

Innehållsförteckning

Till Statsrådet Lars-Erik Lövdén.....	7
1 Sammanfattning.....	9
2 Arbetsgruppens uppdrag, organisation och genomförande	13
3 Information om samverkan	15
3.1 Tävling om Sveriges bästa samverkanskommuner	16
3.1.1 Syftet med tävlingen	16
3.1.2 Tävlingsregler och bedömningskriterier.....	17
3.1.3 Tävlingsbidragen	17
3.1.4 Kategorisering av tävlingsbidragen	18
3.1.5 Några erfarenheter av tävlingsbidragen	19
3.1.6 Mål	21
3.1.7 Konceptuell värdering.....	24
3.1.8 Deltagandet i tävlingen.....	24
3.1.9 Delfinalerna	26
3.1.10 Segrare i samverkanstävlingen.....	33
3.2 Seminarierna	34
3.3 Kommungalan 2001	35
3.4 Studiebesök och kontakter	36

4	Försöksverksamheter/projekt	37
5	Samverkansprocessen i landets kommuner och landsting.	43
5.1	Svenska Kommunförbundet/Landstingsförbundets inventering 2000.	43
5.1.1	Samverkansområden.....	43
5.1.2	Samverkansintensitet 2000	45
6	Samverkans framväxt	51
7	Samverkans förutsättningar i den kommunala organisationen.....	53
7.1	Framgångsfaktorer	53
7.1.1	Framgång för lokal tillväxt	53
7.1.2	Framgångsfaktorer i samverkansprocessen	55
7.2	Styr och ledningsfunktionens viktiga roll.....	56
7.2.1	Vilka initierar och driver samverkan	58
7.2.2	Andra viktiga samhällsaktörer	58
8	Former för samverkan.....	61
9	Hinder för samverkan	65
9.1	Rättsliga hinder.....	65
9.2	Psykologiska och sociala hinder	67
9.3	Administrativa hinder	68
10	Statligt bidrag för samverkan som en åtgärd för att stärka kommuner och landsting med befolkningsminskning	69

11 Arbetsgruppens förslag.....71

Till Statsrådet Lars-Erik Lövdén

Den 2 november 2000 bemyndigade regeringen statsrådet Lövdén att, efter samråd med statsrådet Lejon, tillsätta ordförande och ledamöter i en arbetsgrupp med uppgift att:

1. föra ut kunskap om former och möjligheter som kommuner kan samverka inom,
2. sprida information och erfarenheter från samverkan som bedrivs eller har bedrivits för att därigenom främja samverkan,
3. initiera och stödja samverkansprojekt inom olika verksamheter samt
4. vid behov rapportera ev. rättsliga hinder mot samverkan, som kan framkomma under arbetets gång.

Följande personer utsågs att ingå i arbetsgruppen:

Bengt Lindstedt, Bollnäs kommun, ordförande, Kerstin Oremark, Söderhamns kommun, ämnessakkunnig/sekreterare, Mimir Serbinson, Staffanstorps kommun expert, Håkan Spett, Kiruna kommun, expert, Hans Sefbom, Umeåregionen, expert, Bengt Westman, Svenska Kommunförbundet, expert, Marika Dagenbrink, Finansdepartementet, expert samt Eva Bjurman, Justitiedepartementet, expert.

Arbetsgruppen överlämnar rapporten Samverkan mellan kommuner – för ökad attraktivitet, tillväxt och sund ekonomi.

1 Sammanfattning

Arbetsgruppen för samverkan mellan kommuner kan med tillförsikt konstatera att många kommuner på ett framgångsrikt sätt funnit att samverkan med andra kommuner ses som utgångspunkt för att skapa ökad attraktivitet, utveckling och tillväxt samt en sund ekonomi.

Det är tillfredsställande att notera att regeringen föreslagit att under åren 2002 – 2004 tillskjuta medel för att fortsätta stödja utvecklingen av kommunernas samverkan.

Det är arbetsgruppens uppfattning att detta också kommer att bidra till en positiv förstärkning av de mål som är i förgrunden för den samverkan kommunerna bedriver och för framtida samverkan.

Arbetsgruppen har kunnat notera hur samverkansinitiativ vuxit fram ur lokala behov där insikten av nödvändigheten att samverka varit framträdande. Kommunledningens stora betydelse för en framgångsrik samverkan är av största vikt och den process som sker i de kommunala verksamheterna får avgörande betydelse. De stöd som utformas bör utifrån denna iakttagelse ges med hänsyn till de villkor under vilka den kommunala samverkan växer fram.

Arbetsgruppen är av uppfattningen att de uppgifter som läggs till grund för arbetsgruppens uppdrag bör vara framträdande utgångspunkter för stödets inriktning. Den process som kommit igång kommer därigenom att positivt förstärkas och bidra till att stärka landets utveckling.

Under den tid som arbetsgruppen varit verksam har uppdraget med att föra ut kunskap om de former och möjligheter som kommuner kan samverka om fullföljts genom nedanstående aktiviteter:

- Kontakter och besök hos kommuner som samverkar och som står i begrepp att inleda samverkan.
- Via hemsida och övrig information.
- Tävlingen "Sveriges bästa samverkanskommuner" som inneburit att 42 tävlingsbidrag med ca 200 deltagande kommuner varit representerade vid tävlingen.
- Fem regionala seminarier har hållits på olika ställen i landet. På seminarierna fanns representanter från ca 100 kommuner, kommunförbund m.fl. och de samlade drygt 200 deltagare. Goda exempel från tävlingsbidragen presenterades tillsammans med föredrag kring omvärldsfaktorer och framgångsfaktorer för samverkan.
- Rikskonferensen "Kommungalan 2001" hölls den 3 oktober, där också segrare i samverkanstävlingen utsågs. Vid Kommungalan var bl. a ca 100 kommuner representerade och deltagarantalet var i det närmaste 300 personer. Förutom kommuner var även departement, länsstyrelser, landsting och forskningsinstitutioner representerade.

Arbetsgruppen har också rekommenderat stöd vid initieringen av fem samverkansprojekt. Det har varit samarbeten mellan kommunerna:

1. Arjeplog och Arvidsjaur för samverkan i teknisk verksamhet.
2. Fagersta, Skinnskatteberg och Norberg för samverkan i gemensam näringslivsorganisation.
3. Kraftfält Norr inom Lapplands kommunalförbund (Kiruna, Pajala,

- Jokkmokk och Gällivare) för fortsatt samverkan med bl.a. utredning om gemensam bygg/miljö/räddningstjänst.
4. Nordanstig för att utarbeta samverkansöverenskommelse med Hudiksvall/Sundsvall.
 5. Dorotea, Vilhelmina och Åsele för samverkan inom näringslivsarbete, utbildning, avfalls/miljöarbete.

Arbetsgruppen föreslår fortsättningsvis att regeringen överväger möjligheten:

att medverka till att ett forum i detta inledande skede inrättas för utveckling av samverkansfrågor och med uppgift att sprida information, skapa dialog och en kunskapsbank om goda exempel och förebilder,

att ett forsknings- och utvecklingsprogram initieras för att följa och utvärdera kommunernas pågående förändringsprocesser bl.a. utifrån kommunal samverkan samt

att skapa ekonomiska möjligheter för de kommuner som själva begär att sammanföras samt att göra en översyn av de rättsliga hinder som arbetsgruppen påtalat.

2 Arbetsgruppens uppdrag, organisation och genomförande

Bakgrund

Regeringen redovisar i en bilaga till beslutet den 2 november 2000 bakgrunden till uppdraget. Där framhålls de problem, som blivit allt tydligare för de kommuner i landet som har en liten folkmängd och som under många år haft en fortlöpande befolkningsminskning. De kommande åren medför demografiska förändringar i form av ökande antal äldre och därmed sammanhängande växande behov av kommunal service som innebär betydande ekonomiska påfrestningar för kommunerna.

Kommunernas ekonomi kommer utöver detta att påverkas av andra förändringar som medför ekonomiska åtaganden. Bl.a. kommer pensionsutbetalningarna att öka när det förhållandevis stora antalet anställda som är födda på 1940-talet uppnår pensionsåldern.

Balansgången mellan växande behov av service och en god ekonomisk hushållning i en tid som kännetecknas av minskad befolkning är svår att hantera på egen hand. För små kommuner är samverkan med andra kommuner därför ett alternativ som alltmer övervägs.

För att stimulera samverkan mellan kommuner har arbetsgruppen valt att lyfta fram och sprida information om goda exempel. Arbetsgruppen har ansett det viktigt att genom olika insatser sprida kunskap om de områden och sätt inom vilka

kommunerna valt och kan samverka inom. Ett antal samverkansprojekt har även initierats av arbetsgruppen.

Arbetsgruppen har haft nio sammanträden. Tre studieresor har gjorts. Dessa gick till Lund/Köpenhamn, Kiruna och Smedjebacken.

Arbetsgruppen har samarbetat med framförallt regeringens omställningsgrupp inom näringsdepartementet med uppgift att bl.a. lämna förslag till åtgärder för att stödja en positiv utveckling av arbetsmarknaden och övergången till nya näringar i Kiruna, Boden, Sollefteå, Härnösand, Falun, Karlskoga, Gotlands och Hässleholms kommuner.

Vissa kontakter har också tagits med andra statliga arbetsgrupper med anknytning till vår arbetsgrupps uppgift, bl.a. utredningen för en fortsatt utveckling av en kommunal databas (Fi 2008:8).

Det har funnits utrymme i arbetet att ta kontakt med universitet, högskolor och forskningsinstitutioner som bedriver verksamhet med inriktning på det kommunala förändringsarbetet. Lunds universitet har genom docent Jan-Inge Lind medverkat i seminarier, tävling och konferens. Dessutom har arbetsgruppen haft kontakter med CERUM vid Umeå Universitet, Mitthögskolan, Dalarnas forskningsråd och Stiftelsen Telemarksforskning i Norge.

Rapporten omfattar följande bilagor:

Bilaga 1: Uppdraget.

3 Information om samverkan

En av arbetsgruppens huvuduppgifter har varit att till landets kommuner sprida information om den samverkan inom olika områden som kommunerna hade erfarenhet av, som aktivt pågick och som var under planering.

En kartläggning om samverkan mellan kommuner och landsting genomfördes under 2000 av Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet. Denna kunde i väsentliga delar ligga som grund för arbetet.

Den allra viktigaste utgångspunkten för arbetet har dock varit den nära kontakten med kommunerna. En självklar uppgift blev att belysa kommunernas syn och framtidsbedömningar av behovet av såväl djupare som mer vidgad samverkan.

Bl.a. genom kontakter, information på regeringens hemsida, utskick till kommuner m.fl. och nyhetsblad informerades fortlöpande om arbetsgruppens arbete, inbjudan till seminarier, Kommungalan 2001 och tävling. Nyhetsbladen innehöll forskningsartiklar, litteraturhänvisningar samt information om pågående samverkan mellan kommuner. Sammanfattningar av samtliga tävlingsbidrag redovisades på hemsidan.

Publikation om "Kommungalan 2001" har tryckts i 40 000 exemplar varav 36 500 sprids via tidningen Kommunaktuellt samt till alla kommuner m.fl.

3.1 Tävlning om Sveriges bästa samverkanskommuner

Arbetsgruppen bedömde att en tävling om "Sveriges bästa samverkanskommuner" var det effektivaste sättet att få fram de kommunala samverkansprojekt som kommunerna själva betraktade som goda exempel och förebilder. En sådan tävling skulle planeras på ett sådant sätt att den inbjöd till mobilisering bland kommunerna och att kommunerna fick kännedom om de samverkansprojekt som bedrivs både inom landet och i regionen. Med anledning därav anordnades även regionala uttagnings-tävlingar.

