

Hand i hand – en analys av kommunal samverkan

MISSIV

DATUM
2023-02-24

ERT DATUM
2022-03-24

DIARIENR
2022/95-5

ER BETECKNING
Fi2020/00647 (delvis)
Fi2020/00984 (delvis)
Fi2022/01089

Regeringen
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att analysera kommunal samverkan

Regeringen gav den 24 mars 2022 Statskontoret i uppdrag att analysera samverkan mellan kommuner. I uppdraget har ingått att beskriva utvecklingen av samverkan mellan kommuner, analysera konsekvenser av omfattande samverkan och utvärdera avtalssamverkan.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Hand i hand – en analys av kommunal samverkan*.

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Hanna André, utredarna Lisa Hörnström Bokerud (föredragande) och Mathilda Fält-Zaar var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Lisa Hörnström Bokerud

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Slutsatser och förslag	9
1.1	Kommunal samverkan är ett viktigt verktyg för att mindre kommuner ska klara sina uppdrag	9
1.2	Avtalssamverkan mellan kommuner har ökat över tid	10
1.3	Kommunernas samverkan fungerar till stor del effektivt	11
1.4	Baksidan med samverkan är att det minskar kommunens möjlighet att styra verksamheten	12
1.5	Samverkan tar tid men det finns faktorer som kan minska transaktionskostnaderna	14
1.6	Olika samverkansformer har för- och nackdelar	14
1.7	Lagändringen om avtalssamverkan har haft avsedd effekt	18
1.8	Framgångsfaktorer och risker med samverkan	20
1.9	Behov av åtgärder för att främja och skapa bättre förutsättningar för kommunal samverkan	23
2	Uppdrag, bakgrund och genomförande	27
2.1	Uppdraget	27
2.2	Bakgrund	27
2.3	Tolkning av uppdraget	29
2.4	Genomförande av uppdraget	34
2.5	Rapportens disposition	37
3	Omfattning av kommunal samverkan	39
3.1	Sammanfattande iakttagelser	39
3.2	Kommunal samverkan har ökat över tid	40
3.3	Antalet kommunalförbund har bara förändrats marginellt	42
3.4	Endast små förändringar i antalet gemensamma nämnder	43
3.5	Andelen kommuner som avtalssamverkar har ökat	45
3.6	Vissa mönster inom vilka verksamhetsområden kommunerna samverkar i de olika samverkansformerna	49
3.7	Behov av att följa upp samverkan framöver	50

4	Konsekvenser för kvalitet och ekonomi	51
4.1	Sammanfattande iakttagelser	51
4.2	Samverkan ger positiva konsekvenser för kvaliteten	52
4.3	Samverkan har gett högre effektivitet men sällan lägre kostnader	60
5	Konsekvenser för demokrati, styrning och administration	69
5.1	Sammanfattande iakttagelser	69
5.2	Sämlre m3jllgheter att styra verksamhet som bedrivs i samverkan	70
5.3	Samverkan kan f3rsamlra insyn och m3jllghet att utkrava ansvar	79
5.4	Kommunerna vill samverka mer strategiskt	81
5.5	Samverkan far administrativa konsekvenser i olika skeden av samverkansprocessen	84
6	Nya m3jllgheter till avtalssamverkan	91
6.1	Sammanfattande iakttagelser	91
6.2	Kommunerna har sedan 2018 en generell ratt att avtalssamverka med andra kommuner	92
6.3	Hinder for avtalssamverkan	99
6.4	Flera exempel pa positiva effekter av avtalssamverkan pa enskilda verksamheter	105
	Referenser	109
 Bilagor		
1.	Regeringsuppdraget	113
2.	Metod och material	117
3.	Enkattfragor	127

Sammanfattning

Statskontoret har haft i uppdrag att beskriva utvecklingen av samverkan mellan kommuner samt att analysera konsekvenser av omfattande kommunal samverkan med hjälp av fallstudier. I uppdraget har också ingått att utvärdera en lagändring från 2018 som har utvidgat kommunernas möjligheter att avtalssamverka.

Kommunerna står i dag inför en rad utmaningar, bland annat till följd av demografisk utveckling och urbanisering. Utmaningarna försämrar kommunernas möjlighet att ha tillräcklig kapacitet för att kunna upprätthålla en god samhällsservice för kommuninvånarna. Vår analys visar att kommunal samverkan är ett viktigt och användbart verktyg för kommunerna att möta de utmaningar som de står inför. Kommunal samverkan kan vara nödvändig för små kommuner för att de ska klara sitt uppdrag. Samverkan underlättar kommunernas kompetensförsörjning och kan effektivisera och höja kvaliteten i kommunernas verksamhet. Vår analys visar också att kommunernas samverkan till stor del fungerar effektivt. Vi ser exempel på att kommunerna kan få ut mer av insatta resurser och bromsa framtida kostnadsökningar.

Samtidigt kan samverkan inte lösa alla typer av utmaningar som kommunerna har. Samverkan sänker sällan kommunernas kostnader och kommunerna upplever varken att de kan eller att det är lämpligt att samverka om stora medborgarnära verksamheter. Samverkan försämrar också möjligheterna att styra verksamheten och för med sig olika demokratiska risker. Vi bedömer att kommunerna kan förbättra sitt sätt att samverka för att undvika dessa risker. Samverkan kan också bli mer effektiv om kommunerna samverkar djupare och mer strategiskt.

När det gäller avtalssamverkan bedömer Statskontoret att lagändringen har haft den effekt som var avsedd. Lagändringen har utvidgat kommunernas reella möjligheter att avtalssamverka. Kommunerna använder avtalssamverkan i större omfattning till följd av lagändringen och inom fler områden än tidigare. Avtalssamverkan är också ett viktigt komplement till

andra samverkansformer, som kommunalförbund och gemensam nämnd. En begränsande faktor för avtalssamverkan är upphandlingslagstiftningen och kommunerna är osäkra på hur de ska tillämpa lagstiftningen inom vissa områden. De efterfrågar därför mer konkret stöd. Vi ser få tecken på att lagändringen har påverkat konkurrenssituationen för privata företag i någon större utsträckning. Men det behövs ytterligare analys för att kunna göra en säkrare bedömning.

Vår kartläggning visar att samverkan har ökat över tid, men att ökningen främst beror på att kommunernas samverkan genom avtalssamverkan har ökat. Samverkan genom gemensam nämnd och kommunalförbund har varken ökat eller minskat sedan 2016. Vi bedömer att kommunerna kan behöva använda samtliga samverkansformer mer framöver för att möta framtida behov och utmaningar. Det finns särskilt stor potential att använda avtalssamverkan oftare för specialisttjänster och myndighetsutövning. Statskontoret föreslår därför att Upphandlingsmyndigheten överväger att förbättra sitt stöd och sin vägledning till kommunerna som gäller avtalssamverkan. Vi föreslår också att regeringen om cirka fem år på nytt analyserar utvecklingen av kommunal samverkan.

Slutligen bör kommunerna ta vara på goda sätt och erfarenheter av att samverka. I rapporten sammanställer vi framgångsfaktorer som är viktiga för att samverkan ska vara effektiv och fungera väl.

Exempel på framgångsfaktorer är hög grad av formalisering, interaktion och samarbete, god tillit och goda relationer samt ett gediget förarbete. Det är också viktigt att på olika sätt vara medveten om, aktivt hantera och motverka demokratiska risker och administrativa konsekvenser med samverkan.

1 Slutsatser och förslag

Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att analysera samverkan mellan kommuner. I uppdraget ingår att beskriva utvecklingen av samverkan mellan kommuner, analysera ekonomiska, kvalitativa, demokratiska och administrativa konsekvenser av omfattande samverkan samt att utvärdera avtalssamverkan. I följande kapitel presenterar vi våra slutsatser, vår bedömning av framgångsfaktorer för kommunal samverkan och förslag på hur kommunal samverkan kan främjas och fungera mer effektivt.

1.1 Kommunal samverkan är ett viktigt verktyg för att mindre kommuner ska klara sina uppdrag

Statskontorets samlade bedömning är att kommunal samverkan är ett viktigt och användbart verktyg för kommuner att möta de utmaningar de står inför. Av de fallstudier Statskontoret gjort framgår att kommunal samverkan ofta är nödvändigt för att mindre kommuner ska klara sitt uppdrag. Samverkan underlättar för kommunerna att rekrytera och bibehålla rätt kompetens och det kan bidra till att effektivisera och höja kvaliteten i kommunernas verksamhet.

Den generella rätten till avtalssamverkan som infördes i kommunallagen 2018 har också medfört att kommunerna använder avtalssamverkan i större utsträckning än tidigare. Avtalssamverkan fungerar som ett viktigt komplement till samverkansformerna gemensam nämnd och kommunalförbund. Vår bedömning är att kommunernas behov av att samverka för att möta dagens och framtida utmaningar kommer att öka framöver.

1.1.1 Men samverkan löser inte alla utmaningar

Vår utredning visar samtidigt att kommunal samverkan inte är ett verktyg för att lösa alla typer av utmaningar som kommunerna har. Det är exempelvis svårt för kommunerna att med hjälp av samverkan sänka sina kostnader i någon större utsträckning. Detta avspeglas i att kommunerna främst ser andra syften med samverkan, som förbättrad kompetensförsörjning. Kommunerna ser inte heller att det är möjligt och lämpligt att samverka i större omfattning om stora medborgarnära verksamheter, exempelvis grundskola och äldreomsorg. Kommunerna vill inte tappa inflytande på områden som är medborgarnära och politiskt viktiga eller där kommunerna har behov av att kunna styra verksamheten ekonomiskt.

Staten kan använda andra verktyg än utökade möjligheter till samverkan för att hjälpa kommunerna att hantera sina utmaningar och bedriva sin verksamhet. Det handlar om åtgärder som legat utanför denna analys, till exempel att göra förändringar i det kommunalekonomiska utjämnings-systemet eller att genomföra insatser för att minska den nationella bristen på personal och kompetens.

1.2 Avtalssamverkan mellan kommuner har ökat över tid

Vår kartläggning visar att de allra flesta kommuner samverkar med andra kommuner genom något eller flera kommunalförbund, gemensam nämnd eller avtalssamverkan. Antalet kommunalförbund och gemensam nämnd har legat relativt konstant sedan 2016 medan avtalssamverkan har ökat de senaste åren. Drygt nio av tio kommuner bland de kommuner som har svarat på Statskontorets enkät om avtalssamverkan anger att de avtalssamverkar. I en undersökning som SCB gjorde 2012 var det knappt sju av tio kommuner. Däremot är det svårt att få uppgifter om exakt hur många avtal som kommunerna har. Vår undersökning visar att många kommuner har svårt att beskriva omfattningen av sin avtalssamverkan och inom vilka områden som de avtalssamverkar.

1.3 Kommunernas samverkan fungerar till stor del effektivt

Statskontoret bedömer att kommunernas samverkan till stor del fungerar effektivt och ger kvalitetsvinster, vilket vår analys av konsekvenser av samverkan i ett antal fallstudier visar. Samtidigt bedömer vi att kommunerna kan förbättra hur de samverkar, vilket skulle kunna mildra de negativa demokratiska konsekvenser som följer av samverkan. Vi bedömer också att samverkan kan bli mer effektiv om kommunerna använder den mer strategiskt och fördjupat.

1.3.1 Kommunerna klarar sin kompetensförsörjning bättre vilket ger kvalitetsvinster

En viktig konsekvens av samverkan är att små kommuner klarar sin kompetensförsörjning bättre. Samverkan ökar antalet ärenden som ska hanteras eftersom de läggs ihop från alla kommuner som samverkar. Det gör det möjligt att skapa mer attraktiva tjänster, till exempel heltider inom ett visst område i stället för deltider eller splittrade tjänster. Samverkan gör det också möjligt att samla resurserna inom ett verksamhetsområde, vilket leder till mer erfarenhetsutbyte, högre specialisering och professionalisering. Det höjer i sin tur kvaliteten i verksamheten, exempelvis inom kommunernas tillsyn eller upphandling. Det förbättrar också kommunernas förmåga att hantera en större komplexitet och högre statliga krav inom många områden. Dessutom minskar sårbarheten i verksamheterna.

1.3.2 Kommunerna får ut mer av insatta resurser genom samverkan

I flera kommuner ser vi att samverkan höjer effektiviteten genom att kommunerna får ut mer för insatta resurser. Det handlar oftast om högre kvalitet, bättre service eller att bromsa kostnadsökningar över tid. De kommuner som genom samverkan har bromsat kostnadsökningar beskriver att de har kunnat hålla samma budget under flera år trots att kraven på verksamheterna har höjts. Det innebär alltså i dessa fall en besparing i förhållande till hur kostnaderna *annars* skulle ha utvecklats, även om de faktiska kostnaderna inte har sjunkit.

Effektivitetsvinsterna används alltså oftast till att förbättra kvaliteten eller servicen och till att bromsa kostnadsökningar, snarare än till att skära i budgeten. Vi bedömer inte att detta är en följd av någon aktiv prioritering från kommunernas sida. Snarare verkar det som att samverkan skapar ett tryck mot att höja ambitionsnivån, vilket gör det svårt att inte prioritera högre kvalitet eller bättre service framför budgetnedskärningar. Den ökade professionaliseringen och högre kompetensnivån som kan uppnås med hjälp av samverkan bidrar till trycket. Men om ambitionshöjningarna är större än effektiviseringsvinsterna kan samverkan i stället öka kostnaderna.

1.3.3 Begränsat med samverkan inom medborgarnära verksamheter

Det är ovanligt med omfattande samverkan inom kommunernas stora medborgarnära verksamheter, som grundskolan och äldreomsorgen. Inom dessa medborgarnära och politiskt viktiga verksamheter vill kommunerna säkerställa sitt inflytande, inte minst det ekonomiska inflytandet. Vinsterna med samverkan är också lägre där verksamheterna är geografiskt bundna.

De stora medborgarnära verksamheterna står för den större delen av en kommuns budget. Det innebär att samverkan i praktiken oftast rör budgetmässigt mindre verksamhetsområden. Men samverkan kan ändå påverka stora medborgarnära verksamheter indirekt på olika sätt, till exempel genom att det är lättare att genomföra nedskärningar inom verksamheter som bedrivs av kommunerna själva. Vi ser exempel både från våra fallstudier och från forskning på att nedskärningar därför har skett inom medborgarnära verksamheter som bedrivs av kommunerna själva i stället för i verksamheter som bedrivs i samverkan.

1.4 Baksidan med samverkan är att det minskar kommunens möjlighet att styra verksamheten

Baksidan med kommunal samverkan är att de enskilda kommunernas möjlighet att styra verksamhet som bedrivs i samverkan minskar. Det gäller möjligheten att styra verksamheten innehållsligt och möjligheten att påverka budget och kostnader för verksamheten både löpande och långsiktigt. Detta begränsar kommunernas möjlighet att samverka brett inom stora medborgarnära verksamheter där kommunerna inte vill tappa politiskt inflytande.

Den försämrade möjligheten att styra verksamheten beror dels på att kommunerna behöver kompromissa, dels på att verksamhet som bedrivs i samverkan hamnar längre ifrån den enskilda kommunen. Erfarenheten i våra fallstudiekommuner är att informationsöverföring och förankring mellan kommunerna och samverkansorganen inte alltid fungerar tillfredsställande, vilket också gör det svårare för kommunerna att styra verksamheten.

1.4.1 Få initiativ till att motverka demokratiska risker

När kommunerna samverkar blir beslut och förvaltning mer komplexa. Överblicken över var ärenden bereds och beslut fattas blir också sämre. Det riskerar att försämma både medborgares och förtroendevaldas insyn och möjlighet till att utkräva ansvar. Men det går att motverka dessa negativa demokratiska konsekvenser genom att vara medveten om dessa risker, att aktivt verka för transparens samt genom att förtroendevalda som representerar kommunerna i samverkansorganen informerar och förankrar i respektive kommuns fullmäktige.

Men vår utredning visar att få kommuner arbetar aktivt för att motverka de negativa konsekvenserna. Flera kommuner uppger att informationsöverföring och förankring mellan samverkansorganen inte fungerar tillfredsställande. Kommunerna arbetar inte heller aktivt med att informera medborgarna om sin samverkan och hur den är organiserad. Samtidigt är det svårt att bedöma vad som är en rimlig ambition för att skapa insyn. Några av våra fallstudiekommuner beskriver att medborgare och förtroendevalda fokuserar på effekterna av samverkan, exempelvis kommunernas möjlighet att leverera service. De fokuserar inte i första hand på själva processerna. Vi bedömer därför att en rimlig nivå är att skapa så mycket insyn att det går att utkräva ansvar om effekterna av samverkan inte är tillfredsställande. Det kräver att kommunerna enligt vår bedömning tillgängliggör information om hur samverkan är organiserad och om hur beslut fattas.

1.5 Samverkan tar tid men det finns faktorer som kan minska transaktionskostnaderna

Samverkan tar tid och medför administrativa kostnader i olika skeden av samverkansprocessen. Statskontorets bedömning är att den extra administrativa börda som samverkan medför i stort är rimlig och motiverad. Det är till exempel motiverat att investera i goda relationer, att skapa samförstånd om till exempel syfte och vad samverkan ska uppnå samt att göra ett gediget förarbete för att bereda en bra grund för samverkan. Dessa är exempel på transaktionskostnader som är svåra att påverka.

Däremot finns några faktorer som kommunerna till viss del kan påverka och som kan minska kostnaderna. I detta kapitel listar vi framgångsfaktorer för en fungerande samverkan som också kan minska de transaktionskostnader som är förknippade med samverkan. Några exempel är att göra ett mer strategiskt val av om vad kommunerna ska samverka om och vilken samverkansform de ska välja utifrån en analys av kommunens nuvarande och framtida behov av samverkan i sin helhet, ta till vara tidigare upparbetad samverkan och samverka mer i fastare konstellationer än i dag. I våra fallstudier ser vi exempel på att kommunerna redan i dag samverkar eller har en ambition att samverka i mer fasta konstellationer och utifrån kommunernas samlade och långsiktiga behov och inte enbart utifrån mer avgränsade och kortsiktiga behov. Syftet med ett sådant arbetssätt är att kunna samverka om fler uppgifter och verksamheter och samtidigt underlätta förankring och samförstånd mellan kommunerna.

1.6 Olika samverkansformer har för- och nackdelar

Vår analys visar att kommunalförbund, gemensam nämnd och avtals-samverkan lämpar sig olika bra för olika uppgifter och verksamheter. Samverkansformerna har också för- och nackdelar beroende på omfattningen av verksamheten som kommunerna samverkar om samt på antalet kommuner som ingår i samverkan (tabell 1).

Tabell 1. För och nackdelar med de olika samverkansformerna gemensam nämnd, kommunalförbund och avtalssamverkan¹ och exempel på verksamheter som är lämpliga för samverkansformen.

Samverkansform	Fördelar	Nackdelar	Exempel på lämpliga verksamheter för samverkan
Gemensam nämnd	Goda förutsättningar för styrning och ansvarsutkrävande. Behöver inte så stor administrativ och organisatorisk överbyggnad.	Kräver viss administration och överbyggnad. Riskerar att bli tungrodd när många kommuner ingår i samverkan.	Plan- och byggfrågor, miljö- och hälsa, IT och HR, gymnasieskola, överförmyndare.
Kommunalförbund	Passar bra när många kommuner ingår i samverkan. Snabba beslutsvägar och mindre tungrodd. Fördel om verksamhetens ekonomi och balansräkning behöver läggas separat. Goda möjligheter till specialisering. Fungerar väl för verksamheter som kräver särskild kompetens.	Kan tendera att bli för självständig. Lämpar sig sämre för verksamheter där kommunerna vill ha stort inflytande.	Regelstyrd och specialiserad verksamhet samt myndighetsutövning. Ex. miljö- och hälsa, infrastruktur, räddningstjänst, energi, vatten och avlopp.

¹ Stiftelser och gemensamma bolag är också möjliga samverkansformer men ingår inte i vår analys.

Samverkansform	Fördelar	Nackdelar	Exempel på lämpliga verksamheter för samverkan
Avtalssamverkan	Ingen administrativ och organisatorisk överbyggnad. Går snabbt att inleda samverkan.	Liten möjlighet för kommuner att löpande styra verksamheten.	Avgränsade uppgifter och tjänster, myndighetsutövning och specialistfunktioner. Lämpar sig för de flesta verksamhetsområden.

Källa: Egen bearbetning utifrån våra fallstudier samt tidigare studier.

1.6.1 Gemensam nämnd har fördelar utifrån demokratiska värden

Vår utredning visar att samverkansformen gemensam nämnd i vissa fall fungerar bättre än de andra samverkansformerna för att tillgodose demokratiska aspekter, som möjlighet att styra, förankra, skapa insyn och möjlighet att utkräva ansvar. Det beror på att formen har kortare organisatoriskt avstånd mellan samverkansorganisationen och kommunerna än de andra formerna. Kommunerna har kvar huvudmannskapet för uppgiften och graden av delegation från fullmäktige till gemensam nämnd är lägre än till samverkansformen kommunalförbund. Till exempel har varje enskild kommuns fullmäktige fortfarande makt att besluta över mål och riktlinjer för verksamheten. Samtidigt innebär även denna samverkansform risker utifrån de enskilda kommunernas möjligheter att styra och möjlighet till lokal anpassning.

Gemensam nämnd har också fördelen att kunna dra nytta av värd-kommunens administration. Däremot kan samverkansformen gemensam nämnd vara svår att använda när många kommuner ska ingå i samverkan. Detta eftersom styrning och delegering behöver gå via respektive kommuns fullmäktige vilket riskerar att bli tungrovt.

1.6.2 Kommunalförbund fungerar särskilt bra för stora och regelstyrda verksamheter

Ett kommunalförbund är en egen juridisk person och kan därför agera relativt självständigt i förhållande till de enskilda kommunerna. Formen möjliggör att ekonomi och balansräkning kan hållas separerade från kommunerna vilket kan vara en fördel om verksamheten är omfattande och/eller har tillgångar och skulder. En annan fördel är att beslutsvägar kan bli relativt snabba om många kommuner ingår i samverkan, varför formen passar särskilt väl för större samverkan där många kommuner ingår. Kommunalförbund där många kommuner ingår kan också vara bra för verksamheter där det är viktigt att se till behoven i ett större område och inte bara i den enskilda kommunen. Vidare finns särskilt goda möjligheter till specialisering och samverkansformen fungerar väl för verksamheter som kräver särskild kompetens.

När det kommer till nackdelar med kommunalförbund visar vår kartläggning och tidigare studier att kommunalförbunden kan tendera att bli för självständiga och att det kan vara utmanande för kommunerna att hitta former för att styra verksamheten.

Samverkansformen kommunalförbund lämpar sig särskilt väl för myndighetsutövande och regelstyrd verksamhet, exempelvis räddningstjänst och miljöövervakning. Formen lämpar sig mindre bra för verksamheter eller uppgifter där kommunerna vill ha stort politiskt inflytande.

1.6.3 Avtalssamverkan passar bra för avgränsade uppgifter som myndighetsutövning

Vår analys visar att avtalssamverkan lämpar sig väl för avgränsade uppgifter, till exempel samverkan om specialistfunktioner eller myndighetsutövning. Samtidigt finns det rättsliga begränsningar för kommunerna när det gäller att använda avtalssamverkan för vissa uppgifter. Avtalssamverkan måste exempelvis gälla en offentlig tjänst och måste syfta till att uppfylla ett mål som är gemensamt för de samverkande kommunerna. Avtalssamverkan bör inte heller användas för omfattande samarbeten eller verksamheter som det finns ett politiskt intresse i att styra. Det finns inga formella krav på politisk förankring vid avtalssamverkan och det saknas vägar för att kunna påverka verksamheten för den eller de kommuner som inte är utförarkommun.

Avtalssamverkan kan också fungera som ett sätt att inleda samverkan, utan att bilda en gemensam nämnd eller ett kommunalförbund. I en av våra fallstudier framgår att samverkan inte hade kommit till stånd utan avtalssamverkan, eftersom det skulle ha varit ett för stort steg att bilda en gemensam nämnd.

1.7 Lagändringen om avtalssamverkan har haft avsedd effekt

Statskontoret bedömer att lagändringen som gäller avtalssamverkan från 2018 har utvidgat kommunernas reella möjligheter att avtalssamverka. Kommunerna avtalssamverkar i större omfattning som en följd av lagändringen och inom fler områden jämfört med tidigare. De avtalssamverkar också mer inom myndighetsutövning och specialisttjänster. Men vi bedömer att kommunerna skulle kunna avtalssamverka i ännu större omfattning.

Statskontoret kan också konstatera att det fortfarande finns hinder för kommunernas avtalssamverkan inom flera områden. Enligt vår kartläggning är det främst oklarheter i tillämpningen av upphandlingslagstiftningen och brist på praxis kring upphandling som utgör hinder.

1.7.1 Kommunerna avtalssamverkar mer efter lagändringen 2018

Avtalssamverkan har ökat efter lagändringen 2018. En fjärdedel av kommunerna avtalssamverkar mer som en direkt konsekvens av lagändringen. Ungefär lika många avtalssamverkar om fler uppgifter jämfört med tidigare. Det vanligaste är att kommuner efter lagändringen har börjat avtalssamverka om juridisk kompetens samt kring tillsyn och myndighetsutövning inom miljö- och hälsoskydd. Små kommuner har ökat sin avtalssamverkan mest, vilket ligger i linje med regeringens intentioner med lagändringen.

1.7.2 Både positiva och negativa effekter av avtalssamverkan

Vi ser olika effekter av avtalssamverkan på enskilda verksamheter. Det är positivt att samverkan har lett till mer likvärdiga beslut och lägre transaktionskostnader inom överförmyndarverksamheter. I ett annat fall

syns positiva konsekvenser för kvaliteten inom socialtjänsten. Men vi ser även negativa effekter som har att göra med demokratiska aspekter, till exempel att samverkan har lett till att förankringen med den politiska oppositionen har brustit.

1.7.3 Kommunerna är restriktiva med avtalssamverkan på grund av att upphandlingslagstiftningen är otydlig

Vår analys visar att kommunerna är restriktiva med avtalssamverkan på vissa områden på grund av att de är osäkra på hur de ska tillämpa upphandlingslagstiftningen. De är särskilt restriktiva när det gäller samverkan om administrativa uppgifter, där de rättsliga möjligheterna och begränsningarna för avtalssamverkan är särskilt otydliga. Vissa kommuner väljer bort avtalssamverkan eftersom de inte vill riskera att bryta mot upphandlingslagstiftningen. Av våra fallstudier framgår exempelvis att kommunerna i vissa fall har valt att samverka genom gemensam nämnd i stället för avtalssamverkan, just på grund av att de är osäkra på hur lagstiftningen ska tillämpas.

Regeringen har genomfört förändringar för att förenkla lagen (2016:1145) om offentlig upphandling. Bland annat höjdes beloppsgränserna för direktupphandling kraftigt från och med februari 2022 för många typer av tjänster, exempelvis sociala tjänster. Baserat på våra fallstudier och enkätresultat ser vi inte några ytterligare behov av lagändringar. Däremot kan Statskontoret konstatera att bristen på praxis kring kommunernas tillämpning av upphandlingslagstiftningen leder till att kommunerna är osäkra på vilka uppgifter de får avtalssamverka om.

Många kommuner efterfrågar bättre möjligheter att avtalssamverka om exempelvis lönehantering, IT och annat administrativt stöd, särskilt landsbygdskommuner. Statskontoret noterar att regeringen har tillsatt en statlig utredning för att undersöka förutsättningarna för kommuner och regioner att kunna ansluta sig till Statens servicecenter för att tillgodose detta behov.

Vår analys visar att kommunerna också efterfrågar mer konkret stöd för att kunna bedöma när de får inleda avtalssamverkan utan att bryta mot upphandlingslagstiftningen.

1.7.4 Få tecken på att konkurrenssituationen för privata företag har påverkats av avtalssamverkan

Statskontoret har haft i uppdrag att *belysa* om möjligheten till avtalssamverkan har påverkat konkurrenssituationen för privata företag på ett negativt sätt. Utifrån det har vi gjort en begränsad insamling av empiri. Vår övergripande bedömning är att det finns få indikationer på att konkurrenssituationen för privata företag har påverkats av lagändringen i någon större utsträckning.

Våra enkätresultat visar att kommunerna inte har låtit bli att konkurrenssätta något på den privata marknaden på grund av avtalssamverkan mellan kommuner. Endast en mycket liten andel av kommunerna som har inlett avtalssamverkan efter lagändringen har tidigare köpt tjänsten av ett privat företag. Kommunerna har som regel tidigare skött de tjänster som de nu avtalssamverkar om själva. Däremot har nästan en femtedel av kommunerna angett att de inte vet om de tidigare har köpt tjänsten av ett privat företag. Vi bedömer ändå att vårt resultat tyder på att privata företag inte har fått färre kontrakt till följd av lagändringen.

