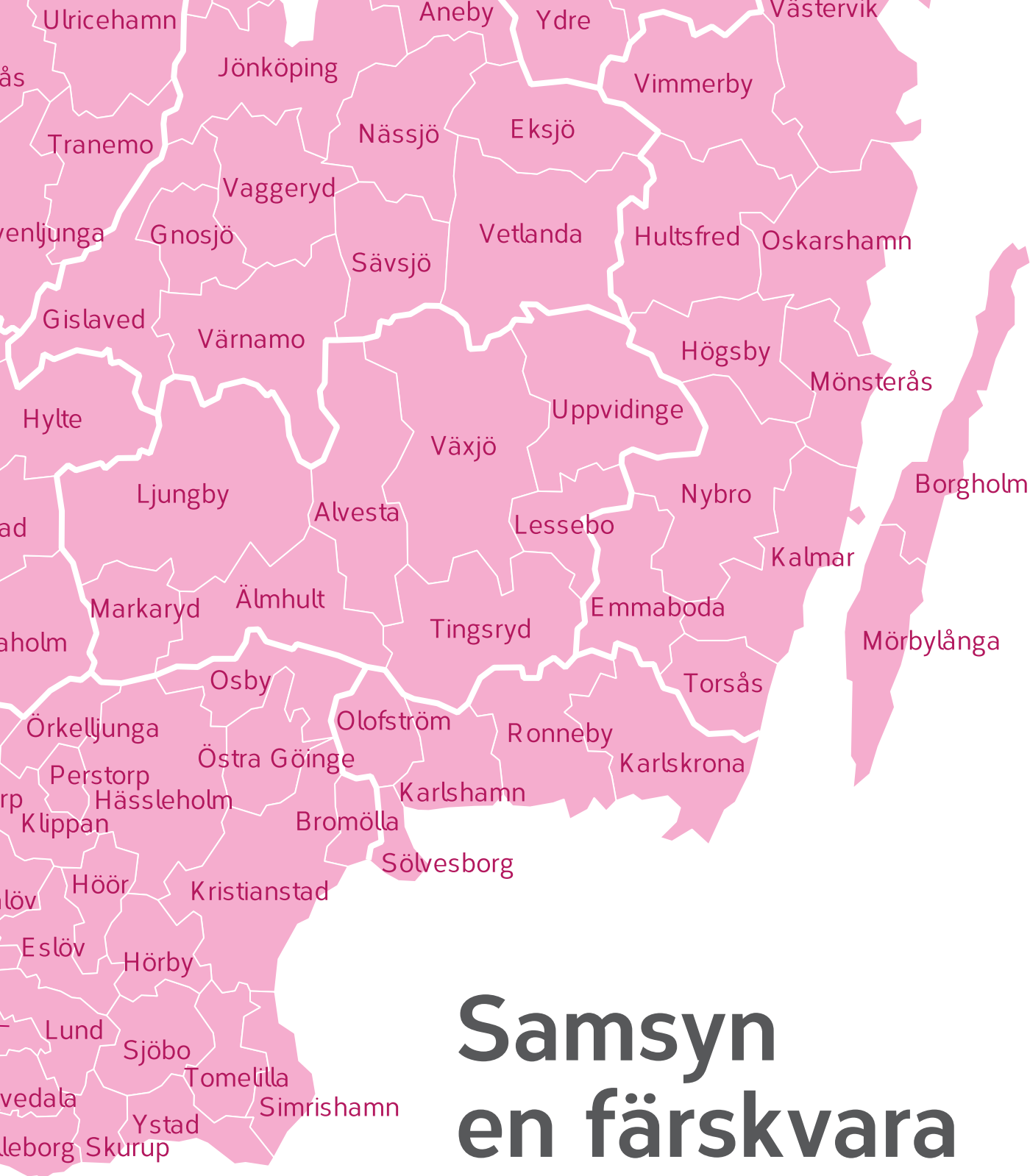




Samsyn en färskvara när kommuner samverkar

Innehållsförteckning

1	Inledning och avgränsning	3
1.1	Metod	3
1.2	Kommunal samverkan – en ödesfråga.....	4
1.3	Områden där kommunerna samverkar	5
2	Juridiken kring olika samverkansformer	7
2.1	Gemensam nämnd.....	7
2.2	Kommunalförbund	9
2.3	Avtalssamverkan	11
2.4	Särdragen i olika former av samverkan.....	13
3	Forskning och statliga utredningar	14
3.1	Ekonomiska effekterna	14
3.2	Kvalitet och kompetensförsörjning	15
3.3	Påverkan på demokratin	16
3.4	Något om förutsättningarna i mindre kommuner	16
4	Våra iakttagelser och analyser rörande mellankommunal samverkan	17
4.1	Drivkrafter mellankommunal samverkan	17
4.2	Politikens vilja är avgörande.....	17
4.3	Att styra och leda ett komplext system.....	18
4.4	Påverkan på kommundirektörsrollen.....	20
4.5	Relationen mellan politik och förvaltning	21
5	Public Partners rekommendationer för framgångsrik samverkan	21
5.1	Inför samverkan.....	22
5.2	Under pågående samverkan	24
5.3	När samverkan avslutas	25
6	En framtid med mellankommunal samverkan	25

1 Inledning och avgränsning

Public Partner är ett managementkonsultföretag med inriktning på offentlig sektor, i huvudsak kommuner och regioner. I våra uppdrag har vi mött ett 100-tal kommuner. Många av uppdragen handlar om att kommunerna på olika sätt vill höja sin kapacitet och effektivitet inom den egna kommunen eller i samverkan med andra. Vi har över tid sett att det finns många aspekter inom området mellankommunal samverkan som är utmanande att hantera för såväl kommundirektörer som för kommunens politiska ledning. För att kunna bidra till att stärka kommunerna i deras arbete med olika former av mellankommunal samverkan har vi valt att fördjupat oss i ämnet.

Vi har under arbetet fått en bild av vilka förutsättningar som kan vara bra att reflektera kring inför, under och vid utträde ur samverkan.

Den här rapporten syftar till att dels ge en kunskaps- och erfarenhetsöversikt kring frågor kopplade till mellankommunal samverkan dels ge konkreta råd om hur man skapar goda förutsättningar för en ändamålsenlig och framgångsrik mellankommunal samverkan. Detta för att ytterst ge kommunerna förutsättningar att skapa värde för kommunens alla målgrupper.

Det som driver behovet av samverkan är kommunens behov av att upprätthålla eller stärka sin kapacitet att klara det kommunala uppdraget. En kommuns kapacitet är beroende av såväl yttre faktorer, exempelvis befolkningsutveckling och geografi, som av inre faktorer, exempelvis styrnings- och ledningsförmåga samt ekonomi. Den här rapporten fokuserar främst på de inre faktorerna.

Kommuner samverkar idag på en rad olika sätt. De offentlighetsrättsliga samverkansformerna är kommunalförbund och gemensam nämnd, vilka kompletteras av de privaträttsliga formerna för samverkan; avtalssamverkan, bolag, stiftelser samt ideella och ekonomiska föreningar. Mellan kommuner pågår dock även en omfattande informell samverkan. Den här rapporten tar främst upp frågor kopplade till samverkansformerna avtalssamverkan, kommunalförbund och gemensam nämnd men många av våra slutsatser är tillämpliga även vid andra former av samverkan.

Vårt arbete har tagit sin utgångspunkt i kommundirektörsrollen i förhållande till mellankommunal samverkan. Andra centrala perspektiv i samverkan är politikens roll och även exempelvis förbundschefer eller andra som är ansvariga för samverkansformen. Dessa roller kommer vi att utforska i andra sammanhang.

1.1 Metod

Vi har intervjuat kommundirektörer i ett 15-tal kommuner i befolkningsmässigt mindre kommuner samt två större kommuner för att även få deras perspektiv på samverkansfrågorna. Huvudfokus i våra intervjuer varit kommunernas styrning och ledning av samverkan som en del i ett komplext kommunalt system.

Vi har tagit del av såväl forskning som myndighetsrapporter inom området och fördjupat oss i lagstiftningen och de förarbeten som styr de olika formerna av mellankommunal samverkan.

Vår analys och våra rekommendationer bygger på resultatet av ovanstående och på våra egna samlade erfarenheter av att arbeta med frågorna i en mängd kommuner.

1.2 Kommunal samverkan – en ödesfråga

Sveriges kommuner har ett brett uppdrag och roller av skiftande karaktär. Den kommunala självstyrelsen innebär att verksamheten kan utformas utifrån lokala förutsättningar och behov. Bredden och komplexiteten i det kommunala uppdraget visar att det finns högt ställda förväntningar på kommunerna från statens sida. Kommunerna förväntas kunna utföra sina uppgifter och spela en viktig roll i samhället. De förutsätts ha förmåga att ta ett omfattande och betydande ansvar för välfärd och lokal samhällsutveckling, men även att kunna möta de utmaningar som följer av samhällsutvecklingen i stort.

I betänkandet Steg mot stärkt kapacitet, SOU 2024:6, konstaterar Kommunperspektivutredningen att en kommuns kapacitet handlar om dess förmåga att långsiktigt och permanent utföra sitt uppdrag gentemot medborgarna och att möta samhällsutvecklingen. Den kapacitet som krävs ska ställas i relation till uppdraget. Om det blir mer omfattande och komplext behövs stärkt kapacitet, samtidigt som kapacitetskraven blir mindre omfattande om uppgifter försvinner.

