

Kommunal avtalssamverkan

Behövs ökade möjligheter?



MISSIV

DATUM
2016-10-19
ERT DATUM
2016-02-04

DIARIENR
2016/32-5
ER BETECKNING
Fi2016/00372/SFÖ
(delvis)

Regeringen
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Kommunal samverkan

Regeringen gav den 4 februari 2016 Statskontoret i uppdrag att kartlägga, analysera och i vissa delar lämna förslag avseende statens styrning av statlig respektive kommunal verksamhet. Uppdraget består av sju deluppdrag.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Kommunal avtalssamverkan – behövs ökade möjligheter?* (2016:23) som redovisning av deluppdraget att analysera behovet av ytterligare möjligheter till avtalssamverkan inom kommunsektorn.

Generaldirektör Ingvar Mattson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Marie Uhrwing och utredare Svante Eriksson, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Ingvar Mattson

Svante Eriksson

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Uppdrag och genomförande	13
1.1	Uppdrag om statlig styrning av offentlig sektor	13
1.2	Deluppdrag om kommunal samverkan	13
1.3	Utredningens inriktning och avgränsningar	14
1.4	Genomförande	16
1.5	Rapportens disposition	18
2	Beskrivning av kommunal samverkan	19
2.1	Motiv för kommunal samverkan	19
2.2	Andra samverkansformer än avtal	21
2.3	Avtalssamverkan	24
2.4	Tidigare överväganden om generell rätt	29
2.5	Förekomst av kommunal samverkan	31
3	Statskontorets enkätundersökning	33
3.1	Eventuella problem	33
3.2	Kommunernas syn på behov av ytterligare områden för avtalssamverkan	40
4	Statskontorets överväganden	45
4.1	Motiv för ytterligare möjligheter till avtalssamverkan	45
4.2	Olika slags hinder förekommer	47
4.3	Statskontorets förslag	48
	Referenser	55
Bilaga		
Regeringsuppdraget		57

Sammanfattning

Statskontoret har på regeringens uppdrag analyserat behovet av ytterligare möjligheter till avtalssamverkan inom kommunsektorn. Uppdraget är avgränsat till samverkan som sker genom att kommuner ingår formella avtal med varandra. Vi bedömer att det finns skäl för regering och riksdag att vidta åtgärder för att utveckla möjligheterna till kommunal avtalssamverkan. Med hjälp av en webbenkät riktad till landets samtliga kommuner har vi identifierat verksamhetsområden där ytterligare möjligheter till avtalssamverkan sannolikt skulle vara till nytta. I rapporten lyfter vi fram några områden där vi ser skäl för regeringen att initiera fördjupade analyser och vilka typer av frågor som då bör belysas.

Det uppdrag som redovisas här är en av sju delar i ett större uppdrag från regeringen till Statskontoret om statlig styrning av offentlig sektor.

Avtalssamverkan är bara en av flera tänkbara samverkansformer

Det finns en lång tradition av kommunal samverkan i olika omfattning och i olika former, såväl offentlighetsrättsliga som privaträttsliga. För de offentlighetsrättsliga samverkansformerna kommunalförbund och gemensam nämnd finns regler i kommunallagen. Däremot saknas uttryckliga regler om samverkan som sker genom att kommuner ingår avtal med varandra.

Kompetensenligheten av avtalssamverkan bedöms i stället utifrån kommunallagens allmänna kompetensregel. Om det i lag har angetts att en särskild uppgift ska handhas av kommunens egna organ får uppgiften dock inte överlåtas genom avtal till en annan kommun utan särskilt lagstöd. Sådant lagstöd finns i speciallagstiftning på flera områden. För arbetsuppgifter som ligger inom kommuners frivilliga område är avtalssamverkan däremot i princip möjlig, men måste ske med beaktande av bland annat allmänna kommunrättsliga principer och upphandlingslagstiftningen.

Det är mycket vanligt att kommuner samverkar och det sker inom en rad verksamhetsområden. Vilken samverkansform som väljs påverkas bland

annat av vilken verksamhet det handlar om. Det är dock inte givet att samverkan inom ett visst område automatiskt behöver ske genom en viss samverkansform. Till exempel kan samverkan om myndighetsutövning ske i olika former, främst kommunalförbund, gemensam nämnd eller avtal om särskilt lagstöd finns. Det finns också många exempel på verksamhetsområden där olika kommuner har valt olika former för samverkan.

Det finns många slags hinder mot avtalssamverkan

En utgångspunkt för uppdraget har varit att identifiera verksamhetsområden där det i dag saknas särskilt lagstöd för att bedriva interkommunal avtalssamverkan och där införandet av en sådan rätt vore särskilt värdefull. Vår enkät bland landets kommuner visar också att avsaknad av särskilt lagstöd på enskilda områden är ett viktigt hinder mot avtalssamverkan.

Hinder mot avtalssamverkan kan dock vara av olika slag – det visar både vår enkät och tidigare studier. Att en tilltänkt avtalssamverkan inte blir av tycks ofta bero mer på generella svårigheter kring samverkan mellan kommuner, än just avsaknad av särskilt lagstöd. Det kan bland annat handla om att kommunen inte lyckas nå en överenskommelse med den tilltänkta samverkanspartnern, att det finns politiska invändningar i den egna kommunen, att samverkansorganisationen bedöms bli för krånglig, att en nyttobedömning visar på för liten ekonomisk eller annan nytta eller för stora kostnader eller att det finns motstånd från personal. Det kan också finnas andra typer av juridiska hinder, till exempel kan upphandlingslagstiftningen förhindra en tilltänkt samverkan.

Det finns skäl att förbättra möjligheterna till avtalssamverkan

Avtalssamverkan kan i vissa situationer vara en mer ändamålsenlig samverkansform än kommunalförbund och gemensam nämnd, framför allt eftersom avtalssamverkan medför ett mindre ingrepp i berörda kommuners styrning och organisation. I vår enkät har också ett flertal kommuner framfört att avtalssamverkan är enklare och smidigare än kommunalförbund och gemensam nämnd. Avtalssamverkan kan därför till exempel vara att föredra på områden som inte är så politiskt känsliga och där politikerna inte behöver vara så aktivt engagerade. Ett annat fall är situationer där parterna är mer osäkra på om samverkan bör bedrivas

långsiktigt och därför i ett initialskede vill pröva samverkans förutsättningar.

Mot denna bakgrund anser Statskontoret att det finns skäl för regering och riksdag att verka för förbättrade möjligheter till avtalssamverkan.

Specialisttjänster, administration och IT bör i första hand analyseras vidare

Vi har inte haft möjlighet att driva analysen så långt att vi kan lämna preciserade förslag på inom vilka områden det bör införas ytterligare möjligheter till avtalssamverkan. Vår ambition har i stället varit att identifiera verksamhetsområden där det framstår som angeläget att fortsatt analysera förutsättningarna för detta. Innan regering och riksdag kan besluta att eventuellt införa ytterligare möjligheter till avtalssamverkan på berörda områden måste dock djupgående analyser göras av såväl juridiska som andra förutsättningar.

I vår enkät har kommunerna totalt sett angett ett stort antal olika verksamhetsområden och arbetsuppgifter där man bedömer att ytterligare möjligheter till avtalssamverkan skulle innebära stor nytta. Några områden nämndes dock särskilt ofta, främst önskemål om förbättrade möjligheter att avtalssamverka avseende:

- olika typer av specialisttjänster inom områden där kommunen har myndighetsutövande uppgifter eller i andra fall
- gemensam administration
- IT och digitalisering.

Även vissa andra områden nämndes av förhållandevis många kommuner i enkäten, främst socialområdet, hälso- och sjukvård samt skola och utbildning.

Om regering och riksdag vill öka möjligheterna till kommunal avtalssamverkan menar vi att det i ett första steg finns skäl att främst fokusera på de ovan nämnda områdena.

Olika frågor behöver analyseras på olika områden

Ett flertal av de områden som nämns ovan tillhör kommunernas obligatoriska uppgifter och för många av dem har det också sedan tidigare

införts en rätt till avtalssamverkan i speciallagstiftning. Vissa av de nämnda uppgifterna tillhör däremot kommunernas frivilliga område. I ett fortsatt utredningsarbete om möjligheter till ökad kommunal avtalssamverkan behöver därför olika typer av frågor analyseras.

När det gäller uppgifter inom *det obligatoriska området* finns det skäl att bland annat analysera följande frågeställningar.

1. Analys av områden där det finns lagstöd i dag, men som av kommuner ändå lyfts fram som problem.
 - a) Vad i dagens reglering är det som kommuner ser som otillräckligt?
 - b) Är det möjligt och lämpligt att ändra reglerna i syfte att eliminera de problem som kommunerna upplever?
2. Kartläggning av eventuella konsekvensfall på andra områden.
 - a) Finns det bland kommunernas obligatoriska uppgifter sådana där lagstöd i dag saknas för avtalssamverkan, men som till sin karaktär liknar de uppgifter där en rätt till avtalssamverkan har införts?
 - b) Kan och bör en rätt till avtalssamverkan i sådana fall införas på dessa områden?

Beträffande uppgifter inom *det frivilliga området* kan det finnas skäl att analysera om åtgärder bör vidtas för att underlätta kommuners möjlighet till avtalssamverkan avseende frivilliga uppgifter.

Vad gäller områdena administrativa tjänster och system samt digitala tjänster bör samtidigt påpekas att det för närvarande pågår en utredning om möjligheterna till avtalssamverkan för kommuner och landsting. Regeringen gav i juni i år i uppdrag till Upphandlingsmyndigheten att analysera detta, vilket ska redovisas i mars 2017.

Bör en generell rätt införas?

Statskontorets uppdrag handlar uttryckligen *inte* om att överväga införandet av en generell rätt till interkommunal avtalssamverkan. Vi har vi därför inte närmare studerat denna möjlighet i utredningen.

Frågan om en generell rätt har dock tagits upp i ett flertal sammanhang genom åren. I vår utredning har också en generell rätt efterfrågats både av SKL och av många kommuner i vår enkät. Mot denna bakgrund är vår allmänna bedömning att en generell rätt till avtalssamverkan skulle ha positiva effekter för kommuner och landsting.

Vi ser därför skäl för regeringen att på nytt låta analysera frågan om det vore möjligt och lämpligt att införa en generell rätt till interkommunal avtalssamverkan. Åtminstone bör det på nytt prövas, vilket framfördes som en idé i SOU 2012:30, om det i kommunallagen bör införas en generell regel som tillåter avtalssamverkan och extern delegation mellan olika kommuner och landsting i ärenden som avser myndighetsutövning.

Andra åtgärder kan behövas

Om regeringen vill stimulera kommunal avtalssamverkan eller kommunal samverkan i andra former räcker det kanske inte med lagändringar. Vår undersökning tyder på att det även kan behövas riktade *informations- och stimulansinsatser* på enskilda verksamhetsområden. Vidare skulle ett alternativ till att kommuner samverkar om sin administration möjligen kunna vara att etablera en institution som kan svara för en *samlad hantering av administrationen för ett större antal eller samtliga kommuner*. Vi har inte närmare studerat vilka förutsättningar som finns för en sådan lösning, men menar att det kan finnas skäl för regeringen att låta undersöka detta.

1 Uppdrag och genomförande

1.1 Uppdrag om statlig styrning av offentlig sektor

Regeringen beslutade den 4 februari 2016 om ett uppdrag till Statskontoret om statlig styrning av offentlig sektor.¹ Uppdraget består av sju deluppdrag.

Uppdraget till Statskontoret ska ses mot bakgrund av att regeringen har initierat ett arbete med att utveckla styrning och uppföljning av offentlig sektor. Sverige har en offentlig förvaltning som i väsentliga delar fungerar väl. För att upprätthålla det, samtidigt som omvärlden förändras, krävs ett kontinuerligt utvecklingsarbete. Regeringen menar att det behövs utvecklade former för styrning och uppföljning som balanserar behovet av kontroll med förtroende för medarbetarnas verksamhetsnära kunskap och erfarenhet. Detaljstyrningen ska minska för att ge större utrymme för en mer strategisk styrning som kännetecknas av tillit och förtroende. För kommuner och landsting finns det vidare stora skillnader mellan dem vad gäller kapaciteten och förmågan att hantera den statliga styrningen. Det beror bland annat på befolkningens storlek och sammansättning.

1.2 Deluppdrag om kommunal samverkan

I denna rapport redovisar Statskontoret deluppdraget Kommunal samverkan. Enligt uppdraget ska Statskontoret, i dialog med enskilda kommuner, analysera behovet av ytterligare möjligheter till avtalssamverkan inom kommunsektorn.

Enligt uppdraget ska Statskontoret löpande informera Regeringskansliet (Finansdepartementet) om arbetets fortskridande. Statskontoret ska

¹ Regeringsbeslut 2016-02-04 (Fi III:2) *Uppdrag till Statskontoret om statlig styrning av offentlig sektor.*

under arbetets gång även inhämta synpunkter från och föra en dialog med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).

Uppdraget ska redovisas till regeringen (Finansdepartementet) senast den 31 oktober 2016.

Bakgrund

En möjlighet för kommunerna att möta sina utmaningar är genom interkommunal samverkan. Det finns också en lång tradition av kommunal samverkan i olika omfattning och form. Samverkan mellan kommuner kan ske i formaliserade former, såsom genom kommunalförbund och gemensamma nämnder, men även till viss del genom avtalssamverkan.

I uppdraget till Statskontoret anger regeringen att det behöver analyseras inom vilka områden ytterligare möjligheter till avtalssamverkan skulle innebära störst nytta för kommuner och landsting.

1.3 Utredningens inriktning och avgränsningar

I kommunallagen (1991:900) finns regler för samverkansformerna kommunalförbund och gemensam nämnd. Lagen saknar däremot uttryckliga regler om samverkan som sker genom att kommuner ingår avtal med varandra. Kompetensenligheten av avtalssamverkan får därför bedömas utifrån kommunallagens allmänna kompetensregel.

Om det i lag har angetts att en särskild uppgift ska handhas av kommunens egna organ får uppgiften inte överlåtas genom avtal till en annan kommun utan särskilt lagstöd. I speciallagstiftningen finns det också på flera områden särskilt lagstöd för avtalssamverkan som ligger utanför den allmänna kompetensen. Sådant lagstöd krävs till exempel när det gäller samverkan kring uppgifter som innefattar myndighetsutövning. Genom särskilt lagstöd i speciallag har kommuner fått möjlighet att samverka i avtalsform inom olika områden, till exempel socialtjänst, stöd och service till vissa funktionshindrade, skola, skolhälsovård, tillsyn, räddningstjänst, parkeringsövervakning och plan- och byggområdet.