Tävlingen inriktades huvudsakligen till primärkommunerna, men även några landsting fanns representerade.

3.1.1 Syftet med tävlingen

Det främsta syftet med tävlingen var följande:

- att belysa goda exempel som i sin tur inspirerar till aktiviteter och nya initiativ i den kommunala verksamheten,
- att uppmärksamma och fokusera intresset kring kommuner som arbetar målmedvetet och långsiktigt i en förtroendefull samverkan,
- att visa att genom kommunal samverkan stärks attraktiviteten och konkurrenskraften i ett vidare perspektiv samt
- att visa att samverkan kan ge lägre kostnader, högre effektivitet och bättre service.

3.1.2 Tävlingsregler och bedömningskriterier

Konsultföretaget Öhrlings PricewaterhouseCoopers¹ fick i uppdrag att svara för tävlingen. Följande tävlingsregler och krav på tävlingsbidragen utformades och antogs av arbetsgruppen:

De tävlande ombads att göra en beskrivning genom en självvärdering, där det skulle anges vilka syften och ambitioner som fanns och vad man ville åstadkomma med sin samverkan. Som exempel kan nämnas kompetenshöjning, rationalisering, att man ökat produktiviteten etc.

Man skulle också göra en konceptuell värdering av hur man ansåg att samverkan utfallit.

Detta skulle göras utifrån föreställningen om att i framgångsrika kommunsamarbeten arbetar man med "gemensam problemlösning i en plussummespelsanda", vilket innebär att varje organisation:

- respekterar de andras rättigheter,
- är angelägen om att samarbetet blir fördelaktigt för alla parter och
- eftersträvar en rättvis delning av resultat och effekter

De tävlande ombads därför att ange om alla samverkande upplever att resultat och effekter delats rättvist, om alla känner sig som "vinnare", om man upplever att man vill fortsätta sin samverkan. De tävlande ombads även att göra en bedömning av hur omvärlden såväl internt som externt upplever att de förändringar som skett varit positiva eller negativa.

Vidare skulle anges om samarbetet syftar till att nå tillväxt. En styrkande dokumentation skulle slutligen bekräfta angivna effekter som framkommit av beskrivningen.

3.1.3 Tävlingsbidragen

Tävlingen fick 42 tävlingsbidrag med ca 200 deltagande kommuner. Tävlingsbidragen innehöll beskrivningar av sam-

¹ Genom marknadsdirektör Jan Stuesson och docent Jan-Inge Lind, Lunds universitet.

verkan inom ett stort och varierat verksamhetsfält och med olika målsättningar.

3.1.4 Kategorisering av tävlingsbidragen

Följande kategorisering av tävlingsbidragen gjordes.

Administrering av samhällsservice och infrastruktur.

Här redovisas de bidrag med mål som att effektivisera verksamheten, bättre resursutnyttjande men också nyare angreppssätt som att framstå som attraktivare arbetsgivare.

Exempel på tävlingsbidrag inom detta område är Kraftfält Norr, Umeåregionen, Samverkan inom socialtjänsten i Stockholmsområdet, Utvärdering inom skola, Räddningstjänsten i Skåne, VA-samverkan i Hälsingland, Mellansjö regionen, PA-samverkan i Gävleborg, Inköpssamverkan i Närke, Personalförsörjning inom vården NHL-projektet, samverkan Region Östra Värmland, Sociala omsorgsprojekt i Karlstad, Laholm m.fl., Göteborgsregionens Framtidens ledare samt Rekrytering Syd m.fl.

Att göra kommunerna kända.

Dessa handlar framförallt om positionering av kommunerna, att skapa varumärke och visa sig vara unika.

Här kan nämnas tävlingsbidragen från Sjuhäradsbygden, Siljanskommunerna, Skåne Nordost, Söderåsen m.fl.

Att strategiskt ansvara för kommunernas/regionens utveckling.

Bidragen inom denna kategori inriktar sig i hög utsträckning på att skapa strategiska allianser för att uppträda mer kraftfullt, och utveckla områden som upplevs som strategiska. Det kan vara tillväxtfrågor, utbildning, näringslivsutveckling, att skapa attraktiva arbets- och boendemiljöer, samverka med andra samhällsaktörer i övrigt etc.

Här kan nämnas tävlingsbidragen från Göteborgsregionens tre projekt, Rekrytering Syd, Helsingborg-Helsingör, Nordvästra Skåne(NOSAM), Haparanda-Torneå, 4 Yes, KÖBY –projektet, Business region Göteborgs två projekt, Mittdalarna, Framtid i samverka Götene-Lidköping-Skara, Hälsingerådet, Fagersta-Skinnskatteberg-Norberg, KNÖL-samverka, Akademi norr, Gästrikekommittén, Studiecentra Hälsingland, Oxelösund-Nyköping, Norra Bohuslän, Företagsdörren, Borlänge -Gagnef – Säter, Bromölla m.fl. Högländet, Siljanskommunerna, Kommunalförbundet Dalsland.

Sammanfattningsvis kan sägas att de tävlingsbidrag som kom in visade på en stor idérikedom och nytänkande.

3.1.5 Några erfarenheter av tävlingsbidragen

Gränserna för vilka som kategoriseras inom de olika områdena är i högsta grad flytande. Övervägande antal tävlingsbidrag har emellertid som huvudsaklig inriktning att göra kommunerna kända, bygga strategiska allianser och vidta andra åtgärder för att utveckla kommunerna/regionen, medan resterande är inriktade mot mer konkreta verksamhetsområden, men även dessa har i hög grad utvecklingsaspekter som sina primära mål.

- Generellt verkar de flesta samarbetena ha tagit riktig fart kring mitten av 1990-talet.

- Det kan noteras den stora betydelse tillväxtavtalen har fått för samverkan mellan kommuner.
- Det är vanligt att kommuner som ingår i EU:s strukturfondsområden har EU-bidrag som delfinansiering.
- Det är stor variation i befolkningsunderlaget i de olika samverkanskonstellationerna. Allt ifrån befolkningsunderlag på ca 25 000 invånare till 2,2 miljoner.
- Tävlingsbidragen speglar att samverkan drivs i olika former. Drygt 60 procent drivs i mindre reglerade former som projekt, nätverk eller genom avtal. Drygt 20 procent drivs inom ramen för kommunalförbund och 15 procent i privaträttsliga former som ekonomiska och ideella föreningar eller som aktiebolag. I flera fall har man inrättat speciella organ som benämns regionråd, utvecklingsråd, samarbetskommittéer m.m. Inom samverkanskonstellationerna drivs sedan ofta samarbeten i olika former tex. gemensamt ägda aktiebolag, projekt nämnder eller kommunalförbund.
- Medianen för antal kommuner som medverkar i ett gemensamt tävlingsbidrag är fem och typvärdet fyra. De mest omfattande bidragen vad avser antalet kommuner är Rekrytering Syd med 77 kommuner och räddningstjänsten i Skåne med 33 kommuner.
- De flesta tävlingsbidragen handlar om samverkan inom ett län, men 13 av de 42 tävlingsbidragen hade åtminstone en kommun från annat län eller land med i sin samverkan.
Här kan nämnas de fem bidragen från Göteborgs-regionens och Business Region Göteborg, som hade samma sammansättning vilken inkluderade Kungsbacka från Hallands län med de 12 övriga kommunerna från Västra Götaland. Tre samarbeten korsade nationsgränser. Det var Haparanda – Torneå, Helsingborg – Helsingör och Karlstad som tillsammans med kommuner i våra grannländer utförde kollegial observation.

- Av de flesta tävlingsbidragen framgår det att kommunledningen i de olika kommunerna är direkt involverade i ledningen för samverkan.
- Att förbättra förutsättningarna för kompetensrekrytering och lärande är något som många ser som strategiskt och viktigt. Samtliga förslag har någon aspekt av lärande med i sin samverkan. Det finns också tävlingsbidrag som explicit tar upp dessa frågor t ex projekten "Utveckling och utvärdering inom skolan" från kommunerna Lidköping – Götene – Vara -Skara - Grästorps, "Utbildnings-samverkan" och "Skolan och internationaliseringen" från Göteborgsregionen, "Studiecentra Hälsingland" och "Akademi Norr" som handlar om olika typer av högre utbildning och högskolesamverkan.
- Flexibilitet i samverkan. Några av tävlingsbidragen betonar värdet av att samverkan kan utvecklas i ett flexibelt samspel i flera olika konstellationer. Genom möjligheten att fritt kunna välja samverkanspartner väljer man den samverkanspart som man anser är mest lämplig för den aktuella frågan. Man kan även notera att i tävlingen fanns flera bidrag där kommuner var företrädare i olika konstellationer.

3.1.6 Mål

Ett av de mer framträdande målen som framkommer i tävlingsbidragen är att flera kommuner samverkar idag för att stärka sin regions konkurrenskraft gentemot andra regioner. I det arbetet finner man ofta behovet av att hitta en gemensam identitet som bygger på gemensamma värderingar och som sedan för samman regionen och utåt visar en stark enhet. Det gäller i många fall att visa de unika värden som regionen har. Tillsammans står man också starkare såväl om det gäller att vara förhandlingspart som att vara opinionsbildare.

Att stärka det befintliga näringslivets förutsättningar och konkurrenskraft har ofta inriktning att skapa lärande miljöer och kompetensutveckling. Så även att förbättra förutsättningarna för entreprenörskap, ökad småföretagsamhet och klusterbildningar . Att hitta de strategiska allianserna för att skapa en stark bas för utveckling där viktiga samhällsaktörer samverkar kommer tydligt fram i bl.a. förslaget om utvecklingsbolag i Mittdalarna och i Framtid i samverkan, som drivs av kommunerna Lidköping, Skara och Götene.

Genom samverkan kan man arbeta för att tillskapa attraktiva stadsområden, bostadsmiljöer och naturområden. Samverkan Helsingborg - Helsingör, Haparanda -Torneå, NOSAM och Söderåsen är bl.a. inriktade på dessa områden.

IT

IT-tekniken är generellt ett stöd i många samverkanslösningar. Däremot berörde få tävlingsbidrag en direkt uppbyggnad kring IT-tekniken.

Ett framtidsinriktat projekt inom området drivs av KÖBY-kommunerna, Kinda, Ödeshög, Boxholm och Ydre, som bl.a. genom IT-teknikens användning och utbyggnad driver utvecklingsprojekt för att öka kommunernas attraktivitet för kommuninvånare och näringsliv. Ytterligare exempel där IT-tekniken är central återfinns bl.a. i flera av distansutbildningsprojekten och samverkansprojekt angående upphandling av personaladministrativa system som drivs av kommuner i Gävleborg.

Mångfald, kvalitet, tillgänglighet och trygghet

Genom samverkan främjas utvecklingen avseende mångfald, kompetens, kvalitet, tillgänglighet och valfrihet. Man förbättrar helt enkelt den kommunala servicen. Många upplever också det positiva i att kunna utbyta erfarenheter, att man stödjer varandra

inför svåra beslut och att man gemensamt finner nya former för utveckling tillsammans.

Flera tar upp att genom samverkan når man större säkerhet i handläggningen av ärenden, man kan också skapa en säkrare miljö för kommuninvånarna.

