

Interkommunal samverkan – en kunskapsöversikt

Författare:

Ola Mattisson & Anna Thomasson,
Ekonomihögskolan, Lunds universitet

Innehåll

Interkommunal samverkan – en kunskapsöversikt.....	1
1 Introduktion.....	4
2 Samverkan i en gemensam organisation – vad vet vi?	5
Motiv för samverkan	5
Vem samverkar med vem?.....	5
Fördelar och potential i samverkan.....	6
Samverkan med fokus på utbyte och arbetsdelning.....	6
Samverkan genom fusion	8
3 Principiella frågor kring styrning och beslutsfattande i en samverkan i en gemensam organisation	10
Förutsättningar för styrning, kontroll och ansvarsutkrävande.	10
Investeringar, stordriftsfördelar och kontroll	12
Förutsättningar för samverkan inom skattefinansierade verksamheter	12
Förutsättningar för samverkan inom avgiftsfinansierade verksamheter	13
Verksamhetsmässig koordinering	15
4 Val av form - en jämförelse mellan former	16
Kommunalförbund	16
Gemensam nämnd	16
Aktiebolag.....	17
Sammanfattning.....	17
5 En jämförelse med egen regi.....	18
Referenser	22

Förord

Samverkan ses ofta som en lösning på de tilltagande utmaningar kommunerna står inför. Samtidigt är kunskaperna om effekterna av interkommunal samverkan begränsade. Kommunutredningen har därför gett docent Anna Thomasson och universitetslektor Ola Mattisson, Ekonomihögskolan vid Lunds universitet i uppdrag att skriva en rapport om interkommunal samverkan.

I rapporten, som bygger på befintlig forskning, diskuteras potentialer och hinder i interkommunal samverkan. Rapporten pekar bland annat på en inneboende konflikt mellan enskilda kommuners inflytande och kontroll å ena sidan och möjligheterna att realisera effektivitetsvinster hos samverkansorganisationen å andra sidan. För att maximera effektivitetsvinster behöver därför de kommuner som ingår i samverkan göra avkall på en del av sitt inflytande över verksamheten och vara villiga till ömsesidiga anpassningar avseende ambitionsnivå och utförande.

Rapporten är ett viktigt bidrag i Kommunutredningens fortsatta arbete och bidrar till att öka kunskaperna om potentialer och hinder i interkommunal samverkan.

För innehåll och slutsatser svarar författarna själva.

Stockholm i maj 2019

Sverker Lindblad

Huvudsekreterare Kommunutredningen

1 Introduktion

Inom såväl kommuner som landsting har samverkan blivit ett honnörsord som är svårt att motstå, och en lösning på alla möjliga problem som kommunala organisationer står inför. Vilka åtgärder som avses med samverkan eller vilka fördelar som kan förväntas varierar i hög grad, men gemensamt är att det finns förhoppningar om fördelar med avseende på ekonomi, effektivitet och kvalitet. Interkommunal samverkan betraktas som en möjlighet att anpassa den kommunala strukturen för att ge mer fördelaktiga förutsättningar för kommunala verksamheter. Samtidigt visar erfarenheter att det är komplicerat att lyckas med samverkan. Inledningsvis kan det vara svårt att få med alla nödvändiga aktörer för att komma igång. I genomförande har det också visat sig svårare än förutsett att kunna realisera de fördelar som inledningsvis eftersöktes. Å andra sidan finns flera exempel där parterna är mycket nöjda med sin lösning för samverkan. Det finns således anledning att fundera närmre på hur samverkan fungerar i praktiken, påverkar politisk styrning och inflytande och vilka effekter det får för effektivitet och finansiella beslut.

Samverkan kan ske på många olika sätt och vara formaliserat i olika grad. Vanligast är olika former av samarbete, med eller utan formella avtal. Därutöver finns ett antal olika varianter på att kommuner och landsting skapar nya gemensamma organisationer som har att företräda alla samverkande parter inom den aktuella verksamheten.

Denna rapport handlar om de dokumenterade erfarenheter som finns från att samverka interkommunalt. Ambitionen är att granska tidigare erfarenheter av samverkan och ge en översikt över vad som krävs för att lyckas. I huvudsak är det svenska erfarenheter av att samverka interkommunalt i form av bildandet av en gemensam organisation som presenteras. Ett antal övergripande frågeställningar står i fokus.

- Vilken potential finns att hämta för svenska kommuner genom att samverka med varandra?
- Vilka utmaningar/avvägningar behöver göras för att få en fungerande styrning av verksamheten.
- Vad finns det för skillnader och likheter mellan att samverka inom de tre formerna kommunalförbund, gemensam nämnd samt aktiebolag?
- På vilket sätt skiljer sig möjligheterna i interkommunal samverkan från vad en kommun kan göra i egen regi?

