenskommelserna. Som framgår av avsnitt 9.4 får SKR ofta en viktig roll som samarbetspart i olika myndigheters regeringsuppdrag och deltar i olika råd och dialogforum.

Därtill kan framhållas att SKR har som ändamål att vara en aktiv bevakare av sina medlemmars intressen. Med hänsyn till SKR:s medlemskrets rör det sig om bevakning av allmänna intressen. I stor utsträckning handlar det dessutom om att tillvarata dessa intressen i förhållande till staten, som också företräder allmänna intressen. SKR:s intressebevakande verksamhet bedrivs således till stor del inom det allmännas sfär och rör offentliga angelägenheter.

Vidare har SKR som ändamål att bidra till utvecklingen av medlemmarnas verksamhet, dvs. verksamhet inom det allmänna. SKR ska också främja och utveckla interkommunal samverkan, dvs. samverkan inom det allmänna. Det framstår enligt utredningen som uppenbart att allmänheten därför har ett starkt intresse av att beredas insyn i SKR:s verksamhet.

Att låta SKR själv avgöra vilka uppgifter som ska lämnas ut till allmänhet, journalister m.fl. kan enligt utredningen inte garantera den insyn och uppföljning som krävs.

12.4.2 Offentlighetsprincipen och privaträttsliga organ

Offentlighetsprincipen innebär att allmänheten och massmedierna ska ha insyn i det allmännas angelägenheter. Offentlighetsprincipen kommer till uttryck på olika sätt, exempelvis genom yttrande- och meddelarfrihet för tjänstemän, genom domstolsoffentlighet och ge-

⁹⁵ Stokstad och Wenander (2023) *By-passing the National Level? Municipalities as Legal Actors in Multi-Level Governance in Norway and Sweden*, s. 137 och 148.

nom offentlighet vid beslutande församlingars sammanträden. När det mer allmänt talas om offentlighetsprincipen åsyftas dock i första hand reglerna om allmänna handlingars offentlighet.

Bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen, nedan TF. Rätten att ta del av allmänna handlingar får enligt TF begränsas endast när det är påkallat med hänsyn till vissa särskilt uppräknade intressen, bl.a. det allmännas ekonomiska intresse och skyddet för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Begränsningar ska anges noga i bestämmelser i särskild lag eller i annan lag vartill den särskilda lagen hänvisar. Den särskilda lagen är offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), nedan OSL.

Bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet gäller inte för enskilda rättssubjekt. Inte heller blir ett privaträttsligt subjekt att betraktas som myndighet av den anledningen att det anförtrots offentliga förvaltningsuppgifter.

OSL innehåller emellertid bestämmelser som i viss mån utsträcker tillämpningen av offentlighetsprincipen utöver vad som följer av TF. Det handlar om handlingar hos vissa juridiska personer som tagit över vården av kommunala angelägenheter och i vilka kommuner, regioner och kommunalförbund – antingen var för sig eller tillsammans – utövar ett rättsligt bestämmande inflytande (se 2 kap. 3 § TF). Därutöver ska vissa privaträttsliga organ, som anges i en särskild bilaga till OSL, i hela eller delar av sin verksamhet, tillämpa bestämmelserna i TF om allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar (se 2 kap. 4 § TF).

De i bilagan angivna organen ska vid tillämpningen av OSL jämföras med myndigheter. Utmärkande för de organ som ursprungligen omfattades var att de för det allmännas (statens) räkning fullgjorde förvaltningsuppgifter som innefattade myndighetsutövning mot enskilda.⁹⁶ Bilagan har därefter återkommande kompletterats så att den numera omfattar betydligt flera organ än vad den gjorde inledningsvis. Det område som omfattas är numera inte alltid inskränkt till sådant som innebär myndighetsutövning utan all verksamhet hos

⁹⁶ Ordningen med bilagan till OSL infördes 1989. I motiven angavs att utgångspunkten var att offentlighetsprincipen borde ”gälla i allmänna angelägenheter, oavsett om dessa handhas av myndigheter eller enskilda”, prop. 1986/87:151 s. 149. En principiell diskussion om principens utsträckning fördes som till stor del kretsade kring hur man kunde avgöra när en angelägenhet som handhas av ett enskilt organ skulle anses vara allmän till sin karaktär. Slutsatsen blev att utvidgningen av offentlighetsprincipen skulle inriktas på de organ som det framstod som mest angeläget att reglera från offentlighetssynpunkt, nämligen sådana som ägnade sig åt myndighetsutövning.

ett organ kan omfattas. Som exempel på fristående organ kan nämnas arbetslöshetskassor (prövning av ärenden om arbetslöshetsersättning och av ärenden om medlemsavgift för arbetslös medlem), Notarius publicus (all verksamhet), Handelshögskolan i Stockholm (statligt stöd i form av utbildningsbidrag för doktorander), Chalmers tekniska högskola AB (all verksamhet) och Internationella Handelshögskolan i Jönköping AB (all verksamhet).

En konsekvens av att vissa privaträttsliga organ ska omfattas av TF och jämföras med myndigheter vid tillämpning av OSL är att dessa har en skyldighet att på begäran lämna ut allmänna offentliga handlingar till allmänheten. De omfattas också av upplysningsskyldigheten i 6 kap. 4 § OSL, dvs. att på begäran av en enskild lämna uppgifter ur allmänna handlingar som förvaras hos dem. Även bestämmelser om registrering ska följas för handlingar som inkommer till eller upprättas hos dessa enskilda rättssubjekt. Ytterligare konsekvenser är bl.a. att organen vid tillämpningen av OSL står under JO:s och JK:s granskning, att organets beslut att inte lämna ut en handling kan överklagas till förvaltningsdomstol och att företrädare för organen kan ådra sig ansvar för tjänstefel (20 kap. 1 § brottsbalken, BrB) eller brott mot tystnadsplikt (20 kap. 3 § BrB).

12.4.3 Handlingsoffentlighet bör gälla hos SKR men den närmare regleringen behöver utredas

Utredningens bedömning: Det som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter ska i tillämpliga delar gälla handlingar hos SKR.

Utredningens förslag: Införande av handlingsoffentlighet i SKR:s verksamhet bör utredas i särskild ordning.

Utredningen bedömer som framgår i avsnitt 12.4.1 att det finns skäl och möjlighet att göra offentlighetsprincipen, och därmed handlingsoffentligheten, gällande för SKR. Handlingar hos SKR skulle i tillämpliga delar genom ett tillägg i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen omfattas av vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter. Utredningen

bedömer inte att det finns skäl att inskränka allmänhetens möjligheter till insyn endast till vissa delar av SKR:s verksamhet.⁹⁷

Frågan om offentlighetsprincipens räckvidd i förhållande till SKR har i förbigående behandlats i tidigare utredningar. Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommitténs noterade på 1970-talet att uppgifter i betydande utsträckning lagts över på Svenska Kommunförbundets och Landstingsförbundets verksamhet ”som trots att de har kommuner [...] till huvudmän anses falla utanför myndighetsbegreppet”, men kom inte att behandla frågan om offentlighetsprincipens tillämpning i sak.⁹⁸ Kommunalföretagskommittén hade under 1980-talet i uppdrag dels att genomföra en allmän översyn de kommunala företagens rättsliga ställning, dels utreda i vilken utsträckning det var möjligt och lämpligt att göra offentlighetsprincipen tillämplig utanför det traditionella myndighetsområdet men kom slutligen inte att behandla frågan.⁹⁹ Under 2000-talet har Offentlighets- och sekretesskommittén, utan att lämna något förslag i frågan, uttalat att tiden är mogen att överväga om offentlighetsprincipen generellt ”borde tillämpas beträffande ideella föreningar. Föreningar som i så fall skulle kunna omfattas är t.ex. Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet ...”.¹⁰⁰ Det sagda illustrerar att frågan förvisso inte är alldeles ny, men att det saknas tidigare bedömningar och förslag att förhålla sig till.

Införandet av offentlighetsprincipen innebär att ett antal krav ställs på SKR. Organisationen har bl.a. att avgöra om en handling som inkommit eller upprättats är allmän och om den ska registreras. Allmänna handlingar som inte registreras ska hållas ordnade (utöver fall då det är av ringa betydelse för verksamheten). Allmänhetens rätt att begära ut allmänna handlingar ställer också krav på tillgänglighet och skyndsam handläggning. Arkiveringskrav gäller också för de handlingar som inte kan gallras. Det innebär emellertid inte att alla upp-

⁹⁷ Den sekretessrättsliga regleringen av Arbetsgivarverket kan tjäna som ledning för fortsatta överväganden vad gäller SKR:s roll som arbetsgivarorganisation.

⁹⁸ SOU 1975:22 s. 131 f.

⁹⁹ Kommitténs första uppdrag redovisades (delvis) i delbetänkanden. Frågan om offentlighetsprincipen avseende de kommunala intresseföreningarna bedömdes av kommittén falla utanför utredningsuppdraget. Definitionsmässigt skulle den i delbetänkandet föreslagna regleringen av s.k. mellankommunala företag till sin lydelse dock, i och för sig, komma att omfatta också intresseföreningarna. Ett undantag för dessa föreslogs därför. Av andra skäl kom undantagsbestämmelsen slutligen inte att återkomma i kommitténs slutbetänkande. Se Ds C 1983:6 s. 18, 64 och SOU 1983:61 s. 32 ff.

¹⁰⁰ SOU 2004:75 s. 114. Kommittén uttalade vidare att de frågeställningar som aktualiseras måste övervägas i ett annat sammanhang.

gifter inom verksamheten blir offentliga. OSL innehåller också materiella sekretessbestämmelser och regler om överföring av sekretess.

Utredningen skulle kunna lämna författningsförslag som innebär att SKR ska omfattas av tryckfrihetsförordningens bestämmelser om rätt att ta del av allmänna handlingar. Utredningen bedömer emellertid att det inom ramen för denna utredning inte är möjligt att i den utsträckning som krävs göra de närmare bedömningar av i vilken mån det krävs ändringar eller tillägg till de materiella sekretessbestämmelserna och reglerna om överföring av sekretess. Dessa frågor bör lämpligen hanteras i ett sammanhang. Utredningen föreslår därför att dessa frågor bör utredas i särskild ordning.

13 Överläggningar mellan regeringen och kommunsektorn

I detta kapitel analyserar utredningen hur den nuvarande ordningen för samråd med kommunerna uppfyller självstyrelsekonventionens krav samt redogör för de utvärderingar som gjorts av Sveriges tillämpning av konventionen. Utredningen beskriver vidare samrådsförfarandena i de nordiska grannländerna och redogör för tidigare förslag och önskemål om samråd i Sverige. Slutligen föreslås en formaliserad ordning för överläggningar mellan regeringen och kommunsektorn.

13.1 Samverkan och samråd på regeringsnivå

I den svenska förvaltningsmodellen med flernivådemokrati och flernivåförvaltning, som utmärks av kommunal självstyrelse, ställs särskilda krav på samverkan. Eftersom en betydande del av den offentliga förvaltningen utförs på kommunal och regional nivå, berör den kommunala sektorn alla invånare direkt och har stor betydelse för ekonomi och utveckling i hela landet. Regeringen måste i sin politik och i sin styrning av förvaltningen ta hänsyn till detta och har det yttersta ansvaret för att förutsättningarna för kommunsektorns arbete finns på plats. Det gäller allt ifrån ekonomiska förutsättningar till lagstiftning och infrastruktur av nationell betydelse.

Kommunsektorns agerande och inflytande i samverkan kanaliseras i dag i stor utsträckning genom SKR. Hur omfattande SKR:s inflytande är och vilka former det tar sig har diskuterats i kapitel 12 och utredningen har redovisat rekommendationer och förslag kring SKR:s roll i samverkan. Utredningens bedömning är att det ytterst är en fråga om demokratins funktionssätt, när regeringen utformar styrningen av riket och samverkan med kommunsektorn med avvägningar som utgår från värdet av kommunal självstyrelse. I förlängningen är det

fråga om hur den offentliga förvaltningen ska utformas effektivt och rättsenligt genom aktörerna på de olika nivåerna och i samverkan mellan nivåerna.

Mot den bakgrunden finns det anledning att åter ta upp frågan om hur överläggningar mellan staten och kommunsektorn utformas från regeringsnivån i enlighet med regeringens yttersta ansvar för den offentliga verksamheten. SKR:s roll i detta sammanhang är långt ifrån given och kommunal självstyrelse innebär inte att kommuner och regioner samlat ska påverka statens styrning. Men som de offentliga uppgifterna fördelas på fler nivåer i dag är det ofrånkomligt att omfattande kontakter och samordning behövs, och den samverkan som äger rum måste bygga på effektiva kontaktvägar.

Det samråd på regeringsnivå som förekommer i dag har redovisats i tidigare kapitel. Nedan kommer utredningen behandla självstyrelsekonventionens samrådskrav, ordningen i Finland, Norge och Danmark samt tidigare förslag om att formalisera den svenska ordningen för överläggningar med kommunsektorn. Därefter redovisas den modell för samråd som presenterats av SKR. Utredningen analyserar efter dessa avsnitt hur den nuvarande svenska ordningen gestaltar sig och argumenterar för en mer formaliserad ordning.

13.2 Självstyrelsekonventionens samrådskrav

Utredningens bedömning: Den nuvarande ordningen för samråd med kommunerna uppfyller i och för sig självstyrelsekonventionens krav.

Utredningens bedömning av ett eventuellt behov av nya former för samverkan ska göras särskilt mot bakgrund av den kommunala självstyrelsen. Artikel 4.6 i självstyrelsekonventionen föreskriver att kommunerna, i den mån det är möjligt, ska rådfrågas i god tid och på lämpligt sätt i planerings- och beslutsprocessen vad gäller alla frågor som direkt berör dem. Artikeln kommenteras i den förklarande rapport som bifogas konventionen. Där anges att

sättet och tidpunkten för samråd bör väljas så att kommunerna får en reell möjlighet att utöva inflytande. Samtidigt medges att exceptionella omständigheter kan åsidosätta kravet på samråd, i synnerhet i brådska fall. Samråd skall äga rum direkt med berörda kommuner eller, där flera kommuner berörs, indirekt via deras sammanslutningar.

Som angivits i kapitel 4 bedömde regeringen vid ratificeringen av självstyrelsekonventionen att det svenska rättssystemet uppfyllde samtliga konventionskrav. Angående samrådskravet hänvisade regeringen till att ”den svenska förvaltningstraditionen [...] sedan länge bygger på en ordning där kommunerna ges tillfälle att yttra sig i alla frågor som direkt berör dem”.¹ Några rättsliga anpassningar ansågs således inte krävas.

Regeringens bedömning gjordes mot bakgrund av rättsläget under sent 1980-tal. Sedan dess har det rättsliga skyddet för den kommunala självstyrelsen i flera avseenden stärkts, bland annat genom att regeringsformen numera uttryckligen anger att remissförfarandet omfattar kommunerna. Nämnas kan dock att det vid tiden för regeringens bedömning och fram till mitten av 1990-talet, fanns en ordning för återkommande överläggningar kring mer övergripande frågor mellan staten och kommunerna i den så kallade stat-kommunberedningen. Denna beredning saknar direkt motsvarighet i dag. Inget tyder dock på att regeringen skulle ha fäst särskild vikt vid existensen av denna beredning för slutsatsen att svensk rätt uppfyllde konventionskraven avseende samråd.

Utredningen bedömer att svensk rätt alltså uppfyller konventionskraven i förhållande till samrådet mellan staten och kommunsektorn. Några åtgärder är därför inte påkallade i direkt anledning av Sveriges rättsliga åtaganden enligt konventionen.

13.3 Kongressens synpunkter på förhållandena i Sverige

Kongressen som övervakar självstyrelsekonventionens tillämpning har utvärderat Sveriges tillämpning av konventionen vid tre tillfällen, 2005, 2013 och 2022. Ingen kritik av hur Sverige uppfyllde samrådskravet framfördes 2005. Tvärt om framhöll kongressen att flera av konventionens nyckelbestämmelser hade motsvarigheter i svensk lagstiftning, häribland samrådsartikeln.² Efter utvärderingen 2013 påpekade kongressen dock ett behov av förbättring i det svenska samråds-

¹ Angående självstyrelsekonventionens särskilda samrådskrav rörande indelningsändringar och tilldelning av omfördelade resurser enligt artikel 5 och 9.6, hänvisade regeringen till ”det svenska systemet för kommunernas ekonomi” och lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och regioner, se prop. 1988/89:119 s. 4 f.

² Explanatory Memorandum and Recommendation 163 on Local and regional democracy in Sweden, CG(12)7, 2005, punkt 9.

förfarandet.³ Efter den tredje och senaste utvärderingen 2022 uttalade kongressen att Sverige inte uppfyllde samrådskravet. Kongressen noterade bl.a. bristen på ”systematic formal consultation procedures on all matters that concern subnational authorities, that would be in line with the requirements of the Charter and relevant Congress resolutions and recommendations”.⁴

Kongressen har även under 2010-talet lyft betydelsen av samråd i flera tematiska resolutioner och rekommendationer.⁵ År 2012 riktades bl.a. en uppmaning till de nationella kommunala intresseorganisationerna att ”lobby their national [...] governments, where they do not yet apply the relevant articles ..., to review their commitments with a view to extending their implementation of the charter to cover all the articles concerning consultation.”⁶ År 2014 antog kongressen en strategi rörande rätten till samråd.⁷ Riktlinjer för hur samrådet ska utformas antogs därefter, 2018, av kongressen.⁸ Dessa ska användas som ett referensdokument vid kongressens granskningar av medlemsländer samt också som verktyg i dialogen med de olika regeringarna i syfte att få tillstånd en förbättrad konsultationsprocess. Riktlinjerna tar upp frågor om lämplig institutionell miljö för samrådsförfarandet samt de nationella kommunala sammanslutningarnas roll i detta m.m.

Den kritik som kongressen framfört i de två senaste bedömningarna av Sverige tappar, enligt utredningens bedömning, tyngd mot bakgrund av den inte lyftes efter första granskningen. Detta utan att rättsläget förändrats i något relevant avseende.⁹

³ Explanatory Memorandum and Recommendation 357 on local and regional democracy in Sweden, CG(26)12FINAL, 2014, punkt 75–76.

⁴ Explanatory Memorandum and Recommendation 485 on Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Sweden, CG(2022)43-12FINAL, 2022, punkt 4 b.

⁵ Nämnas kan också att kongressen redan 2005 riktade en första särskild uppmaning till 20 medlemsländer (häribland Sverige) att införa särskild lagstiftning med allmän samrådskyldighet. Se Recommendation 171 (2005) on consultation of local authorities: implementation of the European Charter of Local Self-Government (Articles 4.6, 5, 9.6 and 10), CPL(12)5, 2005, punkt 20 a.

⁶ Resolution 347 the Right of local authorities to be consulted by other levels of government, CG(23)11, 2012, punkt 4 b i. Rapporteur var Britt-Marie Lövgren.

⁷ Resolution 368 Strategy on the right of local authorities to be consulted by other levels of government, CG(26)9FINAL, 2014. Rapporteur var Anders Knappe.

⁸ Resolution 437 the Consultation of local authorities by higher levels of government, CG35(2018)20, 2018. Rapporteur var Anders Knappe.

⁹ Se dock Madell och Lidström (2024) Sveriges anpassning till Europakonventionen om kommunal självstyrelse, s. 73, som i sin analys av Sveriges anpassning till självstyrelsekonventionen konstaterar att det ”fortfarande [saknas] ett tydligt samrådssystem mellan staten och kommunerna och en formaliserad möjlighet till kommunalt inflytande i samband med framtagnandet av lagstiftning med en direkt påverkan på den kommunala självstyrelsen”.

De riktlinjer om samråd som kongressens beslutat framstår enligt utredningens bedömning i delar som långtgående och saknar direkt stöd i konventionstexten.¹⁰ Kongressen förespråkar en långtgående institutionalisering av samrådsförfarandet i vilken de nationella kommunsammanslutningarna ska fylla en framträdande funktion.

13.4 Ordningen i de nordiska grannländerna

Finland

Ett s.k. samrådsförfarande mellan staten och kommunsektorn förankrades i förordning redan 1973. Sedan 1990-talet stadgas om samrådsförfarandet i kommunallagen. I lag anges att kommunerna i förfarandet företräds av den registrerade föreningen Finlands Kommunförbund (FK). Staten företräds av ministerierna.¹¹ Lagstiftningsärenden som gäller kommunerna och ärenden om samordningen av statens och kommunernas ekonomi ska alltid behandlas i samrådsförfarande. Också andra ärenden som gäller kommunernas verksamhet, ekonomi och förvaltning omfattas, i den mån dessa är principiellt viktiga och vittsyftande. I praktiken har de ärenden som antingen staten eller kommunsektorn bedömt borde omfattas också tagits upp i samrådsförfarandet.¹²

Samrådsförfarandet genomförs vid beredningen av ett särskilt program för kommunernas ekonomi samt vid annan behandling av ärenden som berör kommunerna i Delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning (Kuthanek).

Programmet för kommunernas ekonomi har till syfte att bedöma läget inom den kommunala ekonomin och kommunernas förutsättningar att ordna basservice i enlighet med budgetramen för den kommunala ekonomin.¹³ Programmet

¹⁰ Exempelvis kan nämnas att sådana gemensamma samrådsplattformar som kan inrättas enligt riktlinjerna ska bestå av lika antal representanter för regeringen och den nationella kommunala sammanslutningen. Generellt har kongressens slutsatser i doktrinen kritiserats för att ibland gå utöver vad som kan härledas från konventionstexten och därmed bortom organets befogenhet. Se Himsworth (2015) *The European Charter of Local Self-Government. A treaty for local democracy*, s. 134 ff.

¹¹ RP 268/2014 rd s. 146.

¹² RP 268/2014 rd s. 146.

¹³ Se t.ex. Finansministeriet (2023) *Kommunekonomiprogrammet 2024–2027. Våren 2023*. Finansministeriets publikationer, 2023:44, s. 13.

ska innehålla en uppskattning av hur väl finansieringen räcker för att fullgöra kommunens uppgifter (finansieringsprincipen). Programmet innehåller en bedömning av förändringarna i kommunernas verksamhetsmiljö, efterfrågan på tjänster och kommunernas uppgifter samt av den kommunala ekonomins utveckling. Den kommunala ekonomin bedöms som en helhet, som en del av den offentliga ekonomin och enligt kommundgruppen. Bedömningen gäller kommunernas lagstadgade och andra uppgifter samt produktiviteten i kommunernas verksamhet.¹⁴

Arbetet med programmet är nära kopplat till statens budgetarbete.¹⁵ Vidare kan noteras att programmet fyller en funktion inom det styr-system för de offentliga finanserna som följer av den s.k. Finanspakten.¹⁶ Enligt finsk rätt ska regeringen göra upp en plan för de offentliga finanserna som ska inkludera vissa finansiella mål, bland annat för särskilda delområden av de offentliga finanserna (häribland den kommunala ekonomin). Beredningen av programmet utgör, i sin tur, en del av beredningen av denna plan.

Programmet bereds av finansministeriet tillsammans med de ministerier som har central betydelse med tanke på kommunens ekonomi och verksamhet. FK deltar. De ekonomiska prognoser och den bedömning av den kommunala ekonomins utveckling som ligger till grund för programmet utarbetas av finansministeriet.¹⁷ Det anges i programmet från våren 2023 att förhandlingarna mellan staten och kommunerna fördes vid delegationen för kommunal ekonomi samt vid dess ekonomisektion.

Delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning är ett permanent förhandlingsorgan, inrättat i anslutning till finansministeriet. Regeringen har i lag bemyndigats att i förordning föreskriva bestämmelser om delegationens närmare uppgifter m.m. I förordningen (596/2015) om delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning anges bl.a. följande.

Delegationen ska bestå av mellan 10 och 14 medlemmar (samt lika många personliga ersättare). Av dessa utser regeringen hälften av medlemmarna så att åtminstone finansministeriet, undervisnings- och kulturministeriet samt social- och hälsovårdsministeriet är företrädare

¹⁴ 3 kap. 12 § tredje stycket kommunallagen (410/2015).

¹⁵ Se 3 kap. 12 § andra och fjärde styckena kommunallagen (410/2015).

¹⁶ Se lag 21.12.2012/869 och förordning 13.2.2014/120. Se också förordning (EU) nr 473/2013 av den 21 maj 2013 om gemensamma bestämmelser för övervakning och bedömning av utkast till budgetplaner och säkerställande av korrigerings av alltför stora underskott i medlemsstater i euroområdet.

¹⁷ 3 kap. 12 § femte stycket kommunallagen (410/2015).

i delegationen. FK utser de övriga medlemmarna. Regeringen utser ordförande och vice ordförande. Mandatperioden är tre år. Delegationen kan tillsätta sektioner för beredning av ärenden och i sekretionerna förordna också personer utanför delegationen. Delegationen har i uppgift att behandla:

1. utvecklingsplaner och lagstiftningsprojekt som gäller kommunernas ekonomi och förvaltning medan planerna och projekten utarbetas,
2. statens budgetförslag till de delar det gäller den kommunala ekonomin,
3. regeringspropositioner som gäller kommunernas ekonomi och förvaltning innan propositionerna behandlas i statsrådet,
4. kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna,
5. andra viktiga ärenden som gäller kommunernas ekonomi och förvaltning.

Förordningen reglerar inte hur ofta delegationen ska sammanträda. Enligt uppgift från finansministeriet hålls sammanträden en gång i månaden och man strävar i praktiken efter att nå enighet i förhandlingarna. Protokoll upprättas över mötena och blir offentliga. I förekommande fall ska det i propositioner anges att ärendet behandlats i delegationen. Samrådsförfarandet resulterar inte i rättsligt bindande avtal mellan staten och kommunsektorn. I förarbetena anges: Enligt grundlagen utövas budgetmakten och den lagstiftande makten av riksdagen, och FK har inte behörighet att sluta bindande avtal för kommunernas räkning då dessa enligt grundlagen åtnjuter självstyrelse.

Finansministeriet gjorde under åren 2020–2022 en större analys av det finska kommunsystemet och statens kommunpolitik. I rapporten uttalas bl.a. följande om samrådsförfarandet.

Regeringspropositioner behandlas i delegationen efter remissförfarandet, dvs. i så färdig form som möjligt, innan de behandlas i statsrådet. Det har ansetts bra att delegationen behandlar ett förslag där bland annat konsekvensbedömningen har kompletterats utifrån remissvaren. Å andra sidan kan det var svårt att faktiskt påverka en proposition i det skede då delegationen behandlar den på grund av de strama tidtabellerna för propositionerna. En utmaning med samrådsförfarandet har också ansetts vara hur verksamheten kunde fås mer övergripande på statsrådsnivå, dvs.

hur man ska få in horisontalitet och samordning i verksamheten i stället för sektortänkande.¹⁸

Enligt uppgift till utredningen önskar finansministeriet vidare utveckla samrådsprocessen så att behandlingen av ett visst ärende tar hänsyn till ärendets betydelse. I dagsläget uppfattas situationen vara sådan att ingen differentiering görs mellan stora och små ärenden.

Norge

Den norska modellen med en s.k. konsultationsordning för regeringen och Kommunernas Sentralforbund (KS) är inte författningsreglerad utan avtalades mellan parterna 2001 och utgör sedan dess praxis. Fokus ligger på diskussion om de ekonomiska ramarna för kommunsektorn. Systemet har fortlöpande utvecklats av parterna.¹⁹

Konsultationsordningen består av flera olika årligen återkommande möten. Huvudtemat för det första mötet är ramarna för kommunernas ekonomi och det brukar därför hållas i anslutning till regeringens första behandling av kommande års statsbudget. Ett andra möte hålls inför att den s.k. kommunpropositionen läggs fram. Ny information om den ekonomiska situationen i kommunsektorn tas upp liksom teman som berör flera olika fackdepartement. Kommunministern och finansministern (ibland företrädd av en statssekreterare) leder mötena.

Departementet svarar för att ta fram en detaljerad arbetsplan med tidpunkter för mötena etc. Ett sekretariat med representanter från berörda departement och KS utför ytterligare förberedande arbete.

En tredje typ av mer informella möten hålls mellan KS och enskilda fackdepartement. Genom samrådsordningen kan KS och ett eller flera departement ingå politiska överenskommelser på utvalda områden.

Samverkan i konsultationsordningen resulterar inte i rättsligt bindande överenskommelser eller beslut. Kortfattade protokoll samt s.k. möteshandlingar offentliggörs.

¹⁸ Finansministeriet (2022) Kommunpolitiken vid en vändpunkt? Stärkande av kommunernas verksamhetsförutsättningar och kommunpolitikens framtidsscenarier. Finansministeriets publikationer, 2022:19, s. 71.

¹⁹ Två betydelsefulla förändringar har skett sedan 2007. KS har involverats i arbetet med att beräkna kostnaderna för politiska reformer som har ekonomiska konsekvenser för kommunsektorn. Även arbetet med att ingå s.k. bilaterala samarbetsavtal mellan staten och KS inom enskilda verksamhetssektorer har integrerats i konsultationsordningen.

Danmark

I Danmark finns sedan slutet av 1970-talet ett etablerat samarbete mellan staten och kommunsektorn med mycket nära koppling till budgetprocessen i både stat och kommuner och regioner, det s.k. budget-samarbejdet eller aftalesystemet. Tyngdpunkten i samarbetet är de årliga s.k. ekonomiavtalen som ingås mellan regeringen och Kommunernes Landsforening (KL) respektive Danmarks Regioner (DR). Avtalet innehåller ett överenskommet utgiftstak för kommunsektorn samt en beräkning av statsbidraget (bloktilskud) som används i arbetet med statsbudgeten och statens beslut om statsbidrag till kommuner och regioner. Avtalens karaktär har beskrivits som ett politiskt avtal och anses inte vara rättsligt bindande. Hänvisning till avtalen förekommer dock i central lagstiftning.²⁰

Vidare föreligger ett s.k. sanktionssystem som kompletterar avtals-samarbetet om kommunernas och regionernas ekonomier. Sanktionerna består av både individuella och kollektiva minskningar av statsbidraget till kommunerna respektive regionerna vid överskridande av utgifts- och skattetak.

Tillämpningen av motsvarigheten till finansieringsprincipen är skild från budgetsamarbejdet men också föremål för förhandlingar mellan staten och kommunsektorn.²¹

lakttagelser utifrån regleringen i Norden

Försiktighet beträffande vilka slutsatser man kan dra av systemen för dialog och överläggningar i övriga Norden är påkallad. Såväl den statliga förvaltningsorganisationen som stat-kommunrelationen i de olika länderna skiljer sig från svenska förhållanden. Det ska särskilt märkas att staten i de övriga nordiska länderna utövar en mer långtgående kontroll över den kommunala sektorn när det kommer till ekonomi och finansiering än i Sverige, exempelvis genom fastställande av utgiftsramar och skattetak.²² Som i Sverige är de finska kommunernas beskattningsrätt grundlagsskyddad och skattenivån varierar från kom-

²⁰ I budgetlov anges att finansministern ska fastställa ett utgiftstak för bl.a. kommunerna och regionerna samt att dessa utgiftstak ska utgöra ramarna för ekonomiavtalen ("Finansministeren lægger [...] nævnte udgiftslofter [...] som rammer for aftalerne med kommuner og regioner om disses økonomi m.v." § 7 andra stycket budgetlov).

²¹ Se VEJ nr 63 af 09/10/2007, 3.2.

²² Se t.ex. Sletnes m.fl. (2013) Kommunelovene i Norden. En kartlegging og sammenligning, s. 514.

mun till kommun. Vårdsområdena, som är självstyrelseorgan med omfattande uppgifter inom social- och hälsovård samt räddningstjänst, saknar dock beskattningsrätt. De danska kommunerna är formellt fria att avgöra inkomstkattennivån. Handlingsutrymmet är dock i praktiken begränsat, eftersom statsbidragen kan reduceras om kommunerna lägger sig på en för hög nivå. För de norska kommunerna finns ett skattetak. Även om samtliga nordiska kommuner är medlemmar i de respektive intresseorganisationerna, skiljer sig deras roller delvis från den SKR har i Sverige. Den finska motsvarigheten till SKR är exempelvis inte någon arbetsgivarorganisation.²³ Inte alla kommuner i Norge deltar i intresseorganisationens arbete som arbetsgivarorganisation. Detta kan ha implikationer för vilka former och ämnen som bör aktualiseras för svenskt vidkommande. I jämförelse med den svenska ordningen uppvisar systemen dock, om än sinsemellan olika, mer formaliserade system för dialog med regeringen. Andra iakttagelser är att samråden till sitt innehåll har fokus på ekonomiska och finansiella frågor samt att överläggningar mellan staten och kommunsektorn synes ske även utanför ramarna för de mer ordnade samrådssystem som här skisserats.

13.5 Tidigare förslag om samråd

Tanken på att ge stadga åt statens strategiska, generella, samråd med kommunsektorn har varit föremål för tidigare förslag och överväganden.

Ansvarskommittén

Ansvarskommittén föreslog i sitt slutbetänkande²⁴ en fastlagd ordning för samråd mellan staten och kommunerna. Ämnesmässigt skulle ordningen omfatta bland annat ekonomiska och andra övergripande förutsättningar för kommunerna att klara sina uppgifter,²⁵ utform-

²³ I Finland finns det offentlighetsrättsliga organet Kommun- och vårdsområdesarbetsgivarerna KT, se lagen (630/2021) om anordnande av intressebevakning för kommunerna och vårdsområdena som arbetsgivare.

²⁴ Se SOU 2007:10 s. 107–118.