Framtidens arbetsgivare

En av de mest aktuella frågorna för kommunerna idag är att kunna rekrytera och behålla personal med vissa spetskompetenser. Därför sker idag flera samverkansprojekt med inriktning speciellt för dessa verksamheter. Rekrytering Syd och Framtidens ledare är två exempel på sådan samverkan.

Några noterar att tillskapandet av en arbetsmiljö där ledningen främjar samverkan leder till en inspirerande och utvecklande atmosfär i hela organisationen.

Ekonomiska fördelar

De ekonomiskt inriktade fördelarna kan vara att allmänt driva verksamheten till lägre kostnader, att nå rationaliserings och effektivitetsförbättringar, behålla en servicenivå man inte klarar av egen kraft. Ibland kopplas besparingar inom ett område till möjligheten att satsa mer på andra verksamhetsområden.

Det kan också vara frågan om gemensamma investeringar där man når en högre nyttjandegrad och besparingar genom att de delas av flera. Det anges att man uppnår stordriftsfördelar och ökad professionalitet i upphandlingar genom inköpssamverkan.

En ekonomiskt inte obetydlig påverkan kan EU:s strukturfonder antas ha haft genom att EU är medfinansiär i flera fall.

3.1.7 Konceptuell värdering

I tävlingsförutsättningarna ingick att göra en konceptuell värdering där de tävlande skulle ange om man tyckte att samverkans effekter och resultat delats "rättvist", om alla känner sig som "vinnare" och om man kommer att fortsätta sin samverkan i "plussummespelsanda". De tävlande skulle också ange huruvida såväl interna som externa aktörer upplever förändringarna som positiva.

Inte särskilt förvånande besvarades dessa frågor överlag mycket positivt av de tävlande.

Genom några tillägg kompletterades svaren med betoningen på hur viktigt det var att tillit, tilltro och förtroende finns med som en förutsättning för att samverkan ska utvecklas.

Det kan inte vara så att alla alltid känner sig få en rättvis behandling, men över tiden jämnar det ut sig.

Några betonade att det inte alltid är så lätt att byta tankesätt och gå över till att samverka, när man tidigare konkurrerat. Alla medarbetare kanske inte heller tycker att samverkan är så bra när man t.ex. tvingas se över interna rutiner. Ibland kan också anställda känna sig hotade.

Några noterar att samverkan är en överlevnadsfråga för små kommuner. Värde ligger på att skapa medvetenhet om och förståelse för situationer i respektive kommun och utifrån detta, se vad det är som förenar.

Någon anförde att genom samverkan är det lättare att ge god extern information, och på det sättet når informationen fler.

3.1.8 Deltagandet i tävlingen.

Kartan över de samverkansprojekt som anmäldes till tävlingen visar att ca 200 kommuner deltog i tävlingen. De 42 bidragen fördelade sig, som framgår av bifogad bild över större delen av landet. Här bör kanske tilläggas att genom Rekrytering Syds deltagande i tävlingen kom samtliga kommuner i södra Sverige

(77 kommuner i Småland, Blekinge, Skåne och Halland) med i tävlingen. Skogslänen företrädde 15 bidrag.

Figur 3-1 Kommunsamverkan i tävling 2001.



Mörka områden visar kommuner som deltog i tävlingen.

Av storstäderna deltog Göteborgsregionen med 5 tävlingsbidrag och Stockholm med ett, (Malmö ingår i Rekrytering Syd och räddningstjänsten i Skåne). Detta är intressant eftersom det är

storstäderna som enligt Svenska Kommunförbundets/Landstingsförbundets inventering² har mest samverkan, men i tävlingen var de (Göteborg undantaget) således sparsamt representerade.

3.1.9 Delfinalerna

Jury

Den regionala jury, som bedömde tävlingsbidragen och utsåg finalisterna utgjordes av en representant vardera för offentlig verksamhet, näringsliv och högskola. Juryn rekryterades huvudsakligen inom regionen kring seminarieorterna, vilket gjorde att juryn hade olika sammansättning vid varje seminarietillfälle.

Finalisterna

Av de 42 tävlingsbidragen presenterades 41 vid de regionala seminarierna. De tävlingsbidrag som kvalificerade sig till finalen i Stockholm var:

Hässleholm den 21 augusti

- 4 Yes.
Kommunerna Kävlinge, Lomma, Staffanstorp och Svedala. Totalt representerar kommunerna en folkmängd av ca 81 300 invånare.
Mål: Den bärande samverkansidén är att servicesäkra och utveckla verksamheten. De projekt som genomförs ska vara fördelaktiga för alla parter. Samarbetet kännetecknas

² Markus Gossas. Interkommunal samverkan: en översikt.

av en vision snarare än kortsiktiga målformuleringar. Idag representerar samarbetet mer ett synsätt och en värdegemenskap. Det finns inget tvång om samverkan utan frivillighet, generositet och kontinuerliga steg i samverkansriktning har prioriterats högre än formella visionsdokument.

Resultat: Samverkan drivs inom hela det kommunala verksamhetsområdet. Avtal har skapats för samverkan med mål att förbättra förutsättningarna för befintliga företag att växa och för nya företag att utvecklas. Mest lyckat hittills är samverkan inom personalområdet.

Form: Samverkan sker i nätverk mellan de fyra kommunerna. Samverkan initierades av kommunledningarna, som samlade 200 deltagare vid en gemensam sammankomst där man samtidigt gjorde en gemensam avsiktsförklaring för arbetet med framtidsfrågorna.

- Skåne Nordost.
Kommunerna Bromölla, Östra Göinge, Osby, Kristianstad, Hässleholm, Perstorp och Hörby. Totalt representerar kommunerna ett invånarantal av ca. 182 000 invånare
Mål: Att bättre marknadsföra Skåne Nordosts konkurrensfördelar och att effektivisera kommunernas verksamhet genom bl.a. att tillvarata spetskompetens, arbeta med kvalitetsfrågor och öka möjligheterna till kompetensutveckling. Att öka inflytandet över utvecklingen i Skåne och nå en positiv befolkningsutveckling.
Resultat: Det har blivit naturligt att tänka i termer av Skåne Nordost. Från att tänka i konkurrenstermer till samverkan och ett etablerat samarbete har utvecklats inom raden av områden. Skåne Nordost uppfattas som en gemensam bostads- och arbetsmarknadsregion. Man har en nära samverkan i näringslivs- och etablerings-

frågor, genomför gemensamma marknadsföringsaktiviteter m.m.

Form: Arbetet bedrivs genom en styrelse, som består av presidierna i kommunstyrelserna. På tjänstemannasidan finns en chefsgrupp. I huvudsak vill man genomföra arbetet med egna personella resurser. Ordförandeskapet och "ledande tjänsteman" alternerar mellan kommunerna under en tvåårsperiod. Arbetet kännetecknas av ett brett engagemang.

Falkenberg den 5 september

- Göteborgsregionens kommunalförbund med projektet Framtidens ledare och generationsskifte. Kommunerna Ale, Alingsås, Göteborg, Härryda, Kungsbacka, Kungälv, Lerum, Lilla Edet, Mölndal, Partille, Stenungsund, Tjörn, Öckerö. Totalt representerar kommunerna ett invånarantal på ca. 845 000 invånare.
Mål: Kommunerna ska vara moderna attraktiva arbetsgivare, där människor trivs med sitt arbete. Regionalt ledarskapsprogram finns som komplement till kommunernas egna program och verksamheter inom området ledarskap. Det yttersta målet är att bidra till att skapa en attraktiv region med goda levnadsvillkor för invånarna.
Resultat: Istället för att varje kommun håller hårt i sina anställda öppnar man nu en större arena med fler spännande utvecklingsmöjligheter för varje individ. Inom ramen för programmet har femtio traineeplatser inrättats hittills. Knappt ett år efter avslutad utbildning har fyra av tjugo ledaruppdrag. Projektet KomiGen, kommuner i generationsväxling har startat med mål att underlätta generationsväxling.
Form: Kommunalförbund

Juryns motivering: "Ett aktuellt problem för offentlig verksamhet är rekryteringen av unga människor, 70 och 80-talister. Projektet är både omvärldsorienterat och strategiskt. Projektet tar ett fräckt grepp där man aktiverar unga människor med nya infallsvinklar för att skapa en attitydförändring. Vi tycker att projektet ger hopp inför framtiden."

- Sjuhärad.
Kommunerna Borås, Mark, Svenljunga; Tranemo, Ulricehamn och Varberg. Totalt representerar kommunerna ett invånarantal på ca. 227 000 invånare.
Mål: Att stärka Sjuhäradsbygden och samverka för utveckling och effektivt resursutnyttjande, så att Sjuhärads utvecklas till en attraktiv och konkurrenskraftig region. Visionen bygger på de tre elementen Tradition, Framtid och Tillväxt.
Resultat: Samarbetet har stärkt varumärket Sjuhärad och regionen har fått en tydlig identitet. Ett ökat antal arbetstillfällen, fler utbildningsplatser, ökade forskningsanslag till högskolan och inrättandet av centrum för miljödriven företagsutveckling är några av de resultat samverkan resulterat i.
Form: Kommunalförbundet Sjuhärad.

Juryns motivering: "Projektet har på ett professionellt sätt etablerat och utvecklat varumärket Sjuhärad. Projektet är efterföljansvärt för att bryta ner revirgränser och öka konkret samverkan mellan kommuner såväl nationellt som internationellt."

Umeå den 11 september

- Kommunerna Haparanda och Torneå. Totalt representerar projektet ett invånarantal på ca 35 000 invånare.

Mål: Besparing, effektivitet samt utveckling. Målet är att skapa ett gemensamt starkt centrum i den nordligaste delen av Bottenviken. Samverkan för utveckling och tillväxt.

Resultat: Regional utvecklingsplan "Haparanda/Torneå Vision 2020". Projektet "På gränsen – Rajalla". En gemensam arbetsmarknad och ökat utbud av varor och tjänster, nya företagsetableringar, mötes- och handelsplatser, utökade satsningar på tjänster och service och befintliga verksamheter. En gemensam satsning på språkskola och utbildningssatsningar. Gemensam fysisk översiktsplanering.

Form: Provincia Bothniensis

Juryns motivering: "Unikt samarbete i en region som präglas av stora regelmässiga hinder. Samarbetet har successivt utvecklats med strategisk blick, visionär höjd, handlingskraft. Utmanande och gränsöverskridande inom flera områden."

Hudiksvall den 14 september

- NHL-projektet.
Kommunerna Hudiksvall, Nordanstig och Ljusdal tillsammans med Gävleborgs läns landsting. Totalt representerar projektet ett invånarantal på ca. 70 000 invånare.

Mål: Trygga personalförsörjningen inom vård och omsorg genom samverkan mellan kommuner och landsting. Att genom nytänkande skapa en attraktiv arbetsorganisation, minska behovet av korttidsvikarier och att fånga upp ungdomar med vårdutbildning.

Resultat: Ett nytt och kreativt sätt att behålla personal inom vården har utvecklats. Tre vårdenheter har rekryterat 45 vårdutbildade personer som får tillsvidareanställning, medan placeringen i projektet är tidsbestämd. Den utvärdering som gjorts sammanfattar att NHL-jouren fungerat mycket bra och rekommenderas att etableras som en fristående serviceenhet.

Form: Projekt

Juryns motivering: "För ett nytt och kreativt sätt att behålla personal inom vården. Arbetssättet stärker konkurrenskraften och bibehåller personalens motivation. Ni har lyckats utföra det andra bara pratar om."

- Siljanskommunerna.