När det gäller inom vilka verksamhetsområden som kommunerna avtalssamverkar, finns det enligt vår enkät kommuner som avtalssamverkar inom områden där det skulle kunna finnas privata alternativ. För att kunna göra en säkrare bedömning av hur konkurrenssituationen har påverkats av de ökade möjligheterna till avtalssamverkan, skulle ytterligare analyser behöva göras. Bland annat behöver marknadssituationen inom dessa områden analyseras mer fördjupat.

1.8 Framgångsfaktorer och risker med samverkan

Utifrån vår analys av kommunal samverkan, tidigare forskning och Statskontorets tidigare rapporter som rör samverkan har vi identifierat framgångsfaktorer och risker med kommunal samverkan samt hur kommunerna kan hantera de risker som följer av samverkan.

Sammanfattningsvis handlar det om att organisera samverkan så att den har en hög grad av formalisering, interaktion och samarbete, god tillit och goda relationer och att prioritera ett gediget förarbete. Därtill är det viktigt att på olika sätt vara medveten om, aktivt hantera och motverka demokratiska och administrativa risker med samverkan.

1.8.1 Formaliserad samverkan och hög grad av interaktion ger goda resultat

Statskontoret bedömer att den kommunala samverkan som vi har undersökt ger tydliga resultat på grund av att syftet med samverkan ofta är tydligt och att samverkansformerna är formaliserade genom lagstiftning. Det beror också på att denna form av samverkan karaktäriseras av en hög grad av interaktion. I de samverkansformerna som vi har undersökt är det nämligen inbyggt att de samverkande parterna beslutar och bedriver verksamhet gemensamt.

Detta skiljer den kommunala samverkan som vi har undersökt från samverkan generellt. Samverkan generellt har inte alltid hög grad av formalisering, interaktion eller tydligt syfte och ger heller inte lika ofta tydliga resultat. Denna bedömning grundar sig på Statskontorets erfarenhet av att analysera samverkan inom andra områden. Vi anser därför att det finns mycket att lära av dessa former av kommunal samverkan.

1.8.2 Prioritera att skapa goda relationer och god tillit

Statskontorets analys av samverkan visar att relationer har varit viktiga på olika sätt för att samverkan ska fungera. Även tidigare studier visar detta. Statskontoret bedömer därför att följande är viktiga framgångsfaktorer för kommunal samverkan:

- Kommuner i samverkan behöver verka aktivt för att få goda relationer och att skapa förutsättningar för tillit, förtroende och samsyn kring vad samverkan ska åstadkomma.
- Prestigelöshet, att vara generös och ha förmåga att se till helheten är centrala faktorer för att samverkan ska ge goda resultat. Vår bedömning är också att det redan inledningsvis måste finnas tillit mellan kommunerna för att samverkan ska komma till stånd.

Ett sätt för kommunerna att värna goda relationer och skapa förutsättningar för tillit kan vara att se till att någon eller några tar ansvar för att driva samarbetet framåt och skapa förutsättningar för ett gott samarbetsklimat.

1.8.3 Prioritera ett gediget förarbete

Våra fallstudier visar tydligt att ett gediget förarbete är en framgångsfaktor. Det bekräftar vad även tidigare analyser av kommunal samverkan har konstaterat. I förarbetet bör det ingå en analys av vad samverkan ska åstadkomma och hur kommunerna bör organisera samverkan. Följande är enligt Statskontorets bedömning viktiga framgångsfaktorer i förarbetet:

- Kommunerna behöver använda samverkan strategiskt för väl utvalda utmaningar. Samverkan ska ha en tydlig koppling till kommunens behov. Utifrån det är det naturligt att samverkan kan se olika ut. Den kan gälla ett mer fördjupat samarbete, en större verksamhet eller en mer avgränsad uppgift.
- Samverkan behöver användas som ett verktyg och inte som ett självändamål.
- I förarbetet bör det ingå en analys av kommunens nuvarande och framtida behov av samverkan i sin helhet.
- Kommunerna bör noga överväga vilken samverkansform som de ska använda. Olika samverkansformer lämpar sig olika bra för olika verksamheter eller uppgifter samt hur många som ingår i samverkan. Olika samverkansformer har också olika för- och nackdelar, utifrån bland annat demokrati och administrativa kostnader.
- Kommunerna behöver skapa samsyn kring syftet och vad samverkan ska lösa. Det är viktigt att tydliggöra ansvar och komma överens om en rimlig modell för att fördela kostnader.
- Kommunerna behöver överväga om det behövs gemensamma system för att samverkan ska fungera effektivt, till exempel system för IT eller HR.

1.8.4 Hantera risker med samverkan

Vår analys av konsekvenser visar att samverkan kan få negativa demokratiska och administrativa konsekvenser om kommunerna inte är medvetna om dessa risker och aktivt motverkar dem. Statskontoret bedömer att följande insatser kan vara viktiga för att kommunerna ska kunna hantera dessa risker:

- Kommunerna behöver organisera samverkan på ett sätt som inte skapar en för stor administrativ överbyggnad. För mycket möten riskerar till exempel att äta upp de vinster som samverkan ger.
- De företrädare som beslutar i samverkansorganen behöver vara väl medvetna om att de är representanter för kommunerna och aktivt verka för att skapa insyn och förankra viktiga beslut i respektive kommuns kommunfullmäktige.
- Kommunerna behöver informera om samverkan på ett tillgängligt sätt så att det möjliggör ansvarsutkrävande. Det handlar om att ge tillförlitlig och tillgänglig information till allmänheten om hur samverkan är organiserad, vilka som representerar kommunerna i samverkansorganen, samt information om beslut och hur beslut har tagits.
- Kommunerna behöver använda sig av revisionen för att granska och förmedla redovisning och resultat av verksamhet som bedrivs i samverkan. På så sätt kan förtroendevalda och allmänheten ta del av kunskap om hur samverkan fungerar och vilka resultat den ger.
- Kommunerna behöver samverka på ett strategiskt sätt och i fasta konstellationer för att dämpa de ökningar av komplexiteten som följer av att samverka. Det kan också öka kommunernas kunskap om samverkan, skapa en större medvetenhet kring framgångsfaktorer och risker med samverkan och ge bättre förutsättningar för insyn och att utkräva ansvar. Samtidigt bör kommunerna ta hänsyn till risken för inlåsningseffekter när de överväger om de behöver samverka i mer fasta konstellationer eller inte.

1.9 Behov av åtgärder för att främja och skapa bättre förutsättningar för kommunal samverkan

1.9.1 Kommunal samverkan kan utnyttjas mer framöver

Statskontoret bedömer att kommunerna kan behöva använda samverkan mer framöver. Vår utredning visar att kommunal samverkan är ett användbart verktyg för kommunerna att möta sina utmaningar. Samverkan kan vara ett medel för att rekrytera och behålla rätt kompetens och att höja

kvaliteten och effektiviteten i olika verksamheter. För små kommuner kan det vara nödvändigt att samverka för att de ska klara sitt uppdrag. Vi bedömer därför att mer samverkan är en möjlighet även för att möta framtida behov och utmaningar.

Statskontoret bedömer att samverkan skulle kunna öka inom områden där kommunerna redan samverkar i förhållandevis stor omfattning. Det gäller exempelvis inom administration, gymnasieutbildning, myndighetsutövning inom miljö- och hälsa, infrastruktur och räddningstjänst samt överförmyndarverksamhet. Samverkan kan också öka inom viktiga utvecklingsområden som kommunerna delar, exempelvis innovation, digitalisering, hållbarhet och samhällsplanering. Vi ser också att det går att öka användningen av avtalssamverkan för specialisttjänster och myndighetsutövning inom olika områden. Det gäller i synnerhet för att säkra kompetensförsörjningen inom bristyrken. För en liten kommun kan det till exempel vara en fördel att dela på specialistkompetens med en eller flera andra kommuner genom avtalssamverkan, och på så sätt kunna möta olika specifika krav inom miljö, hälsa, utbildning, samhällsplanering, socialtjänst eller omsorg.

Statskontoret bedömer inte att staten behöver genomföra några ytterligare åtgärder i dagsläget för att underlätta samverkan på en generell nivå. Vår utredning visar att kommunerna anser att de samverkansformer som redan finns möter deras behov. Osäkerheter i tillämpningen av upphandlingslagstiftningen är det enda som kommunerna uttrycker hindrar dem att samverka med varandra.

Men det kan finnas en potential att genom att justera regelverk främja samverkan inom specifika områden. Ett exempel är räddningstjänsten där krav på att upprätthålla tillräcklig ledningsförmåga för att kunna hantera större räddningsinsatser leder till att fler kommuner samverkar om den funktionen. Fler områden skulle kunna vara aktuella men det har inte framkommit exempel på konkreta områden i vår utredning. För att kunna göra en bedömning av vilka andra behov som finns för att främja samverkan inom specifika områden skulle mer fördjupade behovsanalyser behöva göras inom olika områden.

1.9.2 Behov av vägledning om och exempel på hur reglerna om upphandling kan tillämpas vid avtalssamverkan

Kommunerna är idag osäkra på hur de får använda sig av avtalssamverkan i förhållande till krav i upphandlingslagstiftningen. Det beror delvis på att det inte finns tillräckligt mycket vägledande rättspraxis om hur det så kallade Hamburgundantaget ska tillämpas. Det är också kopplat till att kommunerna känner en osäkerhet kring det regelverk som finns och har behov av stöd och vägledning. I vår utredning har det framkommit att flera kommuner efterfrågar mer konkret stöd för att kunna bedöma när det är möjligt att inleda avtalssamverkan utan att bryta mot upphandlingslagstiftningen. Upphandlingsmyndigheten ger i dag visst stöd och vägledning till kommunerna i hur upphandlingsreglerna bör tillämpas vid avtalssamverkan.

Men Statskontoret bedömer att Upphandlingsmyndighetens stöd och vägledning till kommunerna kan utvecklas. Kommunerna har ett särskilt behov av att ta del av fler exempel på när det är tillåtet att använda avtalssamverkan utan att behöva upphandla. Statskontoret föreslår därför att:

- Upphandlingsmyndigheten överväger behovet av att utveckla sitt stöd och sin vägledning till kommunerna avseende avtalssamverkan.

Utöver att ge fler exempel, skulle det kunna handla om att bättre tillgängliggöra information på Upphandlingsmyndighetens webbplats om hur upphandlingsreglerna ska tillämpas vid avtalssamverkan.

1.9.3 Kommunerna bör ta vara på goda sätt och erfarenheter av att samverka

Statskontorets utredning visar att det finns flera framgångsfaktorer och lärdomar som kan anses som generella för att kommunal samverkan ska fungera väl. Vår analys visar också att det finns risker med samverkan utifrån demokratiska värden. Men kommunerna tar få initiativ för att hantera dessa risker.

En åtgärd för att skapa goda förutsättningar för en mer effektiv och ändamålsenlig samverkan som också värnar de demokratiska värdena skulle kunna vara att arbeta för att sprida framgångsfaktorer och lärdomar mellan kommuner och regioner över landet. Vidare kan SKR inom ramen för sin verksamhet ge kunskap, råd och service till kommunerna för att främja kommunal samverkan och sprida goda exempel som kan ge lärdomar om samverkan.

1.9.4 Kommunal samverkan behöver även analyseras framöver

Statskontoret bedömer att det finns ett behov av att följa upp eller göra en utvärdering av kommunal samverkan igen om cirka fem år. Vi konstaterar i denna rapport att kommunal samverkan är ett av flera användbara verktyg för att möta kommunernas utmaningar. För mindre kommuner kan det vara nödvändigt att samverka för att klara uppdraget. Vi konstaterar vidare att kommunal samverkan kan komma att öka framöver. Det kan vara fler kommuner som använder samverkan, det kan omfatta fler eller andra områden än idag eller vara mer djupgående. Även användningen av avtalssamverkan kan komma att utvecklas och förändras, till exempel genom att det utvecklas praxis som ger vägledning om tolkningen av upphandlingsreglerna vid samverkan. Regeringen behöver därför ha fortsatt god kunskap om både hur kommunal samverkan utvecklas och om det är ett ändamålsenligt verktyg för kommunerna. Därför föreslår Statskontoret:

- Att regeringen om cirka fem år på nytt analyserar utvecklingen av kommunal samverkan.

En sådan uppföljning skulle kunna innehålla fördjupade analyser av de verksamheter som kan vara i behov av mer samverkan.

2 Uppdrag, bakgrund och genomförande

I detta kapitel redogör vi för vårt uppdrag, hur vi har tolkat och genomfört uppdraget och de avgränsningar vi har gjort.

2.1 Uppdraget

Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att analysera samverkan mellan kommuner.² I uppdraget ingår att:

- beskriva utvecklingen av samverkan mellan kommuner
- analysera konsekvenserna av omfattande samverkan
- utvärdera avtalssamverkan.

2.2 Bakgrund

Sveriges kommuner står inför en rad olika utmaningar de kommande decennierna. Den demografiska utvecklingen och den snabba urbaniserings-takten ökar skillnaderna i kommunernas resurser och kapacitet vilket i sin tur ökar sårbarheten för små kommuner. Vidare ställer migrationsströmmar, medborgarnas förändrade förväntningar på service och alltmer komplexa samhällsproblem inom olika områden nya krav på kommunerna. Det krävs därför åtgärder för att förstärka kommunernas förmåga i syfte att de på lång sikt ska kunna möta samhällsutvecklingen.³

2017–2020 analyserade Kommunutredningen åtgärder för att förbättra kommunernas kapacitet. Samverkan mellan kommuner var en av fyra åtgärder som Kommunutredningen analyserade. Övriga åtgärder var kommunsammanläggningar, förändrade uppgifter och en asymmetrisk

² Regeringsbeslut 2022-03-24. *Uppdrag att analysera kommunal samverkan.*

³ Kommittédirektiv 2017:13. *Stärkt kapacitet i kommunerna för att hantera samhällsutvecklingen.*

ansvarsfördelning.⁴ Asymmetrisk betyder i sammanhanget att alla kommuner inte längre skulle ha samma uppgifter eller följa samma lagstiftning. Kommunutredningen bedömde att samverkan kan ge bättre förutsättningar för kommunerna att leverera service och välfärdstjänster. Men utredningen pekade också på att samverkan medför olika kostnader och att kommunerna får försämrade möjligheter att kontrollera och styra verksamhet som bedrivs i samverkan. Vidare konstaterade utredningen att det behövs ytterligare analys av samverkans konsekvenser för bland annat effektivitet och demokrati. Även Valfärdscommissionen har bedömt att det finns behov av att analysera konsekvenser av kommunal samverkan. Det är mot denna bakgrund som Statskontoret fått i uppdrag av regeringen att analysera kommunal samverkan.⁵

Det sker en omfattande samverkan mellan kommuner, framför allt genom olika nätverk och erfarenhetsutbyten. Men kommunerna samverkar också i mer formaliserade former genom kommunalförbund, gemensamma nämnder, gemensamma bolag och avtalssamverkan. Syftet med samverkan kan vara att öka kapaciteten i de samverkande kommunerna, tillförsäkra sig viss kompetens, dela på investeringskostnader eller förbättra kvaliteten eller effektiviteten i viss verksamhet.

De formella möjligheterna till samverkan utökades genom bestämmelsen om avtalssamverkan i 9 kap. 37 § i kommunallagen (2017:725) som infördes den 1 juli 2018. Motivet till lagändringen var att regeringen bedömde att det fanns ett behov av att både förenkla och utöka möjligheterna till avtalssamverkan. Syftet var bland annat att underlätta för kommunerna att rekrytera specialistkompetenser.

Riksdagen har också fattat beslut om lagstiftning om kommunal samverkan inom vissa verksamhetsområden. Ett exempel på det är att varje kommun från och med den 1 juli 2023 ska samverka med minst två andra kommuner när det gäller dimensionering och planering av

⁴ Kommittédirektiv 2017:13. *Stärkt kapacitet i kommunerna för att hantera samhällsutvecklingen.*

⁵ Regeringsbeslut 2022-03-24. *Uppdrag att analysera kommunal samverkan.*

gymnasieskolan.⁶ Ett annat exempel är räddningstjänsten där kommunerna i många fall kan behöva samverka i större utsträckning i syfte att upprätthålla kravet på tillräcklig ledningsförmåga för att kunna hantera större räddningsinsatser.⁷

2.3 Tolkning av uppdraget

Syftet med uppdraget är att öka kunskaperna om hur effektiv kommunernas samverkan är, ta ställning till behov av lagändringar och ge underlag som kan bidra till att kommunerna kan använda de olika samverkansformerna mer effektivt. Av uppdraget framgår också att Statskontoret får föreslå tänkbara åtgärder för att åstadkomma en mer effektiv samverkan.

Uppdraget består i huvudsak av följande tre delar:

1. En kartläggande del av de olika samverkansformerna som kommunerna använder sig av
2. En analyserande del som särskilt belyser konsekvenser av kommunal samverkan
3. En utvärderande del om vilka effekter lagändringen om avtalssamverkan haft.

Utifrån de tre delarna ska vi sammantaget belysa om kommunernas samverkan fungerar effektivt och om kommunal samverkan är ett effektivt verktyg för att möta kommunernas utmaningar. Enligt uppdraget kan vi identifiera tänkbara åtgärder för att åstadkomma en mer effektiv samverkan. Därför inkluderar vi olika framgångsfaktorer, hinder för och risker med kommunal samverkan. Vi ser också en möjlighet att föreslå åtgärder på hur staten kan stötta arbetet och främja en effektiv kommunal samverkan.

⁶ Proposition 2021/22:159. *Dimensionering av gymnasial utbildning för bättre kompetensförsörjning*. Utbildningsutskottets betänkande 2021/22:UbU25, Riksdagsskrivelse, 2021/22:441.

⁷ Proposition 2019/20:176. *En effektivare kommunal räddningstjänst*; Förvarsutskottets betänkande 2020/21:FöU3; Riksdagsskrivelse 2020/21:22; Riksdagsskrivelse 2020/21:23.

2.3.1 Kartläggning av kommunernas formella samverkan för att beskriva utvecklingen

När det gäller den första delen av uppdraget bedömer vi att regeringen efterfrågar en översiktlig kartläggning av kommunal samverkan och hur den har utvecklats. Kommunutredningens slutbetänkande kartlade kommunernas formella samverkan genom kommunalförbund, gemensamma nämnder och gemensamma bolag, i huvudsak baserat på uppgifter från 2016.⁸ Vi har utgått från denna kartläggning för att beskriva utvecklingen av samverkan, med tillägget att vi även har kartlagt avtals-samverkan. Vi har jämfört siffrorna från 2016 från Kommunutredningen med uppdaterade uppgifter från 2021 och 2022. De uppdaterade uppgifterna om kommunalförbund kommer från SCB och uppgifterna om gemensam nämnd har vi själva samlat in. Uppgifterna om avtals-samverkan bygger på en enkät som vi har skickat ut till samtliga kommuner (se nedan).

Vi har inte inkluderat gemensamma bolag i vår kartläggning. Vi har heller inte inkluderat andra typer av samverkan mellan kommuner i form av exempelvis nätverk.

2.3.2 Fördjupad analys av konsekvenser av kommunal samverkan

I den andra delen av uppdraget ska vi särskilt analysera ekonomiska, kvalitativa, demokratiska och administrativa konsekvenser av *omfattande* samverkan mellan kommuner genom fallstudier. Vi har i fallstudierna men också i enkäten analyserat förutsättningar för en fungerande samverkan samt eventuella hinder för att samverkan ska fungera effektivt. För en mer utförlig beskrivning av val, metodologiska överväganden och genomförande av fallstudierna, se metodbilaga (bilaga 2).

⁸ SOU 2020:8. *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*, s. 377ff.

Definition av ekonomiska, kvalitativa, demokratiska och administrativa konsekvenser

I vår analys av konsekvenser av samverkan har vi definierat vad vi menar med ekonomiska, kvalitativa, demokratiska och administrativa konsekvenser av samverkan. Definitionerna har vi använt i till exempel intervjuer med kommunföreträdare i våra fallstudier.

Med kvalitativa konsekvenser avser vi hur samverkan påverkar utbud och service i verksamheterna samt vilka konsekvenser som samverkan har för kommunernas kompetensförsörjning. I begreppet ingår även påverkan på arbetssätt, utvecklingskapacitet och personalens kompetens.

Ekonomiska konsekvenser innefattar effektivitet och kostnader i kommunernas verksamheter. Det kan till exempel handla om i vilken mån samverkan har medfört att verksamheten blivit mer eller mindre resurseffektiv alternativt dyrare eller billigare att bedriva.

I demokratiska konsekvenser ingår möjligheten för kommunpolitiker att styra och påverka verksamhet som bedrivs i samverkan, möjlighet för förtroendevalda och medborgare till insyn och att utkräva ansvar samt hur politisk representation fungerar i samverkansorganen och hur beslutsfattande i samverkansorganen förankras mer brett politiskt, till exempel i kommunfullmäktige eller med högsta politiska ledning i respektive kommun.

Administrativa konsekvenser är i vår analys administration och transaktionskostnader som uppstår både initialt och löpande för att få till stånd och upprätthålla en fungerande samverkan. Det kan till exempel vara möten, utredningstid eller konsultkostnader för att förankra, uppnå samförstånd eller hitta lösningar för samverkan.

Fokus på mindre kommuner

Kommunerna har ett brett och komplext uppdrag. Kommunerna ska erbjuda invånarna service och välfärd. De ska också upprätthålla demokratiska institutioner och skapa förutsättningar för invånarnas delaktighet. Kommunerna ska dessutom skapa förutsättningar för

näringslivs- och samhällsutveckling.⁹ Tidigare utredningar har konstaterat att skillnaderna mellan kommunerna ökar, sett till befolkning, kommunal ekonomi och kompetensförsörjning.¹⁰ Kommunutredningen visade också att det är särskilt svårt för mindre kommuner, i synnerhet mindre landsbygdskommuner som ligger långt ifrån större städer, att upprätthålla tillräcklig kapacitet för att klara sitt grunduppdrag.¹¹ I vårt uppdrag anger regeringen att fallstudierna ska omfatta kommuner med olika förutsättningar, till exempel små kommuner samt glesbygds- och storstadskommuner. Men mot bakgrund av att vi övergripande ska analysera om kommunal samverkan är effektivt verktyg för att möta kommunernas utmaningar och att det är särskilt svårt för mindre kommuner att upprätthålla tillräcklig kapacitet för att klara sitt uppdrag så har vi valt att i fallstudierna särskilt analysera konsekvenser av omfattande samverkan i *mindre* kommuner.

Vår enkät riktar sig däremot till samtliga kommuner. Bland de kommuner som har besvarat enkäten finns en balans mellan olika typer av kommuner. Den forskning och de tidigare studier som vi refererar till omfattar också olika typer av kommuner, inte bara små kommuner.

Fokus på upplevda konsekvenser

I likhet med tidigare studier av kommunal samverkan baseras analysen huvudsakligen på *upplevda* konsekvenser. Att i praktiken belägga konsekvenserna och dess omfattning är mycket svårt. Det gäller såväl ekonomiska som kvalitativa, demokratiska och administrativa effekter. Att jämföra nuvarande verksamhet med hur verksamheten såg ut när samverkan inleddes blir ofta missvisande. Det är också svårt att med säkerhet härleda ett visst resultat till samverkan. Där vi ändå konstaterar effekter baserar vi det på att vi har fått samstämmiga uppgifter från flera kommun- och verksamhetsföreträdare samt rimliga beskrivningar av hur samverkan har orsakat effekterna.

⁹ Kommittédirektiv 2017:13. *Stärkt kapacitet i kommunerna för att hantera samhällsutvecklingen*.

¹⁰ SOU 2020:8. *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*; SOU 2015:101. *Demografins regionala utmaningar*, bilaga 7 till Långtidsutredningen.

¹¹ SOU 2020:8. *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*, s. 522ff.

Som komplement till fallstudierna använder vi tidigare forskning och studier om konsekvenser av kommunal samverkan. När konsekvenserna i fallstudierna är samstämmiga med tidigare forskning och studier bedömer vi att vi kan dra mer generella slutsatser utifrån vårt resultat.

2.3.3 Utvärdering som belyser om lagändringen kring avtalssamverkan haft avsedd effekt

I den del av uppdraget som gäller utvärdering av avtalssamverkan har vi undersökt om lagändringen kring avtalssamverkan haft avsedd effekt. Enligt förarbetena syftade lagändringen till att förenkla möjligheterna till kommunal samverkan och att ge kommunerna och då främst små kommuner bättre förutsättningar att möta dagens och framtida utmaningar.¹² Utifrån detta syfte har vi undersökt:

- Om kommunerna efter lagändringen i större utsträckning använder avtalssamverkan som samverkansform
- Om den utökade möjligheten till avtalssamverkan har förbättrat kommunernas förutsättningar att klara sina uppdrag.

Utöver det ger vi i enlighet med regeringsuppdraget exempel på vilka effekter som avtalssamverkan kan ha på enskilda verksamheter i en kommun.

Slutligen har vi belyst om möjligheten till avtalssamverkan har påverkat konkurrenssituationen för privata företag. Med konkurrens menar vi i detta sammanhang konkurrens mellan privata företag och kommuner som leverantörer av tjänster. Vi har undersökt om kommunerna tidigare har köpt de tjänster som de inlett avtalssamverkan om av privata företag. Vi har därmed undersökt om färre kontrakt har konkurrenssatts till följd av lagändringen. Vi har också i enkäten undersökt om kommunerna avtalssamverkar mer på områden där privata företag kan konkurrera. Vår empiri är begränsad och för att kunna dra mer säkra slutsatser om avtalssamverkan har påverkat konkurrenssituationen för privata företag så bedömer vi att det krävs en större empirisk undersökning. För en mer utförlig beskrivning av vårt tillvägagångssätt, se metodbilaga (bilaga 2).

¹² Proposition 2017/18:151. *En generell rätt till kommunal avtalssamverkan.*

2.4 Genomförande av uppdraget

2.4.1 Kartläggning av omfattning och utveckling av samverkan

I syfte att kartlägga omfattningen och utvecklingen av samverkan har vi använt oss av data från SCB om antal kommunalförbund 2021 och vilka verksamhetsområden som kommunalförbunden omfattar. För att kartlägga utvecklingen för gemensamma nämnder har vi gjort en egen kartläggning under juni 2022 (se metodbilaga). Kartläggningen av utvecklingen av avtalssamverkan bygger i huvudsak på den enkät som vi skickat ut till samtliga 290 kommuner.

2.4.2 Fallstudier

Enligt vårt uppdrag ska vi analysera ekonomiska, kvalitativa, demokratiska och administrativa konsekvenser av samverkan mellan kommuner genom att genomföra fallstudier. Uppdraget specificerar att fallstudierna ska handla om *omfattande* samverkan mellan kommuner. Vi tolkar det som att omfattande samverkan kan vara att en kommun samverkar inom många olika verksamhetsområden, på olika sätt och med flera olika kommuner. Det kan också handla om samverkan i en mer fast konstellation, det vill säga att två eller flera kommuner har ett fördjupat samarbete inom flera verksamhetsområden. Fallstudierna omfattar fyra kommunkonstellationer, där kommunerna bedriver omfattande samverkan av olika slag. Inom varje fall har vi även undersökt konsekvenser av samverkan inom ett antal exempel på verksamheter och uppgifter som kommunerna samverkar om (se tabell 2).

Våra fallstudier illustrerar vilka konsekvenser samverkan får för ekonomi, kvalitet, demokrati och administration i de kommuner som vi har undersökt. Vi använder också våra fallstudier som exempel på den generella bild av avtalssamverkan som vi har fått från den enkät som vi skickat till samtliga kommuner. Vi har däremot inte valt ut fallstudierna för att kunna belysa om konkurrenssituationen för privata företag har påverkats av avtalssamverkan, eftersom vi bedömer att frågan är en liten del av uppdraget. Den frågan har vi i stället valt att belysa genom vår enkät som riktar sig till samtliga kommuner.

Resultaten från våra fallstudier är en illustration och exempel på vilka konsekvenser samverkan får i framför allt små kommuner. Vi har däremot inte möjlighet att generalisera till alla Sveriges kommuner utifrån våra fallstudier.

Tabell 2. Beskrivning av fallstudierna.