²⁵ Inklusive ”frågor om finansiering av uppgifter som staten ålägger de kommunala huvudmännen och konsekvenser när ansvar för uppgifter flyttas från kommuner” samt personalförsörjningssituationen på längre sikt.

ningen av den statliga styrningen samt de resultat som sektorns olika verksamheter utvisar. Enskilda regeringsärenden skulle inte omfattas. Någon rättslig reglering ansågs i och för sig inte behövas men av tydlighetsskäl och för att betona den varaktiga karaktären samt för den demokratiska förankringens skull, föreslogs att regeringen genom förordning skulle meddela närmare föreskrifter om samrådet. För genomförandet föreslogs inrättandet av en delegation för samråd mellan staten och kommunerna i Regeringskansliet. Ledamöterna och ordförande bedömdes bära utses av regeringen och kommunernas ledamöter efter förslag av ”sammanslutning för” kommunerna. Ordförande borde vara ministern för kommunala frågor. Delegationen föreslogs hålla ett angivet minsta antal sammanträden per år med möjlighet att påkalla sammanträden därutöver. Delegationens verksamhet skulle redovisas för riksdagen i regeringens årligen återkommande skrivelse om utvecklingen inom den kommunala sektorn. Den föreslagna ordningen föreslogs utgöra komplement till redan befintliga samrådsförfaranden. Förslaget skulle ”på intet sätt [ge] den kommunala sektorn någon vetorätt i förhållande till regeringen eller riksdagen.” Som exempel på områden som kunde utgöra naturliga återkommande teman för överläggningarna nämndes följande:

- Principiellt viktiga frågor som rör kommunernas och landstingens ekonomiska förutsättningar och ekonomiska resultat samt den samhällsekonomiska utvecklingen.
- Frågor om finansiering av uppgifter som staten ålägger de kommunala huvudmännen och konsekvenser när ansvar för uppgifter flyttas från kommuner.
- Utvecklingen när det gäller horisontella mål såsom jämställdhet, integration eller hållbar utveckling, och den kommunala sektorns bidrag till att målen nås.
- De långsiktiga förutsättningarna för den offentliga sektorns utveckling inklusive personalförsörjningssituationen på längre sikt.
- Frågor med anknytning till EU:s påverkan på kommunsektorn.
- Frågor om uppföljning och utvärdering.

Ansvarskommitténs förslag remissbehandlades och bland de närmare 300 instanser som uttalade en tydlig uppfattning i denna fråga ställde sig omkring 90 procent eller fler huvudsakligen positiva.²⁶ Detta gällde såväl svar från kommunsektorn som statliga förvaltningsmyndigheter (inklusive länsstyrelserna) och övriga instanser.

Ansvarskommitténs förslag ledde inte till någon reglering. I 2010 års förvaltningspolitiska proposition uttalade regeringen bland annat följande.

[I] motsats till kommittén [anser regeringen], att de samrådsformer som finns i dag är tillräckliga även om det givetvis finns möjligheter till förbättringar. I dag sker informella samråd innan regeringen lägger fram förslag till riksdagen. Det finns inarbetade former för EU-arbetet inom Regeringskansliet och hur detta ska involvera den kommunala nivån. Genom utredningsväsendet och remissförfarandet har kommuner och landsting goda möjligheter att påverka och lämna synpunkter på olika förslag. Det är viktigt med en flexibilitet i samrådsprocesserna för att kunna möta olika behov av dialog.²⁷

Grundlagsutredningen

En expertgrupp knuten till Grundlagsutredningen föreslog i sin slutrapport om den kommunala självstyrelsen bland annat följande bestämmelse i regeringsformen.

Regeringen skall enligt vad som närmare angives i lag samråda med kommunerna i frågor av betydelse för den kommunala självstyrelsen eller som i övrigt är av betydande vikt för kommunernas ekonomi och verksamhet.²⁸

Expertgruppen tog, avseende en sådan lag om samrådsförfarandet, avstamp i Ansvarskommitténs förordningsskiss men bedömde att denna borde förankras genom en uttrycklig grundlagsbestämmelse. Expertgruppen angav att en lagreglering, utan uttrycklig grundlagsförankring, framstod som mindre väl förenlig med vissa uttalanden i RF:s motiv om att visa återhållsamhet med att reglera beredningen av regeringsärenden.²⁹ Som ytterligare skäl till grundlagsreglering angavs att

²⁶ Kammarrätten i Stockholm, Uppsala universitet och Läkarförbundet intog en mer negativ hållning. Invändningarna gällde att behovet kunde ifrågasättas eller att frågan behövde utredas ytterligare.

²⁷ Prop. 2009/10:175 s. 85.

²⁸ Se SOU 2007:93 s. 90.

²⁹ Se SOU 2007:93 s. 87 och 90. Uttalandena i fråga finns i prop. 1973:90 s. 287–288.

skyldigheter för riksdagen att lagstifta på ett visst område måste ha grundlagsförankring för att binda riksdagen.³⁰

Under hänvisning till att Ansvarskommitténs förslag om samråd var under beredning i Regeringskansliet gick Grundlagsutredningen i sitt slutbetänkande inte närmare in på expertgruppens samrådsförslag. Vid remissbehandlingen återkom dock frågan om samrådet genom att SKR och Skåne läns landsting anförde att det i regeringsformen borde slås fast ”att regeringen i enlighet med vad som föreskrivs i lag ska samråda med kommunerna i frågor av betydelse för den kommunala självstyrelsen eller som i övrigt är av betydande vikt för kommunernas ekonomi och verksamhet”. Även regeringen hänvisade till att frågan var föremål för utredning i Regeringskansliet.³¹

13.6 SKR:s skrivelser om formaliserat samråd

SKR har i skrivelse till regeringen 2016 inkommit med ett förslag till Regeringskansliet om hur ett formaliserat samråd kan utformas. SKR har också för utredningen 2023 presenterat ett förslag.

SKR föreslår inte lagstiftning. I stället föreslås att en gemensamt överenskommen arbetsordning ska tas fram (likt Norges modell). På så sätt kan samråden enligt SKR koncentreras till principiella och övergripande frågor och det blir lättare att justera och utveckla arbetsformerna utifrån gjorda erfarenheter. Angående finansieringsprincipen anges att det föreslagna formaliserade samrådet inte ska ersätta existerande samverkansformer.

En brist anges vara att dagens samråd sker sektorsvis med olika departement vid olika tillfällen utan möjlighet att relatera skilda sektorsperspektiv till helheten samt att dialog övervägande förs av tjänstemän.

Syftet med ett mer formaliserat samråd är enligt SKR att skapa gemensam kunskap om och förståelse för förhållandena inom den kommunala sektorn och att identifiera behov av insatser från såväl staten som kommuner och regioner. Det förhållandet att kommuner och regioner är parter bland andra i lagstiftningskedjan missgynnar enligt SKR sektorns förutsättningar att värna utrymmet för den kommunala självstyrelsen och dess demokratiska värden. SKR menar

³⁰ Se SOU 2007:93 s. 90.

³¹ Prop. 2009/10:80 s. 216.

också att det finns risk att nuvarande samråd blir personbundna och därmed riskerar att ändras i samband med val.

I skrivelsen till utredningen framhålls Norges ordning som en förebild. Den överenskomna ordning som ska tas fram ”bör ha en tydlig koppling till statsbudgetprocessen”. Samrådet bör således behandla långsiktiga, övergripande och principiellt viktiga frågor som rör relationen mellan staten och kommunerna, kommunernas ekonomi och finansiering samt lagstiftning som avser kommunerna.

Samråden ska enligt SKR:s förslag planeras och administreras av en tjänstemannagrupp från Finansdepartementet och SKR. Gemensam dagordning beslutas av berörda ministrar och SKR:s politiska ledning. Underlag tas fram av tjänstemannagruppen som också stämmer av uppgifter om det ekonomiska läget inför samråden, varvid eventuell oenighet blir tydlig i materialet. SKR får ta in synpunkter från sina medlemmar inför respektive samråd. Referat från diskussionerna kan publiceras på respektive aktörs webbplatser. Samrådet ska följa den årliga budgetprocessen. Frågor om tillämpningen av finansieringsprincipen kan enligt SKR:s förslag förekomma både enligt nuvarande ordning i särskilda överläggningar och inom ramen för det föreslagna formaliserade samrådet i mer övergripande diskussioner.

13.7 En formaliserad ordning för överläggningar bör införas

Utredningens bedömning: En formalisering av regeringens överläggningar med kommunsektorn behövs för att skapa goda förutsättningar för ett långsiktigt utbyte av information, kunskap och insikt om samhällsproblem och ekonomiska frågor som rör kommunsektorn.

Utredningens förslag: Regeringens överläggningar med kommunsektorn ska formaliseras. Den formaliserade ordningen ska bestå av regelbundna sammanträden med företrädare för kommunsektorn. En lag om regeringens överläggningar med kommuner och regioner ska införas. Lagen ska innehålla grundläggande bestämmelser om överläggningarna och om en redovisningsskyldighet inför riksdagen. Lagen ska träda i kraft den 1 januari 2026.

Nuvarande ordning är inte helt ändamålsenlig

Utredningens kartläggning har identifierat flera olika samverkansformer av övergripande karaktär mellan regeringen och Regeringskansliet å ena sidan och kommunsektorn å andra. SKR fungerar som representant för kommunsektorn i dialog och överläggningar med regeringen och Regeringskansliet. SKR involveras vidare regelmässigt i beredningen av lagstiftningsärenden som berör kommunsektorn och deltar i kommittéer och andra utredningar. SKR förhandlar och ingår också olika överenskommelser.³² Överläggningar mellan SKR och Regeringskansliet utgör en del av tillämpningen av finansieringsprincipen. Därtill sker löpande underhandskontakter i olika sammanhang.

Det finns således i och för sig ingen brist på kontaktytor. Den befintliga ordningen uppfyller också Sveriges konventionsåtaganden. Svagheten i de befintliga samverkansformerna ligger emellertid i att dessa inte i tillräcklig grad präglas av regelbundenhet, långsiktighet och förutsägbarhet.

Utfallet av samverkan beror i viss grad på vilka individer som deltar och hur väl dessa samarbetar. I någon mån ligger personbundenheten kanske i samverkans natur, men genom brist på struktur och regelbundenhet riskerar denna personbundenhet att accentueras. En fastlagd struktur understryker också vikten av att de resurser, i form av tid och pengar, som avsätts för arbete med samverkan kommer till största möjliga nytta. Utredningen menar därför att en viss formalisering av överläggningarna mellan regeringen och kommunsektorn behövs och att det finns ett behov för riksdagen att informeras om och får inblick i hur regeringens överläggningar med kommunsektorn utformas. En formalisering av överläggningarna mellan regeringen och kommunsektorn innebär att betydelsen av samverkan och regeringens ansvar för samverkan tydliggörs.³³

³² Formerna för samråd skiljer sig åt mellan regeringens olika verksamhetsgrenar. Överenskommelser ingås t.ex. främst på Socialdepartementets område. Utredningens analys och bedömningar rörande dessa behandlas särskilt i avsnitt 12.2.

³³ En fråga som inte alldeles saknar betydelse är den terminologiska. De tidigare förslag som utredningen tagit del av och här redovisat har nyttjat termen samråd. Någon enhetlig terminologi inom Norden finns dock inte. Finsk rätt stadgar samrådsförfarande. I den danska terminologin märks bl.a. termen "samarbejde" och i Norge talas om en "konsultasjonsordning". De nordiska termerna betecknar inte identiska, men i någon mån närliggande rättsliga begrepp. Den svenska översättningen av konventionen talar om att kommunerna ska "rådföras", vilket i de autentiska versionerna motsvaras av "consulted" och "consultées". Enligt utredningens bedömning fångar den gängse betydelsen av "överläggningar" dock väl den ordning som här föreslås.

Det ska betonas att de överläggningar som här föreslås inte ska ersätta de former för dialog som i dag förekommer, både formellt och informellt, och som utredningen har redovisat. Det gäller bland annat dialoger inom särskilda sakområden och överläggningar enligt finansieringsprincipen. Vidare ska understrykas att förslaget inte heller får innebära en inskränkning av regeringens möjligheter och förmåga att styra riket och ta ansvar för sin politik.

Vilka ämnen ska omfattas av överläggningar?

Överläggningarna bör fokusera på långsiktiga, övergripande och principiellt viktiga frågor som rör relationen mellan staten och kommunerna, kommunernas ekonomi och finansiering och lagstiftning som rör kommunerna. Det framstår däremot inte som ändamålsenligt att enskilda lagstiftningsärenden eller förvaltningsbeslut blir föremål för överläggningar.

Enligt regeringsformen bör ingrepp i den kommunala självstyrelsen kunna beslutas endast om de bedöms som proportionerliga. Riksdagen avgör, slutgiltigt, hur proportionalitetsbedömningen ska utfalla. Regeringen har dock ett ansvar att förse riksdagen med underlag för bedömningen. Kommunsektorns deltagande i utredningsväsendet och i remissförfarandet säkerställer enligt utredningens bedömning att beslutsunderlaget blir gott i konkreta lagstiftningsärenden. Genom en direkt dialog vid sammanträden bör också generella utgångspunkter för tolkningen av proportionalitetskravet kunna utvecklas.³⁴

Det sagda uttömmar inte de ämnen som typiskt sätt bör avhandlas. Med den konstruktion av samrådet som här föreslås är det emellertid naturligt att regeringen, i tveksamma fall, avgör om en viss fråga ska lyftas vid samrådet. Självstyrelsekonventionens generella krav på att kommunerna i möjlig mån ska rådfrågas beträffande frågor som direkt berör dem ska då beaktas.

³⁴ En förutsättning härför är naturligtvis att regeringens ståndpunkter inför överläggningarna med kommunsektorn är samordnade.

Kommunsektorn ska företrädas av representanter vid överläggningarna

Regeringens överläggningar med kommunsektorn sker i dag huvudsakligen med SKR som företrädare. Det saknas en offentlig aktör som samlar kommunkollektivet och praktiska hänsyn utesluter att regeringen överlägger med var och en av kommunerna.³⁵ Utredningen bedömer därför att överläggningarna även framgent ska ske indirekt, med företrädare för kommunkollektivet. Följande bör då särskilt beaktas.

Den kommunala självstyrelsen är ett centralt konstitutionellt värde. Kommunernas rätt att rådfrågas i frågor som direkt angår dem är en del av denna princip.

Självstyrelsekonventionen stadgar otvetydigt att kommunernas rätt att tillhöra ett förbund för att skydda och främja sina gemensamma intressen ska erkännas i varje stat. I den förklarande rapporten till självstyrelsekonventionen och i uttalanden från kongressen framhålls den betydelse som nationella intresseorganisationer för kommunsektorn kan spela som företrädare för kommunerna i samrådsförfaranden med staten. Det måste dock understrykas att konventionstexten inte uppställer något krav på att staten ska förhålla sig till ett sådant förbund på något särskilt sätt, ej heller i förhållande till konventionskraven på samråd.

SKR företräder sina medlemmar och värnar den kommunala självstyrelsen. Utredningens kartläggning har belyst att staten ofta använder SKR som intermediär i samverkan med kommunsektorn. Detta vittnar om den höga tilltro staten fäster vid organisationens förmåga att aggregera, och förmedla, information om kommuner och regioner med sinsemellan vitt skilda förutsättningar. SKR framstår ur detta perspektiv som väl lämpade att på aggregerad nivå företräda sina medlemmar och deras behov.

Ett tänkbart alternativ till att låta kommuner och regioner representeras av SKR skulle vara att låta kommunerna i varje län utse representanter för kommunsektorn.³⁶ Detta skulle vara förenat med administrativa kostnader. För att samrådsmötena ska fungera i praktiken måste antalet deltagare vara begränsat. Redan en representant per län

³⁵ Regionerna å andra sidan är inte så många till antalet att en direkt kontaktyta framstår som omedelbart utesluten. Att införa två skilda ordningar för överläggningar, en med kommuner och en med regioner, liksom att i en gemensam ordning låta den ena men inte andra företrädas av representanter, framstår inte som lämpligt. Både kommuner och regioner har exempelvis huvudmannaskapsansvar för hälso- och sjukvård. Behovet av trepartssamverkan är därför påtaglig.

³⁶ Detta har i ett annat sammanhang diskuterats av den nationella samordnaren för effektivare resursutnyttjande inom hälso- och sjukvård.

är väl tilltaget. Det framstår vidare som högst oklart vilken förankring och upplevd legitimitet denna representant skulle åtnjuta i länens kommunkollektiv. Utredningen bedömer också att länsvis utsedda representanter inte skulle kunna antas bidra med information om kommunsektorns förutsättningar generellt eller att bidra till att förmedla det statliga perspektivet hos kommunsektorn. Som ett något bättre alternativ framstår inrättandet av ett obligatoriskt kommunalförbund för att utse representanterna för kommunsektorn. Utifrån ett självstyrelseperspektiv kan dock lämpligheten av att låta staten föreskriva en viss modell för hur kommunerna ska utse sina representanter i överläggningarna ifrågasättas.

Sammantaget bedömer utredningen att både principiella och praktiska skäl motiverar att kommuner och regioner själva ska bestämma vilken eller vilka organisationer som ska företräda dem.

Formerna för samråd

Kärnan i samrådsförfarandet ska vara återkommande sammanträden för överläggningar. En fråga som aktualiseras är då hur ofta överläggningarna ska hållas. Samråden på politisk nivå, då statsråd på Finansdepartementet träffar företrädare för SKR, äger regelmässigt rum två gånger årligen. Utredningen bedömer att det är en lämplig utgångspunkt också för de formaliserade överläggningarna att ha minst två sammanträden per år.

Det kan antas att finansiella frågor får en framskjuten roll i samrådet. En koppling mellan sammanträdena och regeringens budgetarbete innebär inte att budgetarbetet, i den del det avser den kommunala sektorn, ska förhandlas eller utarbetas inom ramen för överläggningar. Kommunsektorn kan genom den föreslagna ordningen aldrig tillerkännas någon vetorätt, vare sig i finansiella eller övriga frågor.

De ämnen som ska behandlas vid sammanträdena har direkt bäring på vilka som bör närvara från regeringssidan. Ofta finns troligen anledning att företrädare för den politiska ledningen vid flera olika departement deltar. Det framstår dock som naturligt att sammanträdena ska ledas av en företrädare för det departement som ansvarar för frågan om statens relation till kommunerna. Sammanträdesprotokoll ska föras för att tillgodose behovet av information och insyn. Av protokollet ska framgå tid, plats, dagordning och närvarande personer.

En ny lag om överläggningar

Behovet av en lagreglering

Som framgått ovan kan det finnas olika sätt att säkerställa att överläggningar mellan regeringen och företrädare för kommunsektorn hålls. Ansvarskommittén föreslog en förordning och SKR har framhållit det norska exemplet med en gemensamt överenskommen arbetsordning. Finsk rätt i sin tur föreskriver i lag ett särskilt permanent förhandlingsorgan med vissa angivna uppgifter.

Utredningens bedömning att ett formaliserat samråd bör införas leder vidare till frågan om hur ett sådant införande bäst bör ske.

Det finns enligt utredningen ett behov av en permanent kontakt mellan regeringen och kommunsektorn. Mot bakgrund av kommunsektorns betydelse är det också viktigt att ge förutsättningar för att överläggningarna ska kunna få en långsiktig inriktning. Att, som Ansvarskommittén föreslog, helt lämna frågan om hur samrådsformerna ska regleras till regeringen skulle, enligt utredningens bedömning, inte säkerställa tillräcklig stadga. Regeringen skulle då när som helst kunna upphäva en beslutad förordning. Att direkt i lag detaljreglera formerna för överläggningarna skulle å andra sidan innebära en alltför långtgående ändring i den befintliga ordningen. En avvägning mellan intresset av att säkerställa en kontinuitet i samverkan å ena sidan och intresset av att regeringen ska ha frihet att i stor utsträckning utforma sina arbetsformer å andra sidan måste därför göras.

Enligt tidigare motivuttalanden till 7 kap. 2 § RF bör regeringen själv få avgöra hur regeringsärenden bör beredas och det har ansetts principiellt viktigt att regeringens arbetsformer inte regleras i större utsträckning.³⁷ Enligt utredningens bedömning kan dock tidigare motivuttalanden inte anses utgöra ett absolut hinder för riksdagen att införa lagstiftning om inslag i regeringens arbete, om det finns starka skäl. Det kan noteras att det på olika rättsområden förekommer lagstiftning med särskilda krav på regeringens ärendeberedning.³⁸ Dessa lagregler anknyter visserligen främst till konventionsåtaganden och förvaltningsärenden.³⁹ Mot bakgrund av den kommunala självstyrelsens värde, att runt hälften av de offentliga utgifterna är hänförliga till kommunsektorn samt att den absoluta majoriteten av de offent-

³⁷ Se SOU 2007:93 s. 87 och 90 och prop. 1973:90 s. 287 f.

³⁸ Se bet. 2008/09:KU10 s. 52 fotnot 10 för exempel.

³⁹ Det kan nämnas att det finns bestämmelser i miljöbalken som fordrar inhämtande av yttrande eller tillstyrkande från berörda kommuner inför regeringsbeslut.

liganställda verkar inom kommunal verksamhet, är det enligt utredningens bedömning motiverat att i lag införa ett krav på formaliserade överläggningar. Även om inget hindrar att regeringen i förordning inför regler om överläggningar, kan utredningen konstatera att några sådana initiativ inte tagits.

Till det sagda kan också följande anmärkas. Enligt 3 § tredje stycket klimatlagen (2017:720) ska regeringens klimatpolitiska arbete bedrivas på ett sätt som ger förutsättningar för klimatpolitiska och budgetpolitiska mål att samverka med varandra. I klimatlagen anges också att regeringen till riksdagen ska lämna en klimatredovisning varje år samt en handlingsplan vart fjärde år. Det finns således exempel på att även regeringens beredning i ärenden om föreskrifter är föremål för reglering i vanlig lag. Utredningens förslag framstår i jämförelse med nämnda lag som betydligt mindre ingripande i olika regerings skiftande arbetsätt.

Vidare är att märka att utredningen, till skillnad mot vad Grundlagsutredningens expertgrupp övervägde, inte lämnar förslag om att ett särskilt organ för överläggningar ska etableras i lag. Lagstiftning med detaljreglering av överläggningarna föreslås inte heller i övrigt. I syfte att så långt som möjligt säkerställa att överläggningarna präglas av regelbundenhet, långsiktighet och förutsägbarhet samt för att garantera riksdagens insyn i överläggningarna, måste dock grundläggande bestämmelser om överläggningarna anges i lag.

Den föreslagna formaliseringen av överläggningarna står för sig men är inte på något sätt oförenlig med nuvarande ordning. Detta innebär, för det första, att ett åsidosättande av den föreslagna lagen inte, i och för sig, utgör ett förfarande i strid mot beredningskravet enligt 7 kap. 2 § regeringsformen. För det andra ska regeringen även fortsättningsvis förordna företrädare för kommunsektorn som ledamöter i kommittéer och höra kommuner på remiss. Den föreslagna konsultationsordningen syftar till att komplettera, inte ersätta nuvarande ordning.

Enligt utredningens bedömning är en lagreglering av överläggningarna möjlig och motiverad.

Grundläggande bestämmelser om överläggningarna tas in i lagen

Grundläggande bestämmelser om överläggningar bör enligt utredningen anges i lagen. I lagen ska därför anges vem som ska beredas

tillfälle till överläggningar och vilka frågor som ska bli föremål för överläggningar. Utredningen har ovan gjort bedömningen att överläggningarna bör ske med företrädare för kommuner och regioner samt att kommunkollektivet, inte staten, ska utse dessa. I lagen ska därför anges att organisation som kan anses företräda kommuner och regioner ska beredas tillfälle till överläggningar. Det ska också framgå att överläggningar ska hållas minst två gånger per år och att det ska föras protokoll vid dessa samt vad som ska antecknas i protokollet.

De närmare formerna för överläggningarna samt förberedelserna inför dessa får till stor del bestämmas av praktiska hänsyn och kan lämpligen beslutas genom förordning eller särskilt beslut. I lagen ska därför upplysas om regeringens möjlighet att meddela ytterligare föreskrifter om överläggningarna. Parterna bör komma överens om avgränsningar, former och förfarande i syfte att överläggningarna ska bli så effektiva som möjligt. Det är härvid viktigt att det etableras en procedur som gör att kommunsektorn får en reell möjlighet att framföra sina ståndpunkter. Utredningen bedömer att en viss flexibilitet kan antas gynna den fria och öppna dialog som här eftersträvas.

En lagstadgad redovisningsskyldighet inför riksdagen

Regeringens genomförande av överläggningarna bör enligt utredningen kunna granskas av riksdagen, som en del av riksdagens granskning av regeringens styrning av riket. Detta framstår som i högsta grad motiverat utifrån kommunsektorns stora betydelse i den offentliga förvaltningen samt riksdagens särskilda roll vid regleringen av kommunsektorn. I syfte att tillförsäkra riksdagen en ökad insyn i regeringens samverkan med kommunsektorn, bör regeringen årligen redovisa hur överläggningarna utformats samt vilka frågor som varit föremål för behandling. I lagen ska därför föreskrivas en skyldighet för regeringen att varje år i en skrivelse till riksdagen lämna en redovisning av överläggningarna med en beskrivning av hur överläggningarna utformats och en redogörelse för vilka frågor som varit föremål för behandling vid sammanträdena.

Ikraftträdande

Den föreslagna lagen bör träda i kraft så snart som möjligt, vilket utredningen bedömer är den 1 januari 2026.

Överläggningar om finansieringsprincipen

Regeringens tillämpning av finansieringsprincipen var 2018 föremål för Riksrevisionens granskning och kritik. Riksrevisionens övergripande slutsats var att finansieringsprincipen i flera delar inte har tillämpats som det var tänkt. Riksrevisionen lämnade utifrån granskningens iakttagelser och slutsatser bl.a. rekommendationen till regeringen att kommunalekonomiska reformer bör beredas på ett transparent och välunderbyggt sätt och att företrädare för kommuner och regioner i god tid bör bjudas in i beredningsarbetet. Riksrevisionens avslutande bedömning i sin uppföljningsrapport 2022 var vidare att beredningen av kommunalekonomiska reformer hittills inte har lett till förbättringar i beredningsprocessen.

Enligt de uttalanden som ligger till grund för finansieringsprincipen ska överläggningar mellan företrädare för i sakfrågan ansvarigt departement och företrädare för kommuner och regioner hållas inför att regeringen beslutar en proposition som påverkar kommunsektorns verksamhet och ekonomi.

Det finns mellan SKR och regeringen olika uppfattningar om vad det innebär att överläggningar ska hållas. I anledning av Riksrevisionens uppföljning av finansieringsprincipens tillämpning redogör Finansdepartementet, som framgår av avsnitt 9.2, för de mer övergripande överläggningarna mellan statsråden på departementet och företrädare på SKR, som sällan tar upp enskilda regleringar. SKR framhåller å sin sida att förhandlingar om reformer som omfattas av finansieringsprincipen i princip har upphört. Samtal har förts med SKR men dessa har enligt organisationen i regel inte lett till överläggningar om regleringar enligt principen. Överläggningar om finansieringsprincipen måste enligt utredningen rimligen innebära något utöver det grundlagsreglerade remissförfarande som fanns redan när finansieringsprincipen tillkom. Även om det inte är fråga om någon förhandling, så ska kommunsektorn få möjlighet att föra fram sina synpunkter och diskutera uppkomna frågor. Vad kravet på att hålla överläggningar innebär i praktiken och hur dessa överläggningar ska gå till är något som skulle kunna tas upp i de formaliserade överläggningar som utredningen föreslår.

14 Avslutande kommentarer om samverkan

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 och förvaltning på motsvarande tre nivåer.

Att samverkan är en särskild utmaning har alltså i hög grad att göra med den svenska samhällsorganisationen av flernivåstyrning. Ytterligare en nivå har introducerats på den statliga sidan genom de civilområdesansvariga länsstyrelserna, dvs. de länsstyrelser som har ett särskilt ansvar inom civilförsvaret. Inom kommunsektorn tillkommer vid sidan av regionerna och kommunerna också samverkansregioner och kommunalförbund.

I en sådan komplex samhällsorganisation kan samverkan beskrivas som ett smörjmedel för att få flernivådemokratien och flernivåförvaltningen att fungera, trots de många olika sidoställda och över- och underordnade strukturerna. I den mån frivillig samverkan inte räcker till använder staten också både hårda och mjuka styrmedel för att samverkan ska kunna förverkligas. Den kommunala självstyrelsen är vid sidan av det representativa och parlamentariska styrelseskicket en grundförutsättning för folkstyrelsen, men den kompletteras på olika sätt inom skilda sektorer med både lagstiftning och andra styrmedel.

Den reglerade samverkan som utredningen behandlat initieras oftast av regeringen eller av en statlig myndighet, men som utredningen visat är metoderna för att åstadkomma samverkan skiftande, alltifrån sedvanliga föreskrifter och myndighetsuppdrag till mer speciella typer av centralt initierade åtgärder som nationella samordnare, nationella strategier eller riktade statsbidrag. Även förhandlingar och överens-

kommelser med kommunsektorns medlemsorganisation SKR har kommit att få en central roll, inte bara som samverkansform utan också som ett mer långtgående inslag i samspelet mellan staten och kommunsektorn.

Kommunernas och regionernas roll i samverkan har avgörande betydelse för den offentliga förvaltningen, och i det sammanhanget är SKR en viktig aktör. SKR företräder i olika sammanhang de intressen som är gemensamma för kommuner och regioner, ger information och stöd till medlemmarna och bidrar till belysningen av de omfattande uppgifter inom offentlig förvaltning som utförs på kommunal och regional nivå.

Utredningen har visat vilka syften som ligger bakom de olika samverkansformerna och vilka förutsättningar och hinder för samverkan som återfinns på olika verksamhetsområden. En mångfald av metoder och former för samverkan har kartlagts och analyserats. Utredningen har identifierat viktiga behov av förtydliganden och förändringar avseende samverkansformerna och även belyst problematiska aspekter, inte minst vad gäller överenskommelserna mellan regeringen och SKR.

Utredningens bedömning är att formerna för samverkan behöver utvecklas i olika avseenden. En allmän reflektion är att det i situationer där ett snabbt och samlat beslutsfattande krävs inte är nog med en arbetsfördelning byggd på opreciserad samverkan. Tydliga beslutsvägar och klara ansvarsförhållanden är alltid önskvärda men blir avgörande i situationer av kris och i beredskapssammanhang.

För att statens samverkan med kommunsektorn ska fungera i enlighet med demokratins och rättsstatens förutsättningar krävs en effektiv och öppen kommunikation. Den kommunala självstyrelsen tillkommer varje enskild kommun och region i enlighet med de befogenheter som framgår av grundlag och lag. Men det innebär inte att kommunsektorn som kollektiv kan ses som en integrerad del i regeringens styrning av riket. Medlemsorganisationen SKR ges inte något stöd för offentlig maktutövning på nationell nivå enligt grundlagen. I relationen mellan regeringen och SKR måste utgångspunkten alltid vara att beslutsfattandet ligger hos regeringen. SKR bör inte tillåtas att bli en närmast jämbördig partner till regeringen i uppgiften att styra riket. Förhandlingar och överenskommelser av den omfattning som utredningen kartlagt bör därför enligt utredningen inte vara ett återkommande inslag i samverkan. Om regeringen i stor omfattning väljer överenskommelser med SKR i stället för styrning genom förvaltnings-

myndigheterna, riskerar riksdagens roll som övervakare av regeringens styrning att urholkas. Lagstiftningens särskilda betydelse inom det kommunala området riskerar också att minska.

Kommunsektorns stora betydelse i och för den offentliga sektorn bör enligt utredningen i stället komma till tydligt uttryck genom att regeringen håller formaliserade överläggningar med kommunsektorn om förhållanden av betydelse för sektorn och genom att dessa överläggningar blir föremål för granskning av riksdagen. SKR:s ställning som medlemsorganisation för kommunsektorn med handhavande av offentlighetsrättsliga uppgifter och SKR:s inverkan på demokratin innebär att principen om allmänna handlingars offentlighet bör bli tillämplig för organisationen.

Utredningen ser positivt på en utveckling där samverkan mellan staten och kommunsektorn underlättas genom tydliga uppdrag om samverkan för de statliga myndigheterna. Det är också av vikt att länsstyrelserna får ett ökat ansvar för att genom informationsutbyte och dialog lägga en grund för en kontinuerlig samverkan, byggd på kunskap om kommunsektorn och erfarenheter av gemensam problemlösning.

DEL III

Fullmäktige- och nämndsammanträden

15 Deltagande på distans

I detta kapitel finns inledningsvis en närmare beskrivning av utredningens uppdrag i den del som avser fullmäktige- och nämndsammanträden. Utredningen redogör för fullmäktige och nämnder och deras organisation, uppgifter och sammanträden samt nuvarande reglering av deltagande på distans. I kapitlet redovisas också erfarenheter av deltagande på distans under covid 19-pandemin och deltagande på distans i andra sammanhang. Avslutningsvis redovisas utredningens överväganden och förslag i denna del.

15.1 Utredningens uppdrag

Utredningen ska se över regleringen av fullmäktige- och nämndsammanträden. Regeringen anför i direktiven till utredningen bl.a. följande om denna del av uppdraget.

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 har under denna fått ett stort genomslag.

Den ökade användningen av möjligheten till distansdeltagande har resulterat i att formerna för beslutsfattandet i fullmäktige och nämnder i ett antal fall har prövats rättsligt. SKR har den 29 januari 2021 i en begäran om översyn av reglerna om distanssammanträden i kommunalagen 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 blivit vanligt förekommande under pandemin.