En kommuns kapacitet kan dock inte enbart sättas i relation till om kraven från staten ökar eller minskar. En kommuns kapacitet påverkas även av yttre faktorer som exempelvis befolkningsutveckling, ålderssammansättning hos kommunens invånare, bosättningsmönster, arbetsmarknad och näringslivsstruktur.

Kommunutredningen¹ framhåller även flera dimensioner av kommunernas kapacitet. Kommunernas *driftskapacitet* handlar om deras förmåga att dagligen sköta det kommunala uppdraget, medan *utvecklingskapaciteten* handlar om förmågan att utveckla såväl den kommunala verksamheten som kommunen som geografiskt område. Utredningen framhöll att driftskapaciteten är avgörande, men att det också krävs utvecklingskapacitet för att långsiktigt kunna upprätthålla förmågan att sköta verksamheterna.

Kommunperspektivutredningen anger dock att kommunen även behöver kunna skapa en stabil ekonomisk situation som gör det möjligt att inom givna ekonomiska ramar finansiera verksamhet och investeringar och samtidigt säkerställa sin personal- och kompetensförsörjning. De behöver även kunna främja verksamhetsutveckling och införliva ny kunskap och teknik i sina verksamheter. Den senaste tidens utveckling i omvärlden ställer även krav på kommunerna att ha beredskap och omställningsförmåga för att hantera oväntade händelser. Dessa förmågor har stor betydelse för kommunens samlade förmåga att leda och styra verksamheten, det vill säga dess *politiska styrningskapacitet*.

Kommunperspektivutredningen konstaterar att bilden av mindre kommuners förutsättningar att kunna utföra sitt uppdrag inte är entydig. Det finns betydande skillnader mellan mindre kommuner bland annat vad gäller befolkningsutveckling, ekonomisk situation och förutsättningar att styra kommunen. Många mindre kommuner har dock svårare yttre förutsättningar än större kommuner. De har inte sällan en minskande och åldrande befolkning, låg skattekraft samt stora avstånd både inom kommunen och till större

¹ SOU 2020:8, *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*.

kommuner. Generellt sett har de också svårare inre förutsättningar i jämförelse med större kommuner. De har en liten ekonomi och organisation vilket gör dem mer sårbara när det gäller att möta olika förändringar och nya krav. Många mindre kommuner har även svårare att upprätthålla specialistfunktioner och kompetens.

Även om ökade krav från staten kan rendera en finansiering genom statsbidrag uppger många av de kommunföreträdare vi talat med att de öronmärkta medlen i praktiken blir oanvändbara. Eftersom dessa statsbidrag baseras på befolkningsmängd ger de ett alltför litet ekonomiskt tillskott för att kommunen ska kunna rekrytera en person med nödvändig kompetens inom det utpekade området.

Flera av de kommundirektörer vi har intervjuat framhåller att samverkan med andra kommuner är avgörande för att stärka eller behålla den egna kapaciteten. Denna bild bekräftas även av Kommunperspektivutredningen och Statskontoret som uppger att mellankommunal samverkan kan vara nödvändig för att små kommuner ska klara sitt uppdrag.

Men är mellankommunal samverkan endast viktigt för mindre kommuner? Självklart är det inte så. Det är inte endast mindre kommuner som behöver tänka annorlunda för att möta de utmaningar som Kommunsverige står inför. Sviktande ekonomi, kompetensförsörjningsproblem, utmaningar i att hinna med i den tekniska utvecklingen och ökade krav från staten påverkar alla kommuner, såväl stora som små.

Förutsättningarna för mellankommunal samverkan ser dock ofta annorlunda ut för de något större kommunerna. De kommundirektörer som vi talat med från större kommuner uttrycker att de, mer eller mindre frivilligt, får en central roll i samverkan i sitt län. Med storleken följer förväntningar från andra kommuner på att de större kommunerna ska vara ambassadörer för hela länet. Vi hör också att de större kommunerna får en något annan roll i förhållande till den samverkan som sker tillsammans med regionerna i det regionala utvecklingsarbetet.

1.3 Områden där kommunerna samverkar

Kommuner samverkar inom en rad områden. I vissa fall är samverkan formaliserad och det är sådan samverkan som vi fördjupar oss i i den här rapporten, med de begränsningar som framgår ovan. För den heltäckande bilden är det dock viktigt att komma ihåg att samverkan även sker utan att vara formaliserad, i olika konstellationer och med olika slags aktörer som exempelvis andra kommuner i kommunförbund och gemensamma bolag, regionen, näringslivet, civilsamhället och akademien.

Nedan följer de exempel på samverkansområden som förekommer i våra intervjuer med kommundirektörerna. Ett antal av exemplen nedan har nämnts av ett flertal kommundirektörer.

Gemensam nämnd	Kommunalförbund	Avtalssamverkan
Samhällsbyggnadsnämnd	Samhällsbyggnad	Upphandling
Överförmyndarnämnder	Räddningstjänst	Alkohol tillstånd och tillsyn
Lönenämnder	Återvinning och avfall	Juristtjänster
IT-nämnder	IT	Miljö- och livsmedelstillsyn
Nämnd för räddningstjänst och säkerhet	Lönecentrum	Skuldrådgivning
Nämnd för service och teknik	Avgifter och taxor	Lönehantering
Taxa- och avgiftsnämnd	Tillväxt	Folkhälsoteam och folkhälsa över lag
Bygg- och miljönämnd*	E-arkiv	Bibliotek
Teknisk verksamhet och tillsyn		Nära vård
		HR
		Trädgårdsmästare, skogsskötare, kommunekolog
		Stadsarkitekt
		Vatten och avlopp

*) I ett fall även med gemensam förvaltning.

1.3.1 Framtida samverkansområden

I våra intervjuer lyfter kommundirektörerna fram exempel på områden där de gärna vill se en utökad samverkan de kommande åren. Några vill ingå samverkan kring lön, e-arkiv, upphandling och IT, dvs sådana områden som många andra kommuner redan samverkar kring. Utöver det lyfter de fram följande områden som skulle tjäna på samverkan framöver.

Beredskap, totalförsvar och övriga säkerhetsfrågor

Kommunernas ansvar för beredskap, totalförsvar och säkerhet har utökats de senaste åren. För att kunna möta de statliga kraven och nyttja tillhörande öronmärkta statsbidrag behöver kommuner, särskilt befolkningsmässigt mindre, gå samman. Området kräver specialistkunskap som generellt sett är svårrekryterad, vilket lyfts fram som en anledning till att samverkan bör påbörjas eller fördjupas. Många kommundirektörer lyfter också att det är orimligt att göra arbetet enskilt i den egna kommunen. Som skäl för detta anger de att deras bedömningar och åtgärder i exempelvis vattenförsörjningsfrågan eller andra beredskapsfrågor, är avhängiga av andra kommuners riskbedömningar och åtgärder.

Kommunernas brottsförebyggande arbete

Sedan 2023 har kommunerna ett uttalat ansvar för det brottsförebyggande arbetet och flera kommundirektörer konstaterar att brottslighet inte tar hänsyn till de kommunala geografiska gränserna. Mot bakgrund av detta vill de se en utvecklad och formaliserad samverkan med närliggande kommuner för att få så god kraft som möjligt i arbetet.

Digitalisering

Några kommuner har påbörjat samverkan kring en digital kommunsammanslagning. Några kommundirektörer vill ingå samverkan kring digital verksamhetsutveckling medan andra vill se samverkan inom IT-drift. Några kommundirektörer i mindre kommuner lyfter fram att man inte har resurser att utveckla verksamheten i den omfattning eller i det tempo som krävs och

reflekterar över om detta kan leda till att kommunen hamnar i ett digitalt utanförskap i förhållande till andra kommuner och samhället i övrigt.

Specialist- och stödfunktioner

Flera kommundirektörer lyfter behovet av att inom en snar framtid samverka kring roller som kräver expertkunskaper. Exempelvis myndighetsutövning inom olika områden, sjuksköterskor och kommunjurister. Även stödfunktioner som löpande ekonomihantering lyfts som möjliga framtida samverkansområden.

2 Juridiken kring olika samverkansformer

Det här avsnittet beskriver i korthet den juridiska grunden för avtalssamverkan, kommunalförbund och gemensam nämnd. För samtliga samverkansformer nedan gäller att kommunstyrelsen har uppsikt över sådan samverkan.²

2.1 Gemensam nämnd

Kommuner får besluta att en nämnd ska vara gemensam med en annan kommun.³ Den gemensamma nämnden är inte en egen juridisk person, vilket är en grundläggande skillnad jämfört med kommunalförbund. Däremot är den en egen myndighet, i likhet med andra kommunala nämnder. Vid inrättandet av en gemensam nämnd behåller respektive kommun huvudmannaskapet för de uppgifter som hanteras i nämnden. Nämnden är alltså ansvarig mot respektive huvudman (kommun).

Den gemensamma nämnden ska i princip kunna tilldelas uppgifter i samma omfattning som andra nämnder. Även här finns dock begränsningar som innebär att kommunstyrelsen uppgifter vid höjd beredskap inte får fullgöras av en gemensam nämnd.⁴ Den gemensamma nämndens uppgifter måste också vara en kommunal angelägenhet för var och en av de samverkande kommunerna. Kommunala kompetensutredningen⁵ menade att det inte är möjligt att skapa en gemensam nämnd enbart för att göra det möjligt för en kommun att sköta uppgifter åt andra kommuner, eftersom det då saknas inslag av gemensamma uppgifter.

Det finns även möjlighet för regioner och en eller flera kommuner inom denna att i en särskild form av gemensam nämnd samverka kring både kommunens och regionens uppgifter inom vård- och omsorgsområdet.