Kommun-konstellation	Verksamhet	Samverkansorgan	Typ av omfattande samverkan
Bengtsfors, Mellerud och Dals-Ed	Miljö- och energifrågor	Dalslands miljö- och energiförbund	Flera små kommuner som samverkar på många olika områden men där konstellationerna varierar
	Ledningsfunktioner inom socialtjänsten	Avtalssamverkan Bengtsfors Mellerud	
Östersund, Bräcke och Ragunda	Räddningstjänst	Jämtlands räddningstjänst-förbund	Flera små kommuner som samverkar med en stor kommun på många olika områden
	Upphandling	Gemensam upphandlings-nämnd	
Mora, Orsa och Älvdalen	Gymnasieskola och vuxenutbildning	Gemensam gymnasie-nämnd	Få, relativt jämnstora kommuner som samverkar i en fast konstellation på många olika områden
	Biståndsbedömning och annan myndighets-utövning inom det sociala området	Gemensam nämnd om social myndighets-utövning	
Vimmerby	Plan, miljö- och byggnadsfrågor	Gemensam nämnd miljö- och byggnads-nämnd Vimmerby Hultsfred	En kommun som samverkar inom olika områden och med flera olika kommuner
	Överförmyndar-organisation	Avtalssamverkan om gemensam överförmyndar-organisation	

2.4.3 Tidigare forskning

För att följa forskningen på området har vi gått igenom forskning och tidigare studier om motiv, hinder, framgångsfaktorer och konsekvenser av samverkan. Genomgående i rapporten beskriver och kommenterar vi den forskning och de studier som är relevanta för uppdraget kopplat till våra iakttagelser och slutsatser. Vi har också stämt av våra iakttagelser och slutsatser om konsekvenser med forskare som är verksamma inom området.

2.4.4 Intervjuer och dokument

Vi har genomfört ett 40-tal intervjuer med kommunala företrädare för de kommuner som vi har valt ut. Vi har intervjuat både politiker och tjänstepersoner. Vi har också tagit del av och analyserat dokumentation som våra intervjupersoner har hänvisat oss till, exempelvis utvärderingar och uppföljningar av samverkan. Vi har även vid ett tillfälle intervjuat företrädare för Upphandlingsmyndigheten om deras stöd och vägledning till kommuner.

2.4.5 Enkät

För att utvärdera avtalssamverkan har Statskontoret genomfört en enkät om avtalssamverkan som har skickats till kommunstyrelserna i samtliga 290 kommuner. Enkäten genomfördes under perioden 5 september till 12 oktober 2022.

Vi fick svar från 185 kommuner, det vill säga en svarsfrekvens på 64 procent. Det är en något större andel landsbygdskommuner som har besvarat enkäten än vad som är fallet för kommuner i övriga kommuntyper. Det är också en större andel landsbygdskommuner som har svarat att de har avtalssamverkan än övriga kommuntyper. Det skulle kunna innebära att resultatet blir något övervärderat, dvs. att det för hela populationen (samtliga kommuner) är en mindre andel kommuner som avtalssamverkar än bland de kommuner som besvarat enkäten. Men vi bedömer att det bara har en marginell påverkan på resultatet (se metodbilaga för en mer utförlig beskrivning av hur vi genomfört enkätundersökningen).

2.4.6 Nätverksträff

Vi har presenterat och diskuterat våra preliminära iakttagelser om konsekvenser av kommunal samverkan med ett nätverk som Tillväxtverket håller i och som omfattar landsbygdskommuner som kan få ett särskilt statsbidrag för att stärka sin sociala och ekonomiska kapacitet. Syftet var att stämma av våra iakttagelser med en större grupp kommuner utöver de kommuner som har ingått i våra fallstudier.

2.4.7 Projektgrupp och kvalitetssäkring

Projektgruppen har bestått av Mathilda Fält-Zaar, Lisa Hörnström Bokerud (projektledare), Unni Mannerheim och Veronica Sjöberg (praktikant). Matilda Loborg och Ebba Brismark deltog i projektet från april till och med augusti 2022.

En intern referensgrupp har varit knuten till projektet.

2.5 Rapportens disposition

I kapitel 1 redogör vi för våra slutsatser och förslag. I kapitel 2 beskriver vi uppdraget och hur vi har tolkat och genomfört det. I kapitel 3 beskriver vi omfattningen av samverkan, genom kommunalförbund, gemensam nämnd och avtalssamverkan. Vi beskriver också vilka verksamheter kommunerna samverkar om och hur samverkan har utvecklats över tid. I kapitel 4 analyserar vi de ekonomiska och kvalitativa konsekvenserna av samverkan i de fyra fallstudier som vi genomfört. I kapitel 5 analyserar vi de demokratiska och administrativa konsekvenserna av samverkan i fallstudierna. I kapitel 6 beskriver vi inom vilka verksamhetsområden kommunerna avtalssamverkar, hur användningen av avtalssamverkan har påverkats av lagändringen samt vilka konsekvenser avtalssamverkan har haft på enskilda verksamheter.

3 Omfattning av kommunal samverkan

I detta kapitel redovisar vi vår kartläggning av kommunal samverkan. Vi redogör för förekomst och utveckling av antal kommunalförbund och antal gemensamma nämnder. Vi redogör också för hur stor andel av kommunerna som har avtalssamverkan samt inom vilka verksamhetsområden. Kartläggningen omfattar enbart samverkan mellan kommuner. Samverkan där regioner eller statliga myndigheter ingår omfattas alltså inte.

3.1 Sammanfattande iakttagelser

- De allra flesta kommuner samverkar med andra kommuner genom kommunalförbund, gemensam nämnd eller avtal. 8 av 10 kommuner ingår i kommunalförbund, nästan 7 av 10 ingår i minst en gemensam nämnd och drygt 9 av 10 kommuner har avtalssamverkan.
- Samverkan mellan kommuner har ökat de senaste åren, vilket beror på att kommunerna avtalssamverkar i större omfattning än tidigare. Antalet kommunalförbund och gemensamma nämnder har däremot varit relativt konstant sedan 2016.
- Kommunerna har mest avtalssamverkan inom mer avgränsade verksamhetsområden, som socialjour, miljö- och hälsoskydd samt specialistfunktioner inom gymnasieskolan.
- Statskontoret bedömer att regeringen bör följa upp eller utvärdera kommunal samverkan med viss regelbundenhet för att bland annat undersöka hur kommunal samverkan fungerar som verktyg för att möta kommunernas utmaningar.

3.2 Kommunal samverkan har ökat över tid

Sammantaget kan Statskontoret konstatera att samverkan mellan kommuner har ökat över tid och att det beror på att kommunerna avtals-samverkar i större omfattning än tidigare. Däremot har inte antalet kommunalförbund och gemensamma nämnder ökat mer än marginellt. Statskontoret bedömer att avtalssamverkan har blivit vanligare eftersom kommunerna har ett fortsatt behov av att samverka. Men kommunerna väljer avtalssamverkan snarare än kommunalförbund och gemensam nämnd eftersom det innebär mindre administration och överbyggnad.

3.2.1 Olika samverkansformer passar för olika typer av samverkan

Kommuner kan samverka i kommunalförbund, gemensam nämnd, gemensamt bolag eller genom avtal, så kallad avtalssamverkan (se faktaruta). Samverkan kan lösa både obligatoriska och frivilliga kommunala uppgifter.

Vi kan se ett mönster när det gäller vilken samverkansform som kommunerna väljer för olika verksamheter utifrån enkätresultaten, vår kartläggning av kommunalförbund och gemensam nämnd samt av våra intervjuer med kommunföreträdare. Kommunerna väljer ofta kommunalförbund eller gemensam nämnd för samverkan som omfattar verksamheter i sin helhet, till exempel räddningstjänst och gymnasieskola. Gemensam nämnd väljer kommunerna framför allt för administrativa uppgifter och överförmyndare. Kommunerna väljer avtalssamverkan för samverkan om mer avgränsade uppgifter, till exempel specialistfunktioner och myndighetsutövning.

Kommunalförbund

När kommunerna bildar ett kommunalförbund tar förbundet över huvudmannaskapet för en överlämnad uppgift från medlemskommunerna. Kommunalförbund är en egen juridisk person.

Kommunalförbund inrättas och styrs genom en förbundsordning som bland annat reglerar fördelningen av kostnader mellan kommunerna för den verksamhet som de bedriver i kommunalförbundet.

Kommunalförbundet har inte beskattningsrätt och har inte heller rätt

att fastställa kommunala taxor. Förbundets högsta beslutande organ kan bestå antingen av en separat fullmäktige och styrelse eller av en förbundsdirektion och fattar beslut om inriktning och budget för verksamheten. Kommunfullmäktige i respektive kommun utser de ledamöter som ska representera kommunen i den högsta organisationen. Varje medlemskommun ska vara representerad med minst en ledamot och en ersättare. Enbart ledamöter och ersättare i medlemskommunernas fullmäktige kan väljas till förbundets beslutande församling.

Gemensam nämnd

Gemensam nämnd är inte någon egen juridisk person, till skillnad från ett kommunalförbund. En gemensam nämnd kan därmed inte fatta beslut eller ingå avtal självständigt från kommunfullmäktige. Samtliga samverkande kommuners fullmäktige behöver anta en överenskommelse och ett reglemente för att skapa en gemensam nämnd. Av reglementet ska det bland annat framgå i vilken kommun (så kallad värdkommun) som nämndens organisation finns. Till skillnad från kommunalförbund är det fullmäktige i respektive kommun som beslutar om mål och riktlinjer för verksamheten samt budget och ekonomistyrning. Den gemensamma nämnden finansieras av samtliga samverkande kommuner. Kommunfullmäktige i respektive kommun utser de ledamöter som ska representera kommunen i den gemensamma nämnden. Det ska finnas minst en ledamot och ersättare från varje samverkande kommun.

Avtalssamverkan

Avtalssamverkan innebär att två eller fler kommuner ingår ett civilrättsligt avtal om att en kommun utför en uppgift eller tjänst åt en eller flera andra kommuner. Det varierar när det gäller var beslut om avtal fattas inom kommunen. Det kan vara både ett politiskt eller ett tjänstemannabeslut på olika nivåer i förvaltningen. Varken huvudmannaskapet eller budgetansvar överlämnas till någon annan part. Uppgiften som man avtalssamverkar om måste fortfarande ligga inom ramen för kommunens allmänna befogenhet, men 9 kap. 37 § kommunallagen tillåter ett uttryckligt undantag från lokaliseringsprincipen.

3.3 Antalet kommunalförbund har bara förändrats marginellt

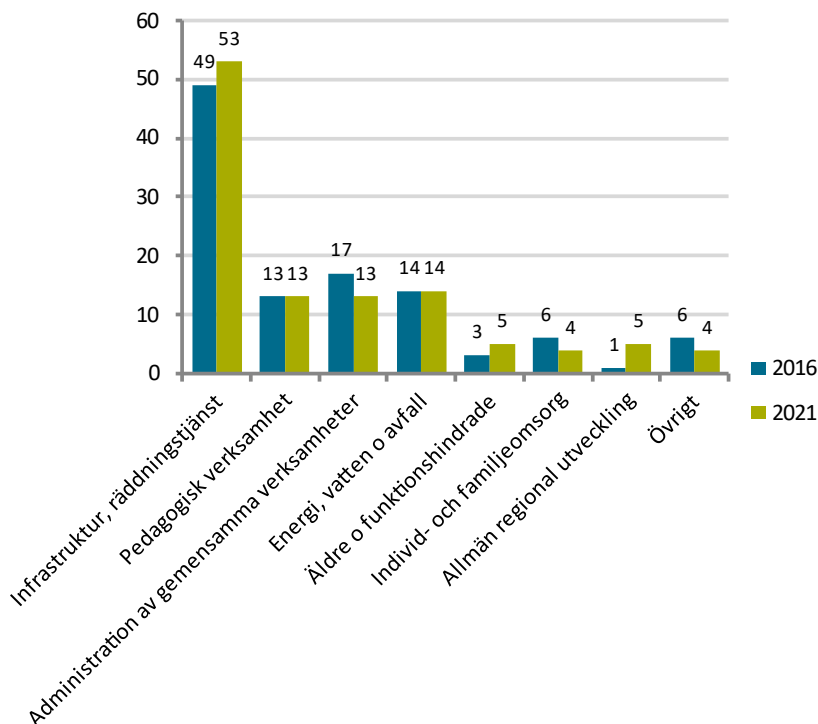
Vår kartläggning av kommunalförbund baserar sig på uppgifter från SCB. Kartläggningen visar att det inte har skett några större förändringar i antalet kommunalförbund sedan 2016 (figur 1). År 2021 fanns det 85 kommunalförbund som enbart hade kommuner som medlemmar. År 2016 var antalet 84. Sedan 2016 har 5 nya kommunalförbund tillkommit och 3 har upphört. 3 kommunalförbund har också slagits samman till ett förbund. I 12 kommunalförbund har sammansättningen av kommuner förändrats.

Drygt 8 av 10 kommuner ingick 2021 i minst ett kommunalförbund med enbart kommuner, vilket inte har förändrats sedan 2016. Kartläggningen visar att olika typer av kommuner samverkar genom kommunalförbund i ungefär samma utsträckning.¹³ *Pendlingskommuner nära mindre stad eller tätort* ingår i kommunalförbund något oftare än kommuner i övriga kommuntyper.

Kartläggningen visar att samverkan genom kommunalförbund är vanligast inom verksamhetsområdena infrastruktur och räddningstjänst. Infrastruktur omfattar fysisk och teknisk planering, bostadsförbättring, näringslivsfrämjande åtgärder och turistverksamhet. Det är också relativt vanligt med administration av gemensamma verksamheter, pedagogisk verksamhet som framför allt är samverkan om gymnasieskola samt energi, vatten och avfall. Det är små skillnader mellan år 2016 och 2021 när det gäller vilka verksamheter som kommunerna samverkar om genom kommunalförbund.

¹³ Vi har använt oss av SKR:s indelning i kommuntyper. En beskrivning av kommuntyperna finns i bilaga 2.

Figur 1. Antal kommunalförbund med enbart kommuner som medlemmar per verksamhetsområde 2016 och 2021.



Källa: 2016 är vår databearbetning av Kommunutredningens underlag från SKR. 2021 är vår bearbetning av uppgifter från SCB.

Anm. Eftersom ett kommunalförbund kan omfatta fler än ett verksamhetsområde så är antalet kommunalförbund per verksamhetsområde högre än antal unika kommunalförbund.

3.4 Endast små förändringar i antalet gemensamma nämnder

Vår kartläggning av gemensamma nämnder visar sammantaget att det inte har skett några stora förändringar i antalet gemensamma nämnder under de senaste åren. Kartläggningen baserar sig på uppgifter från SKR samt vår egen inhämtning av uppgifter. År 2016 var antalet gemensamma nämnder med enbart kommuner 118 och 2022 var antalet 122. 2016 ingick nästan 7 av 10 kommuner och 2022 ingick nästan 8 av 10 kommuner i minst en gemensam nämnd. Kartläggningen visar också att olika typer av

kommuner samverkar genom gemensam nämnd i ungefär samma utsträckning. Det enda som sticker ut är att *pendlingskommuner* och *större städer* ingår i gemensamma nämnder i något mindre omfattning än kommuner i övriga kommuntyper.

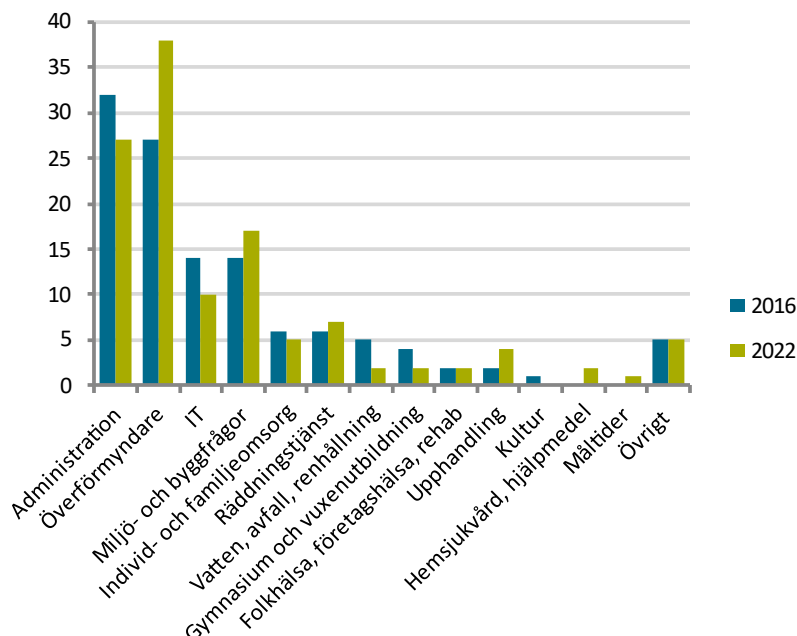
Flera gemensamma nämnder som fanns 2016 har upphört samtidigt som nya tillkommit. Sammansättningen av kommuner som ingår i de gemensamma nämnderna har också i flera fall förändrats. Det innebär att vissa kommuner har lämnat och andra kommuner har tillkommit.

3.4.1 Antalet gemensamma överförmyndarnämnder har ökat

Kommunerna samverkar främst om administration, överförmyndarverksamhet samt miljö- och byggfrågor genom gemensam nämnd. Kommunerna samverkar också genom gemensam nämnd inom IT (figur 2).

Sedan 2016 har det inte skett några större förändringar när det gäller vilka verksamhetsområden kommunerna samverkar kring i gemensam nämnd, med undantag för antalet gemensamma överförmyndarnämnder som har ökat kraftigt. En möjlig förklaring till det skulle kunna vara att flera kommuner vill förbättra och modernisera kommunernas överförmyndarverksamhet, något som framkommer i en våra fallstudier. Samverkan har då använts som ett verktyg för att möjliggöra det.

Figur 2. Antal gemensamma nämnder med enbart kommuner per verksamhetsområde 2016 och 2022.



Källa: 2016 är vår databearbetning av Kommunutredningens underlag från SKR. 2022 är Statskontorets egen insamling av uppgifter om gemensam nämnd.

3.5 Andelen kommuner som avtalssamverkar har ökat

Uppgifterna om avtalssamverkan baseras på Statskontorets enkätundersökning som vi har skickat till samtliga 290 kommuner. 185 kommuner har besvarat enkäten. Vår kartläggning visar att andelen kommuner som avtalssamverkar har ökat från 2012 till 2022. Drygt 9 av 10 kommuner som har besvarat Statskontorets enkät anger att de har avtalssamverkan med andra kommuner. I en enkätundersökning som SCB genomförde 2012 angav knappt 7 av 10 kommuner att de samverkade genom avtal med andra kommuner eller regioner (dåvarande landsting).¹⁴

¹⁴ SCB (2012). *Undersökningen om den lokala demokratin i kommuner och landsting*, Undersökningen om den lokala demokratin i kommuner och regioner (scb.se). Hämtad 2022-11-08.

3.5.1 Svårt att få en uppfattning om antal avtal

Det är svårt att få en uppfattning om det exakta *antalet* samverkansavtal som kommunerna har. I en undersökning från 2022 anger 184 kommuner att de har 333 avtal om samverkan, vilket är ett snitt på 1,8 avtal per kommun.¹⁵ Vår undersökning visar att många kommuner har svårt att beskriva omfattningen av sin avtalssamverkan och inom vilka områden som de avtalssamverkar.

3.5.2 Kommunerna avtalssamverkar inom de flesta verksamhetsområden men omfattningen varierar

Sammantaget kan Statskontoret konstatera att kommunerna använder sig av avtalssamverkan i störst omfattning när det gäller avgränsade uppgifter, exempelvis socialjour samt myndighetsutövning inom miljö- och hälsoskydd. Kommunerna avtalssamverkar i begränsad omfattning om mer omfattande verksamheter, exempelvis äldreomsorg.

Statskontoret kan konstatera att det finns kommunal avtalssamverkan inom i princip alla verksamhetsområden som ingår i kommunernas uppdrag. Det finns också avtalssamverkan inom frivilliga uppgifter som kultur, fritid och näringslivsutveckling (tabell 3).

Men inom varje verksamhetsområde är det ofta specifika uppgifter och funktioner som omfattas av samverkan, medan det är ovanligt med samverkan inom andra delar av verksamheten. Inom verksamhetsområdet social omsorg avtalssamverkar kommunerna ofta om socialjour, familjerätt och rådgivning. Kommunerna har däremot relativt lite avtalssamverkan om exempelvis äldreomsorg, biståndsbedömning och specialistkompetenser, såsom medicinskt ansvarig sjuksköterska. Inom verksamhetsområdet skola och utbildning har relativt många kommuner avtalssamverkan om gymnasieskola och gymnasiesärskola samt SFI, vuxenutbildning och samhällsorientering för nyanlända. Däremot så har de relativt lite avtalssamverkan om förskola och grundskola.

¹⁵ Broman, M. (2021). *Det rationella valet att samverka*. Examensarbete. Stockholms universitet.

Kommunerna har också mycket avtalssamverkan kring tillsyn och tillstånd inom miljö- och hälsoskydd. Inom verksamhetsområdet plan- och byggfrågor så har kommunerna mer begränsat med avtalssamverkan. Inom teknisk försörjning avtalssamverkar de framför allt om avfallshantering och renhållning, men däremot mindre om vägunderhåll, energi och vatten och avlopp.

Inom verksamhetsområdet administration avtalssamverkar kommunerna främst om upphandling, men även om IT, telefoni och arkiv samt juridisk kompetens. Kommunerna avtalssamverkar också förhållandevis mycket om räddningstjänst.

Tabell 3. Inom vilka verksamhetsområden avtalssamverkar ni med andra kommuner?

Verksamhetsområde	Andel kommuner som har avtalssamverkan med annan kommun
Social omsorg	
Handläggning av ärenden och biståndsbedömning inom social omsorg	7 %
Socialjour, familjerätt, rådgivning (ex. budget- och skuldrådgivning, konsumentrådgivning), Barnahus ¹⁶	72 %
Korttidsboende, skyddat boende	22 %
Äldreboenden, hemtjänst, boende för personer med funktionsnedsättning, daglig verksamhet	7 %
Specialistkompetenser, t.ex. Medicinskt ansvarig sjuksköterska (MAS), arbetsterapeut och chefer	10 %
Skola/utbildning	
SFI/vuxenutbildning/samhällsorientering för nyanlända	34 %
Förskola, grundskola och grundsärskola	15 %
Gymnasieskola och gymnasiesärskola	52 %

¹⁶ Barnahus är ett samarbete mellan kommuner, region och exempelvis polis och åklagare för att ge barn som utsatts för övergrepp och våld samlad hjälp och stöd.

Verksamhetsområde	Andel kommuner som har avtalssamverkan med annan kommun
Plan- och byggfrågor inklusive bostadsförsörjning	
Tillsyn, tillstånd eller annan myndighetsutövning	20 %
Särskilda kompetenser eller funktioner t.ex. stadsarkitekt, mät- och kartverksamhet	27 %
Miljö- och hälsoskydd	
Tillsyn, tillstånd eller annan myndighetsutövning inom miljö- och hälsoskydd	56 %
Teknisk försörjning	
Vatten och avlopp	19 %
Avfallshantering/renhållning	26 %
Energi	8 %
Vägunderhåll	6 %
Administration	
HR, löneadministration, ekonomi, etc.	25 %
IT-system, IT-tjänster etc.	32 %
Juridisk kompetens, t.ex. dataskyddsombud	35 %
Upphandling och inköp	45 %
Telefoni, arkiv	32 %
Räddningstjänst, krisberedskap eller civilt försvar	48 %
Frivillig verksamhet, t. ex. kultur, fritid, näringslivsutveckling	12 %

Källa: Statskontorets enkät om avtalssamverkan, n = 185.

3.6 Vissa mönster inom vilka verksamhetsområden kommunerna samverkar i de olika samverkansformerna

Vi ser vissa mönster när det gäller inom vilka verksamhetsområden som det är vanligast att kommunerna samverkar (tabell 4).

För administrativ verksamhet ser vi att samtliga samverkansformer är vanliga. För andra verksamhetsområden ser vi dock vissa skillnader. I samverkansformen kommunalförbund är det vanligast att samverka inom verksamhetsområdena infrastruktur, räddningstjänst, pedagogisk verksamhet samt energi, vatten och avfall. Vanliga områden som kommunerna samverkar om i samverkansformen gemensam nämnd är utöver administration överförmyndare, IT, miljö samt plan- och byggfrågor. Avtalssamverkan används inom de flesta verksamhetsområdena. Att det finns vissa mönster kring vilka samverkansformer kommunerna väljer för olika verksamheter tyder på att olika samverkansformer kan fungera olika väl för olika verksamheter.

Tabell 4. De vanligaste verksamhetsområdena som kommunerna samverkar om i kommunalförbund, gemensam nämnd eller genom avtalssamverkan.

Kommunalförbund	Gemensam nämnd	Avtalssamverkan
Administration	Administration	Administration
Infrastruktur och räddningstjänst	Överförmyndare	Social omsorg, socialjour, familjerätt, rådgivning, barnahus och korttidsboende.
Pedagogisk verksamhet	IT	Skola/utbildning - SFI m.m. och gymnasieskola
Energi, vatten och avlopp	Miljö, plan- och byggfrågor	Miljö- och hälsoskydd Plan- och byggfrågor Teknisk försörjning - vatten och avlopp samt avfallshantering och renhållning Räddningstjänst, krisberedskap eller civilt försvar

3.7 Behov av att följa upp samverkan framöver

Vår sammantagna bedömning är att det finns behov av att få uppdaterad kunskap om hur kommunal samverkan utvecklas och fungerar även framöver. Bakgrunden till vår bedömning är att vi kan konstatera att kommunal samverkan är ett viktigt och användbart verktyg för att möta kommunernas utmaningar och för att särskilt små kommuner ska klara sitt uppdrag. Kommunal samverkan kan komma att öka framöver. Det kan vara fler kommuner som använder samverkan, det kan omfatta fler eller andra områden än idag eller vara mer djupgående. Även användningen av avtalssamverkan kan komma att utvecklas och förändras, till exempel genom att det utvecklas praxis som ger vägledning om tolkningen av upphandlingsreglerna vid samverkan. Mot bakgrund av detta bedömer Statskontoret att regeringen behöver ha god kunskap om utvecklingen, om nuvarande möjligheter till samverkan är ett tillräckligt verktyg för att möta kommunernas utmaningar även framöver och om det finns behov av att utveckla formerna för samverkan.

Vi anser att det är motiverat att följa upp samverkan om ytterligare fem år. Vi har uppfattat att varken kommunerna eller regeringen behöver en årlig uppföljning och rapportering av dessa frågor. Det skulle dessutom innebära en extra administrativ börda för kommunerna och en extra kostnad för den aktör som skulle få i uppdrag att följa upp samverkan. Vi bedömer vidare att det kan vara motiverat att i kommande uppföljningar, utöver en generell analys av utvecklingen av samverkan i kommunerna, också rikta analyser mot prioriterade områden. Till exempel analyser inom områden där kommunernas utmaningar är särskilt stora eller där kommunerna har gett uttryck för behov av förstärkta möjligheter till samverkan.

4 Konsekvenser för kvalitet och ekonomi

I detta kapitel redovisar vi vår analys av kvalitativa och ekonomiska konsekvenser av samverkan. Redogörelsen bygger på de fyra fallstudier som Statskontoret har genomfört samt vår enkät om avtalssamverkan. Analysen utgår även från tidigare forskning.

4.1 Sammanfattande iakttagelser

- Kommunal samverkan stärker kommunernas kapacitet att utföra sitt uppdrag och det gäller i synnerhet små kommuners kapacitet. För små kommuner är samverkan ofta till och med nödvändig för att klara uppdraget.
- Samverkan underlättar kompetensförsörjningen, minskar sårbarheten och leder till ökad specialisering och professionalisering. Samverkan kan också höja kvaliteten och förbättra servicen i verksamheterna.
- Samverkan leder ofta till ökad effektivitet genom att kommunerna får ut mer av sina resurser. Det kan även bromsa kostnadsökningar över tid. Men samverkan sänker sällan kommunernas kostnader.
- Det är ovanligt med omfattande samverkan inom kommunernas stora medborgarnära verksamheter, som grundskola och äldreomsorg. Samverkan rör oftast budgetmässigt små verksamhetsområden. Den ekonomiska effekten är därmed begränsad för kommunen som helhet.
- Kommunernas syfte med samverkan och förväntningar på vad samverkan ska leda till stämmer väl överens med de konsekvenser som vi ser.

4.2 Samverkan ger positiva konsekvenser för kvaliteten

De konsekvenser av samverkan som framträder tydligast i våra fallstudier är olika positiva konsekvenser för kvaliteten. Vår samlade bedömning är att samverkan bidrar till att stärka små kommuners kapacitet. Fallstudierna visar att samverkan underlättar kompetensförsörjningen, minskar sårbarheten och ökar både specialisering och professionalisering. Resultaten tyder även på att kommunerna med hjälp av samverkan får ut mer service eller högre kvalitet för samma resurser. Dessa konsekvenser stämmer väl överens med kommunernas syfte med samverkan och deras förväntningar på vad samverkan ska leda till.