Kommunerna Leksand, Rättvik, Mora, Orsa och Älvdalen. Totalt representerar kommunerna ett befolkningsunderlag på ca 63 000 invånare.

Mål: Genom samverkan arbeta för tillväxt och utveckling inom Siljansområdet och stärka regionen. Kvaliteten och produktiviteten ska höjas. Samverkan ska spara pengar och skapa mervärden.

Resultat: Gemensam strategi och profil har skapats. Samverkan sker inom raden av områden och i olika former t.ex. turism, högskolesamverkan, gymnasiesamverkan och räddningstjänst. Man "delar tjänster", samverkar inom miljöområdet och gemensam upphandling m.m.

Form: Ideell förening som paraplyorganisation och i övrigt olika former för samarbeten.

Juryns motivering: "För ett samverkansprojekt som pågått länge och utvecklats målmedvetet. Man har stärkt sin identitet och varumärke nationellt och internationellt till Siljanskommunerna för att man stärker konkurrenskraft genom en långsiktig satsning på sin egen identitet."

Eskilstuna den 21 september

- ON-samarbetet.
Kommunerna Oxelösund. Nyköping. Totalt representerar projektet ett invånarantal på ca 60 000 invånare.

Mål: Att utveckla kommunerna, ge bättre förutsättningar att locka kompetenta medarbetare, skapa utvecklande arbetsplatser, hålla kostnaderna nere och skapa möjlighet att föra över resurser till kärnverksamheterna.

Resultat: Gemensam satsning på internationellt logistikcentrum. Gemensamt bostadsbolag, BONYX och det gemensamma näringslivsbolaget ONYX. Det är alltid något nytt projekt på gång och idag finns ca 70 pågående projekt.

Form: Olika former som nätverk, projekt, aktiebolag.

Juryns motivering: "Genom nytänkande, kreativa grepp och tillåtande attityd skapar projektet förutsättningar för att mobilisera det sociala kapitalet i kommunerna. Projektet är en förebild för samarbete."

- Göteborgsregionens kommunalförbund med samverkan, inom utbildningsområdet i Göteborgsregionen.
Kommunerna Ale, Alingsås, Göteborg, Härryda, Kungsbacka, Kungälv, Lerum, Lilla Edet, Mölndal, Partille, Stenungsund, Tjörn, Öckerö. Totalt representerar projektet ett invånarantal på ca 845 000 invånare.

Mål: Att satsa på utbildning och kompetensutveckling och det livslånga lärandet är den enskilt viktigaste tillväxtfaktorn för en region. Regional samverkan inom utbildningsområdet kan bidra till att skapa högre kvalitet till lägre kostnad.

Resultat: Den bärande och grundläggande visionen är att den studerandes behov och önskemål sätts i första rummet. Den som studerar ska ha stor frihet att i

spännande och progressiva miljöer av mycket god standard utveckla sina kunskaper och insikter. Kvaliteten ökar och kostnaderna minskar. Arbetet breddas genom fördjupad samverkan mellan olika utbildningar, nivåer och skolor. Det samlade gymnasieutbudet är tillgängligt för alla i ett unikt utbud.

Form: Kommunalförbund

Juryns motivering: "Projektet är en förebild för kreativ satsning inom utbildningsområdet med ett internationellt perspektiv. Satsningen möter genom bred samverkan kunskapsbehoven inom industri och näringsliv."

3.1.10 Segrare i samverkanstävlingen

Under "Kommungalan 2001" den 3 oktober 2001 presenterade de nio finalisterna sina tävlingsbidrag, som genom uttagning vid de regionala seminarierna kvalificerats till slutomgången.

Den jury som utsåg segrare bestod av statssekreterare Sören Häggroth, generaldirektör Lars Jeding, Svenska Kommunförbundets ordförande Ilmar Reepalu, vice ordförande i Svenska kommunförbundet Lena Ludvigsson - Olafsen samt professor Carl Fredriksson, Eurofutures.

Till vinnare i tävlingen utsågs Haparanda - Torneå.

Juryns motivering: "Baserat på en historiskt förankrad och långsiktig samverkansvision bygger man pragmatiskt ihop två territorier trots administrativa, juridiska och nationella gränser. Med planerna på ett gemensamt stadscentrum fulländas visionen."

Särskilt hedersomnämmande gick till "ON-samarbetet" Oxelösund - Nyköping

Juryns motivering: "Genom ett djärvt och visionärt grepp mellan två olika men kompletterande kommuner har man mobiliserat såväl enskilda medborgare som nyckelaktörer inom näringslivet".

Priset

Priset består av att förstapristagarna, Haparanda-Torneå kommuner får delta i ICMA:s (The International City/County Management Association) konferens i Philadelphia 2002 och där presentera sitt samarbete inför en internationell kommundirektörsförsamling.

3.2 Seminarierna

Redan tidigt lades vikt vid att involvera de regionala kommunförbunden i processen.

Kommunförbunden har bl.a. till uppgift att utveckla samverkan mellan kommuner som ett naturligt inslag i sin verksamhet. De är dessutom bärare av processen och viktiga aktörer i det fortsatta arbetet att främja samverkan mellan kommuner. Flera av de regionala kommunförbunden arbetar också aktivt med dessa frågor. De regionala seminarierna lades upp och genomfördes tillsammans med fem regionala kommunförbund. Det var Kommunförbunden Skåne, Halland, Västerbotten, Gävleborg och Sörmland. "Kommungalan 2001" genomfördes i samverkan med Kommunförbundet Gävleborg. Seminarierna samlade totalt ca 200 deltagare främst från kommuner.

Seminarierna lades upp med målsättningen att de skulle:

- ge information om goda exempel på samverkan,
- utgöra delfinaler i tävlingen om "Sveriges bästa samverkanskommuner,"
- belysa vikten av god omvärldskunskap som grund för samverkan,
- diskutera olika framgångsfaktorer för samverkan samt
- vara nätverksskapande.

De olika seminarierna med omvärldsbeskrivning har haft delvis olika inriktning och innehåll.

En viktig utgångspunkt i uppläggningsen var att de regionala forskare, som höll seminarierna också skulle vara verksamma i regionen kring seminarieorterna. På så sätt skulle seminarierna även kunna fungera som en start för ett närmare erfarenhetsutbyte och vara nätverksskapande i samverkansfrågor mellan kommuner, kommunförbund och forskare.

Arbetsgruppen ville särskilt betona vikten av att man bygger sin samverkan på realistiska, ärliga och sakliga förutsättningar. Därför innehöll programmet ett avsnitt om omvärldsanalys och ett avsnitt om framgångsfaktorer (se kapitel 7).

3.3 Kommungalan 2001

Målet med "Kommungalan 2001" var att samla ansvariga inom kommuner m.fl. för att dels inspirera och ge förebilder till ökad samverkan dels utse vinnare i samverkanstävlingen.

Närmare 300 personer från kommuner, kommunförbund, landsting, länsstyrelser, departement och forskningsinstitutioner deltog.

Programmet bestod av kortare inlägg och debatter med omvärldsbeskrivande innehåll. Inledningsanförande hölls av arbetsgruppens ordförande kanslichef Bengt Lindstedt. Moderator var redaktör Arvid Lagercrantz.

Statssekreterare Sören Häggroth informerade om "Regeringens syn på samverkan mellan kommuner,"

generaldirektör Lars Jeding om "Omvärldsanalys, ett botemedel mot kommunala luftslott,"

verkställande direktör Marianne Nivert, Telia, om

"Samverkan inom konkurrensutsatt verksamhet,"

universitetskansler Sigbrit Franke om "Högskolans betydelse för kommunerna,"

Svenska Kommunförbundets ordförande Ilmar Reepalu om "kommunal samverkan" samt

professor Carl Fredriksson, "Nyckelfaktorer för lokal tillväxt."

Öhrlings PricewaterhouseCoopers genom marknadsdirektör Jan Sturesson och docent Jan-Inge Lind beskrev "Framgångsfaktorer för samverkan."

3.4 Studiebesök och kontakter

För att nå uppmärksamhet kring samverkansfrågorna och inhämta erfarenheter från samverkan som bedrivs har kontakter och besök genomförts med ett flertal samverkanskonstellationer i hela landet. Det har skett genom gruppens egna initiativ och genom förfrågan från olika samarbetsgrupper om medverkan vid informations- och diskussionsmöten m.m.

Vid arbetsgruppens sammanträde i Lund sammanträffade gruppen med företrädare för Kommunförbundet Skåne, samverkansprojekten 4 K (Klippan, Perstorp, Åstorp och Örkelljunga), projektet 4 Yes (Kävlinge, Staffanstorp, Lomma och Svedala) samt Kommunernas landsförening i Köpenhamn om kommunal samverkan i Danmark.

Vid studiebesöket i Kiruna sammanträffade och hölls diskussioner med företrädare för samverkansgrupperna Haparanda – Torneå, Arvidsjaur-Arjeplog samt Kraftfält Norr (Kiruna, Pajala, Gällivare och Jokkmokk).

I Smedjebacken träffade arbetsgruppen representanter från Ludvika och Smedjebacken.

Förutom dessa besök har främst sekreteraren medverkat i en rad besök och kontinuerligt haft kontakter med kommuner även på annat sätt.

Dessa besök har tillsammans med egna intryck och erfarenheter från tävlingen givit underlag till kapitlet om samverkans förutsättningar (kapitel 7).

4 Försöksverksamheter/projekt

Arbetsgruppen har haft möjligheten att till regeringen föreslå stöd till ett antal projekt för att på det sättet underlätta och bidra till igångsättning av samverkansprojekt. Samtliga projekt, som arbetsgruppen föreslagit har kommit igång. Beslut om stöd enligt rekommendationen har tagits av kommunminister Lars-Erik Lövdén 2001-10-16 (Fi2001:1658). Sammanlagt utgår 320 000 kronor till fem samverkansprojekt enligt nedan.

Eftersom tiden för arbetsgruppens uppdrag var begränsad och de stimulansmedel, som kunde erbjudas var relativt små, var det arbetsgruppens uppfattning att stöd skulle ges till kommuner där arbetsgruppen kände till att samverkansbehov fanns. Det var uppenbart att bidragen skulle ha en viktig roll för att samarbetet skulle komma igång och kunna genomföras.

Arbetsgruppens uppfattning är, att generellt sett bör samverkan inte kräva större externt finansieringsstöd, men i vissa fall kan förstärkning behövas för att komma igång med arbetet. Det kan gälla t ex för att anställa projektledare, utbildning av egen personal, anlitanade av extern kompetens etc. I många fall kan det vara av värde att flera parter än enbart kommuner involveras i projekten. På så sätt utformas nätverk och delaktighet som kan gagna det fortsatta arbetet.

Vidare var en förutsättning för stöd att samverkansgrupperna följer en projektplan där syfte och mål med projekten ställs upp, handlingsplan utarbetas samt att utvärdering sker.

Arjeplog, Arvidsjaur, samverkan i teknisk verksamhet,

Arvidsjaur kommun har ca 7 200 invånare och Arjeplogs kommun har ca 3 500 invånare. De båda kommunernas sammanlagda yta uppgår till 19 000 km². På en tjugondel av Sveriges yta finns således ca en tusendel av dess befolkning. Befolkningstalet är vikande och den demografiska utvecklingen innebär en befolkningssammansättning med allt fler äldre. Att rationalisera verksamheten är därför nödvändig. Kommunerna har därför bildat "ATEK", som står för kommunernas gemensamma tekniska förvaltning, och har som syfte att driva kommunernas tekniska verksamheter i en gemensam organisation.