Även i de fall då det finns uttryckliga krav i lagen på att det ska finnas en viss utpekad nämnd, som exempelvis överförmyndarnämnd eller en nämnd som ska fullgöra uppgifter enligt socialtjänstlagen, är det möjligt att bilda en gemensam nämnd för ändamålet.

Till skillnad från vad som gäller för kommunalförbund behåller kommunen sitt huvudmannaskap för de frågor som man överlämnar till den gemensamma nämnden.

² 6 kap. 1 § kommunallagen.

³ 3 kap. 9 kommunallagen.

⁴ Se 2 kap. 2 lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap och 9 kap. 21 § kommunallagen.

⁵ SOU 2007:72, *Kommunal kompetens i utveckling*.

2.1.1 Organisation

Var och en av de samverkande parterna ska välja minst en ledamot och en ersättare. Dessa väljs av de samverkande kommunernas respektive fullmäktige. Fullmäktige får inte lämna över uppgifter till en gemensam nämnd utan att den har utsett ledamöter och ersättare i nämnden.⁶ Det som sägs i kommunallagen om nämnder ska gälla även för gemensamma nämnder om inget annat sägs.⁷ Lagen reglerar inte storleken på nämnden så detta avgörs av de samverkande kommunerna.

En gemensam nämnd tillsätts i någon av de samverkande kommunerna, den så kallade värdkommunen. Ordförande och vice ordförande i en gemensam nämnd utses av fullmäktige i värdkommunen. Dock kan fullmäktige välja en ledamot som utsetts av de samverkande kommunerna.

Den gemensamma nämnden ses som en företrädare för alla de samverkande huvudmännen och kan ingå avtal för deras räkning. Mot externa avtalsparter är de samverkande kommunerna ansvariga för att avtal följs. Formellt sett är det värdkommunen som fattar dessa beslut.

Värdkommunen är generellt sett den som i första hand bör komma i fråga som arbetsgivare.⁸ En annan möjlighet är att i överenskommelsen om samverkan lösa frågor om villkor för anställda och hur de organisatoriskt ska samarbeta trots att de har olika arbetsgivare.

2.1.2 Styrning

Den gemensamma nämndens uppgifter ska preciseras i en överenskommelse mellan de berörda kommunerna.⁹ Liksom andra kommunala nämnder ska den ha ett reglemente där det framgår vilka uppgifter som överläts till nämnden. Reglementet ska antas av fullmäktige i var och en av de samverkande kommunerna.¹⁰ I reglementet och samverkansavtalet kan det finnas föreskrifter som gäller styrning som exempelvis att de samverkande kommunernas kommunstyrelser ska höras före vissa viktigare beslut. Värdkommunen ska upprätta den gemensamma nämndens budget efter samråd med övriga samverkande kommuner.¹¹

2.1.3 Insyn

Fullmäktige i en samverkande kommun har rätt att begära upplysningar från nämnden. Ledamöterna i fullmäktige i respektive medlemskommun har också rätt att ställa interpellationer och frågor till den gemensamma nämndens ordförande om nämndens handläggning. Ordförande, vice ordförande och anställda är också skyldiga att lämna upplysningar vid fullmäktiges sammanträden, om det inte finns sekretesshinder för det.¹² I samarbetsavtalet kan man även ange att medlemskommunerna ska ha löpande insyn i medelsförvaltningen i den gemensamma nämnden.

⁶ Prop. 2016/17:171.

⁷ 9 kap. 23 § kommunallagen.

⁸ SOU 2020:8 *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*.

⁹ 9 kap. 22 § kommunallagen.

¹⁰ 9 kap. 33 § kommunallagen.

¹¹ 9 kap. 26 § kommunallagen.

¹² 9 kap. 27 § kommunallagen.

I likhet med vad som gäller för kommunalförbund får lagligheten av en gemensam nämnds beslut överklagas på samma sätt av varje medlem i de samverkande kommunerna eller regionen.¹³ De samverkande kommunerna i en gemensam nämnd har däremot ingen självständig talerätt, till skillnad mot för förbundsmedlemmarna i kommunalförbund.

2.1.4 Ansvarsutkrävande

Den gemensamma nämnden är ansvarig gentemot de olika huvudmännen för de uppgifter som ingår i ansvarsområdet. Nämnden ska granskas av revisorerna i var och en av de samverkande kommunerna eller regionerna och frågan om ansvarsfrihet ska prövas av fullmäktige i respektive kommun. Detta innebär att de samverkande kommunernas respektive fullmäktige kan bedöma frågan om ansvarsfrihet för en viss person olika. Hur de samverkande kommunerna väljer att organisera sin revision av den gemensamma nämnden är en fråga för den enskilda kommunen. SKR har uttryckt uppfattningen att det är naturligt att varje samverkande kommuns revisorer i första hand inriktar sig på bedömningen av hur den egna kommunens företrädare har skött sitt uppdrag.¹⁴

När det gäller återkallelse av uppdrag som förtroendevald kan frågan endast prövas av det fullmäktige som valt personen i fråga.

2.2 Kommunalförbund

Kommuner får bilda kommunalförbund och lämna över skötseln av kommunala angelägenheter till sådana förbund.¹⁵ Det innebär att kommunalförbundet är en egen juridisk person av offentligrettslig natur som blir huvudman för de frågor som medlemskommunerna överlämnar till förbundet. När ansvaret har lämnats till kommunalförbundet ingår det inte längre i de medverkande kommunernas kompetens. Kommunerna har dock fortfarande kvar det yttersta politiska och finansiella ansvaret för verksamheten.

I princip alla kommunala angelägenheter får lämnas till ett kommunalförbund, förutom beredskapsorganisationen och normgivning, som fastställande av avgiftstaxor.

Om inget annat anges eller följer av bestämmelserna i kommunallagen ska bestämmelserna i den lagen tillämpas även för kommunalförbund.¹⁶

2.2.1 Finansiering

Kommunalförbund har ingen beskattningsrätt så verksamheten finansieras av medlemskommunerna till de delar som inte är självfinansierade. Om förbundet saknar tillgångar för att betala en skuld är medlemmarna skyldiga att fylla bristen. Detta kan jämföras med om kommuner bildar ett aktiebolag för interkommunalt samarbete då ägarna till aktiebolaget (dvs kommunen) inte har något personligt betalningsansvar för bolagets förpliktelser.

¹³ 13 kap. 1 § kommunallagen.

¹⁴ *Kommunala samverkansformer – avtal, interkommunala företag, gemensam nämnd, kommunalförbund, SKL 2009.*

¹⁵ 3 kap. 8 § kommunallagen. Kommunalförbund skiljer sig från kommunförbund, som formellt sett är en ideell förening och fungerar som intresseorganisation för kommunerna i ett län.

¹⁶ 9 kap. 2 § kommunallagen.

2.2.2 Organisering

Som beslutande församling i ett kommunalförbund ska det finnas ett förbundsfullmäktige eller en förbundsdirektion. Det måste också finnas en styrelse, men i ett förbund med direktion är den också styrelse, vilket innebär att beslut och verkställighet ligger i samma organ.¹⁷ Möjligheten till direktion infördes i mitten av 1980-talet i syfte att dels underlätta interkommunala samarbeten, dels motverka trenden att bilda bolag vid samarbeten. Det flesta förbund har idag ett direktorat.¹⁸

Varje medlem ska vara representerad med minst en ledamot eller ersättare i förbundsfullmäktige eller direktoratet.

Kommunallagen ger förbundsmedlemmarna möjlighet att i stor utsträckning bestämma hur förbundet ska organiseras.

2.2.3 Styrning

Kommunernas styrning av kommunalförbundet sker i den förbundsordning som de deltagande kommunernas fullmäktige beslutar om.¹⁹ Förbundsordningen är central för tillförsäkrandet av medlemmarnas styrning och insyn i förbundet. Det finns möjligheter att anpassa styrningen av förbundet efter rådande förutsättning och de önskemål som medlemmarna har.

I förarbetena till kommunallagens bestämmelse om kommunalförbund framgår att ett kommunalförbunds självständighet och möjlighet att agera kan inskränkas kraftigt om medlemskommunerna önskar det.²⁰ Om handlingsutrymmet beskärs för mycket hotas dock förbundets självständighet och det blir svårare att utkräva ansvar av de förtroendevalda. I förbundsordningen kan medlemmarna bland annat införa mål och riktlinjer för verksamheten, begränsa förbundets möjlighet att ta upp lån, kräva att beslut ska tas med kvalificerad majoritet i vissa ärenden, till skillnad från huvudregeln om enkel majoritet i kommunallagen.²¹

2.2.4 Insyn

För att ge kommuner och partier med svag representation i förbundet insyn i verksamheten kan man i förbundsordningen enas om att ge förtroendevalda utanför förbundets yttranderätt i förbundets beslutande församling. Man kan också besluta att en förtroendevald hos en förbundsmedlem som inte sitter i styrelsen eller i en förbunds nämnd ska ha närvarorätt vid styrelsens eller nämndens sammanträden.

Lagligheten i kommunalförbund får överklagas på samma sätt som andra kommunala beslut. Eftersom rätten att begära överklagan tillkommer varje medlem av de kommuner som ingår i förbundet är kretsen av taleberättigade vid beslut i kommunalförbund stor. Till skillnad från vad som gäller i en gemensam nämnd har de samverkande kommunerna därtill en självständig talerätt.

¹⁷ 9 kap. 3 och 5 §§ kommunallagen.

¹⁸ SOU 2020:8, *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*.

¹⁹ 9 kap. 11 § kommunallagen.

²⁰ Prop. 1996/97:105.