4.2.1 Det främsta syftet med samverkan är att förbättra kompetensförsörjningen och stärka kapaciteten

Det främsta syftet med samverkan som framgår i våra fallstudier är att förbättra kommunernas kompetensförsörjning och stärka kommunernas kapacitet att klara sina uppdrag. Samma motiv framgår av andra studier om motiv till kommunal samverkan. Men Statskontoret kan samtidigt konstatera att det har skett en viss förskjutning i kommunernas motiv till samverkan under senare decennier. Under 1990-talet och början av 2000-talet var det vanligaste argumentet för samverkan att sänka kostnader. Samverkansutredningar under denna tid hade stort fokus på att förbättra produktionsförutsättningar och uppnå stordriftsfördelar för att möta en ansträngd ekonomisk situation, även om kvalitetsförbättringar också fanns bland motiven.¹⁷

¹⁷ Se till exempel SOU 1996:137. *Kommunalförbund och gemensam nämnd – två former för kommunal samverkan*; SKL (2015). *Urbanisering: Utmaningar för kommuner med växande och minskande befolkning*.

Senare studier visar i likhet med denna att de vanligaste motiven till samverkan är att förbättra kompetensförsörjningen, minska sårbarheten och höja kvaliteten.¹⁸ Flera kommuner i våra fallstudier uttrycker även att de hoppas undvika eller bromsa framtida kostnadsökningar. Men få kommuner tror att samverkan kan sänka de faktiska kostnaderna. Sammantaget stämmer motiven till samverkan väl överens med de konsekvenser som vi kan se.

4.2.2 Samverkan underlättar kompetensförsörjningen och leder till ökad specialisering

Den tydligaste konsekvensen av samverkan i våra fallstudier är att den underlättar kompetensförsörjningen. Många små kommuner har för få ärenden inom ett område för att upprätthålla kompetensen eller för att fylla en heltid. Genom samverkan kan kommunerna samla kompetens och låta denna kompetens hantera fler ärenden än om varje kommun skulle göra det på egen hand. Kommunerna har till exempel kunnat anställa medarbetare på heltid i stället för att ha deltidsanställda eller splittrade tjänster. Samverkan har på detta sätt gett tillgång till resurser som annars inte vore möjliga att vare sig hitta eller finansiera. Tjänsterna har också blivit mer attraktiva vilket underlättar kommunernas möjlighet att hitta rätt kompetens. Resurserna kan sedan användas för att möta ökad komplexitet och högre krav inom många områden. Ett exempel är statliga krav på att en viss funktion ska finnas, till exempel dataskyddsombud. I vår enkät om avtalssamverkan ser vi att andelen kommuner som samverkar om just dataskyddsombud och juridisk kompetens har ökat de senaste åren.

Samverkan är alltså ett sätt att kunna skapa tillräckligt attraktiva tjänster. I fallet Mora, Orsa och Älvdalens gemensamma gymnasienämnd bedömer till exempel företrädarna att samverkan inom gymnasieskolan har bidragit till att andelen lärare med lärarbehörighet successivt har ökat över tid. Den nationella bristen på kompetens inom flera kommunala områden förstärker

¹⁸ Se till exempel Meltzer, I. (2018). *Vad vet vi om samarbete? En kunskapsöversikt om inter-organisatoriskt samarbete i offentlig sektor*. KFI-rapport nr 146; Mattisson, O. (2017). Local government cooperation: a better way to respond to conditions. I, Lapsley, I. och Knutsson, H. (red.) *Modernizing the Public Sector: Scandinavian perspectives*. Routledge: Taylor and Francis Group.

behovet av att samverka för att klara kompetensförsörjningen. Genom samverkan har åtminstone de kommuner som ingår i samarbetet undvikit att konkurrera med varandra. Vidare har det faktum att fler personer kan arbeta med en viss fråga inneburit att verksamheten blir mindre sårbar, till exempel vid ledigheter och sjukskrivningar.

Flera kommun- och verksamhetsföreträdare beskriver att den förbättrade kompetensförsörjningen och de större volymerna har lett till en högre grad av specialisering och en högre kompetensnivå bland medarbetarna. Ett exempel på det från våra fallstudier är Dalslands miljö- och energiförbund.

Exempel från Dalsland: Miljö- och energiförbundet

Dalslands miljö- och energiförbund är en samarbetsorganisation inom miljö- och energiområdet för de fyra kommunerna Bengtsfors, Dals-Ed, Färgelanda och Mellerud. Genom att samverka i förbundet kan kommunerna trygga, bibehålla och stärka den kompetens som behövs inom området och minska sårbarheten.

Både miljöförbundet och flera av kommunföreträdarna uppger att de har större möjlighet att rekrytera kompetent personal och att ha specialistfunktioner till följd av samverkan. Med fler anställda minskar också sårbarheten. Särskilt inom myndighetsutövningen upplever de att förbundslösningen har bidragit till en mer professionell verksamhet. Trots det har miljöförbundet relativt hög personalomsättning och svårt att hitta viss kompetens. Det gäller särskilt inom områden med nationell brist, till exempel livsmedelsinspektörer.

Tidigare fallstudier visar i likhet med de fallstudier som vi har gjort att samverkan har gett positiva effekter på kompetensförsörjningen samt ökat specialiseringen och professionaliseringen. Resultaten har visat sig gälla både inom små, avgränsade verksamheter som överförmyndare eller alkoholhandläggare, och inom mer omfattande verksamheter som hantering av plan- och byggärenden.

Sveriges kommuner och regioner (SKR, då SKL) noterade till exempel i en studie från 2015 att resultaten är särskilt tydliga när kommuner samverkar inom ramen för en gemensam organisation som är bildad för ändamålet. Den högre kompetensnivån och professionaliseringen gäller både tjänstemannaorganisationen och de politiska institutionerna. Det uppges vara särskilt fördelaktigt inom områden med komplex lagstiftning eller myndighetsutövning, till exempel miljö och plan- och byggfrågor. Studien visade att handläggare inom miljö- och byggområdet lägger betydligt fler timmar per år inom sin kärnverksamhet om de arbetade i en större organisation.¹⁹

4.2.3 Samverkan möjliggör större utvecklingskapacitet

De större volymer och medarbetargrupper som samverkan kan skapa förbättrar det kollegiala utbytet och medför en större utvecklingskapacitet för verksamheten, det vill säga att verksamheten har en långsiktig förmåga att fullgöra sitt uppdrag och att möta förändringar i samhällsutvecklingen.²⁰ Företrädare för den gemensamma gymnasienämnden för Mora, Orsa och Älvdalen uppger till exempel att samverkan har ökat medarbetarnas lärande. Ett skäl är att personalen inom delar av verksamheten har möjlighet att rotera mellan kommunerna. Vidare anser flera kommuner att samverkan har gjort det lättare att arbeta med utveckling eftersom de har lyckats frigöra mer tid till aktiviteter som omvärldsbevakning och uppföljning. Ett fall är Bengtsfors och Melleruds samverkan om gemensam ledningsorganisation inom socialtjänsten. I detta fall lyfter kommunerna även fram andra konsekvenser, som mer attraktiva tjänster och ökad professionalisering.

¹⁹ SKL (2015). *Urbanisering: Utmaningar för kommuner med växande och minskande befolkning*.

²⁰ SOU 2020:8. *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*, s. 354.

Exempel från Dalsland: Gemensam ledningsorganisation inom socialtjänsten

Bengtsfors och Mellerud avtalssamverkar om gemensam socialchef, fem verksamhetschefer, en enhetschef, en socialt ansvarig samordnare (SAS) och en digitaliseringsstrateg. Övriga enhetschefer och medarbetare arbetar i respektive kommun. Samverkan har utvecklats successivt sedan början av 2020.

Företrädare för verksamheten anger att en konsekvens av samverkan i deras fall är att de kunnat satsa på utvecklade arbetssätt, nya rutiner och mer systematisk uppföljning. Exempel på det är gemensamma styrdokument och utvecklat stöd till handläggarna baserade på Socialstyrelsens riktlinjer. Även uppföljningen av verksamheten sker mer systematiskt än tidigare, bland annat genom jämförelser med andra kommuners resultat. Nya rutiner för egengranskning har också tagits fram och arbetet har intensifierats.

Utvecklingsarbetet har möjliggjorts av att samverkan har lett till mer attraktiva chefs- och specialisttjänster samt av rekrytering av mer kompetenta chefer och specialister än vad som annars skulle ha varit möjligt. Delade verksamhetschefer har även avlastat enhetscheferna och lett till ett mer närvarande ledarskap. Delade specialisttjänster har enligt flera kommunrepresentanter lett till högre professionalisering och förbättrad rättssäkerhet i handläggningen.

4.2.4 Samverkan förbättrar kvalitet och service

En förväntad konsekvens av bättre kompetensförsörjning, högre specialisering, högre kompetensnivå och mer tid till utvecklingsarbete är att kvaliteten eller servicenivån höjs. De flesta kommunföreträdare i våra fallstudier upplever att samverkan har lett till högre kvalitet i tjänsterna eller till bättre service, även om det är svårt att belägga att så har skett och i vilken omfattning.

Den gemensamma ledningsorganisationen inom socialtjänsten i Mellerud och Bengtsfors är ett exempel på en verksamhet där företrädare anser att kvaliteten har blivit bättre. De uppger att utvecklingsarbetet till exempel

har resulterat i mer individuella bedömningar av vilka insatser som behövs inom individ- och familjeomsorgen. Resultatet är att kommunerna behöver köpa mindre vård (till exempel platser på Hem för vård och boende, HVB) och i stället kan genomföra fler insatser i brukarnas egen hemmiljö. Företrädare för socialtjänsten i Mellerud och Bengtsfors anser att det har gjort det bättre för brukarna, att det ligger mer i linje med forskningen på området och att det dessutom har sänkt kostnaderna.

Andra exempel från fallstudierna är bredare och bättre utbud av program inom gymnasieskolan, bättre fordon inom räddningstjänsten och mer likvärdiga beslut inom myndighetsutövning. Både den gemensamma ledningsorganisationen inom socialtjänsten, Dalslands miljö- och energiförbund, Vimmerbys avtalssamverkan kring överförmyndarorganisation och Mora, Orsa och Älvdalens gemensamma nämnd för social myndighetsutövning tar upp att likvärdigheten har ökat i myndighetsbesluten.

Exempel från Dalarna: Mora, Orsa och Älvdalens gemensamma nämnd för social myndighetsutövning

Mora är värdkommun för samverkan inom biståndsbedömning och annan myndighetsutövning inom det sociala området, som inleddes 2010. Syftet var att inte behöva ha bemanning i samtliga kommuner och att öka likvärdigheten i biståndsbeslut.

Samverkan har enligt kommunföreträdare gjort det möjligt att samla kompetensen på området vilket har lett till större samsyn i frågorna och en högre kompetensnivå. Alla handläggare samt jurister sitter på samma plats och i större grupper jämfört med tidigare. Det upplevs ge högre kvalitet i biståndsbedömningen, genom att myndighetsutövningen blir mer likvärdig. Det minskar även sårbarheten i verksamheten genom att personalen kan täcka upp för varandra vid frånvaro. Kommunerna har även arbetat gemensamt med välfärdsteknik och med hjälp av taligenkänning kunnat minska handläggningstiderna något.

Upphandlingsområdet är ytterligare ett exempel där samverkan har förbättrat kvaliteten och servicen i flera avseenden. Förbättringarna syns både i kompetensförsörjningen, servicen och den expertis som samverkan kan erbjuda medlemskommunerna. Förbättringarna syns också i resultatet av upphandlingarna.

Exempel från Jämtland: Gemensamt upphandlingskontor

Samtliga kommuner i Jämtlands län samverkar om upphandling. Det gemensamma upphandlingskontoret i Östersund upphandlar varor och tjänster som de samverkande kommunerna behöver. Kontoret styrs politiskt via Gemensam nämnd för upphandlingssamverkan (GNU). Samarbetet startade 2004.

Kommunerna i Jämtland har en upphandlingsbar volym på ca 2 miljarder kronor. Det gemensamma upphandlingskontoret består av sju upphandlare som ska upphandla åt samtliga kommuner som är med i samverkan. Kontoret utbildar även företag i länet för att öka intresset för att delta i upphandlingar. Upphandlingskontoret utbildar även tjänstemän och informerar politiker i kommunerna, för att hålla uppe intresse och kompetens kring upphandlingsfrågorna lokalt.

Upphandling är en verksamhet som kräver specialistkunskap och där det råder nationell brist på kompetens. Även det gemensamma upphandlingskontoret har svårt att rekrytera och behålla kompetens. Men samverkan mellan samtliga åtta kommuner i Jämtlands län uppnår ändå betydligt mer attraktiva tjänster och en avsevärt högre kompetensnivå än vad merparten av kommunerna skulle ha kunnat ha på egen hand. Resultatet i de gemensamma ramavtalsupphandlingarna tyder på att konkurrensen mellan företag har ökat, att fler avtal mellan kommunerna och leverantörer kommit till stånd samt att priserna har pressats. Kommunernas egna upphandlings- samordnare får även mycket stöd av kontoret i de upphandlingar som kommunerna själva sköter.

Baksidan av att samla kompetensen på ett ställe är att kunskapen efter en tid kan sjunka i de kommuner som inte är värdkommun för samarbetet. I Jämtland sjönk kommunernas egen beställarkompetens en tid efter att det gemensamma upphandlingskontoret hade startat. Så småningom återanställde kommunerna därför egna upphandlingssamordnare som komplement till det gemensamma upphandlingskontoret. I dag är alla parter överens om att bägge behövs för att upprätthålla en effektiv verksamhet. Liknande erfarenheter av sjunkande beställarkompetens finns även inom andra områden, exempelvis miljö- och byggsamverkan.

4.2.5 Samverkan kan medföra att kommunerna behöver jämka kvalitetsnivån sinsemellan

Det finns ett fåtal exempel i fallstudierna på att samverkan även kan försämra kvaliteten eller sänka servicenivån i verksamheten på kort sikt. Exempelen gäller kommuner som går in i samverkan med sinsemellan olika kvalitet eller prioriteringar. Det kan innebära att den kommun som har högre kvalitet eller ambitionsnivå kan behöva sänka den för att få med sig övriga. Men det är framför allt ett tapp inledningsvis och i det enskilda fallet, medan de involverade kommunerna uppger att kvaliteten efter en tid och på totalen ökar.

Vi har även fått exempel på det omvända – att de samverkande kommunerna har uppnått en högre kvalitet än omkringliggande kommuner. Det har då gjort det svårt för ytterligare kommuner att ansluta sig till samarbetet. I ett fall om IT-samverkan beskriver de samverkande kommunerna att det har varit svårt att släppa in ytterligare kommuner eftersom det ställer stora krav på att de kan satsa ekonomiskt för att nå upp till de samverkande kommunernas kvalitet.

Det finns inte så mycket tidigare forskning kring samverkans effekter på kvalitet i tjänster och serviceutbud. Företrädare för kommuner och verksamheter uppger i några empiriska studier att samverkan har lett till ökad kvalitet och höjd servicenivå.²¹ En studie av tre gymnasieförbund

²¹ Meltzer, I. och Kastberg, G. (2019). *Ägarstyrning i fem kommuner – en empirisk studie*. KFI-rapport nr 156.

visar att förbunden upplevde att samverkan till exempel gjorde det möjligt att erbjuda mer konkurrenskraftiga gymnasieutbildningar.²² Men det är svårt att hitta bredare studier som belägger effekter på kvalitet i tjänsterna.

4.3 Samverkan har gett högre effektivitet men sällan lägre kostnader

I detta avsnitt beskriver vi ekonomiska konsekvenser av samverkan, det vill säga hur samverkan har påverkat effektivitet och kostnader i kommunernas verksamheter.

Fallstudierna visar i flera fall på att effektiviteten har ökat som ett resultat av samverkan, i form av att kommunerna får ut mer verksamhet för samma resurser. Kommunerna har då också kunnat undvika eller bromsa kostnadsökningar. Det är däremot ovanligt att samverkan sänker kostnaderna. I de fall där ambitionshöjningarna överstiger effektivitetsvinsterna har kostnaderna i stället ökat.

4.3.1 Flera exempel på stordriftsfördelar och ökad effektivitet

Det är svårt att mäta de ekonomiska konsekvenserna av samverkan. Det är ofta missvisande att jämföra nuvarande verksamhet med den som var när samverkan inleddes. Kommunernas behov förändras ständigt, likaså verksamheterna, till exempel till följd av förändrade krav i lagstiftning. Därför har vi i våra intervjuer bitt kommun- och verksamhetsföreträdarna att jämföra med en situation där verksamheten i stället skulle bedrivas av kommunen själv i stället för i samverkan. Kommunernas relativt samstämmiga uppfattning är att samverkan har ökat effektiviteten på så sätt att kommunerna får ut mer för samma pengar. De flesta kommuner uppskattar alltså att det skulle ha varit dyrare att bedriva verksamheterna på egen hand.

²² Persson, B. & Backström, E. (2022). *Hållbara strukturer för mellankommunal samverkan? En studie av kommunalförbund inom gymnasieutbildningsområdet*. Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet. Rapport 2022:2.

En vanlig förklaring till effektivitetsvinster är att kommunerna har uppnått stordriftsfördelar tack vare att volymerna ökat. Exempel på det från våra fallstudier är att kommunerna har kunnat ha fler elever per program inom gymnasieskolan, ett större underlag vid upphandlingar eller fler ärenden inom myndighetsutövning. Effektivitetsvinsterna har ofta bestått av bättre kvalitet eller högre ambitionsnivå, snarare än lägre kostnader. Samverkan har alltså varit ett sätt att åstadkomma vad kommunerna ser som nödvändiga ambitionshöjningar, utan att öka budgeten. Det kan handla om att hantera högre komplexitet inom ett område, att möta nya statliga krav, eller högre krav från medborgarna på kvalitet och service.

Dalslands miljö- och energiförbund bedömer till exempel att de tack vare samverkan har kunnat hålla ungefär samma budget flera år i rad, trots högre krav på verksamheten. Liknande erfarenhet finns i Mora, Orsa och Älvdalens gemensamma nämnd för myndighetsutövning. Ett annat exempel är en av Jämtlandskommunerna som uppskattar att deras lönekostnader för upphandlingssamordnare skulle ha varit mer än dubbelt så höga om de hade skött all upphandling själva i stället för via det gemensamma upphandlingskontoret. Det skulle dessutom vara svårt av andra skäl, till exempel för att det råder brist på kompetens.

Flera kommuner bedömer också att de med hjälp av samverkan har kunnat bromsa sina konsultkostnader. Två exempel är Vimmerbys avtals-samverkan kring överförmyndarorganisation och Bengtsfors och Melleruds gemensamma ledningsorganisation inom socialtjänsten. Liknande effektiviseringsvinster framkom även i Statskontorets studie av livsmedelskontroll 2017. Där visade det sig att de kontrollmyndigheter som samverkade i en gemensam organisation behövde skjuta till en lägre andel personal än de myndigheter som inte gjorde det.²³

²³ Statskontoret (2017). *Stärkt livsmedelskontroll genom ökad kommunal samverkan*. Rapport 2017:9.

Även tidigare forskning pekar på att samverkan kan skapa förutsättningar för stordriftsfördelar och effektivisering.²⁴ Möjligheterna till det är särskilt stora för aktiviteter som inte är geografiskt bundna, till exempel stöd- eller specialistfunktioner.²⁵

4.3.2 Ökad effektivitet vid gemensamma investeringar

Kommunerna kan uppnå en form av effektivitetsvinst vid gemensamma investeringar inom investeringstunga verksamheter, till exempel räddningstjänst. Vår fallstudie visar till exempel att Jämtlands räddningstjänstförbund gör gemensamma investeringar i form av att köpa in nya utryckningsfordon. När fordon köps in placeras dessa först i Östersund, varifrån de något äldre flyttas till en mindre brandstation som har färre utryckningar per år. Därifrån flyttas fordon till en ännu mindre station, vilket gör att de gemensamma resurserna kan användas kostnadseffektivt.

Jämtlands räddningstjänstförbund har även investerat i ett gemensamt övningsområde med fast anställda instruktörer. Det gör det möjligt att genomföra en mer professionell utbildning av brandmän än utan samverkan.

Exempel från Jämtland: Räddningstjänstförbundet

Räddningstjänsten Jämtland är ett kommunalförbund där samtliga kommuner i Jämtland utom Åre kommun ingår. Åre kommun förhandlade under 2022 om att gå med i förbundet. Samarbetet inleddes 2004. Förbundet styrs av en direktion bestående av förtroendevalda från de olika medlemskommunerna. Under direktionen finns en förbundschef som också är räddningschef.

Syftet med förbundet är att använda medlemskommunernas resurser för kommunal räddningstjänst optimalt. Utan samverkan skulle det exempelvis behövas åtta räddningschefer, åtta olycksutredare, och så

²⁴ Mattisson, O. och Thomasson, A. (2020). *Interkommunal samverkan – en kunskapsöversikt*. Underlagsrapport till Kommunutredningen, s. 3 och s. 19f.

²⁵ Meltzer, I. (2018). *Vad vet vi om samarbete? En kunskapsöversikt om interorganisatoriskt samarbete i offentlig sektor*. KFI-rapport nr 146, s. 24ff och s. 36ff.

vidare. Små kommuner skulle ha svårt både att rekrytera och finansiera de olika specialisttjänster som krävs enligt lag och att uppnå en godtagbar kvalitet i räddningstjänsten. Det finns spetskompetens som behövs relativt sällan och som ett stort förbund har lättare att underhålla, till exempel kunskap i svåra tillsynsärenden och kring brandskydd i nybyggnationer.

De senaste åren har de statliga kraven på räddningstjänsten skärpts, exempelvis när det gäller utbildning, behörighet, specialisttjänster och höjd beredskap. Bakgrunden till flera av de nya kraven är de omfattande skogsbränder som drabbade delar av Gävleborgs, Dalarnas och Jämtlands län under sommaren 2018. Från den 1 januari 2022 finns bland annat krav på att upprätthålla en övergripande ledning av räddningstjänsten. Kravet kan uppfyllas genom att flera kommuner samverkar om en ledningscentral som är bemannad dygnet runt. Ett större ledningssystem håller nu på att utvecklas mellan kommunerna i Jämtlands och Västernorrlands län samt tio inlandskommuner i Västerbottens och Norrbottens län. Det innebär att insatser i hela området vid större olyckor och kriser kommer att ledas från ledningscentralen i Östersund.

4.3.3 Samverkan sänker sällan kostnaderna

Historiskt har det funnits förhoppningar om att kommunal samverkan ska vara en lösning för att möta ett allt stramare ekonomiskt läge, även om ökad kvalitet också har varit ett skäl.²⁶ Men förhoppningarna på att med hjälp av samverkan sänka kostnader verkar ha dämpats på senare år, vilket våra intervjuer bekräftar. Även om kommunerna ibland hoppas kunna sänka sina kostnader, är det sällan det primära syftet med samverkan. Syftet är snarare, som vi skriver om på andra ställen i denna rapport, att förbättra kompetensförsörjningen eller höja kvaliteten till samma kostnad.

²⁶ Se till exempel SOU 1996:137. *Kommunalförbund och gemensam nämnd – två former för kommunal samverkan*.

Våra fallstudier visar också att kommunerna främst använder effektivitetsvinsterna för att få ut mer av de satsade resurserna och inte till att sänka kostnaderna. Tidigare forskningsresultat pekar på samma sak.²⁷ Vår samlade bild från fallstudierna är att den ökade professionaliseringen och högre kompetensnivå i kombination med höjda krav inom olika områden tycks skapa ett tryck mot ökad ambitionsnivå. Detta tryck gör det svårt för kommunerna att prioritera att sänka kostnaderna i stället.

I våra fallstudier är det alltså ovanligt att kommunerna kan peka på lägre kostnader som ett resultat av samverkan. Ett undantag är Bengtsfors och Melleruds gemensamma ledningsorganisation inom socialtjänsten. Där bedömer företrädare som vi har intervjuat att samverkan har sänkt kostnaderna inom bland annat individ- och familjeomsorgen. Men det vanligaste verkar i stället vara att kommunerna går in i samverkan med oförändrad budget jämfört med tidigare och att de ligger kvar på ungefär samma kostnadsnivå över tid samtidigt som de upplever att de höjer ambitionsnivå och kvaliteten. Om budget eller kvalitet varierar mellan kommunerna som går in i samverkan kan det också krävas vissa satsningar inledningsvis.

Åre kommuns inträde i Jämtlands räddningstjänstförbund gör det möjligt att jämföra kommunens kostnader för räddningstjänst när den utförs av kommunen själv med de förväntade kostnaderna i samverkan. Enligt förstudien kommer kommunen att gå in med en likvärdig budget som de har haft när kommunen har bedrivit räddningstjänsten själva. Men på längre sikt bedömer både Åre kommun och räddningstjänstförbundet att samverkan kommer leda till att Åre kommun får ut mer för insatta resurser. Ett exempel är att Åre kommun får tillgång till det gemensamma övningsområdet som är större och bättre än det som Åre kommun har haft när kommunen har bedrivit räddningstjänst på egen hand.

Inte heller tidigare studier av samverkan kring räddningstjänst visar på någon generellt lägre kostnadsnivå inom detta verksamhetsområde. En analys av kostnaderna i räddningstjänstförbund gjord av Kommunutredningen visar inte på några skillnader i kostnad per invånare mellan

²⁷ Meltzer, I. (2018). *Vad vet vi om samarbete? En kunskapsöversikt om interorganisatoriskt samarbete i offentlig sektor*. KFI-rapport nr 146, s. 24ff och 36ff.

kommuner som ingår i kommunalförbund eller gemensam nämnd jämfört med kommuner som själva sköter räddningstjänsten. Ett undantag är storstadskommuner och storstadsnära kommuner som hade lägre kostnad per invånare om de ingår i kommunalförbund eller gemensam nämnd. Studien fokuserade uteslutande på kostnad per invånare. Det innebär att den inte har tagit hänsyn till eventuella skillnader i kvalitet.²⁸

Inom forskningen om kommunal samverkan finns relativt få empiriska studier kring ekonomiska effekter och de som gjorts under senare år visar blandade resultat.²⁹ En rad olika faktorer kan påverka utfallet, till exempel vilket verksamhetsområde som samverkan gäller, kommunstorlek, geografi och befolkningstäthet, samverkansform, hur lika kommunerna inom samverkanskonstellationen är samt antalet kommuner i samverkan.³⁰

En relativt vanlig slutsats är att samverkan om verksamheter som inte är geografiskt bundna har bättre förutsättningar att sänka kostnader, eftersom stordriftsfördelarna blir fler. Några svenska studier lyfter fram att samverkan är särskilt fördelaktig om den gäller kapitalkrävande verksamheter som kräver stora investeringar, till exempel produktionsanläggningar som betjänar flera kommuner. Andra exempel på uppgifter som inte är geografiskt bundna är stöd- och specialistfunktioner.³¹

Internationella studier om effekter av kommunal samverkan finns framför allt inom avfallshantering samt vatten och avlopp. Här visar flera studier att det går att spara betydligt. Men andra studier visar att transaktionskostnader helt eller delvis har ätit upp kostnadsbesparingarna. Några

²⁸ SOU 2020:8. *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget.*

²⁹ Erlingsson, G. Ó. m.fl. (2021). *Mellankommunal samverkan: Vad är känt om dess effekter? En inventering av kunskapsläget.* Kommuninvest forskningsberedning.

³⁰ Meltzer, I. (2018). *Vad vet vi om samarbete? En kunskapsöversikt om inter-organisatoriskt samarbete i offentlig sektor.* KFI-rapport nr 146.

³¹ SKL (2015). *Urbanisering: Utmaningar för kommuner med växande och minskande befolkning*; Meltzer, I. (2018). *Vad vet vi om samarbete? En kunskapsöversikt om inter-organisatoriskt samarbete i offentlig sektor.* KFI-rapport nr 146.

studier visar till exempel att effektiviteten har försämrats till följd av ett mer passivt ägarskap när ett gemensamt ägt bolag sköter avfalls-
hanteringen jämfört med om det bedrivs av ett eget kommunalt bolag.³²

4.3.4 Samverkan kan höja ambitionsnivån och därmed kostnaderna

I några fall uppger kommunerna att samverkan markant har höjt ambitionsnivån och därmed även kostnaderna. Flera små kommuner uppger att de tidigare har haft svårt att klara sina uppdrag, vilket har blivit ännu tydligare efter en tid i samverkan. En kommunföreträdare beskriver det som att när man samlar kompetenta människor i en och samma organisation, så konstaterar de vad som behövs för att leva upp till regelverket. De kommer därefter tillbaka till medlemskommunerna och preciserar vad som måste förbättras.

Samverkan kan alltså göra det möjligt att höja ambitionen så att varje kommun klarar sina åtaganden. Men om ambitionshöjningarna är större än effektiviseringsvinsterna leder det också till ökade kostnader. Ett exempel från våra fallstudier är den gemensamma tjänstemannaorganisationen för överförmyndare som Vimmerby kommun bedriver tillsammans med Kinda, Ydre och Åtvidabergs kommuner. Här har samverkan lett till en professionalisering av verksamheten men också till ökade kostnader.