För att finna den mest lämpliga samverkansformen behövs juridiskt stöd, vilket erfordrar ekonomiska resurser.

Målet för projektet är i första skedet att finna den mest lämpliga juridiska formen och i nästa skede att involvera ytterligare kommuner i samverkan.

Fagersta, Skinnskatteberg och Norberg, samverkan med en gemensam näringslivsorganisation,

De tre kommunerna har sammanlagt ca 23 000 invånare.

Kommunerna har startat ett projekt med gemensam näringslivsorganisation. I förlängningen ses även andra verksamheter kunna samordnas mellan kommunerna, t.ex. kultur- och turismfrågor. Vidare hoppas man att fler kommuner kan medverka i samarbetet.

Målet med projektet är att utveckla en gemensam arbetsmarknad och stärka näringslivet i regionen. För detta har en gemensam näringslivsorganisation bildats som ekonomisk förening. I den ekonomiska föreningen ingår de tre kommunstyrelseordförandena från respektive kommun. En näringslivschef har anställts och de olika kommunernas näringslivsansvariga förstärker till viss del organisationen.

Kraftfält Norr (kommunerna Kiruna, Gällivare, Pajala och Jokkmokk), fortsatt samverkan med bl.a. utredning om gemensam bygg/miljö/räddningstjänst,

Samverkansprojektet Kraftfält Norr är organiserat under Lapplands kommunalförbund. Samverkan har utvecklats för 18 definierade kommunala verksamhetsområden. Nu vill man gå vidare och inleda fas två i samarbetet, vilket kräver ytterligare finansiering.

Målet är att alla kommunerna ska "tjäna på samarbetet". Resurser ska frigöras till projekt och utvecklingsidéer som stärker hela regionens möjligheter att utvecklas och kunna verka även internationellt, öka effektiviteten, planera och trygga den framtida kompetensförsörjningen, använda IT-tekniken för nätverks-, distans- och demokratiarbete samt utveckla formerna för gemensam verksamhet inom bygg/miljö/räddningsverksamhet.

Nordanstig för att utarbeta samverkansöverenskommelse med grannkommunerna Hudiksvall och Sundsvall,

Nordanstigs kommun har drygt 10 000 invånare. Kommunen har under lång tid befunnit sig i en besvärlig ekonomisk situation, där befolkningsminskning och överskott av bostäder i det allmännyttiga bostadsföretaget m.m. hårt tyngt kommunens ekonomi. Grannkommunen Hudiksvall med ett befolkningstal på ca 37 000 invånare är den ort som Nordanstigs befolkning huvudsakligen replierar mot vad avser kommersiell service och arbete. Även Sundsvalls kommun med ca 93 000 invånare svarar i hög utsträckning för Nordanstigs befolknings behov av kommersiell service och arbete.

Målet med projektet är att Nordanstigs kommun utvecklar ett målinriktat koncept för samverkan med näraliggande kommun/er, som innebär att en långsiktigt hållbar strategi utvecklas inom utbildning, kommunikationer och offentlig

förvaltning. Till en början behöver en ekonomisk utvärdering göras av föreslagna samverkanslösningar.

Samverkan mellan kommunerna Dorotea, Åsele och Vilhelmina,

De tre kommunerna har totalt ca 15 000 invånare. Kommunerna har tidigare påbörjat samverkan, men saknat möjligheter att anställa en gemensam projektledare. Med hjälp av stödet har en projektledare kunnat anställas. Kommunerna kommer att samverka under samlingsnamnet Södra Lappland.

Målet är inledningsvis att utveckla samverkan inom näringslivsarbete, ökad EU-kompetens, utbildning och avfalls/miljöarbete. Samverkan avses därefter utvecklas till att omfatta flera områden.

Slutsatser

Arbetsgruppen har inriktat sitt stöd till samverkande kommuner inom områden där relativt och i vissa fall mycket stora geografiska avstånd finns och till kommuner som "brottas" med befolkningsminskning. Några av kommunerna har ekonomiska svårigheter och samverkan ses i flera fall av kommunerna själva som en överlevnadsfråga.

En effekt som två av de ovanstående projekten fått, är att länsstyrelserna uppfattat det så positivt att regeringen bidragit med projektmedel att även de uppmärksammat angelägenhetsgraden av utökad samverkan mellan kommunerna och beslutat stödja projekten med bidrag. Det gäller för projekten Dorotea, Åsele och Vilhelmina i Västerbotten och Kraftfält Norr i Norrbotten.

Det kan även konstateras att i omställningsgruppens arbete har samverkansfrågorna uppmärksamrats och EuroFutures fick i oktober 2001 av Näringsminister Björn Rosengren, ett uppdrag

att göra ett program för att utveckla ett långsiktigt samarbete mellan kommunerna Härnösand, Kramfors och Sollefteå.

5 Samverkansprocessen i landets kommuner och landsting.

5.1 Svenska Kommunförbundet/ Landstingsförbundets inventering 2000¹.

Arbetsgruppen har funnit det intressant att återge något ur den inventering av samverkan som gjorts av Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet i februari 2000. I redovisningen görs en sammanställning av 645 olika samarbeten, samverkan och samverkansprojekt.

Förbunden uppdaterar för närvarande undersökningen.

Tabell 5-1 Totalt antal samverkansprojekt

Enbart kommuner	452
Enbart landsting	73
Kommun/er och landsting	127
Totalt	645

5.1.1 Samverkansområden

Undersökningen visar på en rad intressanta fakta:

- Samverkan mellan kommuner och kommuner, landsting och landsting samt mellan kommuner och landsting har ökat under den senare delen av 1990-talet.

¹ Svenska Kommunförbundet/Landstingsförbundet, Samverkan mellan kommuner och landsting, resultat av en inventering i februari 2000"

- Samverkan sker så gott som inom alla kommunernas, regionernas och landstingens verksamhetsområden.
- Samverkan sker i flertalet fall mellan aktörer dvs. mellan kommuner och landsting/regioner, inom ett län.
- Antalet kommunalförbund har fördubblats under en sjuårsperiod.
- Den största delen av samverkan bedrivs inom s k mindre reglerade former som projekt, nätverk och avtal.

Tabell 5-2 Procentuellt antal samverkansprojekt inom respektive verksamhetsområde.²

	Procent
Infrastruktur/kollektivtrafik	12 %
Kommunalteknisk verksamhet	7 %
Kultur och fritid	10 %
Miljö och hälsoskydd	8 %
Näringsliv	3 %
Samhällsplanering	2 %
Soc.tjänst/SkoBa/Arbetsmarknad	6 %
Utbildning och gymnasieskola	5 %
Turism och PR	5 %
Övergripande	14 %
Övrigt	28 %

Nivå/antal kommuner och landsting i varje samverkansprojekt

Inventeringen visar på att kommuner och landsting söker samverkan från fall till fall mycket flexibelt beroende på aktuell fråga. Landstingens och kommunernas geografiska läge och storlek verkar ha mycket liten betydelse för samverkan. Både

² Svenska Kommunförbundet/Landstingsförbundet, Samverkan mellan kommuner och landsting, resultat av en inventering i februari 2000

stora och små kommuner ingår i de redovisade samverkansgrupperna.

Samverkan sker i flertalet fall mellan aktörer, kommuner och landsting inom ett län. Vi kan även utläsa ett antal samarbeten där den geografiska närheten inte spelar någon roll. Dessa samarbeten har ofta uppkommit ur behovet att ha utbyte mellan kommuner/landsting som liknar varandra i något viktigt avseende. Ett exempel på sådan samverkan är *Föreningen Svenska Vattenkraftskommuner*, vilken är en intresseorganisation för Sveriges 45 vattenkraftskommuner.

Tabell 5-3 Antal samarbeten på respektive nivå

Del av län	370
Länstäckande	126
Länsöverskridande	95
Gräns överskridande	54
Totalt	645

Markus Gossas³ redovisar i en bearbetning av studien att "enligt SKs rapport är endast 15 procent av all kommunalsamverkan länsöverskridande, vilket kan ge intryck av att länsöverskridande samverkan är ovanlig. Samtidigt är det hela 81 procent av kommunerna (234st) som deltar i länsöverskridande samverkan, dvs. de flesta kommunerna." Gossas har även identifierat ett 40-tal av de samarbeten som redovisades i Svenska Kommunförbundets/Landstingsförbundets undersökning som sådana där rumslig utbredning inte hade geografiska samband. Det kan vara t.ex. olika typer av intresseföreningar etc.

5.1.2 Samverkansintensitet 2000⁴

I sin bearbetning av Svenska Kommunförbundets/Landstingsförbundets undersökning fokuserar Markus Gossas på primärkommuners samverkan. Det betyder att landstingens

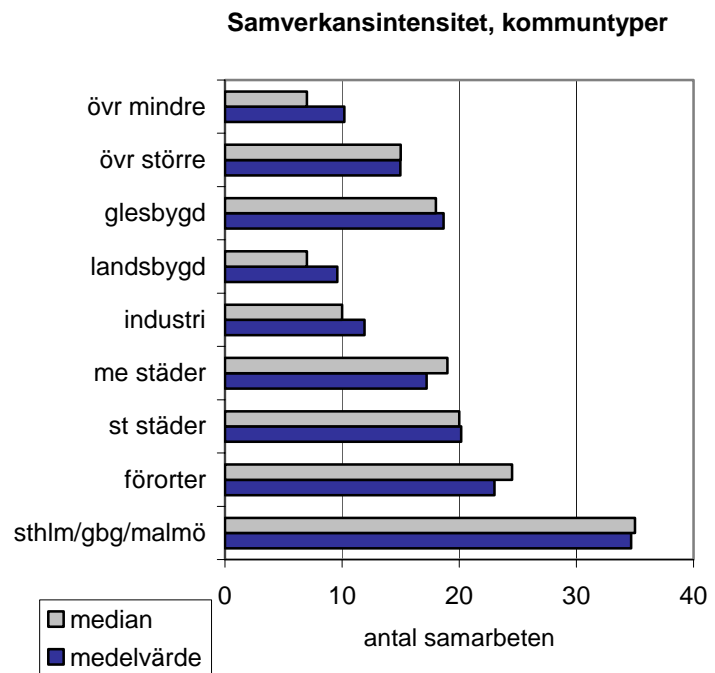
³ Interkommunal samverkan: en översikt Örebro Universitet uppsats 2001

⁴ Interkommunal samverkan: en översikt Örebro Universitet uppsats 2001

samverkan, där inte kommuner är involverade, exkluderas. Samverkan över nationsgränser berörs inte heller. En iakttagelse som Markus Gossas gör är de förhållanden som redovisas i nedanstående figur och som visar att det är de största städerna med förorter, medelstora städer och glesbygden som är mest samverkansintensiva. Lägst samverkan har landsbygdskommuner, industriorter och övriga orter (orter med mindre än 15 000 invånare och som inte klassificeras i andra grupper).

Samverkansintensiteten är i genomsnitt ca 15 samarbeten per kommun.