När möjligheten till distansdeltagande infördes uttalade regeringen att detta i första hand bör betraktas som ett komplement som

ger möjlighet till ett deltagande i beslutsfattandet som annars inte hade kommit till stånd alls. Det fysiska mötet skulle alltså fortsätta att vara utgångspunkten. Införandet av regleringen motiverades främst utifrån behovet av att underlätta rekryteringen till kommunala för-
troendeuppdrag.

Utgångspunkten för regleringen är alltså att sammanträden ska genomföras fysiskt men att kommuner och regioner har en möjlighet att tillåta att ledamöter ansluter digitalt. Under pandemin har bestämmelsen använts i större utsträckning och på ett delvis annat sätt än vad som tidigare har varit fallet. Exempelvis har sammanträden genomförts där samtliga ledamöter förutom presidiet deltagit via länk – digitala sammanträden.

Spridningen av sjukdomen covid-19 har visat att det finns ett stort behov att använda möjligheterna till digitalt deltagande i sammanträden i fullmäktige och nämnder.

Utredaren ska därför 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, och lämna nödvändiga författningsförslag.

15.2 Utredningens tolkning av direktiven

Utredningen uppfattar att uppdraget är att överväga en reglering som möjliggör hela skalan, från det att enstaka ledamöter deltar på distans till att samtliga ledamöter deltar på distans. I denna del nämner direktiven inte särskilt att någon åtskillnad ska göras mellan fredstida kriser och normala förhållanden, men utredningen tolkar uppdraget så att en helhetssyn ska anläggas varvid behov både under normala förhållanden och vid fredstida kriser måste beaktas.

15.3 Fullmäktige och nämnder – organisation och uppgifter

Närmare bestämmelser om kommunernas och regionernas politiska organ och deras uppgifter finns i kommunallagen. I varje kommun och i varje region finns det en beslutande församling, ett fullmäktige (3 kap. 1 § KL). Därutöver finns politiskt tillsatta organ, styrelsen

och övriga nämnder, som har beredande och verkställande uppgifter samt vissa beslutsbefogenheter (jfr 3 kap. 3 och 4 §§ KL). Fullmäktige ska tillsätta de nämnder som utöver styrelsen behövs för att fullgöra kommunenens eller regionens uppgifter enligt lag eller annan författning och för övrig verksamhet (3 kap. 4 § KL). Fullmäktige ska vidare anta reglementen om nämndernas verksamhet och arbetsformer (6 kap. 44 § KL).

Fullmäktige bestämmer själv hur många ledamöter som fullmäktige ska ha. Enligt 5 kap. 5 § KL ska antalet ledamöter emellertid bestämmas till ett visst udda antal och det finns olika minimikrav för antalet ledamöter beroende på hur många röstberättigande som finns i kommunen eller regionen. Antalet ska t.ex. bestämmas till minst 21 i de minsta kommunerna och minst 101 i de största kommunerna och regionerna.

Fullmäktige ska anta en arbetsordning av vilken det ska framgå vad som i övrigt ska gälla för fullmäktiges sammanträden och handläggningen av ärenden (5 kap. 71 § KL). Vissa frågor måste enligt 5 kap. 72 § KL regleras i arbetsordningen, t.ex. antalet ledamöter i fullmäktige. Fullmäktige har i övrigt en relativt stor frihet att själv bestämma arbetsordningens utformning och innehåll. Arbetsordningens regler är tänkta att komplettera kommunallagens bestämmelser.

Styrelsen ska bl.a. leda och samordna förvaltningen av kommunens eller regionens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet (6 kap. 1 § KL). Övriga nämnder beslutar i frågor som rör förvaltningen och i frågor som de enligt lag eller annan författning ska ha hand om. Nämnderna beslutar också i frågor som fullmäktige har delegerat till dem (6 kap. 3 § KL). Till skillnad från vad som gäller i fullmäktige, präglas verksamheten i nämnderna mer av beslut i enskilda fall, myndighetsutövning och krav på rättssäkerhet.¹ En nämnd får uppdra åt ordföranden, eller en annan ledamot som nämnden har utsett, att besluta på nämndens vägnar i ärenden som är så brådskande att nämndens avgörande inte kan avvaktas (6 kap. 39 § KL).

Beslutanderätten i kommunerna utövas enligt huvudregeln i regeringsformen av valda församlingar. I 15 kap. 12 § RF finns emellertid en bestämmelse som möjliggör en annan ordning vid krig eller krigsfara eller om det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i. Beslu-

¹ Abrahamsson och Lundin (2009) Beslutsfattande på distans i en kommunalrättslig kontext, s. 7.

tanderätten i kommunerna utövas då på det sätt som anges i lag. I 7 § första stycket lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig och krigsfara m.m. anges att styrelsen i ett ärende som inte kan anstå får besluta i stället för fullmäktige. Några särregler om beslutsförfarandet i styrelsen finns inte, vare sig i grundlag, kommunallagen eller lagen om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig och krigsfara m.m.

Bestämmelser om kommuners och regioners organisation och befogenheter vid extraordinära händelser i fredstid finns i lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, LEH. I 2 kap. 2 § LEH anges att det i kommuner och regioner ska finnas en nämnd för att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser i fredstid (krisledningsnämnd), att närmare bestämmelser om krisledningsnämnden finns i 2 kap. LEH, och att i övrigt tillämpas kommunallagens bestämmelser. Av 2 kap. 3 § LEH framgår bl.a. att ordföranden i krisledningsnämnden bedömer när en extraordinär händelse medför att nämnden ska träda i funktion. Av 2 kap. 4 § LEH framgår att krisledningsnämnden får fatta beslut om att överta hela eller delar av verksamhetsområden från övriga nämnder i kommunen eller regionen i den utsträckning som är nödvändigt med hänsyn till den extraordinära händelsens art och omfattning. Att krisledningsnämndens beslut ska anmälas vid närmast följande fullmäktigesammanträde framgår av 2 kap. 5 § LEH. När nämnden har aktiverats sker enligt förarbetena beslutsfattandet enligt kommunallagen och de föreskrifter i övrigt som gäller för nämnden.²

15.4 Fullmäktigesammanträden

I 5 kap. KL finns bestämmelser om bl.a. fullmäktiges sammanträden. Vissa regler är mer allmänna, t.ex. de regler med karaktär av ordningsföreskrifter (regler om ordförandens uppgifter, sammanträdesordningen och om vilka som får delta i fullmäktiges sammanträden). Regler av en annan karaktär och detaljeringsgrad är t.ex. de som syftar till att tillgodose kommunmedlemmarnas intresse av medverkan och insyn. Ytterligare en grupp av regler syftar till att säkerställa att be-

² Prop. 2001/02:184 s. 26 och prop. 2005/06:133 s. 158.

slut fattas i demokratisk ordning och de förtroendevaldas möjligheter att agera samt till att skydda minoriteten. I dessa fall har lagstiftaren ansett att det finns ett starkt behov av enhetlighet och tydlighet.³

Fullmäktige bestämmer när ordinarie sammanträden ska hållas (5 kap. 12 § KL). Ordföranden ska tillkännage tid och plats för varje sammanträde och uppgifter om de ärenden som ska behandlas. Fullmäktiges sammanträden ska som huvudregeln tillkännas på kommunens eller regionens anslagstavla minst en vecka före sammanträdesdagen (5 kap. 13 § KL). I förarbetena till nuvarande bestämmelser om deltagande på distans anfördes att med plats måste i dessa sammanhang förstås en fysisk plats och att fullmäktiges sammanträden således ska äga rum på en fysisk plats.⁴

Fullmäktige får handlägga ett ärende bara om mer än hälften av ledamöterna är närvarande (5 kap. 45 § KL). Som ledamöter räknas också tjänstgörande ersättare. En ledamot som deltar på distans ska anses vara närvarande vid fullmäktiges sammanträde (5 kap. 16 § KL).

Vissa förtroendevalda som inte är ledamöter i fullmäktige har rätt att närvara vid fullmäktiges sammanträden. Sådan förtroendevald får delta i överläggningar och framställa förslag men inte delta i besluten (5 kap. 39 § KL). Bestämmelsen tar sikte på kommunalråd, oppositionsråd, borgarråd m.fl. som inte är fullmäktigeledamöter. Fullmäktige får bestämma att också andra ska ha rätt att delta i överläggningar men inte i besluten (5 kap. 40 § KL). Ordföranden och vice ordföranden i en nämnd, revisorerna och de anställda i kommunen eller regionen är skyldiga att lämna upplysningar vid fullmäktiges sammanträden, om fullmäktige begär det och det inte finns något hinder mot det på grund av sekretess (5 kap. 41 § KL).

Fullmäktiges sammanträden är offentliga. Fullmäktige får dock bestämma att överläggningen i ett visst ärende ska hållas inom stängda dörrar (5 kap. 42 § KL).

Ordföranden leder fullmäktiges sammanträden och ansvarar för ordningen vid sammanträdena (5 kap. 43 § KL).

Vid sammanträden ska protokoll föras på ordförandens ansvar och protokollet ska bl.a. för varje ärende redovisa vilka ledamöter som har deltagit i besluten och hur de har röstat vid öppna omröstningar (5 kap. 65–67 §§ KL).

³ Dalman m.fl. (2022) Kommunallagen med kommentarer och praxis, s. 219.

⁴ Prop. 2013/14:5 s. 31.

I 8 kap. KL finns bestämmelser om bl.a. allmänhetens insyn. Fullmäktige får t.ex. bestämma att allmänheten får ställa frågor om årsredovisningen vid ett sammanträde med fullmäktige (8 kap. 16 § KL).

15.5 Nämndsammanträden

För sammanträden i nämnder gäller inte lika detaljerade regler som för fullmäktige. Nämnderna bestämmer tid och plats för sina sammanträden. I förarbetena anfördes att med plats måste i dessa sammanhang förstås en fysisk plats.⁵ Sammanträden ska hållas också om minst en tredjedel av nämndens ledamöter begär det eller om ordföranden anser att det behövs (6 kap. 23 § KL).

En nämnds sammanträden ska hållas inom stängda dörrar. Nämnden får dock besluta att dess sammanträden ska vara offentliga, om fullmäktige har medgett det. Om fullmäktige har medgett det, får nämnden besluta att den eller de som har väckt ett ärende genom medborgarförslag får närvara när nämnden behandlar ärendet och delta i överläggningar men inte i besluten. En nämnds sammanträden ska dock alltid hållas inom stängda dörrar i ärenden som avser myndighetsutövning eller i vilka det förekommer uppgifter som omfattas av sekretess hos nämnden (6 kap. 25 § KL).

I speciallagstiftning kan det också finnas bestämmelser om utomstående rätt till företräde inför en nämnd. I 11 kap. socialtjänstlagen finns bestämmelser om handläggning av ärenden och av 11 kap. 9 § SoL följer t.ex. att en part i vissa fall har rätt att få företräde inför nämnden.

15.6 Nuvarande reglering av deltagande på distans

Enligt 5 kap. 16 § första stycket KL får fullmäktige besluta om att tillåta deltagande på distans. Deltagandet ska i sådant fall ske genom ljud- och bildöverföring i realtid samt på ett sådant sätt att samtliga deltagare kan se och höra varandra och delta på lika villkor. En ledamot som deltar på distans ska enligt andra stycket anses vara närvarande vid fullmäktiges sammanträde. Om fullmäktige har beslutat att ledamöter får delta i fullmäktiges sammanträden på distans, ska arbets-

⁵ Prop. 2013/14:5 s. 31.

ordningen enligt 5 kap. 72 § tredje stycket KL regleras i vilken utsträckning sådant deltagande får ske.

Fullmäktige kan även tillåta distansdeltagande vid nämndsammansammanträden. Enligt 6 kap. 24 § första stycket KL ska fullmäktige besluta i vilken utsträckning ledamöter får delta i en nämnds sammansammanträden på distans. Deltagande på distans ska ske på det sätt som anges i 5 kap. 16 § KL. En ledamot som deltar på distans ska enligt andra stycket anses vara närvarande vid nämndens sammansammanträde.

Vilka ledamöter som är närvarande har betydelse bl.a. för fullmäktiges och nämndernas beslutsförhet (5 kap. 45 § och 6 kap. 27 § KL), vid överläggning inom stängda dörrar (5 kap. 42 § och 6 kap. 25 § KL) och vid jäv (5 kap. 47 § och 6 kap. 30 § KL).

Bestämmelserna om beslutsfattande på distans infördes i kommunallagen 2014 och syftade till att underlätta rekryteringen till kommunala förtroendeuppdrag och att förstärka demokratin genom att öka möjligheterna till deltagande.⁶ Regeringen uttalade dels att deltagande på distans i första hand bör betraktas som ett komplement som ger möjlighet till ett deltagande i beslutsfattandet som annars inte hade kommit till stånd alls, dels att varje kommun och region själv bör få avgöra i vilken utsträckning som beslutsfattande på distans ska vara tillåtet.⁷

När det gäller de förutsättningar som – utöver att fullmäktige har beslutat tillåta deltagande på distans – måste vara uppfyllda angav regeringen följande.⁸

För det första måste det ske en överföring av både ljud och bild i realtid. Bild- och ljudöverföring måste även ske på ett sådant sätt att samtliga deltagare kan se och höra varandra. Det är således inte tillräckligt att de som är närvarande i sammansammanträdeslokalen kan se den distansdeltagande ledamoten. Den distansdeltagande måste även kunna se samtliga andra deltagare. Om flera ledamöter deltar på distans måste även de kunna se varandra.

Ytterligare ett krav är att samtliga deltagare kan delta på lika villkor. Det innebär att ljud- och bildöverföringen måste vara stabil och av hög kvalitet. Om bild- eller ljudkvaliteten försämras eller förbindelsen bryts måste sammansammanträdet avbrytas tills en förbindelse av sådan kvalitet har återupprättats att alla åter kan sägas delta på lika villkor.

Den som deltar på distans måste även ha möjlighet att ta del av handlingar som delas ut vid sammansammanträdet och delta i avgörandet av ärendena, även i de fall avgörandet sker genom omröstning. Om den som deltar

⁶ Prop. 2013/14:5 s. 33 och bet. 2013/14:KU7 s. 13 f.

⁷ Prop. 2013/14:5 s. 33.

⁸ Prop. 2013/14:5 s. 99 f.

på distans inte kan vara fullt delaktig i alla de ärenden som behandlas vid sammanträdet kan nämligen deltagandet i det sammanträdet inte sägas ske på lika villkor för alla ledamöter.

När det gäller öppna omröstningar genomförs de ofta genom att de beslutande ropas upp en efter en och därvid avger sin röst. Ett sådant förfarande förutsätter ingen annan teknisk lösning än den redan nämnda bild- och ljudöverföringen.

Slutna omröstningar ställer andra krav. Den tekniska lösning som används måste säkerställa att valhemligheten bevaras, att alla de beslutandes röster kommer med i rösträkningen och att alla ges möjlighet till insyn i förfarandet så att omröstningen inte kan manipuleras. Om inte alla dessa krav kan tillgodoses får distansdeltagande inte ske vid sammanträden då slutna omröstning kan komma att tillämpas, dvs. då ärenden som gäller val eller anställning av personal ska avgöras.

I 5 kap. 16 § andra stycket KL anges att en ledamot som deltar på distans ska anses vara närvarande vid sammanträdet. Det innebär enligt förarbetena bl.a. att en ledamot som deltar på distans kan delta i avgörandet av ärendena.⁹ En ledamot som deltar på distans ska naturligtvis även antecknas som närvarande i sammanträdesprotokollet. En ledamot kan delta i fullmäktiges sammanträde utan att de tidigare nämnda kraven är uppfyllda. Det kan exempelvis vara fallet om ledamoten deltar via telefon utan att någon bildöverföring sker. I ett sådant fall kan ledamoten emellertid inte anses närvarande i den här paragrafens mening. Det får till följd att ledamoten inte får delta i avgörandet av ärendena men kan tillåtas att yttra sig.

I en kommun eller region som vill utnyttja möjligheten att låta ledamöter delta i sammanträden på distans måste fullmäktige som framgår ovan ta in föreskrifter om detta i sin arbetsordning och i nämndernas reglementen. I förarbetena uttalas att fullmäktige därigenom kan reglera i vilka situationer deltagande på distans ska vara tillåtet, vilken teknisk lösning som ska användas och vilka lokaler som ska användas. Fullmäktige kan när det gäller nämnderna utforma reglementena på ett sätt som innebär att det överläts till respektive nämnd att närmare bestämma vad som ska gälla om deltagande på distans i den nämnden.¹⁰

Några särskilda regler om deltagande på distans vid sammanträden med utskott, beredning eller revisionen finns inte i kommunallagen. Frågan berörs inte heller i förarbetena till bestämmelsen i bl.a. 5 kap. 16 § KL.

⁹ Prop. 2013/14:5 s. 99.

¹⁰ Prop. 2013/14:5 s. 34 f.

Deltagande på distans i krisledningsnämnd m.m.

Som nämnts i avsnitt 15.3 finns särskilda regler om vad som gäller vid extraordinära händelser i fredstid och under krig och krigsfara m.m. Några särregler om beslutsförfarandet i krisledningsnämnden när den har aktiverats eller i styrelsen när den beslutar i stället för fullmäktige finns dock vare sig i grundlag, kommunallagen eller annan lag. Kommunallagens regler om deltagande på distans i 6 kap. 24 § KL och de föreskrifter som fullmäktige bestämt i reglementen blir då följaktligen tillämpliga i krisledningsnämnden respektive styrelsen. Deltagande på distans är alltså möjligt också i dessa situationer, om fullmäktige beslutat det.

Deltagande på distans i kommunalförbund

Kommunalförbund är en form av kommunal samverkan som regleras i kommunallagen. Kommuner och regioner får enligt 3 kap. 8 § KL bilda kommunalförbund och lämna över skötseln av kommunala angelägenheter till sådana förbund. Ett kommunalförbund är en offentlig-rättslig juridisk person, fristående i förhållande till sina medlemskommuner. I ett kommunalförbund ska det som beslutande församling finnas ett förbundsfullmäktige eller en förbundsdirektion.

Om inget annat anges eller följer av bestämmelser om kommuner och regioner i kommunallagen tillämpas kommunallagens bestämmelser även för kommunalförbund (9 kap. 2 § KL). Kommunalförbund med förbundsfullmäktige kan enligt förarbetena i stor utsträckning tillämpa bestämmelserna om fullmäktige i kommunallagen och på förbundsdirektion ska kommunallagens bestämmelser om styrelsen i huvudsak kunna tillämpas.¹¹ Förbundsdirektionen har även vissa beslutande uppgifter och vissa regler om fullmäktige ska därför också tillämpas av en direktion.¹² För sammanträden i kommunalförbunden finns inga särskilda bestämmelser om deltagande på distans.

¹¹ Prop. 2016/17:171 s. 400.

¹² Prop. 2016/17:171 s. 400.

15.7 Erfarenheter under covid 19-pandemin

I samband med covid 19-pandemin fick möjligheterna till distansdeltagande ett stort genomslag också i kommuner och regioner. Samtidigt uppstod en del frågor om förutsättningarna för sådant deltagande.

15.7.1 Politiska möten i kommuner och regioner

Med anledning av den ökade tillämpningen av distansdeltagande genomförde SKR under januari–februari 2021 en enkätundersökning bland kommuner och regioner för att få en samlad bild av förekomsten av digitala möten under pandemin. Svaren presenterades i rapporten Politiska möten i kommuner och regioner 2020. En uppföljande undersökning gjordes sedan under vintern 2022 som redovisades i rapporten Politiska möten i kommuner och regioner 2021. Den senare undersökningen besvarades av 280 kommuner och 20 regioner.

Cirka 90 procent av fullmäktige i kommuner och regioner hade enligt den senare undersökningen fattat beslut om att möjliggöra distansdeltagande i fullmäktige under 2021, en möjlighet som i nio fall av tio kom att användas under 2021. Vidare framgår att drygt 90 procent av kommunstyrelserna och samtliga regionstyrelser genomförde digitala distansmöten under 2021.¹³ I SKR:s uppföljande undersökning ställdes inga frågor om nämndernas sammanträden. Av rapporten för 2020 framgår emellertid att nästan 90 procent av kommunerna och samtliga regioner svarat att någon nämnd hade sammanträtt med ledamöter deltagande på distans.

Av SKR:s begäran om översyn av reglerna om distanssammanträde framgår att digitala möten har genomförts på olika sätt. En vanlig lösning har varit att presidiet har funnits på den plats där sammanträdet hållits och att ledamöterna deltagit på distans. På nämndnivå har det förekommit dels helt digitala sammanträden där alla, ledamöter och presidiet, har deltagit på distans, dels hybridvarianter där vissa ledamöter deltagit på plats och andra deltagit på distans.¹⁴

¹³ Ett alternativ som också användes i fullmäktige under 2020 och 2021 för att begränsa antalet närvarande på sammanträden var den s.k. kvittningsmodellen som användes i riksdagen. Den innebär att antalet närvarande minskas på ett likformigt sätt för att spegla valresultatet i mandatfördelningen. Förekomsten av sådana möten minskade under 2021 jämfört med 2020 och modellen användes 2021 av knappt hälften av kommuner och regionerna i undersökningen.

¹⁴ SKR, Hemställan om översyn av reglerna om distanssammanträden i kommunallagen, 2021-01-29 (Fi2021/00389), s. 2.

Flertalet kommuner och regioner som svarade på den senare enkäten ansåg att de digitala mötena med distansdeltagande i fullmäktige har fungerat mycket eller ganska bra. 25 procent av de svarande kommunerna respektive 33 procent av regionerna ansåg att digitala möten har fungerat mycket bra. Ingen har svarat att digitala fullmäktigemöten har fungerat mycket dåligt. Även när det gäller styrelsemöten med deltagande på distans ansåg flertalet kommuner och regioner att de digitala mötena med distansdeltagande fungerat mycket eller ganska bra.

I SKR:s rapporter redovisas ett antal utmaningar med digitala politiska möten, kopplade till bl.a. demokratin, tekniska problem och tekniskt kunnande. Det anförs vidare att det är skillnad på att leda digitala möten och hybridmöten och att leda fysiska möten samt att det är resurskrävande att genomföra digitala politiska möten. Avslutningsvis påtalas att lagstiftarens krav gällande deltagande på distans är en utmaning. Det har varit svårt att bedöma vad som krävs för att samtliga deltagare ska anses se och höra varandra enligt lagens mening. SKR har tolkat lagstiftningen som att deltagande ska ske på lika villkor, vilket innebär att alla deltagare ska kunna se och höra varandra på motsvarande sätt som vid ett fysiskt sammanträde. Det bör enligt SKR inte anses innebära att samtliga distansdeltagande ledamöter hela tiden ser och hör alla andra ledamöter, då så inte heller brukar vara fallet vid fysiskt deltagande vid ett sammanträde, åtminstone inte i fullmäktige.

I en rapport från Linköpings universitet analyseras hur digitala mötesformer har använts ”för att ställa om i stället för att ställa in” och hur digitaliseringen och digitala möten påverkat upplevelsen av fullmäktigemötena, både vad gäller de demokratiska formerna och möjligheterna att bedriva politik. I rapporten framgår att flera av de som intervjuats framhållit att det varit svårt att upprätthålla ordning under möten på distans och att skapa förutsättningar för deltagande på lika villkor bland ledamöter. Enligt de intervjuade förändrade de digitala fullmäktigemötena debatten på så vis att de folkvalda blev splittrade och mindre engagerade.¹⁵ I en annan rapport, också från Linköpings universitet, menar författaren att mötessekreterares och ordföran-

¹⁵ Carlsson m.fl. (2021) Demokratiska beslut i coronatider – Digitala verktyg för att ställa om snarare än ställa in, s. 441.

dens roller förändras när de ställs inför nya utmaningar i digitala möten och att formalitetsnivån sjunker i de digitala mötena.¹⁶

15.7.2 SKR:s begäran om en översyn

SKR begärde i januari 2021 att regeringen ska göra en översyn av reglerna om distanssammanträden i kommunallagen.¹⁷ En extensiv tillämpning av bestämmelsen har enligt SKR gjort det möjligt för många kommuner och regioner att följa givna rekommendationer för att hindra smittspridning och att samtidigt upprätthålla den demokratiska beslutsprocessen. SKR påtalar samtidigt att det finns en osäkerhet kring tolkningen av vad som gäller för deltagande på distans och att regleringen inte är anpassad för den typ av helt digitala fullmäktige- och nämndsammanträden som blivit vanligt förekommande under pandemin.

Enligt SKR är det oklart vad som krävs för att samtliga deltagare ska anses se och höra varandra i bestämmelsens mening och det behöver därför klargöras vilka moment som ska kunna ses och höras av alla. SKR påtalar vidare behovet av att ta till vara digitaliseringens möjligheter i den kommunala beslutsprocessen på längre sikt och under mer normala förhållanden. Viktiga demokratiska aspekter och rätts-säkerhetsfrågor behöver enligt SKR analyseras i förhållande till dessa möjligheter.

15.8 Prövningar i domstol

Ett antal mål om deltagande på distans och förutsättningarna för detta har prövats i domstol under pandemiåren.

Ett av dessa handlade om ett beslut av fullmäktiges ordförande att inte medge att en ledamot fick delta digitalt på nästkommande fullmäktigesammanträde. Klaganden gjorde gällande att han förhindrats från att utföra sitt uppdrag. Kommunen medgav att det enligt ett tidigare fullmäktigebeslut fanns möjlighet att delta på distans om särskilda skäl förelåg. Tiden för det beslutet hade dock löpt ut och fullmäktige kallats till sammanträde i en större lokal, där avstånd kunde

¹⁶ Garcia (2022) Lokal demokrati på distans – vem tar ordet när fullmäktige blir digitala.

¹⁷ SKR, Hemställan om översyn av reglerna om distanssammanträden i kommunallagen, 2021-01-29 (Fi2021/00389).

hållas. Förvaltningsrätten konstaterade att distansdeltagande kräver ett beslut från fullmäktige och att det inte är någon absolut rättighet. Beslutet att inte medge möjlighet till deltagande på distans var därför enligt rätten inte fattat i strid mot kommunallagen och överklagandet avslogs.¹⁸

I ett annat mål uttalade förvaltningsrätten att det faktum att de distansdeltagande ledamöterna inte vid något tillfälle kunnat se övriga ledamöter i sammanträdeslokalen – utöver presidiet, den person som befunnit sig i talarstolen och andra ledamöter som deltagit på distans – inneburit en sådan brist att de grundläggande kraven för distansdeltagande inte kunde anses uppfyllda.¹⁹ Domstolen fann att det fanns grund att upphäva besluten eftersom de ledamöter som deltagit på distans inte kunde anses närvarande i kommunallagens mening. Domen överklagades till kammarrätten, som instämde i förvaltningsrättens bedömning.²⁰ Kammarrätten uttalade att en förutsättning för att kunna delta på lika villkor är att det som distansdeltagaren har möjlighet att överblicka kan jämföras med vad den fysiskt närvarande deltagaren kan se. Även om det inte kan krävas att den distansdeltagande ska kunna se samtliga andra ledamöter hela tiden måste möjligheten som sådan att se samtliga ledamöter finnas. Syftet med att samtliga deltagare ska kunna se och höra varandra är att varje ledamot efter egen förmåga ska kunna försäkra sig om att besluten tas på ett formellt korrekt sätt med rätt personer närvarande. Att den möjligheten inte funnits under sammanträdet ansågs utgöra ett så pass allvarligt formellt fel att det inte kunde anses ha saknat betydelse för ärendenas utgång.

I ett liknande fall fann Kammarrätten i Göteborg att ett fullmäktigebeslut som fattats då det saknats möjlighet att se och identifiera samtliga deltagande under sammanträdet inte tillkommit på ett sätt som är förenligt med 5 kap. 16 § KL. I det aktuella målet var fråga om deltagande via Microsoft Teams och nio bildfönster. I vart fall en ledamot har inte syns på rörlig bild vid något tillfälle under tiden då

¹⁸ Förvaltningsrätten i Växjö:s dom den 22 december 2020 i mål nr 4838-20.

¹⁹ Förvaltningsrätten i Luleå:s dom den 22 januari 2021 i mål nr 2620-20 och 2661-20. Förvaltningsrätten hade dessförinnan förordnat att alla beslut som fattades av fullmäktige vid de två aktuella fullmäktigesammanträdena tills vidare inte skulle gälla (inhibition), se Förvaltningsrätten i Luleå:s beslut den 29 december 2020 i mål nr 2620-20 och den 8 januari 2021 i mål nr 2661-20. Kommunen överklagade dessa beslut till kammarrätten, men då förvaltningsrätten slutligt avgjort målen bedömde kammarrätten att ändamålet med överklagandet därmed förfallit. Kammarrätten avskrev därför målen, se Kammarrätten i Sundsvalls beslut den 10 februari 2021 i mål nr 94-21 och den 11 februari 2021 i mål nr 156-21.

²⁰ Kammarrätten i Sundsvalls dom den 14 juni 2021 i mål nr 276-277-21.

det överklagade beslutet avhandlades, trots att dennes fönster fanns bland dessa nio bildfönster. I stället har en stillbild med initialer och ett namn visats. Domstolens slutsats är att de deltagare som inte syns i rörlig bild inte heller kunnat ses av andra deltagare.²¹

Ytterligare ett annat mål gällde ett fullmäktigesammanträde under vilket det bl.a. varit vissa tekniska besvär. Eftersom besvären avhjälpes och det säkerställdes att deltagande ledamöter kunnat se och höra aktuell talare, ansåg förvaltningsrätten det inte visat att ledamöterna inte kunnat delta i sammanträdet på distans i enlighet med kommunallagen. I målet var också frågan om uppropet föremål för förvaltningsrättens prövning. Något muntligt upprop genomfördes inte i början av sammanträdet, utan det företogs i stället genom inloggning i det digitala mötessystemet. Förvaltningsrätten bedömde att denna hantering inte skett i enlighet med fullmäktiges arbetsordning men att det inte kommit fram att det aktuella felet haft betydelse för ärendenas utgång.²²

Om fullmäktige tillåter distansdeltagande ska detta regleras i arbetsordningen. Ett fullmäktigebeslut om revidering av fullmäktiges arbetsordning har varit föremål för prövning av Kammarrätten i Göteborg.²³ Fullmäktige hade beslutat ett tillägg om att ordförande för sammanträdet beslutar om närvaro får *eller ska* ske på distans. Kammarrätten konstaterade bl.a. att bestämmelserna om distansdeltagande ger fullmäktiges ledamöter en rätt att delta i beslutsfattandet på distans inom de ramar som fullmäktige bestämmer. Varken kommunallagen eller någon annan författning ger däremot enligt kammarrätten fullmäktige rätt att bestämma att ledamöterna ska delta på distans. Kammarrätten upphävde därför fullmäktiges beslut i den del som avsåg tillägget.²⁴

²¹ Kammarrätten i Göteborgs dom den 31 mars 2023 i mål nr 3568-22.

²² Förvaltningsrätten i Göteborgs dom den 3 december 2021 i mål nr 2806-21. Domen överklagades i en annan del som saknar relevans i nu aktuellt avseende, se Kammarrätten i Göteborgs beslut den 31 januari 2022 i mål nr 7682-21.

²³ Kammarrätten i Göteborgs dom den 16 december 2021 i mål nr 3462-21.

²⁴ I samma mål slog kammarrätten fast att det inte heller i arbetsordningen går att begränsa möjligheten att ställa frågor till de kommunmedlemmar som är folkbokförda i kommunen med hänsyn till den s.k. likställighetsprincipen.

15.9 Deltagande på distans i andra sammanhang

15.9.1 Deltagande på distans i riksdagen

Även i riksdagen finns sedan 2020 vissa möjligheter till distansdeltagande vid riksdagens utskottssammanträden.

Platsen för riksdagens sammanträden är konstitutionellt reglerad genom 4 kap. 1 § RF. Riksmötet – riksdagens sammanträdesperiod – hålls normalt i Stockholm, vilket har tolkats som Stockholms län.²⁵ Riksdagen och talmannen kan dock, var för sig, av hänsyn till riksdagens säkerhet eller frihet, besluta att förlägga sammanträdet till annan ort. Andra grunder än riksdagens säkerhet eller frihet kan således inte ligga till grund för att hålla sammanträden utanför Stockholm. Även utskotten anses träffas av föreskriften om att riksmötet hålls i Stockholm.²⁶ I situationer av krig och krigsfara ska regeringen eller talmannen kalla riksdagen till sammanträde, varvid regeringen eller talmannen kan besluta att platsen ska vara någon annanstans än i Stockholm (15 kap. 1 § RF). Grundlagsregleringen har inte ändrats materiellt sedan regeringsformen trädde i kraft.

Vid pandemins utbrott gällde att personlig inställelse krävdes för närvaro vid utskottssammanträde. Den 10 juni 2020, på konstitutionsutskottets initiativ, beslutade riksdagen om ändring i riksdagsordningen, nedan RO.²⁷ En tilläggsbestämmelse som trädde i kraft redan den 17 juni 2020, fogades till 7 kap. RO med följande lydelse:

Om det finns synnerliga skäl får riksdagen eller talmannen besluta att deltagande på distans vid utskottssammanträden får medges. Om ett sådant beslut har fattats får ett utskott medge att en ledamot eller en suppleant deltar på distans vid ett sammanträde.

Om det finns särskilda skäl får EU-nämnden medge att en ledamot eller en suppleant deltar på distans vid ett sammanträde.

En ledamot eller en suppleant som deltar på distans ska anses närvarande vid sammanträdet.

Den som leder sammanträdet får inte delta på distans.