²¹ 5 kap. 55 § kommunallagen.

2.2.5 Ansvarsutkrävande

Bestämmelserna om revision gäller till stora delar också för kommunalförbund. I kommunalförbund med fullmäktige väljs revisorerna av fullmäktige. Om förbundet har direktion utse de dock i enlighet med vad som beslutats i förbundsordningen.²² I det senare fallet ska revisorerna lämna en revisionsberättelse till vart och ett av medlemmarnas kommunfullmäktige som var och en för sig ska pröva ansvarsfrågan.²³ Det är bara den förbundsmedlem som utsett en ledamot som kan entlediga denna efter nekad ansvarsfrihet. Om förbunds församlingarna har fattat olika beslut om ansvarsfrihet ska en sådan inte beviljas.

2.3 Avtalssamverkan

En kommun får ingå avtal om att någon av dess uppgifter helt eller delvis ska utföras av en annan kommun. Eftersom det generellt sett inte är en uppgift för en kommun att utföra uppgifter åt andra kommuner tydliggörs det att avtalssamverkan inte hindras av lokaliseringsprincipen.²⁴ Om ett kommunalförbunds uppdrag ryms inom det verksamhetsområde som berörs av avtalssamverkan kan även det ingå avtalssamverkan med andra kommuner eller andra kommunalförbund.

Inom ramen för avtalssamverkan får kommuner komma överens om att uppdra åt en anställd i en annan kommun att besluta å kommunens vägnar i ett visst ärende eller grupp av ärenden. Vid avtalssamverkan är det med andra ord endast *utförandet* av en uppgift, och inte *ansvaret* för en uppgift som överläts till en annan kommun. Huvudmannaskapet för uppgiften är alltså oförändrat.

Avsikten med avtalssamverkan är att förenkla möjligheter att samverka inom sektorn och exempelvis ge fler mindre kommuner möjlighet att samverka om en viss uppgift med effektiviseringsvinster som följd.²⁵ Det väsentliga är att det måste vara en uppgift som är en kommunal angelägenhet och att ansvaret inte flyttas över till den som utför arbetsuppgiften.

I våra intervjuer har det, med rätta, framkommit att avtalssamverkan orsakar osäkerheter i kommuner rörande inom vilka områden man får, eller inte får, ingå avtalssamverkan. Om det finns bestämmelser i någon annan lag som innebär begränsningar i möjligheten att ingå avtalssamverkan gäller de bestämmelserna.²⁶ Avtalssamverkan tangerar och begränsas av regleringen om offentlig upphandling, som i huvudsak styrs av unionsrätten. Avtal som innehåller ekonomiska villkor faller enligt huvudregel inom tillämpningsområdet för upphandlingslagstiftningen. Det gäller även när två eller flera kommuner vill ingå avtal med varandra. Det betyder att huvudregel i LOU är att samverkan inte får ske. Det finns dock undantag från regeln om att verksamheten måste konkurrensutsättas enligt upphandlingsreglerna.

I LOU framgår följande:

Denna lag gäller inte för upphandling mellan två eller flera upphandlande myndigheter, om

²² 12 kap. 12 § kommunallagen.

²³ 12 kap. 13 § kommunallagen.

²⁴ 9 kap. 37 § kommunallagen.

²⁵ Prop 2017/18:151.

²⁶ 9 kap. 37 § kommunallagen.

1. upphandlingen syftar till att upprätta eller reglera formerna för ett samarbete mellan myndigheterna som ska säkerställa att de offentliga tjänster som myndigheterna ska utföra tillhandahålls för att uppnå myndigheternas gemensamma mål,
2. samarbetet styrs endast av överväganden som hänger samman med allmänintresset, och
3. myndigheterna på den öppna marknaden utövar mindre än 20 procent av den verksamhet som berörs av samarbetet.²⁷

Lagstiftningen härleds ur EU-direktiv och praxis²⁸ på området. Av bestämmelsen ovan framgår det tydligt att avtalssamverkan är laglig när det rör utförande av *offentliga tjänster* såsom kommunernas kärnverksamheter. I förarbetena till kommunallagen beskriver man hur EU-direktivet utgår från begreppet *utövande av offentlig makt* som ett kriterium för att ett avtal ska undantas från upphandlingsreglerna.²⁹ Det framgår även att sådana "kringtjänster" som i sig inte utgör undantag från upphandlingsreglerna, eftersom de inte innebär utövande av offentlig makt, ändå kan undantas på grund av att de utgör tjänster av *icke-ekonomiskt intresse*. Frågan är vilka kommunala uppgifter som ingår i icke-ekonomiska tjänster? Det är inom detta område som det råder en juridisk osäkerhet.

Utöver den typen av tjänster som framgår ovan finns det särskilda undantagsbestämmelser i LOU som rör vissa tjänster, som exempelvis juridiska tjänster som är förenade med offentligt maktutövande, tjänster som under vissa förutsättningar avser civilt försvar, räddningstjänst eller förebyggande av fara, eller kontrakt som avser kollektivtrafik på järnväg, med tunnelbana eller på vatten.³⁰

2.3.1 Finansiering

Uppgiftsöverlämnandet inom ramen för avtalssamverkan sker normalt mot någon form av motprestation. Denna kan bestå av pengar, men kan även bestå i att den avlämnande kommunen utför en annan uppgift åt värdkommunen. Utgångspunkten för bestämmandet av ersättning bör, som huvudregel, vara uppdragstagarens självkostnad.³¹ I samverkansavtalet fastställer kommunerna hur samverkan ska finansieras för att värdkommunen ska utföra uppgifterna.

2.3.2 Organisering

Ansvar för det område som rör samverkan vilar på de nämnder eller styrelsen i respektive kommun som har verksamhetsområdet i sitt reglemente. Organiseringen av den politiska styrningen av verksamhetsområdet ändras inte med anledning av samverkan. Den politiska organisationen påverkas inte av samverkan.

I de flesta fall har värdkommunen en organisation som redan hanterar det område inom vilket avtalssamverkan sker. Det är ytterst upp till värdkommunen att organisera verksamheten.

²⁷ 3 kap. 17 lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.

²⁸ De mest intressanta domarna i sammanhanget är den så kallade Teckaldomen och Hamburgdomen (C-160/08 kommissionen mot Tyskland, EU:C:2010:230, punkterna 84-85.

²⁹ SOU 2017:77, *En generell rätt till kommunal avtalssamverkan*.

³⁰ 3 kap. 23 § LOU.

³¹ *Kommunal samverkan – prövning och tillsyn*, SKR, 2019.

Kommuner får inom ramen för avtalssamverkan komma överens om att uppdra åt en anställd att i den andra kommunen besluta å kommunens vägnar i ett visst ärende eller grupp av ärenden (extern delegering). Då gäller bestämmelserna i kommunallagen om delegering, jäv, begränsningar av möjligheten att delegera, vidaredelegering, brukarmedverkan och anmälan av beslut.³² Det är inte möjligt att delegera beslutanderätt till förtroendevalda i en annan kommun. Vid extern delegering kan nämnden även besluta om möjligheten till vidaredelegering. Nämnden bör även besluta om i vilken utsträckning delegationsbeslut ska anmälas till nämnden. Återigen är det viktigt att understryka att sådan delegation inte innebär att beslutanderätten överförs från den uppdragsgivande kommunen till värdkommunen.

2.3.3 Styrning

Nämnden eller styrelsen har kvar verksamhetsansvaret och ska se till att verksamheten bedrivs enligt de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt i enlighet med de författningar som gäller för verksamheten. Nämnden ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.³³

Verksamheten styrs av den överenskommelse om avtalssamverkan som ska upprättas. Innehållet i överenskommelsen beror i hög grad på omfattningen och karaktären av det område som samverkan handlar om. Det är innehållet i avtalssamverkan som avgör om styrelsen eller den ansvariga nämnden kan ingå avtalet eller om det krävs ett godkännande av fullmäktige. Om innehållet är av principiell beskaffenhet eller av annan större vikt för kommunen måste fullmäktige besluta om avtalet.³⁴

2.4 Särdragen i olika former av samverkan

Statskontoret³⁵ konstaterar att *gemensam nämnd* i vissa fall i vissa fall fungerar bättre än de andra samverkansformerna för att tillgodose demokratiska aspekter, som möjlighet att styra, förankra, skapa insyn och möjlighet att utkräva ansvar. Varje enskild kommuns fullmäktige har exempelvis fortfarande makt att besluta om mål och riktlinjer för verksamheten. En gemensam nämnd kan även dra nytta av värdkommunens administration. Såväl målstyrning som administration kan dock bli svårhanterligt om det är många kommuner som ingår i samverkan.

Som vi konstaterat ovan är ett kommunalförbund en egen juridisk person och kan därför agera relativt självständigt i förhållande till den egna kommunen. Beslutsvägarna kan därmed bli förhållandevis snabba vilket gör att det kan vara en bra samverkansform om det är många kommuner som samverkar. Förbunden kan dock tendera att bli för självständiga och det kan vara utmanande för kommunerna att hitta formerna för hur de ska styra verksamheten.

Vad gäller avtalssamverkan lämpar det sig väl för avgränsade uppgifter, samtidigt som det finns rättsliga begränsningar vad gäller inom vilka områden avtalssamverkan får ske.

³² 9 kap. 37 kommunallagen.

³³ 6 kap. 6 § kommunallagen.

³⁴ 5 kap. 1 § kommunallagen.

³⁵ *Hand i hand – en analys av kommunal samverkan*, Statskontoret, 2023:5.