Statskontorets uppdrag är alltså att analysera inom vilka områden ytterligare möjligheter till avtalssamverkan skulle innebära störst nytta för kommuner och landsting. I princip handlar det därmed främst om att identifiera verksamhetsområden där det i dag saknas särskilt lagstöd för att bedriva interkommunal avtalssamverkan och där införandet av en sådan rätt vore särskilt värdefull. Avsaknad av särskilt lagstöd kan i detta fall innebära både att detta helt saknas i dag och att det lagstöd som finns är av otillräcklig omfattning.

Avgränsningar

Efter våra initiala diskussioner med uppdragsgivaren bedömde vi att följande utgångspunkter och avgränsningar bör gälla för utredningen:

- Uppdraget handlar endast om avtalssamverkan och inte om någon annan form av kommunal samverkan. Uppdraget handlar om formella interkommunala avtal och tar alltså inte upp mer informella överenskommelser om samarbete (exempelvis kommungemensamma projekt eller samrådsgrupper).
- Uppdraget handlar i första hand om att försöka identifiera de områden där det vore värdefullt med ytterligare möjligheter till avtalssamverkan, inte primärt om att finna lösningar på hur sådana möjligheter då bör regleras. Statskontoret ska inte göra någon juridisk granskning.
- I uppdraget ingår inte att pröva om en generell rätt för interkommunala avtal bör införas i kommunallagen.

I anslutning till den sista punkten bör påpekas att det då och då genom åren har framförts idéer om att det borde införas en generell rätt för kommuner och landsting att samverka genom avtal, åtminstone avseende verksamhet som omfattar myndighetsutövning. En generell rätt förordas till exempel av SKL, vilket organisationen också har framfört till oss. Även i den enkätundersökning som vi har gjort inom ramen för detta uppdrag har många kommuner framhållit att de skulle vilja ha en generell rätt till avtalssamverkan. En generell rätt har också diskuterats i flera tidigare utredningar. Mot bakgrund av att frågan om en generell rätt således har tagits upp i ett flertal sammanhang har vi sett skäl att ändå behandla den i denna utredning, trots uppdragets inriktning. Se vidare avsnitten 2.4 och 4.3.3.

1.4 Genomförande

Studien har genomförts av Svante Eriksson (projektledare) och rapporten har kvalitetssäkrats genom Statskontorets interna rutiner.

Som underlag för vår analys har vi gjort en enkätundersökning bland landets kommuner, sökt igenom samtliga kommuners webbplatser utifrån i sammanhanget relevanta begrepp och tagit del av skriftligt material som berör området (se referenslistan). Vidare har Statskontoret inhämtat synpunkter genom ett flertal möten med SKL samt haft återkommande avstämningsmöten med uppdragsgivaren. Vi har även varit i kontakt med Upphandlingsmyndigheten med anledning av det uppdrag att analysera vissa frågor om offentlig avtalssamverkan som regeringen gav myndigheten i juni 2016.²

Enligt uppdraget ska vi genomföra vår analys i dialog med enskilda kommuner. Vi har valt att använda en webbaserad enkät för att inhämta kommunernas synpunkter på behovet av ytterligare möjligheter till avtalssamverkan.

Enkätens genomförande

Enkäten om avtalssamverkan ingick som ett block i en större enkätundersökning om kommunernas syn på statens styrning av den kommunala verksamheten. Den samlade enkäten genomfördes under perioden den 15 maj till den 1 juli 2016 och besvarades av 196 av landets 290 kommuner, vilket innebär en svarsfrekvens på knappt 68 procent.³

De frågor som handlade om avtalssamverkan hade två syften. Det ena var att få en bild av i vilken mån avsaknad av lagstöd för avtalssamverkan är ett betydande problem för landets kommuner. Det andra syftet var att få kommunernas syn på inom vilka områden det vore värdefullt med ytterligare möjligheter till avtalssamverkan. För de två syftena ställdes fyra frågor respektive en fråga, enligt följande:

² Regeringsbeslut 2016-06-30 *Uppdrag till Upphandlingsmyndigheten om offentlig avtalssamverkan*. Fi2016/02563/K (delvis).

³ Övriga delar av enkäten redovisas i Statskontoret 2016:24 *Statens styrning av kommunerna*.

Syfte 1

- Finns det verksamhetsområden där ni under perioden 2013 fram till tiden för enkätens besvarande 2016 har övervägt att inleda avtalssamverkan med andra kommuner eller landsting, men av något skäl valt att avstå? Om svaret är ja:
 - Vilka verksamhetsområden var berörd avtalssamverkan tänkt att omfatta?
 - Vilka var skälen till att berörd avtalssamverkan inte kom till stånd? Ange för respektive berört verksamhetsområde om orsaken var avsaknad av lagstöd för avtalssamverkan eller annat skäl (ange då vilket).
 - Har ni ändå etablerat samverkan med andra kommuner eller landsting på berörda verksamhetsområden? Ange för respektive berört verksamhetsområde om ni inte har etablerat samverkan i annan form eller om ni har gjort det (ange då vilken samverkansform).

Syfte 2

- Inom vilka verksamhetsområden bedömer ni att ytterligare möjligheter till avtalssamverkan skulle innebära störst nytta för kommuner och landsting? Var vänlig kommentera.

Som framgår av frågeformuleringarna var flertalet av enkätfrågorna öppna. Vi valde alltså att inte fördefiniera tänkbara hinder och områden. De svar som inkom från kommunerna berör visserligen ganska många olika hinder och områden, men uppvisar ändå likheter och tydliga mönster. För att göra presentationen överskådlig i denna rapport har vi därför valt att gruppera svaren utifrån vissa gemensamma nämnare. Hur grupperingen har skett framgår närmare av redovisningen av respektive fråga, vilken görs i kapitel 3.

I enkäten efterfrågades kommunernas erfarenheter i de avseenden som frågorna avspeglar. Med tanke på frågornas karaktär kan det variera exempelvis hur många övergripande verksamhetsområden och mer preciserade arbetsuppgifter som olika kommuner tar upp. Antalet använd-

bara svar (i betydelsen omnämningen av till exempel önskvärda verksamhetsområden eller arbetsuppgifter) kan därför överstiga antalet svarande. Vår ambition har varit att få en indikativ bild av kommunernas syn på avtalssamverkan, som underlag för hypotesbyggande och analys. Därför har vi valt att i respektive fråga räkna antalet användbara svar, till exempel både övergripande verksamhetsområden och mer preciserade arbetsuppgifter.

1.5 Rapportens disposition

Den fortsatta framställningen har disponerats på följande sätt.

I *kapitel 2* redogör vi för vad kommunal samverkan är och hur ofta det förekommer.

I *kapitel 3* redovisas resultaten av vår enkät.

I *kapitel 4* redovisas Statskontorets analys och överväganden.

2 Beskrivning av kommunal samverkan

I det här kapitlet beskriver vi översiktligt varför kommunal samverkan sker (2.1) och de olika former som samverkan kan ske i, med särskilt fokus på avtalssamverkan (2.2 och 2.3). Vidare redogör vi för tidigare överväganden om en generell rätt till avtalssamverkan (2.4) och för hur vanligt det är med kommunal samverkan (2.5).

Om inget annat anges kommer fakta i kapitlet främst från betänkandet *Vital kommunal demokrati* (SOU 2012:30) från Kommittén för förstärkning av den kommunala demokratis funktionssätt.

2.1 Motiv för kommunal samverkan

Det finns en lång tradition av kommunal samverkan i olika omfattning och form. Omfattningen av samverkan kan variera från samråd och informationsutbyte till fördjupad samverkan som innebär en gemensam politik på ett eller flera områden. Det finns både offentlighetsrättsliga och privaträttsliga former för kommunal samverkan. De offentlighetsrättsliga formerna är kommunalförbund och gemensam nämnd. Privaträttsliga former är företag, stiftelser och föreningar. Samverkan i mer informella konstellationer, exempelvis nätverk, är också vanligt förekommande. Den vanligaste formen för samverkan är dock interkommunala avtal.

Det är vanligen politiska, ekonomiska och demografiska förändringar som ligger bakom initiativ till samverkan mellan kommuner. Samarbete bygger på att båda parter har behov av att agera i en större konstellation eller är beroende av varandras resurser för att få exempelvis bättre kunskap, större handlingskraft på marknaden och ökad effektivisering, och för att få ut fördelar av det.

Kommunal samverkan kan syfta till effektivisering och rationalisering genom stordrift eftersom kommunerna kan spara pengar genom att dela

resurser och kostnader. Det kan bland annat handla om att öka möjligheterna att tillhandahålla service och tjänster i alla kommundelar, inte minst i glesbygd. Samverkan är också ofta ett sätt att säkerställa tillgång till specialistkompetenser som det kan vara svårt för kommuner att finansiera på egen hand.

Samverkan kan även ha utvecklingsmotiv. Det kan handla om att stärka ekonomin och konkurrenskraften, att påverka eller föra dialog med viktiga omvärldsaktörer eller att genomföra resurskrävande projekt. Vanligtvis syftar utvecklingsinriktad samverkan till att öka kommunernas handlingskapacitet genom att de får tillgång till erfarenheter, resurser och arbetssätt över sektorsgränser.

I enstaka fall är kommunal samverkan obligatorisk. Skyldighet för kommuner och landsting att samverka finns exempelvis inom det allmänna biblioteksväsendet och för verksamheter som rör skydd mot olyckor.⁴

Kommunal samverkan förekommer inom en rad verksamhetsområden. Tidigare studier har dock visat att samverkan är mindre vanligt inom det som kan kallas den kommunala kärnverksamheten, såsom skola, äldreomsorg, handikappomsorg och individ- och familjeomsorg. Det brukar bland annat förklaras med att de i hög grad berör produktion av individuella tjänster som konsumeras i samma ögonblick som de produceras och därmed är mycket lokala till sin karaktär. En annan förklaring kan vara att dessa tjänster utgör kärnan i välfärdsuppdraget och därmed är så pass viktiga för kommunpolitikerna att de vill ha fullständig egen kontroll över verksamheten, utan att behöva anpassa sig till eller kompromissa med någon samverkanspartner.⁵

Valet av form för kommunal samverkan styrs bland annat av vilken verksamhet som samverkan avser, om den till exempel innefattar myndighetsutövning eller om den bedrivs på en konkurrensutsatt marknad (i

⁴ Se 14 § bibliotekslagen (2013:801) respektive 1 kap. 6 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

⁵ Se till exempel Jonsson, L. och Rosander, M. (2006) *Samverkan som överlevnadsstrategi? En sammanställning av betydelsefulla förhållanden för kommunal samverkan*. Rapport 2006:7, Centrum för kommunstrategiska studier Linköpings universitet, och Mattisson, O. och Knutsson, H. (2015) *Samverkan för en fungerande lokal samhällsstruktur*. Ur Sveriges Kommuner och Landsting (2015) *Urbanisering. Utmaningar för kommuner med växande och minskande befolkning*.

det senare fallet torde de privaträttsliga formerna ofta vara att föredra). Omfattningen av verksamheten har också betydelse. Valet av samverkansform torde även kunna påverkas av vilken vana som finns av samverkan inom ett visst verksamhetsområde; formerna kommunalförbund och gemensam nämnd medför större ingrepp i de berörda kommunernas styrning och organisation, och därför kan avtalssamverkan vara att föredra om parterna i ett initialskede vill pröva samverkans förutsättningar. Även andra faktorer har betydelse när det mer generellt gäller behovet av och möjligheterna till samverkan, till exempel demografiska och geografiska förhållanden såsom kommunens storlek, närheten till andra kommuner och hur många dessa är.

Samtidigt är det inte givet att samverkan inom ett visst verksamhetsområde automatiskt behöver ske genom en viss samverkansform. Vad gäller till exempel myndighetsutövning kan flera olika samverkansformer bli aktuella, främst kommunalförbund, gemensam nämnd eller formella avtal (om det finns särskilt lagstöd). Det finns också många exempel på verksamhetsområden där olika kommuner har valt olika former för samverkan.⁶

2.2 Andra samverkansformer än avtal

Som nämndes i kapitel 1 handlar Statskontorets uppdrag endast om avtalssamverkan och inte om någon annan form av kommunal samverkan. För att sätta in uppdragsfrågan i sitt sammanhang redogör vi dock först för de övriga former som kommunal samverkan kan ske i. Avtalssamverkan behandlar vi sedan i det nästföljande avsnitt 2.3.

2.2.1 Kommunalförbund

Kommuner och landsting kan bilda kommunalförbund och överlämna vården av kommunala angelägenheter till sådana förbund. Det enda krav som ställs på den verksamhet man vill samverka om är att uppgiften faller inom den överlämnande kommunens kompetens. Samverkan i kommunalförbund är således möjlig för alla kommunala angelägenheter och kan även avse uppgifter som innefattar myndighetsutövning. Kommunalförbund tycks dock vara vanligast inom verksamhetsområdena

⁶ Att valet av samverkansformer varierar framgår bland annat av den genomgång av samtliga kommuners webbplatser som vi har gjort i denna utredning.

räddningstjänst och utbildning, att döma av en undersökning från 2007.⁷ År 2015 hanterade cirka hälften av landets kommuner sin räddningstjänst genom ett kommunalförbund.⁸

Den uppgift som överlämnas till ett kommunalförbund behöver inte vara gemensam för alla förbundsmedlemmar. Medlemmarna har dock ett gemensamt finansiellt ansvar för de aktiviteter som utförs genom förbundet.

Kommunalförbundet är en offentligrättslig juridisk person som är fristående i förhållande till sina medlemmar. Förbundet blir huvudman för de frågor som medlemmarna flyttar över dit, och efter överlämnandet faller dessa frågor utanför deras egen kompetens. Medlemmarna av ett kommunalförbund har alltså inte någon direkt politisk påverkan på förbundets löpande verksamhet.

Enligt Kommittén för förstärkning av den kommunala demokratis funktionssätt är en svaghet med denna samverkansform att den anses vara relativt tungrodd och krånglig.⁹

2.2.2 Gemensam nämnd

Kommuner och landsting kan sedan 1997 samverka i gemensamma nämnder. En gemensam nämnd tillsätts i någon av de samverkande kommunerna eller landstingen och ingår i dennes organisation. Till skillnad från ett kommunalförbund är en gemensam nämnd inte någon egen juridisk person utan verkar i stället som företrädare för sina huvudmän. Även om den gemensamma nämnden ingår i värdkommunens organisation, ska övriga huvudmän ha lika mycket inflytande på nämnden som värdkommunen har.

