



Kommittédirektiv

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 offentlighetsreglerade 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 dialog mellan staten, kommunerna och regionerna. Detta gäller i synnerhet 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)