Avtalssamverkan är problematisk om det rör sig om ett omfattande samarbete eller verksamheter där det finns ett politiskt intresse i att styra eftersom det kan vara svårt för de kommuner som inte är värdkommuner att påverka verksamheten. Statskontoret framhåller att avtalssamverkan kan fungera som ett sätt att inleda annan samverkan.

Samverkansform	Fördelar	Nackdelar	Exempel på lämpliga verksamheter för samverkan
Gemensam nämnd Huvudmannaskapet kvarstår i respektive kommun	Goda förutsättningar för styrning och ansvarsutkrävande. Behöver inte så stor administrativ och organisatorisk överbyggnad	Kräver viss administration och överbyggnad. Riskerar att bli tungrodd om många kommuner ingår i samverkan.	Plan- och byggfrågor, miljö- och hälsa, IT, HR, gymnasieskola, överförmyndare.
Kommunalförbund Huvudmannaskapet övergår till kommunalförbundet	Passar när många kommuner ingår i samverkan. Snabba beslutsvägar och mindre tungrodd. Bra om ekonomi och balansräkning behöver läggas separat. Goda möjligheter till specialisering. Bra för verksamheter som kräver särskild kompetens	Kan tendera att bli "för" självständig. Lämpar sig sämre för verksamheter där kommunerna vill ha stort inflytande.	Regerstyrd och specialiserad verksamhet samt myndighetsutövning. T.ex. miljö- och hälsa, infrastruktur, räddningstjänst, energi, vatten och avlopp.
Avtalssamverkan Huvudmannaskapet kvarstår i respektive kommun, men utförandet flyttas till värdkommunen.	Ingen administrativ och organisatorisk överbyggnad. Går snabbt att inleda samverkan.	Begränsad möjlighet för kommuner att löpande styra verksamheten. Svårtolkad juridik avseende vilka områden som får ingå i avtalssamverkan.	Avgränsade uppgifter och tjänster, myndighetsutövning och specialistfunktioner. Lämpar sig för de flesta verksamhetsområden.

3 Forskning och statliga utredningar

Statskontoret konstaterar att kommunal samverkan stärker kommunernas kapacitet att utföra sitt uppdrag, i synnerhet gäller det små kommuners kapacitet för vilka samverkan ofta är nödvändig för att klara uppdraget.³⁶ Detta bekräftas även av iakttagelserna från Kommunperspektivutredningen.³⁷

3.1 Ekonomiska effekter

Gapet mellan förväntningar på samverkan och faktiskt utfall är störst i fråga om ekonomiska effekter av samverkan. Ofta pekas jakten på kostnadsminskningar ut som den viktigaste och vanligaste förklaringen till varför kommuner samverkar.³⁸ Statskontoret uppger att det i flera av deras fallstudier har visat sig att effektiviteten ökat genom samverkan, dvs kommunerna

³⁶ *Hand i hand – en analys av kommunal samverkan*, Statskontoret, 2023:5.

³⁷ *Steg mot stärkt kapacitet*, SOU 2024:6.

³⁸ *Mellankommunal samverkan: Vad är känt om dess effekter? En inventering av kunskapsläget*. Gissur Ó Erlingsson, Zeth Isaksson, Bo Persson, Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet, 2021.

har fått ut mer verksamhet för samma resurser.³⁹ Däremot konstateras att det är ovanligt att samverkan sänker kostnaderna.

Kommunperspektivutredningen framhåller dock att samverkan även kan bromsa framtida kostnadsökningar och att kommunerna genom samverkan kan hålla samma budget under en längre tid trots att kraven på verksamheten har blivit större.

Beträffande kostnadsutvecklingen framhålls det i forskningen att det är slående skillnader mellan vård- och medlemskommunerna vad gäller deras uppfattning av om samverkan har lett till minskade kostnader. Exempelvis uppger 24 % av vårdkommunerna att samverkan har förbättrat verksamhetens kostnadsutveckling, jämfört med medlemskommunerna som uppger 3 %. Av vårdkommunerna uppger 0% att kostnadsutvecklingen har försämrats något av samverkan, medan 19% av medlemskommunerna uppger det.⁴⁰

Det hör inte till ovanligheterna att samverkan i vissa fall tycks leda till att de totala kostnaderna för kommunen ökar, vilket bland annat tillskrivs olika typer av administrativa kostnader, eller transaktionskostnader.⁴¹ Kommunperspektivutredningen uppger att samverkan medför en rad olika kostnader i form av förberedelser inför samverkan samt kontinuerliga möten och avstämningar både inom ramen för samverkan och internt i respektive medverkande kommun. Även om en verksamhet bedrivs av ett samverkansorgan behöver respektive kommun ändå själva behålla viss kompetens inom området.⁴²

3.2 Kvalitet och kompetensförsörjning

Av Statskontorets rapport framgår att det främsta syftet med samverkan i de fallstudier som de gjort är att förbättra kommunernas kompetensförsörjning och stärka kapaciteten att klara sina uppdrag.⁴³ Samverkan ger kommunerna möjligheter att erbjuda sina anställda heltids- i stället för deltidstjänster eller tjänster där den anställda har ansvar för många uppgifter.⁴⁴ Detta kan i sin tur leda till att kommunerna blir mer attraktiva som arbetsgivare. Samverkan underlättar även för kommunerna att ha specialister inom olika områden. Den nationella bristen på kompetens inom flera kommunala områden förstärker behovet av att samverka.

De större volymer och medarbetargrupper som samverkan kan skapa förbättrar det kollegiala utbytet och medför en större utvecklingskapacitet för verksamheten, det vill säga att verksamheten har en långsiktig förmåga att fullgöra sitt uppdrag och att möta förändringar i samhällsutvecklingen.⁴⁵

Den övervägande majoriteten i en fallstudie menar att kvaliteten har förbättrats till följd av samverkan där 35 procent ansåg att den förbättrats mycket och 41 procent ansåg att kvaliteten förbättrats något.⁴⁶

³⁹ *Hand i hand – en analys av kommunal samverkan*. Statskontoret 2023:5.

⁴⁰ *Mellankommunal samverkan – är det värt det? En explorativ ansats*. Gissur Ó Erlingsson Centrum för kommunstrategiska studier Linköpings universitet och Anders Folkesson, SKR, Statsvetenskaplig tidskrift 2022/2.

⁴¹ *Mellankommunal samverkan: Vad är känt om dess effekter? En inventering av kunskapsläget*. Gissur Ó Erlingsson, Zeth Isaksson, Bo Persson, Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet, 2021.

⁴² *Steg mot stärkt kapacitet*, SOU 2024:6

⁴³ *Hand i hand – en analys av kommunal samverkan*, Statskontoret 2023:5.

⁴⁴ *Steg mot stärkt kapacitet*, SOU 2024:6.

⁴⁵ SOU 2020:8 *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*.

⁴⁶ *Mellankommunal samverkan – är det värt det? En explorativ ansats*. Gissur Ó Erlingsson Centrum för kommunstrategiska studier Linköpings universitet och Anders Folkesson, SKR, Statsvetenskaplig tidskrift 2022/2.

3.3 Påverkan på demokratin

Statskontoret beskriver att den tydligaste demokratiska konsekvensen för samverkan är att den har minskat kommunernas möjlighet att styra verksamheten.⁴⁷ Detta beror på en rad olika faktorer som exempelvis att kommunerna behöver kompromissa i förhållande till övriga kommuner, att verksamheten som bedrivs i samverkan organisatoriskt hamnar längre ifrån kommunen och därmed blir för självständig, att det kan vara svårt att få till en bred politisk representation i politiska samverkansorgan och att man inte hittar ändamålsenliga former för att styra samverkansorganen. Det finns dock mycket lite skrivet om vilka effekter mellankommunal samverkan har på den lokala demokratin. Det finns såväl betänkanden⁴⁸, Statskontorets rapport⁴⁹ och forskning⁵⁰ på området. Dessa utgår dock från *farhågor* om att demokratin urvattnas i samverkande kommuner. I forskningsrapporten (se fotnot) framhåller dock författarna att denna oro i princip aldrig har analyserats empiriskt. De efterlyser forskning som fångar hur demokratin *empiriskt* har påverkats av samverkan och inte bara *påstår* att försvagad demokrati automatiskt följer av mellankommunal samverkan.

3.4 Något om förutsättningarna i mindre kommuner

Kommunperspektivutredningen beskriver i sitt betänkande⁵¹ mindre kommuners förutsättningar. Där konstateras att det finns betydande skillnader mellan mindre kommuner när det gäller exempelvis befolkningsutveckling, ekonomisk situation och förutsättningar att styra kommunen. Utredningen fokuserade i det här avseendet på de hundra kommuner som har färre än 12 000 invånare. Det framgår i betänkandet att många befolkningsmässigt mindre kommuner har svårare yttre förutsättningar än större kommuner, bland annat på grund av minskande och åldrande befolkning, låg skattekraft samt stora avstånd både inom kommunen och till större kommuner. Det understryks dock att det även finns mindre kommuner som har mer gynnsamma yttre förutsättningar.

Beträffande befolkningsutvecklingen i dessa hundra kommuner uppges att 74 kommuner har minskat och 26 kommuner har ökat sin befolkning samt att 68 av dem förväntas ha en fortsatt befolkningsminskning fram till år 2040, enligt SCB:s prognoser. Samtliga bland de 16 kommuner som hade färre än 5 000 invånare 2022 har minskat sin befolkning sedan 2000. För samtliga utom två beräknas minskningen fortsätta till 2040.⁵²

Långa avstånd inom kommunen i kombination med en liten befolkning försvårar för kommunen att bedriva en kostnadseffektiv verksamhet eftersom kostnaden per brukare blir större när avstånden är längre och befolkningen liten.⁵³ Flera av de kommundirektörer som vi varit i kontakt med bekräftar att det är en stor utmaning när kommunen befolkningsmässigt är liten, men samtidigt spänner över ett stort geografiskt område. Detta kan vara en utmaning även för befolkningsmässigt större kommuner.