⁷ Undersökningen gjordes av SKL och refereras i SOU 2007:72 *Kommunal kompetens i utveckling*. Betänkande av Kommunala kompetensutredningen.

⁸ År 2015 organiserade 150 kommuner räddningstjänsten via kommunalförbund, 119 kommuner i egen regi eller genom civilrättsligt avtal under nämnd i den egna kommunen och 21 kommuner via gemensam nämnd. Se <http://skl.se/download/18.5b06742214b3091389c5a949/1425044506667/Kommunal-raddningstjanst-karta-2015.pdf>

⁹ SOU 2012:30 *Vital kommunal demokrati*. Betänkande av Kommittén för förstärkning av den kommunala demokratis funktionssätt.

Varje kommun behåller sitt huvudmannaskap för de frågor man överlämnar till den gemensamma nämnden. Nämnden kan inte fatta beslut, anställa personal eller ingå avtal i eget namn utan endast för huvudmannens räkning. När det gäller externa avtalsparter är det de samverkande kommunerna och landstingen som är ansvariga för att avtal följs med mera. Varje huvudman är ansvarig för nämndens verksamhet gentemot sina invånare.

Ekonomiskt tillhör en gemensam nämnd värdkommunen som upprättar nämndens budget. Det är styrelsen i värdkommunen som ansvarar för budgetprocessen. Värdkommunen förvaltar också den gemensamma nämndens medel. Övriga deltagare markerar i sina budgetar de medel som avser den gemensamma nämnden.

En gemensam nämnd kan samverka kring i princip alla kommunala angelägenheter som inte faller inom ramen för fullmäktiges exklusiva beslutanderätt. En undersökning från 2007 visade också att gemensamma nämnder förekommer inom många olika verksamhetsområden, men tycktes vid denna tid ha varit vanligast avseende miljö/bygg, hjälpmedel, utbildning och upphandling.¹⁰

För viss specialreglerad verksamhet finns uttryckliga krav i lag på att det för verksamheten ska finnas en eller flera nämnder i varje kommun. Något hinder mot att samverka i gemensam nämnd även i dessa fall har dock inte ansetts finnas. Även obligatoriska uppgifter som innefattar myndighetsutövning kan flyttas över till den gemensamma nämnden. För de samverkande parterna måste dock uppgifterna som ska överlämnas vara gemensamma.

En och samma gemensamma nämnd kan samverka kring flera olika uppgifter. Kommuner och landsting behöver således inte bilda en ny politisk överbyggnad för varje enskild uppgift som de vill samverka kring.

En gemensam nämnd får ge en anställd i någon av de samverkande kommunerna uppdraget att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en grupp av ärenden (6 kap. 33 § kommunallagen). Liksom för

¹⁰ Undersökningen gjordes av SKL och refereras i SOU 2007:72 *Kommunal kompetens i utveckling*. Betänkande av Kommunala kompetensutredningen.

övriga nämnder finns dock vissa begränsningar för delegeringen (6 kap. 34 § kommunallagen).

2.2.3 Kommunal samverkan i privaträttsliga subjekt

De privaträttsliga samverkansformerna är bolag, stiftelser och ideella föreningar. När två eller flera kommuner eller landsting samverkar i en sådan form talar man om interkommunala företag. Företagen är egna juridiska personer, men inga myndigheter. Kommunrättsliga principer gäller som regel inte för kommunala företag.

Kommunallagen gäller dock när kommunen bildar eller hanterar företaget. Således måste den verksamhet som överlämnas falla inom den kommunala kompetensen. Kommunen har som ägare olika styrmedel till sitt förfogande och kan genom dessa kräva att exempelvis kommunalrättsliga regler följs. Fullmäktige ska till exempel, enligt 3 kap. 17 § kommunallagen, fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten i ett kommunalt företag.

Enligt 3 kap. 16 § kommunallagen får vården av en kommunal angelägenhet överlämnas till bland annat juridiska personer, till exempel hel- eller delägda bolag, stiftelser eller föreningar. Den verksamhet som överlämnas måste falla inom ramen för den kommunala kompetensen. Angelägenheter som innefattar myndighetsutövning får dock inte överlämnas med stöd av den aktuella bestämmelsen, och inte heller angelägenheter som enligt lag eller förordning ska bedrivas av en kommunal nämnd. Överlämnande får i sådana fall endast ske om det finns stöd i speciallagstiftning.

2.3 Avtalsamverkan

Kommunallagen saknar uttryckliga regler om avtal som samverkansform. Samverkan genom avtal innebär principiellt att kommunerna agerar vidare i eget namn och inom den egna organisationen, även om de anpassar sig till avtalsparten. Avtalen kan utgöras av allt ifrån lösa överenskommelser till formella skrivna avtal med en hög grad av bundenhet för parterna.

Vad gäller informella avtal finns det en lång tradition bland svenska kommuner och landsting av att hjälpas åt och bidra till varandras utveckling genom olika typer av utbyten. Utbytena kan betraktas som en informell form av avtalssamverkan. Ett exempel på en informell avtalsform på organisatorisk nivå är samrådsgrupper som innebär att parterna tillsätter någon form av kommitté.

Statskontorets uppdrag handlar om formella interkommunala avtal. Ett formellt avtal innebär en fastare form av samverkan som reglerar juridiskt utkrävbara rättigheter och skyldigheter mellan parterna. Parterna agerar dock fortfarande inom ramen för respektive organisationer. Kommunerna använder ofta formella avtal om samarbete när det gäller att utnyttja varandras resurser såsom anläggningar, utrustning och personal.

Det finns inte någon speciell reglering kring samverkan genom formella avtal i lagstiftningen för kommuner och landsting. Kompetensligheten för olika former av avtalssamverkan bedöms i stället, i avsaknad av annan lagreglering, utifrån kommunallagens allmänna kompetensregel (2 kap. 1 § kommunallagen). Föremålet för avtalssamverkan får därmed bedömas utifrån vad som skulle ha varit kompetensligt för varje kommun om denna ensam hade utfört åtgärden. Kompetensfrågan bedöms utifrån om det är bland annat lämpligt, ändamålsenligt och skäligt att kommunen befattar sig med angelägenheten. Det är dock inte tillräckligt att det finns ett allmänt intresse, utan det ska röra sig om ett allmänt och till kommunen knutet intresse. Detta följer av lokaliseringsprincipen som bland annat innebär att kommuner inte får rikta sig till andra än sina egna medlemmar med sin verksamhet. För att samverkan ska vara godtagbar krävs alltså att det finns ett ömsesidigt kommunalt intresse av samarbetet. Således får en kommun inte vidta åtgärder utslutande i en annan kommuns intresse eller utan rimlig ersättning för sina insatser.

Om det i lag har angetts att en särskild uppgift ska handhas av kommunens egna organ får uppgiften inte överlåtas till en annan kommun utan särskilt lagstöd. Till kommunernas obligatoriska uppgifter hör bland annat social omsorg (äldre- och handikappomsorg samt individ- och familjeomsorg), för-, grund- och gymnasieskola, plan- och byggfrågor, miljö- och hälsoskydd, renhållning och avfallshantering, vatten och

avlopp, räddningstjänst, civilt försvar, biblioteksverksamhet och bostäder.¹¹

Eftersom det krävs särskilt lagstöd på det obligatoriska området anses interkommunala avtal i första hand vara lämpade för frivillig verksamhet eller för sådan obligatorisk verksamhet där det finns utrymme för andra alternativa lösningar än egen regi. Till kommuners frivilliga uppgifter räknas bland annat fritid och kultur, energi, sysselsättning och näringslivsutveckling.

I speciallagstiftningen finns dock på flera områden särskilt lagstöd för avtalssamverkan som ligger utanför den allmänna kompetensen. Sådant lagstöd krävs till exempel när det gäller samverkan kring uppgifter som innefattar myndighetsutövning. I faktaruta 2.1 listas ett antal exempel på verksamhetsområden och arbetsuppgifter för vilka kommuner genom särskilt lagstöd i speciallag har getts möjlighet att samverka i avtalsform. Genom lagstödet ges bland annat möjlighet till avsteg från lokaliseringprincipen.

Faktaruta 2.1 Obligatoriska kommunuppgifter där rätt till avtalssamverkan ges i speciallag

Lagstöd finns inom *socialtjänsten*. Enligt 2 kap. 5 § socialtjänstlagen (2001:435) får en kommun sluta avtal med annan om att utföra kommunens uppgifter inom socialtjänsten. Genom ett sådant avtal får en kommun tillhandahålla tjänster åt en annan kommun. Kommunens övergripande ansvar för socialtjänsten är dock inte möjligt att överlåta. Vidare är det inte tillåtet att överlåta uppgifter som innefattar myndighetsutövning.

Inom verksamheten för *stöd och service till vissa funktionshindrade* finns också särskilt lagstöd för avtalssamverkan. Enligt 17 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, får ett landsting eller en kommun med bibehållet ansvar sluta avtal med någon annan om att tillhandahålla insatser enligt LSS. Ansvar för uppgifter kan även överlåtas från en kommun till ett landsting eller vice versa.

För kommunala *överförmyndare* finns, utöver möjligheten att bilda gemensamma överförmyndarnämnder (19 kap. 16 § föräldrabalken [1949:381]), även möjlighet till extern delegation till anställda i en annan kommun (19 kap. 14 § föräldrabalken). Det möjliggör till exempel samverkan kring handläggartjänster och kansliorganisation.

¹¹ Uppräknningen av kommuners obligatoriska uppgifter, liksom av de frivilliga uppgifterna i nästa stycke, är hämtad från regeringens webbplats 2016-08-22 (<http://www.regeringen.se/artiklar/2015/05/indelning-och-uppgifter-i-kommuner-och-landsting/>).

På skolans område finns stöd för avtalsamverkan inom en rad olika verksamheter. Enligt 23 kap. 8–10 §§ skollagen (2010:800) får en kommun sluta avtal med en annan kommun om att denna ska ta över ansvaret för kommunens uppgifter inom **förskolan**, **fritidshem**, **kommunal vuxenutbildning** (inom vilken svenska för invandrare, Sfi, inordnas), **särskild utbildning för vuxna** och **annan pedagogisk verksamhet** enligt 25 kap. skollagen (det vill säga öppen förskola, öppen fritidsverksamhet och omsorg under tider då förskola eller fritidshem inte erbjuds).

En kommun får komma överens med en annan kommun om att denna i sin **grundskola** ska ta emot elever vars grundskoleutbildning kommunen ansvarar för (10 kap. 24 § skollagen).

Kommuner kan genom att sluta avtal med annan kommun eller annat landsting uppfylla sina skyldigheter att erbjuda **gymnasieutbildning** (15 kap. 30 § skollagen). Även när det gäller **grundskola** och **gymnasieskola** kan kommuner fullgöra sina skyldigheter genom avtalsamverkan med annan kommun (11 kap. 24 § och 18 kap. 27 § skollagen).

Kommunerna är huvudmän för **skolhälsovården** men kan enligt 23 kap. 9 § skollagen överlåta ansvaret för denna till landstinget om kommunen och landstinget är överens om detta. På samma sätt får ett landsting överlåta ansvaret för skolhälsovården till en kommun.

Kommuner får enligt 3 kap. 7 § lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter ingå avtal med en annan kommun om att erbjuda **samhällsorientering** enligt lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare eller lag (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare.

Kommunerna har ett tillsynsansvar på flera områden. När det gäller tillsyn finns flera möjligheter till avtalsamverkan. Bland annat inom områdena **alkohol** (9 kap. 6 § alkohollagen [2010:1622]) och **tobak** (19c § tobakslagen [1993:581]). Möjlighet till avtalsamverkan finns vidare för tillsynsuppgifter enligt **miljöbalken** (26 kap. 7 § miljöbalken [1998:808]), **plan- och bygglagen** (11 kap. 4 § plan- och bygglagen [2010:900]), **livsmedelskontroll** (14 § livsmedelslagen [2006:804]), **sprängämnesprekursorer** (9 § lag [2014:799] om sprängämnesprekursorer). Lagarna innehåller generell rätt till avtalsamverkan och i vissa fall varierande former för delegation till anställd i en annan kommun.

För kommunernas uppgifter inom **räddningstjänsten** kan en kommun träffa avtal om att uppgifter ska utföras av en annan kommun (3 kap. 12 § lagen om skydd mot olyckor).

En kommun får träffa avtal med en annan kommun om att utföra de uppgifter som kommunen har enligt lagen (2010:1011) om **brandfarliga och explosiva varor**. I detta ingår att tillhandahålla tjänster åt en annan kommun och delegera beslutanderätt till anställda i en annan kommun (26 §).

När det gäller **parkeringsövervakning** får en kommun förordna arbetstagare hos andra kommuner som parkeringsvakter (6 § lag [1987:24] om kommunal parkeringsövervakning m.m.).

På **plan- och byggområdet** förekommer det sedan länge att kommuner anlitar privata konsulter eller andra kommuners anställda i plan- och byggärenden. Det kan till exempel handla om en gemensam stadsarkitekt. Enligt 12 kap. 7 § plan- och bygglagen ska byggnadsnämnden ha minst en person med arkitektutbildning till sin hjälp och i övrigt ha tillgång till personal i den omfattning och med den särskilda kompetens som behövs för att nämnden ska kunna fullgöra sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt. Bestämmelsen anses tillräcklig som stöd för att få överlämna utredningsuppgifter till anställd i en annan kommun. Däremot saknas lagstöd för delegering av beslutanderätt till tjänsteman i en annan kommun.

För **kollektivtrafiken** inom ett län är kommunerna och landstinget som huvudregel gemensamt ansvariga. Dock får landstinget och kommunerna komma överens om att antingen landstinget eller kommunerna ska bära ansvaret (2 kap. 1 § lag [2010:1065] om kollektivtrafik).

Varje kommun svarar för **färdtjänsten** och **riksfärdtjänsten** inom kommunen men kan efter överenskommelse med landstinget, om landstinget hör till dem som ansvarar för kollektivtrafiken inom länet, överlåta uppgifterna till den regionala kollektivtrafikmyndigheten i länet (4 § lag [1997:736] om färdtjänst, 3 § lag [1997:735] om riksfärdtjänst).

Kommuner får ingå avtal med landsting om att utföra **sjuktransporter** samt utföra hälso- och sjukvård i väntan på sådan transport (3 kap. 2 § lag om vissa kommunala befogenheter).

Kommuner och landsting har enligt 6 kap. 4 § lagen om vissa kommunala befogenheter möjlighet att i enskilda upphandlingsärenden delegera beslutanderätt till anställda i **inköpscentraler**. Detta gäller dock inte ärenden som faller inom fullmäktiges beslutsområde enligt 6 kap. 34 § kommunallagen.