4.3.5 Samverkan kan försvåra den ekonomiska styrningen

Några kommunföreträdare i våra fallstudier beskriver att det blir svårare att dra ner på en verksamhet som bedrivs i samverkan. Det följer av att de då behöver komma överens med de andra samverkanskommunerna, som kanske inte har samma behov.

Ett exempel från våra fallstudier är Mellerud och Bengtsfors kommuner som beskriver att de inte har kunnat sänka sina kostnader som de önskat i det gemensamma miljö- och energiförbundet. Det beror enligt kommunföreträdarna på att de ekonomiska ramar som förbundet har varje år ligger

³² Erlingsson, G. Ó. m.fl. (2021). *Mellankommunal samverkan: Vad är känt om dess effekter? En inventering av kunskapsläget*. Kommuninvest forskningsberedning.

fast och det därför är svårt att göra anpassningar under året. Samtidigt lyfter kommunföreträdarna att miljö- och energiförbundet behöver veta vad de ska förhålla sig till utan att deras förutsättningar ändras alltför ofta.

I ett annat fall tvingades en kommun dra sig ur samverkan då de inte hade råd att ingå med den ambitionsnivå som övriga samverkanskommuner velat ha för verksamheten.

Samverkan kan på motsvarande sätt även försvåra för enskilda kommuner som vill göra satsningar. Men flera kommuner i våra fallstudier uppger att de löst det genom ett att ingå ett separat avtal som gör det möjligt att den enskilde kommunen finansierar och genomför vissa satsningar på egen hand.

Samverkan kan försvåra den ekonomiska styrningen, vilket kan vara en av flera förklaringar till att samverkan inom medborgarnära verksamheter är begränsad, till exempel inom grundskola och äldreomsorg.³³ Omfattande samverkan kring stora budgetposter skulle med andra ord försvåra för kommunerna att ha kontroll över ekonomin. Andra förklaringar handlar om att det är viktigt att behålla den politiska kontrollen över dessa verksamheter, samt att det är svårt att skapa stordriftsfördelar i verksamheter som är geografiskt bundna.³⁴ Det finns också juridiska begränsningar när det gäller samverkan kring grundskolan.

³³ Mattisson, O. och Thomasson, A. (2019). *Interkommunal samverkan – en kunskapsöversikt*. Underlagsrapport till Kommunutredningen.

³⁴ Se till exempel SKL (2015). *Urbanisering: Utmaningar för kommuner med växande och minskande befolkning*.

5 Konsekvenser för demokrati, styrning och administration

I detta kapitel redovisar vi vår analys av demokratiska och administrativa konsekvenser av samverkan. Redogörelsen bygger i likhet med föregående kapitel på de fyra fallstudier som vi har genomfört, vår enkät samt tidigare forskning.

5.1 Sammanfattande iakttagelser

- Den tydligaste demokratiska konsekvensen av samverkan är att den har minskat kommunernas möjlighet att styra verksamheten.
- Samverkan kan försvåra insyn och möjlighet att utkräva ansvar för förtroendevalda och medborgare, eftersom mandat och ansvar inte alltid är tydliga.
- Informationsöverföring och förankring mellan samverkansorganen och de enskilda kommunerna är viktiga förutsättningar för att värna demokrati och lokalt inflytande i samverkan. Men våra fallstudier visar att detta inte alltid fungerar.
- Utifrån en demokratisk synvinkel har framför allt avtalssamverkan nackdelar om samverkan rör politiskt viktiga verksamheter.
- Tillit, samsyn, helhetstänk och generositet är avgörande för att samverkan ska fungera. Ytterligare en förutsättning är ett gediget förarbete, där kommunerna exempelvis kommer överens om syfte och ansvarsfördelning.
- Samverkan har medfört administrativa kostnader i olika skeden av samverkansprocessen. Initialt medför samverkan kostnader för att skapa en gemensam organisation för samverkan, löpande för att förankra, rapportera, bygga och behålla relationer eller göra eventuella omtag, samt i efterhand för uppföljning.

- Kommunerna arbetar i liten omfattning med att underlätta insynen för medborgarna när verksamhet bedrivs i samverkan. Kommunernas initiativ till att samverka mer strategiskt kan förbättra förutsättningarna för insyn och styrning. En mer strategisk samverkan kan också underlätta förankring och öka tilliten mellan kommunerna.

5.2 Sämre möjligheter att styra verksamhet som bedrivs i samverkan

En tydlig demokratisk konsekvens av samverkan är att den försämrar kommunernas möjlighet att styra verksamheterna, både innehållsligt och ekonomiskt. Våra fallstudier visar att beredning av ärenden och beslutsfattande har hamnat längre ifrån respektive kommun, vilket innebär att det är svårare för varje kommun att ha insyn och kunna påverka verksamheten. Våra fallstudier visar också att god informationsöverföring och förankring mellan samverkansorganen och kommunerna är viktiga förutsättningar för att värna demokrati och lokalt inflytande i samverkan. I våra fallstudier har vi samtidigt sett att den typen av förankring inte alltid fungerar.

5.2.1 Risk att verksamhet som bedrivs i samverkan blir alltför självständig

De flesta kommunföreträdare i våra fallstudier beskriver att möjligheten att styra och ha inflytande på verksamheten har blivit sämre i och med samverkan. Det beror inte bara på att kommunerna behöver kompromissa. Det beror också, enligt flera kommunföreträdare i våra fallstudier, på att verksamheten som bedrivs i samverkan har hamnat längre ifrån kommunerna organisatoriskt och att den då blir alltför självständig.

Följande citat från några av våra intervjuer illustrerar hur kommunföreträdarna beskriver konsekvenser av samverkan utifrån möjligheten att påverka:

”Det är viktigt att [kommunal]förbundet är en del av familjen. Risk att det blir vi och de.”

”Ägarna måste ta kommandot och vara beredda att styra sina verksamheter.”

”Demokratiskt och verksamhetsmässigt inget problem att styra, ägarmöten tillräckligt ofta [...]. Men om kommunerna befinner sig i olika lägen kan det bli knöligt. Minskar möjlighet att spara in.”

”Styrningen blir svårare. Det är naturligt. Det är priset för att göra det här.”

”Möjligheten att påverka har försämrats nämnvärt”

”Hur styr vi och leder. Jämför med diskussion kring bolag, hur lätt är det att styra där? Samma sak här. Blir separat, ledning och styrning ställs på prov. Ju fler du samverkar med och hur det fogas samman, inte helt enkelt.”

Även tidigare studier har visat på risken att verksamhet som bedrivs i samverkan blir för självständig i förhållande till kommunerna och därmed svårare att påverka. Enligt dessa studier finns just en risk att samverkansorganisationer efter en längre tid blir överdrivet självständiga. Det beror på att den gemensamt ägda organisationen driver verksamhet på uppdrag från flera ägare och därför riskerar agera på avstånd från och med dålig förankring i fullmäktige i respektive ägarkommun. Problemet är också kopplat till att det är svårt att få till stånd en bred politisk representation. Det följer av att små partier och/eller oppositionen ofta inte får plats i dessa nämnder, direktioner och styrelser. Det beskrivs som särskilt svårt om det är många samverkande parter.³⁵ Sammantaget leder detta till att kommunerna får ägna mycket tid åt att komma överens och hitta lösningar för styrning, vilket flera kommunföreträdare i våra fallstudier vittnar om.

Dalslands miljö- och energiförbund är ett exempel där kommunerna har haft svårt att styra förbundet. Detta gäller särskilt i och med att miljö- och hållbarhetsfrågorna med tiden har blivit mer aktuella och ska genomsyra många delar av den kommunala verksamheten. Det har påverkat förutsättningarna för styrningen.

³⁵ SOU 2017:77. *En generell rätt till kommunal avtalssamverkan*, s. 19 och s. 61ff.

Exempel från Dalsland: Dalslands miljö- och energiförbund

I kommunalförbundet ingår kommunerna Bengtsfors, Dals-Ed, Färgelanda och Mellerud. Förbundet har ett brett ansvar för kommunernas miljö- och energiarbete, vilket omfattar myndighetsutövning (tillsyn, tillstånd och rådgivning), strategiskt arbete och miljöövervakning.

Enligt företrädare för kommunerna som ingår i förbundet har förbundet hamnat för långt ifrån kommunerna. De anser att det är svårt att styra och att kommunerna får för lite information om verksamheten. Särskilt upplever kommunerna att de har för lite inflytande över det miljöstrategiska arbetet i förbundet som har blivit mer aktuellt för kommunerna. Det som tidigare var strategiska miljöfrågor har nu blivit hållbarhetsfrågor som är nära relaterade till kommunernas kärnverksamheter och prioriterade hos kommunledningarna. En översyn av Miljö- och energiförbundet bekräftar bilden av att det finns ett missnöje när det gäller strategisk styrning. Översynen konstaterar att det finns oklarheter kring ansvar och roller mellan nämnden och direktionen, att styrstrukturen är otydlig och att det saknas naturlig förankring i den egna kommunen.

Översynen väcker också frågan om att lägga de strategiska miljö- och hållbarhetsfrågorna på kommunerna i stället, men det önskar inte kommunerna. Kommunerna anser att de även i fortsättningen behöver dela, samverka kring och hålla samman resurser för strategiskt miljöarbete, samtidigt som de konstaterar att det är svårt på grund av att kommunerna höjer sina ambitioner.

Samverkan i gemensam miljö- och byggnämnd mellan Vimmerby kommun och Hultsfreds kommun illustrerar hur styrningen av samverkan har fungerat på ett annat sätt än för Dalslands miljö- och energiförbund. Där har kommunerna tagit tillbaka ansvaret för specifika frågor som de vill ha eget inflytande över.

Exempel från Vimmerby: Vimmerbys och Hultsfreds Miljö- och byggnadsförvaltning

Vimmerbys och Hultsfreds gemensamma Miljö- och byggnadsförvaltning lyder under en gemensam miljö- och byggnadsnämnd med politisk representation från båda kommunerna.

Företrädare för Vimmerby kommun uppfattar inte att de har haft problem med möjligheten att ha inflytande och påverka verksamheten. De beskriver i stället att kommunerna har löst potentiella styrningsproblem efter hand. Ett exempel är att kommunerna har valt att lyfta ur hållbarhetsfrågorna från den gemensamma miljö- och byggnämnden och lägga dem på respektive kommunstyrelse. Motivet är att kommunerna vill ha olika ambitionsnivå i hållbarhetsarbetet

Samtidigt framkommer det i en fallstudie att det inte alltid behöver vara negativt att det lokala inflytandet minskar, till exempel ur rättssäkerhetssynpunkt. I de fall en samarbetsorganisation har myndighetsutövande uppgifter, till exempel tillsyn och tillståndsgivning, så kan det i stället ge organisationen legitimitet och trovärdighet om risken för politisk påverkan minskar.

5.2.2 Gemensam nämnd har fördelar utifrån möjligheten att styra

I fråga om samverkansform ser Statskontoret en tendens att formen gemensam nämnd ger bättre förutsättningar för möjligheten att styra än kommunalförbund.

Men vi bedömer att möjligheten att styra verksamheten försämras både i kommunalförbund och i gemensam nämnd. Vår bedömning baseras på de demokratiska konsekvenser som kommunerna beskriver i våra fallstudier.

Skillnaden kan exempelvis bero på att det oftast är fler kommuner som samverkar i kommunalförbund än i gemensam nämnd, vilket ger den enskilda kommunen ett sämre förhandlingsläge. Det kan också bero på att

beslutsmakten i ett kommunalförbund flyttas ännu ett steg längre ifrån medborgarna – från direkt valda till indirekt valda ledamöter. Samverkan genom gemensam nämnd innebär däremot att kommunerna fortfarande är huvudmän för uppgiften. Graden av delegation från fullmäktige till gemensam nämnd är också lägre än till kommunalförbund.³⁶

I avtalssamverkan är möjligheten att styra och lokalt anpassa verksamheten särskilt begränsad för den eller de kommuner som inte utför verksamheten. Detta beror på att samverkansformen inte innebär någon politisk representation som i gemensam nämnd eller kommunalförbund. Uppgifterna som kommunerna samverkar om styrs i stället genom avtal. Det är heller inte ett krav att beslut om avtalssamverkan behöver tas politiskt.

5.2.3 God informationsöverföring och förankring ger bättre förutsättningar för demokrati och lokalt inflytande i samverkan

All samverkan innebär att den egna kommunen släpper ifrån sig en viss del av styrningen och kontrollen av den verksamhet som samverkan omfattar. Enligt tidigare studier kan kommunerna uppleva att det är negativt för demokrati och lokalt inflytande. Det följer av att politikerna i den enskilda kommunen lämnar över en del av sitt inflytande över verksamheten till den gemensamma organisationen. De blir då beroende av politiker i andra kommuner och deras beslutsfattande.³⁷

I våra fallstudier kan vi konstatera att den politiska representationen har blivit lägre för verksamhet som bedrivs i samverkan. Oftast är det största eller de två största partierna från varje enskild kommun representerade i samverkansorganen. Mindre partier är däremot oftast inte representerade.

Några kommuner anser att det är viktigt att de som representerar kommunen i samverkansorganen informerar om och förankrar sitt beslutsfattande i kommunerna, till exempel i kommunfullmäktige. Syftet är att motverka risken att det lokala inflytandet minskar till följd av samverkan.

³⁶ 5 kap. 1 § kommunallagen (2017:725).

³⁷ SOU 2020:8. *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*, s. 372 och s. 394.

Det i sin tur bygger på att de som representerar kommunerna förstår sin roll och vilken information eller vilket beslut som bör återkopplas tillbaka till kommunerna. Statskontoret delar den bedömningen. Vi anser att en förutsättning för samverkan är att kommunerna ger upp delar av sitt självbestämmande när de samverkar. Samtidigt behöver kommunerna värna demokratiska värden, såsom insyn för opposition och andra förtroendevalda, och fortsatt verka för möjlighet till lokalt inflytande. Viktiga förutsättningar för det är att förankring och informationsöverföring från samverkansorganet tillbaka till kommunerna fungerar. Det är då även viktigt att de som representerar kommunerna i samverkansorganen förstår sin roll i detta.

Mora, Orsa och Älvdalen är exempel på kommuner som har arbetat aktivt med förankring och informationsöverföring genom särskilda presidieträffar och träffar med kommunstyrelsens ordförande i respektive kommun. Däremot innebär träffarna inte en bredare politisk förankring. Det är presidierna från de gemensamma nämnderna och kommunalförbunden, verksamhetscheferna för de gemensamma nämnderna och bolagen och kommunernas kommunchefer som deltar på mötena.

Andra kommuner beskriver att informationsöverföring och förankring tillbaka till den egna kommunen har fungerat sämre. Några kommuners erfarenhet är också att det finns en risk att kommunpolitikernas kompetens minskar inom sakområden som bedrivs i samverkan. Det kan i sin tur försämra politikernas möjlighet till inflytande.

Ett exempel på det är samverkan om upphandling mellan kommunerna i Jämtland. Där upplever flera kommunföreträdare att det inte alltid överförs information mellan kommunerna och den gemensamma nämnden för upphandling. Några kommunföreträdare anser att det har att göra med att engagemanget för frågorna blir sämre när det sker i samverkan. Andra anser att det är engagemanget för frågorna i sig som är litet. Upphandlingskontoret har själva tagit initiativ till att motverka detta genom att informera kommunerna om verksamheten.

5.2.4 Samverkan kan även öka möjligheten till inflytande

Ett exempel på där samverkan innebär en möjlighet till större inflytande är samverkan om gemensam gymnasieskola. Små kommuner har ofta för litet elevunderlag för att ha en egen gymnasieskola. Kommunala företrädare i två av våra fallstudier beskriver att deras samverkan om gymnasieskolan har ökat deras möjligheter att kunna påverka och ha inflytande. Tidigare betalade dessa kommuner för sina elevers platser i gymnasieskolor i andra kommuner utan att kunna påverka skolornas verksamhet och utbud. Genom samverkan i gemensam nämnd eller kommunalförbund uppfattar kommunerna att de idag har en reell möjlighet att påverka verksamheten.

5.2.5 Demokratisk nackdel att avtalssamverka om uppgifter som kan vara av politiskt intresse

När en kommun avtalssamverkar med en eller flera andra kommuner behåller kommunen ansvaret och huvudmannaskapet för uppgifterna. Det gäller även om de överlåts till en annan kommun.

Statskontoret kan konstatera att avtalssamverkan fungerar olika beroende på vilken typ av uppgifter som samverkan omfattar. Om det rör sig om uppgifter där politiken vill styra verksamheten riskerar avtalssamverkan att leda till negativa demokratiska konsekvenser. Avtalssamverkan säkerställer nämligen inte politisk förankring och det finns inga vägar för att politiskt kunna påverka verksamheten för den eller de kommuner som inte är utförare av avtalet.³⁸ Det finns heller inga krav i kommunallagen på att beslut om samverkansavtal behöver förankras eller tas upp i fullmäktige. Det finns krav på att rapportera till fullmäktige om kommunens avtalssamverkan, men det är inte preciserat vad som ska rapporteras.³⁹

³⁸ Liknande resonemang fördes i Kommunutredningens delbetänkande SOU 2017:77. *En generell rätt till kommunal avtalssamverkan*. Enligt utredningen lämpar sig avtalssamverkan inte för större områden som kan vara av stor demokratisk betydelse där det krävs tydlig politisk kontroll och beslutsfattande.

³⁹ Se 9 kap. Kommunallagen (2017:725).

Bilden att avtalssamverkan innebär att det blir svårare att styra och ha inflytande över verksamheten framkommer i kommunernas svar i vår enkät och bekräftas i våra fallstudier. I enkätsvaren framgår det att politiken vill ha lokal närhet till vissa uppgifter, särskilt de uppgifter som ligger nära medborgarna. Då fungerar avtalssamverkan dåligt, enligt enkätsvaren.

Om politiken inte behöver styra verksamheten är risken mindre med avtalssamverkan utifrån demokratiska aspekter. Det gäller till exempel myndighetsutövning eller helt regelstyrd verksamhet. Överförmyndarverksamhet är ett sådant exempel.

Tre exempel från fallstudierna på hur avtalssamverkan fungerar utifrån demokratiska värden

Överförmyndarorganisationen i Vimmerby är ett exempel på verksamhet som har fungerat väl att samverka om genom avtal. Verksamheten är ren myndighetsutövning och enligt företrädarna har det varit oproblematiskt utifrån demokratiska aspekter att starta och bedriva verksamheten genom avtalssamverkan. Kommunerna har varit överens och det har inte funnits några synpunkter på hur beslut om avtalssamverkan fattades eller i fråga om insyn och inflytande.

I samverkan om **gemensam ledningsorganisation inom socialtjänsten i Mellerud och Bengtsfors** har avtalssamverkan som samverkansform fungerat sämre. I intervjuerna med kommunföreträdarna framgår det att flera har synpunkter på hur beslutet om att avtalssamverka om gemensamma socialchefer kom till. Oppositionen anser till exempel inte att beslutet har förankrats på ett bra sätt i fullmäktige eller med oppositionen. De har också synpunkter på hur arbetet redovisas löpande till fullmäktige och anser att samverkan har blivit mer långtgående än vad som framgår i avsiktsförklaringen för samverkan. Flera anser att det skulle ha varit bättre att bedriva samverkan i gemensam nämnd i stället för genom avtalssamverkan. Oppositionen ifrågasätter också lämpligheten i att bedriva samverkan genom just avtalssamverkan när syftet har varit att lägga ihop lednings- och styrningsorganisationen på ett så långtgående sätt inom ett av kommunens kärnuppdrag.

I samverkan om **upphandling i Mora, Orsa och Älvdalen** upplever de politiska representanterna att de har för lite inflytande över verksamheten. Det finns olika uppfattningar om i vilken utsträckning politikerna bör ha inflytande, eftersom upphandling är ett relativt regelstyrt område. Men det finns samtidigt en potential att genom upphandling kunna påverka, till exempel genom olika krav på hållbarhet.

5.2.6 Det är ett demokratiskt värde i sig att kommunerna klarar sina uppdrag

Några kommunrepresentanter beskriver att fördelarna med samverkan ändå överväger nackdelarna utifrån demokrati. I teorin kan samverkan innebära ett demokratiskt underskott men det är också viktigt vad kommunerna faktiskt kan åstadkomma genom samverkan. Kommunstyrelsens ordförande i Mellerud kommun lyfter till exempel att kommunerna Mellerud, Bengtsfors, Dals-Ed och Färgelanda tillsammans är lika stora som en medelstor kommun och att kommunerna därför genom att samverka har bra förutsättningar att leverera de tjänster som medborgarna förväntar sig. Företrädare för Vimmerby kommun resonerar på liknande sätt. Det medborgarna ser är effekterna av samverkan, exempelvis att kommunerna förbättrar sina möjligheter att leverera service, inte själva processerna.

Kommunutredningen lyfter också denna aspekt i sitt delbetänkande om en generell rätt till kommunal avtalssamverkan.⁴⁰ Enligt utredningen kräver en fungerande lokal demokrati att kommuner verkligen har organisatorisk handlingskraft att kunna genomföra demokratiskt fattade beslut. Att avtalssamverka gör det möjligt att genomföra politiska beslut genom att exempelvis dela på relevant kompetens. Det medför därmed även demokratiska fördelar.⁴¹

⁴⁰ SOU 2017:77. *En generell rätt till kommunal avtalssamverkan*.

⁴¹ Ibid., s. 19 och s. 61ff.

5.3 Samverkan kan försämra insyn och möjlighet att utkräva ansvar

Kommunal samverkan genom gemensam nämnd, kommunalförbund eller avtalssamverkan innebär en hög grad av interaktion och samarbete.

I denna typ av samverkan agerar kommunerna utanför sina organisatoriska gränser, och frågor om mandat och ansvar är inte alltid tydliga. En tydlig konsekvens är därför att det blir mer komplext att sköta och följa både beslutsfattande och förvaltning. Enligt tidigare forskning innebär en högre komplexitet till följd av samverkan att det blir svårare att överblicka var beslut fattas och var ärenden bereds. Det försämrar i sin tur medborgarnas möjlighet till insyn, att påverka och ställa politiker till ansvar.

5.3.1 Det varierar mellan kommunerna hur stort de anser att problemet med insyn och att utkräva ansvar är

I våra fallstudier tar kommunerna upp komplexitet och försämrad möjlighet till insyn och ansvarsutkrävande som negativa konsekvenser av samverkan, men det varierar hur stort de anser att problemet är.

Flera kommunrepresentanter lyfter att samverkan kan försämra insynen för förtroendevalda, men de lyfter inte alltid fram det som ett allvarligt problem. Men några anser ändå att det får negativa följder för den representativa demokratin. Kommunernas erfarenhet är att den försämrade insynen för förtroendevalda främst beror på att det är färre från varje kommun som representerar kommunen i samverkansorganen, att det blir ett avstånd mellan kommunerna och samverkansorganen och att det blir ett glapp i överföringen av information mellan samverkansorganen och kommunerna.

Enligt några kommunföreträdare försämrar samverkan medborgarnas insyn i det kommunala beslutsfattandet. Men långt ifrån alla kommunföreträdare lyfter fram detta som en negativ konsekvens. Erfarenheten i de kommuner som lyfter fram problemet är att beslutsfattande och organisering blir mer komplex och det blir svårare för medborgare att förstå organisering, ansvar och roller. Det försämrar i sin tur insynen för medborgarna. Det gör det också svårt för politikerna att förmedla allt på ett demokratiskt sätt, att få förtroendevalda och medborgare delaktiga i beslutsfattande och få alla insatta i de processer som pågår.

Det finns också kommuner som anser att minskad insyn för medborgarna är ett mindre problem i praktiken än i teorin. De anser att de kommuner som ingår i samverkan är små organisationer med nära band till varandra.

Det finns inga tydliga faktorer som förklarar varför företrädarnas bild varierar när det gäller insyn, till exempel typ av samverkansform, hur kommunerna arbetar kring insyn eller om det har att göra med om de är politiker eller tjänstemän. Snarare uppfattar vi att det har att göra med att kommunrepresentanterna har olika uppfattning om hur stort behovet av insyn i samverkan är.

5.3.2 Få kommuner gör aktiva insatser för att underlätta medborgarnas insyn

I Statskontorets uppdrag ingår att undersöka om det finns exempel på om och i så fall hur kommunerna underlättar möjligheterna till insyn för medborgarna om vilken samverkan kommunerna har med andra kommuner, hur denna samverkan är organiserad och hur beslutsprocesser ser ut inom de områden som omfattas av samverkan.

Vår analys av hur kommunerna informerar om sin samverkan visar att ingen av våra fallstudiekommuner uppger att de har genomfört särskilda informationsinsatser om kommunens samverkan eller om hur samverkan fungerar i kommunen. Samtliga utom en kommun informerar om sina samverkansorgan på webbplatsen, men ingen kommun informerar om sin avtalssamverkan. Undantaget är två kommuner som genom olika nyhetsutskick har informerat om en specifik avtalssamverkan på sin webbplats under *Nyheter*. Men den informationen är svår att hitta i efterhand för den som inte känner till nyheten och när nyheten publicerades.

Innehållet i informationen som kommunerna ger varierar mycket mellan kommunerna. Några kommuner anger till exempel vilka ansvarsområden samverkansorganet har och vilka andra kommuner som ingår i samverkan. Andra informerar enbart om att samverkan finns.

Det är inte alltid det finns information om hur och av vem kommunen representeras i samverkansorganet, vilket gör det svårare att utkräva ansvar i dessa fall. Samtidigt finns goda exempel på kommuner som på ett tillgängligt sätt anger samtliga ledamöter och ersättare som representerar kommunen i det gemensamma samverkansorganet.

Några kommuner har information om hur samverkan är organiserad, andra har inte sådan information. Men ingen av kommunerna informerar tydligt om hur beslutsfattandet i samverkansorganet går till.

5.4 Kommunerna vill samverka mer strategiskt

Ett sätt att utveckla formerna för bland annat kommunernas inflytande, insyn och möjlighet att utkräva ansvar kan vara att arbeta med samverkan på ett mer strategiskt och långsiktigt sätt. I våra fallstudier framkommer att kommunerna har en viss ambition att samverka mer strategiskt än vad de gör idag.

5.4.1 Strategisk samverkan innebär en mer djupgående samverkan i fasta konstellationer

I Kommunutredningens uppdrag ingick just att analysera förutsättningarna för att bedriva samverkan mer långsiktigt och strategiskt. Enligt Kommunutredningen karaktäriseras strategisk samverkan av att samverkan huvudsakligen sker i *fasta konstellationer* och utifrån en *samlad kommunövergripande analys*. Vidare ska den vara *djupgående* och omfatta gemensamt utförande av service och välfärdsuppgifter med gemensamma investeringar, snarare än enstaka tjänsteutbyten inom verksamheter och funktioner.⁴²

Enligt Kommunutredningen kan strategisk samverkan skapa en större tydlighet och en bättre överblick över vilka verksamheter som kommunerna samverkar kring. Det kan i sin tur göra det lättare att utkräva ansvar än om kommuner ingår i flera olika samverkansavtal med olika kommuner. Att samverka i fasta konstellationer möjliggör också att samverkan kan bli mer långsiktig och att tillit kan byggas upp inom samverkanskonstellationerna.⁴³

⁴² SOU 2020:8. *Starkare kommuner – stärkt kapacitet att klara välfärdsuppdraget*, s. 388ff.

⁴³ Ibid., s. 399.

Men en risk är att den här typen av nära samarbete i fasta konstellationer kan skapa inlåsningseffekter. Kommunerna blir mer ömsesidigt beroende av varandra och det kan därför bli svårt att säga upp samverkan om kommunerna inte är nöjda. En annan risk är att samverkan kan bli mer omfattande än vad kommunerna behöver.

5.4.2 Initiativ för att samverka mer strategiskt

I tre av våra fyra fallstudier kan vi se att kommunerna tagit eller planerar att ta initiativ till att arbeta med samverkan på ett mer strategiskt sätt. Vi ser också att kommunerna i dessa fall samverkar i mer fasta konstellationer. Syftet för kommunerna är ofta kopplat till att de vill utvidga eller fördjupa samverkan, eller öka förtroendet mellan de samverkande kommunerna. Det kan också handla om att få till stånd bättre förankring och samförstånd.

Två av fallen är exempel på kommuner som samverkar i en redan idag relativt fast konstellation: kommunerna Mora, Orsa och Älvdalen samt kommunerna i Jämtland. Ett av fallen är exempel på kommuner som har ambition att samverka i en mer fast konstellation framöver: kommunerna i Dalsland.