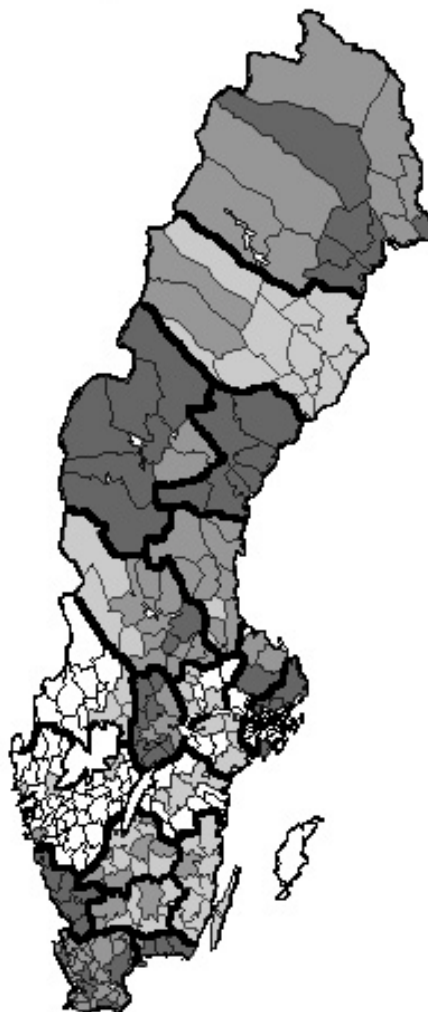
Figur 5-1 Samverkansintensitet, kommuntyper⁵



⁵ Interkommunal samverkan: en översikt Örebro Universitet uppsats 2001

Uppdelningen i kommuntyper är hämtad från variabeln Kommuntyp i Kfakta00, vilken baseras på variablerna folkmängd, läge, tätortsgrad, inv/km² och näringsstruktur, med uppgifter från kommunförbundet.

Figur 5-2 Samverkansintensitet i svenska kommuner 2000⁶



⁶ Interkommunal samverkan: en översikt Örebro Universitet uppsats 2001 Markus Gossas (bearbetad).

Kod	Samarbeten/kommun	Antal kommuner	kumulativ procent
<input type="checkbox"/>	0-6	76	26,4
<input type="checkbox"/>	7-13	65	49,0
<input type="checkbox"/>	14-22	78	76,0
<input type="checkbox"/>	23-54	69	100

Anm. På grund av vald undersökningsmetod finns regionala brister i underlaget, bl.a. vad gäller uppgifter om samverkan i Västra Götaland.

6 Samverkans framväxt

Samverkans förutsättningar har växlat över tiden. Vi kan konstatera att ett ökat intresse skett under den senaste tiden, speciellt från mitten av 1990-talet. Sannolikt kan denna ökning ha skett mot bakgrund av att många kommuner genom befolkningsminskningar m.m. insett behovet att samverka och därigenom också insett beroendet av varandra.

Regionförstoringen med ökad rörlighet kan ha lett till insikterna om att samverkan öppnar möjligheter för att på ett bättre sätt kunna utveckla närområdet och hävda regionens konkurrenskraft.

Motiven för kommuner att samverka är vanligtvis att vinna någon typ av fördel för den egna kommunen. Det kan ske på olika sätt och med olika motiv, som har exemplifierats i tidigare kapitel om tävlingen (kapitel 3).

Det finns flera drivkrafter som verkar för att gränsöverskridande samverkan kommer att fortsätta. Två av dessa är enligt Erik Westholm³ kommunernas försämrade ekonomi och det därav föranledda rationaliseringstrycket samt kommunernas ökade insatser för att stimulera tillväxt och utveckling. "Det framväxande nätverks/informationssamhället är gränsöverskridande till sin natur och bygger på relationer som korsar administrativa och organisatoriska barriärer".

Vad vi noterat är en samverkan som växt fram på kommunernas egna villkor och initiativ. Kommunernas egna ställningstaganden är grunden för den fortsatta utvecklingen av

³ Erik Westholm tidningen Framtider nr 1 2001 "På väg mot flexibla regioner?"

samverkan. I förlängningen kommer samspelet mellan kommuner sannolikt att leda till betydelsefulla förändringar som stärker utvecklingskraften i olika landsdelar i ett både nationellt och internationellt perspektiv.

7 Samverkans förutsättningar i den kommunala organisationen

7.1 Framgångsfaktorer

För att främja samverkan är det naturligtvis av värde att mer ingående veta vilka mekanismer som driver samverkan mellan kommuner, och vad som är framgångsfaktorer. Någon sådan aktuell bredare kartläggning och analys har gruppen inte kunnat ta del av, utan de erfarenheter som redovisas har hämtats från egna intryck, tävlingsbidragen, kontakter med kommuner som gruppen haft samt de erfarenheter som förmedlats via seminarierna och konferensen. Vi skall nedan återge något av seminarieinnehållet och därefter ge en bild av övriga erfarenheter arbetsgruppen tycker sig kunna urskilja som betydelsefulla.

Nedan presenteras korta referat som behandlats vid de regionala seminarierna och Kommungalan 2001.

7.1.1 Framgång för lokal tillväxt

Professor Carl Fredriksson, EuroFutures, behandlade under seminariet framgångsfaktorer för lokal tillväxt. Det finns vissa faktorer som gynnar tillväxt. Den första faktorn, som är unik för Stockholm, är varje huvudstadsregions styrka. I huvudstäderna fattas de centrala politiska besluten, hit koncentreras medierna och utlandsbevakningen, hit lokaliserar oftast de största företagens huvudkontor och här växer finanscentra upp.

Huvudstäderna blir kommunikationsnoder och här samlas merparten av det nationella kulturlivet. Detta är en självförstärkande cirkel.

Andra faktorer för tillväxt är dels storlek i termer av marknad och befolkning, något som fordras för utveckling av tjänster, service samt dels dynamik, som kan genereras av FoU-verksamhet och flexibilitet i samhället. Framför allt har detta gjorts synligt i Sverige genom de medelstora och stora universitetsstädernas tillväxt.

De mindre kommunerna däremot, kan inte konkurrera på samma villkor utan måste utnyttja olika former av smådriftsfördelar, skapa bra boende och en bra kommunal service. Genom att arbeta tillsammans kan flera små kommuner skapa den storlek som behövs för att generera tillväxt. Kommunerna måste arbeta med större och flexiblare arbetsmarknader. Det är den viktigaste frågan.

Kommunerna måste därutöver också visa uthållighet och bli mycket tydligare i sina prioriteringar. En stor satsning tar tid att genomföra. Som exempel beskrev professor Fredriksson utvecklingen av en högskola, som det ofta tar upp till en generation att utveckla för att den ska bli riktigt bra. Ytterligare en viktig faktor, som Fredriksson nämnde, är att skapa insikt om att det finns vissa strukturkrafter som man inte kan kämpa mot eller som det skulle kräva oerhörda summor att överbrygga. Sverige har det klimat det har - på gott och ont. Vissa råvaruförutsättningar, vissa forskningstraditioner och -kompetenser etc.

Slutligen underströk han att när det gäller såväl samverkan som olika andra insatser måste perspektivet sträcka sig utanför Sveriges gränser. Internationaliseringen av de kommunala aktiviteterna kommer att ske mycket tidigare än vi i gemen tror. Vissa kommuner är redan där.

7.1.2 Framgångsfaktorer i samverkansprocessen

Vid de regionala seminarierna gav marknadsdirektör Jan Sturesson och docent Jan-Inge Lind sin syn på framgångsrik samverkan.

De belyste vikten av att det i samverkansprocessen finns ett medvetet och prioriterat syfte, att det klart kan definieras till vilken eller vilka målgrupper man vänder sig, att man tydliggör vilka situationer som ska lösas eller vilka behov som ska tillgodoses och att man ska göra det i samverkan eller konkurrens med någon eller några.

Det finns behov av att man utför den dubbla strategiska analysen, dvs. såväl ser på hur omvärlden påverkar den egna situationen som att fundera över hur man själv påverkar omvärlden.

Goda exempel och förebilder finns att hämta från olika miljöer t ex, från norra Italien, Kista, Karlskrona eller Gnosjö, där finns det sociala kapitalet, som är ovärderligt liksom ett besjälat ledarskap.

Det som främst kännetecknar väl fungerande processer är

- Gränsöverskridande horisontella relationer
- Framtidsorienterade processer

Det blir med andra ord viktigt att identifiera strategiska nyckelpersoner som sluter sig samman i strategiska gränsöverskridande horisontella relationer, framtidsorienterade processer och visioner. Här är det väsentligt att man kan utnyttja de resurser man har och att förmågan finns att använda sig av händelser och tillfällen för att skapa något nytt.

Det blir viktigt att våga gå utanför personlig, organisatorisk och logisk "komfortzon," att våga "sticka ut."

Ett sätt att testa kreativiteten är att pröva "tvärtom idéer" - hitta nya kunskapskombinationer.

Ett enkelt sätt kan vara att vid vanliga sammanträden utnyttja "rumsdynamiken," göra det oväntade, kanske pröva en ny agenda, en ny mötesplats, föra in en ny kultur, kanske nya aktörer eller nya processer – och se vad som händer.

Något som förenar samverkande kommuner kan vara en unik och särskiljande gemensam identitet, gemensamma värderingar och livsstil liksom ett besjälad ledarskap. En annan viktig angelägenhet i samverkansprocessen är att kunna identifiera igångsättarna och de som "håller ut."

Det finns också förhållningssätt som föreläsarna varnade för och det är att göra som alla andra, att fastna i prestigeallianser dvs. att samverkan mest är en artig retorik, för egentligen finns en dold agenda. En annan fara är att fastna i bidragskulturen dvs. först se till finansieringsmöjligheterna och därefter formulera en handlingsplan.

7.2 Styr och ledningsfunktionens viktiga roll

Även om det finns många goda motiv till samverkan så skall den utformas i en organisation som består av människor med olika egna motiv och känslor.

Vi kan konstatera att när det gäller t ex tävlingsbidragen har i de allra flesta fall kommunledningen intagit en strategiskt ledande roll. Ledningsorganisationens viktiga roll kan knappast överskattas. Det är arbetsgruppens uppfattning att:

- Ledningen måste på ett tydligt och klart sätt ange visioner, mål och vilket det förväntade resultatet är. Ledningen måste också ha förståelse och insikt i det processinriktade arbetets förutsättningar och på ett bra sätt stödja processen.
- Ledningen måste tydligt visa att man delar värderingarna om samverkan. Ofta kan symbolhandlingar få en mycket stor betydelse. Flera studier finns⁴⁵, som redovisar styr- och ledningsfunktionens avgörande betydelse för t ex kommunens ekonomiska utveckling och arbetsgruppens

⁴ Arena för tillväxt varför har vissa kommuner en god ekonomi trots en minskande befolknings rapport nr 2-01. Författare Anders Haglund.

⁵ (Fi 1999:09).

uppfattning är att dessa erfarenheter kan överföras även till samverkansprocessen.

Bland tävlingsbidragen har vi flera tydliga exempel på goda förebilder där ledningen verkligen står upp för samverkanstanken och är besjälad av de resultat som den kan ge. Som exempel kan tas ON – samarbetet (mellan Oxelösund – Nyköping), där de båda kommunernas kommunstyrelseordförande öppet visar hur viktig samverkan är och uppmuntrar samverkan i organisationen

I samverkans förutsättningar ligger att den bygger på relationer mellan människor och för relationsskapande är tiden en viktig faktor. Förtroende, tillit, delaktighet och öppenhet är förutsättning liksom förmågan att vara tydlig. I samverkanssituationer gäller ett givande och tagande och då är också förmågan att sätta gränser viktig.