Det faktum att en laglig rätt till avtalssamverkan har införts på ett visst verksamhetsområde behöver inte automatiskt medföra att samverkan också kan ske i den utsträckning som kommuner skulle önska. Det beror också på hur den införda rätten har utformats och hur långtgående den är. Här vill vi peka på ett par exempel på detta:

- I alkohollagen anges att en kommun får träffa avtal med en annan kommun om att uppgifter som kommunen har enligt lagen ska ombesörjas helt eller delvis av den andra kommunen. Kommunen får dock inte överlåta befogenheten att avgöra ett antal uppräknade ärenden, till exempel beslut om att tilldela och återkalla serverings-

tillstånd. I remissbehandlingen av 2015 års kommunallagsutredning¹² framförde några kommuner i sydöstra Skåne att de i dag har en avtalssamverkan avseende serveringstillstånd för alkoholhaltiga drycker, men att denna samverkan hade kraftigt förenklats om det hade varit möjligt att delegera beslutanderätt till tjänstemännen som är anställda av en av de samverkande kommunerna.

- Som framgår av faktarutan ger socialtjänstlagen en kommun rätt att avtala med en annan kommun att denna ska tillhandahålla tjänster åt kommunen inom socialtjänsten. Uppgifter som innefattar myndighetsutövning får dock inte överlåtas. Vid våra kontakter med SKL har de framfört att denna avgränsning i praktiken starkt begränsar möjligheterna till effektiv avtalssamverkan på socialtjänstområdet.

2.4 Tidigare överväganden om generell rätt

I Statskontorets uppdrag ingår visserligen inte att pröva om en generell rätt till avtalssamverkan bör införas. Men för förståelsen av området bör framhållas att det då och då genom åren har framförts idéer om att det borde införas en generell rätt för kommuner och landsting att samverka genom avtal, åtminstone avseende verksamhet som omfattar myndighetsutövning. Som nämndes i avsnitt 1.3 förordar till exempel SKL en sådan generell rätt, vilket de också har framfört till oss.

En generell rätt till avtalssamverkan har också diskuterats i flera tidigare utredningar. Ett exempel kan hämtas från Ds 1995:13. I syfte att öka tillgången till specialistkompetenser i kommuner och landsting föreslogs i denna promemoria att det i kommunallagen bör införas en generell möjlighet för kommunala nämnder att delegera uppgifter som innefattar myndighetsutövning till anställda i andra kommuner och landsting.¹³ I den efterföljande propositionen avvisades dock förslaget av regeringen som ansåg att frågan om extern delegering i stället borde

¹² SOU 2015:24 *En kommunallag för framtiden*. Slutbetänkande av Utredningen om en kommunallag för framtiden.

¹³ Ds 1995:13 *Kommunal uppdragsverksamhet och kommunal samverkan om myndighetsutövning*.

regleras i speciallag.¹⁴ Som framgått ovan är det också den modell som gäller i dag.

På senare år har frågan om en generell rätt behandlats av bland annat Kommunala kompetensutredningen 2007¹⁵ och Kommittén för förstärkning av den kommunala demokratins funktionssätt 2012.¹⁶

Enligt SOU 2012:30 skulle en generell möjlighet till avtalssamverkan kunna medföra flera samverkansfördelar för kommuner och landsting, men också innebära en stor förändring av den kommunala kompetensen genom att lokaliseringprincipen utvidgas. Konsekvenserna av det senare bedömdes vara svåra att förutse. I betänkandet sades även att en generell regel riskerar att leda till en oreglerad ökning av antalet samverkanskonstellationer och att den kommunala verksamheten blir svår att överskåda; här hänvisade utredningen också till att motsvarande bedömningar redovisats av såväl Ansvarskommittén¹⁷ som Kommunala kompetensutredningen. Enligt SOU 2012:30 innebär också reglerna om offentlig upphandling att möjligheterna för kommuner och landsting att använda sig av en generell regel om avtalssamverkan sannolikt skulle bli begränsade.

Enligt SOU 2012:30 fanns det däremot anledning att överväga om inte kommuner och landsting bör ges utökade möjligheter till avtalssamverkan inom verksamheter som är nära kopplade till myndighetsutövning, där upphandlingsreglerna enligt betänkandet inte är tillämpliga. Kommittén menade att det finns ett stort behov av en generell regel i kommunallagen som tillåter avtalssamverkan och extern delegation mellan olika kommuner och landsting i ärenden som avser myndighetsutövning. Kommittén hade inte kunnat finna några principiella invändningar som direkt utesluter införandet av en sådan regel. Samtidigt ansåg man dock att en sådan reglering väcker ett antal rättsliga frågor som inte kan besvaras tillfredsställande förrän efter en ingående analys av de

¹⁴ Prop. 1995/96:167, s. 40.

¹⁵ SOU 2007:72 *Kommunal kompetens i utveckling*. Betänkande av Kommunala kompetensutredningen.

¹⁶ SOU 2012:30 *Vital kommunal demokrati*. Betänkande av Kommittén för förstärkning av den kommunala demokratins funktionssätt.

¹⁷ SOU 2007:10 *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*. Slutbetänkande av Ansvarskommittén.

situationer som kan förväntas omfattas av en generell regel. Kommittén förordade därför att frågan om generell reglering i kommunallagen borde utredas i särskild ordning.

Ett ytterligare exempel på tidigare förslag om en generell rätt är att Statskontoret 2005, i en rapport till Ansvarskommittén, framförde att det i kommunallagen borde införas bestämmelser som vidgar kommunernas möjligheter att skriva interkommunala avtal.¹⁸

2.5 Förekomst av kommunal samverkan

Samverkan mellan kommuner är mycket vanligt förekommande. Av en enkätundersökning från Statistiska centralbyrån (SCB) avseende mandatperioden 2010–2014 framgår bland annat i vilken mån landets 290 kommuner vid denna tid samverkade genom kommunalförbund, gemensam nämnd eller formella avtal. Ungefär en tiondel av kommunerna svarade överhuvudtaget inte på dessa frågor. Men bland de övriga, det vill säga drygt 250 kommuner, angav 95 procent att de samverkade genom åtminstone någon av de tre nämnda samverkansformerna. Av dessa kommuner angav dessutom tre fjärdedelar att de samverkade genom fler än en av dessa samverkansformer.¹⁹

Vad gäller just avtalssamverkan var det 226 av kommunerna som lämnade svar i SCB:s undersökning. Av dessa angav 65 procent att de hade interkommunal samverkan genom formella avtal. Bland landstingen var motsvarande andel drygt 45 procent.

En enskild kommun kan ha ett flertal olika samverkansavtal. I en studie från Linköpings universitet undersöktes 2014 samverkansmönster i kommunerna i Östergötland. I undersökningen inkom svar från 12 av

¹⁸ Statskontoret 2005:24 *Asymmetrisk uppgiftsfördelning. En principiell studie av möjligheter och hinder att fördela uppgifter till kommuner och landsting med hänsyn till lokala förhållanden.*

¹⁹ Denna enkätundersökning ("Undersökningen om den lokala demokratin i kommuner och landsting") genomförs av SCB en gång per mandatperiod. Den refererade undersökningen gjordes 2012.

länets 13 kommuner. De svarande angav sammanlagt 65 olika fall av avtalssamverkan. Det handlade om samverkan med en eller flera andra kommuner i länet, men kunde även omfatta andra aktörer.²⁰

²⁰ Persson, B. (2014) *En undersökning av interkommunala samverkansmönster i Östergötland*. Linköpings universitet. Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling. Avdelningen för statsvetenskap.

3 Statskontorets enkätundersökning

Statskontorets uppdrag är att analysera inom vilka områden ytterligare möjligheter till avtalssamverkan skulle innebära störst nytta för kommuner och landsting. I syfte att få kommunernas syn på detta har vi inom ramen för utredningen genomfört en webbaserad enkätundersökning riktad till landets samtliga kommuner.

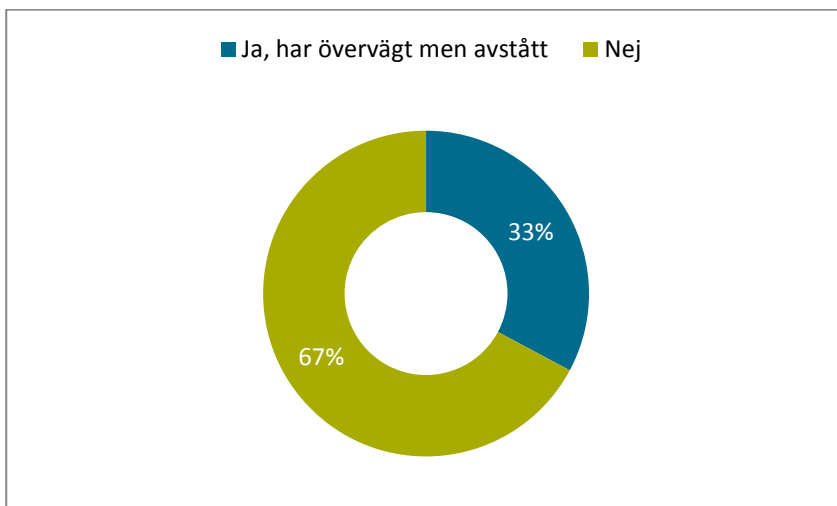
Vi har redogjort för enkätens metod och genomförande i avsnitt 1.4. Där framgår bland annat att enkäten hade två syften: Det första var att få en bild av i vilken mån avsaknad av lagstöd för avtalssamverkan är ett betydande problem för landets kommuner, och det andra var att få kommunernas syn på inom vilka områden det vore värdefullt med ytterligare möjligheter till avtalssamverkan. Utifrån dessa två syften redovisar vi enkätens resultat i avsnitten 3.1 och 3.2.

3.1 Eventuella problem

3.1.1 Andel svarande som övervägt, men avstått från avtalssamverkan

I enkäten frågade vi om det finns verksamhetsområden där kommunen har övervägt att inleda avtalssamverkan med andra kommuner eller landsting, men av något skäl valt att avstå. Frågan gällde perioden 2013 fram till tiden för enkätens besvarande 2016. Totalt 189 kommuner svarade. Som framgår av figur 3.1 nedan var det två tredjedelar av dessa (127 kommuner eller 67,2 procent) som svarade nej, medan en tredjedel (62 kommuner eller 32,8 procent) svarade ja, det vill säga att man har valt att avstå från en tilltänkt avtalssamverkan.

Figur 3.1 Andel av de svarande som har övervägt, men avstått ifrån, avtalssamverkan under perioden 2013 fram till tiden för enkätens besvarande 2016 (189 svarande kommuner)

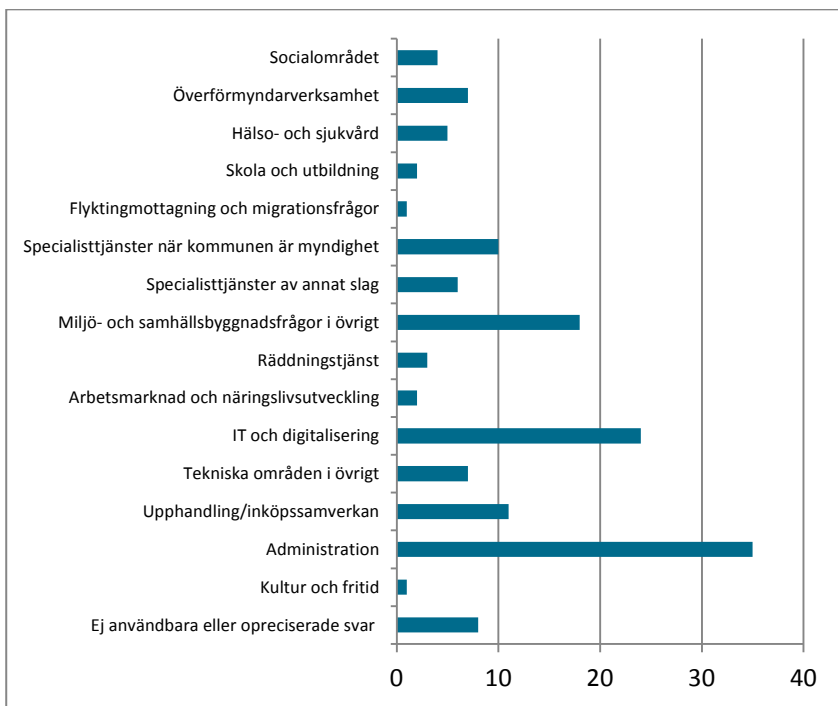


Dessa svar säger i sig inget om i vilken mån det överhuvudtaget har förekommit initiativ till avtalssamverkan under den aktuella perioden. Bland de kommuner som svarade nej på denna fråga kan det ju mycket väl finnas sådana som har inlett avtalssamverkan.

3.1.2 Vilka verksamhetsområden avsåg den tilltänkta avtalssamverkan?

I enkäten frågade vi vilka verksamhetsområden den avtalssamverkan som inte kommit till stånd var tänkt att omfatta. De svarande angav både övergripande verksamhetsområden och/eller mer preciserade arbetsuppgifter men vi har valt att sammanfatta svaren i form av övergripande verksamhetsområden. I figur 3.2 anges antalet svar i form av övergripande verksamhetsområden. I den efterföljande tabell 3.1 kompletteras denna information med exempel på de vanligast förekommande svaren när det gäller mer preciserade arbetsuppgifter.

Figur 3.2 Verksamhetsområden som en ej genomförd avtalsamverkan var tänkt att omfatta, antal svar (65 svarande kommuner)



Tabell 3.1 Verksamhetsområden som en ej genomförd avtalsamverkan var tänkt att omfatta, kompletterat med exempel på vanligast angivna arbetsuppgifter (65 svarande kommuner)

Verksamhetsområden	Antal svar
Socialområdet, t.ex. – socialtjänst	4
Överförmyndarverksamhet	7
Hälsa- och sjukvård	5
Skola och utbildning, t.ex. – gymnasium	2
Flyktingmottagning och migrationsfrågor	1
Specialisttjänster när kommunen är myndighet, t.ex. – miljöinspektörer/-tillsyn – handläggare av alkoholtillstånd/-tillsyn – handläggare av tillsyn av hälsoskydd och livsmedel – bygglovshandläggare	10
Specialisttjänster av annat slag, t.ex. – jurister	6
Miljö- och samhällsbyggnadsfrågor i övrigt	18
Räddningstjänst (hela eller mindre delar därav)	3
Arbetsmarknad och näringslivsutveckling	2
IT och digitalisering, t.ex. – bredbandsutbyggnad	24
Tekniska områden i övrigt, t.ex. – vatten och avlopp – avfallshantering/renehållning	7
Upphandling/inköpssamverkan	11
Administration, t.ex. – ekonomiadministration – lönehantering – personaladministration – HR-tjänster/kompetensförsörjning – växel och telefoni	35
Kultur och fritid	1
Ej användbara eller opreciserade svar (antal svarande kommuner)	8

Det kan möjligen diskuteras om specialisttjänster bör räknas som en egen kategori eller ingå i berörda tematiska verksamhetsområden. Många kommuner tog dock upp just specialistfunktioner som ett problem i enkäten, och detta har även uppmärksammats i tidigare studier.²¹ Därför har vi valt den indelning som framgår av tabellen. I ett par fall (HR- respektive IT-experten) har vi dock sett det som mer relevant att hänföra dem till Administration respektive IT och digitalisering.