Regleringen i riksdagsordningen differentierar således mellan de förutsättningar för medgivande till deltagande på distans som gäller vid sammanträde i riksdagsutskott respektive EU-nämnden, vilket har motiverats med att EU-nämnden har rådgivande uppgifter och såle-

²⁵ Se bet. 2019/20:KU16 s. 6.

²⁶ Jfr bet. 1993/94:KU18 s. 50.

²⁷ Se bet. 2019/20:KU16 och rskr. 2019/20:315.

des inte bereder riksdagsärenden samt att nämnden inte sällan har behov av att sammanträda på obekvämtid och med kort varsel.²⁸

Även efter tilläggsbestämmelsens införande gäller för utskotten och EU-nämnden att sammanträdesordföranden måste vara fysiskt närvarande på plats fysiskt. Redan av denna anledning saknas lagligt utrymme att hålla digitala sammanträden i riksdagens utskott. Konstitutionsutskottet har understrukt att fysisk närvaro är en förutsättning för att sammanträdet ska kunna äga rum, även om en eller flera ledamöter deltar på distans.²⁹

Kravet på synnerliga skäl innebär att det endast är i rena undantagsfall och under extraordinära förhållanden som en utskottsledamot ska kunna delta på distans. Det kan exempelvis röra sig om olika former av samhällsliga kriser i hela eller delar av landet, såsom vid en pandemi, en terrorattack eller en naturkatastrof, vid vilka det kan vara mycket svårt eller omöjligt för ledamöter att delta på plats vid ett sammanträde i Stockholm.³⁰ Möjligheten till distansdeltagande ska alltså endast bära gälla situationer som kraftigt avviker från det normala.³¹ I lägen där det inte råder synnerliga skäl förutsätts alltså att ledamöter (och suppleanter) deltar på plats vid sammanträdena. Även i extraordinära situationer bör utgångspunkten vara att så många ledamöter som möjligt ska vara fysiskt närvarande vid sammanträdet.³²

Prövningen av huruvida synnerliga skäl föreligger ska utföras av riksdagen eller talmannen och det rör sig om ett generellt konstaterande. Vikten av en enhetlig tillämpning och betydelsen av att rekvisitet inte får en alltför extensiv tolkning talade enligt konstitutionsutskottet för att riksdagen eller talmannen (och inte varje utskott) ska fatta beslutet. Om frågan aktualiseras under pågående riksdagsarbete förutsätts att riksdagen fattar beslutet. Om beslutet fattas av talmannen under ett uppehåll, bör detta beslut ha föregåtts av kontakter med riksdagens partigrupper.³³

Riksdagens eller talmannens beslut innebär endast en möjlighet – inte någon skyldighet – till distansdeltagande i utskotten. Beslut om faktiskt medgivande till deltagande på distans fattas sedan av utskottet i början av utskottssammanträdet.³⁴ Det förutsätts härvid att utskot-

²⁸ Bet. 2019/20:KU16 s. 15.

²⁹ Bet. 2019/20:KU16 s. 13.

³⁰ Bet. 2019/20:KU16 s. 13.

³¹ Bet. 2019/20:KU16 s. 11.

³² Bet. 2019/20:KU16 s. 12.

³³ Bet. 2019/20:KU16 s. 14.

³⁴ Bet. 2019/20:KU16 s. 14.

tet – i förhållande till varje ledamot – i det konkreta fallet överväger huruvida synnerliga skäl föreligger som kan motivera att en viss ledamot (eller suppleant) medverkar på distans.³⁵

Utöver att distanssammanträden endast kan aktualiseras när synnerliga skäl föreligger, gäller också att vissa säkerhetsmässiga förutsättningar bör vara uppfyllda. Konstitutionsutskottet gjorde angående detta krav bl.a. följande överväganden. Att utskotten och EU-nämnden som huvudregel ska sammanträda inom stängda dörrar innebär krav på både på den teknik som används och på att sammanträdesledamöterna agerar på sätt att obehöriga inte får del av vad som förekommer vid sammanträdet. Alltför högt ställda krav kan dock innebära att de tekniska förutsättningarna för att kunna genomföra ett sammanträde saknas. Vidare är tekniken under ständig utveckling, vilket talar emot detaljerade krav i lagtext. När så är möjligt bör emellertid alltid både ljud- och bildöverföring eftersträvas³⁶ och någon form av lösning för att kunna identifiera vilka ledamöter som deltar på distans – och säkerställa att inga obehöriga deltar – måste finnas.³⁷ Ordföranden har visserligen till uppgift att se till att sammanträdet genomförs enligt RO:s bestämmelser (bl.a. att sammanträdet är slutet). Därutöver ska emellertid även varje ledamot som deltar på distans tillse att det egna deltagandet sker på sätt så att sammanträdet alltjämt kan anses slutet. Huruvida de säkerhetsmässiga förutsättningarna är för handen ska prövas vid sammanträdes inledning, varvid karaktären av vad som ska avhandlas är av betydelse för vilka krav som bör ställas. Konstitutionsutskottet har framhållit att frågor om informationssäkerhet (i och för sig i varierande grad), gör sig gällande även vid sammanträden utan distansdeltagande ledamöter, varför det kan bli missvisande att enbart reglera detta för sammanträden då distansdeltagande förekommer.

För sammanträden i kammaren saknas möjligheter till distansdeltagande. Vid pandemins inträde kunde konstateras att det sedan tidigare utvecklade informella, icke-författningsreglerade, kvittnings-systemet inte skulle kunna hantera ett större bortfall än ca 30 ledamöter från något av ”blocken” med bibehållen proportionalitet vid tidpunkten för den uppkomna situationen.³⁸ Det konstaterades vidare att det naturligtvis inte heller var fråga om en situation som skulle kunna aktualisera krigsdelegationen. I stället kom överenskommelser

³⁵ Bet. 2019/20:KU16 s. 14 f.

³⁶ Bet. 2019/20:KU16 s. 16 f.

³⁷ Bet. 2019/20:KU16 s. 16.

³⁸ Se 2021/22:URF1 s. 51.

mellan riksdagens gruppleddare och överenskommelser mellan dessa och talmannen att framstå som centrala vid anpassningen av arbetet till de prövningar som pandemin innebar. I mars 2020 överenskom samtliga riksdagspartierna gruppleddare att endast 55 ledamöter skulle delta i kammarens avgöranden. Överenskommelsen, som kom att kompletteras med tilläggsöverenskommelser och förlängas flera gånger, tillämpades fram till 2021/22 års riksmöte.³⁹ I september 2021 träffades en överenskommelse mellan talmannen och gruppleddarna med innebörd att den ovan beskrivna modellen skulle upphöra och alla 349 ledamöter således åter skulle delta i kammarens avgöranden.⁴⁰ Den fortsatta smittspridningen fick emellertid till konsekvens att gruppleddarna träffade ytterligare överenskommelser, huvudsakligen med innebörd att endast 249 ledamöter skulle delta i kammarens avgöranden. Dessa särskilda arbetsformer upphörde efter den 13 februari 2022.

Kommittén om beredskap enligt regeringsformen har bedömt att regeringsformen inte bör hindra regler i riksdagsordningen som innebär att sammanträden i vissa angivna undantagsfall kan hållas helt digitalt utan att något fysiskt sammanträde äger rum på en viss ort. Detta bör gälla både för kammaren och för utskotten. Kommittén har därför föreslagit en ny bestämmelse i regeringsformen som innebär att riksdagen i riksdagsordningen kan föreskriva att sammanträden får hållas utan att äga rum på en viss ort, dvs. helt digitalt, om det krävs av hänsyn till riksdagens säkerhet eller frihet eller andra tvingande skäl.⁴¹ Förslaget bereds inom Regeringskansliet.

15.9.2 Deltagande på distans i styrelsesammanträden i samordningsförbund

För samordning av rehabiliteringsinsatser får Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen tillsammans med kommuner och regioner bilda samordningsförbund enligt lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser, nedan finsam-lagen.⁴²

Genom en lagändring som trädde i kraft i mars 2022 infördes en möjlighet för styrelsen i ett samordningsförbund att besluta att leda-

³⁹ Se 2021/22:URF1 s. 52 och 54.

⁴⁰ Se 2021/22:URF1 s. 54 och 367.

⁴¹ Se SOU 2023:75 s. 180 ff.

⁴² Ett samordningsförbund är att likna vid ett kommunalförbund (se prop. 2002/03:132 s. 80 ff.).

möter och ersättare i styrelsen ska få delta i styrelsemöten på distans.⁴³ Enligt 19 a § finsam-lagen ska deltagandet i sådana fall ske genom ljud- och bildöverföring i realtid och i övrigt på ett sådant sätt att samtliga deltagare kan delta på lika villkor. Om det finns särskilda skäl, ska styrelsen få besluta att deltagande på distans får ske genom enbart ljudöverföring i realtid. En ledamot eller en ersättare som deltar på distans ska anses vara närvarande vid sammanträdet. Om styrelsen beslutar att ledamöter och ersättare får delta på distans, ska det av beslutet framgå i vilken utsträckning ett sådant deltagande får ske. Beslutet ska dokumenteras.

Bestämmelsen är utformad med 5 kap. 16 § KL som förebild. I motsats till bestämmelserna i kommunallagen gäller dock inte att samtliga deltagare ska kunna se och höra varandra. Och till skillnad från vad som gäller enligt kommunallagen ges vidare, när det gäller styrelsen i samordningsförbund, en möjlighet att besluta om deltagande enbart genom ljudöverföring när särskilda skäl motiverar det. Med särskilda skäl avses enligt regeringen särskilda undantagssituationer, t.ex. för att någon som periodvis tappar bildöverföringen även fortsättningsvis ska kunna delta i mötet eller sådana situationer då det är av stor vikt att en ledamot eller ersättare kan delta i ett särskilt styrelsesammanträde.⁴⁴

SKR anförde i sitt remissvar bl.a. att förslaget borde samordnas med SKR:s begäran om ändring av reglerna om distanssammanträden i kommunallagen. Regeringen uttalade emellertid att ändringar i kommunallagen i enlighet med vad SKR har föreslagit i sin begäran inte är föremål för förevarande lagstiftningsärende. Regeringen påpekade vidare att förslaget till ändring i finsam-lagen inte har sin grund i pandemin och att det inte finns något behov av att utreda förslaget ytterligare.⁴⁵

Lagrådet noterade att lagtextens krav på att deltagande ska kunna ske på lika villkor svårigen kan uppfyllas fullt ut när någon deltar på distans och än mindre när någon deltar endast genom ljudöverföring. Men eftersom motsvarande uttryck fanns i kommunallagen godtogs ändå förslaget. På Lagrådets inrådan uttrycktes i författningskommentaren att normen ska tillämpas med reservation för de begränsningar som ligger i den form av distansdeltagande som det är fråga om.⁴⁶ Enligt Lagrådet framstod det vidare som något av en överloppsgärning

⁴³ Se prop. 2021/22:67, bet. 2021/22:SfU10,rskr. 2021/22:155.

⁴⁴ Prop. 2021/22:67 s. 11.

⁴⁵ Prop. 2021/22:67 s. 10.

⁴⁶ Prop. 2021/22:67 s. 17. Lagrådets yttrande framgår av bilaga 5 till propositionen.

att styra detta genom lag, och i vart fall att reglera det på ett så detaljerat sätt som nu föreslogs. Lagrådet motsatte sig emellertid inte regleringen med hänsyn till den koppling som kan sägas finnas till kommunallagen och med beaktande av att det har framförts att det finns ett behov av lagstiftning.

I förarbetena betonade regeringen vikten av att ett styrelsesammanträde genomförs på ett betryggande sätt. Regeringen uttalade att det bör på ett enkelt sätt vara möjligt att identifiera mötesdeltagare för att säkerställa att obehöriga inte deltar vid sammanträdet. Regeringen anförde att det i första hand är ordföranden som har ansvar för att sammanträdet genomförs på ett sådant sätt att utomstående inte obehörigen kan ta del av det som sägs och de uppgifter som i övrigt behandlas. Men varje ledamot har enligt regeringen även ett eget ansvar för att sekretessbelagda uppgifter inte röjs. Det behövde enligt regeringen inte regleras särskilt om det behöver finnas ett fysiskt möte i grunden när deltagande sker på distans och vem som behöver närvara på plats där sammanträdet hålls. Slutligen påtalade regeringen att sammanträden vid vilka budgeten fastställs ska vara offentliga och att det därför måste säkerställas att dessa hålls öppna för allmänheten, men hur den ordningen kan säkerställas hanteras lämpligen av samordningsförbunden.⁴⁷

15.9.3 Regleringen i de nordiska länderna⁴⁸

Finland

Kommunfullmäktige är det högsta beslutande organet i de självstyrande⁴⁹ finska kommunerna. Utöver fullmäktige ska finnas en kommunstyrelse som kan tillsätta underlydande nämnder. Dessa utgör i princip de kommunala organen.⁵⁰ Till fullmäktiges uppgifter hör att fatta beslut om en förvaltningsstadga som bl.a. ska innehålla behövliga bestämmelser om sätten för beslutsfattande i organen.

⁴⁷ Prop. 2021/22:67 s. 12.

⁴⁸ Redovisningen avser förhållandena våren 2023.

⁴⁹ Se 121 § Finlands grundlag.

⁵⁰ Utöver fullmäktige finns också en revisionsnämnd. Fullmäktige kan, i stället för nämnder, tillsätta utskott för skötseln av uppgifter av bestående natur samt direktioner eller kommittéer för skötseln av viss uppgift. Dessa kan i sin tur organiseras i olika sektioner. Även kommunstyrelsen, och efter beslut härom i fullmäktige, även andra organ, kan tillsätta kommittéer för att sköta en viss uppgift.

Traditionellt har utgångspunkten varit att organens sammanträden ska ske på en bestämd plats. Genom en ändring 2009 av kommunallagen (365/1995) blev det emellertid möjligt att delta i sammanträden via videokonferensförbindelse. Sammanträdet ordförande och sekreterare skulle dock vara närvarande på sammanträdesplatsen. I samband med 2015 års stora kommunallagsreform infördes möjligheten att hålla helt elektroniska sammanträden.⁵¹ Regleringen löd i relevanta delar som följer.⁵²

Beslut i ärenden som hör till ett organ kan fattas vid ett ordinarie sammanträde [...] [eller] vid ett sammanträde i en elektronisk miljö (elektroniskt sammanträde) [...]

Vid elektroniska sammanträden [...] ska kommunen sörja för informationssäkerheten och för att utomstående inte har tillgång till sekretessbelagda uppgifter. (98 §)

Vid ett elektroniskt sammanträde krävs det att de som konstateras vara närvarande står i bild- och ljudförbindelse med varandra på lika villkor. (99 §)

Allmänheten ska kunna följa organens offentliga sammanträden också till den del någon deltar i ett sammanträde på elektronisk väg. (101 § fjärde stycket)

Vid ett elektroniskt sammanträde får val förrättas med slutna sedlar endast om valhemligheten är tryggad. (105 § femte stycket)

Förvaltningsstadgan ska innehålla behövliga bestämmelser om åtminstone sätten för beslutsfattande i organen och det sätt på vilket kommunen ser till att den tekniska utrustning och de tekniska förbindelser som behövs för deltagande i elektroniska sammanträden [...] är tillgängliga. (90 § 3 h)

Enligt motiven⁵³ till ovanstående bestämmelser förstås med elektroniska sammanträden ”ett sammanträde i en elektronisk miljö, i vilket deltagarna deltar via en elektronisk förbindelse från en plats som de själva väljer”. Vidare anförs att man härigenom ”frångår [...] principen att ordföranden och sekreteraren ska vara närvarande på sammanträdesplatsen”. Kravet på att de närvarande ska stå i bild- och ljudförbindelse med varandra på lika villkor liknas vid att personerna ”ansikte mot ansikte” kan diskutera ärendena som ska beslutas om.

⁵¹ Vidare infördes möjlighet för kommunala organ att besluta på elektronisk väg före ett icke-offentligt sammanträde, så kallat elektroniskt beslutsförfarande, se 100 § kommunallagen (410/2015).

⁵² Samtliga paragrafhänvisningar nedan avser bestämmelser i kommunallagen (410/2015).

⁵³ Citaten nedan är hämtade från RP 268/2014 rd s. 214–215.

Under pandemin ändrades regleringen temporärt i två avseenden.⁵⁴ För det första möjliggjordes för kommunstyrelsen att införa elektroniska sammanträden i kommunens organ, även om fullmäktige inte fattat beslut om detta i förvaltningsstadgan.⁵⁵ För det andra blev förutsättningarna för elektroniska sammanträden mer flexibla genom införandet av en ny tillfällig lag:

Ett elektroniskt sammanträde kan hållas genom videokonferens eller någon annan lämplig teknisk metod för dataöverföring så att

- 1) sammanrådets ordförande och sekreterare på ett tillförlitligt sätt kan verifiera vem som deltar i sammanträdet,
- 2) sammanrådets ordförande kan leda sammanträdet på det sätt som avses i 102 §⁵⁶ [...], och
- 3) den som deltar i sammanträdet kan följa sammanträdet och delta i behandlingen av ärendena.

I specialmotiveringen till ovan bestämmelse, 99 a §, uttalas bl.a. följande om de villkor som uppställs i bestämmelsen.⁵⁷ Ordföranden ska ha möjlighet att vid behov sköta om ordningen vid sammanträdet och säkerställa att deltagarna deltar i sammanträdet från en lämplig plats. Ordföranden ska omedelbart avbryta sammanträdet för det fall den tekniska förbindelsen bryts till en enda av dem som deltar i sammanträdet så att denne inte kan delta på sätt som avses i lagen, varefter sammanträdet ska återupptas först då kontakten återupprättats. Bestämmelsen kräver i praktiken att det finns såväl ljud- som bildförbindelse som däremot inte nödvändigtvis behöver användas oavbrutet. Bildförbindelsen bör dock vara igång exempelvis när en ledamot har ordet så denne kan identifieras på ett tillförlitligt sätt eller i syfte att säkerställa att ledamoten deltar från lämplig plats. Vidare innebär bildförbindelsen också att det blir lättare att följa med i anföran-

⁵⁴ Se lagen (292/2020) om temporär ändring av kommunallagen.

⁵⁵ Se den numera upphävda 90 a § som gällde mellan den 1 maj 2020 och den 31 juli 2020. I dagsläget har en betydande del av kommunerna lagt till bestämmelser om elektroniska sammanträden i sin förvaltningsstadga.

⁵⁶ Bestämmelsen i 102 §, med rubriken ”Ledningen av sammanträden och anföranden”, har följande lydelse: Ordföranden leder ett organs sammanträden och ansvarar för ordningen vid sammanträdena. Om en person som är närvarande vid sammanträdet med sitt uppträdande stör sammanrådets förlopp, ska ordföranden ge honom eller henne en tillsägelse. Om personen inte rättar sig efter tillsägelsen, får ordföranden bestämma att personen ska avlägsna sig. Om det uppstår oordning, ska ordföranden avbryta eller avsluta sammanträdet. Organets ledamöter har yttranderätt i de ärenden som behandlas. En ledamot som yttrar sig ska hålla sig till saken. Om ledamoten avviker från saken, ska ordföranden uppmana honom eller henne att hålla sig till saken. Om ledamoten inte rättar sig efter tillsägelsen, kan ordföranden förbjuda honom eller henne att fortsätta tala. Om det är uppenbart att en ledamot drar ut på sitt tal i onödan, får ordföranden efter att ha gett en tillsägelse förbjuda honom eller henne att fortsätta tala.

⁵⁷ Framställningen nedan bygger i huvudsak på RP 242/2020 rd s. 56–57.

den som hålls av den som har ordet. Den principiella förutsättningen att alla deltar på samma villkor är inte satt på undantag utan ska inom ramen för regleringen ändå vara möjlig att förverkliga med olika tekniska och reella arrangemang. De bestämmelser om hur man i praktiken ombesörjer den tekniska utrustning och de förbindelse som är nödvändiga härvid ska tas in i kommunens förvaltningsstadga.

Att regleringen syftar till att möjliggöra helt digitala sammanträden, där alla som deltar i sammanträdet kan delta med hjälp av tekniska hjälpmedel deltar från valbar plats, utesluter inte att det också kan hållas sammanträden där en del av deltagarna deltar på den egentliga sammanträdesplatsen och andra med hjälp av tekniska hjälpmedel från platser deltagarna själva väljer. Huruvida ett sådant hybridsammanträde är möjligt, eller om sammanträdet ska hållas helt elektroniskt, ska framgå av kallelsen som ordföranden utfärdar.

Angående informationssäkerhetsaspekter uttalas att man exempelvis ska beakta, att inte alla informationsöverföringssätt som används allmänt för elektroniska kontakter i kommunerna med nödvändighet uppfyller kraven på informationssäkerhet. Därför kan det vara motiverat att förvaltningsstadgan rymmer bestämmelser som sörjer för informationssäkerheten och behandlingen av sekretessbelagda ärenden. Exempelvis kan riktlinjer här intas om hurdan fysisk plats man kan delta vid ett distanssammanträde från för att sekretessbelagda och konfidentiella uppgifter inte ska nå utomstående. Vidare kan det vara nödvändigt att i förvaltningsstadgan inta riktlinjer om principerna för användningen av de förtroendevaldas egna anordningar och förbindelser vid elektroniska sammanträden och om hur informationssäkerheten kan sörjas för med dessa anordningar och förbindelser.

Angående frågan om hur det elektroniska sammanträdet offentlighet kan garanteras anges att det är tillräckligt att sammanträdet kan följas enbart som en direkt webbsändning. Kommunen har då att tillse att det finns sätt att följa mötena som är tillgängliga, gratis och enkla att använda. Närmare bestämmelser om hur den allmänna offentligheten ska förverkligas i praktiken, kan behöva tas in i förvaltningsstadgan. Kommunen ska härvid beakta sina skyldigheter avseende personuppgiftsbehandling och exempelvis i bandade sammanträden som finns utlagda på allmänna datanät ta bort alla personuppgifter senast då de lagliga förutsättningarna för deras behandling upphör.

Tillämpningen av den tillfälliga lagen följdes upp som en del av en bredare utredning om behovet av ändringar i kommunallagen.⁵⁸ Angående resultaten av uppföljningen av de ändrade förutsättningarna för elektroniska sammanträden, uttalade den finska regeringen bl.a. att pandemin avsevärt påskyndat de kommunala organens övergång till elektroniska sammanträden. Den konstaterade vidare att kommunerna på kort tid tagit stora kliv mot att i stor utsträckning verka i en elektronisk miljö samt att denna förändrade situation ställde krav också på utvecklingen av lagstiftningen.⁵⁹ Den tillfälliga lagen blev permanent per den 1 juni 2021 och kom härigenom att ersätta det tidigare kravet på bild- och ljudförbindelse på lika villkor.⁶⁰

Danmark

Kommunalbestyrelsen är det högsta beslutande organet i de självstyrande⁶¹ danska kommunerna.⁶² Motsvarande organ i regionerna är regionsrådet.⁶³ Vidare finns bl.a. kommunala och regionala nämnder ("udvalg").⁶⁴ Mötesplikt råder för ledamöterna. Kommunalbestyrelsens sammanträden ska som huvudregel vara offentliga.⁶⁵ Detta har ansetts innebära krav på fysisk mötesoffentlighet och utgör ett absolut hinder för sammanträden på distans.⁶⁶ Det förhållandet att sammanträdet direktsänds med bildöverföring eller att en upptagning av mötet tillgängliggörs i efterhand, är inte tillräckligt för att uppfylla lagens krav på mötesoffentlighet.⁶⁷

Nämnderna utför sin verksamhet vid sammanträden bakom stängda dörrar enligt en bindande mötesplan som nämnden själv fastställer för varje räkenskapsår.⁶⁸ Till skillnad från vad som gäller för kommunalbestyrelsen anses nämndernas sammanträden som utgångspunkt

⁵⁸ RP 242/2020 rd s. 5.

⁵⁹ RP 242/2020 rd s. 7.

⁶⁰ Se lagen om ändring av kommunallagen (419/2021).

⁶¹ Se 82 § Danmarks Riges Grundlov.

⁶² Se 2 § lov om kommunernes styrelse.

⁶³ I det följande hänvisas endast till bestämmelser i lov om kommunernes styrelse. Det följer av regionsloven att motsvarande gäller även för regionsrådet och dess udvalg.

⁶⁴ Se § 17 lov om kommunernes styrelse.

⁶⁵ Se § 10 första stycket lov om kommunernes styrelse.

⁶⁶ Se t.ex. Indenrigs- og Boligministeriet (2022) Det politiske arbejde i kommunalbestyrelse og udvalg, s. 25.

⁶⁷ Indenrigs- og Boligministeriet (2022) Det politiske arbejde i kommunalbestyrelse og udvalg, s. 25.

⁶⁸ Se § 20 lov om kommunernes styrelse. En enhällig nämnd kan ändra mötesplanen och inget hindrar att nämnden håller extrainsatta sammanträden (även fullmäktige ska i början på vart räkenskapsår fastställa en mötesplan för sina ordinarie sammanträden).

kunna hållas på distans.⁶⁹ I den danska kontexten talar man härvid om virtuella möten. För att fråga ska vara om ett möte, krävs att samtliga ledamöter har kallats, kan sägas delta i en förhandling och har möjlighet att träffa beslut. En sammankomst via video eller telefon anses uppfylla dessa krav.⁷⁰ Efter sammanträdet ska mötesprotokollet undertecknas av samtliga ledamöter som närvarat, varvid elektroniska protokoll och signaturer anses kunna användas.⁷¹ Nämnden kan i samband med antagandet av mötesplanen besluta att sammanträdena ska hållas virtuellt. Som ett led i kommunalbestyrelsens kompetens att organisera kommunens arbetsformer, anses denna dock ytterst kunna avgöra om och i vilken omfattning nämndsammanträden ska kunna hållas som distansmöten.

Under pandemin infördes, med stöd i epidemilagstiftningen, temporära undantag från reglerna om sammanträden i kommunalbestyrelser och nämnder. Under förutsättning att det krävdes till följd av åtgärder för att begränsa spridningen av covid-19, möjliggjordes för kommunalbestyrelsens ordförande att besluta att kommunalbestyrelsens sammanträden skulle hållas som video- eller telefonkonferens eller att allmänheten inte skulle äga tillträde till dessa. Vidare gällde undantag från vissa regler om protokoll och mötesplaner. Den temporära regleringen förlängdes etappvis och upphävdes sedan den 1 februari 2022.⁷²

Sammanfattningsvis gäller enligt dansk rätt att nämndernas – men inte kommunalbestyrelsens – sammanträden kan hållas på distans. Nämnderna kan själva besluta om detta, dock att kommunalbestyrelsen kan förhindra att distanssammanträden tillämpas. I fråga om de tekniska kraven, uppfylls dessa redan med en telefonkonferens. Inga krav på att särskilda yttre omständigheter ska föreligga krävs för att distansdeltagande ska kunna tillåtas.

⁶⁹ Se t.ex. Indenrigs- og Boligministeriet (2022) Det politiske arbejde i kommunalbestyrelse og udvalg, s. 26.

⁷⁰ Indenrigs- og Boligministeriet (2022) Det politiske arbejde i kommunalbestyrelse og udvalg, s. 25.

⁷¹ Indenrigs- og Boligministeriet (2022) Det politiske arbejde i kommunalbestyrelse og udvalg, s. 25.

⁷² Se BEK nr 55 af 14/01/2022.

Norge

Enligt norsk rätt finns självstyrande⁷³ kommuner på såväl lokal (kommuner) som regional nivå (fylkeskommuner). Kommunestyret är det högsta beslutande organet i kommunerna och fylkestinget i fylkeskommunen. Sistnämnda organ motsvarar således det svenska fullmäktige och båda organen benämns nedan ”fullmäktige”. De svenska kommunala nämnderna har i princip sin motsvarighet i utvalgene. Kommunstyrelsen motsvaras i Norge närmast av formannskap respektive fylkesutvalg eller kommuneråd respektive fylkesråd, för det fall kommunen i fråga tillämpar en parlamentaristisk styrelsemodell. En samlad benämning för samtliga är ”folkvalda organ”. Dessa handlägger ärenden och träffar beslut vid sammanträden i enlighet med möteprincipen (”møter”). Mötesplikt råder för ledamöterna. Som huvudregel ska sammanträdena vara offentliga.⁷⁴ Två undantag föreligger dock: (a) Om ett ärende som avser en arbetstagares anställningsvillkor eller som innehåller uppgifter som omfattas av tystnadsplikt enligt lag ska behandlas vid sammanträdet, ska organet besluta om stängda dörrar. (b) Organet får därutöver fatta beslut om stängda dörrar under förutsättning att detta fordras av hänsyn till den personliga integriteten eller om tungt vägande offentliga intressen talar för det och upplysningar, som skulle ha kunnat undantas offentlighet enligt offentlighetslagen om dessa varit upptagna i en handling, kommer att röjas.⁷⁵

Genom den nya kommuneloven från 2018 infördes möjlighet att hålla sammanträde på distans.⁷⁶ Fullmäktige kan (men måste inte) enligt kommuneloven själv besluta att folkvalda organ (dvs. även nämnder) i kommunen ska ha möjlighet (”skal ha adgang til”) att hålla sammanträden som distanssammanträde (”fjernmøte”). Fullmäktige måste således fatta beslut härom och beslutet kan inte delegeras.

⁷³ 49 § andra stycket Kongeriket Norges Grunnlov.

⁷⁴ Se 11 kap. 5 § första stycket lov 22 juni 2018 nr 83 om kommuner og fylkeskommuner (”kommuneloven”).

⁷⁵ För kommuneråd och fylkesråd behöver villkoren under (b) inte vara uppfyllda för att besluta om stängda dörrar, se 11 kap 5 § fjärde stycket kommuneloven.

⁷⁶ Också enligt lov 25 september 1992 nr 107 om kommuner og fylkeskommuner medgavs sammanträden på distans men då enbart när det gällde brådskande ärenden och inte för fullmäktigesammanträden (se 6 kap. 30 §). Här kan nämnas att det tekniska kravet inskränkte sig till att alla sammanträdesdeltagare skulle kunna höra och kommunicera med varandra samt att kallelse till sammanträdet kunde ske per telefon (se forskrift 13 mars 1993 nr 4035 om fjernmøter og skriftlig saksbehandling). Nyligen har också öppnats upp för distanssammanträden i interkommunale selskap (en organisationsform som uppvisar likheter med det svenska kommunalförbundet), se 9 § fjärde stycket lov 29 januari 1999 nr 6 om interkommunale selskaper.

Några särskilda författningsreglerade villkor för att få fatta beslut om distanssammanträde föreligger inte (utöver själva definitionen på fjärrmöte, se nedan). Om fullmäktige har fattat sådant beslut är det sedan upp till det enskilda organet, exempelvis nämnden, att i det konkreta fallet besluta att distansmöte ska hållas, dock att ett möte som ska hållas bakom stängda dörrar på grund av undantaget under (a) ovan inte får hållas som distansmöte.

Lagen definierar ett distansmöte som ett möte vid vilket ”mötesdeltagarna inte befinner sig i samma lokal, men att de via tekniska hjälpmedel ändå kan se, höra och kommunicera med varandra”.⁷⁷ Vidare anges i lagen att krav som i övrigt gäller för möten gäller även för distansmöten.

Enligt norsk rätt föreligger inget krav på att ordföranden eller annan ledamot ska befinna sig på en viss plats eller att flera ledamöter ska befinna sig i samma lokal samtidigt för att ett distansmöte ska kunna genomföras. Reglerna förhindrar, å andra sidan, inte heller att vissa ledamöter träffas fysiskt under fjärrmötet och åter andra deltar via tekniska hjälpmedel vid sammanträde. Ett sådant hybridsammanträde anses också vara ett fjärrmöte. Något undantag för ledamöternas mötesplikt har inte ansetts gälla för distanssammanträden. Där emot varken kan eller får en ledamot delta i två distanssammanträden samtidigt.⁷⁸ En annan sak är att en ledamot inte kan kräva att få delta på distans, om beslut om att hålla distansmöte saknas. Det är då fråga om ett vanligt, fysiskt, möte och mötesplikten innebär att ledamoten måste närvara fysiskt.

Angående rekvisitet se varandra, i lagtexten ”se, höra och kommunicera med varandra”, kan noteras att man vid lagtextens avfattning har valt uttrycket ”se varandra” och inte exempelvis ”se alla”. Vidare framgår inte av lagtexten att ledamöterna ska kunna se varandra hela tiden. I förarbetena uttalas angående definitionen av distansmöten att kommunikationen ska ske i realtid, dvs. utan betydande tidsfördröjning (videokonferens).⁷⁹ Den norska regeringen har, med avstamp i förarbetsuttalandet, framfört att den tekniska lösningen måste ordnas så att ledamöterna ska kunna se, höra och kommunicera med varandra i den utsträckning det är nödvändigt för att ändamålet med sammanträdet ska kunna uppfyllas. Vidare har den norska reger-

⁷⁷ 11 kap. 7 § andra stycket kommuneloven.

⁷⁸ Se tolkningsuttalelse 22/1312, 21 januari 2022.