Dalslandskommunerna – samverkan genom 4D

Kommunerna Bengtsfors, Dals-Ed, Färgelanda och Mellerud har undertecknat en gemensam avsiktsförklaring om samverkan. Kommunerna har också etablerat ett samverkansråd och projektanställt en samordnare som ska bredda och utveckla samverkan mellan kommunerna. Det sker under namnet 4D, som står för fyra Dalslandskommuner. Syftet med samverkan är enligt den nya avsiktsförklaringen en effektiviserad och kvalitetssäkrad verksamhet, säkerställd kompetensförsörjning och kompetensutveckling, minskad sårbarhet och stärkt gemensam utvecklingskraft och attraktivitet.

Inom ramen för 4D vill kommunerna analysera vilken samverkan som de behöver på ett mer strategiskt och förutseende sätt. Samordnaren har till exempel i uppdrag att kartlägga befintlig samverkan och inventera kommunernas behov och vilja att samverka inom olika områden framöver. De har också tagit fram en stödande vägledning för samverkan som omfattar val av associationsform, styrformer och finansieringsmodeller.

Jämtland – planer på att bilda kommunförbund

I Jämtlandskommunerna ser vi att det redan finns ett strategiskt sätt att samverka. Det följer av att Östersunds kommun, i kraft av sin storlek, har resurser att utveckla formerna för samverkan. Men kommunerna i Jämtland ser ändå att de behöver ett mer formaliserat forum för samverkan. Östersunds kommun har därför på uppdrag av samtliga kommuner under 2022 gjort en utredning om att bilda ett nytt kommunförbund i Jämtland där samtliga kommuner i länet ska ingå. Ett kommunförbund är formellt sett en ideell förening och fungerar som intresseorganisation för kommunerna i ett län. Det skiljer sig alltså från kommunalförbund som är reglerade i 3 kap. kommunallagen (2017:725).

Syftet med att bilda ett kommunförbund är att kommunerna i Jämtland ska bli en starkare och mer sammanhållen part, både gentemot regionen och gentemot den nationella nivån. Kommunförbundet ska också identifiera eventuella ytterligare frågor som kommunerna kan samverka om. Kommunförbundet ska därtill kunna ansvara för vissa uppdrag med särskild finansiering och bidra till att kommunerna bli mer jämbördiga.

Mora, Orsa och Älvdalen – presidieträffar och VP-råd

De tre kommunerna Mora, Orsa och Älvdalen samordnar sin samverkan med hjälp av presidieträffar två gånger årligen. På presidieträffarna deltar presidierna från gemensamma nämnder och kommunalförbund, verksamhetscheferna för de gemensamma nämnderna och bolagen samt kommunernas kommunchefer. Träffarna är inte ett beslutande forum, utan ett förankringsforum där förtroendevalda har möjlighet att ställa frågor om och följa de verksamheter som bedrivs i samverkan. Kommunerna har också så kallade KSO-träffar med kommunstyrelsernas ordföranden inför presidieträffarna.

Kommunerna har därutöver verksamhetsplaneringsråd (VP-råd) där kommunchefer och förvaltningschefer träffas varje månad och går igenom samverkan. Ibland deltar även ekonomichefer. Syftet med VP-råden är att utbyta information och förankra principiella frågor.

Exempel på en fråga som VP-rådet har diskuterat är nytt gymnasieprogram och vilka ekonomiska konsekvenser det får för de samverkande kommunerna. Det finns VP-råd inom i stort sett alla samarbetsområden.

Flera kommunrepresentanter beskriver att just presidieträffarna är viktiga forum för förankring, insyn och diskussion om samverkan.

5.5 Samverkan får administrativa konsekvenser i olika skeden av samverkansprocessen

Tidigare forskning konstaterar att samverkan får olika administrativa konsekvenser på grund av olika så kallade transaktionskostnader som samverkan för med sig. Samverkan i sig innebär till exempel att deltagarna behöver samordna och kommunicera mer med flera aktörer. Olika intressen och förväntningar ska balanseras mot varandra och förankring och osäkerhetsfaktorer mellan ägarna och den gemensamma organisationen behöver lösas. Vår analys av konsekvenser av samverkan på demokrati och möjlighet att styra verksamheten illustrerar till exempel detta behov.

Sammantaget är erfarenheten från våra fallstudier att samverkan får administrativa konsekvenser i olika skeden av samverkansprocessen. Transaktionskostnader uppstår initialt för att inleda samverkan och skapa en gemensam organisation för samverkan. Transaktionskostnader uppstår även löpande för att till exempel förankra, bygga och upprätthålla relationer och göra eventuella omtag. Slutligen innebär samverkan transaktionskostnader både löpande och i efterhand för att följa upp och rapportera.

5.5.1 Initiala administrativa kostnader för att inleda och skapa en gemensam organisation för samverkan

Den sammantagna erfarenheten i våra fallstudiekommuner är att ett gediget förarbete är en viktig förutsättning för att samverkan ska fungera. I förarbetet ingår till exempel att komma överens om syftet med samverkan, fördelning av ansvar och kostnader, förankring med opposition och

fastställa system för ekonomi- och resultatredovisning. Det kan ta tid att hämta hem vinsterna och därför är det centralt att sätta upp en organisation som kan fungera långsiktigt och över mandatperioder. Politisk förankring är därför inte enbart en demokratisk fråga utan också en förutsättning för att samverkan ska fungera effektivt.

Flera av de förutsättningar som kommunerna listar som viktiga har också Statskontoret i tidigare rapporter identifierat som viktiga generellt när organisationer samverkar. Det handlar till exempel om vikten av att samverkan är formaliserad, att man drar nytta av tidigare upparbetade samverkansstrukturer och att det är tydligt vad samverkan ska åstadkomma. Det är också viktigt att det finns en kultur som stimulerar samverkan, till exempel ömsesidigt förtroende och förståelse för varandras perspektiv.⁴⁴

En annan viktig lärdom är att kommunerna behöver se samverkan som ett verktyg och inte ett mål i sig och att de använder verktyget taktiskt för väl valda utmaningar som de inte kan hantera på egen hand.⁴⁵ I våra fallstudiekommuner har vi inte sett några tecken på att samverkan överutnyttjas eller blir ett självändamål men det är ändå en aspekt att ha i åtanke för de som ska sätta upp en organisation för samverkan.

I Statskontorets tidigare analyser av samverkan inom andra områden är erfarenheten att det inte är givet att samverkan leder till konkreta resultat. Då har samverkan ofta inte varit formaliserad. I stället för att konkret samarbeta och jobba ihop karaktäriseras samverkan i dessa fall mestadels av nätverkande eller erfarenhetsutbyte. Som jämförelse karaktäriseras de samverkansformer som vi undersökt i stället av en hög grad av interaktion och syftet med samverkan är ofta tydligt. I de formella samverkansformerna för kommunal samverkan är det nämligen inbyggt att de samverkande parterna beslutar och bedriver verksamhet gemensamt.

⁴⁴ Se Statskontoret (2021). *Vision E-hälsa 2025 – att försöka styra genom samverkan*. Rapport 2021:17 och Statskontoret (2016). *Utvärdering av en samlad styrning med kunskap för hälso- och sjukvård och socialtjänst*. Rapport 2016:13, s. 17f.

⁴⁵ Se Statskontoret (2020). *Agenda 2030 i myndigheter, kommuner och regioner*. Rapport 2020:15, s. 17 och s. 63.

Tar tid att bygga upp samverkan

Våra fallstudiekommuners erfarenheter är generellt att det tar tid att inleda och bygga upp samverkan. Men kostnaderna för att inleda och bygga upp en gemensam organisation varierar mellan olika samverkansprojekt. Det beror dels på vilken samverkansform kommunerna har valt och hur många som ingår i samverkan, dels på om det sedan tidigare finns uppbyggda samverkanskanaler och relationer mellan kommunerna.

Följande är exempel på frågor som enligt kommunerna tar tid att diskutera och lösa i det initiala skedet. Det är också frågor som kommunerna kan behöva ompröva under samverkans gång beroende på hur kommunerna upplever att samverkan fungerar:

- Vad kostar verksamheten och hur fördelar sig kostnaderna?
- Var ska verksamheten ligga?
- Vad ska ingå i samverkan?
- Hur ser ansvar och roller mellan samverkansorgan och kommuner ut och hur förhåller det sig till ordinarie strukturer?
- Hur ska den politiska representationen från kommunerna se ut i de beslutande organen?

En fråga som kommunerna lägger extra mycket tid på att diskutera är kostnaderna för verksamheten och hur kostnaderna för verksamheten ska fördelas mellan kommunerna i samverkan. Det kan till exempel finnas olika uppfattning om hur en rättvis kostnadsfördelning ser ut, exempelvis om kostnaderna bör fördelas utifrån befolkningsmängd eller ärendemängd. Om kommunerna har olika ekonomiska förutsättningar eller är olika stora kan det bli särskilt svårt att komma överens. Kommunerna kan också ha olika uppfattningar om hur generös en större kommun med god ekonomi bör vara i relation till mindre kommuner med sämre ekonomi. Därtill kan de ha olika uppfattning om hur höga OH-kostnader eller kostnader för IT- eller säkerhetssystem bör vara, eftersom kommunerna kan ha olika behov eller preferenser.

En kommunföreträdare lyfter fram just vikten av att initialt skapa en smart överbyggnad. Om kommunerna inte utformar en ändamålsenlig organisation riskerar sammanträden äta upp de eventuella effektivitetsvinster som samverkan ger.

5.5.2 Tid och kostnader för förankring, relationsskapande och omtag

Både våra fallstudier och tidigare studier visar att flera relationella förutsättningar är viktiga för att samverkan ska fungera. Några exempel är att det finns tillit mellan både politiker och tjänstemän, att det finns en vilja att samverka och att parterna kan behöva utveckla en samsyn kring vad man vill uppnå. Prestigelöshet, generositet och att tänka på helheten och inte bara på den egna kommunen är också värden som flera lyfter fram som viktiga.

Enligt forskningen är just sådana relationella faktorer avgörande för hur lyckad deltagarna uppfattar att samverkan är. Mer tillit mellan kommunerna stärker de uppfattade fördelarna. Men det har enligt forskningen varit oklart om tillitsfulla kommuner samarbetar oftare eller om kommunerna blir mer tillitsfulla efter att de samverkat en period.⁴⁶ Våra fallstudier visar att tillit är en viktig grundförutsättning redan när samverkan inleds.

Kommunerna behöver mötas för att få till stånd goda förutsättningar för bland annat tillit, att skapa vi-känsla och motivation. De behöver också mötas för att förankra, komma överens om innehåll och inriktning och löpande hitta former för styrning och insyn. Genomgående i fallstudierna är det tydligt att kommunerna ofta lägger mycket tid på möten, att skapa relationer och förankra när de samverkar och flera kommunrepresentanter lyfter att dessa möten är en central konsekvens av samverkan. Några uppger att det är mycket möten och sammanträden oavsett om verksamheten bedrivs i samverkan eller inte. Men den generella bilden är att samverkan genererar mer tid för möten och relationsskapande än om kommunen bedriver verksamheten själva. Samtidigt beskriver kommunerna också att de tycker att den extra administrativa kostnaden och tiden som samverkan kräver övervägs av behovet att samverka och de positiva konsekvenser som samverkan ger.

⁴⁶ Erlingsson, G. Ó. m.fl. (2021). *Mellankommunal samverkan: Vad är känt om dess effekter? En inventering av kunskapsläget*. Kommuninvest forskningsberedning. 2021-10-28.

En annan erfarenhet är att samverkan efter en tid kan bli ifrågasatt. Det kan handla om att personer byts ut och att kommunerna tappat motivation och att uppfattningen ändras om varför kommuner behöver samverka. Ofta leder detta till omtag som tar tid men som sedan genererar ett större samförstånd kring och ökad tydlighet om exempelvis mål, syfte, ansvar, roller och motivation.

Det finns också exempel där samverkan efter en tid går smidigare. I takt med att kommunerna lär känna varandra och de hittar former och metoder för samverkan och förankring krävs då färre möten och diskussioner.

Oavsett om det kräver lite mer eller lite mindre administration för att samverkan ska fungera anser Statskontoret att en viss administrativ kostnad är motiverad. Den behövs för att bygga relationer, skapa tillit, förankra och skapa strukturer för samverkan. Därmed är den viktig för att samverkan ska fungera.

5.5.3 Flera faktorer påverkar de administrativa konsekvenserna

En rad olika faktorer avgör hur stora de administrativa konsekvenserna blir till följd av samverkan. Från våra fallstudier ser vi att relationella faktorer som goda och upparbetade relationer, hög tillit och förtroende skapar förutsättningar för mindre administration. Vi ser också att det blir mindre administration när samverkan gäller avgränsade eller små uppgifter, uppgifter som är av mindre politiskt intresse eller uppgifter som inte är direkt kopplade till kommunernas kärnuppdrag. Val av samverkansform, antalet aktörer som samverkar och hur kommunerna organiserar samverkan har därtill stor betydelse. Vi ser också en tendens att det finns bättre förutsättningar för kontinuitet och relationsskapande när samverkan sker i mer fasta konstellationer. Avtalssamverkan kräver till exempel mindre administrativ överbyggnad och kräver mindre förberedelse än kommunalförbund eller gemensam nämnd. Formen gemensam nämnd kräver i sin tur mindre administrativ överbyggnad än kommunalförbund. Ett nytt kommunalförbund kräver till exempel att kommunerna skapar en helt ny politisk organisation och förvaltning. För att bilda en gemensam nämnd är det lättare att dra nytta av den befintliga organisationen och de administrativa strukturer som redan finns hos värdkommunen. Ett kommunalförbund har däremot kortare beslutsvägar

och är därför mindre tungrott än gemensam nämnd om många kommuner ingår i samverkan. Det beror på att kommunalförbund har ett eget beslutsorgan med representanter från kommunerna. Övrig styrning och delegering från kommunerna sker genom en förbundsordning.⁴⁷

De olika för- och nackdelarna med samverkansformerna som framgår av vår analys stämmer relativt väl överens med tidigare studier om för- och nackdelar med de olika samverkansformerna.⁴⁸ En fördel med samverkansformen kommunalförbund som inte framkommit i vår analys men som konstaterats i tidigare studier är att ekonomi och balansräkning med tillgångar och skulder för verksamheten kan läggas separat i ett kommunalförbund. Det är en fördel om kommunerna behöver skilja verksamhetens ekonomi, tillgångar och skulder från övriga kommunala enheter. Det gäller även samverkansformen gemensamt aktiebolag.⁴⁹

5.5.4 Kan vara fördel med samverkanskonstellation där en av aktörerna är större än de andra

I tidigare forskning om samverkanskonstellationens betydelse för hur samverkan fungerar finns tecken på att konstellationer där en kommun är större än de andra präglas av färre konflikter än konstellationer med jämbördiga kommuner. Men detta är inte ett entydigt resultat i forskningen. I våra fallstudier ser vi däremot en sådan tendens. I Jämtlandsfallet är Östersund den större kommunen i samverkanskonstellationen. Enligt företrädarna för kommunerna har det gett fördelar utifrån att de känner att de inte behöver konkurrera. Den större kommunen har också haft kapacitet att ta en samordnande roll.

⁴⁷ Jämför vår analys av för- och nackdelar med olika samverkansformer med Kommunutredningens diskussion om olika samverkansformer SOU 2020:8. *Starkare kommuner – stärkt kapacitet att klara välfärdsuppgiften*, s. 373ff.

⁴⁸ Se Mattisson, O. och Thomasson, A. (2019). *Interkommunal samverkan – en kunskapsöversikt*. Underlagsrapport till Kommunutredningen och Public Partner (2022). *Dalsland samverkan Samlad dokumentation och stödjande vägledning* s. 9–12.

⁴⁹ Mattisson, O. och Thomasson, A. (2019). *Interkommunal samverkan – en kunskapsöversikt*. Underlagsrapport till Kommunutredningen.

En framgångsfaktor för de samverkande kommunerna i Jämtland har varit att den större kommunen har varit extra generös. Östersunds kommun har också ibland tagit ett större ansvar eller en större kostnad än de andra kommunerna för verksamheterna som bedrivs i samverkan. Motivet har varit att visa solidaritet gentemot de mindre kommunerna, vilket har varit positivt för samarbetet. Det har också varit en förutsättning för att den större kommunen inte ska behöva sänka sin servicenivå och organisatoriska kapacitet för att anpassa sig till de mindre kommunerna.

5.5.5 Samverkan kan minska administrationen

En annan bild från våra fallstudier är att samverkan kan medföra rationaliseringar och att den administrativa bördan kan bli mindre tack vare stordriftsfördelar. Det är erfarenheten i Jämtlands räddningstjänstförbund och Dalslands miljö- och energiförbund. Miljö- och energiförbundet har gjort administrativa vinster genom att de är en organisation i stället för fyra. Räddningstjänsten i Jämtland ser samma stordriftsfördelar. De uppfattar att de tack vare samverkan kan ha en slimmad arbetsgrupp som arbetar med administration och gemensamma system för ekonomi, lön och IT-support som de också delar med Östersunds kommun.

6 Nya möjligheter till avtalssamverkan

I detta kapitel redovisar vi Statskontorets utvärdering av avtalssamverkan och redogör för hur kommunerna har använt de utökade möjligheterna till avtalssamverkan som tillkom genom ändringen i kommunallagen 2018. I kapitlet belyser vi även om konkurrenssituationen för privata företag har påverkats negativt av lagändringen. Slutligen redovisar vi vår analys av vilka hinder och begränsningar som kommunerna behöver ta hänsyn till när de vill avtalssamverka.

6.1 Sammanfattande iakttagelser

- Vår kartläggning visar att hälften av kommunerna avtalssamverkar mer efter lagändringen 2018. En fjärdedel av kommunerna anger att ökningen beror på lagändringen.
- Det är framför allt små kommuner som använder avtalssamverkan mer än tidigare och som en konsekvens av lagändringen. Resultatet ligger därmed i linje med regeringens intentioner med lagändringen.
- Nästan hälften av kommunerna avtalssamverkar om nya uppgifter jämfört med tidigare. En knapp fjärdedel av kommunerna anger att det är en konsekvens av lagändringen. Avtalssamverkan har framför allt ökat inom juridisk kompetens samt samverkan om tillsyn och myndighetsutövning inom miljö- och hälsoskydd.
- Omfattningen av avtalssamverkan är fortfarande begränsad när det gäller bland annat specialistkompetenser inom social omsorg, där Statskontoret tidigare konstaterat att kommunerna vill samverka mer. Vi bedömer att det finns en potential att använda avtalssamverkan mer för specialtjänster och för myndighetsutövning inom olika områden, i synnerhet för att säkra kompetensförsörjningen inom bristyrken.

- Statskontorets analys visar att det finns få tecken på att konkurrenssituationen för privata företag har påverkats av lagändringen i någon större utsträckning. Få kommuner har tidigare köpt tjänsten som de avtalssamverkar om av ett privat företag. För att dra mer säkra slutsatser om avtalssamverkan har påverkat konkurrenssituationen för privata företag behövs en mer fördjupad analys.
- Både upphandlingsreglerna i sig och brist på praxis försvårar för kommunerna att använda sig av avtalssamverkan inom vissa områden. Möjligheterna att avtalssamverka kring administration och annan stödverksamhet är begränsade utifrån nuvarande praxis och på grund av att undantag från krav på konkurrensutsättning bör tolkas restriktivt.
- Statskontoret kan konstatera att kommunerna i vissa fall är försiktiga med att inleda avtalssamverkan eftersom de är osäkra på om det är tillåtet eller inte enligt upphandlingslagstiftningen. Kommunerna efterfrågar också konkret stöd för att minska osäkerheten.

6.2 Kommunerna har sedan 2018 en generell rätt att avtalssamverka med andra kommuner

Den 1 juli 2018 infördes en generell rätt till kommunal avtalssamverkan i kommunallagen. Syftet med lagändringen är att förbättra förutsättningarna för inte minst små kommuner att fullgöra sina uppgifter. Ändringen medger en i vissa fall mer effektiv form för samverkan än gemensam nämnd och kommunalförbund.⁵⁰

6.2.1 Lagändringen möjliggör en mer effektiv samverkan

Lagändringen föreslogs av Kommunutredningen, som 2017 fick i uppdrag att utarbeta en strategi för att stärka kommunernas kapacitet att fullgöra sina uppgifter. Bakgrunden var de utmaningar som kommunerna står inför de kommande decennierna. Kommunutredningen föreslog en rad åtgärder,

⁵⁰ Proposition 2017/18:151. *En generell rätt till kommunal avtalssamverkan.*

bland annat att införa en generell rätt för kommunerna att avtalssamverka i kommunallagen. Statskontoret har tidigare lyft att en sådan rätt behövs. SKR och många kommuner har också efterfrågat detta. Lagändringen 2018 möjliggjorde avtalssamverkan inom betydligt fler områden än tidigare.

Bestämmelse om avtalssamverkan i kommunallagen

De formella möjligheterna till samverkan utökades genom bestämmelsen om avtalssamverkan i 9 kap. 37 § i kommunallagen (2017:725) som infördes den 1 juli 2018. Då infördes ett generellt undantag från lokaliseringsprincipen (2 kap. 1 § kommunallagen (2017:725)). Undantaget innebär att en kommun får utföra uppgifter åt en annan kommun utan att hindras av lokaliseringsprincipen. Lokaliseringsprincipen innebär att uppgiften måste ha anknytning till kommunens geografiska område eller dess medlemmar.

Före lagändringen var möjligheterna till avtalssamverkan begränsade inom olika områden, bland annat inom miljöområdet.

Avtalssamverkan var då bara möjlig genom bestämmelser i speciallagstiftning, till exempel miljöbalken.

Kommuner kan samverka kring i princip alla kommunala uppgifter genom gemensam nämnd eller kommunalförbund. Men både gemensam nämnd och kommunalförbund medför en relativt omfattande administrativ överbyggnad. Därför är det inte motiverat eller effektivt att inrätta en gemensam nämnd eller ett kommunalförbund för en kommun som har ett relativt litet behov av att samverka, exempelvis för att hantera ett fåtal ärenden. Därför konstaterade regeringen, i likhet med Kommunutredningen och många remissinstanser, att det fanns stora behov av utökade och förenklade möjligheter till avtalssamverkan. Lagändringen syftade till att ge framför allt små kommuner bättre förutsättningar att tillgodose behovet av specialistkompetens och att förbättra deras förmåga att ge nödvändig samhällsservice.⁵¹

⁵¹ Proposition 2017/18:151. *En generell rätt till kommunal avtalssamverkan.*

Den generella möjligheten till avtalssamverkan kan användas för att en kommun ska kunna anlita en annan kommuns expertis för att utföra dess uppgifter inom ett visst område. Det främsta exemplet är utredning och beslutsfattande i olika ärenden som innefattar myndighetsutövning. Möjligheten ger även utrymme att avtalssamverka om andra uppgifter än myndighetsutövning och kan användas för både obligatorisk och frivillig verksamhet.

Regeringen konstaterade, i likhet med Kommunutredningen, att regeln om avtalssamverkan i kommunallagen behövde vara så generellt utformad som möjligt eftersom det är svårt att förutse kommunernas framtida utmaningar och behov av samverkan. Men regeringen har framhållit att kommunerna bör ha ett strategiskt förhållningssätt till samverkan. Till exempel är avtalssamverkan en mindre lämplig samverkansform inom områden som är viktiga ur demokratisynpunkt.⁵² I praktiken begränsas möjligheterna att avtalssamverka av annan lagstiftning. Exempelvis ställer upphandlingslagstiftningen och viss speciallagstiftning krav som gör att kommunerna inte kan avtalssamverka på vissa områden.

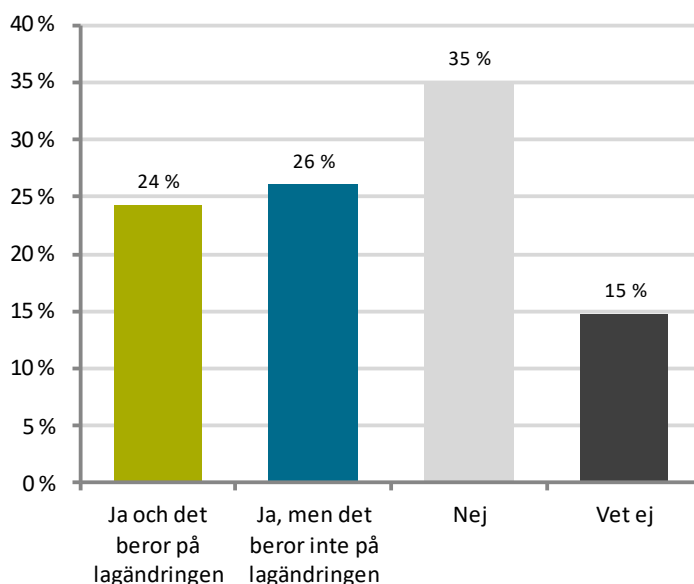
6.2.2 Hälften av kommunerna har mer avtalssamverkan jämfört med före lagändringen

Statskontoret har följt upp hur den generella möjligheten till avtalssamverkan påverkat omfattningen och inriktningen på kommunernas avtalssamverkan genom en enkät. Resultatet visar att kommunerna har betydligt mer avtalssamverkan och inom nya områden än tidigare. Enkäten visar att det delvis beror på lagändringen.

Hälften av kommunerna använder sig av avtalssamverkan i större omfattning efter lagändringen och en fjärdedel av kommunerna anger att det beror på lagändringen (figur 3). 15 procent av kommunerna är osäkra på om de har mer avtalssamverkan efter lagändringen.

⁵² Proposition 2017/18:151. *En generell rätt till kommunal avtalssamverkan.*

Figur 3. Använder sig er kommun av avtalssamverkan i större utsträckning efter lagändringen 2018 jämfört med innan?



Källa: Statskontorets enkät om avtalssamverkan, n=185.

Det är framför allt små kommuner som använder avtalssamverkan i större omfattning än tidigare som en konsekvens av lagändringen. Av *landsbygdskommunerna* har drygt en tredjedel inlett avtalssamverkan som en konsekvens av lagändringen, jämfört med i genomsnitt en femtedel bland andra kommuner. Detta ligger väl i linje med regeringens intentioner med ändringen.

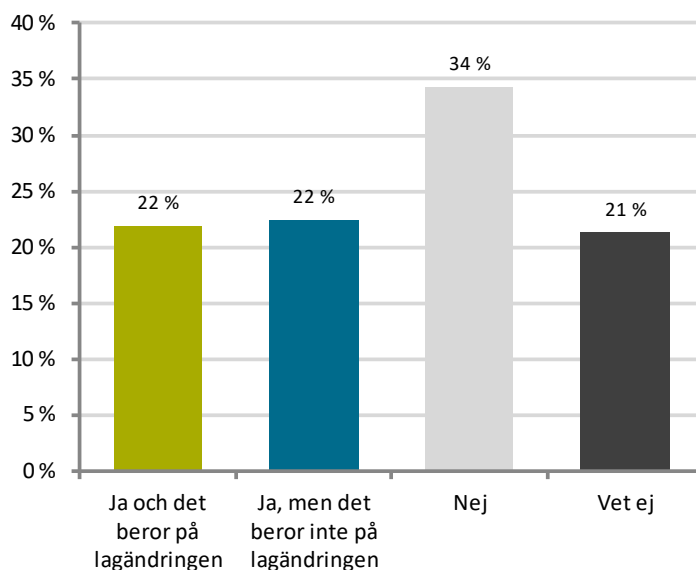
6.2.3 Knappt hälften avtalssamverkar inom nya verksamhetsområden jämfört med tidigare

Tidigare utredningar har konstaterat att det behov som de utökade möjligheterna till avtalssamverkan ska svara emot är brett. Statskontoret konstaterade i en rapport från 2016 att kommunerna då efterfrågade utökade möjligheter inom många olika områden, men främst kring administration, IT och digitalisering samt olika specialisttjänster,

exempelvis miljöinspektörer. Relativt många kommuner efterfrågade även utökade möjligheter till avtalssamverkan inom det sociala området samt inom hälso- och sjukvård och utbildning.⁵³

Resultatet från Statskontorets enkät visar att knappt hälften av kommunerna har avtalssamverkan inom nya verksamhetsområden efter lagändringen jämfört med innan (figur 4). En knapp fjärdedel av kommunerna anger att det beror på lagändringen. Bland *landsbygds-kommuner* är det störst andel som anger att det beror på lagändringen – knappt en tredjedel – jämfört med knappt en femtedel bland övriga kommuner.

Figur 4. Använder sig er kommun av avtalssamverkan inom nya verksamhetsområden efter lagändringen 2018 jämfört med innan?



Källa: Statskontorets enkät om avtalssamverkan, n=185.

⁵³ Statskontoret (2016). *Kommunal avtalssamverkan. Behövs ökade möjligheter?*, s. 41.

Men flera kommuner är osäkra i sina svar. Drygt en femtedel anger att de inte vet om de har avtalssamverkan inom nya verksamhetsområden jämfört med tidigare.