3.1.3 Motiv till att planerad avtalssamverkan inte blev av

I enkäten svarade 58 kommuner på frågan om skälen till att den tilltänkta avtalssamverkan inte kom till stånd. I tabell 3.2 nedan sammanfattar vi svaren.

Vi har grupperat svaren utifrån de nyckelord och -meningar som förekommer, och tolkat dem som motiven. Samtidigt bör sägas att vissa av alternativen kan hänga ihop. Vissa kommuner svarade att det fanns invändningar från den egna kommunens politiker eller att man inte nådde fram till en överenskommelse med den tänkta samverkanspartnern. Detta kan naturligtvis implicit bero på att till exempel nyttan av den tänkta samverkan bedömdes bli för liten, vilket andra kommuner har angett som ett explicit skäl.

²¹ Se till exempel SOU 2012:30 *Vital kommunal demokrati*. Betänkande av Kommittén för förstärkning av den kommunala demokratins funktionssätt, och Jonsson, L. och Rosander, M. (2006) *Samverkan som överlevnadsstrategi? En sammanställning av betydelsefulla förhållanden för kommunal samverkan*. Rapport 2006:7, Centrum för kommunstrategiska studier Linköpings universitet.

Tabell 3.2 Motiv till att planerad avtalssamverkan inte blev av (58 svarande kommuner)

Typ av motiv	Antal svar
Lagstöd för avtalssamverkan saknas på verksamhetsområdet	15
Andra lagliga hinder, t.ex. LOU	10
Nådde inte överenskommelse med tilltänkt samverkanspartner	10
Politiska invändningar i den egna kommunen	6
Samverkansorganisationen bedömdes bli för krånglig	11
Nyttobedömning visade på för liten ekonomisk eller annan nytta eller för stora kostnader	11
Motstånd från personal	2
Processen är ännu ej avslutad/diskussioner pågår	2
Annat och/eller ej preciserat skäl	6

Tabellen visar att det kan finnas många olika skäl till att en tilltänkt kommunal avtalssamverkan inte kommer till stånd.

Det vanligaste svaret gäller avsaknad av lagstöd för avtalssamverkan på det berörda verksamhetsområdet, eller andra lagliga hinder. Det är värt att notera med tanke på hur vårt uppdrag är formulerat.

Många kommuner lyfter dock även fram skäl som enligt vår mening rör andra, generella svårigheter kring samverkan mellan kommuner. Det kan handla om att det som initialt kan betraktas som en ömsesidigt god idé av de tilltänkta samverkansparterna ändå i slutändan visar sig vara svårt eller olämpligt att genomföra, till exempel därför att en fördjupad analys visar att nyttan av samverkan skulle bli otillräcklig eller att den samverkansorganisation som behöver byggas upp bedöms bli alltför krånglig. Andra skäl är att man inte lyckas sluta en överenskommelse om samverkan och att den egna kommunens politiker inte anser att den tilltänkta samverkan är en bra lösning. Som framgår av tabellen svarade

ett flertal kommuner att tilltänkta samverkansprojekt har spruckit på grund av sådana omständigheter.

3.1.4 Har samverkan kommit till stånd i andra former?

De kommuner som under perioden har avstått från att inleda en tilltänkt avtalssamverkan fick även ange om de ändå har etablerat samverkan i andra former med andra kommuner eller landsting, inom de berörda verksamhetsområdena. Svaren framgår av tabell 3.3 nedan.

Tabell 3.3 Har samverkan kommit till stånd i andra former? (46 svarande kommuner)

Typ av svar	Antal svar
Nej	15
Ja, i kommunalförbund	6
Ja, i gemensam nämnd	11
Ja, i privaträttslig form	5
Ja, i lösare samverkan, t.ex. projekt eller nätverk	7
Ja, i form som ej anges i enkätsvaret	5
Processen är ännu ej avslutad/diskussioner pågår	3
Inget eller oanvändbart svar	4

Som framgår av tabellen var det vanligaste svaret att samverkan överhuvudtaget inte har etablerats efter att man valt att avstå från en tilltänkt avtalssamverkan. Detta svar gavs av 15 kommuner. Av dem var det 5 stycken som i den föregående frågan angav avsaknad av lagstöd som motiv för att avtalssamverkan inte kom till stånd, medan 10 stycken angav andra skäl för detta.

Samtidigt visar tabellen att många kommuner ändå har etablerat samverkan genom andra samverkansformer, inom åtminstone något av de berörda verksamhetsområdena. Några av dessa kommuner har i och för sig framfört att detta har medfört en sämre lösning, oftast krångligare

och mer byråkratisk. Men svaren visar ändå att samverkan inom ett visst verksamhetsområde inte automatiskt behöver ske genom en viss samverkansform, vilket vi också framhöll i avsnitt 2.1.

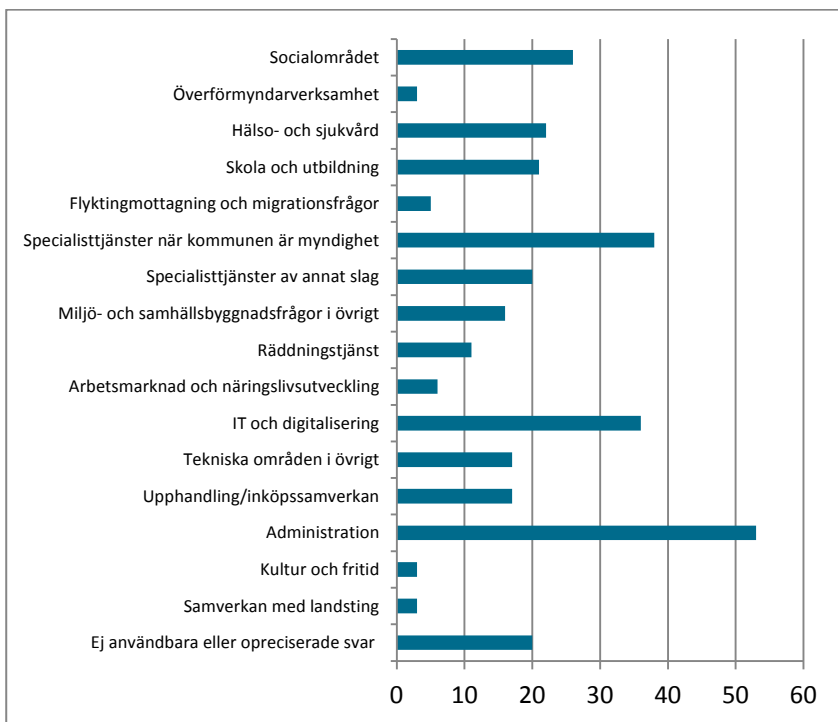
Några kommuner gav oanvändbara svar på denna fråga eller lät bli att svara alls. Några kommuner som svarade att samverkan har kommit till stånd i andra former kan också möjligen – att döma av hur de har formulerat sig – ha lämnat mer generella svar om förekomsten av samverkan i kommunen. Antalet ja-svar i tabellen kan därför behöva tas med viss försiktighet.

3.2 Kommunernas syn på behov av ytterligare områden för avtalssamverkan

I enkäten fick samtliga kommuner ange inom vilka verksamhetsområden man bedömer att ytterligare möjligheter till avtalssamverkan skulle innebära störst nytta för kommuner och landsting. Svaren sammanfattas i figur 3.3 och tabell 3.4 nedan.

De angivna verksamhetsområdena är i stort sett identiska med de som angavs tidigare i figur 3.2 och tabell 3.1. Här har det dock tillkommit ytterligare något verksamhetsområde och i tabell 3.4 finns även flera vanligast förekommande svar avseende preciserade arbetsuppgifter, med hänsyn till de som svar som getts.

Figur 3.3 Verksamhetsområden där kommuner anser att det vore värdefullt med ytterligare möjligheter till avtalssamverkan, antal svar (119 svarande kommuner)



Tabell 3.4 Verksamhetsområden där kommuner anser att det vore värdefullt med ytterligare möjligheter till avtalssamverkan, kompletterat med exempel på vanligast angivna arbetsuppgifter (119 svarande kommuner)

Verksamhetsområden	Antal svar
Socialområdet, t.ex.	26
– socialtjänst	
– HVB	
– äldreomsorg	
Överförmyndarverksamhet	3
Hälsa- och sjukvård, t.ex.	22
– hemsjukvård	
– särskilda boendeplatser	
– folkhälsoarbete	
Skola och utbildning, t.ex.	21
– gymnasium	
– distans-/fjärrundervisning	
Flyktningmottagning och migrationsfrågor	5
Specialisttjänster när kommunen är myndighet, t.ex.	38
– miljöinspektörer/-tillsyn	
– handläggare av alkoholtillstånd/-tillsyn	
– handläggare av tillsyn av hälsoskydd och livsmedel	
– bygglovshandläggare	
Specialisttjänster av annat slag, t.ex.	20
– jurister	
Miljö- och samhällsbyggnadsfrågor i övrigt	16
Räddningstjänst (hela eller mindre delar därav)	11
Arbetsmarknad och näringslivsutveckling	6
IT och digitalisering, t.ex.	36
– bredbandsutbyggnad	
– IT-expert/IT-stöd	
Tekniska områden i övrigt, t.ex.	17
– vatten och avlopp	
– avfallshantering/renhållning	
– vägunderhåll/trafikfrågor	
Upphandling/inköpsamverkan	17

Administration, t.ex.	53
– ekonomiadministration	
– lönehantering	
– personaladministration	
– HR-tjänster/kompetensförsörjning	
– växel och telefoni	
Kultur och fritid	3
Samverkan med landsting	3
Ej användbara eller opreciserade svar (antal svarande kommuner)	20

Figuren och tabellen visar att några verksamhetsområden har fått särskilt många omnämmanden bland svaren. Det handlar framför allt om att kommuner vill kunna avtalssamverka kring olika typer av *specialist-tjänster* (inom områden där kommunen har myndighetsutövande uppgifter eller i andra fall), avseende möjligheter till *gemensam administration* samt kring frågor om *IT och digitalisering*. Men även vissa andra områden (främst socialområdet, hälso- och sjukvård samt skola och utbildning) förekommer i många svar. Detta mönster motsvarar i stort sett dem i figur 3.2 och tabell 3.1.

Det kan noteras att flera av de verksamhetsområden och arbetsuppgifter där kommunerna i enkäten har efterlyst ytterligare möjligheter till avtalssamverkan är sådana där en möjlighet till avtalssamverkan faktiskt redan finns införd i speciallagstiftning. Enligt faktaruta 2.1 i avsnitt 2.3 gäller det till exempel för socialtjänst, gymnasieskola och handläggning och tillsyn av såväl alkoholtillstånd som hälsoskydd och livsmedel. Vi kan dock inte utifrån enkäten avgöra om de svarande inte känner till lagstiftningen eller om de anser att lagstiftningen inte är ändamålsenlig. I anslutning till faktaruta 2.1 nämner vi emellertid två exempel som pekar mot den sistnämnda förklaringen.

Statskontoret har dock i andra sammanhang påpekat att det kan behövas särskilda initiativ från regeringen för att få kommuner som borde ha skäl att samverka på ett visst område att faktiskt göra det. I en utvärdering av avgiftsfinansieringen av livsmedelskontrollen 2015 bedömde vi till exempel att den kommunala samverkan på detta område – här avsågs samverkan generellt, inte bara just avtalssamverkan – var otillräcklig

utifrån samhällets perspektiv. Vi föreslog också ytterligare åtgärder som regeringen borde vidta för att åtgärda detta.²² I det fallet tycks dock anledningen främst ha varit att kommunerna i ett samlat samhällsperspektiv underskattade nyttan med samverkan i förhållande till vissa upplevda hinder (dessa hinder var till stor del av samma slag som de i tabell 3.2), snarare än att kommunerna inte visste att samverkansmöjligheten fanns.

Den samlade bild som ges av figur 3.3 och tabell 3.4 motsvarar i stort vad som framförts till Statskontoret i våra kontakter med SKL. SKL vill dock även se en generell rätt till avtalssamverkan, och ett flertal kommuner gav i enkäten samma önskemål. Av de 20 kommuner som lämnade ej användbara eller opreciserade svar på den fråga som redovisas i tabell 3.4 var det 15 stycken som ändå angav att det bör införas en generell rätt till avtalssamverkan. Denna synpunkt framfördes även av ett tiotal av de kommuner som angav enskilda verksamhetsområden i sitt svar på frågan. Att många kommuner förespråkar en generell rätt till avtalssamverkan framgår för övrigt även av remissbehandlingen av 2015 års kommunallagsutredning.²³

²² Statskontoret 2015:17 *Avgifter i livsmedelskontrollen. Förslag på en mer effektiv avgiftsfinansiering*. Behovet av ökad kommunal samverkan inom livsmedelskontrollen har tidigare även påpekats av såväl Riksrevisionen som regeringen. Enligt uppgift från SKL bedriver organisationen också på detta område diverse informations- och stimulansinsatser i syfte att öka den kommunala samverkan. Till exempel arbetar SKL med att ta fram mallar för avtalssamverkan för att underlätta för kommunerna.

²³ SOU 2015:24 *En kommunallag för framtiden*. Slutbetänkande av Utredningen om en kommunallag för framtiden.

4 Statskontorets överväganden

Statskontorets uppdrag är att analysera inom vilka områden ytterligare möjligheter till avtalssamverkan skulle innebära störst nytta för kommuner och landsting. I detta kapitel redovisas våra slutsatser och förslag.

4.1 Motiv för ytterligare möjligheter till avtalssamverkan

Kommuner och landsting som önskar samverka kan välja mellan ett flertal olika samverkansformer. För de verksamhetsområden där en rätt till avtalssamverkan hittills har införts i speciallagstiftning – liksom för de områden där det i första hand kan finnas skäl att införa ytterligare sådana möjligheter – kan samverkan åtminstone ske även genom kommunalförbund och gemensam nämnd.