Ur ett befolkningsperspektiv beskriver kommunperspektivutredningen att många kommunala tjänster kräver ett visst befolkningsunderlag för att kunna bedrivas kostnadseffektivt och att

⁴⁷ *Hand i hand – en analys av kommunal samverkan*, Statskontoret 2023:5.

⁴⁸ Se t.ex. Kommunutredningens betänkande, SOU 2020:8, sid 394 ff.

⁴⁹ *Hand i hand – en analys av kommunal samverkan*, Statskontoret, 2023:5.

⁵⁰ *Mellankommunal samverkan: Vad är känt om dess effekter? En inventering av kunskapsläget*, 2021, Gissúr Erlingsson, Lidköpings universitet och Zeth Isaksson, Stockholms universitet

⁵¹ *Steg mot stärkt kapacitet*, SOU 2024:6, sid 31.

⁵² *Steg mot stärkt kapacitet*, SOU 2024:6 sid 33.

⁵³ *Steg mot stärkt kapacitet*, SOU 2024:6 sid 34

det därför kan bli nödvändigt att begränsa utbudet i kommunen. Bland annat nämns att mindre kommuner sällan kan erbjuda ett brett och varierat utbud av gymnasieprogram och att de har svårt att finansiera yrkesutbildningar som förutsätter dyr utrustning samt att rekrytera lärare med den kompetens som behövs.⁵⁴

4 Våra iakttagelser och analyser rörande mellankommunal samverkan

4.1 Drivkrafter mellankommunal samverkan

De kommundirektörer vi har talat med är tydliga med att den mellankommunala samverkan kommit för att stanna, åtminstone under en överskådlig framtid, men att formerna för samverkan behöver fortsätta att utvecklas. Allt fler kommuner inleder avtalssamverkan eller samverkar asymmetrisk. Vi hör därtill om ett ökat intresse för samverkan mellan kommuner som inte nödvändigtvis ligger i den geografiska närheten utan snarare förenas av liknande behov och förutsättningar.

Flera kommundirektörer lyfter fram att det ibland finns en diskrepans mellan de politiska drivkrafterna och förvaltningsorganisationens drivkrafter. Politikerna har ibland en förväntan att samverkan ska leda till besparingar, medan förvaltningsorganisationen har fokus på kompetensförsörjningen och att säkra verksamhetens kvalitet och leveransförmåga. Frågan om kompetensförsörjningen handlar dels om att ha tillgång till tillräckligt många medarbetare dels om tillgången till specialiserad kompetens.

Vi har också fått till oss att statliga bidrag driver fram behovet av samverkan för mindre kommuner. När de statliga kraven ökar och de tillhörande statsbidragen baseras på antalet kommuninvånare behöver kommunerna samverka för att kunna upprätthålla funktioner och kompetens som annars skulle bli fragmentariska och tillika uppgifter för redan befintliga funktioner eftersom statsbidraget inte täcker en hel tjänst.

Olika värden och utmaningar ställs mot varandra inför att mellankommunal samverkan ska inledas eller omprövas. Inte sällan ställs ekonomiska mål mot demokratiska värden som insyn och påverkan från samverkanskommuner, men också effektivitetsmål i form av handlingskraftigare verksamheter som väger upp de konsekvenser som blir av kommunsamverkan.

4.2 Politikens vilja är avgörande

Politikerna i respektive kommun spelar en central roll för samverkan ur flera perspektiv. Det är ytterst politiken som avgör vilka områden som kan bli föremål för samverkan. Samtliga kommundirektörer som vi pratat med menar att det i deras kommuner inte är en framkomlig väg att samverka kring områden som uppfattas som "politiska", som exempelvis utbildning, omsorg och stadsplanering. Detta är frågor som politiken av naturliga skäl vill känna ett ägarskap kring. Det bör dock även nämnas att det finns kommuner som har ingått samverkan även i kommunala "kärnuppdrag" som exempelvis socialtjänsten.

⁵⁴ Steg mot stärkt kapacitet, SOU 2024:6 sid 58.

Kopplat till detta framhåller flera av de kommundirektörer vi talat med även att deras respektive politiska styre tycks mer benägna att samverka med kommuner som har styren med ungefär samma politiska sammansättning den egna kommunen. Detta tycks vara en av anledning till att det kan vara svårt att få långsiktighet i den samverkan som kommunerna ingår. I det här sammanhanget noterar vi dock även att det i en forskningsrapport⁵⁵ lyfts fram att tilliten mellan samverkande kommuner tenderar att öka över tid, alltså ju längre samverkan fortgår. Detta leder till frågan om hur kommuner kan få till en samverkan som är hållbar på sikt när det politiska landskapet blir alltmer svårnavigerat med nya politiska konstellationer och minoritetsstyren.

Den politiska viljan kan dock även handla om huruvida man vill eller inte vill samverka med andra kommuner över lag. Några kommundirektörer ger uttryck för att styret i deras kommun inte vill ingå samverkan med andra kommuner, utan helst vill ha all verksamhet i den egna kommunorganisationen. I våra intervjuer återkommer flera kommundirektörer till att erfarna politiker har en större benägenhet att vilja samverka med andra kommuner, medan mindre erfarna politiker har en större benägenhet att vilja ha all verksamhet i den egna förvaltningsorganisationen.

Politikernas inställning till samverkan har, enligt kommundirektörerna, även en koppling till överväganden om hur samverkan påverkar den lokala demokratin. När delar av den makt som ges till de folkvalda ges vidare till andra gemensamma politiska organ, eller där en annan kommuns förvaltning utför uppgifter som ankommer på en nämnd i den egna kommunen, finns farhågan att den lokala demokratin urholkas.

4.3 Att styra och leda ett komplext system

De flesta av de kommundirektörer vi talat med representerar kommuner som ingår i ett antal olika samverkanskonstellationer. Samverkan involverar då en rad kommunledningar - ibland med grannkommuner och ibland med kommuner som inte angränsar geografiskt till varandra. Inte sällan ingår man in olika samverkan inom vitt skilda verksamhetsområden. Detta innebär att kommunerna ska agera tillsammans i rollen som systemledare.

Det finns vissa faktorer som skapar förutsättning för en utvecklad systemledning vid en effektiv mellankommunal samverkan:

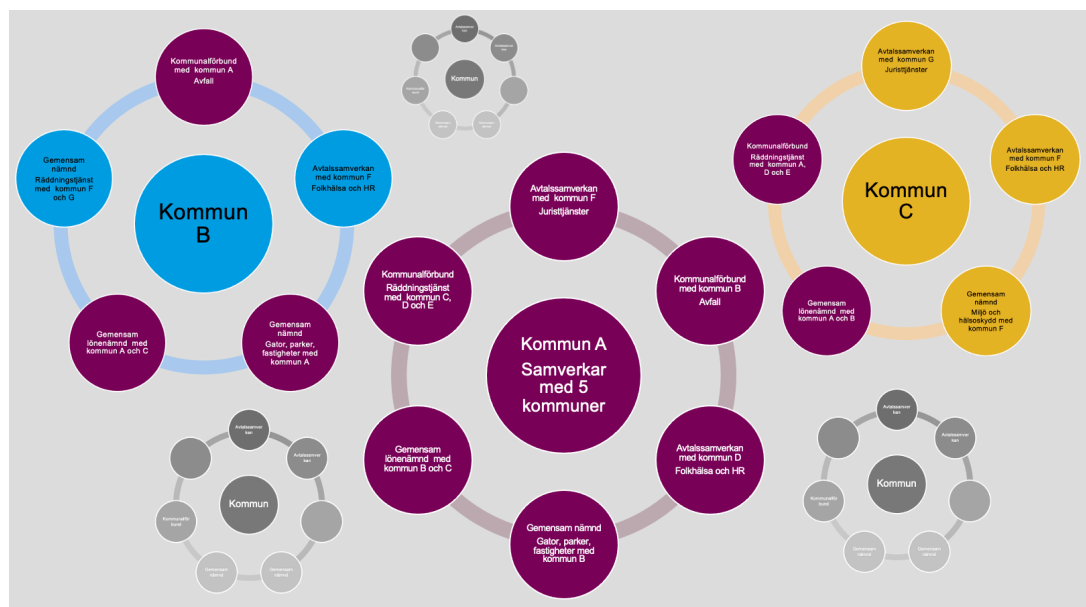
En tydlig funktionell design	Vald form för samverkan är funktionell för det syfte som samverkan ska bidra till.
Gemensamt språk	Det finns ett språkbruk kring vad som avses med värden och effekt av samverkan.
Kompetenser	Det finns en medvetenhet kring vilken kompetens som behövs för att utveckla styrning och ledning av olika samverkansformer och dess synergier med varandra.

⁵⁵ Mellankommunal samverkan: Vad är känt om dess effekter? En inventering av kunskapsläget, 2021, Gissur Erlingsson, Lidsköpings universitet och Zeth Isaksson, Stockholms universitet.