Av de 185 kommuner som har svarat på enkäten har flest kommuner inlett avtalssamverkan sedan lagändringen 2018 inom juridisk kompetens (33 kommuner), tillsyn, tillstånd eller annan myndighetsutövning inom miljö- och hälsoskydd (28 kommuner) samt övrigt inom social omsorg, exempelvis överförmyndare (24 kommuner).

Statskontoret bedömer att det finns potential till ytterligare avtalssamverkan särskilt när det gäller specialistfunktioner inom social omsorg men även inom andra verksamhetsområden. I vår undersökning från 2016 efterfrågade många kommuner ökad möjlighet till avtalssamverkan om just specialistfunktioner.

Enkätresultaten visar att ett litet antal kommuner (7 kommuner) har inlett avtalssamverkan om specialistfunktioner inom social omsorg, exempelvis medicinskt ansvarig sjuksköterska (MAS), arbetsterapeut och chefer efter 2018. Avtalssamverkan om specialistfunktioner inom social omsorg är inte heller vanligt totalt sett. Endast 1 av 10 kommuner avtalssamverkar inom detta område. Det är framför allt *landsbygdskommuner* som avtalssamverkar om specialistkompetenser inom social omsorg. Men även där är det ett litet antal (3 kommuner) som har inlett avtalssamverkan efter 2018.

Vår enkät visar att det är något vanligare att avtalssamverka om specialistfunktioner inom plan- och byggområdet. Knappt 3 av 10 av de kommuner som har svarat på vår enkät har avtalssamverkan på det området. Endast en fjärdedel av dessa kommuner har inlett avtalssamverkan om specialistfunktioner inom plan- och byggområdet efter 2018.

6.2.4 Få tecken på att konkurrenssituationen för privata företag har påverkats av avtalssamverkan

Några remissinstanser befarade inför lagändringen att de utökade möjligheterna till kommunal avtalssamverkan skulle få negativa effekter för privata företag och konkurrensförhållanden på marknaden. De ansåg

att en bredare användning av undantaget från krav på upphandling, det så kallade Hamburgundantaget (se ruta i avsnitt 6.3.2), skulle kunna leda till att färre kontrakt konkurrensutsätts.⁵⁴

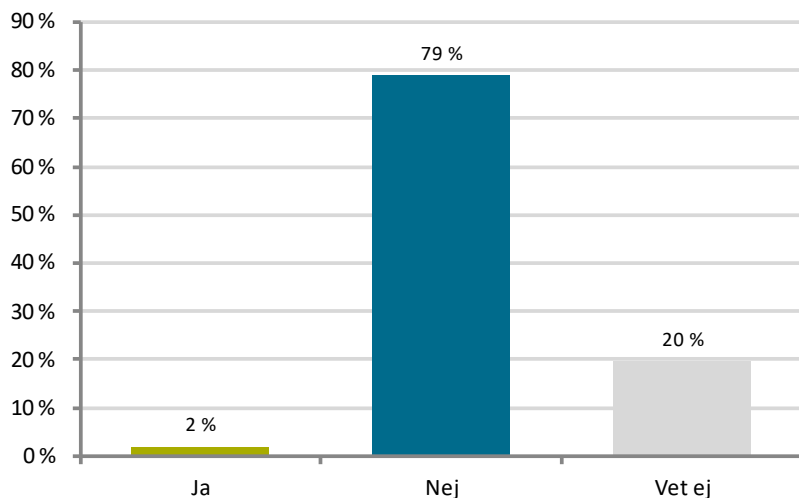
För att belysa om lagändringen har påverkat konkurrenssituationen för privata företag har vi i enkäten ställt frågan om kommunerna tidigare har köpt de tjänster som de inlett avtalssamverkan om av privata företag. Vi undersöker därmed om färre kontrakt konkurrensutsätts som en följd av lagändringen. Med konkurrens avses i detta sammanhang alltså konkurrens mellan privata företag och kommuner.

Få kommuner har svarat att de tidigare har köpt tjänsten som de avtals-samverkar om av privata företag (figur 5). De uppgifter som kommunerna inlett avtalssamverkan om har tidigare utförts av kommunerna själva (eller möjligtvis annan samverkansform) och inte varit föremål för konkurrens-utsättning. Privata företag verkar därmed inte ha fått färre kontrakt som en konsekvens av lagändringen. Men nästan 2 av 10 kommuner svarar att de inte vet om de tidigare köpt tjänsten som de nu avtalssamverkar om av ett privata företag, vilket gör att resultatet blir mer osäkert.

Enkäten visar också att ett antal kommuner har inlett avtalssamverkan efter 2018 på områden där privata företag skulle kunna vara aktuella, exempelvis IT-tjänster eller löne- och ekonomiadministration. Men vi kan inte utifrån svaren bedöma om det har påverkat privata företags möjlighet att konkurrera på dessa områden eller inte. För att kunna dra mer säkra slutsatser om det har påverkat konkurrenssituationen krävs en analys av hur marknaden ser ut inom dessa områden och i dessa kommuner. Vår sammantagna bedömning är ändå att det finns få indikationer på att konkurrenssituationen för privata företag har påverkats av lagändringen i någon större utsträckning.

⁵⁴ Proposition 2017/18:151. *En generell rätt till kommunal avtalssamverkan*, s. 31f; Konkurrensverket (2018). *Betänkandet En generell rätt till kommunal avtalssamverkan (SOU 2017:77)*. Remissyttrande. Dnr 532/2017.

Figur 5. De tjänster som ni avtalssamverkar om med andra kommuner – har ni tidigare köpt någon av de tjänsterna av privata företag?



Källa: Statskontorets enkät om avtalssamverkan, n=185.

Våra fallstudier visar också att när kommunerna överväger att avtalssamverka gäller det generellt sett verksamhet som de redan bedriver själva. De fallstudiekommuner som har resonerat kring alternativ till avtalssamverkan har då övervägt att samverka i någon annan form, främst i gemensam nämnd. I några fall påpekar kommunerna att det inte finns någon privat marknad som kan utgöra ett alternativ. Det framgår också av vår enkät och även av intervjuer med kommunföreträdare att kommunerna i vissa fall tvekar inför att inleda avtalssamverkan, eftersom de är osäkra om det är tillåtet eller inte enligt upphandlingslagstiftningen.

6.3 Hinder för avtalssamverkan

Vi kan konstatera att upphandlingslagstiftningen – nu och före lagändringen – utgör en begränsande faktor när det gäller möjligheterna att avtalssamverka. Våra enkätresultat och fallstudier visar att kommunerna är restriktiva med att inleda avtalssamverkan på vissa områden på grund av upphandlingslagstiftningen. På grund av avtalsformen behöver kommunerna förhålla sig till upphandlingslagstiftningen, trots att avtalssamverkan inte är ett sätt att köpa tjänster. Även brist på praxis utgör ett hinder eftersom kommunerna är osäkra på vad de får avtalssamverka om.

6.3.1 Upphandlingslagstiftningen begränsar utrymmet att tillämpa de nya reglerna kring avtalssamverkan

Den generella rätten till avtalssamverkan i kommunallagen begränsas i praktiken av upphandlingslagstiftningen. Upphandlingslagstiftningen ändrades inte i och med de nya reglerna kring avtalssamverkan och innebär att kommunerna är skyldiga att upphandla enligt samma bestämmelser som tidigare.

De kommunföreträdare som vi har intervjuat är generellt positiva till de utökade möjligheterna till avtalssamverkan. Men både våra intervjuer och enkätsvaren visar att upphandlingsregler fortfarande är ett hinder för mer avtalssamverkan. Drygt tjugo kommuner uppger i enkätsvar att upphandlingsreglerna gör det svårt att samverka med andra kommuner om till exempel IT, löner och andra administrativa uppgifter. Ett par kommuner anger att de varit tvungna att bilda gemensamma nämnder i stället. Några kommuner påpekar att begränsningarna gäller även i de fall då det saknas en marknad. En kommunföreträdare i våra fallstudier lyfter exempel på när de upplever att upphandlingslagstiftningen är oklar. Kommunen vill exempelvis bedriva kostverksamhet inom äldreomsorgen åt en annan kommun och köpa HR-tjänster av en annan kommun. De bedömer att det inte finns någon lokal marknad för detta och att de därför vill ha möjlighet att avtalssamverka i stället för att upphandla, men att det är oklart huruvida det är tillåtet eller inte.

Det handlar också om att kommunerna är osäkra på om de får avtals-samverka om en viss uppgift enligt upphandlingslagstiftningen. Kommunerna nämner till exempel särskilt att det är svårt att avgöra när det gäller administrativa tjänster men även när det gäller specialisttjänster. Det förekommer att kommuner avstår samverkan av rädsla för att bryta mot upphandlingslagstiftningen. Vi kan också konstatera att relativt få kommuner efter lagändringen har inlett avtalssamverkan inom IT, löner och annan administration.

6.3.2 Bristen på praxis skapar osäkerhet

Statskontoret kan konstatera att bristen på praxis kring upphandlings-reglerna är en viktig orsak till osäkerheten om när kommunerna får avtalssamverka. Som huvudregel är kommuner skyldiga att konkurrens-utsätta kontrakt när de avtalar om att köpa varor och tjänster från varandra.

Men det finns flera undantag från denna regel. Det viktigaste undantaget är det så kallade Hamburgundantaget som innebär att kommunerna får samarbeta för att tillhandahålla offentliga tjänster. Undantaget bygger på EU-domstolens praxis och refererar till ett mål om avtalssamverkan om avfallshantering i Tyskland. Undantaget är numera reglerat i 3 kap. 17 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.

Men det saknas tydlig vägledning i rättspraxis om hur villkoren för Hamburgundantaget ska tolkas. Av vår enkät framgår också att kommunerna efterfrågar mer konkret stöd för att kunna tillämpa lagstiftningen.

Hamburgundantaget – en möjlighet till avtalssamverkan utan föregående upphandling

Huvudregeln enligt upphandlingslagstiftningen är att ett avtal mellan två eller flera myndigheter måste konkurrensutsättas. Men det så kallade Hamburgundantaget ger möjlighet att frångå detta krav under förutsättning att vissa villkor är uppfyllda. I lagstiftningen benämns Hamburgundantaget ”upphandling mellan upphandlande myndigheter”.⁵⁵

Det första villkoret är att avtalet ska gälla en offentlig tjänst. Det andra är att avtalet ska gälla samarbete för att nå gemensamma mål och inte ha sitt ursprung i den ena partens behov. Ett tredje villkor innebär att alla samarbetsparter ska bidra till att utföra uppdraget, även om de inte behöver bidra med lika mycket. Ett fjärde villkor är att ekonomisk kompensation mellan parterna inte får avse mer än kostnadstäckning.

Kommunutredningen har konstaterat att rättsläget framför allt är otydligt om vad som ska klassas som offentlig tjänst. Det saknas tillräcklig vägledning i rättspraxis om till exempel administrativa stödtjänster ingår i begreppet eller inte.

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

Upphandlingsmyndigheten bedömer att samarbetsavtal ska gälla tjänster som utförs för att uppnå operativa mål, exempelvis avfallshantering eller snöröjning. Tjänsterna kan både vara obligatoriska och frivilliga.⁵⁶ Praxis visar att det även går att undanta så kallad stödverksamhet som bidrar till att uppfylla det gemensamma målet från upphandling, däremot inte annan stödverksamhet.⁵⁷ Upphandlingsmyndigheten konstaterar samtidigt att det i vissa fall är svårt att avgöra om till exempel en digital tjänst utgör en del av den offentliga tjänsten eller om det utgör stödverksamhet som inte omfattas av undantag från upphandling. Därför måste en bedömning av vad ett samarbete gäller och om undantaget kan användas göras i varje enskilt fall.⁵⁸

Kommunerna får också avtalssamverka om avtalets omfattning understiger beloppsgränserna för när upphandlingslagstiftningen ställer krav på konkurrensutsättning genom annonsering. Beloppsgränserna framgår av lagen (2016:1145) om offentlig upphandling och de varierar mellan olika verksamhetsområden. År 2022 höjdes beloppsgränserna för direktupphandling kraftigt för sociala tjänster och andra särskilda tjänster. Det gäller bland annat tjänster inom socialtjänsten och juridiska tjänster. Sedan februari 2022 kan kommunerna avtalssamverka kring dessa tjänster för upp till 7,8 miljoner kronor utan att behöva åberopa Hamburg-undantaget.⁵⁹

⁵⁶ Upphandlingsmyndigheten (2017). *Offentlig avtalssamverkan – om s.k. Hamburgsamarbeten och inköpscentralers möjlighet att bedriva grossistverksamhet*. Rapport 2017:3, s. 76ff.

⁵⁷ Lundin, O. (2021). *Med gemensamma krafter – en ESO-rapport om kommunal avtalssamverkan*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2021:5, s. 74.

⁵⁸ Upphandlingsmyndigheten (2017). *Offentlig avtalssamverkan – om s.k. Hamburgsamarbeten och inköpscentralers möjlighet att bedriva grossistverksamhet*. Rapport 2017:3, s. 83.

⁵⁹ Proposition 2021/22:5. *Ett förenklat upphandlingsregelverk*.

6.3.3 Upphandlingsmyndigheten och SKR kan ge stöd om avtalssamverkan och upphandlingsregler

Upphandlingsmyndigheten ska ge stöd i frågor som gäller upphandling till upphandlande myndigheter, däribland kommuner.⁶⁰ Upphandlingsmyndigheten har en frågeservice där kommunerna och andra kan ställa frågor till myndigheten om upphandlingsregler. Statskontoret har i en myndighetsanalys av Upphandlingsmyndigheten konstaterat att myndighetens målgrupper, inklusive kommunerna, generellt är nöjda med myndighetens stöd.⁶¹ Samtidigt visar vår enkät om avtalssamverkan att kommunerna efterfrågar mer stöd och vägledning specifikt om avtalssamverkan och upphandlingsreglerna.

Upphandlingsmyndigheten bekräftar att myndigheten får frågor om avtalssamverkan från kommunerna men i relation till andra typer av frågor är det inte så många. Statskontoret bedömer att Upphandlingsmyndigheten har en viktig roll när det gäller att ge kommunerna stöd och vägledning. Upphandlingsmyndigheten bör kunna utveckla sitt stöd om avtalssamverkan och upphandlingsregler, även om avtalssamverkan representerar en avgränsad del av de områden där myndighetens har ett stödande uppdrag. Ett argument är att kommunerna efterfrågar mer stöd och vägledning och att avtalssamverkan är ett verktyg som kommunerna behöver kunna använda sig av på många olika sätt för att möta sina utmaningar. Ett annat argument är att regelverket för avtalssamverkan är komplext och att praxis saknas. Att samla och tillhandahålla uppdaterad information som kommunerna enkelt kan ta del kan därför bidra till att kommunerna blir mer effektiva och kan göra bedömningar av om och hur de får avtalssamverka. Även SKR kan ha en viktig roll i detta arbete.

⁶⁰ Förordning (2015:527) med instruktion för Upphandlingsmyndigheten.

⁶¹ Statskontoret (2022). *Myndighetsanalys av Upphandlingsmyndigheten*. Rapport 2022:11.

6.3.4 Kommunerna upplever inte att andra lagar hindrar avtalssamverkan i någon större utsträckning

Ett fåtal kommuner upplever att även annan lagstiftning än upphandlingslagstiftningen kan hindra samverkan. Men vi har fått relativt få konkreta exempel på det.

Det tydligaste exemplet gäller grundskolan, där möjligheten att överlämna uppgifter till andra kommuner är starkt begränsad. En kommun beskriver att de skulle vilja samverka med grannkommunen om en grundskola nära kommungränsen, i stället för att bedriva varsin skola på var sida om kommungränsen där bägge har ett mycket litet elevunderlag. Det handlade i detta fall om att skolverksamheten organiseras med hänsyn till en kommungräns snarare än naturliga centrum, pendlingsmönster och befolkningstäthet.

Reformen som införde nya möjligheter till avtalssamverkan lämnade skolväsendet utanför, eftersom regeringen bedömde att frågan behövde behandlas separat. Ett skäl var att regleringen av samverkansformer inom skolområdet är komplex och bygger på andra begrepp för samverkan än de som finns i kommunallagen.⁶² De behov som lagändringen skulle möta var i första hand att underlätta samverkan inom andra verksamhetsområden. De främsta skalfördelarna med samverkan finns inom områden som inte är geografiskt bundna. Vi noterar också att det för närvarande pågår en del utredningsarbete inom skolans område.

En annan kommun lyfter fram att sekretess mellan myndigheter är en försvårande omständighet vid samverkan inom individ- och familjeomsorg. Ytterligare några kommuner nämner områden där lagstiftningen inte bör hindra samverkan, exempelvis avfallshantering.

6.3.5 Kommunerna efterfrågar utökade möjligheter till avtalssamverkan

Den generella bilden är att kommunerna efterfrågar fler möjligheter till avtalssamverkan, framför allt när det gäller uppgifter som inte är myndighetsutövning och som upphandlingslagstiftningen begränsar idag.

⁶² Proposition 2017/18:151. *En generell rätt till kommunal avtalssamverkan*, s. 45f.

Flera kommuner lyfter att landsbygdskommuner borde få större möjlighet att avtalssamverka inom lön, IT och annat administrativt stöd eftersom det inte finns några privata aktörer som kommunen kan upphandla. Några anser att det borde finnas undantag i upphandlingslagstiftningen för de tjänster som kommunen normalt sköter själva, även om det i någon mening finns en marknad. De beskriver att det är en överlevnadsfråga för små kommuner att kunna avtalssamverka om specialistfunktioner.

En kommun framför att det borde finnas möjlighet att avtalssamverka med kommuner i hela landet och inte bara med grannkommuner. Kommunen uppger att det också skulle behövas någon som kopplar samman de kommuner som behöver hjälp med de kommuner som kan erbjuda hjälp. Vi kan konstatera att det finns ett undantag från lokaliseringsprincipen i den nya bestämmelsen om avtalssamverkan och att det därför inte finns något formellt hinder mot att samverka med kommuner i andra delar av landet.

En annan möjlighet att möta behovet hos framför allt landsbygdskommuner att klara sina administrativa uppgifter är att staten gör det möjligt för kommunerna att ansluta sig till Statens servicecenters administrativa tjänster. Regeringen har gett i uppdrag till en särskild utredare att utreda förutsättningarna för att kommuner och regioner ska kunna ansluta sig till Statens servicecenter.⁶³

6.4 Flera exempel på positiva effekter av avtalssamverkan på enskilda verksamheter

I Statskontorets uppdrag ingår att ge exempel på vilka effekter avtalssamverkan kan ha på enskilda verksamheter i en kommun. I kapitel 4 och 5 belyser vi konsekvenser av omfattande samverkan och ger exempel på effekter i enskilda verksamheter som följer av såväl avtalssamverkan som samverkan i form av gemensam nämnd och kommunalförbund. För att särskilt belysa effekter av just avtalssamverkan samlar vi i detta avsnitt de iakttagelser som rör denna samverkansform.

⁶³ Kommittédirektiv 2022:107. *En effektivare samordning av administrativa tjänster genom Statens servicecenter.*

Fallstudierna ger exempel på att avtalssamverkan har haft positiva effekter på kompetensförsörjning, utvecklingsarbete, professionalisering och kvalitet i verksamheten. Det finns även exempel på att kostnader har minskat till följd av avtalssamverkan. En negativ effekt i ett par verksamheter är bristande förankring med oppositionen eller minskat inflytande över verksamheten. I några fall har effekten en koppling till avtalssamverkan som samverkansform, medan den i andra fall inte har någon tydlig koppling till just formen för samverkan.

Överförmyndarverksamheten i Vimmerby är ett exempel där avtals-samverkan har haft flera positiva effekter. Kommunföreträdarna upplever att kommunerna tack vare samverkan fattar mer likvärdiga beslut än tidigare, att samverkan har bromsat konsultkostnaderna och att samverkansformen som sådan varit oproblematiske. Avtalssamverkan som samverkansform innebär också en lägre administrativ kostnad än gemensam nämnd och kommunalförbund. Därför har de positiva effekterna också uppnåtts på ett effektivt sätt.

Liknande positiva effekter beskrivs även i fallet Bengtsfors och Melleruds avtalssamverkan om gemensam ledningsorganisation inom socialtjänsten. Kommunföreträdarna uppger att avtalssamverkan har underlättat kompetensförsörjningen genom att göra tjänsterna mer attraktiva. Företrädarna anser att det gjort att de har kunnat rekrytera mer kompetenta chefer och specialister än vad som annars hade varit möjligt. Det har i sin tur lett till mer utvecklingsarbete och systematisk uppföljning, mer likvärdiga beslut och bromsade konsultkostnader, enligt företrädarna.

De positiva effekterna i exemplet Bengtsfors och Mellerud har en koppling till att kommunerna har inlett samverkan, däremot inte till avtalssamverkan som form. I detta fall har oppositionen i stället ifrågasatt om det är lämpligt att använda avtalssamverkan för en så pass långtgående samverkan inom ett av kommunens kärnuppdrag. Oppositionen har även haft synpunkter på att beslutet först inte förankrades i fullmäktige, vilket formellt inte är ett krav när det gäller just avtalssamverkan. Flera av de som vi har intervjuat anser att det hade varit en fördel att bedriva denna samverkan i form av gemensam nämnd i stället.

Som regeringen anger i propositionen som ligger till grund för de utökade möjligheterna till avtalssamverkan är denna samverkansform inte tänkt att användas för områden av stor demokratisk betydelse. Regeringen anser att det då kan vara lämpligare att samverka i form av gemensam nämnd eller kommunalförbund, precis som flera företrädare i socialtjänstexemplet ovan är inne på. Å andra sidan skulle samverkan genom gemensam nämnd troligtvis inte ha kommit till stånd i detta fall, eftersom det hade varit ett för stort steg att ta. Den lägre tröskel som avtalssamverkan innebär var sannolikt en förutsättning för att samverkan i detta fall skulle inledas.

Referenser

- Bel, G. och Warner, M. (2015). *Intermunicipal cooperation and costs: Expectations and evidence*, Public Administration 93(1), s. 52–67.
- Broman, M. (2021). *Det rationella valet att samverka*. Examensarbete. Stockholms universitet.
- Erlingsson, G. Ó. m.fl. (2021). *Mellankommunal samverkan: Vad är känt om dess effekter? En inventering av kunskapsläget*. Kommuninvest forskningsberedning.
- Försvarsutskottets betänkande 2020/21:FöU3. *En effektivare kommunal räddningstjänst*.
- Kommittédirektiv 2022:107. *En effektivare samordning av administrativa tjänster genom Statens servicecenter*.
- Kommittédirektiv 2017:13. *Stärkt kapacitet i kommunerna för att hantera samhällsutvecklingen*.
- Konkurrensverket (2018). *Betänkandet En generell rätt till kommunal avtalssamverkan (SOU 2017:77)*. Remissyttrande. Dnr 532/2017.
- Lundin, O. (2021). *Med gemensamma krafter – en ESO-rapport om kommunal avtalssamverkan*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2021:5.
- Mattisson, O. och Thomasson, A. (2019). *Interkommunal samverkan – en kunskapsöversikt*. Underlagsrapport till Kommunutredningen.
- Mattisson, O. (2017). *Local government cooperation: a better way to respond to conditions*. I, Lapsley, I. och Knutsson, H. (red.) *Modernizing the Public Sector: Scandinavian perspectives*. Routledge: Taylor and Francis Group.

Mattisson, O. (2016). *Kommunal samverkan inom avfallssektorn. Erfarenheter och utvecklingstendenser*. Rapport 2016:24. Avfall Sverige.

Meltzer, I. och Kastberg Weichselberger, G. KFI (2021) *Styrningsutmaningar i mellankommunala samarbeten – en empirisk studie*. KFI-rapport nr 165.

Meltzer, I. och Kastberg, G. (2019). *Ägarstyrning i fem kommuner – en empirisk studie*. KFI-rapport nr 156.

Meltzer, I. (2018). *Vad vet vi om samarbete? En kunskapsöversikt om inter-organisatoriskt samarbete i offentlig sektor*. KFI-rapport nr 146.

Persson, B. & Backström, E. (2022). *Hållbara strukturer för mellankommunal samverkan? En studie av kommunalförbund inom gymnasieutbildningsområdet*. Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet. Rapport 2022:2.

Proposition 2021/22:5. *Ett förenklat upphandlingsregelverk*.

Proposition 2021/22:159. *Dimensionering av gymnasial utbildning för bättre kompetensförsörjning*.

Proposition 2019/20:176. *En effektivare kommunal räddningstjänst*.

Proposition 2017/18:151. *En generell rätt till kommunal avtalssamverkan*.

Public Partner (2022). *Dalsland samverkan Samlad dokumentation och stödande vägledning*.

Public Partner (2021). *Översyn Dalslands Miljö- och energiförbund*.

Regeringsbeslut 2022-03-24. *Uppdrag att analysera kommunal samverkan*.

Riksdagsskrivelse 2021/22:441.

Riksdagsskrivelse 2020/21:23.

Riksdagsskrivelse 2020/21:22.

SCB (2012) *Undersökningen om den lokala demokratin i kommuner och landsting*, Undersökningen om den lokala demokratin i kommuner och regioner (scb.se) Hämtad 2022-11-08.

SKL (2015). *Urbanisering: Utmaningar för kommuner med växande och minskande befolkning*.

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

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

SOU 2015:101. *Demografins regionala utmaningar*, bilaga 7 till Långtidsutredningen.

SOU 1996:137. *Kommunalförbund och gemensam nämnd – två former för kommunal samverkan*.

Statskontoret (2022). *Myndighetsanalys av Upphandlingsmyndigheten*. Rapport 2022:11.

Statskontoret (2021). *Vision E-hälsa 2025 – att försöka styra genom samverkan*. Rapport 2021:17.

Statskontoret (2020). *Agenda 2030 i myndigheter, kommuner och regioner*. Rapport 2020:15

Statskontoret (2017). *Stärkt livsmedelskontroll genom ökad kommunal samverkan*. Rapport 2017:9.

Statskontoret (2016). *Kommunal avtalssamverkan: behövs ökade möjligheter?* Rapport 2016:23.

Statskontoret (2016). *Utvärdering av en samlad styrning med kunskap för hälso- och sjukvård och socialtjänst*. Rapport 2016:13.

Upphandlingsmyndigheten (2017). *Offentlig avtalssamverkan – om s.k. Hamburgsamarbeten och inköpscentralers möjlighet att bedriva grossistverksamhet*. Rapport 2017:3.

Utbildningsutskottets betänkande 2021/22:UbU25.

Bilaga 1

Regeringsuppdraget



Regeringen

Regeringsbeslut

III 2

2022-03-24
Fi2020/00647 (delvis)
Fi2021/00984 (delvis)
Fi2022/01089

Finansdepartementet

Statskontoret
Torsgatan 11
101 27 Stockholm

Uppdrag att analysera kommunal samverkan

Regerings beslut

Regeringen ger Statskontoret i uppdrag att analysera samverkan mellan kommuner.

Statskontoret ska:

- beskriva utvecklingen av samverkan mellan kommuner,
- analysera konsekvenser av omfattande samverkan, och
- utvärdera avtalssamverkan.

Om Statskontoret vid utförandet av uppdraget identifierar tänkbara åtgärder för att åstadkomma en mer effektiv samverkan ska myndigheten redovisa dessa.

Statskontoret ska senast den 15 mars 2023 redovisa uppdraget till Regeringskansliet (Finansdepartementet).

Bakgrund

Det sker en omfattande samverkan mellan kommuner, framför allt genom kommunalförbund, gemensamma nämnder, samägda bolag och avtalssamverkan. Syftet med samverkan kan t.ex. vara att öka kapaciteten i samverkande kommuner, tillförsäkra sig viss kompetens, dela på investeringskostnader eller förbättra kvaliteten eller effektiviteten i viss verksamhet.

De formella möjligheterna till samverkan utökades genom bestämmelsen om avtalssamverkan i 9 kap. 37 § kommunallagen (2017:725), som infördes

Telefonväxel: 08-405 10 00
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Jakobsgränd 24
E-post: fi.registrator@regeringskansliet.se

2018. Kommunutredningen har i sitt betänkande Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget (SOU 2020:8) föreslagit att en analys av olika konsekvenser av kommunal samverkan, t.ex. ekonomiska och demokratiska konsekvenser, ska genomföras. Även Valfärdskommissionen har gjort liknande bedömningar (Fi2021/00984).

Det finns för att kunna följa upp och analysera kommunsektorns funktionssätt, för att öka kunskaperna om effektiviteten i samverkan och för att ta ställning till behovet av lagändringar, behov av en utvärdering av den kommunala samverkan. En sådan översyn bör också kunna ge kunskaper som kan bidra till en mer effektiv användning av de olika samverkansformerna i enskilda kommuner.

Statskontoret bör mot denna bakgrund ges i uppdrag att analysera kommunal samverkan.