Många kommuner som har övervägt, men avstått ifrån, att ingå avtalssamverkan svarade i vår enkät att de ändå har kunnat etablera samverkan i andra former. Det visar att det inte är givet att samverkan inom ett visst verksamhetsområde automatiskt behöver ske genom en viss samverkansform. Till exempel framgår av vår genomgång av samtliga kommuners webbplatser att det finns många exempel på verksamhetsområden där olika kommuner har valt olika former för samverkan.

Även om det således finns olika alternativa lösningar, så ser vi ändå mycket som talar för att förbättra möjligheterna till avtalssamverkan på olika områden. Ett allmänt skäl är att den kommun som överväger att ingå samverkan med en annan kommun får tillgång till ytterligare ett verktyg, vilket alltid torde vara en fördel. Att kunna överväga, men välja bort, avtalssamverkan som form måste rimligen vara bättre än att överhuvudtaget inte kunna överväga denna samverkansform.

Vidare menar vi att avtalssamverkan som samverkansform i vissa situationer kan vara mer ändamålsenlig än formerna kommunalförbund och gemensam nämnd.

Samverkan baserad på ett formellt interkommunalt avtal, vilket Statskontorets uppdrag handlar om, innebär att de inblandade kommunerna ingår ett avtal som reglerar juridiskt utkrävbara rättigheter och skyldigheter mellan parterna. Parterna agerar emellertid fortfarande inom ramen för sina respektive organisationer. Det är alltså inte frågan om någon informell överenskommelse, men denna typ av avtalssamverkan medför ändå ett mindre ingrepp i de berörda kommunernas styrning och organisation än samverkansformerna kommunalförbund och gemensam nämnd. Ett flertal kommuner angav också i vår enkät att avtalssamverkan därför är enklare och smidigare, vilket även har framkommit i tidigare studier. Det talar för att avtalssamverkan kan vara att föredra i vissa situationer.

Samtidigt vill Statskontoret betona att funktionaliteten i samarbetet som sådant knappast blir extra god just genom att man väljer samverkansformen avtal. Hur samarbetet mellan de inblandade parterna fungerar när samverkan väl har etablerats torde snarare avgöras av andra faktorer än vilken samverkansform som har valts.

Däremot kan det finnas enskilda verksamhetsområden och arbetsuppgifter där den förhållandevis enkla och smidiga samverkansformen avtalssamverkan i mer praktisk mening gör det lättare att etablera och genomföra samarbetet. Det kan till exempel gälla:

- områden som inte är så politiskt känsliga och där politikerna inte behöver vara så aktivt engagerade
- områden där det kan vara svårt för i synnerhet mindre kommuner att på egen hand bygga upp en kritisk massa, till exempel olika experttjänster och myndighetsutövande handläggning
- områden där parterna är mer osäkra på om samverkan bör bedrivas långsiktigt och därför i ett initialskede vill pröva samverkans förutsättningar.

4.2 Olika slags hinder förekommer

Statskontorets uppdrag handlar i första hand om att identifiera verksamhetsområden där det i dag saknas särskilt lagstöd för att bedriva interkommunal avtalssamverkan och där införandet av en sådan rätt vore särskilt värdefull. Avsaknad av särskilt lagstöd kan i detta fall innebära både att detta helt saknas i dag och att det lagstöd som finns är av otillräcklig omfattning.

Samtidigt har såväl vår enkät som tidigare studier visat att hinder mot avtalssamverkan kan vara av olika slag. Ofta tycks det handla mer om generella svårigheter kring samverkan mellan kommuner, än om brist på ett särskilt lagstöd för avtalssamverkan. Hinder som angavs i vår enkät (se avsnitt 3.1.3) var således bland annat att

- kommunen inte lyckades komma överens med den tilltänkta samverkanspartnern
- det fanns politiska invändningar i den egna kommunen
- samverkansorganisationen bedömdes bli för krånglig
- en nyttobedömning visade på för liten ekonomisk eller annan nytta eller för stora kostnader
- det fanns motstånd från personalen.

Ett annat möjligt hinder (se avsnitt 3.2) kan vara att vissa kommuner har otillräcklig kunskap om de samverkansmöjligheter som faktiskt finns eller åtminstone tenderar att underskatta nyttan av samverkan utifrån samhällets perspektiv.

Vidare kan det finnas andra juridiska hinder mot avtalssamverkan än att det saknas särskilt lagstöd för avtalssamverkan på det berörda verksamhetsområdet. Som vi nämnde i avsnitt 2.4 menade till exempel Kommittén för förstärkning av den kommunala demokratins funktionssätt (SOU 2012:30) att reglerna för upphandling i hög grad sätter gränser för hur kommunal samverkan kan ske. Enligt kommittén gör upphandlingslagstiftningen i grunden inte något principiellt undantag för situationer där kommuner och landsting anskaffar varor och tjänster från offentligrettsliga organ för kommunal samverkan eller hel- och delägda kommunala bolag. Enligt betänkandet kan det därmed uppstå situationer där två

kommuner vill samverka om utförandet av en viss tjänst, men där upphandlingsreglerna innebär att tilldelningen av tjänstekontraktet måste ske efter konkurrensutsättning enligt reglerna i LOU. Som också framgått av avsnitt 2.4 menade kommittén dock att det torde vara enklare att utöka möjligheterna till avtalssamverkan inom verksamheter som är nära kopplade till myndighetsutövning, där upphandlingsreglerna enligt betänkandet inte är tillämpliga.²⁴

Samtidigt visar vår enkät att avsaknad av särskilt lagstöd på enskilda verksamhetsområden är ett viktigt hinder för avtalssamverkan. Således var avsaknad av lagstöd för avtalssamverkan på det berörda verksamhetsområdet, eller andra lagliga hinder, det skäl som flest kommuner i enkäten angav som skäl till att en tilltänkt avtalssamverkan inte hade kommit till stånd.

4.3 Statskontorets förslag

Statskontoret bedömer att det finns skäl för regering och riksdag att vidta åtgärder för att öka möjligheterna till interkommunal avtalssamverkan. Nedan redovisar vi några tänkbara utgångspunkter för sådana åtgärder.

4.3.1 Lämpliga verksamhetsområden att studera vidare

Statskontorets utredning har bedrivits under relativt kort tid. För arbetet har också gällt som utgångspunkt att vi ska försöka identifiera de områden där det vore värdefullt med ytterligare möjligheter till avtalssamverkan, men inte primärt söka finna lösningar på hur sådana möjligheter då bör regleras. I uppdraget har heller inte ingått att göra en juridisk granskning.

Mot denna bakgrund har vi inte haft möjlighet att driva analysen så långt att vi kan lämna preciserade förslag på områden inom vilka det bör införas ytterligare möjligheter till avtalssamverkan. Vår ambition har i stället varit att identifiera verksamhetsområden där det framstår som angeläget att fortsätta analysen. Innan regering och riksdag kan besluta att eventuellt införa ytterligare möjligheter till avtalssamverkan på

²⁴ SOU 2012:30 *Vital kommunal demokrati*. Betänkande av Kommittén för förstärkning av den kommunala demokratins funktionssätt.

berörda områden måste dock i de enskilda fallen djupgående analyser göras av såväl juridiska som andra förutsättningar.

I vår enkät (se avsnitt 3.2) angav kommunerna ett stort antal olika övergripande verksamhetsområden och mer preciserade arbetsuppgifter där man bedömer att ytterligare möjligheter till avtalssamverkan skulle innebära stor nytta för kommuner och landsting. Några områden fick dock särskilt många omnämnanden bland svaren. Dessa handlar främst om:

- möjligheter att samverka kring olika typer av *specialisttjänster* inom områden där kommunen har myndighetsutövande uppgifter eller i andra fall. När det gäller myndighetsutövning kan det exempelvis handla om möjligheter att ha gemensamma miljöinspektörer/-tillsyn, handläggare av alkoholtillstånd/-tillsyn, handläggare av tillsyn av hälsoskydd och livsmedel samt bygglovshandläggare. Exempel på behov av andra typer av gemensamma specialisttjänster kan vara jurister.
- möjligheter till *gemensam administration*, till exempel ekonomiadministration, lönehantering, personaladministration, HR-tjänster/ kompetensförsörjning och växel och telefoni
- möjligheter att samverka avseende frågor om *IT och digitalisering*, till exempel i bredbandsutbyggnad, och genom att kunna ha gemensamma IT-experter/IT-stöd.

Utöver de ovanstående nämndes även vissa andra områden av förhållandevis många kommuner i enkäten. Det handlar främst om socialområdet, hälso- och sjukvård samt skola och utbildning.

Om regering och riksdag vill öka möjligheterna till kommunal avtalssamverkan menar vi att det i ett första steg finns skäl att främst fokusera på de ovan nämnda områdena. Det utredningsarbete som behövs för att analysera frågorna skulle lämpligen kunna ske genom uppdrag till offentliga utredningar eller till Statskontoret.

4.3.2 Frågor som bör utredas vidare

Flera av de områden som nämns i det föregående avsnittet tillhör kommunernas obligatoriska uppgifter. För många av dem finns redan en rätt till avtalssamverkan i speciallagstiftning (jämför faktaruta 2.1 i avsnitt 2.3).

Vissa av de nämnda uppgifterna tillhör däremot kommunernas frivilliga område. Att döma av en tidigare studie kan till exempel antas att samverkan avseende gemensamma anläggningar på IT-området såsom gemensam IT-infrastruktur och gemensamma IT-system tillhör det frivilliga området.²⁵ Inom det frivilliga området är avtalssamverkan i princip möjlig i dag, men måste då ske med beaktande av bland annat allmänna kommunrättsliga principer och upphandlingslagstiftningen.

Mot denna bakgrund torde tonvikten i de fördjupade analyser som behöver göras komma att variera något mellan olika verksamhetsområden, på det sätt som vi redogör för nedan.

Vad är otillräckligt på det obligatoriska området och finns det konsekvensfall?

Vad gäller uppgifter inom *det obligatoriska området* finns det enligt vår mening skäl att bland annat analysera följande frågeställningar.

1) De fall där det finns lagstöd i dag, men som av kommuner ändå lyfts fram som problemområden.

För många av de nämnda uppgifterna ger speciallagstiftning redan en rätt till avtalssamverkan. Men ändå finns flera exempel på att kommuner anser att de nuvarande reglerna om avtalssamverkan inte är ändamålsenligt utformade för att uppnå en effektiv samverkan (i anslutning till faktaruta 2.1 i avsnitt 2.3 pekade vi på två exempel). Detta leder till två frågor att studera vidare:

²⁵ Vinnova, Sveriges Kommuner och Landsting, Invecon AB och Expekta AB (2013) *Den virtuella kommunen – en modell för samverkan*.

- Vad i dagens reglering är det som kommuner ser som otillräckligt?
- Är det möjligt och lämpligt att ändra reglerna i syfte att eliminera de problem som kommunerna upplever? Detta kräver enligt vår mening en djuplodande analys som väger in alla i sammanhanget relevanta aspekter. Vi ifrågasätter i och för sig inte att utformningen av nuvarande reglering i exempelvis de fall som nämns i anslutning till faktaruta 2.1 i avsnitt 2.3 kan försvåra för de kommuner och landsting som önskar avtalssamverka. Men samtidigt får förutsättas att lagstiftaren har haft goda skäl till att utforma reglerna på det sätt de nu ser ut, exempelvis att kommuner i socialtjänsten inte får överlåta uppgifter som innefattar myndighetsutövning till andra kommuner.

2) Finns det konsekvensfall inom andra områden?

Vi har inte undersökt i vilken mån det bland kommunernas obligatoriska uppgifter finns sådana där lagstöd i dag saknas för avtalssamverkan, men som liknar de uppgifter där en rätt till avtalssamverkan har införts. Det kan dock finnas skäl för regeringen att initiera en sådan kartläggning, inklusive en analys av om en rätt till avtalssamverkan i sådana fall bör införas på de områden som eventuellt identifieras. I analysen skulle det bland annat ingå att bedöma om det är lämpligt att ge möjlighet till avsteg från lokaliseringsprincipen på det berörda området.

Bör avtalssamverkan underlättas på det frivilliga området?

Beträffande uppgifter inom *det frivilliga området* kan det finnas skäl att analysera om åtgärder eventuellt bör vidtas för att underlätta kommuners möjlighet till avtalssamverkan avseende frivilliga uppgifter. Som sades ovan är det i princip möjligt för kommuner att avtalssamverka avseende sina frivilliga uppgifter, men det måste då ske med beaktande av bland annat allmänna kommunrättsliga principer, såsom lokaliseringsprincipen, och upphandlingslagstiftningen. Som vi nämnde i avsnitt 4.2 pekade också Kommittén för förstärkning av den kommunala demokratins funktionssätt i sitt betänkande SOU 2012:30 på att det upphandlingsrättsliga regelverket i hög grad sätter gränser för hur kommunal samverkan kan ske. Mot bakgrund av vad som framkommit i Statskontorets enkät kan det dock enligt vår mening finnas skäl för regeringen att på nytt låta analysera om det vore möjligt, och i sådana fall lämpligt, att

söka underlätta kommuners möjlighet till avtalssamverkan avseende frivilliga uppgifter.

I sammanhanget bör påpekas att regeringen nyligen har initierat en utredning som rör kommuners och landstings möjligheter till avtalssamverkan inom vissa av de områden som har påtalats i vår enkät. Den 30 juni 2016 gav regeringen således Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att analysera vissa frågor om offentlig avtalssamverkan. Detta mot bakgrund av vissa kommande förändringar i LOU till följd av förändringar i EU:s upphandlingsregelverk. I Upphandlingsmyndighetens uppdrag ingår bland annat att analysera möjligheterna till avtalssamverkan rörande administrativa tjänster och system samt att erbjuda digitala tjänster till medborgarna. Uppdraget ska redovisas senast i mars 2017.²⁶

4.3.3 Bör en generell rätt prövas på nytt?

Vårt uppdrag handlar uttryckligen *inte* om att överväga införandet av en generell rätt till interkommunal avtalssamverkan. Av förklarliga skäl har vi därför heller inte närmare studerat denna möjlighet i utredningen.

Som framgått tidigare i rapporten har dock frågan om en generell rätt tagits upp i ett flertal sammanhang genom åren. I vår utredning har också en generell rätt efterfrågats både av SKL och av många kommuner i vår enkät. Mot denna bakgrund är vår allmänna bedömning att en generell rätt till avtalssamverkan skulle ha positiva effekter för kommuner och landsting.