Ägare	Det finns en ägare i det översta chefsledet som har blick för den samlade systemledningen och som tar ansvar för att säkra koordinering mellan valda samverkansformer och den egna kommunkoncernen.
Särskilda aktiviteter för att utveckla ett systemledarskap	Olika ledarskapsinsatser stödjer utveckling av ett ledarskap som tränas för att leda i ett sammanhang med mellankommunal samverkan.
Målstyrning	Det finns mätsystem som gör att det går att bedöma hur vald mellankommunal samverkan presterar och åstadkommer önskvärd effekt.

För att förstå komplexitet i mellankommunal samverkan och systemledning kan vi titta på exemplet med kommun A (se illustrationen nedan). Kommun A samverkar med fem andra kommuner kring olika verksamhetsområden, vilka i sin tur har egna nätverk av samverkan med ytterligare kommuner. Formerna för samverkan är ingångna via avtal, kommunalförbund och gemensamma nämnder. Detta skapar en väv av samverkanstrådar som inte bara behöver stärkas och utvecklas, utan också värnas för att säkerställa en hållbar och effektiv samverkan. Denna struktur illustrerar behovet av en strategisk och samordnad ansats för att skapa en hållbar samverkansväv som är avgörande för att möta samverkanskommunernas välfärdsuppdag.

I mellankommunal samverkan behöver de ingående kommunerna hitta ett sätt att stärka, utveckla och värna dessa samverkanstrådar och inse att det är en kontinuerlig process som kräver engagemang, resurser och en tydlig vision för framtiden.



Flera kommundirektörer lyfter dock att man inför att kommunen ingått olika former av samverkan inte lagt tillräckligt mycket tid och resurser på att bygga starka partnerskap, skapa gemensamma mål och strategier för de områden man samverkar kring, eller på att säkerställa att strukturer och kommunikation är tydlig och effektiv.

4.4 Påverkan på kommundirektörsrollen

Flera av de kommundirektörer vi talat med framhåller att deras roll förändras i ljuset av mellankommunal samverkan. Uppdraget blir mer komplext och samverkan ställer en rad krav som behöver hanteras i relation till annat som ska ombesörjas i uppdraget att styra och leda en hel kommunkoncern. Alla som vi har talat med understryker att det krävs en hel del tid av en kommundirektör för att säkerställa funktionalitet i de samverkansorgan kommunen ingår i. Från våra intervjuer finns det exempel där kommundirektörer lägger 1-1,5 dagar per vecka på samverkansfrågor. Många lyfter insikter om att man inte kommer ifrån att det tar tid och att det blir nödvändigt att delegera andra uppgifter för att ge plats för samverkansfrågorna.

Några lyfter att verksamheter som en kommundirektör inte behöver vara involverad i om verksamheten bedrivs i egen regi har en tendens att, när kommunen ingår mellankommunal samverkan, ta plats i vad kommundirektören behöver hantera. Att förmå att röra sig i spannet strategiska till operativa ställningstagande blir ibland påtagligt. Ett exempel är att VA-frågorna tagit plats på kommundirektörens agenda då verksamheten bedrivs i samverkan med andra kommuner.

Rollen som kommundirektör blir med andra ord mer krävande och ställs inför utmaningen att navigera ett alltmer komplext ledningssystem. Komplexiteten i rollen innebär att hantera och medla mellan olika ambitionsnivåer från både politiska beslutsfattare och samverkande kommuner. Därtill blir engagemanget hos de samverkande kommunernas kommunledningar en viktig faktor för hur väl samverkan faller ut. Att utmaningar kräver en kombination av strategiskt ledarskap, förmåga att navigera i det politiska landskapet, samt flexibilitet och anpassningsförmåga för att framgångsrikt hantera mellankommunal samverkan i samklang med andra kommunledningar.

Vi hör i våra samtal att förmågan att prioritera, bygga partnerskap och agera som grindvakt är avgörande för en kommundirektörs framgång i samspelet med andra kommuner och i förankringsarbetet i den egna kommunen.

- Förmågan att *prioritera* innebär att kunna identifiera och fokusera på de mest kritiska och värdeskapande uppgifterna, även när resurserna är begränsade och arbetsbelastningen är hög. Det kräver en strategisk överblick och en djup förståelse för kommunens långsiktiga mål och utmaningar.
- Att *bygga partnerskap* är en annan nyckelkompetens. En kommundirektör måste kunna skapa och underhålla starka relationer med en rad olika intressenter som har intressen i en framgångsrik samverkan. Effektiva partnerskap kan leda till bättre samarbete, ökad resursdelning och innovativa lösningar på komplexa problem.
- Rollen som *grindvakt* innebär att kommundirektören behöver kunna balansera olika krav och intressen för att säkerställa att beslut och åtgärder är i linje med kommunens värderingar och strategier. Detta inkluderar att säkerställa att de mest relevanta och välgrundade initiativen går vidare i beslutsprocessen.

Tillsammans bidrar dessa tre förmågor till en effektiv och hållbar ledning, vilket i sin tur stärker kommunens förmåga att möta framtidens utmaningar och möjligheter i nära relation med andra kommuner.

4.5 Relationen mellan politik och förvaltning

Kommundirektörerna framhåller att en välfungerande relation med politiken är A och O för att få till en välfungerande samverkan. Kommundirektören, eller ansvarig förvaltningschef, spelar en viktig roll i att hålla politikerna informerade om samverkan. Det handlar om att skapa systematik i styrningen och uppsiktsplikten av mellankommunal samverkan samt att löpande hålla politiken välinformerad om verksamheterna som omfattas av denna. När det inte sker blir effekterna av samarbetet snabbt ifrågasatt. På frågan om hur uppföljning sker av effekterna av samverkan får vi generellt genomgående svar att det inte görs i tillräcklig utsträckning. Skäl som nämns är att det är svårt att följa upp de kvalitativa förväntningarna framför de ekonomiska.

Flera kommundirektörer framhåller vikten av att det finns strukturer inom såväl förvaltningsorganisationerna som de politiska organisationerna för att få till en strukturerad och systematisk samverkan. Strukturerna behöver sträcka sig längre än att kommundirektörerna i respektive kommun har kontakt med varandra. Även stödfunktioner som ekonomichefer, kanslichefer och HR-chefer samt deras medarbetare behöver ha strukturer inom sina respektive områden, eller gemensamt, för att stärka och stödja den samverkan som kommunen ingår i och för att ge stöd till sina lokala politiker.

5 Public Partners rekommendationer för framgångsrik samverkan

För att framgångsrikt utveckla och stimulera den mellankommunala samverkan krävs en djup förståelse för de dynamiker som styr samarbetet. Det innebär att kommunerna måste vara villiga att lära av varandra, dela bästa praxis och vara öppna för nya lösningar och tillvägagångssätt. Public Partner har verkat i fler än 100 kommuner och dessa råd baserar sig på våra samlade erfarenheter inom området samt på klokskap som de kommundirektörer vi samtalat med delat med sig av.

Kommundirektörsrollen är, som vi beskriver ovan, central för en välfungerande samverkan. Detsamma gäller för en förvaltningschef om hen är ansvarig tjänsteperson för samverkan. För att skapa en hållbar samverkan är det viktigt att dessa roller ges så goda förutsättningar som möjligt att kunna engagera sig i samt för att leda och utveckla mellankommunal samverkan.

Många kommuner står inför att ingå eller utvidga sin samverkan inom vissa områden. Samtidigt lämnar vissa kommuner någon eller några av de samverkanskonstellationer som de tidigare ingått i. Alla samverkanskonstellationer är unika och utgår ifrån situationerna i de samverkande kommunerna var för sig och tillsammans så det finns inte någon generell modell som går att applicera på all mellankommunal samverkan. Nedan finns dock frågeställningar som vi bedömer vara viktiga att föra dialog kring inför, under och då kommuner vill upplösa en pågående samverkan.

5.1 Inför samverkan

Innan man ingår samverkan med andra kommuner finns det ett antal frågor som man behöver ta ställning till i den egna kommunen, men som också behöver lyftas i öppna samtal mellan de samverkande kommunerna. Dessa dialoger skapar förutsättningar för att samverkan ska bli hållbar på sikt.

5.1.1 Syfte, mål och önskade effekter av samverkan

- Vad är syftet och målet med samverkan – vilka effekter vill ni uppnå? Som vi nämnt tidigare är det viktigt att samtalen inkluderar såväl politiken som tjänstepersonsorganisationen så att man har en gemensam bild av vad som ska uppnås.
- Hur ska ni se om målet och effekterna av det uppnås?
- Hur ser ambitionsnivåerna ut för den aktuella frågan i respektive kommun? Hur påverkar olika ambitionsnivåer samarbetet? Här är vår erfarenhet att man behöver se till kommunen och kommunerna som helhet. Om det i en kommun krävs stora framtida satsningar inom ett annat område än det som är aktuellt för den mellankommunala samverkan kommer det troligen att påverka ambitionsnivån för samverkansområdet – hur ska det i sådana fall hanteras?
- Hur ser den politiska förankringen om att ingå samverkan ut i respektive kommun? Finns det några tveksamheter? Hur hanteras de i den förberedande fasen? Vilka behöver sitta med vid bordet för att samverkan ska ha en så bred och realistisk förankring som möjligt?

Dessa frågor kan upplevas som självklara, men i våra intervjuer lyfter flera kommundirektörer att samverkan hade blivit mer välfungerande om mer tid avsatts till att diskutera och förankra dessa frågor.

5.1.2 Lämplig samverkansform för det aktuella sakområdet

- Utifrån politikens önskan om ägarskap – vilken samverkansform är lämpligast?
- Utifrån verkställigheten av samverkan – vilken samverkansform är lämpligast?
- Utifrån juridiken – vilken samverkansform får väljas?

I avsnitt 2 beskriver vi de olika samverkansformerna samt vilka förutsättningar och begränsningar respektive samverkansform innebär.