Närmare om uppdraget

Statskontoret ska utifrån befintligt kunskapsunderlag översiktligt beskriva utvecklingen av samverkan mellan kommuner.

Myndigheten ska genom fallstudier analysera de ekonomiska, administrativa, demokratiska och kvalitativa konsekvenserna av omfattande samverkan mellan kommuner. Som exempel på sådan samverkan kan nämnas att en kommun samverkar inom många olika verksamhetsområden, på olika sätt och med flera olika kommuner eller att kommunen har ett fördjupat samarbete med en eller två kommuner inom flera verksamhetsområden. Fallstudierna ska omfatta kommuner med olika förutsättningar, t.ex. små kommuner samt glesbygds- och storstadskommuner. Fallstudierna ska också belysa konsekvenser av samverkan när denna sker mellan flera små kommuner och en stor kommun.

Statskontoret ska utvärdera tillämpningen av den reglering av avtalssamverkan som infördes 2018. Utvärderingen ska bl.a. avse omfattningen av avtalssamverkan, vilka olika typer av kommuner som använder avtalssamverkan och inom vilka verksamhetsområden möjligheten till avtalssamverkan främst utnyttjas. Statskontoret ska även belysa om möjligheten till avtalssamverkan har påverkat konkurrenssituationen för privata företag på ett negativt sätt. Myndigheten ska därutöver ge exempel på

vilka effekter avtalssamverkan kan ha på enskilda verksamheter i en kommun.

Statskontoret ska inom ramen för den del av uppdraget som avser analys av omfattande samverkan undersöka om det finns exempel på om och i så fall hur kommuner underlättar möjligheterna till insyn för medborgarna om vilken samverkan kommunen har med andra kommuner, hur denna samverkan är organiserad och hur beslutsprocesserna ser ut inom de områdena som omfattas av samverkan. Statskontoret får även lämna förslag på vad som kan göras för att öka transparensen för medborgare inom området.

I uppdraget ingår även att föreslå om och i så fall hur utvecklingen av samverkan mellan kommunerna bör följas. Inom ramen för denna del av uppdraget ska Statskontoret särskilt beakta möjligheterna till att använda befintlig information och begränsa de administrativa bördorna för kommunerna.

Statskontoret ska när uppdraget utförs följa forskningen på området. Statskontoret ska vidare ge berörda statliga myndigheter och ett urval av kommuner möjlighet att lämna synpunkter samt föra en dialog med Sveriges Kommuner och Regioner.

På regeringens vägnar


Ida Karkkainen


Henrik Källsbo

Kopia till

Sveriges Kommuner och Regioner

4 (4)

Bilaga 2

Metod och material

I den här bilagan redogör vi för vilka metoder och material som vi har använt oss av.

Statskontorets uppdrag

Statskontoret ska utifrån befintligt kunskapsunderlag översiktligt beskriva utvecklingen av samverkan mellan kommuner. Vi ska analysera ekonomiska, administrativa, demokratiska och kvalitativa konsekvenser av omfattande samverkan. Vi ska också belysa konsekvenser av samverkan när denna sker mellan flera små kommuner och en stor kommun.

I uppdraget ingår att utvärdera tillämpningen av den reglering av avtalssamverkan som infördes 2018. Det innebär att skatta omfattningen av avtalssamverkan, vilka typer av kommuner som avtalssamverkar och inom vilka verksamhetsområden som de samverkar. Vi ska också belysa om möjligheten till avtalssamverkan har påverkat konkurrenssituationen för privata företag negativt och ge exempel på vilka effekter som avtalssamverkan kan ha på enskilda verksamheter i en kommun.

Statskontoret ska inom ramen för den del av uppdraget som avser analys av omfattande samverkan undersöka om det finns exempel på om och i så fall hur kommunerna underlättar möjligheterna till insyn för medborgarna om vilken samverkan kommunerna har med andra kommuner. Vi får även lämna förslag på vad regeringen och kommunerna kan göra för att öka transparensen för medborgarna inom området.

Vi ska redovisa eventuella tänkbara åtgärder för att åstadkomma en mer effektiv samverkan som vi identifierar under uppdraget. Dessutom ska vi föreslå om och i så fall hur utvecklingen av samverkan mellan kommuner bör följas samt föreslå hur kommuner i större utsträckning kan skapa insyn för sina medborgare kring kommunens samverkan, om det behövs.

Kartläggning av omfattningen av kommunal samverkan

Kommunalförbund

Vi har använt oss av data från SCB om antal kommunalförbund och vilka verksamhetsområden som kommunalförbunden omfattar. Uppgifterna om kommunalförbund gäller 2016 och 2021.

Gemensamma nämnder

När det gäller gemensamma nämnder 2016 så har vi använt de uppgifter som Kommunutredningen presenterade i sitt slutbetänkande och som baserar sig på siffror från SKR. Vi har däremot gjort en egen kartläggning för att få fram siffror för 2022. Vi har då utgått från en kartläggning av gemensam nämnd som SCB och SKR gjorde 2019. Vi har sökt på gemensam nämnd på samtliga kommuners webbplatser. I de fall där kartläggningen visar att det finns en nämnd men den inte syns på webbplatsen har vi sökt separat på den nämnden. Men detta innebär ändå att vi kan ha missat någon gemensam nämnd som inte finns med på någon kommuns webbplats och inte heller fanns med i kartläggningen 2019.

Avtalssamverkan

Kartläggningen av utvecklingen av avtalssamverkan bygger i huvudsak på den enkät som vi skickat ut till kommunstyrelserna i samtliga 290 kommuner (se nedan). Vi har också använt uppgifter som samlades in under 2021 till en masteruppsats om avtalssamverkan för att komplettera uppgifterna från enkäten. Vi bedömer att uppgiftsinhämtning och analys i masteruppsatsen håller hög kvalitet och att vi kan återanvända data från den i vår kartläggning.

Kartläggningen av gemensamma nämnder och kommunalförbund är översiktlig

Vi har gjort en översiktlig kartläggning av samverkan mellan kommuner. Vi har däremot inte kunnat fånga upp utvecklingen när det gäller djupet i samverkan, till exempel hur stor andel av kommunernas budget som omfattas av samverkan.

Vi har inte kartlagt utvecklingen av gemensamma bolag. Det beror på att det inte har varit möjligt att få fram uppgifter om gemensamma bolag.

Vi har inte heller kartlagt någon annan typ av samverkan, exempelvis samverkan genom kommunförbund eller olika typer av nätverk. Kartläggning av den typen av samverkan skulle kräva mycket mer arbete än vad som har varit möjligt att lägga ner inom ramen för vårt uppdrag.

Jämförelse mellan olika kommuntyper

Vi har använt oss av SKR:s indelning i kommuntyper för att jämföra mellan olika kommuntyper (se tabell B1). I slutet av 2022 uppdaterade SKR sin kommuntypsindelning. Vi har använt oss av den tidigare indelningen eftersom förändringen skedde efter vår analys. Vi konstaterar i vår analys att det är relativt små skillnader mellan kommuntyperna när det gäller hur de samverkar. Därför bedömer vi att det faktum att vi har använt den tidigare indelningen inte påverkar våra resultat i någon större utsträckning.

Tabell B1. SKR:s kommuntypsindelning.

Kommuntyp	Definition
Storstäder	kommuner med minst 200 000 invånare varav minst 200 000 invånare i den största tätorten.
Pendlingskommun nära storstad	kommuner där minst 40 procent av nattbefolkningen pendlar till arbete i en storstad eller storstadsnära kommun.
Större stad	kommuner med minst 50 000 invånare varav minst 40 000 invånare i den största tätorten.
Pendlingskommun nära större stad	kommuner där minst 40 procent av nattbefolkningen pendlar till arbete i en större stad.
Lågpendlingskommun nära större stad	kommuner där mindre än 40 procent av nattbefolkningen pendlar till arbete i en större stad.
Mindre stad/tätort	kommuner med minst 15 000 men mindre än 40 000 invånare i den största tätorten.
Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	kommuner där minst 30 procent av nattbefolkningen pendlar till arbete i annan mindre ort och/eller där minst 30 procent av den sysselsatta dagbefolkningen bor i annan kommun.

Kommuntyp	Definition
Landsbygdskommun	kommuner med mindre än 15 000 invånare i den största tätorten, lågt pendlingsmönster (mindre än 30 procent).
Landsbygdskommun med besöksnäring	Landsbygdskommun med besöksnäring: landsbygdskommun med minst två kriterier för besöksnäring, det vill säga antal gästnätter, omsättning inom detaljhandel/ hotell/ restaurang i förhållande till invånarantalet.

Källa: SKR.

Enkät för att utvärdera avtalssamverkan

Statskontoret har skickat ut en enkät om avtalssamverkan till kommunstyrelserna i samtliga 290 kommuner för att utvärdera avtalssamverkan. Enkäten genomfördes under perioden 5 september till 12 oktober 2022. Vi fick svar från 185 kommuner, vilket innebär en svarsfrekvens på 64 procent. I bilaga 3 finns enkätfrågorna.

Kommunutredningen framhöll i sitt delbetänkande att det finns en osäkerhet kring vad ett avtal är och vad som i så fall ska definieras som avtalssamverkan. Vi har i enkäten tydligt angett att vi avser den definition av samverkan genom avtal som efter lagändringen finns i kommunallagen (9 kap. 37 §).

Vi har efter att enkäten skickades ut blivit kontaktade via e-post eller telefon av flera kommuner som säger att det är svårt att centralt på kommunen ha överblick över all avtalssamverkan som kommunen har. Vi hade inte något svarsalternativ ”vet ej” på frågan om vilka verksamhetsområden kommunen har avtalssamverkan om och frågorna var dessutom tvingande. Men de öppna svaren i enkäten visar att vissa kommuner har angett ”ingen avtalssamverkan” när de inte vet om det förekommer avtalssamverkan eller inte. Omfattningen av avtalssamverkan är därför sannolikt större än vad som framkommer i våra enkätsvar.

Det är viktigt att notera att kommunalförbund (och gemensamma bolag) också kan ha avtalssamverkan. Men vi har valt att enbart fråga om kommunens avtalssamverkan. Men vi kan inte säkert veta om de kommuner som har svarat har valt att ange även den avtalssamverkan som deras kommunalförbund har eller inte.

I enkäten hade vi inte något svarsalternativ ”Vi överlämnar och utför uppgiften åt annan kommun” på frågan om vilka verksamhetsområden som kommunen har avtalssamverkan om. Det kan ha inneburit problem för kommunerna att veta vad de ska ange när de har fyllt i enkäten.

Vi förlängde svarstiden med en vecka eftersom svarsfrekvensen var relativt låg när sista svarsdatum var passerat. För att få upp svarsfrekvensen ytterligare ringde vi till de kommuner som inte hade svarat på enkäten. Vi bedömer att den insatsen gjorde att vi fick upp svarsfrekvensen i någon utsträckning och att enkätresultaten därmed blev mer robusta.

Bortfallsanalys

Vi har gjort en bortfallsanalys där vi har jämfört andelen kommuner som har besvarat enkäten i respektive kommuntyp med andelen kommuner totalt i respektive kommuntyp. Bortfallsanalysen visar att andelen kommuner i respektive kommuntyp som har besvarat enkäten är förhållandevis lika (tabell B2). Andelen landsbygdskommuner som har besvarat enkäten är något högre än för kommuner i övriga kommuntyper. Drygt 8 av 10 landsbygdskommuner har besvarat enkäten. Det är också en något större andel landsbygdskommuner som har svarat att de har avtalssamverkan (drygt 9 av 10 kommuner) än övriga kommuntyper (drygt 8 av 10 kommuner). Det skulle kunna innebära att resultatet blir något övervärderat, dvs. att det för hela populationen (samtliga kommuner) är en mindre andel kommuner som avtalssamverkar än bland de kommuner som besvarat enkäten. Men vi bedömer att det bara har en marginell påverkan på resultatet.

Tabell B2. Bortfallsanalys.

Kommuntyp	Andel kommuner som besvarat enkäten
Storstäder	67 %
Pendlingskommun nära storstad	63 %
Större stad	57 %
Pendlingskommun nära större stad	60 %
Lågpendlingskommun nära större stad	60 %
Mindre stad/tätort	57 %

Kommuntyp	Andel kommuner som besvarat enkäten
Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	65 %
Landsbygdskommun	82,5 %
Landsbygdskommun med besöksnäring	53 %

Källa: Statskontorets enkät om avtalssamverkan, n=185.

För att undersöka utvecklingen av avtalssamverkan har vi jämfört våra enkätresultat med resultat från en enkätundersökning som SCB genomförde 2012. I den undersökningen deltog 226 kommuner och 65 procent av dessa kommuner svarade att de hade avtalssamverkan med andra kommuner och regioner (dåvarande landsting). I absoluta tal var det alltså 147 kommuner som 2012 angav att de hade avtalssamverkan med andra kommuner och regioner. I vår enkät svarar 169 kommuner att de har avtalssamverkan med andra kommuner. Trots skillnad i svarsfrekvens mellan de två undersökningarna så ser vi alltså att det skett en ökning av avtalssamverkan. En annan begränsning i jämförelsen är att SCB:s undersökning omfattar avtalssamverkan mellan kommuner *och* mellan kommuner och regioner. Det innebär att det i SCB:s undersökning kan finnas kommuner som enbart har avtalssamverkan med regioner. Andelen kommuner som avtalssamverkar med andra kommuner kan därför vara lägre än 65 procent i SCB:s undersökning från 2012.

Analys av hur konkurrenssituationen för privata företag har påverkats negativt

Vi har ställt en fråga i enkäten om kommunen tidigare har köpt tjänsten som de nu avtalssamverkar om av ett privat företag. Syftet är att belysa om och hur konkurrenssituationen för privata företag har påverkats negativt av lagändringen om avtalssamverkan 2018.

Vi har också genom enkäten undersökt om och i vilken omfattning kommunerna avtalssamverkar om verksamheter och uppgifter där det skulle kunna vara aktuellt att köpa in verksamhet eller uppgifter från privata företag i stället. Vi har haft i uppdrag att utvärdera lagändringen om avtalssamverkan, och därför har vårt fokus varit att undersöka om kommunerna avtalssamverkar mer om verksamheter och uppgifter där privata företag kan vara aktuella efter 2018 än före.

Vår empiri för att belysa konkurrenssituationen är begränsad och för att kunna dra mer säkra slutsatser om konkurrenssituationen för privata företag har påverkats av lagändringen om avtalssamverkan bedömer vi att det krävs ytterligare empiriinsamling.

Vi har i den här delen av uppdraget också haft kontakt med Konkurrensverket, mer specifikt med funktionsansvarig för konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. Syftet har varit att få Konkurrensverkets synpunkter på hur vi kan belysa om och hur konkurrenssituationen för privata företag har påverkats av lagändringen om avtalssamverkan. Vi har genomfört två möten med Konkurrensverket, ett inledande möte och ett möte där vi redogjorde för resultaten av vår enkät. Konkurrensverket har också fått lämna synpunkter på utkast till vår enkät, liksom på våra texter inklusive slutsatser om avtalssamverkan. Statskontoret står själva för slutsatserna i rapporten.

Fallstudier för att analysera konsekvenser av kommunal samverkan

Val av fall utifrån ett strategiskt urval

Vi har analyserat konsekvenser av omfattande samverkan i små kommuner. För att välja vilka kommuner och samverkanskonstellationer som ingår i våra fallstudier har vi gjort ett strategiskt urval. Utöver att urvalet skulle innefatta mindre kommuner med omfattande samverkan använde vi följande urvalskriterier:

- Någon av samverkanskonstellationerna skulle omfatta flera små kommuner som samverkar med en stor kommun
- Ett eller flera av de utvalda fallen skulle samverka i en fast konstellation av kommuner, det vill säga att den ska ha som utgångspunkt att alltid samverka med samma kommuner samt att ett eller flera av de utvalda fallen kan representera det motsatta, det vill säga att kommunen samverkar med olika kommuner.
- Kommunerna i samverkanskonstellationen skulle samverka i de olika samverkansformerna gemensam nämnd, kommunalförbund och avtalssamverkan.

Resultatet blev att vi valde ut följande fyra samverkanskonstellationer med kommuner: Mora, Orsa och Älvdalen, Bengtsfors, Mellerud och Dals-Ed, Vimmerby samt kommunerna i Jämtland. Totalt omfattar fallen elva kommuner och åtta olika verksamheter.

Utöver att undersöka konsekvenser har vi använt fallen för att få information om kommunernas erfarenheter om avtalssamverkan och vilka hinder som finns för att få till ytterligare kommunal samverkan, inklusive avtalssamverkan. Vi har också använt fallstudierna för att belysa vilka effekter som avtalssamverkan kan ha på enskilda verksamheter i en kommun och vilka för- och nackdelar som avtalssamverkan har jämfört med kommunalförbund och gemensam nämnd. Vi har också använt fallstudierna för att beskriva vilket syfte kommunerna uppger att samverkan har samt vilka förutsättningar som bör finnas för en fungerande samverkan.

I den mån vi ser skillnader i konsekvenser har vi analyserat vad dessa skillnader beror på. Det kan exempelvis vara om skillnaderna har att göra med samverkansform, kommunernas storlek eller andra faktorer.

Vi har valt att inte analysera konsekvenser av samverkan i formen gemensamt bolag. Det beror på att kommunerna ofta samverkar om frivilliga uppgifter i gemensamt bolag och fokus i vår analys är obligatoriska uppgifter. Ett undantag är vatten och avlopp, VA, som är en obligatorisk uppgift och där samverkansformen ofta är bolag. Hur samverkan fungerar i bolagsformen för en så investeringstung och specialiserad verksamhet som VA kräver en egen analys. Vi har därför valt att inte analysera den typen av verksamhet i våra fallstudier. Det finns också redan relativt många studier om samverkan om VA, avfalls- hantering och annan investeringstung verksamhet.⁶⁴

⁶⁴ Se till exempel Bel, G. och Warner, M. (2015). Intermunicipal cooperation and costs: Expectations and evidence, *Public Administration* 93(1), s. 52–67; Meltzer, I. och Kastberg, G. (2019). *Ägarstyrning i fem kommuner – en empirisk studie*. KFI-rapport nr 156; Mattisson, O. (2016). *Kommunal samverkan inom avfallssektorn. Erfarenheter och utvecklingstendenser*. Rapport 2016:24. Avfall Sverige.

Vi har inte valt ut fallstudierna för att kunna belysa om konkurrens-situationen för privata företag har påverkats av avtalssamverkan, eftersom vi bedömer att frågan är en liten del av uppdraget. Den frågan har vi i stället valt att belysa genom vår enkät som riktar sig till samtliga kommuner.

Genomgång av webbsidor och skriftliga frågor för att kartlägga hur kommunerna arbetar med att skapa insyn

Vi har kartlagt våra fallstudiekommuners arbete för att undersöka om kommunerna gör något särskilt för att underlätta medborgerlig insyn i samverkan. Vi har då ställt skriftliga frågor till kommunchefer eller kommundirektörer i samtliga fallstudiekommuner om de gör något särskilt i syfte att underlätta möjligheterna till insyn för medborgarna om vilken samverkan som kommunen har med andra kommuner. Vi har också kartlagt vilken information som kommunerna publicerar om sin samverkan på sina webbplatser. Kartläggningen gjordes under november 2022.

Intervjuer med företrädare från kommuner och dokumentstudier

Vi har genomfört ett 40-tal intervjuer med kommunala företrädare för de kommuner som vi har valt ut för våra fallstudier. Inledningsvis har vi intervjuat personer centralt på kommunerna, det vill säga kommunchefer eller kommundirektörer, kommunstyrelsens ordförande och oppositionsråd. Vi har därefter intervjuat företrädare för de kommunala verksamheter och samverkansorgan som vi har undersökt närmare.

Vi har genomgående ställt frågor om vilka konsekvenser som samverkan har fått, både övergripande och i de enskilda verksamheterna. Vi har också tagit del av och analyserat dokumentation som våra intervjupersoner har hänvisat oss till, däribland utvärderingar och uppföljningar av samverkan. Vi har slutligen gjort uppföljande intervjuer med kommuncheferna eller kommundirektörerna för att stämma av våra iakttagelser från de tidigare intervjuerna.

Vi har även intervjuat företrädare för Upphandlingsmyndigheten om deras stöd och vägledning till kommunerna.

Forskning och tidigare studier

Som komplement och för att stärka vår analys i fallstudierna har vi använt tidigare forskning och studier om konsekvenser av kommunal samverkan. Vi har då fokuserat på forskning om kommunal samverkan i Sverige, för att begränsa mängden forskningsrapporter och tidigare studier. Vi bedömer också att den forskningen har störst relevans för vår analys. När konsekvenserna i fallstudierna stämmer med tidigare forskning och studier har vi bedömt att vi kan dra mer generella slutsatser utifrån vårt resultat i fallstudierna. Två forskare som forskar om kommunal samverkan har också kommenterat på ett rapportutkast.

Faktagranskning

Vi har låtit de kommunföreträdare som vi har intervjuat inom ramen för fallstudierna faktagranska relevanta delar av rapporten. SKR (förbundsjurist) och Upphandlingsmyndigheten har faktagranskat kapitlet om avtalssamverkan.

Bilaga 3

Enkätfrågor

Hej!

Statskontoret är regeringens stabsmyndighet för utredning, utvärdering och uppföljning. Vi på Statskontoret har [regeringens uppdrag](#) att analysera kommunal samverkan. En central del i vårt uppdrag är att vi ska utvärdera den ändring i kommunallagen som infördes 2018 i syfte att möjliggöra mer avtalssamverkan mellan kommuner. Vi riktar därför en kort enkät till samtliga kommunstyrelser. Vi är tacksamma om enkäten skickas vidare till berörd person.

Syftet med enkäten är att ta reda på om kommuner använder sig av avtalssamverkan i större utsträckning efter lagändringen. Vi vill också identifiera eventuella hinder för att använda avtalssamverkan. Om du vill få en överblick över våra frågor kan du [ladda ner en PDF-kopia av enkäten här](#).

[Ta mig till enkäten!](#)

Med avtalssamverkan menar vi att en kommun ingår avtal om att någon av kommunens uppgifter helt eller delvis ska utföras av en annan kommun (Kommunallagen 9 kap. 37 §). Enkätfrågorna avser endast samverkan med andra kommuner, inte med regioner, statliga myndigheter eller andra organisationer.

Det är frivilligt att besvara enkäten och vi är därför mycket tacksamma för ert bidrag. **Vi skulle gärna vilja ha ert svar senast fredag den 30 september.** För att undersökningens resultat ska bli rättvisande är varje svar viktigt!

Dina svar blir offentlig handling och utgör underlag till den rapport som vi publicerar 10 mars 2023. Däremot kommer vi inte att citera enskilda kommuner. Vi har samrått denna informationsinsamling med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR).

Om du har frågor om enkäten eller om Statskontorets arbete med uppdraget, vänligen kontakta Lisa Hörnström Bokerud (tel. 076-877 47 23, lisa.hornstrom-bokerud@statskontoret.se).

Tack på förhand för er medverkan!

Frågor

1. Har kommunen avtalssamverkan med en eller flera andra kommuner?
 - ☐ Ja
 - ☐ Nej
2. Inom vilka verksamhetsområden avtalssamverkar ni med andra kommuner?

Social omsorg

- ☐ Handläggning av ärenden och biståndsbedömning inom social omsorg
- ☐ Socialjour, familjerätt, rådgivning (ex. budget- och skuldrådgivning, konsumentrådgivning), barnahus
- ☐ Korttidsboende, skyddat boende
- ☐ Äldreboenden, hemtjänst, boende för personer med funktionsnedsättning, daglig verksamhet
- ☐ Specialistkompetenser, ex. MAS, arbetsterapeut och chefer
- ☐ Övrigt, ange vad: _____ (fritext)

Skola/utbildning

- ☐ SFI/vuxenutbildning/samhällsorientering för nyanlända
- ☐ Förskola, grundskola och grundsärskola
- ☐ Gymnasieskola och gymnasiesärskola
- ☐ Övrigt, ange vad: _____ (fritext)

Plan- och byggfrågor samt bostadsförsörjning

- ☐ Tillsyn, tillstånd eller annan myndighetsutövning
- ☐ Särskilda kompetenser eller funktioner ex. stadsarkitekt, mät- och kartverksamhet
- ☐ Övrigt, ange vad: _____ (fritext)

Miljö- och hälsoskydd, inklusive områdena alkohol, livsmedel och tobak

- o Tillsyn, tillstånd eller annan myndighetsutövning
- o Övrigt, ange vad (fritext)

Teknisk försörjning

ex. vatten och avlopp, avfallshantering/renhållning, vägunderhåll

- o Vatten och avlopp
- o Avfallshantering/renhållning
- o Vägunderhåll
- o Energi
- o Övrigt, ange vad (fritext)

Administration

- o HR, löneadministration, ekonomi etc.
- o IT-system, IT-tjänster etc.
- o Juridisk kompetens, ex. dataskyddsombud
- o Upphandling och inköp
- o Telefoni, arkiv
- o Övrigt, ange vad (fritext)

Räddningstjänst, krisberedskap och civilt försvar

- o Räddningstjänst, krisberedskap eller civilt försvar

Frivillig verksamhet

- o Frivillig verksamhet, ex. kultur, fritid, näringslivsutveckling
- o Övrigt, ex. säkerhetstjänster, tvätteritjänster, larmtjänster, tolkverksamhet
- o Övrigt, ange vad: _____ (fritext)

3. Använder sig er kommun av avtalssamverkan i större utsträckning efter lagändringen 2018 jämfört med innan?
- ☐ Ja och det beror på lagändringen
 - ☐ Ja, men det beror inte på lagändringen
 - ☐ Nej
 - ☐ Vet ej
4. Använder sig er kommun av avtalssamverkan inom andra verksamhetsområden efter lagändringen 2018 jämfört med innan?
- ☐ Ja och det beror på lagändringen
 - ☐ Ja, men det beror inte på lagändringen
 - ☐ Nej
 - ☐ Vet ej
5. Inom vilka verksamhetsområden har ni inlett avtalssamverkan efter 2018?

Social omsorg

(socialtjänst/individ- och familjeomsorg, äldreomsorg, omsorg om funktionshindrade samt kommunal hälso- och sjukvård)

- ☐ Handläggning av ärenden och biståndsbedömning inom social omsorg
- ☐ Socialjour, familjerätt, rådgivning (ex. budget- och skuldrådgivning, konsumentrådgivning), barnahus
- ☐ Korttidsboende, skyddat boende
- ☐ Äldreboenden, hemtjänst, boende för personer med funktionsnedsättning, daglig verksamhet
- ☐ Specialistkompetenser, ex. MAS, arbetsterapeut och chefer
- ☐ Övrigt, ange vad: _____ (fritext)

Skola/utbildning

(samtliga skolformer som kommuner får vara huvudman för)

- o SFI/vuxenutbildning/samhällsorientering för nyanlända
- o Förskola, grundskola och grundsärskola
- o Gymnasieskola och gymnasiesärskola
- o Övrigt, ange vad:_____ (fritext)

Plan- och byggfrågor samt bostadsförsörjning

- o Tillsyn, tillstånd eller annan myndighetsutövning
- o Särskilda kompetenser eller funktioner ex. stadsarkitekt, mät- och kartverksamhet
- o Övrigt, ange vad:_____ (fritext)

Miljö- och hälsoskydd

(inklusive områdena alkohol, livsmedel och tobak)

- o Tillsyn, tillstånd eller annan myndighetsutövning
- o Övrigt, ange vad (fritext)

Teknisk försörjning

(ex. vatten och avlopp, avfallshantering/renhållning, vägunderhåll och trafikfrågor)

- o Vatten och avlopp
- o Avfallshantering/renhållning
- o Energi
- o Vägunderhåll
- o Övrigt, ange vad (fritext)

Administration

- o HR, löneadministration, ekonomi, etc.
- o IT-system, IT-tjänster etc.
- o Juridisk kompetens, ex. dataskyddsombud
- o Upphandling och inköp

- o Telefoni, arkiv
- o Övrigt, ange vad (fritext)

Räddningstjänst, krisberedskap och civilt försvar

- o Räddningstjänst, krisberedskap eller civilt försvar

Frivillig verksamhet

- o Frivillig verksamhet (ex. kultur, fritid, näringslivsutveckling)

Övrigt

ex. säkerhetstjänster, tvätteritjänster, larmtjänster, tolkverksamhet

- o Övrigt, ange vad: _____ (fritext)

6. De tjänster som ni avtalssamverkar om med andra kommuner - har ni tidigare köpt någon av de tjänsterna av privata företag?

- o Ja
- o Nej
- o Vet ej

7. Vilka verksamheter gäller det?

Fritextruta

8. Upplever ni att det finns hinder som försvårar för er att ingå avtalssamverkan med andra kommuner? Om ja, vilka är dessa hinder?

Fritextruta

9. Har ni några andra medskick till oss gällande avtalssamverkan?

Fritextruta