Enligt Statskontorets mening kan det därför finnas skäl för regeringen att på nytt låta analysera frågan om det vore möjligt och lämpligt att införa en generell rätt till interkommunal avtalssamverkan. I andra hand menar vi att det finns skäl att åtminstone på nytt pröva den idé som framfördes i SOU 2012:30, det vill säga om det i kommunallagen bör införas en generell regel som tillåter avtalssamverkan och extern delegation mellan olika kommuner och landsting i ärenden som avser myndighetsutövning.²⁷

²⁶ Regeringsbeslut 2016-06-30 *Uppdrag till Upphandlingsmyndigheten om offentlig avtalssamverkan*. Fi2016/02563/K (delvis).

²⁷ SOU 2012:30 *Vital kommunal demokrati*. Betänkande av Kommittén för förstärkning av den kommunala demokratins funktionssätt.

Vi har inte närmare analyserat vilka frågor som skulle behöva belysas i en sådan studie. Det bör dock bland annat handla om att på nytt pröva de argument för och emot en generell rätt som har framförts i SOU 2012:30 och även tidigare utredningar (se avsnitt 2.4 ovan).

I sammanhanget vill vi också poängtera att en generell rätt till avtals-samverkan inte skulle vara detsamma som en ovillkorlig rätt. Således skulle avtalssamverkan även med en generell rätt förutsätta att den aktuella samverkan kan etableras och ske inom de ramar som sätts av andra regelverk, till exempel av allmänna kommunalrättsliga principer (som regler om kompetenslighet och lokaliseringsprincipen) och av upphandlingslagstiftningen.

4.3.4 Andra tänkbara åtgärder

Vår enkät visar att det kan finnas ett flertal olika skäl till att avtals-samverkan inte blir av – förutom avsaknad av lagstöd. Om regeringen vill stimulera användningen av avtalssamverkan kan det därför behövas mer än lagändringar. Bland sådana tänkbara åtgärder vill Statskontoret nämna dels informations- och stimulansinsatser, dels samlad hantering av administration.

Informations- och stimulansinsatser

I avsnitt 3.2 hänvisade vi till området livsmedelskontroll, där tidigare studier från bland annat Statskontoret har visat att kommuner inte sam-verkar i den utsträckning som vore önskvärt utifrån ett samlat sam-hällsperspektiv. Enligt uppgift från SKL bedriver organisationen på detta område diverse informations- och stimulansinsatser i syfte att öka den kommunala samverkan. Om regeringen allmänt sett vill öka den kommunala samverkan – genom avtalssamverkan eller i andra former – borde det vara lämpligt med liknande *informations- och stimulansinsat-ser* även på andra verksamhetsområden.

Samlad hantering av administration?

I vår enkät efterlyste många kommuner bättre möjligheter till att genom avtalssamverkan bedriva gemensam administration. Det kan alltså finnas ett stort behov av förbättrade möjligheter till samverkan på detta område, även om både vår enkät och tidigare studier visar att det redan förekommer administrativ samverkan i andra former.

Ett alternativ till samverkan om administration skulle kunna vara att etablera en institution som kan svara för en *samlad hantering av administrationen för ett större antal eller samtliga kommuner* (ungefär motsvarande den roll Statens servicecenter fyller på den statliga sidan). Med en sådan institution skulle stordriftsfördelar kunna utvinnas. Samtidigt är det då viktigt att fullt ut ta tillvara möjligheterna till rationalisering och inte i praktiken bevara en struktur med delvis dubblerade kompetenser.

Vi har inte närmare studerat förutsättningarna för en samlad lösning av detta slag, men menar att det kan finnas skäl för regeringen att låta undersöka detta. En sådan utredning bör dock inte inledas förrän erfarenheterna av inrättandet av Statens servicecenter för den statliga verksamheten har analyserats närmare och tagits tillvara.²⁸

I sammanhanget kan också nämnas att idén om gemensam administration ingår som en del i den omfattande vård- och landskapsreform som är på gång i Finland. Man avser att inrätta fyra gemensamma landsomfattande servicecenter som ska sköta de stödtjänster som landskapen (ungefär motsvarande Sveriges landsting) behöver, och enligt planerna ska det bland annat skapas ett servicecenter för ekonomi- och personaladministration. Vidare är tanken att landskapen ska kunna ordna gemensamma stödtjänster tillsammans med kommuner eller andra samarbetspartner inom den offentliga sektorn.

²⁸ Statskontoret har nyligen föreslagit att regeringen låter utreda Statens servicecenter. Utredningen bör bland annat föreslå hur incitamenten för att frigöra tid för kärnverksamheterna kan förstärkas och hur Statens servicecenter ytterligare kan effektivisera statsförvaltningen. Ett motiv för Statskontorets förslag är att många myndigheter har framfört att bildandet av Statens servicecenter har ökat myndighetens administration, bland annat genom att man anser sig behöva ha kvar viss administration även om tjänsterna tillhandahålls av Statens servicecenter. Se Statskontoret 2016:19 *Mer tid till kärnverksamheten*.

Referenser

Ds 1995:13 *Kommunal uppdragsverksamhet och kommunal samverkan om myndighetsutövning.*

Jonsson, L. och Rosander, M. (2006) *Samverkan som överlevnadsstrategi? En sammanställning av betydelsefulla förhållanden för kommunal samverkan.* Rapport 2006:7, Centrum för kommunstrategiska studier Linköpings universitet.

Mattisson, O. och Knutsson, H. (2015) *Samverkan för en fungerande lokal samhällsstruktur.* Ur Sveriges Kommuner och Landsting (2015) *Urbanisering. Utmaningar för kommuner med växande och minskande befolkning.*

Persson, B. (2014) *En undersökning av interkommunala samverkansmönster i Östergötland.* Linköpings universitet. Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling. Avdelningen för statsvetenskap.

Prop. 1995/96:167 *Kommunal uppdragsverksamhet avseende kollektivtrafik, m.m.*

SOU 2000:114 *Samverkan – om gemensamma nämnder på vård- och omsorgsområdet, m.m.* Betänkande av Samverkansutredningen.

SOU 2007:10 *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft.* Slutbetänkande av Ansvarskommittén.

SOU 2007:72 *Kommunal kompetens i utveckling.* Betänkande av Kommunala kompetensutredningen.

SOU 2012:30 *Vital kommunal demokrati.* Betänkande av Kommittén för förstärkning av den kommunala demokratins funktionssätt.

SOU 2015:24 *En kommunallag för framtiden.* Slutbetänkande av Utredningen om en kommunallag för framtiden.

Statskontoret (2005) *Asymmetrisk uppgiftsfördelning. En principiell studie av möjligheter och hinder att fördela uppgifter till kommuner och landsting med hänsyn till lokala förhållanden*. Statskontoret 2005:24.

Statskontoret (2015) *Avgifter i livsmedelskontrollen. Förslag på en mer effektiv avgiftsfinansiering*. Statskontoret 2015:17.

Statskontoret (2016) *Mer tid till kärnverksamheten*. Statskontoret 2016:19.

Statskontoret (2016) *Statens styrning av kommunerna*. Statskontoret 2016:24.

Vinnova, Sveriges Kommuner och Landsting, Invecon AB och Expekta AB (2013) *Den virtuella kommunen – en modell för samverkan*.

Regeringsuppdraget



Regeringsbeslut III 2
2016-02-04 Fi2016/00372/SFÖ (delvis)

Finansdepartementet

Statskontoret
Box 8110
104 20 Stockholm



Uppdrag till Statskontoret om statlig styrning av offentlig sektor

Regeringens beslut

Regeringen ger Statskontoret i uppdrag att kartlägga, analysera och i vissa delar lämna förslag avseende statens styrning av statlig respektive kommunal verksamhet.

Statskontoret ska

- identifiera, analysera och föreslå om och i så fall hur statliga myndigheters uppgiftslämnande och administration kan minska, förenklas eller automatiseras,
- analysera och föreslå hur medarbetares kompetens och erfarenhet bättre kan tas tillvara, vilka krav det ställer på ledarskapet samt hur statliga ledares kompetens bör utvecklas för en innovativ och samverkande förvaltning,
- analysera och föreslå hur regeringens styrning av statliga myndigheter kan utvecklas och bli mer sammanhållen och effektiv,
- kartlägga den statliga styrningen av kommuner och landsting, övergripande analysera konsekvenserna av den samlade statliga styrningen på enskilda kommuner och landsting,
- analysera och föreslå hur staten sammanhållet kan följa upp utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och landsting, samt
- analysera behovet av ytterligare samverkan genom att sluta avtal inom kommunsektorn.

Bakgrund

Sedan 1990-talets början har många åtgärder genomförts i syfte att effektivisera offentlig verksamhet. Reformerna har genomförts som bl.a. kännetecknas av fokus på resultat, decentralisering, ekonomisk ramstyrning, delegerat ansvar för budget, kompetensförsörjning och organisation samt större fokus på medborgarnas behov. Till detta har

Postadress
103 33 Stockholm
Besöksadress
Jakobsgatan 24

Telefonväxel
08 405 10 00
Telefax
08 21 73 86

E-post: fi.registrator@regeringskansliet.se

kopplats krav på förbättrad uppföljning för att svara upp mot ökade behov av information och kontroll. Flera av dessa reformer har bidragit till att Sverige har en effektiv förvaltning. I en del avseenden har dock reformerna medfört negativa effekter, såsom ökad administration och snedvridna incitament.

Regeringens styrning av statliga myndigheter och verksamheter

I budgetpropositionen för 2009 och i 2010 års förvaltningspolitiska proposition (prop. 2009/10:175) bedömde regeringen att styrningen av statliga myndigheter och verksamheter behövde utvecklas i vissa avseenden. Bakgrunden var de brister och problem som hade uppmärksammats i Riksrevisionens årliga rapporter för 2005 och 2006, och i Styrutredningens (SOU 2007:75) respektive Förvaltningskommitténs (SOU 2008:118) betänkanden. För att komma till rätta med bristerna och åstadkomma en mer långsiktig och strategisk orientering ville regeringen i högre grad anpassa sin styrning efter varje verksamhets karaktär och styrbehov.

Regeringen har inom flera områden utvecklat styrningen och uppföljningen av myndigheter och verksamheter. En verksamhetsanpassad styrning har fått genomslag bl.a. i hur instruktioner och regleringsbrev används. Förändringarna har beskrivits i bl.a. konstitutionsutskottets betänkande 2012/13:KU10 och i Statskontorets rapport, Stärk kedjan, 2013.

Regeringen har därefter uttryckt bl.a. i budgetpropositionen för 2016 (prop. 2015/16:1) att den statliga styrningen ska utvecklas i en riktning som innebär att verksamhetsnära kunskap, erfarenhet och yrkesetik ska bli mer vägledande än vad som gäller i dag. Detaljstyrningen ska minska till förmån för en mer strategisk styrning som kännetecknas av tillit och förtroende. Inriktningen är att skapa bästa möjliga förutsättningar för den offentliga förvaltningen att förverkliga regeringens politik, att utföra sina uppgifter i övrigt samt att upprätthålla grundläggande värden som rättssäkerhet, jämlikhet, jämställdhet och medborgarperspektivet.

I enlighet med 2010 års förvaltningspolitiska proposition bör regeringens styrning av statliga myndigheter vidare vara tydlig, inriktad mot verksamhetens resultat och verksamhetsanpassad. Det är också väsentligt att i större utsträckning se till helheten i utformningen av den statliga styrningen. Enskilda beslut bör fattas utifrån ett helhetsperspektiv på regeringens samlade politik, en bedömning av politiska avvägningar över sektorsgränser och med beaktande av angivna prioriteringar och statens samlade resurser, m.m. Vidare är det angeläget att fortsätta utveckla uppföljningen av den offentliga förvaltningens utveckling.

Sammanfattningsvis bör regeringens styrning inriktas på att bli mer strategisk. Detta för att uppfylla regeringens mål för statsförvaltningen om en innovativ och samverkande förvaltning som är rättssäker och

effektiv, har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och som därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete.

Statens styrning av kommuner och landsting

Sverige är en enhetsstat med ett långtgående kommunalt självstyre. Kommuner och landsting ansvarar för många av de verksamheter som medborgarna möter i det dagliga livet bl.a. skola, förskola, äldreomsorg, hälso- och sjukvård och kollektivtrafik. Även om de uppvisar stora skillnader, t.ex. när det gäller befolkning, demografi, geografiska förutsättningar och antal anställda så har de ansvar för samma uppgifter. Staten har möjligheter att styra de kommunala verksamheterna för att säkerställa att nationella mål och likvärdighet uppnås.

I regeringsformen (RF) fastställs grunderna för det kommunala självstyret och hur staten i sin styrning ska förhålla sig till detta. Styrningen av den kommunala sektorn ska ske genom lag och den ska vara proportionerlig (8 kap. 2 § 3 och 14 kap. 3 § RF). Viss lagstiftning kan delegeras genom bemyndiganden från riksdagen till regeringen som i sin tur kan ge de statliga myndigheterna möjligheter att meddela föreskrifter. Enligt förordningen (2014:570) om regeringens medgivande till beslut om vissa föreskrifter ska regeringens medgivande inhämtas innan beslut fattas om föreskrifter som kan få inte oväsentliga effekter på kostnader eller intäkter för staten, kommuner eller landsting. Det förekommer också annan styrning, t.ex. genom överenskommelser, handlingsplaner och specialdestinerade statsbidrag. Dessutom utövar staten sin styrning genom uppföljning, tillsyn och utvärdering av de kommunala verksamheterna.

Ansvarskommittén anger i sitt slutbetänkande Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft (SOU 2007:10) att den statliga styrningen av kommunsektorn blivit allt mer komplicerad, sektoriserad och bristfälligt samordnad vilket medfört negativa effekter för kommunsektorn. Vidare anger kommittén att det i praktiken är omöjligt att överblicka vilka effekter styrningen ger. Sammantaget ökar detta risken för dels att de offentliga medlen inte används effektivt eller leder till de effekter som varit avsedda, dels att kommuner och landsting tvingas använda resurser från viktiga områden, som skola och omsorg, för att möta upp statliga krav på t.ex. uppföljning och tillsyn.

I 2010 års förvaltningspolitiska proposition bedömde regeringen att det behövs en mer samlad, sektorsövergripande och långsiktig statlig styrning av den kommunala sektorn.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2016 uttryckt att det mot bakgrund av förändringar i omvärlden även i framtiden måste skapas utrymme för att kommunerna och landstingen ska kunna ta sig an nya uppgifter, utveckla, tillhandahålla och finansiera ett likvärdigt serviceutbud med god kvalitet. Kommunerna och landstingen behöver

därför goda förutsättningar att hantera utvecklingen i omvärlden och de utmaningar som dessa ställer kommunerna och landstingen inför.