5.1.3 Lämpliga samverkanskommuner inom det aktuella sakområdet

Tanken på samverkan föds oftast ur en situation där en eller flera kommuner upplever en utmaning inom det aktuella sakområdet.

- Finns det kommuner med liknande utmaningar och förutsättningar?
- Finns det en närliggande kommun som redan har en välfungerande verksamhet som kan bli värdkommun för ytterligare verksamhet?
- Finns det en redan pågående samverkan som kommunen kan ansluta sig till?

Innan man beslutar sig för vilka kommuner man vill samverka med är det klokt att kommunen initialt gör en egen analys av exempelvis syfte, mål och vilken eller vilka samverkansformer som kan accepteras passar för ändamålet.

5.1.4 Styrning och ledning av den mellankommunala samverkan - tillsammans och i respektive kommun

När två eller flera kommuner har beslutat sig för att inleda samverkan bör tid avsättas för att skapa hållbara strukturer för styrningen och ledningen av samverkan. Det handlar dels om de mer formella strukturer som behöver komma på plats, dels om de mer informella och relationella delarna av en samverkan. Vår erfarenhet är att dessa samtal skapar goda förutsättningar för en hållbar mellankommunal samverkan.

De formella strukturerna avgörs till viss del av vilken samverkansform man avser att ha, se mer i avsnitt 2.

- Utifrån vald samverkansform - vilka strukturer och forum behövs för att skapa en ändamålsenlig styrning och ledning av samverkan? Hur tillgodoses respektive kommuns kommunstyrelsens uppsiktsplikt kopplat till detta?
- Vilka funktioner i respektive kommun ska vara huvudansvariga för samverkan?
- Vilka övriga aktörer, såväl politiska som tjänstepersoner, bör ingå i olika forum i ledningsstrukturen?
- Finns det redan en samverkan i andra frågor med de berörda kommunerna – kan styrningen och ledningen av den samordnas med den nya samverkan? Hur?
- Vad ska känneteckna ert samspel inom ramen för samverkan?

Mot bakgrund av att mellankommunal samverkan ingår i ett system, se avsnitt 4, är vår erfarenhet att det är viktigt att inte behandla styrningen av samverkan som ett fristående sakområde. Det är viktigt att fundera över hur den mellankommunala samverkan kan införlivas i respektive kommuns styrmodell och att använda de instrument som redan står till buds, som exempelvis kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Samtidigt är det viktigt att överväga om den formella styrningen och ledningen behöver kompletteras med andra forum och samarbeten, exempelvis ett samverkansråd.

5.1.5 Hur samverkan ska utvärderas

Utöver att följa upp måluppfyllelse och effekter av samverkan är det klokt att följa upp hur väl styrning, arbetsformer och samspelet mellan de samverkande kommunerna fungerar.

- Hur och när ska detta ske och vem ansvarar för att det blir av?

5.1.6 Det praktiska inför samverkan

Oavsett vilken samverkansform ni väljer finns det en rad praktiska frågor att hantera. Det handlar bland annat om:

- Vilka politiska beslut behöver fattas? Hur ska dessa samordnas mellan kommunerna?
- Vilka eventuella avtal behöver upprättas och vad ska finnas med i dessa? Exempel på frågor som behöver utredas är hur samverkan ska avslutas.
- Hur förbereds medarbetarna på den kommande förändringen? Hur hanteras frågan i den fackliga samverkan?

- Är det frågor som är kopplade till lokaler som behöver lösas?
- Är det frågor som är kopplade till it-lösningar som behöver ses över för att få så god effekt som möjligt av samverkan, exempelvis om medarbetare i de samverkande kommunerna ska använda samma it-lösningar.

5.2 Under pågående samverkan

Ett gott förarbete skapar bättre förutsättningar för en ändamålsenlig och hållbar samverkan. Under pågående samverkan finns det anledning att komma tillbaka till de initiala ställningstagandena och värdera om de fortfarande har bäring på den samverkan man ingår i. Utöver det finns det några frågeställningar som man bör reflektera kring.

5.2.1 Tillitsfulla relationer

Samverkan bygger till stor grad på goda relationer. Flera kommundirektörer har lyft fram att när bärare av samverkan, exempelvis kommundirektörer, slutar och ersätts av en ny påverkar det arbetet med samverkan. Mot bakgrund av det är det viktigt att lägga tid på att skapa förtroendefulla relationer med nya aktörer inom samverkan. Hur görs detta på ett systematiskt sätt?

5.2.2 Förändrade lägen i respektive kommun och dess påverkan på samverkan

Under pågående samverkan kan det hända saker i kommunerna, som direkt eller indirekt får en påverkan på den ingångna samverkan. För att skapa och upprätthålla en samsyn kring samverkan är det viktigt att lyfta sådana frågor i ett tidigt stadi.

5.2.3 Skapa utrymme för uppföljning, utvärdering och analys

Som vi nämnt ovan uppger många kommundirektörer att det är svårt att följa upp och analysera effekterna av samverkan. Att följa upp kommunal verksamhet kan generellt sett vara svårt och när flera kommuner är inblandade kan det bli än mer komplicerat. Politiken måste dock få goda förutsättningar att förstå vad samverkan leder till och mot bakgrund av det är det viktigt att skapa utrymme för uppföljning och analys av såväl kostnader som effekter.

Vår erfarenhet är att samverkan sällan utvärderas eller utvärderas först när något börjar skava. Det är dock viktigt att systematiskt utvärdera hur styrningen och ledningen av samverkan fungerar både i respektive kommun och i det gemensamma. Även samspelet mellan aktörerna bör utvärderas löpande.

5.2.4 Hitta former för att hålla kommunikationen levande

Kommundirektören eller ansvarig förvaltningschef behöver kommunicera med sin politik om hur den mellankommunala samverkan fungerar och vad som bör utvecklas. När politiken inte känner sig involverad finns det, som vi nämnt, en tydlig tendens att samverkan ifrågasätts. Det behöver dock klargöras hur kommunikationsvägarna ska gå från den verksamhet som utför arbetet inom sakområdet till samtliga samverkande kommuner.

5.3 När samverkan avslutas

Ibland upphör samverkan av olika anledningar. Det kan till exempel handla om att kommunernas ambitionsnivåer skiljer sig alltför mycket åt, eller att politiken i en kommun känner behov av att ha frågorna närmare sig. Som vi nämnt tidigare är det viktigt att så tydligt som möjligt reglera hur avslutet ska gå till, exempelvis hur lång tid respektive kommun har på sig för att bygga upp en egen organisation för frågorna. Detta kan se olika ut beroende på vilken form av samverkan det rör sig om.

5.3.1 Skapa en övergångsorganisation

För att få ett så sömlöst avslut som möjligt är det lämpligt att det finns utpekade roller som har ett utpekat ansvar för att verkställa beslutet i respektive kommun. Det kan dels handla om att ha dialog med berörda kommuner i olika sakfrågor med anledning av utträdet och dels ha ett ansvar för att bygga upp kommunens egen organisation. Vilka som ingår i en övergångsorganisation behöver avgöras från fall till fall, men det är viktigt att även involvera stabsfunktioner som ekonomi och HR samt att även under övergångsfasen upprätthålla en god kommunikation inom respektive kommuns fackliga samverkan.

5.3.2 Fortsätt att ha ett gott samarbete även under övergångsfasen

Vår erfarenhet är att det är viktigt att fortsätta att samspela som samverkande parter under hela den tid som går från beslut om avslut till dess att ett avslut faktiskt genomförs. Detta är inte minst viktigt när det finns medarbetare som påverkas av avslutet. För medarbetarnas och allmänhetens förtroende är det också viktigt att de inblandade kommunerna i möjligaste mån kommunicerar samma sak i olika frågor.

5.3.3 Ha koll på de praktiska frågorna tidigt

Alla gynnas av att samverkan avslutas med att samtliga kommuner har fått en möjlighet att forma klart den verksamhet som ska ersätta samverkan. I bästa fall framgår av avtal, överenskommelser och andra beslut vad som ska gälla vid avslutande av samverkan, men frågor som kan vara extra viktiga att hålla koll på är bland annat:

- Vad händer med berörda medarbetare? Blir det en fråga om verksamhetsövergång och hur hanteras den i sådana fall? Blir det en fråga om övertalighet och vilken kommun hanterar den i sådana fall?
- Behöver någon kommun rekrytera nya medarbetare för att klara det uppdrag som funnits inom samverkan?
- Hur ska gemensamma it-stöd hanteras?
- Hur ska ekonomin hanteras vid övergången?
- Hur ska den gemensamma kommunikationen hanteras?
- Hur ser den gemensamma tidsplanen ut för övergången?

6 En framtid med mellankommunal samverkan

Avslutningsvis kan vi konstatera att mellankommunal samverkan kommer att bli allt viktigare framöver. Många mindre kommuner, sett till befolkningsantal, har redan omfattande samverkan med andra kommuner. Trots att detta har pågått i många år ser vi att flera av dessa kommuner kan utveckla en mer ändamålsenlig och effektiv samverkan. Vi märker

dock även att flera kommuner i storstadsregionerna nu talar om att man vill, eller behöver, ingå eller utöka sin mellankommunala samverkan. Vi kan konstatera att dessa kommuner har mycket att lära av de mindre kommunerna.

Framgent kommer den mellankommunala samverkan att utgöra en allt större del av kommundirektörsuppdraget. Den kommundirektör som inte klarar av att vara systemledare och kunna operationalisera samverkan riskerar att inte klara uppdraget framöver.