⁷⁹ Prop. 46 L [2017–2018] s. 375.

ingen givit uttryck för tolkningen att lagen inte kräver att alla ledamöter hela tiden ska ha möjlighet att kommunicera med varandra. En sådan möjlighet saknas även för fysiska sammanträden, där kommunikationen sker mellan ordföranden och den som har ordet. Uttrycket ”se varandra” ska således, enligt den norska regeringen, inte tolkas så bokstavligt att alla sammanträdesdeltagare vid varje faktiskt tidpunkt behöver kunna se alla andra. Lagens villkor och syfte får anses uppfyllt så länge sammanträdesdeltagarna kan se såväl ordföranden som den som för tillfället har ordet, enligt den norska regeringens tolkning. Detta under förutsättning att sammanträdesdeltagarna, på ett eller annat sätt, kan signalera att de önskar upptas på talarlistan, även om de inte har sin kamera på och att omröstningarna sker på ett försvarligt sätt.⁸⁰

Angående omröstningar vid distanssammanträden har den norska regeringen vidare uttalat att det visserligen är en naturlig del av rätten att övervara folkvalda organs möten att kunna följa omröstningen. Dock kan intresset av offentlighet i stor utsträckning tas tillvara genom att protokollet (”møteboken”) utvisar hur de olika ledamöterna röstat. Även om allmänheten i vissa fall således inte kommer att kunna följa själva omröstningen i realtid, kommer de att kunna följa resten av ärendehandläggningen och ta del av protokollet när detta blir offentligt. När det inte är möjligt att genomföra en öppen omröstning, kan olika digitala röstningssätt användas. Ett alternativ som enligt den norska regeringen kan vara praktiskt i större organ är att använda chattfunktionen som finns i de flesta videokonferenssystem, vari kan ledamöterna skriva in om de röstar för eller emot ett förslag, varefter rösterna räknas.⁸¹

Den norska regeringen (departementet) kan med stöd av kommuneloven meddela föreskrifter om krav för genomförande av distansmöten, undantag från kravet att mötesdeltagarna måste kunna se varandra samt undantag för förbudet mot att hålla möten som ska vara stängda på grund av (a) ovan som distansmöten. Under pandemin nyttjades denna befogenhet två gånger. Från och med den 13 mars 2020 fram till den 1 augusti 2020 gällde undantag på så sätt att ett kommunalt organ, t.ex. en nämnd, kunde bestämma att hålla distanssammanträden: (1) även om fullmäktige inte beslutat om detta, (2) även

⁸⁰ Angående den norska regeringens tolkning av rekvisitetet ”se varandra”, se tolkningsuttalelse 21/953, 7 april 2021.

⁸¹ Angående den norska regeringens tolkning av möjligheterna till omröstningsförfarande vid distanssammanträde, se tolkningsuttalelse 20/2439, 4 juni 2020.

om kommunen inte hade tekniska lösningar för att försäkra att allmänheten hade tillgång till sammanträdet samt, (3) även om alla ledamöterna inte kunde se varandra, samt (4) även i fall då sammanträdet ska hållas bakom stängda dörrar på grund av (a) eller (b) ovan.⁸² Mellan 10 december 2021 och 30 april 2022 gällde endast undantaget under (4) ovan.⁸³

15.10 Utredningens överväganden och förslag

15.10.1 De formella kraven för deltagande på distans bör ändras

Utredningens bedömning: Det finns ett behov av att kunna delta på distans vid fullmäktige- och nämndsammanträden. De formella kraven i kommunallagens reglering av fullmäktige- och nämndsammanträden begränsar emellertid möjligheterna till deltagande på distans och bör därför ändras. Deltagande på distans bör fortfarande betraktas som ett komplement till det fysiska sammanträdet.

Utredningens förslag: 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.

Behov av deltagande på distans

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. Det finns lagstadgade tidsfrister som behöver iakttas, t.ex. vad gäller beslut om budget, och krav på att vissa ärenden måste handläggas skyndsamt.⁸⁴ Inte minst

⁸² Se Midlertidig forskrift 13 mars 2020 nr 277 om genomföring av fjernmøter i folkevalgte organer i kommuner og fylkeskommuner for å begrense spredning av Covid-19.

⁸³ Se Midlertidig forskrift 10 december 2021 nr 3483 om utvidet adgang til å gjennomføre lukket møte som fjernmøte i kommuner og fylkeskommuner for å begrense spredning av covid-19.

⁸⁴ Se t.ex. 11 kap. 10 § KL enligt vilken budgeten ska fastställas av fullmäktige före november månads utgång och 33 § LVU.

för enskilda är det också en viktig rättssäkerhetsaspekt att få ett beslut inom rimlig tid.

Ur ett demokratiskt perspektiv är därför nuvarande möjligheter till deltagande på distans ändamålsenliga. Regleringen har under pandemin varit ett viktigt verktyg för att upprätthålla den demokratiska beslutsprocessen. Möten har behövt genomföras för att nödvändiga beslut ska kunna fattas. I stället för att ställa in sammanträden har man i kommuner och regioner använt sig av deltagande på distans. Men de argument som angavs när bestämmelserna om distansdeltagande infördes, dvs. att underlätta rekryteringen till kommunala förtroendeuppdrag och att förstärka demokratin genom att öka möjligheterna till deltagande, är också fortfarande relevanta. Till detta kan deltagande på distans ge en bättre förankring i beslutsfattande när man behöver fatta brådskande beslut i nämnderna, som annars beslutas av en ordförande på delegation. Ytterligare en praktisk aspekt som kan framhållas med möjligheterna till deltagande på distans är kostnaderna för resor. Ett sammanträde med många deltagare som ska ta sig till mötesplatsen kan bli mycket kostsamt för kommuner och regioner, särskilt i områden med långa avstånd. Möjligheten till deltagande på distans ger en möjlighet att arbeta mer resurseffektivt, när så är lämpligt. Sammanfattningsvis finns behovet av att kunna delta på distans kvar.

Nuvarande reglering är inte ändamålsenlig

I praktiken har det emellertid visat sig vara svårt att tillämpa bestämmelsen om deltagande på distans i 5 kap. 16 § KL. Bestämmelsen är inte utformad för sammanträden med många deltagare på distans. De tekniska lösningar som använts för detta har inte nödvändigtvis helt och hållet möjliggjort samtidig och obruten video- och ljudkontakt, vilket betyder att kravet på bild- och ljudöverföring i realtid och att samtliga deltagare kan se och höra varandra och delta på lika villkor i praktiken inte har kunnat upprätthållas. Ett kommunalt sammanträde med många deltagare som ska följa mötet i realtid med ljud och bild kräver mycket av bandbredd och teknik i övrigt. Om alla i ett större möte deltar med kameran påslagen ställs stora krav på bandbredd. Det kan vara svårt att nå tillräcklig kvalitet i ljud- och bildåtergivning om alla i mötet hela tiden har kameran påslagen.

Regleringen orsakade i många fall under pandemin tolknings- och tillämpningsproblem.⁸⁵ Enligt SKR har genomförande av möten krävt en extensiv tillämpning av bestämmelsen och det har uppkommit frågor om vem som ska kunna se vad och vad som behöver kunna ses och höras.⁸⁶

Beslutsfattandet i fullmäktige, styrelser och nämnder måste följa lagreglerade procedurer. Och detta måste tydligt framgå. Annars kan legitimiteten ifrågasättas och överklagade beslut upphävas av domstol. Som framgår av avsnitt 15.8 har beslut i fullmäktige upphävts, då distansdeltagande ledamöter endast kunna se varandra, presidiet och personer som befunnit sig i talarstolen och inte andra ledamöter som var fysiskt närvarande på sammanträdet. Domen från 2021 väckte stor uppmärksamhet och bidrog ytterligare till den osäkerhet som redan fanns om förutsättningar för deltagande på distans.

Erfarenheterna och ovan nämnda domar visar att regleringen inte är anpassad för den typ av fullmäktige- och nämndsammanträden som blivit vanligt förekommande under pandemin med ett stort antal deltagare på distans. Lagrådet har vidare i ett lagstiftningsärende om deltagande på distans i samordningsförbund uttalat att lagtextens krav på att deltagande ska kunna ske på lika villkor svårligen kan uppfyllas fullt ut när någon deltar på distans.⁸⁷

De formella kraven i kommunallagens reglering av fullmäktige- och nämndsammanträden begränsar sammanfattningsvis möjligheterna att delta på distans.

De formella kraven för deltagande på distans bör ändras

Samma utveckling som konstaterats i Finland kan ses i Sverige, dvs. att pandemin avsevärt påskyndat de kommunala politiska organens användning av digitala sammanträden. På relativt kort tid har en kraftig utveckling skett av den digitala kompetensen och av den digitala tekniken. Denna utveckling och digitaliseringens möjligheter i den kommunala beslutsprocessen bör tas till vara och lagstiftningen utvecklas.

⁸⁵ Se Carlsson m.fl. (2021) Demokratiska beslut i coronatider – Digitala verktyg för att ställa om snarare än ställa in, s. 441.

⁸⁶ SKR, Hemställan om översyn av reglerna om distanssammanträden i kommunallagen, 2021-01-29 (Fi2021/00389).

⁸⁷ Lagrådets yttrande framgår av bilaga 5 i prop. 2021/22:67.

Det är dock ofrånkomligt att vissa nyanser i deltagandet går förlorat när ledamöter inte kan se hela rummet i vilket den politiska diskussionen pågår, kroppsspråk och t.ex. hur andra reagerar på debattinlägg. I en rapport från Linköpings universitet som nämnts i avsnitt 15.7.1 anges vidare att flera intervjuade deltagare angett att det är svårare att upprätthålla ordningen under möten på distans. Många förtroendevalda upplever vidare s.k. hybridmöten, dvs. möten där några deltar på plats och några deltar på distans som något negativt. Utredningen anser därför att möjligheten med deltagande på distans fortfarande bör ses som ett komplement till det fysiska mötet och inte ett fullgott alternativ till ett sådant.

Som framgår ovan har kravet på att samtliga deltagare ska se och höra varandra och delta på lika villkor i praktiken inte kunnat upprätthållas. Eftersom riksdagen inte kan lagstifta genom motiv är det inte möjligt att precisera vad detta innebär utan att ändra i bestämmelsen. Ett alternativ skulle kunna vara att revidera lagtexten och precisera vad det innebär att samtliga deltagare ska kunna se och höra varandra. En sådan detaljreglering i lag, t.ex. en uppräkningslista av minimikrav, är dock inte lämplig. Med hänsyn inte minst till den snabba tekniska utvecklingen bör lagstiftningen, enligt utredningens bedömning, utgå från att kommunerna har stor frihet när det kommer till anpassandet av de tekniska lösningarna. Lagregleringen bör således endast utpeka grundvillkoren för det kommunala beslutsfattandet och låta kommunen välja hur det tekniskt genomförs. Lagen ska alltså i detta avseende vara flexibel och förbli teknikneutral.⁸⁸

Syftet med kravet på att samtliga deltagare ska kunna se och höra varandra är att säkerställa att deltagarna enkelt kan identifiera varandra på ett betryggande sätt. Det handlar för det första om att utomstående inte ska kunna ta del av sekretessbelagda uppgifter och om att det är ledamöterna och inga andra som deltar i omröstningarna. För det andra syftar det till att de som deltar på distans ska kunna vara fullt delaktiga i överläggningarna. Detta är grundläggande krav som på något sätt behöver säkerställas.

Det kan noteras att regleringen om deltagande på distans för riksdagens utskott inte innehåller några sådana krav. Skillnaden kan i vart fall delvis förklaras av att den regleringen är avgränsad till endast extraordinära situationer medan regleringen i kommunallagen ska

⁸⁸ Jfr prop. 2022/23:139 s. 18 f. Det kan dock noteras att en bolagsstämma inte är fullt jämförbar med ett fullmäktige- eller ett nämndsammanträde.

kunna användas även i andra fall. Att inte ha några krav alls i kommunallagen förefaller därför inte vara en framkomlig väg.

Ett alternativ kan vara att mjuka upp kraven på oavbruten bildöverföring och i lag ange andra mer flexibla förutsättningar som ska vara uppfyllda för deltagandet.

På samma sätt som tidigare bör det dock krävas att deltagare som inte befinner sig i samma lokal är anslutna till varandra med både ljud och bild. Att, liksom för riksdagens utskott, inte reglera på vilket sätt deltagande ska ske riskerar att för kommuner och regioner skapa en otydlighet och en osäkerhet. Bild- och ljudöverföring ska vara stabil och av hög kvalitet. Bildförbindelsen behöver dock inte nödvändigtvis användas oavbrutet. Däremot bör det användas för att säkerställa dels vem som deltar i sammanträdet, dels att ledamöterna deltar i sammanträdet från en lämplig plats. Bildförbindelse bör vidare användas när en ledamot på distans har ordet så att denne kan identifieras. Kravet på ljudförbindelse innebär t.ex. inte att alla deltagare oavbrutet ska ha sina mikrofoner påslagna.

Som ytterligare villkor för deltagandet på distans bör vidare krävas att ordföranden kan säkerställa vem som deltar i sammanträdet. Till detta kan ordföranden behöva hjälp av andra. Lagkravet på att samtliga deltagare ska kunna se och höra varandra tas alltså bort och ordföranden ges ett utpekat ansvar för att identifiera deltagarna.

Den som deltar i sammanträdet bör vidare kunna följa sammanträdet och delta i behandlingen av ärendena. I det sistnämnda ligger att alla som deltar i sammanträdet ska kunna delta i och följa debatten, lägga fram sina yrkanden och förslag, följa ordförandens propositionsordning och delta i de beslut som fattas samt kunna reservera sig mot beslut. Den som deltar ska även ha möjlighet att ta del av handlingar som delas ut vid sammanträdet. Det innebär att ordföranden omedelbart ska avbryta sammanträdet om den tekniska förbindelsen till någon av deltagarna bryts mer varaktigt så att denne inte kan delta i sammanträdet på nämnda sätt. Sammanträdet ska då avbrytas till dess att kontakten återupprättas och alla åter kan delta vid sammanträdet. Föreslagna ändringar syftar således inte till att förändra distansdeltagande ledamöters möjligheter att delta i överläggningarna jämfört med vad som gäller enligt nuvarande reglering.

Ordförande ska enligt 5 kap. 43 § KL leda och ansvara för ordningen vid fullmäktiges sammanträden. Att ledamöter deltar på distans vid ett sammanträde påverkar inte ordförandens ansvar i detta avse-

ende. I detta ligger bl.a. ett ansvar för att obehöriga inte kan ta del av det som sägs och de uppgifter i övrigt som behandlas vid sammanträden inom stängda dörrar. Inte minst till stöd för ordföranden kan det finnas anledning för kommunen eller regionen att utveckla riktlinjer för exempelvis vilken teknik som bör användas och ifrån vilka platser ledamöterna bör delta i sammanträden så att sekretessbelagda uppgifter inte riskerar att tillgängliggöras för utomstående.

Antalet ledamöter i fullmäktige varierar stort mellan kommuner och regioner och det kan vara stor skillnad mellan olika fullmäktigesammanträden. Även i andra hänseenden kan kommuner och regioner ha olika förutsättningar. Det bör därför fortfarande vara upp till varje kommun och region att själv avgöra i vilken utsträckning som beslutsfattande på distans ska vara tillåtet. Härigenom ges också fullmäktige möjlighet att ta hänsyn till eventuella risker för missbruk som denna möjlighet kan innebära. Liksom tidigare ska föreskrifter om möjligheten att låta ledamöter delta i sammanträden på distans tas in i arbetsordningen och i nämndernas reglementen. I arbetsordningen och i reglementen kan fullmäktige reglera om det är ordföranden som ska avgöra om deltagande i det enskilda fallet får ske på distans. I dessa kan också vid behov regleras hur beslut ska fattas vid deltagande på distans, t.ex. vid acklamation.

Precis som tidigare ställer slutna omröstningar, t.ex. i ärenden som gäller val eller anställning av personal, särskilda krav. Den tekniska lösning som används måste säkerställa att valhemligheten bevaras, att alla de beslutandes röster kommer med i rösträkningen och att alla ges möjlighet till insyn i förfarandet så att omröstningen inte kan manipuleras.

Eftersom risken för att obehöriga tar del av uppgifter ökar med deltagande på distans bör vikten av informations säkerhet framhållas, även om inga krav på de tekniska förutsättningarna införs. Utredningen förutsätter vidare att kommuner och regioner ser till att fullmäktige respektive nämnder inte behandlar personuppgifter på ett sätt som strider mot EU:s dataskyddsförordning⁸⁹ eller övrig reglering på området.

Som framgår av avsnitt 15.6 finns det inga särskilda bestämmelser om deltagande på distans för sammanträden i kommunalförbund.

⁸⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

Eftersom bestämmelserna om deltagande på distans i fullmäktige respektive nämnder bör kunna tillämpas av kommunalförbunden ser utredningen inte något behov av att särskilt reglera frågan om deltagande på distans vare sig för sådana med förbundsfullmäktige eller för sådana med förbundsledning. Beslut om detta får därmed fattas av förbundsfullmäktige respektive förbundsledningen.

Utredningen föreslår sammanfattningsvis att deltagande på distans i fullmäktige och nämnder 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.

15.10.2 Fullmäktiges presidium ska inte kunna delta på distans

Utredningens bedömning: Fullmäktiges sammanträden bör äga rum på en plats dit allmänheten har tillträde.

Utredningens förslag: Fullmäktiges presidium får inte delta på distans vid fullmäktiges sammanträden.

Regleringen om deltagande på distans är inte utformad för att alla ledamöter ska kunna delta på distans. I förarbetena anfördes att med plats måste i dessa sammanhang förstås en fysisk plats och att fullmäktiges sammanträden således ska äga rum på en fysisk plats. SKR påpekar i en promemoria om sammanträden med bl.a. fullmäktige, nämnder och styrelser från våren 2020 att 5 kap. 16 § KL inte innehåller någon begränsning av antalet deltagare på distans och noterar att det inte är rättsligt prövat om alla deltagare i ett nämnd- eller styrelsesammanträde kan delta på distans samtidigt. SKR bedömer samtidigt att den som leder sammanträdet alltid måste finnas på plats i lokalen där det fysiska mötet äger rum.⁹⁰

Fullmäktige behandlar, till skillnad från vad som förekommer vid det typiska nämndsammanträdet, mera övergripande och principiella politiska frågor. Fullmäktige fyller därmed en särskild funktion som forum för den lokala demokratin. Fullmäktige är vidare det organ som

⁹⁰ SKR (2020) Sammanträden med fullmäktige, nämnder och styrelser m.m. i kommun, region och kommunalförbund under spridningen av det virus som orsakar sjukdomen covid-19, version 6, s. 4 och 7.

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, och att alla ledamöter inte ska kunna delta på distans. Enligt utredningen bör i vart fall fullmäktiges presidium finnas på plats.

Fullmäktiges sammanträden är vidare offentliga. I Norden råder det olika uppfattningar om det av den anledningen är lämpligt att tillåta digitala sammanträden. I Danmark har principen om mötesoffentlighet ansetts väga så tungt att digitala sammanträden överhuvudtaget inte tillåts. I Finland betonas kommunernas praktiska ansvar för att digitala möten ska vara gratis tillgängliga genom metoder som är enkla att använda, såsom ljud- och bildutsändningar över internet.⁹¹ Detta i syfte att söka motverka det digitala mötets nackdelar ur transparens-hänseende.

Även om allmänheten kan ha tillgång till fullmäktiges sammanträden via webbsändning, och offentlighetsprincipen därmed i och för sig kan upprätthållas, bör kommunmedlemmarna enligt utredningen ges tillfälle att närvara på plats vid fullmäktiges sammanträden. För kommunmedlemmarna kan detta inte minst ha ett stort symbolvärde.

Det finns också praktiska skäl för varför fullmäktiges presidium ska vara samlat på platsen för fullmäktiges sammanträde. Dessa är som regel stora möten med många inblandande. Det kräver att ledamöterna i presidiet har förutsättningar att hjälpas åt under sammanträdet.

Utredningen föreslår sammanfattningsvis att fullmäktiges presidium inte ska kunna delta på distans vid fullmäktiges sammanträden.

⁹¹ Se t.ex. RP 242/2020 rd s. 57.

15.10.3 Fullmäktigebeslut om nämndsammanträden på distans

Utredningens bedömning: Det finns ett visst behov av att samtliga ledamöter ska kunna delta på distans vid nämndsammanträden.

Utredningens förslag: Fullmäktige ska besluta i vilken utsträckning samtliga ledamöter i en nämnd får eller ska delta på distans.

Erfarenheterna under pandemin visar att det finns ett visst behov i nämnderna av att samtliga ledamöter deltar på distans. Det kan inte heller uteslutas att det kommer att behövas även t.ex. vid framtida pandemier, vid framtida extraordinära händelser i fredstid då krisledningsnämnder aktiveras eller då styrelsen vid krig eller krigsfara beslutar i stället för fullmäktige, se avsnitt 15.3. För dessa situationer finns som framgår i avsnitt 15.6 inga särregler i kommunallagen vad gäller deltagande på distans.

Men regleringen om deltagande på distans är som konstaterats i föregående avsnitt inte utformad för att alla ledamöter ska kunna delta på distans. I förarbetena har det tolkats som att kravet på att nämnderna ska bestämma plats för sina sammanträden också innebär att de ska äga rum på en fysisk plats. Vidare ges fullmäktige inte rätt att bestämma att ledamöterna i nämnderna ska delta på distans.

Vad gäller frågan om samtliga ledamöter i en nämnd bör kunna eller ska vara skyldiga att delta på distans gör utredningen följande överväganden.

Nämndsammanträden är, till skillnad från fullmäktiges sammanträden som huvudregel inte offentliga. Detta talar för att sammanträden inte ska behöva hållas på en fysisk plats. Antalet ledamöter i nämnderna är färre än i fullmäktige och nämnderna sammanträder regelmässigt oftare än fullmäktige, vilket också skulle kunna tala för att tillåta att samtliga ledamöter delta på distans. Att tillåta detta kan också vara ett sätt att bejaka den digitala utveckling som har skett under de senaste åren och ett naturligt steg framåt i denna utveckling. Mot det ska dock ställas värdet av det fysiska mötet. Informella kontakter och åsiktsutbyten också utanför sammanträdet är viktiga. Med hänsyn till det som tidigare anförts om att deltagande på distans fortfarande bör betraktas som ett komplement till det fysiska sammanträdet bedömer utredningen att en lämplig avvägning skulle kunna vara att utforma det som en möjlighet för kommuner och regioner.

En kommun eller en region bör själv få avgöra om samtliga ledamöter i en nämnd ska kunna delta på distans, dvs. om nämndsammanträden ska kunna vara helt digitala. En kommun eller en region bör vidare enligt utredningen själv få bestämma om samtliga ledamöter också ska vara skyldiga att delta på distans. Fullmäktige bör således kunna avgöra om man i kommunen eller regionen önskar en sådan ordning. Förutsatt att fullmäktige i reglementet angett att deltagande i nämndens sammanträden i viss utsträckning ska kunna ske på distans för alla ledamöter, blir det därefter upp till nämnden att 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.

Som framgår ovan ska en nämnds sammanträden som huvudregel hållas inom stängda dörrar. Om fullmäktige har medgett det, får nämnden emellertid besluta att dess sammanträden ska vara offentliga. Vidare finns bestämmelser i socialtjänstlagen som i vissa fall ger en part rätt att få företräde inför nämnden. I dessa fall får fullmäktige och nämnderna särskilt överväga om det är lämpligt att samtliga ledamöter deltar på distans.

Även när det gäller sådana nämndsammanträden vid vilka uppgifter som omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska avhandlas bör det särskilt övervägas om det är lämpligt med sådant deltagande.

Som nämnts i avsnitt 15.10.1 ansvarar ordföranden för att sammanträdet genomförs på ett sådant sätt att utomstående inte kan ta del av det som sägs och de uppgifter i övrigt som behandlas vid sammanträden inom stängda dörrar. Varje ledamot har även ett eget ansvar att se till att det egna deltagandet sker på ett sätt som lever upp till de krav som kan ställas för sammanträdet alltjämt ska ses som slutet. Kravet på stängda dörrar ställer i sin tur också krav på den teknik som används. Vilka tekniska lösningar som ska användas vid deltagande på distans kan variera över tid och några krav på de tekniska förutsättningarna för deltagande på distans bör därför inte införas.

I kommunallagens bestämmelse om tidpunkt för nämndsammanträden anges att nämnderna bestämmer tid och plats för sina sammanträden. Utredningen har övervägt om det i bestämmelsen behöver tydliggöras att det med plats inte nödvändigtvis behöver avses en fysisk plats, för det fall samtliga ledamöter deltar på distans. I och med att

det av föreslagen ändring framgår att fullmäktige får besluta i vilken utsträckning samtliga ledamöter får eller ska delta på distans bedömer utredningen dock att ett sådant förtydligande är överflödigt. Det framgår redan av denna reglering att det inte är fråga om att nämnden ska sammanträda på en fysisk plats.

För det fall fullmäktige tillåter att samtliga ledamöter deltar på distans i en nämnds sammanträden och nämnden väljer att utnyttja denna möjlighet bör det av möteskallelsen, som ordföranden ansvarar för, framgå att det är fråga om ett sådant möte där alla ledamöter ska delta på distans. I detta ligger att alla deltagare förutsätts kunna delta på distans och att en enskild ledamot alltså inte kan motsätta sig sådan medverkan.

Den föreslagna regleringen innebär också bl.a. att fullmäktige kan besluta att också samtliga ledamöter i krisledningsnämnden kan delta på distans vid nämndens sammanträden

Eftersom bestämmelserna om deltagande på distans i nämnder bör kunna tillämpas av kommunalförbund ser utredningen inte något behov av att särskilt reglera frågan vare sig för sådana med förbundsfullmäktige eller för sådana med förbundsledning. Beslut om att tillåta att samtliga ledamöter deltar på distans i kommunalförbund får därmed fattas av förbundsfullmäktige respektive förbundsledningen.

Förutsättningarna för deltagande på distans i nämnderna bör fortfarande enligt utredningen vara desamma som för deltagande på distans. Deltagande ska således 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.

Frågan om asynkront beslutsfattande, dvs. beslutsfattande utan föregående överläggningar vid ett sammanträde, har lyfts i utredningen. Att överväga en ordning – likt den finska – där beslut kan träffas utanför nämndsammanträdet ryms enligt utredningens bedömning inte inom ramen för regeringens direktiv, som i denna del avser analys och ställningstagande i förhållande till sammanträdesdeltagande på distans och digitala sammanträden. Utredningen bedömer vidare att sådant beslutsfattande avviker påtagligt från de former för beslutsfattande som länge präglat den kommunala verksamheten och har inte heller identifierat något behov av denna typ av beslutsfattande.

15.10.4 Ikraftträdande

Utredningens förslag: De föreslagna ändringarna om deltagande på distans i kommunallagen ska träda i kraft den 1 januari 2026.

De föreslagna ändringarna om deltagande på distans i kommunallagen bör enligt utredningen träda i kraft så snart som möjligt. Ur kommuners och regioners perspektiv bör tillräcklig tid ges för förberedelser. Kommuner och regioner kommer att behöva se över sina rutiner och styrande dokument, vilket kan ta några månader i anspråk. Utredningen bedömer därför att föreslagna lagändringar kan träda i kraft tidigast den 1 januari 2026.

DEL IV

Övrigt

16 Konsekvensutredning

16.1 Utgångspunkter för konsekvensanalysen

Enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska en utredning redovisa vilka konsekvenser som utredningens förslag får för kostnader och intäkter för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda. En beräkning av eventuella konsekvenser samt, i förekommande fall, förslag till finansiering ska också redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa redovisas.

Utredningen ska belysa förslagets konsekvenser för det kommunala självstyret. Av 14 kap. 3 § RF framgår att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den. Bestämmelsen ger uttryck för en proportionalitetsprincip vad gäller inskränkningar i den kommunala självstyrelsen.

Om förslagen i övrigt har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen, ska detta också redovisas.

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler ska föreskrifternas konsekvenser redovisas i en konsekvensutredning i enlighet med bestämmelserna i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Enligt 6 § konsekvensutredningsförordningen ska en konsekvensutredning innehålla bl.a. en beskrivning av vad man vill uppnå, en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd. Vidare ska anges vilka som berörs av regleringen och om för-

slagen överensstämmer med, eller går utöver, de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. Konsekvensutredningen ska vidare innehålla en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser.

Kan regleringen få effekter av betydelse för företagens arbetsförutsättningar ska konsekvensutredningen också, enligt 7 §, bl.a. innehålla en beskrivning av antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen, och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader.

Utredningen ska enligt direktiven, utöver vad som framgår av kommittéförordningen, särskilt beakta och redovisa konsekvenserna för den lokala demokratis funktionssätt och för ett effektivt och rättssäkert beslutsfattande i kommuner och regioner.

I de följande avsnitten kommer utredningen närmare kommentera konsekvenserna av de olika förslagen.

16.2 Regionala kommunråd inom varje länsstyrelse

Utredningens bedömning: Förslaget bedöms medföra vissa begränsade merkostnader för staten men medför i övrigt inte några konsekvenser som bör redovisas särskilt.

Utredningen föreslår i avsnitt 11.10 att det inom varje länsstyrelse ska finnas ett rådgivande organ som benämns det regionala kommunrådet som ska användas för informationsutbyte och samverkan. Det regionala kommunrådet ska bestå av landshövdingen som ordförande och representanter för kommunerna och regionen i länet.

Bakgrunden är utredningens bedömning att länsstyrelsernas roll som länk mellan regeringen och framför allt kommunerna behöver förtydligas och förstärkas. Alternativet att inte i författning föreskriva något krav på något regionalt kommunråd utan låta varje länsstyrelse och kommunerna samt regionen i länet besluta om att inrätta ett sådant råd skulle enligt utredningen inte tydliggöra länsstyrelsernas roll som sådan länk.

Att inrätta ett råd och att på så vis upprätta en kontinuerlig dialog med länets kommuner och regionen innebär för länsstyrelserna en begränsad kostnad. I vissa län finns redan i dag liknande frivilliga

samverkansstrukturer och i de fallen skulle det inte innebära någon nämnvärd merkostnad att ställa om till ett sådant råd som utredningen föreslår. De närmare formerna för rådets arbete och antalet mötestillfällen får dessutom de deltagande parterna själva bestämma. Antalet ledamöter blir slutligen en fråga för landshövdingen. Förslaget syftar till att etablera en formaliserad struktur för dialog men innebär inte några nya befogenheter för länsstyrelserna i förhållande till kommuner och regioner. Utredningen bedömer mot den bakgrunden att förslaget innebär behov av en halv årsarbetskraft per län och att förslaget sammanlagt skulle kosta staten ca 15 mnkr.

Kommunernas och regionens deltagande i de kommunala regionråden är frivilligt och förslaget påverkar således inte den kommunala självstyrelsen. Kostnaden för de kommuner och regioner som väljer att delta i råden bedöms vara marginell.

I förlängningen kommer de föreslagna råden att främja en bättre kommunikation och dialog som i sig kan leda till en mer effektiv offentlig förvaltning som bygger på kunskap om kommunsektorn och erfarenheter av gemensam problemlösning.

Förslaget medför i övrigt inte några konsekvenser som bör redovisas särskilt.

16.3 Regionalisering av Socialstyrelsen

Utredningens bedömning: Förslaget bedöms medföra vissa kostnader för utredning av en regionalisering av Socialstyrelsen, men medför i övrigt inte några konsekvenser som bör redovisas särskilt.

Utredningen föreslår i avsnitt 12.3.1 att regeringen uppdrar åt Socialstyrelsen att utreda bildandet av en regional organisation för myndigheten, som innebär att Socialstyrelsen har regional närvaro i landets sex samverkansregioner. Syftet med förslaget är att förbättra Socialstyrelsens och statens möjligheter till samverkan direkt med kommuner och regioner. Utredningen har även uttalat att Socialstyrelsen i större utsträckning bör få stödande uppdrag gentemot huvudmännen. Inrättande av regionala myndighetskontor skulle underlätta en mer stödande roll.

Förslaget ska ses mot bakgrund av utredningens bedömning att alternativa samverkanssätt bör ersätta framför allt överenskommel-

ser mellan staten och SKR, för att samverkan ska vara lämplig och tillräcklig.

Ett alternativ till utredningens förslag vore att utveckla Socialstyrelsens stödande uppdrag utan inrättande av regionala myndighetskontor. Socialstyrelsen kan t.ex. öka kontakterna med regioner och samverkansregioner via digitala lösningar. Utredningen bedömer dock att regional närvaro vore mer effektivt. Det skulle t.ex. underlätta myndighetens ambition inom kunskapsstyrningen att vara närmare verksamheterna för att förstå behoven och kunna svara på frågor. Regional närvaro gör det också lättare att utveckla förtroendefulla relationer med huvudmännen och en samverkan som präglas av kontinuitet.

Utredningens förslag om att regeringen bör uppdra till Socialstyrelsen att utreda en regionalisering av myndigheten beräknas kosta 1,5 mnkr. Beräkningen baseras på ett antagande att drygt en årsarbetskraft behövs för uppdraget.

Eftersom utredningens förslag är att utreda regionaliseringen ankommer det inte på utredningen att redovisa en konsekvensanalys av regionaliseringen i sig. Utredningen vill dock ändå kommentera konsekvenser av förslaget som kan uppkomma i nästa steg och som avser inrättandet av regionala myndighetskontor. Regionaliseringen av Socialstyrelsen avser att utgöra en betydande förstärkning av myndighetens kapacitet. Då förslaget ges mot bakgrund av bedömningen att överenskommelserna mellan staten och SKR ska minska i omfattning, anser utredningen att regionaliseringen kan finansieras genom en omfördelning av anslag. Avsikten är att merparten av de offentliga förvaltningsuppgifter som genom överenskommelser uppdragits åt SKR i framtiden ska kunna utföras inom den statliga förvaltningen.

Medlen till SKR centralt inom ramen för överenskommelser med regeringen uppgick för 2023 till ca 190 mnkr. En del av dessa medel kan i stället användas för att förstärka Socialstyrelsens kapacitet, inklusive regional närvaro. Utredningen noterar att regeringsuppdrag till Socialstyrelsen sällan genererar medelstilldelning i samma storleksordning som åligganden för SKR inom ramen för överenskommelser. Utredningens bedömning är därför att en sådan omfördelning sammantaget skulle möjliggöra en besparing för staten.