Som ett exempel kan nämnas det samarbete som sker i Nordvästra Skåne (NOSAM). Samverkan finns mellan tio kommuner, där Helsingborg med sina 118 000 invånare är klart dominerande. I samarbetstanken ligger att Helsingborg i kraft av sin storlek ska ta på sig rollen som stark och generös motor. Ofta hamnar funktioner, resurser och verksamheter hos den största kommunen i en region och samarbete förutsätter då att "den som är störst också är mycket generös."

Ibland har beskrivits att samverkansprocessen omgärdats av krångliga administrativa rutiner, som ofta tillskapats genom goda motiv, men för de som involveras kan ibland alltför krångliga regler göra att man ger upp. Att därför i förhand se över regelsystemet och försöka skapa enkla och klara administrativa rutiner är viktigt.

7.2.1 Vilka initierar och driver samverkan

Av tävlingsbidragen framgår att kommunledningen i de flesta fall är direkt drivande i samverkansprocessen. Det stämmer också överens med arbetsgruppens uppfattning att det ofta är kommunledningen/förvaltningsledningen som tar initiativ. Det kan vara såväl ordförande i styrelser eller nämnder, kommunchefer/förvaltningschefer eller andra "eldsjälar" i den kommunala organisationen som ser fördelarna i de resultat samverkan kan ge.

Som betecknande för hur samverkan sprider sig "som ringar på vattnet" kan uppgiften från tävlingsbidraget inom socialtjänsten mellan sju kommuner i nordvästra Stockholm tas, där det anges "att socialchefernas nätverk är basen för samverkan, som sedan utökats." Nätverk har bildats i olika grupper och yrkeskategorier, med utgångspunkten att: "när chefer samverkar ger det legitimitet till andra att göra detsamma". Här redovisas vikten av att det byggs relationer mellan människor, och att detta utgör den kanske viktigaste drivkraften för utveckling. Liknande erfarenheter kan dras från flesta bidragen.

7.2.2 Andra viktiga samhällsaktörer

Arbetsgruppens uppdrag har varit att främja samverkan mellan kommuner. Samtidigt kan konstateras att det både genom tävlingsbidragen och andra kontakter tydliggjorts hur vanligt det är att ytterligare samhällsaktörer kommer in i och intar en aktiv plats i samverkansprocessen. Det gäller t ex näringsliv, ideella föreningar högskola m.fl.

Universitet, högskolor och forskningsinstitutioner

Universitet, högskolor och forskningsinstitutioner är ofta nyckelaktörer i förändrings och utvecklingsarbete och en

närmare samverkan med kommunerna skulle många gånger gagna båda parter.

Idag bedrivs forskning om kommunernas verksamhet inom flera etablerade högskolor, forskningsinstitutioner och universitet. Många kommuner samarbetar också aktivt med dessa.

Dessutom finns minst ett 80-tal offentligt finansierade FoU-institutioner utanför högskolesystemet. Dessa finansieras av kommunala, landstingskommunala och statliga medel.

Samverkan mellan kommuner och högskolan har ofta oskarpa konturer. Med de stora förändringar som sker inom kommunerna bör goda skäl tala för att högskolan och kommunerna ska närma sig varandra.

8 Former för samverkan

Former för samverkan

Enligt Svenska Kommunförbundet/Landstingsförbundets inventering är den vanligaste förekommande formen för samverkan mellan kommuner den som sker i mindre reglerade former, dvs. projekt, avtal, nätverk m fler. Den näst vanligaste är den som förekommer i privaträttsliga konstellationer t ex aktiebolag, ideella och ekonomiska föreningar, stiftelser etc. medan den minst vanligt förekommande samverkansformen är den kommunalrättsliga dvs. kommunalförbund och gemensam nämnd.

Tabell 8-1 Former för samverkan.

Kommunalrättsliga; kommunalförbund och gemensam nämnd	69
Privaträttsliga, handelsbolag, ekonomisk förening, aktiebolag, stiftelse och ideell förening	194
Lösare former av samarbete, avtal, projekt och nätverk	322
Ej svar	60
Totalt	645

Källa: Svenska Kommunförbundet/Landstingsförbundets, Samverkan mellan kommuner och landsting resultat av en inventering februari 2000.

Former för kommunal samverkan beskrivs på ett informativt sätt i skriften "Kommunala samverkansformer", Hilborn/Riberdahl Svenska Kommunförbundet och Kommentus Förlag 2000. Den ger en översikt över vissa av de kommunala samverkansformerna: avtal, interkommunala företag, gemensam nämnd och kommunalförbund. Nedan kommenteras kortfattat några av dem.

Kommunalförbund

Möjligheten att samverka i kommunalförbund kom till 1919 och har varierat i intensitet över tiden. I och med kommunreformerna reducerades antalet och var i mitten av 1980-talet nere i 19 förbund. Antalet har därefter successivt ökat och var år 2000 uppe i 60. Därefter har ytterligare ett antal förbund tillkommit. Anledningen till ökningen är sannolikt dels kommunernas utökade uppgifter, dels den lagändring och förenkling av kommunalförbundets regler som gjordes 1998 samt att reglerna då även fördes in i kommunallagen (1999:900). Kommunalförbund kan bildas av kommuner och landsting.

Kommunalförbund kan användas för praktiskt taget vilken kommunal verksamhet som helst där kommuner samverkar och används oftast för vissa väl avgränsade uppgifter som definieras i en förbundsordning. Kommunalförbundet övertar uppgifterna från sina medlemmar och bildar en självständig offentligrättslig juridisk person.

Kommunalförbundet organiserar sig antingen med förbundsstyrelse eller med en förbundsledning.

Tabell 8-2 Antalet kommunalförbund 2000 fördelar sig efter verksamheter enligt följande

Räddningstjänst	20
Utbildning på gymnasienivå	11
Högre utbildning	4
Vatten och avlopp	5
Vård och behandling	5
Flera ändamål	5
Länstrafik	1
Kultur (musik och teater)	2
Kultur (bibliotek inom ADB)	1
Upphandling	2
Övrigt	
- Av-media	
- Kanslifunktion	4
- Fastighetsförvaltning	
Summa	60

Källa: Kommunala samverkansformer Hilborn/Riberdahl Svenska Kommunförbundet och Kommentus Förlag 2000..

Interkommunala avtal

Den svenska kommunallagen saknar särskilda regler om interkommunala avtal som samverkansform. Kompetensreglerna måste därför bedömas i första hand utifrån bestämmelserna i 2 kap 1§ kommunallagen om kommunernas allmänna befogenheter.

Gemensam nämnd

Samverkan kan enligt lagändring 1997 bedrivas genom gemensam nämnd för alla verksamheter utom civilförsvaret. Den gemensamma nämnden är inte en självständig juridisk person utan ingår i en av de samverkande kommunernas eller

landstingens organisation. En gemensam nämnd anses svara mot ett behov att kunna samverka över kommungränserna i ett offentligrättsligt organ i vilket alla samverkande parter behåller ett reellt politiskt inflytande över den verksamhet som nämnden bedriver. I Sverige finns enligt uppgift nio gemensamma nämnder.

9 Hinder för samverkan

Enligt uppdraget skall arbetsgruppen rapportera om de rättsliga hinder som framkommit. Arbetsgruppen vill här redovisa såväl rättsliga som andra hinder, som påtalats.

De senare är framförallt av såväl psykologisk/social som administrativ natur.

9.1 Rättsliga hinder

I föregående kapitel beskrevs olika former som kommuner kan samverka inom. De två kommunalrättsliga formerna, kommunalförbund och gemensam nämnd togs upp i detta sammanhang. Både när det gäller samverkan i gemensam nämnd och i kommunalförbund är det fråga om samverkan på den politiska nivån. Beslutsfattandet sker således genom ett gemensamt beslutsorgan där förtroendevalda från samverkande kommuner är representerade.

Om samverkan sker i nämnda former är det inga problem för kommunerna att t ex upphandla tjänster från kommunalförbundet eller för den gemensamma nämnden att fullgöra sina uppdrag för de ingående kommunerna. Det är inte heller något problem, bortsett från begränsningarna i 6 kap. 34 § kommunallagen för den gemensamma nämnden eller kommunalförbundet att delegera till nämndens/kommunalförbundets tjänstemän.

En annan vanlig form för samverkan mellan kommuner, är genom samverkansavtal. Denna form av samverkan kan ofta vara

början på en djupare samverkan. Här saknas dock det gemensamma beslutande organet. Enligt Svenska Kommunförbundet vill många kommuner gärna samverka eller utveckla redan påbörjad samverkan. En förutsättning är dock att samverkan endast sker på förvaltningsnivå och inte på den politiska nivån.

En tänkt fördjupad samverkan uteblir därför ofta eftersom kommunerna inte vill samverka på den politiska nivån. Ett problem som uppstår vid samverkan genom samverkansavtal är att det som huvudregel inte går att delegera beslutanderätt till tjänstemän i annan kommun än där vederbörande är anställd. I vissa fall finns det specialreglering, t.ex. miljöbalkens bestämmelser, men i de allra flesta fall är delegationsregeln i 6 kap 33 § kommunallagen tillämplig.

Ett annat problem, som vissa kommuner upplever som försvårande i samverkanssituationer är de regler som gäller för den kommunala kompetensen i kombination med lagen om offentlig upphandling. Som ett hypotetiskt exempel kan tas att en kommun har ett redan byggt, men p.g.a. minskande elevantal etc. överdimensionerat storkök, som mycket väl skulle kunna producera och tillgodose även en grannkommuns behov av lunchportioner. Resultatet skulle bli, att båda kommunerna skulle kunna tjäna på arrangemanget eftersom de fasta kostnaderna skulle slås ut på ett större antal portioner, och portionspriset skulle komma att sjunka. Då uppstår problemet att en kommun enligt de kommunala kompetensreglerna inte får driva en väsentligt större verksamhet än vad som behövs för den egna kommunens behov. Den upphandlande kommunen måste för sin del, enligt lagen om offentlig upphandling, upphandla lunchportionerna.

Likartad typ av osäkerhet gäller den vanliga formen av samverkan, där t.ex. två kommuner har visst behov av en specialkompetens, men anser att det är ett behov som bäst skulle tillgodoses genom att man "delar" på en tjänst. På grund av arbetsrättsliga förhållanden m.m. är det i sådana situationer vanligt att en kommun anställer och är huvudman för

befattningshavaren, och genom avtal säljer del av tjänsten till en annan kommun. Lagen (1992:1528) om offentlig upphandling är då i princip tillämplig,” men det kan aldrig ha varit lagens syfte att omfatta sådana avtal som i realiteten handlar om interkommunal samverkan. Här finns ingen marknad och det enda intressanta alternativet är samverkan med grannkommunen.⁶”

När det gäller frågan om upphandling kan nämnas att i Upphandlingskommitténs slutbetänkande SOU 2001:31 Mera värde för pengarna föreslås att det under vissa förutsättningar skall öppnas möjlighet för en eller flera kommuner eller landsting att köpa och sälja till eller från helägda eller samägda (interkommunala) företag utan upphandlingsförfarande. Förutsättningarna är att företaget endast får ägas av kommuner eller landsting, att företaget är en upphandlande enhet och att kommunen eller landstinget kan visa att en anskaffning utan upphandlingsförfarande är motiverad av att det finns uppenbara samordningsfördelar mellan kommunen eller landstinget och det kommunala eller interkommunala företaget.

Betänkandet bereds för närvarande av Finansdepartementet.

9.2 Psykologiska och sociala hinder

Som tidigare antytts så upplevs ofta de största hindren för samverkan ligga på det personliga planet och i samspelet mellan människor.