Statskontoret har på uppdrag av regeringen genomfört en övergripande kartläggning av hur staten följer upp kommunerna och deras verksamheter. Uppdraget redovisades i rapporten Informationsförsörjning om kommuner (2014:26). En del av uppdraget omfattade också att kartlägga möjligheterna att säkerställa information om den samlade statliga styrningen och av staten använda styrformer. Statskontoret konstaterar att det finns relativt få analyser och studier av olika statliga styrformer ur ett tvärsektorielt eller sektorsövergripande perspektiv.

Skälen för regeringens beslut

Sverige har en offentlig förvaltning som i väsentliga delar fungerar väl. För att upprätthålla det, samtidigt som omvärlden förändras, krävs ett kontinuerligt utvecklingsarbete. Den offentliga förvaltningen möter löpande utmaningar i form av t.ex. den demografiska utvecklingen, migrationsströmmar, medborgarnas förändrade förväntningar på service och allt mer komplexa samhällsproblem. Detta ställer stora krav på både organisationerna i sig och på verksamheterna. När det gäller kommuner och landsting varierar dessutom förutsättningarna t.ex. avseende geografiskt läge och storlek, samt befolkningens storlek och sammansättning. Detta innebär stora skillnader när det gäller de kommunala organisationernas kapacitet och förmåga att hantera den statliga styrningen.

Regeringen har därför i budgetpropositionen för 2016 aviserat att ett arbete ska initieras med att stimulera metodutveckling och utveckla styrning och uppföljning. Det behövs utvecklade former för styrning och uppföljning som balanserar behovet av kontroll med förtroende för medarbetarnas verksamhetsnära kunskap och erfarenhet. En minskad detaljstyrning ger större utrymme för strategisk styrning. Kvaliteten i den offentliga förvaltningen är avhängig en tydlig och verksamhetsanpassad styrning som bygger på tillit.

Under våren 2015 genomförde Finansdepartementet nio s.k. kunskapsseminarier i syfte att närmare precisera angelägna utvecklingsbehov i den offentliga förvaltningen. Återkommande frågor i diskussionerna med forskare, fackliga företrädare och offentliga arbetsgivare var behovet av att stärka tilliten som utgångspunkt för styrning på alla nivåer, effektivisera och minska eventuell onödig administration för att frigöra mer tid för kärnuppgifter. Andra frågor som berördes var behovet av att i ökad grad ta till vara medarbetarnas kompetens och erfarenheter, och att öka utrymmet för strategisk styrning bl.a. genom minskad detaljstyrning och ökad långsiktighet.

Statskontoret har vidare i sin rapport Vägen till en lärande och effektiv förvaltning (2015:104) identifierat ett antal utmaningar och större förändringar i omvärlden som Statskontoret bedömer kan få konsekvenser för den svenska förvaltningen och dess framtida utveckling. Utifrån dessa utmaningar och förändringar har Statskontoret identifierat tre områden där det finns mer strategiska förvaltningspolitiska utvecklingsbehov. De tre områdena är mer tillitsbaserad styrning av myndigheterna, utveckling av samverkan och koordinering i förvaltningen samt bättre förutsättningar för omprövning av det statliga åtagandet. Statskontoret har också identifierat att frågan om relationen mellan stat och kommun är en av de största utmaningarna för den offentliga sektorn på längre sikt.

Såväl Ekonomistyrningsverket som Statskontoret har i flera rapporter under de senaste åren analyserat styrningsfrågor i statsförvaltningen avseende bl.a. effektivisering av kärnverksamheten, behov av att stärka helhetsperspektivet i styrningen och mer ändamålsenlig samverkan.

Det finns behov av ytterligare analys och konkreta förslag som stärker den inriktning av styrningen som regeringen eftersträvar för den statliga förvaltningen och som tar tillvara digitaliseringens möjligheter.

En viktig utgångspunkt är att styrningen av kommuner och landsting är effektiv, både för stat och kommun, och att den t.ex. kan bidra till en större likvärdighet. För att kunna utveckla den statliga styrningen av kommuner och landsting behöver regeringen kunskap om hur styrningen utvecklas. Dessutom behövs kunskap om styrningens effektivitet t.ex. när det gäller resultat i verksamheterna men även avseende konsekvenser på kommuner och landsting, deras förmåga att hantera och implementera styrningen och hur administrationen påverkas. Vidare behövs det kunskap om hur kommunernas och landstingens prioriteringar, utrymme för verksamhetsutveckling och möjligheter till anpassning till lokala och regionala förutsättningar påverkas.

Som grund för det fortsatta utvecklingsarbetet behövs ett aktuellt sammanställt underlag av hur statens styrning av kommuner och landsting ser ut när det gäller hur omfattande, diversifierad och detaljerad den är. Till största delen sker statens styrning sektorsvis vilket gör att mycket av den kunskap som finns om statens styrning avgränsas till respektive sektor men saknas när det gäller de sammantagna konsekvenserna av statens styrning.

Statskontorets uppdrag syftar till att ge ett fördjupat underlag för regeringens fortsatta utvecklingsarbete om styrning.

Närmare om uppdraget

Regeringens styrning av statliga myndigheter och verksamheter

Mer tid till kärnverksamheten

Statskontoret ska identifiera, analysera och föreslå om och i så fall hur myndigheters uppgiftslämnande och administration kan minska, förenklas eller automatiseras i syfte att frigöra mer resurser för kärnverksamheten.

Analysen ska belysa vilken nytta administrativa krav för med sig för myndigheter och regeringen, t.ex. när det gäller rättssäkerhet och uppföljningsbehov. Samtidigt ska analysen ta hänsyn till myndigheters kostnader för att leva upp till administrativa krav, regeringens återrapporteringskrav och andra myndigheters krav m.m., t.ex. i form av resursåtgång för att ta fram och bearbeta information och omfattningen av den administration som genereras i myndigheterna. Statskontoret ska identifiera onödigt tidskrävande administration, s.k. tidstjuvar, som myndigheten själv inte kan påverka respektive sådana tidstjuvar som myndigheterna själva kan påverka och arbeta med att ta bort.

I uppdraget ingår också att identifiera, analysera och, i den mån det är möjligt, uppmärksamma regeringen på sätt att minska den administration som följer av EU:s återrapporteringskrav.

Statskontoret ska efter samråd med Ekonomistyrningsverket redovisa detta deluppdrag till regeringen (Finansdepartementet) senast den 30 juni 2016.

Medarbetares kompetens och utvecklat ledarskap

Statskontoret ska analysera och föreslå hur medarbetares kompetens och erfarenhet bättre kan tas tillvara i myndigheternas planering, utveckling, genomförande och uppföljning av olika verksamheter. Ett aktivt medarbetarskap förutsätter ett ledarskap som möjliggör detta. Statskontoret ska därför även analysera vilka krav som bör ställas på ett ledarskap som tar tillvara och stärker medarbetares kompetens och erfarenhet och med beaktande av ett jämställdhetsperspektiv. Statskontoret ska också föreslå hur statliga ledares kompetens bör utvecklas så att statsförvaltningen stärks i dess förmåga att vara innovativ och samverkande i enlighet med det förvaltningspolitiska målet som det uttrycks i 2010 års förvaltningspolitiska proposition. Syftet är att identifiera centrala faktorer som bygger ett starkt och framgångsrikt ledarskap. Vidare ska Statskontoret föreslå hur arbetet med ledarskapsfrågorna kan stimuleras ytterligare.

Statskontoret ska efter samråd med Arbetsgivarverket redovisa detta deluppdrag till regeringen (Finansdepartementet) senast den 30 juni 2016.

Utvecklad styrning

Statskontoret ska analysera och föreslå inom vilka verksamhetsområden det finns ett särskilt behov att utveckla en mer sammanhållen styrning med utgångspunkt från medborgares och företags behov. I uppdraget ingår också att analysera behovet av styrning av samverkan mellan myndigheter i syfte att få till en mer ändamålsenlig och effektiv samverkan och koordinering över organisatoriska gränser.

I uppdraget ingår att genom några fallstudier analysera hur regeringens styrning utformas i dag och hur den förhåller sig till regeringens uttalade inriktning om en styrning som kännetecknas av tillit och förtroende samtidigt som regeringens förutsättningar att styra och redovisa verksamhetens utveckling kan tillgodoses. Analysen ska omfatta bl.a. styrning genom lagar och förordningar, regleringsbrev, särskilda uppdrag, uppföljning och utvärdering. Användningen av informella kontakter ska ingå i analysen. Fallstudier ska inte inkludera sådan verksamhet där det i stor omfattning förekommer uppgifter som omfattas av sekretess.

Statskontoret ska även undersöka om det är möjligt och lämpligt att utveckla regeringens styrning med utgångspunkt från en grupp av myndigheter med gemensamma nämndare, t.ex. myndigheter med många medborgarkontakter respektive verksamhet nära kopplad till kommuner.

Statskontoret ska efter samråd med Ekonomistyrningsverket redovisa detta deluppdrag till regeringen (Finansdepartementet) senast den 30 november 2016.

Statens styrning av kommunal verksamhet

Den samlade statliga styrningen av kommuner och landsting

Statskontoret ges i uppdrag att kartlägga den samlade statliga styrningen av kommuner och landsting. Uppdraget omfattar all statlig styrning och styrning som sker som en följd av EU-medlemskapet. Inom ramen för detta uppdrag ska Statskontoret kartlägga:

- styrning när det gäller lagstiftning, myndighetsföreskrifter, allmänna råd, tillsyn och uppföljning,
- annan styrning, t.ex. överenskommelser, handlingsplaner, specialdestinerade statsbidrag,

- bemyndiganden som ges till statliga myndigheter att meddela föreskrifter och i vilken utsträckning myndigheterna utnyttjar dessa,
- skillnader mellan olika verksamhetsområden, t.ex. avseende hur den statliga styrningen tillkommer, vem som beslutar om styrningen och regleringen av tillsyn och uppföljning,
- eventuella skillnader i styrningen mellan olika verksamhetsområden beroende på i vilken utsträckning förekomsten av EU-lagstiftning, eller olika krav från EU inom området, och
- omfattningen av styrning avseende kommunernas och landstingens icke obligatoriska verksamheter.

Inom ramen för uppdraget ska Statskontoret i särskild ordning redovisa omfattningen och detaljeringsgraden av de åligganden som sammantaget lagts på kommuner och landsting. Erfarenheter av motsvarande kartläggningar i övriga nordiska länder ska särskilt tas tillvara.

Statskontoret ska utifrån kartläggningen även översiktligt belysa utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och landsting över tid.

Statskontoret ska vidare i samband med kartläggning av myndigheternas bemyndiganden och föreskrifter särskilt redovisa tillämpningen av förordningen (2014:570) om regeringens medgivande till beslut om vissa föreskrifter.

I uppdraget ingår även att redovisa övergripande slutsatser utifrån kartläggningen.

Detta deluppdrag ska redovisas till regeringen (Finansdepartementet) senast den 31 oktober 2016.

Styrningens effekter på enskilda kommuner och landsting

Kommuner och landsting har olika förutsättningar bl.a. beroende på deras geografiska läge, befolkningens storlek, demografi och geografisk omfattning. Sammantaget påverkar detta kommunernas och landstingens förmåga att hantera den statliga styrningen. Statskontoret ska i dialog med enskilda kommuner och landsting övergripande analysera konsekvenserna av den samlade statliga styrningen för enskilda kommuner och landsting, t.ex. när det gäller deras prioriteringar, eventuell ökad administration och möjligheter att utveckla verksamheterna.

Inom ramen för detta uppdrag ska Statskontoret översiktligt analysera i vad mån möjligheten att ta tillvara medarbetarnas kompetens och erfarenhet påverkas av den statliga styrningen. Uppdraget omfattar all statlig styrning och styrning som sker från EU. I uppdraget ingår inte att

värdera enskilda styrmedel eller styrningen av enskilda verksamhetsområden.

Detta deluppdrag ska redovisas till regeringen (Finansdepartementet) senast den 30 november 2016.

Samlad uppföljning av den statliga styrningen

Statskontoret ska analysera och föreslå hur staten samlat, på en övergripande nivå, kan följa upp utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och landsting. Inom ramen för detta uppdrag ska särskilt möjligheterna att använda befintlig information beaktas, t.ex. informationsförsörjning inom olika verksamhetsområden eller information som Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) samlar in. Om Statskontoret konstaterar att viss information saknas som är av sådan karaktär att myndigheten bedömer den som nödvändig för att säkerställa en relevant uppföljning, ska Statskontoret ge förslag på hur denna information kan säkerställas.

Statskontoret ska under arbetets gång i samråd med Regeringskansliet (Finansdepartementet) anordna ett seminarium om statens styrning av kommunerna. Statskontoret ska också inhämta synpunkter och föra en dialog med enskilda kommuner och landsting och SKL samt berörda statliga myndigheter.

Detta deluppdrag ska redovisas till regeringen (Finansdepartementet) senast den 31 december 2016.

Kommunal samverkan

En möjlighet för kommunerna att möta sina utmaningar är genom interkommunal samverkan. Sådan samverkan kan ske i formaliserade former men även till viss del genom avtalssamverkan. Det behöver analyseras inom vilka områden ytterligare möjligheter till avtalssamverkan skulle innebära störst nytta för kommuner och landsting. Statskontoret ska därför, i dialog med enskilda kommuner, analysera behovet av ytterligare möjligheter till avtalssamverkan inom kommunsektorn.

Detta deluppdrag ska redovisas till regeringen (Finansdepartementet) senast den 31 oktober 2016.

Genomförande

Statskontoret ska för samtliga uppdrag löpande informera Regeringskansliet (Finansdepartementet) om arbetets fortskridande.

Statskontoret ska för samtliga uppdrag som rör kommunsektorn under arbetets gång även inhämta synpunkter från och föra en dialog med SKL.

På regeringens vägnar



Ardalan Shekarabi



Ann Lemne

Kopia till

Statsrådsberedningen/SAM, EU-kansliet
Justitiedepartementet/LP
Utrikesdepartementet/PLAN
Försvarsdepartementet/ESL
Socialdepartementet/SAM
Finansdepartementet/BA1, BA3, BA Tot, E2, EK, K och ESA
Utbildningsdepartementet/BS
Miljödepartementet/S
Näringsdepartementet/KLS
Kulturdepartementet/LS
Arbetsmarknadsdepartementet/SV
Regeringskansliets förvaltningsavdelning/FCK
Arbetsgivarverket
Ekonomistyrningsverket
OFR/S, P, O
Saco-S
Seko
Sveriges Kommuner och Landsting