Vare sig förslaget att uppdra åt Socialstyrelsen att utreda bildandet av en regional organisation för myndigheten eller inrättandet av regionala myndighetskontor påverkar den kommunala självstyrelsen. En mer stödande roll för Socialstyrelsen skulle kunna förbättra huvud-

männens förutsättningar men innebär inte någon förändring vad gäller ansvar och skyldigheter för kommuner och regioner.

Förslaget medför i övrigt inte några konsekvenser som bör redovisas särskilt.

16.4 Krav på organisationsform för samverkansregionerna

Utredningens bedömning: Förslaget medför en inskränkning i den kommunala självstyrelsen eftersom det påverkar hur regionerna ska organisera sin verksamhet. Utredningen bedömer att den är proportionerlig i förhållande till syftet med förslaget. Finansieringsprincipen är tillämplig men någon ekonomisk reglering behöver inte göras eftersom förslaget endast medför marginella kostnader för regionerna och inte innebär några nya uppgifter i sig.

Samverkansregionerna kan enligt utredningen användas i större utsträckning för samverkan mellan staten och regionerna. Överenskommelser mellan staten och samverkansregionerna skulle t.ex. kunna ingås under förutsättning att samtliga samverkansregioner har ett tydligt beslutsmandat. I nuläget är endast två av sex samverkansregioner organiserade på ett sådant sätt.

Utredningen föreslår därför i avsnitt 12.3.2 att det i hälso- och sjukvårdslagen införs krav på att de regioner som ingår i en samverkansregion ska samverka i en gemensam nämnd eller genom ett kommunalförbund. Syftet är att kunna använda den samverkansregionala nivån i större utsträckning för en utvecklad samverkan som bygger på en mer direkt dialog mellan staten och regionerna.

Krav på att samverkansregionerna ska vara organiserade som ett kommunalförbund alternativt en gemensam nämnd innebär en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Det påverkar hur regionerna ska organisera sin verksamhet och inbegriper ett krav på att inrätta en viss organisationsform. Utredningen bedömer att denna inskränkning är proportionerlig i förhållande till syftet med förslaget. Tydliga beslutsmandat för samtliga samverkansregioner är betydelsefulla både för att skapa förutsättningar för ökad samverkan med staten och för en effektiv samverkan mellan regionerna i frågor som gynnas av ett regionöverskridande perspektiv. Det faktum att regeringen

redan har uttalat en förväntan om att samverkansregionerna självmant ska skaffa sig beslutskapacitet, i syfte att kunna sköta koncentrationen av regional högspecialiserad vård på ett effektivt sätt, stärker bedömningen att inskränkningen är proportionerlig. Mindre ingripande åtgärder har således redan prövats.

Utredningens förslag ger regionerna möjlighet att välja mellan kommunalförbund och gemensam nämnd som organisationsform utifrån vad som passar varje samverkansregion bäst. Detta är av betydelse vid bedömningen av förslagets förenlighet med proportionalitetsprincipen.

Regionerna ska redan enligt gällande bestämmelser i hälso- och sjukvårdslagen samverka i frågor om hälso- och sjukvård som berör flera regioner. Utredningens förslag innebär som angetts ovan ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Det är i dag inte reglerat i lag hur regionerna ska samverka. Att den föreslagna bestämmelsen anger att detta ska ske inom ramen för en viss organisationsform påverkar hur regionerna ska organisera sin verksamhet. Den kommunala finansieringsprincipen blir därmed tillämplig. Förslaget innebär i sig inte att några nya uppgifter åläggs regionerna men är ett krav på att inrätta en viss organisationsform. Förslaget medför vissa administrativa kostnader för fyra av sex samverkansregioner som ska bilda ett kommunalförbund alternativt en gemensam nämnd. Detta bedöms inte nödvändigtvis vara mer kostsamt än de samverkansformer som används i dag. Utredningens bedömning är att det handlar om en begränsad omställningskostnad. På sikt kan förslaget leda till en effektivare samverkan med lägre administrativa kostnader som följd. Någon ekonomisk reglering behöver enligt utredningen därför inte göras.

Förslaget påverkar inte kostnaderna eller intäkterna för staten, företag eller andra enskilda och medför i övrigt inte några konsekvenser som bör redovisas särskilt.

16.5 Ökad insyn i SKR:s verksamhet

Utredningens bedömning: Förslaget bedöms medföra vissa kostnader för utredning av införandet av handlingsoffentlighet i SKR:s verksamhet, men medför i övrigt inte några konsekvenser som bör redovisas särskilt.

Utredningen föreslår i avsnitt 12.4.3 att frågan om införande av handlingsoffentlighet i SKR:s verksamhet bör utredas i särskild ordning. Syftet är att allmänheten ska kunna följa upp och granska dels hur SKR:s offentliga åtaganden bedrivs och hur statliga medel används, dels hur SKR utför sitt uppdrag som samarbetspart och intressebevakare.

Utredningens förslag om att regeringen bör utreda hur handlingsoffentlighet kan införas i SKR:s verksamhet beräknas kosta ca 3 mnkr. Beräkningen baseras på ett antagande att knappt två årsarbetskrafter behövs för uppdraget.

Eftersom utredningens förslag är att utreda frågan ankommer det inte på utredningen att redovisa en konsekvensanalys av införandet av handlingsoffentlighet i sig. Förslaget kommer att ställa vissa administrativa krav på och medföra ökade administrativa kostnader för SKR.

Förslaget om att utreda införandet av handlingsoffentlighet i SKR:s verksamhet påverkar inte den kommunala självstyrelsen.

Förslaget medför i övrigt inte några konsekvenser som bör redovisas särskilt.

16.6 En formaliserad ordning för överläggningar mellan regeringen och kommuner och regioner

Utredningens bedömning: Förslaget bedöms medföra en begränsad merkostnad för staten. Förslaget har i övrigt inte några konsekvenser som bör redovisas särskilt.

Utredningen föreslår i avsnitt 13.7 att regeringens överläggningar med kommunsektorn ska formaliseras. Den formaliserade ordningen ska bestå av regelbundna sammanträden med företrädare för kommunsektorn. En lag om regeringens överläggningar med kommunsektorn ska införas. Lagen ska innehålla grundläggande bestämmelser om överläggningarna och om redovisningsskyldighet inför riksdagen. Det förekommer sedan länge överläggningar mellan statsråd på Finansdepartementet och företrädare för SKR, men dessa är inte formaliserade. Syftet med förslaget är att säkerställa en regelbundenhet, långsiktighet och förutsägbarhet i kontakterna mellan regeringen och kommunsektorn.

De direkta statsfinansiella konsekvenserna av att formalisera överläggningarna med kommuner och regioner är högst begränsade. För-

slaget kommer att innebära vissa kostnader för att förbereda och kalla till överläggningarna, föra protokoll samt bereda riksdagen möjlighet till insyn i överläggningarna.

De föreslagna formaliserade överläggningarna kan antas ersätta de överläggningar som redan förekommer i ungefär den utsträckning som den föreslagna lagen stadgar. Staten har redan i dag rutiner för att förbereda och kalla till överläggningar. De tillkommande kostnaderna för att dessutom föra protokoll vid överläggningarna bör därför bli ytterst marginella.

Riksdagens insyn tillförsäkras genom att regeringen årligen ska lämna en redovisning av överläggningarna. Framtagandet av redovisningen kan komma att öka arbetsbelastningen på Regeringskansliet något. Redovisningsskyldigheten är emellertid begränsad och inskränker sig till en beskrivning av hur överläggningarna utformats samt en redogörelse för vilka frågor som varit föremål för behandling vid dessa.

Den kommunala självstyrelsen begränsas inte genom den föreslagna lagen eftersom kommunsektorns deltagande bygger på frivillighet.

Förslaget medför i övrigt inte några konsekvenser som bör redovisas särskilt.

16.7 Deltagande på distans

Utredningens bedömning: Förslagen om deltagande på distans har inte några omedelbara ekonomiska konsekvenser vare sig för staten, kommuner eller regioner eller för företag eller andra enskilda.

Förslaget om att fullmäktiges presidium inte ska kunna delta på distans vid fullmäktiges sammanträden innebär en mindre inskränkning i den kommunala självstyrelsen som dock är proportionerlig i förhållande till syftet med förslaget. Övriga förslag bedöms inte påverka den kommunala självstyrelsen. Inte heller medför förslagen några andra sådana konsekvenser som bör redovisas särskilt.

Förslagen om deltagande på distans stärker den kommunala demokratins funktionssätt och säkerställer ett effektivt och rättssäkert beslutsfattande i kommuner och regioner.

Ändrade formella krav för deltagande på distans

Utredningen föreslår i avsnitt 15.10.1 att de formella kraven för deltagande på distans ändras och att andra mer flexibla förutsättningar anges i lagen. Fullmäktige i kommuner och regioner kommer fortfarande att själva bestämma i vilken utsträckning deltagande på distans ska vara tillåtet. Detta förslag får således betydelse först då kommunen eller regionen har fattat beslut om att tillåta sådant deltagande och den möjligheten också utnyttjas. Förslaget har därför inte några omedelbara ekonomiska konsekvenser vare sig för kommuner eller regioner. Syftet med förslaget är att säkerställa att ett större antal deltagare vid behov kan delta på distans. På sikt bör det leda till ökad effektivitet och lägre kostnader i kommunsektorn då fattade beslut också kan stå sig vid en domstolsprövning. I avsnitt 15.10 har utredningen framhållit vikten av informationssäkerhet vilket är en förutsättning för ett rättssäkert beslutsfattande.

Förslaget påverkar inte kostnaderna eller intäkterna för staten, företag eller andra enskilda.

Kommuner och regioner är inte skyldiga att tillåta deltagande på distans och förslaget innebär därför inte någon inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Inte heller medför förslaget några andra sådana konsekvenser som bör redovisas särskilt.

Fullmäktiges presidium får inte delta på distans

Utredningen föreslår i avsnitt 15.10.2 att fullmäktiges presidium inte ska kunna delta på distans vid fullmäktiges sammanträden. Nuvarande reglering om deltagande på distans förutsätter redan att fullmäktiges sammanträden äger rum på en fysisk plats. Detta innebär att i vart fall den som leder sammanträdet måste finnas på plats där mötet äger rum. Förslaget har inte några omedelbara ekonomiska konsekvenser vare sig för staten, kommuner eller regioner eller för företag eller andra enskilda. Förslaget begränsar i ytterst liten utsträckning kommuners och regioners handlingsutrymme på så vis att hela presidiet måste vara på plats. Förslaget innebär därmed en mindre inskränkning i den kommunala självstyrelsen.

Utredningens förslag syftar till att förtydliga i vilken utsträckning fullmäktiges ledamöter kan delta på distans, om fullmäktige har valt att tillåta sådant deltagande, och att säkerställa att kommunmedlem-

marna kan närvara på plats vid fullmäktiges sammanträden. Fullmäktiges funktion som forum för den lokala demokratin väger enligt utredningen tyngre än den inskränkning i den kommunala självstyrelsen som förslaget innebär.

En konsekvens av förslaget är att den säkerställer en fysisk arena för fullmäktiges sammanträden och därmed ett viktigt inslag i det demokratiska beslutsfattandet.

Förslaget medför i övrigt inte några andra konsekvenser som bör redovisas särskilt.

Fullmäktigebeslut om nämndsammanträden på distans

Slutligen föreslår utredningen i denna del att fullmäktige ska besluta i vilken utsträckning samtliga ledamöter i en nämnd får eller ska delta på distans, se avsnitt 15.10.3. Beslutsfattande på distans kan medföra behov av investeringar i teknisk utrustning, även om de flesta kommuner och regioner redan gjort dessa investeringar under coronapandemin. Det kan också medföra besparingar på grund av minskat behov av resor och därmed minskade kostnader för detta. Varje kommun och region avgör själv om den ska tillåta helt digitala sammanträden i nämnderna och får därmed också göra en bedömning av de ekonomiska konsekvenserna av ett sådant beslut. Möjligheten att tillåta helt digitala nämndsammanträden kan innebära att kommuner och regioner måste se över och anpassa sina rutiner och arbetsprocesser. Sådana åtgärder bedöms dock inte leda till mer än marginella kostnadsökningar för kommuner och regioner. Inte heller påverkar förslaget kostnaderna eller intäkterna för staten, företaget eller andra enskilda.

Förslaget ger kommuner och regioner en ökad frihet att själva bestämma formerna för nämndernas sammanträden och innebär inte någon inskränkning i den kommunala självstyrelsen.

Förslaget innebär att ledamöter i kommunala nämnder kan bli skyldiga att delta på distans, men avvägningar om när det kan vara lämpligt ska göras av fullmäktige. Det är vidare något som förtroendevalda får ta i beaktande när de åtar sig det politiska uppdraget.

I förlängningen innebär förslaget en möjlighet att hålla helt digitala sammanträden i nämnderna. Det är ett verktyg för att upprätthålla den demokratiska beslutsprocessen i t.ex. kristider och får därmed anses medföra positiva samhällsekonomiska effekter.

17 Författningskommentar

17.1 Förslaget till lag om regeringens överläggningar med kommuner och regioner

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om regeringens överläggningar med kommuner och regioner. Lagen syftar till att stärka de långsiktiga förutsättningarna för en ändamålsenlig dialog samt att främja riksdagens insyn i överläggningarna.

Av paragrafen framgår att lagen innehåller bestämmelser om regeringens överläggningar med kommuner och regioner. Av paragrafen framgår vidare att lagen syftar till att stärka de långsiktiga förutsättningarna för en ändamålsenlig dialog samt att främja riksdagens insyn i överläggningarna.

Övervägandena finns i avsnitt 13.7.

2 § Regeringen ska bereda organisation som företräder kommuner och regioner tillfälle till överläggningar i frågor av betydelse för den kommunala självstyrelsen eller som i övrigt är av betydande vikt för kommuner och regioner.

Av paragrafen framgår en skyldighet för regeringen att bereda representanter för kommuner och regioner tillfälle till överläggningar. Någon skyldighet för kommuner och regioner att delta föreligger inte. Överläggningar ska enligt bestämmelsen hållas med organisation som företräder kommuner och regioner. För bevakningen av kommunsektorns intressen svarar för närvarande medlemsorganisationen SKR. Av paragrafen framgår vidare att överläggningarna ska avse frågor som är av betydelse för den kommunala självstyrelsen eller är av betydande vikt för kommuner och regioner. Det kan t.ex. handla om principiellt viktiga frågor som rör relationen mellan staten och kommunerna, kommunernas ekonomi och finansiering och lagstiftning som rör kommunerna. Även frågor om digitalisering och kompetens-

försörjning kan vara aktuella. Överläggningar bör inte avse enskilda lagstiftningsärenden eller förvaltningsbeslut. Särskilda omständigheter, t.ex. brådskande fall, kan motivera att överläggningar inte äger rum inför viktiga ställningstaganden. I sådana fall kan frågorna behandlas i efterhand.

Övervägandena finns i avsnitt 13.7.

3 § Överläggningar ska hållas minst två gånger per år.

Av paragrafen framgår att överläggningar ska hållas vid minst två tillfällen per år. Regeringen har ansvaret för att förbereda och kalla till sammanträdena.

4 § Vid överläggningarna ska protokoll föras. I protokollet ska tid, plats och dagordning för sammanträdet samt vilka personer som närvarade antecknas.

Av paragrafen framgår att protokoll ska föras vid överläggningarna och vad som ska framgå av detta protokoll. Tid och plats för sammanträdet ska anges, liksom dagordningen med uppgift om vilka frågor som behandlats. Även uppgift om vilka personer som närvarade vid överläggningarna ska antecknas i protokollet.

Övervägandena finns i avsnitt 13.7.

5 § Regeringen ska varje år i en skrivelse till riksdagen lämna en redovisning av överläggningarna.

Redovisningen enligt första stycket ska innehålla

1. en beskrivning av hur överläggningarna utformats,
2. en redogörelse för vilka frågor som varit föremål för behandling vid överläggningarna.

I paragrafen föreskrivs en skyldighet för regeringen att varje år i en skrivelse till riksdagen lämna en redovisning av överläggningarna med en beskrivning av hur överläggningarna utformats och en redogörelse för vilka frågor som varit föremål för behandling vid överläggningarna.

Övervägandena finns i avsnitt 13.7.

6 § Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela ytterligare föreskrifter om överläggningar enligt denna lag.

Paragrafen innehåller en upplysningsbestämmelse om möjligheten för regeringen att meddela ytterligare föreskrifter om överläggningar enligt denna lag. Sådana föreskrifter kan exempelvis gälla förberedelser inför och tidpunkter för överläggningarna.

Övervägandena finns i avsnitt 13.7.

Ikraftträdandebestämmelse

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

Ikraftträdandebestämmelsen föreskriver att lagen träder i kraft den 1 januari 2026. Övervägandena finns i avsnitt 13.7.

17.2 Förslaget till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30)

7 kap.

8 a §

De regioner som ingår i en samverkansregion ska samverka i en gemensam nämnd eller genom ett kommunalförbund.

Paragrafen är ny. I paragrafen anges att de regioner som ingår i en samverkansregion ska samverka i en gemensam nämnd eller genom ett kommunalförbund. Regionerna får själva avgöra vilken av de två organisationsformerna som passar deras samverkansregion bäst. Kravet på organisationsform avser de frågor som regionerna samverkar om inom ramen för samverkansregionen, dvs. hälso- och sjukvård. Vilka frågor som är föremål för samverkan inom de olika samverkansregionerna varierar, men flera av dessa samverkar bl.a. i frågor om kunskapsstyrning och kompetensförsörjning. Det som sägs om regioner gäller enligt 1 kap. 2 § också kommuner som inte ingår i en region.

Av 3 kap. 1 § hälso- och sjukvårdsförordningen (2017:80) framgår landets indelning i samverkansregioner. Bestämmelser om kom-

munalförbund och gemensam nämnd finns i 9 kap. kommunallagen (2017:725, KL).

Övervägandena finns i avsnitt 12.3.2.

Ikraftträdandebestämmelse

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

Ikraftträdandebestämmelsen föreskriver att lagen träder i kraft den 1 januari 2026. Övervägandena finns i avsnitt 12.3.2.

17.3 Förslaget till lag om ändring i kommunallagen (2017:725)

5 kap.

16 §

Ledamöter får delta i fullmäktiges sammanträden på distans om fullmäktige har beslutat det. Deltagandet ska i sådant fall ske genom ljud- och bildöverföring i realtid samt på ett sådant sätt att *ordföranden kan säkerställa vem som deltar i sammanträdet och den som deltar i sammanträdet kan följa sammanträdet och delta i behandlingen av ärendena.*

En ledamot som deltar på distans ska anses vara närvarande vid fullmäktiges sammanträde.

Fullmäktiges presidium får inte delta på distans.

Paragrafen innehåller de grundläggande bestämmelserna om beslutsfattande på distans i fullmäktige.

I *första stycket* anges de krav som måste vara uppfyllda för att en ledamot som inte befinner sig i sammanträdeslokalen ska kvalificeras som deltagande på distans i lagens mening. De formella kraven för deltagande på distans har ändrats på så vis att det inte längre krävs att samtliga deltagarna ska kunna se och höra varandra och delta på lika villkor. I bestämmelsen har införts krav på 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 ska för det första ske genom ljud- och bildöverföring i realtid. Bild- och ljudöverföring ska vara stabil och av hög kvalitet, men varken bild- eller ljudförbindelsen behöver användas oavbrutet.

Däremot bör bildförbindelsen användas för att säkerställa dels vem som deltar i sammanträdet, dels att ledamöterna deltar i sammanträdet från en lämplig plats. Bildförbindelse bör vidare användas när en ledamot på distans har ordet så att denne kan identifieras. Kravet på ljudförbindelse innebär inte att alla deltagare oavbrutet ska ha sina mikrofoner påslagna.

Vidare ska deltagandet ske på ett sådant sätt att ordföranden kan säkerställa vem som deltar i sammanträdet. Av 43 § framgår att ordföranden leder fullmäktiges sammanträden och ansvarar för ordningen vid sammanträdena.

Slutligen ska en förutsättning för deltagandet vara att den som deltar i sammanträdet kan följa sammanträdet och delta i behandlingen av ärendena. Alla som deltar i sammanträdet ska kunna delta i och följa debatten, lägga fram sina yrkanden och förslag, följa ordförandens propositionsordning och delta i de beslut som fattas samt kunna reservera sig mot beslut. Den som deltar ska även ha möjlighet att ta del av handlingar som delas ut vid sammanträdet. 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.

Enligt 72 § ska arbetsordningen, om fullmäktige har beslutat att ledamöter får delta i fullmäktiges sammanträden på distans, reglera i vilken utsträckning sådant deltagande får ske.

Tredje stycket är nytt och anger att fullmäktiges presidium inte får delta på distans. Bestämmelser om fullmäktiges presidium finns i 5 kap. 11 § KL.

Paragrafen behandlas i avsnitt 15.10.1 och 15.10.2.

6 kap.

24 §

Fullmäktige ska besluta i vilken utsträckning ledamöter får delta i en nämnds sammanträden på distans. *Fullmäktige ska också besluta i vilken utsträckning samtliga ledamöter i nämnden får eller ska delta på distans.* Deltagande på distans ska ske på det sätt som anges i 5 kap. 16 § *första stycket*.

En ledamot som deltar på distans ska anses vara närvarande vid nämndens sammanträde.

Paragrafen reglerar möjligheten för ledamöter i en nämnd att delta i nämndsammanträden på distans.

I *första stycket* har gjorts ett tillägg om att fullmäktige ska besluta i vilken utsträckning samtliga ledamöter i en nämnd får eller ska delta i en nämnds sammanträden på distans.

Att besluta om nämndernas organisation och verksamhetsformer ingår enligt 5 kap. 1 § första stycket 3 KL i fullmäktiges uppgifter och denna uppgift kan enligt 5 kap. 2 § KL inte delegeras.

Av tillägget framgår för det första att fullmäktige ska besluta i vilken utsträckning samtliga ledamöter får delta på distans, dvs. om nämndsammanträden ska kunna vara helt digitala. För det andra ska fullmäktige besluta i vilken utsträckning samtliga ledamöter ska vara skyldiga att delta på distans, dvs. om deltagande på distans i vissa fall ska kunna vara obligatoriskt i nämnderna.

I reglementen om nämndernas verksamhet och arbetsformer kan fullmäktige reglera villkoren för sådana sammanträden som är helt digitala och överlåta till nämnderna att närmare bestämma i vilka situationer deltagande på distans får eller ska ske och vad som ytterligare ska gälla för sådant deltagande.

Paragrafen behandlas i avsnitt 15.10.3.

Ikraftträdandebestämmelse

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

Ikraftträdandebestämmelsen föreskriver att lagen träder i kraft den 1 januari 2026. Övervägandena finns i avsnitt 15.10.4.

17.4 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion

13 b §

Inom varje länsstyrelse ska det finnas ett organ som benämns det regionala kommunrådet.

Rådet är ett organ för samverkan och informationsutbyte.

Det regionala kommunrådet består av landshövdingen, som är ordförande, och representanter för kommunerna och för regionen i länet.

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om regionala kommunråd.

Av *första stycket* framgår att det inom varje länsstyrelse ska finnas ett särskilt organ som benämns det regionala kommunrådet.

Av *andra stycket* framgår vilka uppgifter det regionala kommunrådet ska ha. Av bestämmelsen framgår att rådet är ett organ för samverkan och informationsutbyte. I rådet kan information utbytas mellan länsstyrelsen som företrädare för staten å ena sidan och kommunerna och regionen i länet å andra sidan.

Av *tredje stycket* framgår att landshövdingen är ordförande i rådet och att det i rådet ska ingå representanter för kommunerna i länet och för regionen.

Övervägandena finns i avsnitt 11.10.

24 a §

Ledamöterna i det regionala kommunrådet som avses i 13 b § utses av landshövdingen.

Paragrafen är ny och reglerar hur ledamöterna i det regionala kommunrådet som avses i 13 b § ska utses. Av bestämmelsen framgår att ledamöterna utses av landshövdingen. Kommunerna samt regionen i länet bör erbjudas möjlighet att nominera representanter till rådet. Antalet ledamöter kan variera i de olika länen.

Övervägandena finns i avsnitt 11.10.

Ikraftträdandebestämmelse

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

Ikraftträdandebestämmelsen föreskriver att förordningen träder i kraft den 1 januari 2026. Övervägandena finns i avsnitt 11.10.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av experterna Lena Langlet och Helena Linde, SKR

Vår inställning

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 välfärdsupdraget.

Kommuner och regioner ansvarar för lejonparten av den svenska välfärden i förhållande till medborgarna. Förutsättningarna i olika delar av landet skiljer sig åt och det innebär att kommuner och regioner är beroende av de frihetsgrader som den kommunala självstyrelsen och organisationsfriheten ger.

Lika viktigt är samspelet mellan de demokratiska nivåerna i en flernivådemokrati. Med det som utgångspunkt är en ändamålsenlig samverkan mellan flernivåstyrets aktörer en grundbult att hantera klokt och varsamt. Från vår utgångspunkt byggs en ändamålsenlig samverkan på utveckling av verktyg som bidrar till samsyn kring gemensamma mål och intressen.

Tyvärr tvingas vi konstatera att vi har en annan uppfattning än utredningen om vad som är en ändamålsenlig statlig samverkan med kommuner och regioner. Vi kan därför inte ställa oss bakom den riktning som utredningen valt att gå i bedömning och förslag.

Vi välkomnar dock att förutsättningar för digitala politiska möten klarläggs genom ett förslag till förtydliganden i kommunallagens reglering av detta.

Vi välkomnar också utredningens förslag om en lagstiftning för formaliserade samråd mellan staten och kommunsektorn. Ett formaliserat samrådsförfarande stärker möjligheten till en värdefull samverkan mellan regeringen och den kommunala sektorn och bidrar till

att skapa en gemensam bild av utmaningar, behov och prioriterade utvecklingsområden. En lagreglering av förfarandet ger en stabilitet som inte rubbas av regeringsskiften. Det minskar även de risker som kan förknippas med informella kontakter eftersom en formaliserad struktur blir mer transparent. Ett förslag om ett reglerat samrådsförfarande är från vår utgångspunkt ett välkommet svar på kritiken i Europarådets granskningar under hela 2000-talet av hur Sverige lever upp till sina åtaganden i Europarådets konvention om kommunal självstyrelse.

Vi delar inte utredningens syn på Sveriges Kommuner och Regioner, SKR. Förbundet är en demokratiskt styrd medlemsorganisation som företräder sina medlemmar på samma sätt som de övriga nordiska kommunförbunden och i enlighet med Europarådets konvention om kommunal självstyrelse. På vilket sätt ett kommunförbund företräder sina medlemmar är en fråga för förbundets medlemmar och inte ett ställningstagande som ankommer på en statlig utredning. Kommunsektorns rätt att organisera sig i förhållande till den nationella nivån är ett av de bärande elementen i konventionen som också ratificerats av Sverige.

Våra huvudargument för att inte ställa oss bakom utredningens bedömningar och förslag i övrigt är följande.

- Utredningen använder begreppet samverkan men avser i stor utsträckning en stärkt statlig styrning. Styrning och samverkan är olika saker. Samverkan mellan samhällsnivåer måste enligt vår uppfattning grundas på ömsesidighet.
- Utredningen har ett ensidigt fokus på överenskommelser mellan staten och kommunsektorn. Enligt vår uppfattning står utredningens förslag till statlig organisering, i stället för överenskommelser, i orimlig proportion till vad denna samverkansform betyder för sektorns hela ansvar. Inom regionernas verksamhet utgör överenskommelserna, exklusive läkemedelsförmånen som vi anser är ersättning för ordinarie verksamhet, endast 1,9 procent av budgeten.
- Utredningen föreslår en tvingande regel om organisering i kommunalförbund eller gemensam nämnd inom respektive samverkansregion. Kommunalförbundsformen är svår att tillämpa med hänsyn till de konsekvenser formen har för den kommunala kompetensen. Ingreppet i regionernas organisationsfrihet kräver även ett underlag för en proportionalitetsbedömning. Enligt vår uppfattning sak-

nas i utredningen ett underlag som visar att andra och mindre ingripande ingrepp i organisationsfriheten inte är möjliga för att uppnå den styrning som utredningen eftersträvar.

- Utredningen förespråkar en starkt samordnande roll för länsstyrelserna. Vi ifrågasätter länsstyrelsernas kapacitet för den rollen och konstaterar att utredningen här enbart utgår från länsstyrelsernas perspektiv och vi saknar kommuner och regioners perspektiv på detta.
- Vi ställer oss frågande till en reglering som ställer krav på inrättande av ett regionalt kommunråd under landshövdingens ledning. Det kräver ingen särskild reglering. Där samverkanspartnerna anser att det är till nytta är det fritt fram att skapa den sortens mötesytor. En tvingade bestämmelse riskerar att undergräva regionernas regionala utvecklingsansvar och bidra till att den otydlighet som redan finns vad gäller roller och mandat på regional nivå förstärks.
- Förvaltningspolitiskt ingripande åtgärder som att inrätta en regional organisation för Socialstyrelsen behöver ett djupare underlag än vad som kan åstadkommas i det breda uppdrag som denna utredningen har haft att bemästra och ligger inte i linje med ambitionen att minska antalet myndigheter.

Vad är samverkan och vad är snarare en fråga om styrning?

Utredningen använder begreppet samverkan otydligt. Ibland avses stärkt statlig styrning, ibland är det fråga om att kommuner och regioner ska förse staten med bättre information som underlag för den statliga styrningen. Mycket sällan handlar det om att tillsammans skapa bättre förutsättningar för att bära det breda välfärdsuppdraget i förhållande till medborgarna. Vi menar att det är viktigt att klargöra att en ändamålsenlig samverkan byggs på skapande av samsyn kring gemensamma mål och intressen. När det är fråga om en uttrycklig statlig styrning är det ärligare att också kalla det styrning. En spade ska kallas för en spade.

I utredningen framställs flernivåstyrningen som ett problem. Vår uppfattning är i stället att flernivåstyrningen, med kommuner och regioners fokus på medborgarna, är en tillgång värd att värda. Makt-delning i en demokrati och möjlighet till lokalt och regionalt ansvar-

utkrävande är en del av styrkan i den svenska flernivåstyrningen och för resultaten i välfärdsuppdraget.

Vad är ändamålsenligt i statens samverkan med kommuner och regioner?

Samverkansytorna mellan samhällsnivåerna är många och skälen till att det finns behov av att samverka är komplexa. Vad som är ändamålsenligt behöver som regel alltid bedömas i förhållande till vad som ska uppnås. Generella ställningstaganden till lämpligheten i de olika formerna för samverkan som utredningen räknar upp saknar värde om de inte samtidigt ställs i relation till vad som ska uppnås inom de områden där samverkan fyller en funktion.

I kapitel 11 redovisas och bedöms olika samverkansformer. Beskrivningen är översiktlig och har utgått från ett begränsat urval av rapporter och enskilda myndighetsföreträdarens uppfattningar om samverkansbehov. Det är särskilt tydligt när det gäller länsstyrelserna. Utredningen uppger och hänvisar exempelvis till att anställda inom länsstyrelserna har ansett att små kommuner inte klarar sitt uppdrag. Det påståendet saknar bred evidens. Det finns inte heller någon beskrivning av hur kommunsektorn ser på ett sådant påstående.

Vi menar att lämplighet och ändamålsenlighet måste prövas i förhållande till vad som ska uppnås. Då behöver varje sakområde för sig analyseras med ett djupt och sakligt underlag. Det är en för stor uppgift för att rymmas inom utredningens uppdrag. Utredningen borde därför avstått från generella bedömningar av lämpligheten i olika samverkansformer och i stället fokuserat på vilka aspekter som behöver beaktas när regeringen står inför val av samverkansform.

Utredningen säger att det måste finnas ett ömsesidigt åtagande eller intresse av att delta i samverkan. Det instämmer vi naturligtvis i. Utredningen tar dock mer fasta på nationalstatens intresse av att styra och de bedömningar och förslag som läggs fram speglar inte samverkansbehov med staten som kan finnas hos kommuner och regioner. Eftersom förslagen presenterats först i slutet av utredningstiden har inte heller funnits utrymme för att påverka inriktningen.

Utredningen visar på en övertro på de statliga myndigheternas operativa förmåga. Staten och kommunsektorn bär helt olika uppdrag. Staten har gång efter annan visat brist på resultat när det ställs krav på att agera operativt i samverkan med den kommunala sektorn.

Konkreta exempel på den saken finns när det ställs krav på snabba och konkreta insatser, exempelvis inköpen av skyddsutrustning under covid 19 pandemin eller kravet på samverkan vid snökaoset på E22 vintern 2024.

Ekonomiska bidrag som medel för ändamålsenlig samverkan

Utredningen har inte närmare utvecklat frågan om generella och riktade statsbidrag i förhållande till vad som är en ändamålsenlig statlig samverkan med kommuner och regioner. Diskussionen om finansiering har i stället fullt fokus på att ersättning via överenskommelser är olämpliga. En mer nyanserad analys hade varit värdefull.

Vi vill betona att såväl regioner och kommuner som SKR förordar finansiering genom generella statsbidrag. Modellen vilar på principen om självstyrelse, utgår från lokala och regionala behov och är administrativt effektiv. Generella statsbidrag är därför en form av ändamålsenlig samverkan mellan staten och kommunsektorn. Verksamhet som styrs av lag och annan författning sätter ramar för uppdraget. Riksdag och regering visar med de generella bidragen sin tillit till att sektorn uppfyller sitt uppdrag utifrån lokala och regionala förutsättningar.