Dessa orsaker är naturligtvis svåra att komma till rätta med, men arbetsgruppens uppfattning är att med ökad kunskap, bra ledningsstruktur med tydliga mål och öppenhet kan attitydförändringar nås. Utbildning och nätverksskapande utgör här viktiga förändringsskapande faktorer.

⁶ Kommunala samverkansformer Hilborn/Riberdahl Svenska Kommunförbundet och Kommentus Förlag 2000.

9.3 Administrativa hinder

Som tidigare nämnts sker samverkan ofta över läns- eller nationsgränser. För närvarande pågår ett arbete där det gränsöverskridande samarbetet utreds (Ju2001:05). Men även inom landet upplevs ibland hinder vid länsöverskridande samverkan.

Vi har tidigare visat att läns- och gränsöverskridande samverkan är en vanlig förekomst.

Sannolikt kommer dessa typer av samverkan att bli allt vanligare i framtiden och när flera kommuner idag ser samverkan som ett framgångsrikt sätt att nå positiva effekter sammanhänger det till stor del med att man upplever samverkan som funktionell, och då är den ofta också flexibel till sin natur.

Framgångsrik samverkan bygger på att samverkan sker mellan parter som kan tillgodose varandras behov och det sammanfaller inte alltid med de administrativa gränsdragningarna.

10 Statligt bidrag för samverkan som en åtgärd för att stärka kommuner och landsting med befolkningsminskning

Arbetsgruppen kan konstatera att frågan om behovet och värdet av kommunal samverkan redan uppmärksammats såväl i Budgetpropositionen för 2002 som i regeringens regionalpolitiska proposition En politik för tillväxt och livskraft i hela landet (prop. 2001/2002:4).

I budgetpropositionen för 2002 bedömer regeringen att högst 25 miljoner kronor från anslaget Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting, behöver användas under 2002 för att initiera samverkansprojekt mellan kommuner och mellan landsting. Regeringen hänvisar här till arbetsgruppens uppgift att bl.a. initiera och stödja samverkansprojekt mellan kommuner och att det är angeläget att stöd kan lämnas till samverkansprojekt även efter att arbetsgruppen har avslutat sitt arbete hösten 2001. Vidare sägs att samverkan kan vara en möjlighet att upprätthålla en fullgod service för vissa kommuner och landsting med befolkningsminskning och andra strukturella problem.

I den regionalpolitiska propositionen föreslås att det för kommuner med kraftig befolkningsminskning införs ett särskilt statsbidrag för åren 2003 och 2004 med 200 miljoner kronor per år. Detta bidrag skall enligt förslaget fördelas efter två olika grunder. En del av bidraget på 50 miljoner kronor per år lämnas efter ansökan och syftar till att främja samverkan mellan kommuner och mellan landsting.

De skäl som regeringen anför är att strukturella förändringar och nya demografiska förutsättningar kommer att ställa stora krav på enskilda kommuner och landsting. Befolknings-

minskningen medför att de mindre kommunerna kan få allt svårare att fullgöra sina offentliga åtaganden inom bl.a. vård, omsorg och utbildning. Syftet med regeringens förslag är att främja åtgärder som underlättar erforderliga omställningar eller skapar förutsättningar för en bättre utveckling i de kommuner och landsting som har kraftig befolkningsminskning.

Regeringen konstaterar bl.a. att flertalet kommuner redan idag är engagerade i någon form av samverkan med någon annan kommun. Det bidrag som regeringen föreslår i den regionalpolitiska propositionen möjliggör att dessa samverkansprojekt kan vidareutvecklas.

För att kunna erhålla medel från denna del av statsbidraget skall åtgärderna ha en inriktning mot ett eller flera av följande prioriterade område:

- samverkan inom vård, omsorg och utbildning,
- samverkan inom funktionella områden som t.ex. räddningstjänst, biblioteksverksamhet, IT-infrastruktur etc.,
- samverkan med syfte att utveckla näringslivet.

Bidrag kan lämnas för del av kostnader för projektledning, utredningar eller för vidareutbildning av personal som berörs av en omstrukturering. Regeringen kommer under hösten 2001 att utforma principerna för bidragets fördelning och administration.

Den andra delen av bidraget, totalt 150 miljoner kronor per år, fördelas till kommuner med kraftig befolkningsminskning. Fördelningen sker efter generella principer där ersättning lämnas med ett enhetligt belopp per invånare för varje procent befolkningsminskning utöver fem procent under den senaste tioårsperioden.

11 Arbetsgruppens förslag

Arbetsgruppen har med utgångspunkt från uppdraget kunnat identifiera olika områden, typer och former för samverkan som kommuner själva initierat.

Motivet för samverkan har varit att skapa ökad attraktivitet, utveckling och tillväxt samt en sund ekonomi.

Det är tillfredsställande att notera att regeringen beslutat föreslå att under åren 2002 – 2004 tillskjuta medel för att stödja utvecklingen av kommunernas samverkan.

Arbetsgruppen är av den uppfattningen att de uppgifter som läggs till grund för arbetsgruppens uppdrag bör vara framträdande utgångspunkter för stödets inriktning. Den process som nu kommit igång bör förstärkas.

Arbetsgruppen vill därutöver framhålla betydelsen av att regeringen närmare prövar möjligheterna

- att medverka till att ett forum inrättas för utveckling av samverkansfrågor och med uppgift att sprida information, skapa dialog och en kunskapsbank om goda exempel och förebilder,
- att ett forsknings- och utvecklingsprogram initieras för att följa och utvärdera kommunernas pågående förändringsprocesser bl.a. för kommunal samverkan,
- att skapa ekonomiska möjligheter för de kommuner som själva så begär att sammanföras samt
- att göra en översyn av de rättsliga hinder som arbetsgruppen påtalat.

Arbetsgrupp för samverkan mellan kommuner

1 bilaga

Regeringen beslutar att det inom regeringskansliet skall tillsättas en arbetsgrupp som skall:

- föra ut kunskap om de former och möjligheter som kommuner kan samverka inom,
- sprida information och erfarenheter från samverkan som bedrivs eller har bedrivits för att därigenom främja samverkan,

- initiera och stödja samverkansprojekt inom olika verksamheter och
- vid behov rapportera eventuella rättsliga hinder mot samverkan som kan framkomma under arbetets gång.

En närmare beskrivning av uppdraget anges i bilagan.

Arbetsgruppen skall redovisa resultatet av sitt arbete till regeringen senast den 2 november 2001.

Arbetsgruppen skall bestå av företrädare för Finansdepartementet, Justitiedepartementet, Svenska Kommunförbundet och kommuner. Regeringen uppdrar åt det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden om kommunal ekonomi att efter samråd med det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden om kommunal lagstiftning utse ledamöterna i gruppen.

Kostnaderna skall belasta det under utgiftsområde 25 uppförda anslaget A2 Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting anslagsposten 5.

Utdrag till
Statsrådsberedningen
Utbildningsdepartementet
Socialdepartementet
Justitiedepartementet, K
Svenska Kommunförbundet
Budgetavdelningen, Fi

Samverkan mellan kommuner

Behovet av samverkan

Vissa kommuner i landet har en liten folkmängd, vilket i vissa fall förstärks ytterligare av befolkningsminskning på grund av utflyttning. Det finns sannolikt en nedre gräns för hur liten en kommun kan vara för att det skall finnas förutsättningar för att bedriva kommunal verksamhet till en standard och en kostnad som är rimlig i ett nationellt perspektiv. Kommundelegationen, som i juni lämnade sin slutrapport om stöd till ekonomiskt ansträngda kommuner och landsting, konstaterar i sin rapport att de kommuner som varit aktuella överlag var små och medelstora befolkningsmässigt, låg i norra eller inre delen av landet och utanför de s.k. tillväxtregionerna och överlag hade en skattesats som låg över genomsnittet. De kommuner som sökt stöd hos Kommundelegationen är i allmänhet mycket små, av 59 kommuner är det 50 som har en befolkning understigande 20 000 invånare.

Samverkan mellan kommuner bör kunna öka då regioner med vissa förutsättningar söker konkurrensfördelar gentemot andra regioner. Samtidigt pekar Kommundelegationen på att det idag i vissa regioner finns tendenser att man konkurrerar om medborgare och företag på olika sätt som kan få negativa konsekvenser för den kommunala ekonomin. I tillväxtregioner förekommer det t.ex. att kommunerna konkurrerar med låga skatter och taxor. I glesbygdsregioner, med stora avstånd och avsaknad av någon gemensam arbetsmarknad förekommer konkurrens i form av olika typer av stimulanser för

näringslivet, vilket kan leda till ekonomiska påfrestningar för berörda kommuner.

Under de kommande åren kommer främst demografiska förändringar i form av ökande andel äldre leda till ökade behov av kommunal service. Därtill kommer ökande pensionsutbetalningar i och med att det förhållandevis stora antalet anställda som är födda på 1940-talet uppnår pensionsålder. För att främst små kommuner även fortsättningsvis skall kunna erbjuda en fullgod kommunal service samtidigt som balanskravet efterlevs torde de effektivitetsvinster som t.ex. samverkan kan erbjuda vara av stor vikt. Genom samverkan kan kommuner även ta del av andras erfarenhet och kunskaper.

Samverkan som bedrivs idag

Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet genomförde våren 2000 en kartläggning av samverkan i kommuner, landsting och regioner. Resultatet av kartläggningen visar bl.a. att samverkan har ökat under senare delen av 1990-talet. Vidare framkom att samverkan sker i såväl reglerade former, t.ex. aktiebolag, som i mer oreglerade former, t.ex. projekt och nätverk. Förutom aktiebolag tycks en ökning ha skett av de flesta övriga former för samverkan. Man räknar med att det bedrivs ca 855 samverkansprojekt i någon form ute i landet.

Hinder för samverkan

Kommunal verksamhet är sedan länge omgärdad av rättsliga grundprinciper, av vilka de flesta har vuxit fram genom rättspraxis. Efter hand har några av dem kommit att

lagfästas, framförallt i kommunallagen. Syftet med principerna är att ange gränserna för den kommunalrättsliga kompetensen. Utöver de rättsliga hindren finns även inslag av konkurrens mellan kommuner om var företag skall etablera sig eller var personer skall välja att bo, vilket också kan utgöra ett hinder mot samverkan.

I det fall det under arbetets gång framkommer behov av att undanröja ett rättsligt hinder mot samverkan, skall arbetsgruppen beskriva detta i sin rapport till regeringen.

Uppdraget

För att stimulera samverkan mellan kommuner bör goda exempel belysas och spridas. Det är även viktigt att genom olika informationsinsatser sprida kunskap om de former genom vilka kommunerna kan samverka. Vidare bör samverkan stimuleras genom initierande av samverkansprojekt.

För att nå ut till samtliga kommuner bör regionala seminarier anordnas, där kommuner med erfarenhet av samverkan deltar. I samband med dessa skulle även information kunna föras ut om att arbetsgruppen kan medverka till att initiera projekt, där kommuner börjar samverka inom någon verksamhet.

En arbetsgrupp tillsätts för att:

- föra ut kunskap om de former och möjligheter som finns för kommuner att samverka inom,

- sprida information och erfarenheter från samverkan som bedrivs eller har bedrivits för att därigenom främja samverkan,
- initiera och stödja samverkansprojekt inom olika verksamheter och
- rapportera eventuellt behov, som framkommer under arbetets gång, av att undanröja rättsligt hinder mot samverkan.

Redovisning av uppdraget

Arbetsgruppen skall redovisa resultatet av sitt arbete till regeringen senast den 2 november 2001.