Vi har samtidigt förståelse för att varje regering har politiska skäl för att göra satsningar på områden som är viktiga för att nå sina politiska mål. Överenskommelser kan då ligga till grund för en samsyn kring de problem som ska lösas men också sätta ramar för ändamålsenliga strategier för att uppnå de resultat en regering vill prioritera. Möjligheten att använda överenskommelser begränsar behovet av ineffektiva och administrativt betungande riktade statsbidrag.

Ensidigt fokus på överenskommelser

Utredningen har fokuserat på överenskommelserna mellan staten och kommunsektorn via SKR. Trots att utredningen tvingas konstatera att sådana överenskommelser inte strider mot lag dras ändå slutsatsen att samverkansformen är olämplig. Utredningen föreslår därför en stärkt statlig styrning genom föreskrifter och regionaliserad statlig organisering.

Förslaget om att Socialstyrelsen ska utreda införandet av en regional organisation för att ge stöd till regionerna kom i ett sent utredningsskede. Få regionföreträdare har haft möjlighet att kommentera det förslaget – men de som gjort det har inte visat något intresse av ny regional nivå för Socialstyrelsen. Som framgår av utredningen finns i dag 23 myndigheter med uppdrag att styra regionernas välfärdsuppdrag. Ytterligare myndigheter att förhålla sig till kan inte leda till annat än mer byråkrati.

Vi ifrågasätter förslaget om att regionerna enligt lag ska tvingas att bilda en ny organisatorisk struktur i de sex samverkansregioner för hälso- och sjukvård i form av kommunalförbund eller gemensam nämnd. Det framstår som ett oproportionerligt ingrepp i organisationsfriheten. Gemensamma lösningar och ansvarstagande för arbetet inom samverkansregionerna kräver inga ytterligare strukturer – och i den mån det skulle bidra till ett mervärde finns inget hinder mot att skapa sådana strukturer på frivillig grund.

Kunskapsstyrning

Vi ställer oss frågande till utredningens resonemang om vem som får övertag i kunskap genom den samverkan som sker inom kunskapsstyrningen. Kunskap ska leda till nytta för verksamheten, den tjänar på att delas inom välfärdsuppdraget utan anspråk på ägande eller konkurrens. Inom kunskapsstyrningen och i kvalitetsregistren utvecklar hälso- och sjukvårdens professioner kunskap som är central för verksamhetens utveckling. Särskilt kvalitetsregistren har inneburit att Sverige är världsledande i vissa terapiområden när det gäller utveckling av framgångsrik vård baserad på registerdata. Det får ses som ett mycket gott och tydligt exempel på samverkan som lett till ändamålsenliga resultat. Att staten och regionerna har samverkat med gemensamma insatser är en huvudförklaring till de framgångar som särskilt kvalitetsregistren bidragit till.

En förstärkt länsstyrelse

Utredningen föreslår en stärkt ställning för landets länsstyrelser. Utredning har utgått från antagandet att länsstyrelserna har kompetens och förmåga att samordna utvecklingen i länen. Argumentation vilar

på länsstyrelsens rapport ”Framtidens länsstyrelse” och de samtal utredningen haft med olika representanter från länsstyrelserna. I rapporten ”Framtidens länsstyrelser” från 2021 drar företrädare för länsstyrelserna följande slutsats. *”Genom att ge uppdrag till regioner försvagas statens styrning och regeringsmakten på sikt, både i styrka och omfång, och som en konsekvens minskar regeringens möjlighet att få genomslag för nationell politik i hela landet. Om regeringens och riksdagens beslut expedieras genom statliga myndigheters försorg ökar sannolikheten att utfallet blir lika i alla delar av landet, vilket är mer osäkert om politiskt styrda organisationer, med olika majoriteter sinsemellan och över tid, ska ansvara för processen.”* Uttalandet är ett ifrågasättande av ett flernivåstyre byggt på att valda församlingar tar sitt ansvar. Motivet för överföringen av det regionala utvecklingsansvaret från den statliga nivån till regionerna var att låta demokratiskt direktvalda församlingar bära ansvaret. Reformen vilar på synsättet att beslut bäst fattas nära medborgarna, med en möjlighet till ansvarsutkrävande i demokratiska val.

De 21 länsstyrelserna har varierande förmåga till samverkan med kommunerna i länen. Dels skiljer sig länen mycket åt, dels uppfattas länsstyrelsernas kunskap om regioners och kommuners uppdrag som svag – i alla fall i delar av landet. Utredningen beskriver det som en stor utmaning att kanalisera information till och från kommunerna och utredningen menar att länsstyrelserna bör kunna utnyttjas för det. Vi vill i det sammanhanget trycka på att länsstyrelserna har ett tvärsektoriellt uppdrag som består av framför allt tillsyn inom vissa områden. Det står i motsatsförhållande till ett stödjande uppdrag. Vi vill också understryka att länsstyrelserna inte har uppdrag i förhållande till kommuner och regioner i de stora välfärdsuppdragen som inom utbildning, äldreomsorg och hälso- och sjukvård.

Regional utveckling

Utredningen har under utredningstiden vid ett fåtal tillfällen mött företrädare på politisk nivå inom SKR, men även företrädare för regionerna genom dess regiondirektörer och utvecklingsdirektörer. Vid dessa möten har framkommit att det fungerar bra i delar av landet men att rollfördelningen mellan regionerna och länsstyrelserna upplevs som oklar. Regionreformen har gällt i hela landet sedan 2019 och en

återgång till en annan ordning är inte önskvärd. I dialogen har framkommit att regiondirektörerna snarare söker ett förtydligande av regionernas ansvar än ett utökat ansvar för länsstyrelsen. Det har också poängterats att det finns ett behov av en direkt samverkan med myndigheter som verkar i respektive region. I sammanhanget har samverkan med vissa myndigheter framhållits som problematisk. Att länsstyrelsen genom samordning skulle vara lösning på sådana problem framstår inte som en framkomlig väg.

I en skrivelse till utredningen har regionernas utvecklingsdirektörer pekat på vikten av ett direkt samarbete med de olika myndigheter som deltar i utvecklingen av regionen. De ser ett behov av att insatser som planeras i olika delar av landet behöver anpassas till de skilda förutsättningar som råder i olika geografier. I våra övriga möten med ansvariga chefer och förtroendevalda i regionerna ifrågasätts ett stärkt uppdrag till länsstyrelsen i förhållande till det regionala utvecklingsansvaret. En naturlig konsekvens av att det regionala utvecklingsuppdraget förts över till regionerna är en mindre framträdande roll för länsstyrelserna, vilket kan vara beklagligt från den statliga myndighetens utgångspunkt – men av underordnad betydelse för den samlade bedömningen av vad som är ändamålsenligt.

Utredningens förslag om reglering av ett regionalt kommunråd under länsstyrelsen

En reglering riskerar enligt vår uppfattning att förstärka den otydlighet som redan finns på regional nivå vad gäller roller och mandat. Regionerna har det lagstadgade uppdraget att leda det regionala utvecklingsarbetet. Regionerna har samverkansstrukturer uppbyggda för det ändamålet. Att bygga en parallell struktur under ledning av länsstyrelsen är därför inte eftersträvansvärt. I den mån samverkansytter behövs har varje landshövding inom ramen för sitt mandat möjlighet att skapa de dialogytter som behövs i respektive län. Det kräver ingen lagreglering.

Offentlighetsprincipen för SKR

Utredningen föreslår en utredning av offentlighetsprincipens tillämpning för SKR:s verksamhet. SKR arbetar aktivt med öppenhet och transparens. För förbundets webbplats gäller en ambitiös policy för publicering av rapporter och annat material. Offentlighetsprincipen gäller hos våra medlemmar och hos de statliga aktörer förbundet samverkar med. Det utbyte som sker blir tillgängligt på de villkor offentlighetsprincipen medger. Verksamhet som finansieras med offentliga medel behöver självklart kunna granskas. För det finns många verktyg som kan kopplas till villkoren för finansieringen. En generell tillämplighet av offentlighetsprincipen är då sannolikt inte det bästa verktyget eftersom det då uppstår många gränsdragningsproblem i förhållande till andra civilsamhällesorganisationer och medlemsorganisationer. Mot den bakgrunden anser vi att dagens avvägning är den enda rimliga.

Referenser

Offentligt tryck

Propositioner

- Prop. 1973/90. *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.*
- Prop. 1979/80:6 *om socialstyrelsens uppgifter och organisation, m.m.*
- Prop. 1981/82:97 *om hälso- och sjukvårdslag m.m.*
- Prop. 1984/85:79 *med förslag till tandvårdslag m.m.*
- Prop. 1985/86:1 *med förslag till ny plan- och bygglag.*
- Prop. 1986/87:151 *om ändringar i tryckfrihetsförordningen m.m.*
- Prop. 1988/89:119 *om godkännande av den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse.*
- Prop. 1990/91:117 *om en ny kommunallag.*
- Prop. 1991/92:150 *med förslag om slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93, m.m.*
- Prop. 1992/93:132 *om vissa frågor inom Kommunikationsdepartementets område.*
- Prop. 1993/94:9 *om stiftelser.*
- Prop. 1993/94:40. *Småföretagsutveckling.*
- Prop. 1993/94:150. *Förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1994/95, m.m.*
- Prop. 1996/97:52. *Den kommunala redovisningen.*
- Prop. 2001/02:10. *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret.*
- Prop. 2001/02:63. *De nya läkemedelsförmånerna.*
- Prop. 2001/02:184. *Extraordinära händelser i kommuner och landsting.*
- Prop. 2002/03:53. *Stärkt skydd för barn i utsatta situationer m.m.*

- Prop. 2002/03:119. *Reformerad räddningstjänstlagstiftning.*
- Prop. 2002/03:132. *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet.*
- Prop. 2005/06:73. *Nationell samordning av rikssjukvården.*
- Prop. 2005/06:133. *Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle.*
- Prop. 2006/07:100. *2007 års ekonomiska vårproposition.*
- Prop. 2007/08:92. *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull.*
- Prop. 2008/09:1. *Budgetpropositionen för 2009.*
- Prop. 2008/09:73. *Överlåtelse av aktier i Venantius AB till AB Svensk Exportkredit samt åtgärder för förstärkt utlåning från AB Svensk Exportkredit och Almi Företagspartner AB.*
- Prop. 2009/10:80. *En reformerad grundlag.*
- Prop. 2009/10:156. *Regionalt utvecklingsansvar i vissa län.*
- Prop. 2009/10:165. *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet.*
- Prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*
- Prop. 2009/10:200. *Ny kollektivtrafiklag.*
- Prop. 2009/10:232. *Strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige.*
- Prop. 2012/13:147. *Ny bibliotekslag.*
- Prop. 2013/14:5. *Vital kommunal demokrati.*
- Prop. 2013/14:144. *Lag om sprängämnesprekursorer och redovisning av krisberedskapens utveckling.*
- Prop. 2016/17:43. *En ny hälso- och sjukvårdslag.*
- Prop. 2016/17:122. *Ett mer ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården.*
- Prop. 2016/17:171. *En ny kommunallag.*
- Prop. 2016/17:175. *Ett nytt regelverk för nyanlända invandrares etablering i arbets- och samhällslivet.*
- Prop. 2016/17:180. *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag.*
- Prop. 2017/18:40. *En ny beslutsprocess för den högspecialiserade vården.*

- Prop. 2017/18:149. *En ändamålsenlig kommunal bokföring och redovisning.*
- Prop. 2018/19:162. *En ny beteckning för kommuner på regional nivå och vissa frågor om regionindelning.*
- Prop. 2019/20:1. *Budgetpropositionen för 2020.*
- Prop. 2019/20:100. *2020 års ekonomiska vårproposition.*
- Prop. 2019/20:155. *Tillfälliga bemyndiganden i smittskyddslagen med anledning av det virus som orsakar covid-19.*
- Prop. 2019/20:176. *En effektivare kommunal räddningstjänst.*
- Prop. 2019/20:188. *Sveriges genomförande av Agenda 2030.*
- Prop. 2020/21:1. *Budgetpropositionen för 2021.*
- Prop. 2020/21:30. *Totalförsvaret 2021–2025.*
- Prop. 2021/22:67. *Deltagande på distans i styrelsesammanträden i samordningsförbund.*
- Prop. 2021/22:159. *Dimensionering av gymnasial utbildning för bättre kompetensförsörjning.*
- Prop. 2021/22:162. *Elevhälsa och stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning.*
- Prop. 2022/23:1. *Budgetpropositionen för 2023.*
- Prop. 2022/23:43. *Kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete.*
- Prop. 2022/23:45. *Vissa frågor om hälso- och sjukvårdens försörjningsberedskap.*
- Prop. 2022/23:139. *Digitala bolags- och föreningsstämmor.*
- Prop. 2023/24:1. *Budgetpropositionen för 2024.*
- Prop. 2023/24:52. *Likvärdiga krav på mål och riktlinjer för utförare av kommunal verksamhet.*

Utskottsbetänkanden

- Bet. 1973:KU26. *Konstitutionsutskottets betänkande med anledning av propositionen 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m. jämte motioner.*
- Bet. 1988/89:KU32. *Godkännande av den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse.*

- Bet. 1991/92:FiU29. *Den kommunala ekonomin.*
- Bet. 1992/93:TU11. *Vissa frågor inom Kommunikationsdepartementets område.*
- Bet. 1993/94:FiU19. *Den kommunala ekonomin.*
- Bet. 1993/94:KU18. *Reformera riksdagsarbetet.*
- Bet. 2008/09:KU10. *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.*
- Bet. 2009/10:FiU38. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*
- Bet. 2009/10:KU10. *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.*
- Bet. 2009/10:KU19. *En reformerad grundlag.*
- Bet. 2010/11:KU4. *En reformerad grundlag (vilande grundlagsbeslut, m.m.).*
- Bet. 2013/14:KU17. *Vital kommunal demokrati.*
- Bet. 2015/16:KU10. *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.*
- Bet. 2016/17:JuU15. *Tillsammans mot brott – ett nationellt brottsförebyggande program.*
- Bet. 2016/17:KU10. *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.*
- Bet. 2017/18:KU20. *Granskningsbetänkande.*
- Bet. 2018/19:FiU17. *Riksrevisionens rapport om tillämpningen av den kommunala finansieringsprincipen.*
- Bet. 2018/19:KU10. *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.*
- Bet. 2019/20:KU16. *Deltagande på distans vid sammanträden i utskotten och EU-nämnden.*
- Bet. 2019/20:SoU20. *Tillfälliga bemyndiganden i smittskyddslagen med anledning av det virus som orsakar covid-19.*
- Bet. 2021/22:KU10. *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.*
- Bet. 2021/22:SfU10. *Deltagande på distans i styrelsesammanträden i samordningsförbund.*
- Bet. 2021/22:SoU36. *Vårdfrågor.*

Bet. 2022/23:KU10. *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.*

Bet. 2023/24:KU7. *Likvärdiga krav på mål och riktlinjer för utförare av kommunal verksamhet.*

Kommittébetänkanden

SOU 1975:22. *Lag om allmänna handlingar.*

SOU 1983:61. *Handlingsoffentlighet utanför myndighetsområdet.*

SOU 1996:129. *Den kommunala självstyrelsen och grundlagen.*

SOU 1998:89. *Greppet – att vända en regions utveckling.*

SOU 1999:66. *God vård på lika villkor? – om statens styrning av hälso- och sjukvården. Bilaga 2–6.*

SOU 2003:123. *Utvecklingskraft för hållbar välfärd.*

SOU 2004:75. *Insyn och sekretess – i statliga företag – i internationellt samarbete.*

SOU 2005:110. *Jämförelsevis – Styrning och uppföljning med nyckeltal i kommuner och landsting.*

SOU 2007:10. *Remissammanställning – Ansvarskommitténs betänkande.*

SOU 2007:93. *Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd.*

SOU 2008:125. *En reformerad grundlag.*

SOU 2009:11. *En nationell cancerstrategi för framtiden.*

SOU 2011:55. *Kommunaliserad hemsjukvård.*

SOU 2012:30. *Vital kommunal demokrati.*

SOU 2012:33. *Gör det enklare!*

SOU 2013:33. *En myndighet för alarmering.*

SOU 2015:98. *Träning ger färdighet: Koncentrera vården för patientens bästa.*

SOU 2016:2. *Effektiv vård.*

SOU 2016:10. *EU på hemmaplan.*

SOU 2016:46. *Samordning, ansvar och kommunikation – vägen till ökad kvalitet i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar.*

- SOU 2017:9. *Det handlar om oss – unga som varken arbetar eller studerar.*
- SOU 2017:12. *Att ta emot människor på flykt – Sverige hösten 2015.*
- SOU 2017:48. *Kunskapsbaserad och jämlik vård – Förutsättningar för en lärande hälso- och sjukvård.*
- SOU 2018:28. *En nationell alarmeringstjänst – för snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser.*
- SOU 2018:47. *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn.*
- SOU 2018:48. *En lärande tillsyn – statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg.*
- SOU 2018:90. *För att börja med något nytt måste man sluta med något gammalt. Förslag för en långsiktigt hållbar styrning inom området psykisk hälsa.*
- SOU 2019:13. *Agenda 2030 och Sverige: Världens utmaning – världens möjlighet.*
- SOU 2020:19. *God och nära vård - En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem.*
- SOU 2020:36. *Ett nationellt sammanhållet system för kunskapsbaserad vård – ett system, många möjligheter.*
- SOU 2020:53. *Personuppgiftsbehandling vid antalsberäkning inför klinisk forskning.*
- SOU 2021:25. *Struktur för ökad motståndskraft.*
- SOU 2021:49. *Kommuner mot brott.*
- SOU 2021:59. *Vägen till ökad tillgänglighet – långsiktig, strategisk och i samverkan.*
- SOU 2021:71. *Riksintressen i hälso- och sjukvården – stärkt statlig styrning för hållbar vårdinfrastruktur.*
- SOU 2021:75. *En god kommunal hushållning.*
- SOU 2021:89. *Sverige under pandemin. Volym 1 Smittspridning och smittskydd.*
- SOU 2021:89. *Sverige under pandemin. Volym 2 Sjukvård och folkhälsa.*
- SOU 2022:3. *Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19 – framgång genom samarbete och helgardering.*

- SOU 2022:10. *Sverige under pandemin. Volym 1 Samhällets, företagens och enskildas ekonomi.*
- SOU 2022:10. *Sverige under pandemin. Volym 2 Förutsättningar, vägval och utvärdering.*
- SOU 2022:22. *Vägen till ökad tillgänglighet – delaktighet, tidiga insatser och inom lagens ram.*
- SOU 2022:35. *Tryggare i vårddyrket – en översyn av vissa frågor inom utbildning till sjuksköterska och barnmorska.*
- SOU 2022:53. *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag.*
- SOU 2022:60. *Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19 – så bör det säkras framöver.*
- SOU 2023:7. *På egna ben – Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden.*
- SOU 2023:9. *Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans. Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet.*
- SOU 2023:14. *Organisera för hållbar utveckling.*
- SOU 2023:28. *Samhället mot skolattacker.*
- SOU 2023:58. *Kultursamhället – utvecklad samverkan mellan stat, region och kommun.*
- SOU 2023:73. *Genomförandet av vaccineringen mot sjukdomen covid-19 – en utvärdering.*
- SOU 2023:75. *Stärkt konstitutionell beredskap.*
- SOU 2023:76. *Vidareanvändning av hälsodata för vård och klinisk forskning.*
- SOU 2023:94. *Förändring genom försök.*
- SOU 2024:2. *Ett samordnat Vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner.*
- SOU 2024:6. *Steg mot stärkt kapacitet.*
- SOU 2024:9. *Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen.*
- SOU 2024:17. *Skolor mot brott.*

Departementsserien

- Ds C 1983:6. *Interkommunal samverkan i privaträttslig form.*
- Ds 1996:30. *Kommunal redovisning.*
- Ds 1997:1. *Propositionshandboken.*
- Ds 2000:1. *Kommittéhandboken.*
- Ds 2003:56. *Högspecialiserad sjukvård – Kartläggning och förslag.*
- Ds 2014:9. *En samlad kunskapsstyrning för hälso- och sjukvård och socialtjänst.*
- Ds 2022:22. *Bättre konsekvensutredningar.*
- Ds 2023:28. *Nationell fysisk planering.*
- Ds 2023:34. *Kraftsamling.*

Kommittédirektiv

- Dir. 2002:91. *Rådet för kommunala analyser och jämförelser.*
- Dir. 2007:110. *En nationell cancerstrategi för framtiden.*
- Dir. 2010:71. *En nationell samordnare för hemsjukvård.*
- Dir. 2013:22. *Utbyggnad av tunnelbanan och ökad bostadsbebyggelse i Stockholms län.*
- Dir. 2014:106. *Utbyggnad av nya stambanor samt åtgärder för bostäder och ökad tillgänglighet i storstäderna.*
- Dir 2014:113. *Tilläggsdirektiv till Utredningen om utbyggnad av nya stambanor samt åtgärder för bostäder och ökad tillgänglighet i storstäderna (N 2014:04).*
- Dir. 2014:157. *Större genomslag för arbetsmarknadspolitiska insatser mot ungdomsarbetslöshet på lokal nivå.*
- Dir. 2016:47. *Utvärdering av hanteringen av flyktingsituationen i Sverige år 2015.*
- Dir. 2016:66. *Initiativet Fossilfritt Sverige.*
- Dir. 2017:20. *Tilläggsdirektiv till Delegationen för unga till arbete (A 2014:06).*
- Dir. 2019:77. *Nationell samordnare för en hållbar kompetensförsörjning inom kommunalt finansierad vård och omsorg om äldre.*

- Dir. 2020:59. *Tillgång till vaccin mot covid-19.*
- Dir. 2020:81. *Ökad tillgänglighet i hälso- och sjukvården.*
- Dir. 2021:12. *Ändamålsenligt utlämnande av läkemedelsstatistik.*
- Dir. 2021:107. *Tilläggsdirektiv till Delegationen för ökad tillgänglighet i hälso- och sjukvården.*
- Dir. 2021:110. *Försöksverksamhet i kommuner och regioner.*
- Dir. 2022:86. *Säkerheten i skolan ska förbättras.*
- Dir. 2022:98. *Hälsodata som nationellt intresse – en lagstiftning för interoperabilitet.*
- Dir. 2022:101. *Samordnat arbete för fler platser för verksamhetsförlagd utbildning i sjuksköterskeutbildningen.*
- Dir. 2022:124. *Öka drivkrafter och möjligheter till arbete i försörjningsstödet och bryta långvarigt biståndsmottagande.*
- Dir. 2023:22. *Tilläggsdirektiv till utredningen om att säkerheten i skolan ska förbättras (U 2022:04).*
- Dir. 2023:46. *Stärkt kapacitet genom kommunsammanläggningar.*
- Dir. 2023:51. *Kommuners och regioners grundläggande ansvar inför och under fredstida kriser och höjd beredskap.*
- Dir. 2023:73. *Ett helt eller delvis statligt huvudmannaskap för hälso- och sjukvården.*
- Dir. 2023:98. *Stärkt medicinsk kompetens i kommunal hälso- och sjukvård.*
- Dir. 2023:120. *Tilläggsdirektiv till Skolsäkerhetsutredningen (U 2022:04).*
- Dir. 2023:146. *Förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter.*
- Dir. 2023:177. *Samordnare för en nationell infrastruktur i hälso- och sjukvården.*
- Dir. 2023:179. *Tilläggsdirektiv till Utredningen om kommuners och regioners grundläggande ansvar inför och under fredstida kriser och höjd beredskap (Fö 2023:02).*
- Dir. 2024:1. *En nationell samordnare för utbyggnad av kärnkraft.*

Regeringens skrivelser

- Skr. 2005/06:139. *Nationell IT-strategi för vård och omsorg.*
- Skr. 2016/17:103. *Kommittéberättelse – kommittéernas verksamhet under 2016.*
- Skr. 2016/17:126. *Tillsammans mot brott – ett nationellt brottsförebyggande program.*
- Skr. 2017/18:300. *Riksrevisionens rapport om tillämpningen av den kommunala finansieringsprincipen.*
- Skr. 2018/19:117. *Riksrevisionens rapport om regeringens styrning av länsstyrelserna.*
- Skr. 2020/21:63. *Redovisning av åtgärder i enlighet med målsättningarna i det nationella brottsförebyggande programmet Tillsammans mot brott.*
- Skr. 2020/21:133. *Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030.*
- Skr. 2021/22:249. *Vissa frågor inom hälso- och sjukvårdsområdet.*
- Skr. 2022/23:5. *Riksrevisionens rapport om den regionala utvecklingspolitiken.*
- Skr. 2022/23:140. *2023 års redogörelse för företag med statligt ägande.*
- Skr. 2023/24:56. *Nationell strategi mot våldsbejakande extremism och terrorism.*
- Skr. 2023/24:67. *Motståndskraft och handlingskraft – en nationell strategi mot organiserad brottslighet.*
- Skr. 2023/24:68. *Barriärer mot brott – en socialpreventiv strategi mot kriminella nätverk och annan brottslighet.*
- Skr. 2023/24:123. *Riksrevisionens rapport om Nödnumret 112 – statens och SOS Alarms hantering av larm.*

Övrigt offentligt tryck

- 2008/09:RFR11. *Finansieringsprincipens tillämpning.*
- Yttr. 2019/20:KU8y. *En tillfällig covid-19-lag.*
- 2021/22:URF1. *Riksdagen under coronapandemin 2020.*

Danmark

VEJ nr 63 af 09/10/2007. *Vejledning om Det Udvidede Totalbalanceprincip (DUT)*.

Indenrigs- og Boligministeriet (2022). *Det politiske arbejde i kommunalbestyrelse og udvalg*.

Finland

RP 268/2014 rd. *Regeringens proposition till riksdagen med förslag till kommunallag och vissa lagar som har samband med den*.

RP 242/2020 rd. *Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av kommunallagen och 4 § i lagen om överlåtelseskatt*.

Finansministeriet (2022). *Kommunpolitiken vid en vändpunkt? Stärkande av kommunernas verksamhetsförutsättningar och kommunpolitikens framtidsscenarier*. Finansministeriets publikationer, 2022:19.

Finansministeriet (2023). *Kommunekonomiprogrammet 2024–2027. Våren 2023*. Finansministeriets publikationer, 2023:44.

Norge

Prop. 46 L (2017–2018). *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*.

Europarådet

Statutory Resolution relating to the setting up of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe
CM/Res(1994)3, 1994.

Statutory Resolution relating to the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe
CM/Res(2020)1, 2020.

Explanatory Memorandum and Recommendation 163 on Local and regional democracy in Sweden, CG(12)7, 2005.

- Recommendation 171 (2005) on consultation of local authorities: implementation of the European Charter of Local Self-Government (Articles 4.6, 5, 9.6 and 10), CPL(12)5, 2005.
- Resolution 347 the Right of local authorities to be consulted by other levels of government, CG(23)11, 2012.
- Explanatory Memorandum and Recommendation 357 on local and regional democracy in Sweden, CG(26)12FINAL, 2014.
- Resolution 368 Strategy on the right of local authorities to be consulted by other levels of government, CG(26)9FINAL, 2014.
- Resolution 437 the Consultation of local authorities by higher levels of government, CG35(2018)20, 2018. A contemporary commentary by the Congress on the explanatory report on the European Charter of Local Self-Government CG-FORUM(2020)02-05FINAL, 2020.
- Explanatory Memorandum and Recommendation 485 on Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Sweden, CG(2022)43-12FINAL, 2022.

Övrigt

Rapporter m.m.

- Almi (2023). *Års- och hållbarhetsredovisning 2022*.
- Arbetsförmedlingen (2023). *Samverkan med kommuner och Delegationen för unga och nyanlända till arbete. Slutredovisning. Af-2022/0036 1681*.
- Brå (2022). *Metodstöd för kartläggning av tre våldstyper – våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel för sexuella ändamål*.
- Brå (2016). *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete, 3:e uppl.*
- Finansdepartementet (2007). *Underlag för gemensam beredning av en ny myndighetsförordning*.
- Folkhälsomyndigheten (2023). *Folkhälsopolitik och regional utvecklingspolitik – En jämförande analys*.

- Folkhälsomyndigheten (2023). *Underlag till nationell strategi för psykisk hälsa och suicidprevention. Slutredovisning av regeringsuppdrag 2023.*
- Inera AB (2023). *Års- och hållbarhetsredovisning 2022.*
- Kungl. biblioteket (2019). *Demokratins skattkammare – förslag till en nationell biblioteksstrategi, dnr 6.7-2015-1181.*
- Kungl. biblioteket (2022). *Delredovisning av uppdrag om stärkt samverkan inom det allmänna biblioteksväsendet, dnr KB 2022-473.*
- Kungl. biblioteket (2023). *Bibliotek 2022 – Sveriges offentligt finansierade bibliotek.*
- Läkemedelsverket (2023). *Omvärldsbevakning i fråga om tillgång på läkemedel och medicintekniska produkter i syfte att förebygga och hantera bristsituationer.*
- Länsstyrelsen i Uppsala län (2019). *Länsstyrelsens geografiska områdesansvar – vägledning för utövande.*
- Länsstyrelserna (2021). *Framtidens länsstyrelser.*
- Länsstyrelserna (2024). *En infrastruktur för folkhälsopolitiken. Länsstyrelsernas erfarenheter och lärdomar från ett tvåårigt regeringsuppdrag.*
- Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (2023). *Delredovisning. Genomförande av handlingsplan för brottsförebyggande föräldraskapsstöd, dnr AD 2023-215.*
- MSB (2019). *Uppdrag till MSB att redovisa behoven av förstärkt kapacitet avseende materiel, personalförsörjning och flygkapacitet. Slutredovisning av regeringsuppdrag Ju2018/03972/SSK, dnr 2018-08776.*
- MSB (2023). *Dimensionerande planeringsförutsättningar för kommunal räddningstjänst under höjd beredskap. Svar på regeringsuppdrag Ju 2022/02313.*
- Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2013). *Statens styrning av vården och omsorgen med prestationsbaserad ersättning, 2013:8.*
- Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2017). *Att komma överens. En uppföljning av överenskommelser inom missbruks- och beroendevård, 2017:1.*

- Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2017). *Lapptäcke med otillräcklig täckning. Slututvärdering av satsningen på nationella kvalitetsregister*, 2017:4.
- Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2022). *I rätt riktning? Användningen av riktade statsbidrag inom vård och omsorg*, 2022:3.
- Myndigheten för yrkeshögskolan (2023). *Åtterrapporering av regeringsuppdrag om administrativ samordning av myndighetssamverkan för en väl fungerande kompetensförsörjning*, 2023-03-20, dnr MYH 2022/8346.
- Nationella samordnaren för Agenda 2030 (2022). *Ett tydligare ledarskap för hållbar utveckling – hur vi med gemensamma krafter kan öka takten i omställningen*. Delredovisning av Nationella samordnaren för Agenda 2030, Komm2022/00122/M 2020:02.
- Nationella samordnaren för Agenda 2030 (2024). *Omställningen kräver systemförändringar och mobilisering nu!* Slutredovisning av Nationella samordnaren för Agenda 2030, Komm2023/00364/M2020:02-7.
- Näringsdepartementet (2022). *Rapport från samordnaren för samhällsomställning vid större företagsetableringar och företagsexpansioner i Norrbotten och Västerbotten*.
- Riksrevisionen (2011). *Rätt information vid rätt tillfälle inom vård och omsorg – samverkan utan verkan?* RiR 2011:19.
- Riksrevisionen (2014). *Överenskommelser mellan regeringen och SKL inom hälso- och sjukvården – frivilligt att delta men svårt att tacka nej*, RiR 2014:20.
- Riksrevisionen (2016). *Nationella samordnare som statligt styrmedel*, RiR 2016:5.
- Riksrevisionen (2017). *Staten och SKL – en slutrapport om statens styrning på vårdområdet*, RiR 2017:3.
- Riksrevisionen (2017). *Lärdomar av flyktingsituationen hösten 2015 – beredskap och hantering*, RiR 2017:4.
- Riksrevisionen (2018). *Den kommunala finansieringsprincipen – tillämpas den ändamålsenligt?* RiR 2018:8.
- Riksrevisionen (2019). *Vanans makt – regeringens styrning av länsstyrelserna*, RiR 2019:2.

- Riksrevisionen (2022). *Den regionala utvecklingspolitiken – svaga förutsättningar för ett effektivt samlat statligt agerande*, RiR 2022:8.
- Riksrevisionen (2022). *Riksrevisionens uppföljningsrapport 2022*.
- Riksrevisionen (2023). *Nödnumret 112 – statens och SOS Alarms hantering av larm*, RiR 2023:22.
- SKR (2019). *EU-handslaget – Uppföljning av kommuner och regioners åtaganden*.
- SKR (2020). *Sammanträden med fullmäktige, nämnder och styrelser m.m. i kommun, region och kommunalförbund under spridningen av det virus som orsakar sjukdomen covid-19, version 6*.
- SKR (2020). *Ståndpunkter gällande kultursamverkansmodellen*.
- SKR (2021). *Politiska möten i kommuner och regioner 2020*.
- SKR (2022). *Ekonomirapporten december 2022 – om kommunernas och regionernas ekonomi*.
- SKR (2022). *Politiska möten i kommuner och regioner 2021*.
- SKR (2023). *Att lära av en kris. Kommuners och regioners lärdomar från covid-19-pandemin*.
- SKR (2023). *Ekonomirapporten december 2023 – om kommunernas och regionernas ekonomi*.
- SKR (2023). *Statlig styrning och lokalt självstyre*.
- SKR (2023). *Årsredovisning 2022*.
- Socialdepartementet (2014). *Äldresatsningen: Fyra år med fokus på de mest sjuka äldre*.
- Socialdepartementet (2023). *Ett förtydligat brottsförebyggande ansvar för socialnämnden*, S2023/03181.
- Socialstyrelsen (2023). *Att strategiskt, långsiktigt och kontinuerligt följa upp och föra dialog om hälso- och sjukvårdens tillgänglighet. Delredovisning mars 2023*.
- Socialstyrelsen (2023). *Utredning om anpassad organisation*, dnr 1.7-14118/2023.
- Socialstyrelsen (2023). *Årsredovisning 2022*.
- Socialstyrelsen (2024). *Förslag till nationell plan 2024: Gravitet, förlossning och tiden efter*.
- Statskontoret (2011). *Samordning av varselinsatser under finanskrisen åren 2008 och 2009*, 2011:11.

- Statskontoret (2011). *Tänk efter före. Om viss styrning av kommuner och landsting*, 2011:22.
- Statskontoret (2011). *Kommunalt självstyre och proportionalitet*, 2011:17.
- Statskontoret (2014). *Nationella samordnare. Statlig styrning i otraditionella former?*
- Statskontoret (2014). *Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten*, 2014:18.
- Statskontoret (2014). *Överenskommelser som styrmedel*.
- Statskontoret (2017). *Frivillig samverkan mellan myndigheter – några exempel*.
- Statskontoret (2018). *Strategier och handlingsplaner. Ett sätt för regeringen att styra?*
- Statskontoret (2018). *Utvärdering av Delegationen för unga och nyanlända till arbete*, 2018:21.
- Statskontoret (2018). *Utvärdering av en samlad styrning med kunskap för hälso- och sjukvård och socialtjänst. Slutrapport*, 2018:23.
- Statskontoret (2019). *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys*, 2019:2.
- Statskontoret (2019). *Agenda 2030 i myndigheter, kommuner och regioner. Delrapport*, 2019:15.
- Statskontoret (2019). *Udda fåglar i kommittéväsendet – En studie av otraditionella kommittéer*.
- Statskontoret (2020). *Agenda 2030 i myndigheter, kommuner och regioner. Slutrapport*, 2020:15.
- Statskontoret (2020). *Förvaltningsmodellen under coronapandemin*.
- Statskontoret (2020). *På väg mot en bättre tillsyn? En studie av den statliga tillsynens utveckling*.
- Statskontoret (2021). *Mäns våld mot kvinnor – En analys av myndigheternas arbete med den nationella strategin*, 2021:3.
- Statskontoret (2021). *Regional utveckling – regionernas erbjudanden och länsstyrelsernas roll*, 2021:11.
- Statskontoret (2021). *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2020*.

- Statskontoret (2021). *Vision E-hälsa 2025 – att försöka styra genom samverkan*, 2021:17.
- Statskontoret (2022). *Administrativa kostnader i kommunsektorn. En analys av statens styrning av kommuner och regioner*, 2022:9.
- Statskontoret (2022). *Förhandlingsuppdrag som metod för att lösa stora samhällsutmaningar*, 2022:10.
- Statskontoret (2022). *Regeringens styrning av myndigheterna på klimatområdet*, 2022:14.
- Statskontoret (2022). *Regeringens styrning i tvärsektoriella frågor – En studie om erfarenheter och utvecklingsmöjligheter*.
- Statskontoret (2022). *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2021*.
- Statskontoret (2023). *Att styra de självstyrande – en analys av statens styrning av kommuner och regioner*, 2023:7.
- Statskontoret (2023). *Att styra med kunskap. En studie om statlig kunskapsstyrning riktad till kommuner och regioner*.
- Statskontoret (2023). *Hand i hand – en analys av kommunal samverkan*, 2023:5.
- Statskontoret (2023). *Koncentration av viss länsstyrelseverksamhet*, 2023:14.
- Statskontoret (2023). *Kunskapslyftet för barnets rättigheter*, 2023:16.
- Statskontoret (2023). *Kunskapssammanställning om nationella strategier*, 2023/72-5.
- Statskontoret (2023). *Myndighetsanalys av Myndigheten för digital förvaltning*, 2023:18.
- Statskontoret (2023). *Statsförvaltningen i korthet*.
- Statskontoret (2023). *Utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2022*.
- Statsrådsberedningen (2021). *Arbetsgrupper och andra osjälvständiga organ inom Regeringskansliet*, SB PM 2021:2.
- Statsrådsberedningen (2021). *Svara på remiss – Om remisser av betänkanden och andra förslag från Regeringskansliet*, SB PM 2021:1.
- Statsrådsberedningen (2023). *Propositionshandboken – kompletteringar och ersatta avsnitt*, SB PM 2019:4 (rev. januari 2023).

- Tillväxtverket (2023). *Vissa statliga myndigheters bidrag till den regionala utvecklingspolitiken och den sammanhållna landsbygdspolitiken*, dnr Å 2022-245.
- Tillväxtverket (2023). *Regionalt utvecklingsarbete 2022 – sammanställning av redovisningar från regioner, Gotlands kommun och länsstyrelser*, dnr Å 2022-4019.
- TLV (2021). *Utvecklad uppföljning med hjälp av data från exempelvis nationella tjänsteplattformen*, dnr 1694/2020.
- TLV (2022). *Prognos av besparingar från sidoöverenskommelser helåret 2022. Prognos 2, december 2022*.
- Välfärdskommissionen (2021). *Välfärdskommissionens slutredovisning till regeringen*.

Litteratur m.m.

- Abrahamsson, Per och Lundin, Olle (2009). *Beslutsfattande på distans i en kommunalrättslig kontext*, dnr Ju2011/00080/D.
- Adlercreutz, Axel, Gorton, Lars och Lindell-Frantz, Eva (2016). *Avtalsrätt I*. 14:e uppl.
- Ahlbäck Öberg, Shirin och Wockelberg, Helena (2016). *The Public Sector and the Courts*. I Pierre, Jon (red.) *The Oxford Handbook of Swedish Politics*, s. 130–146.
- Ahlbäck Öberg, Shirin och Wockelberg, Helena (2021). *Agency Autonomy and Organizational Interaction*, *Public Organization Review*, s. 1045–1062.
- Andreassen, Felicia (2023). *Demokrati i gråzonen? En demokrati-teoretisk värdering av överenskommelsen mellan staten och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) om förlossningsvård och kvinnors hälsa 2023*, Linköpings universitet, Centrum för kommunstrategiska studier, Rapport 2023:4
- Berg, Ulf (2023) Polislagen (1984:387) 6 §, Karnov (JUNO), hämtad den 8 maj 2023.
- Blom, Agneta, Johansson, Jörgen, och Persson, Magnus (2022). *Regionboken*.

- Bringselius, Louise och Rothstein, Bo (2021). *Sveriges kommuner och regioner (SKR) – en maktfaktor utan demokratisk legitimitet*. I Vad händer nu? Välfärden efter corona, s. 153–246.
- Brorström, Björn (2023). *Styrning och samverkan – Ett inlägg om vertikala relationer inom samhällsorganisationen*, U-rapport nr 116.
- Carlsson, Fredrik, Iacobaeus, Helena, och Wihlberg, Elin (2021). *Demokratiska beslut i coronatider – Digitala verktyg för att ställa om snarare än ställa in*, Statsvetenskaplig tidskrift, s. 431–449.
- Christensen, Tom, och Laegreid, Per (2010). *Beyond NPM? Some Development Features*. I Christensen, Tom och Laegreid, Per (red.) *The Ashgate Research Companion to New Public Management*, s. 391–403.
- Christensen, Tom, och Laegreid, Per (2022). *Taking stock: New Public Management (NPM) and post-NPM reforms – trends and challenges*. I Ladner, Andreas och Sager, Fritz (red.) *Handbook on the Politics of Public Administration*. Elgar Handbooks in Public Administration and Management, s. 38–49.
- Dalman, Lena, Lindblom, Ylva, Persson, Germund, och Wikell, Staffan (2022). *Kommunallagen med kommentarer och praxis*, 6:e uppl.
- Edhag, Olof och Eriksson, Birgitta (2018). *Socialstyrelsen i takt med tiden? De första femtio åren*.
- Eka, Anders, Hirschfeldt, Johan, Jermsten, Henrik och Svahn Starrsjö, Kristina (2018). *Regeringsformen – en kommentar*, 2:a uppl.
- Enqvist, Lena (2019). *En myndighet i samverkan. Försäkringskassans rättsliga förutsättningar att samverka med Arbetsförmedlingen samt hälso- och sjukvården*.
- Falkenström, Erica och Svallfors, Stefan (2022). *The knowledge-management complex: From quality registries to national knowledge-driven management in Swedish health care governance*, Politics & Policy, s. 1053–1066.
- Garcia, Fredrik (2022). *Lokal demokrati på distans – vem tar ordet när fullmäktige blir digitala*, Linköpings universitet, FiF-avhandling No. 130.

- Himsworth, Chris (2015). *The European Charter of Local Self-Government. A treaty for local democracy.*
- Hirschfeldt, Johan och Petersson, Olof (2020). *Rättsregler i kris.*
- Höök, Johan (2019). *Sekretess mellan myndigheter*, 2:a uppl.
- Johnsson, Lars Åke (2017). *Hälso- och sjukvårdslagen. Med kommentarer*, 10:e uppl.
- Kullander, Björn, Langlet, Lena och Larsson, Bo Per (2022). *Kommunal självstyrelse – värd att värna*. I SKR (red.) *Självstyrelse – värd att värna?* s. 191–204.
- Lundin, Olle och Madell, Tom (2022). *Kommunala befogenheter*, 9:e uppl.
- Madell, Tom-Erik (1998). *Det allmänna som avtalspart – särskilt avseende kommuns kompetens att ingå avtal samt avtalens rättsverkningar.*
- Madell, Tom och Lidström, Anders (2024). *Sveriges anpassning till Europakonventionen om kommunal självstyrelse*, Förvaltningsrättslig tidskrift, s. 51–74.
- Madell, Tom och Lundin, Olle (2018). *Kommunallagen. En kommentar.*
- Marcusson, Lena (1989). *Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet.*
- Marcusson, Lena (1993). *Avtal mellan det allmänna och enskilda*. I Sandgren, Claes (red.) *Utvecklingslinjer inom avtalsrätten*, s. 51–64.
- Marcusson, Lena (2021). *Staten och SKR – styrning och samarbete. En rättslig analys*, Förvaltningsrättslig tidskrift, s. 687–708.
- Marcusson, Lena (2023). *Vem styr vad? Kunskapsstöd och kunskapsstyrning i svensk hälso- och sjukvård*. I Lind, Anna-Sara m.fl. (red.) *Festskrift till Elisabeth Rynning: Integritet och rätts-säkerhet inom och bortom den medicinska rätten*, s. 279–290.
- Montin, Stig (2010). *Kommunerna och flernivåstyrningen i EU. Inflytande, anpassning eller inbäddning?* I Tallberg, Jonas och von Bergmann-Winberg, Marie-Louise (red.) *Flernivåstyrning. Framgångsfaktorer för kommuner, regioner och staten*, s. 121–147.

- Mäkinen, Eija (2002). *Finns det behov av och möjlighet att i lag stadga om det allmännas avtal?*, Förvaltningsrättslig tidskrift, s. 287–304.
- Mörndal, Marie (2019). "Vi måste takta!" *En studie av organisering för samverkan*, Mälardalen University Doctoral Dissertations. No. 259.
- Persson, Vilhelm (2011). *Regleringsbrev ur rättslig synvinkel*, Förvaltningsrättslig tidskrift, s. 635–674.
- Persson, Vilhelm (2012). *Specialdestinerade statsbidrag till kommuner ur rättslig synvinkel*. Förvaltningsrättslig tidskrift, s. 71–100.
- Quist, Johan (2007). *En sammanhållen förvaltning*, Karlstad University Studies, 2007:10.
- Ramberg, Jan och Ramberg, Christina (2019). *Allmän avtalsrätt*, 11:e uppl.
- Sletnes, Ingun, Henrichsen, Carsten, Lundin, Olle och Mäkinen, Eija (2013). *Kommunelovene i Norden. En kartlegging og sammenligning*.
- Staedler, Bernhard (1983). *Offentligrättsliga avtal. Myndigheters och andra offentliga organs avtal med varandra och med enskilda*.
- Stokstad, Sigrid och Wenander, Henrik (2023). *By-passing the National Level? Municipalities as Legal Actors in Multi-Level Governance in Norway and Sweden*. Review of European Administrative Law, s. 127–149.
- Sverne Arvill, Ebba, Printz, Anders och Johnsson, Lars-Åke (2024). *Hälso- och sjukvårdslagen med kommentarer* (1 november 2023, JUNO), kommentaren till 7 kap. 8 §.
- Söderberg, Christina (2016). *Individriktad brottsprevention – om SSPF och viljan att samarbeta*, Linköpings universitet, FiF-avhandling No 116.
- Upsala Nya Tidning, *Drar sig ur gemensamt klimatarbete – får kritik*, 2023-11-09.

- Winblad, Ulrika, Swenning, Anna-Karin, Modigh, Anton, Åhlfeldt, Emanuel, Hedström, Gustaf och Fredriksson, Mio (2021). *Hur samordnas strukturomvandlingen av hälso- och sjukvården med behov av investeringar i vårdbyggnader?* Institutionen för folkhälso- och vårdvetenskap. Uppsala universitet. Bilaga 3 i SOU 2021:71.
- Zahle, Henrik (1989). *Institutioner og regulering. Dansk forfatningsret 1.*

Webbsidor

- <https://ehalsa2025.se/aktuellt/strategi/>.
- <https://kunskapsstyrningvard.se/kunskapsstyrningvard/omkunska-psstyrning/partnerskapmedmyndigheter.56210.html>.
- <https://kunskapsstyrningvard.se/kunskapsstyrningvard/omkunska-psstyrning/nyheter/nyheter/regionernafor-satter-medvard-for-lop-penutanstatligamedel.76640.html>.
- <https://kunskapsstyrningvard.se/kunskapsstyrningvard/programo-mradenochsamverkansgrupper/nationellasamverkansgrupper/ns-gdataochanalys.62628.html>.
- <https://mau.se/om-oss/fakulteter-och-institutioner/odontologiska-fakulteten/odontologiska-fakulteten/hta-o/>.
- <https://regeringen.se/pressmeddelanden/2023/06/socialtjanstens-och-halso--och-sjukvardens-beredskap-ska-styras-och-foljas-upp-genom-statsbidrag/>.
- <https://regeringen.se/pressmeddelanden/2023/06/socialtjanstens-och-halso--och-sjukvardens-beredskap-ska-styras-och-foljas-upp-genom-statsbidrag/>.
- <https://rka.nu/radetforframjandeavkommunalaanalyser/omrka.44717.html>.
- <https://skr.se/skr/ekonomijuridik/ekonomi/statistikekonomi/sektornisiffror.71725.html>.
- <https://skr.se/skr/omskr/inriktningochverksamhet/forbundsavgift.496.html>.
- <https://skr.se/skr/omskr/skrsforetag.2757.html>.

- <https://skr.se/skr/omskr/styrelseochberedningar/beredningar.1586.html>.
- <https://skr.se/skr/skolakulturfritid/kulturfritid/bibliotek.8405.html>.
- <https://skr.se/skr/skolakulturfritid/kulturfritid/regionalkultur/kultursamverkansmodellen.8619.html>.
- <https://skr.se/vantetiderivarden/omvantetider/omvantetidsdatabasen.58999.html>.
- <https://tillvaxtverket.se/tillvaxtverket/seminarierochnatverk/natverkochsamverkan/regionalochlokalsamverkan/forumforhallbarregionaltutvecklingochattraktionskraft.2833.html>.
- <https://www.dagenssamhalle.se/samhalle-och-valfard/sjukvard/pcr-testning-gav-miljarder-till-regionerna/>.
- <https://www.inera.se/om-inera/ineras-uppdrag/#section-11663>.
- <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilforsvar/gemensamma-grunder--ramverk-for-samverkan-och-ledning/>.
- <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilforsvar/finansiering/lansstyrelsers-sammanhallna-projekt/>.
- <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2023/06/utredarska-underlatta-samhallsbyggande-i-norrboten-och-vasterbotten/>.
- <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2023/11/nytt-uppdrag-till-skolverket-om-larverktyg-ska-ge-mer-lastid-och-mindre-skarmtid/>.
- <https://www.reglab.se/om-reglab/>.
- <https://www.rkr.se/om-rkr/organisation/>.
- <https://www.samverkanstockholmsregionen.se/>.
- <https://www.samverkanstockholmsregionen.se/omoss/>.
- <https://www.socialstyrelsen.se/kunskapsstod-och-regler/omraden/psykisk-ohalsa/nationell-strategi/>.
- <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/stockholm/pcr-testning-gav-ett-overskott-pa-1-7-miljarder-till-regionen>.
- <https://www.tlv.se/regioner/lakemedel/utveckling-vardebaserad-prissattning/fordjupad-samverkan/fullmaktsgruppen.html>.

<https://www.vr.se/om-vetenskapsradet/organisation/radgivande-grupper-och-kanslier/alf-kansliet.html#LedamoteridennationellastyrgruppenforALF>.

Kommittédirektiv 2022:89

En ändamålsenlig statlig samverkan med kommuner och regioner

Beslut vid regeringssammanträde den 30 juni 2022

Sammanfattning

En särskild utredare ska kartlägga och analysera statens former för samverkan och dialog med kommuner och regioner samt se över regleringen av fullmäktige- och nämndsammanträden. Syftet är att främja en ändamålsenlig samverkan och dialog inom den offentliga förvaltningen och att möjliggöra att såväl distansdeltagande som digitala sammanträden kan genomföras på ett demokratiskt, rättssäkert och praktiskt sätt.

Utredaren ska bl.a.

- kartlägga och analysera statens nuvarande former för samverkan och dialog med kommuner och regioner,
- bedöma om befintliga former för samverkan och dialog är lämpliga och tillräckliga eller om det finns behov av nya sådana former för detta i såväl normala tider som i tider av fredstida kriser,
- analysera och ta ställning till om kommunallagens reglering av fullmäktige- och nämndsammanträden är ändamålsenligt utformad, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 20 juni 2024.

Uppdraget att kartlägga och analysera formerna för statens samverkan och dialog med kommuner och regioner

Sverige är en enhetsstat med en statlig nivå bestående av riksdagen, regeringen och de statliga myndigheterna. Förutom den statliga, nationella nivån omfattar den offentliga förvaltningen även kommuner och regioner, som på den kommunala självstyrelsens grund ansvarar för lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse och andra angelägenheter som bestäms i lag. Regeringsformen innehåller inte några särskilda regler om fredstida kriser av det slag som finns i 15 kap. regeringsformen när det gäller krig och krigsfara. Sådana situationer får hanteras inom ramen för de allmänna reglerna i regeringsformen.

För att välfärden ska fungera väl och utvecklas krävs samverkan och samordning mellan de olika nivåerna i den offentliga förvaltningen. Förutom den inhämtning av yttranden som sker till följd av regeringsformens krav på beredning av regeringsärenden har det genom olika regeringsbeslut och i praxis utvecklats olika former av kommunikation, samverkan och dialog mellan staten och kommunsektorn. Exempelvis har länsstyrelserna enligt sin instruktion i uppgift att inom sin verksamhet främja samverkan mellan kommuner, regioner, statliga myndigheter och andra relevanta aktörer i respektive län (förordningen [2017:868] med länsstyrelseinstruktion). Regeringen har även beslutat att statliga myndigheter på olika sätt ska samverka och samråda med kommuner och regioner, t.ex. i förordningen (2017:583) om regionalt tillväxtarbete. Det förekommer även att regeringen beslutar om särskilda utredare, s.k. nationella samordnare, som ges i uppdrag att verka inom ansvarsområden som rör både staten och kommunsektorn. Vidare har regeringen skapat särskilda forum för dialog mellan regeringen och regionerna m.fl. Ett sådant exempel är Forum för hållbar regional utveckling 2022–2030 (N2022/00420). Regeringen har även antagit nationella strategier och handlingsplaner som syftar till att visa inriktningen på regeringens arbete inom olika verksamhetsområden och därigenom även påverka kommunsektorn i viss riktning.

Det förekommer också informella diskussioner och överläggningar mellan regeringen och medlems- och arbetsgivarorganisationen Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), som ibland leder till olika former av överenskommelser. Statskontorets rapport Utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2021 (Statskontoret

2022) visar att det totalt fanns 23 överenskommelser mellan SKR och regeringen eller en statlig myndighet under 2021. Vissa överenskommelser innebär inte några överföringar av medel medan andra överenskommelser är kopplade till överföringar som uppgår till avsevärda belopp, t.ex. Överenskommelse om genomförande av vaccinering mot covid-19, 2021.

Flera statliga utredningar har i sina betänkanden, bl.a. Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft (SOU 2007:10), Effektiv vård (SOU 2016:2) och Med tillit växer handlingsutrymmet (SOU 2018:47), pekat på behovet av en strategisk dialog mellan staten, genom regeringen, och kommunsektorn på nationell nivå om övergripande frågor och överenskommelser om särskilda satsningar. Även Valfärdskommissionen har i sin slutredovisning till regeringen (Fi2021/00984) uttalat att det behövs en samsyn mellan staten, kommunerna och regionerna för att välfärden ska kunna bedrivas på ett hållbart sätt. Europarådets kongress för lokala och regionala myndigheter har rekommenderat (Recommendation 357[2014]) att Sverige inför en ny konsultationsordning för att säkerställa att kommuner, regioner och deras medlemsorganisationer ges möjlighet att bidra med information inför begränsningar av den kommunala självstyrelsen.

Coronakommissionen har noterat att SKR har kommit att inta en betydelsefull roll i kommunernas och regionernas dialog och samverkan med den statliga nivån, vilket blivit tydligt inte minst under pandemin. Kommissionen noterar i Delbetänkande 2 – Sverige under pandemin (SOU 2021:89 s. 141–142) att organisationen inte är ett offentligt organ eller en myndighet utan en medlems- och intresseorganisation. Vidare noteras att detta innebär att den inte lyder under det offentlighetsrättsliga regelverk som gäller för myndigheter, t.ex. förvaltningslagen (2017:900) och regler om allmänna handlingars offentlighet. SKR har inte heller någon beslutanderätt över sina medlemmar, med undantag av ingående av kollektivavtal. Kommissionen menar att det inför kommande kriser är viktigt att klargöra på vilken nivå myndigheternas samordning med regionerna ska etableras, samt vilken roll SKR ska ha, se Slutbetänkande – Sverige under pandemin (SOU 2022:10 s. 428). Tidigare har Riksrevisionen och Statskontoret gjort liknande observationer (se Riksrevisionens rapport Staten och SKL – en slutrapport om statens styrning på vårdområdet [RiR 2017:3] och Statskontorets rapporter Förvaltningsmodellen under coronapandemin,

Statskontoret 2020 och Överenskommelser som styrmedel, Statskontoret 2014).

Förutom behovet av en strategisk dialog på nationell nivå mellan regeringen och kommuner och regioner, finns ett behov av dialog och samordning mellan statliga myndigheter och landets kommuner och regioner. Länsstyrelserna har en viktig roll som statens regionala representanter med uppgift att bl.a. utifrån ett statligt helhetsperspektiv arbeta sektorsövergripande samt inom myndighetens ansvarsområde samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser. Länsstyrelserna ska vidare följa tillståndet i länet och inom sin verksamhet främja samverkan mellan kommuner, regioner, statliga myndigheter och andra relevanta aktörer i länet. Regeringen har uttalat att länsstyrelserna ska vara statens primära kontaktlänk gentemot kommunerna (prop. 2009/10:175 s. 78). Det innebär att länsstyrelserna har en viktig uppgift att främja informationsutbyte och wysnnerhet vid krissituationer då länsstyrelserna har särskilda uppgifter som geografiskt områdesansvarig myndighet och högsta civila totalförsvarsmyndighet inom länet.

Det kan konstateras att det finns ett behov av att staten och kommunsektorn diskuterar och samverkar om både akuta behov i fredstida kriser och mer långsiktiga och övergripande målsättningar för välfärden. Detta pågår i olika former, men det finns inte någon samlad bild eller tydlig reglerad struktur för detta i dag. Det finns också ett antal frågeställningar kopplade till detta som kräver en närmare analys.

Utredaren ska därför

- kartlägga och analysera i vilka former staten, genom regeringen, och kommuner och regioner kommunicerar, samverkar och överlägger i dag samt om det skiljer sig åt dels mellan olika sakområden, dels i tider av fredstida kriser jämfört med under normala förhållanden,
- bedöma om befintliga former för samverkan, dialog och överläggningar är lämpliga och tillräckliga eller om det finns behov av nya sådana former, särskilt mot bakgrund av den kommunala självstyrelsen och att åligganden för kommuner och regioner ska beslutas av riksdagen genom lag,
- särskilt analysera länsstyrelsernas, och vid behov andra statliga myndigheters, förutsättningar för att hantera och stödja samverkan,

dialog och informationsutbyte mellan staten och kommuner och regioner,

- lämna förslag om åtgärder, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

I uppdraget ingår inte att överväga ändringar i grundlag eller i förvaltningslagen (2017:900). I uppdraget ingår inte heller att överväga ändringar i kultursamverkansmodellen.

Uppdraget att se över regleringen av fullmäktige- och nämndsammanträden

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 har under denna fått ett stort genomslag.

Enligt kommunallagen (2017:725) får fullmäktige besluta om att tillåta deltagande på distans. Deltagandet ska i sådant fall ske genom ljud- och bildöverföring i realtid samt på ett sådant sätt att samtliga deltagare kan se och höra varandra och delta på lika villkor. Om fullmäktige tillåter distansdeltagande ska detta regleras i arbetsordningen. Fullmäktige kan även tillåta distansdeltagande vid nämndsammanträden.

Den ökade användningen av möjligheten till distansdeltagande har resulterat i att formerna för beslutsfattandet i fullmäktige och nämnder i ett antal fall har prövats rättsligt. SKR har den 29 januari 2021 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 blivit vanligt förekommande under pandemin.

När möjligheten till distansdeltagande infördes uttalade regeringen att detta i första hand bör betraktas som ett komplement som ger möjlighet till ett deltagande i beslutsfattandet som annars inte hade kommit till stånd alls. Det fysiska mötet skulle alltså fortsätta att vara utgångspunkten. Införandet av regleringen motiverades främst

utifrån behovet av att underlätta rekryteringen till kommunala förtroendeuppdrag.

Utgångspunkten för regleringen är alltså att sammanträden ska genomföras fysiskt men att kommuner och regioner har en möjlighet att tillåta att ledamöter ansluter digitalt. Under pandemin har bestämmelsen använts i större utsträckning och på ett delvis annat sätt än vad som tidigare har varit fallet. Exempelvis har sammanträden genomförts där samtliga ledamöter förutom presidiet deltagit via länk – digitala sammanträden.

Sedan möjligheten till distansdeltagande infördes i kommunallagen har liknande regleringar införts för vissa andra offentliga organ. Riksdagsordningen ändrades under 2020 för att möjliggöra distansdeltagande i riksdagens utskottssammanträden, dock inte i riksdagens sammanträden i kammaren. Om det finns synnerliga skäl får riksdagen eller talmannen besluta att deltagande på distans vid utskottssammanträden får medges. Om ett sådant beslut har fattats får ett utskott medge att en ledamot eller suppleant deltar på distans vid ett sammanträde. Den som leder sammanträdet får inte delta på distans. Även styrelsen i samordningsförbund får enligt lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser besluta att ledamöter och ersättare i styrelsen får delta i styrelsesammanträden på distans. Deltagandet ska i sådana fall ske genom ljud- och bildöverföring i realtid och i övrigt på ett sådant sätt att samtliga deltagare kan delta på lika villkor. Om det finns särskilda skäl, får styrelsen besluta att deltagande på distans får ske genom enbart ljudöverföring i realtid.

Spridningen av sjukdomen covid-19 har visat att det finns ett stort behov att använda möjligheterna till digitalt deltagande i sammanträden i fullmäktige och nämnder.

Utredaren ska därför

- 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, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Vid utformningen av förslagen ska utredaren, utöver vad som framgår av kommittéförordningen (1998:1474), särskilt beakta och redovisa konsekvenserna för den lokala demokratins funktionssätt och för ett effektivt och rättssäkert beslutsfattande i kommuner och regioner. I 14 kap. 3 § regeringsformen anges att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Det innebär att en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen i betänkandet påverkar den kommunala självstyrelsen ska därför, utöver dess konsekvenser, också de särskilda avvägningar som lett fram till förslagen särskilt redovisas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som bedrivs inom Regeringskansliet och inom utredningsväsendet. Under genomförandet av uppdraget ska utredaren föra en dialog med kommuner, regioner, relevanta statliga myndigheter, SKR och andra berörda organisationer.

Uppdraget ska redovisas senast den 20 juni 2024.

(Finansdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2024

Kronologisk förteckning

1. Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. Ju.
2. Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. S.
3. Ett starkt juridiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka juridiskt liv i Sverige 2025–2034. Ku.
4. Inskränkningarna i upphovsrätten. Ju.
5. Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. Ju.
6. Steg mot stärkt kapacitet. Fi.
7. Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. Ju.
8. Livsmedelsberedskap för en ny tid. LI.
9. Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. U.
10. Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. Ju.
11. Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. KN.
12. Mål och mening med integration. A.
13. En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer. Ju.
14. Arbetslivskriminalitet – myndighets-samverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete. A.
15. Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. Ju.
16. Växla yrke som vuxen – en reformerad vuxenutbildning och en ny yrkesskola för vuxna. U.
17. Skolor mot brott. U.
18. Nya regler om cybersäkerhet. Fö.
19. En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap. KN.
20. Maskinellt värde för vissa industribyggnader – ett undantag från fastighets-skatt. Fi.
21. Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld. A.
22. En ny organisation för förvaltning av EU-medel. Fi.
23. En trygg uppväxt utan nikotin, alkohol och lustgas. S.
24. Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag. Fi.
25. En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten. S.
26. En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022. S.
27. Kamerabevakning i offentlig verksamhet – lättnader och utökade möjligheter. Ju.
28. Offentlighetsprincipen eller insyns-lag. Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet. U.
29. Goda möjligheter till ökat välbefinnande. Fi.
30. En statlig ordning med brottsförebyggande åtgärder för barn och unga. S.
31. En ändamålsenlig vapenlagstiftning. Del 1 och 2. Ju.
32. Åtgärder mot mervärdesskattebedrägerier. Fi.
33. Delad hälsodata – dubbel nytta. Regler för ökad interoperabilitet i hälso- och sjukvården. S.
34. Ansvar och oberoende – public service i oroliga tider. Ku.
35. En framtid för alm och ask – förädling, forskning och finansiering. LI.

36. Förenkla och förbättra! Fi.
37. Förbättrade ränteavdragsregler för företag. Fi.
38. Digitala fastighetsköp & Förförköpsrätt vid fastighetstransaktioner. LI.
39. Skärpta regler om ungdomsövervakning och straffreduktion för unga. Ju.
40. Genomförande av lönetransparensdirektivet. A.
41. Styrkraft för lyckad integration. A.
42. Bildning, utbildning och delaktighet – folkbildningspolitik i en ny tid. U.
43. Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning. Fi.

Statens offentliga utredningar 2024

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Mål och mening med integration. [12]
- Arbetslivskriminalitet – myndighets-samverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete. [14]
- Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld. [21]
- Genomförande av
lönetransparensdirektivet. [40]
- Styrkraft för lyckad integration. [41]

Finansdepartementet

- Steg mot stärkt kapacitet. [6]
- Maskinellt värde för vissa industribyggnader – ett undantag från fastighetsskatt. [20]
- En ny organisation för förvaltning av EU-medel [22]
- Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag. [24]
- Goda möjligheter till ökat välbefinnande. [29]
- Åtgärder mot mervärdesskattebedrägerier. [32]
- Förenkla och förbättra! [36]
- Förbättrade ränteavdragsregler för företag. [37]
- Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning. [43]

Försvarsdepartementet

- Nya regler om cybersäkerhet. [18]

Justitiedepartementet

- Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. [1]
- Inskränkningarna i upphovsrätten. [4]
- Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. [5]

- Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. [7]
- Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. [10]
- En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer. [13]
- Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. [15]
- Kamerabevakning i offentlig verksamhet – lättnader och utökade möjligheter. [27]
- En ändamålsenlig vapenlagstiftning. Del 1 och 2. [31]
- Skärpta regler om ungdomsövervakning och straffreduktion för unga. [39]

Klimat- och näringslivsdepartementet

- Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. [11]
- En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap. [19]

Kulturdepartementet

- Ett starkt juridiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka juridiskt liv i Sverige 2025–2034. [3]
- Ansvar och oberoende – public service i oroliga tider. [34]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

- Livsmedelsberedskap för en ny tid. [8]
- En framtid för alm och ask – förädling, forskning och finansiering. [35]
- Digitala fastighetsköp & Förköpsrätt vid fastighetstransaktioner. [38]

Socialdepartementet

- Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. [2]
- En trygg uppväxt utan nikotin, alkohol och lustgas. [23]
- En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten. [25]
- En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022. [26]
- En statlig ordning med brottsförebyggande åtgärder för barn och unga. [30]
- Delad hälsodata – dubbel nytta. Regler för ökad interoperabilitet i hälso- och sjukvården. [33]

Utbildningsdepartementet

- Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. [9]
- Växla yrke som vuxen – en reformerad vuxenutbildning och en ny yrkesskola för vuxna. [16]
- Skolor mot brott. [17]
- Offentlighetsprincipen eller insynslag. Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet. [28]
- Bildning, utbildning och delaktighet – folkbildningspolitik i en ny tid. [42]