I de fall det passar in kommer vi även att kommentera avtalssamverkan. Samverkan genom avtal är emellertid inte i fokus för den här rapporten.

Rapporten är organiserad enligt följande struktur:

I *kapitel 2* ges en kunskapsöversikt där resultat från tidigare studier av samverkan i en svensk kontext redovisas. I detta kapitel fokuseras frågor som motiv till samverkan och potentialen i att samverka. I *kapitel 3* diskuteras principiellt viktiga frågor som rör samverkan i en gemensam organisation. Diskussionen tar sin utgångspunkt i dokumenterade erfarenheter från tidigare gjorda studier av samverkan mellan kommuner i Sverige. Principiella frågor som berörs i detta kapitel är bl.a. förutsättningar för styrning, kontroll och ansvarsutkrävande samt potentialen i att göra gemensamma investeringar och att uppnå stordriftsfördelar. I *kapitel 4* görs en jämförelse av de olika samverkansformer som finns vid bildandet av gemensamma organisationer och slutligen i *kapitel 5* görs en jämförelse med att bedriva verksamhet i egen regi. Rapporten avslutas med att det i *kapitel 6* sker en avslutande diskussion kring rapportens slutsatser.

2 Samverkan i en gemensam organisation – vad vet vi?

Motiv för samverkan

Historiskt sett har svenska kommuner en lång tradition av att samverka och agera gemensamt. Skälen till detta har varierat och fler motiv har tillkommit över tid. På en övergripande nivå är det fyra centrala motiv som mer eller mindre lyfts fram i alla sammanhang. Därutöver finns det ett antal enskilda motiv skäl som återkommer (Mattisson, 2000; Fjertorp & Mattisson, 2013; Thomasson, 2013; 2018b, Mattisson & Knutsson, 2015).

- Rationalisering och effektivisering. Samverkan kan antingen minska de totala kostnaderna eller ge utrymme för att erbjuda mer till samma totala kostnad. Detta skäl har historiskt sett alltid anförts och är också det vanligaste skälet, sett över tid.
- Utökning av erbjudandet. När samverkan har givet ökad effektivitet har det ekonomiska utrymmet använts antingen till ökad volym eller till att förbättra kvaliteten i verksamheten.
- Utveckling och förnyelse. En större verksamhetsvolym skapar utrymme för insatser kring utveckling och förnyelse och därmed också en bättre möjlighet att erbjuda brukare en högre kvalitet på offentliga tjänster. Förnyelsedimensionen och utvecklingsdimensionen började framför allt nämnas som motvikt till konkurrensutsättning på 1990-talet.
- Rekrytering och kompetensförsörjning. Större organisationer erbjuder intressantare arbetsuppgifter, både för en generalist och för en specialist. Denna typ av argument har betonats i tilltagande grad sedan sekelskiftet.¹
- Därutöver förekommer ett antal olika skäl som att:
 - främja den lokala tillväxten. Agerar samordnat inom det geografiska området och gentemot externa intressenter som t ex staten, men även för att hantera andra typer av regionala frågor som exempelvis klimatförändringar.
 - förbättra servicen till medborgarna genom likartad myndighetsutövning.
 - andra politiska eller kulturella argument.

Även om merparten av dessa motiv anförts i alla samverkanskonstellationer idag så är det något eller några som i varje enskilt fall lyfts fram som kritiska eller avgörande för att samverkan kom till stånd.

Vem samverkar med vem?

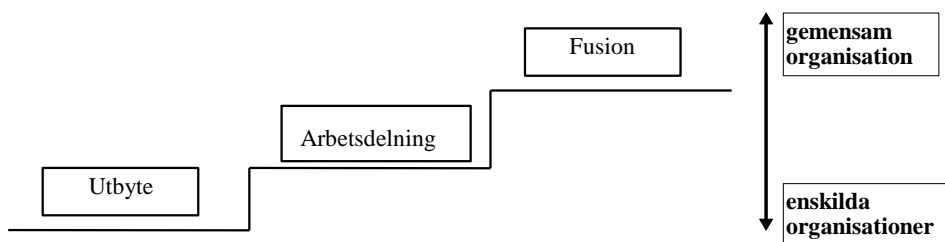
En annan fråga som dyker upp i diskussioner kring samverkan är om det går att finna något mönster avseende vilka kommuner som samverkar med varandra. I en studie av Fjertorp och Mattisson (2013) ställde sig författarna frågan om det finns några strukturella förklaringar till att kommuner samverkar och undersöker vilken kommun som samverkar med vem i form av en gemensam organisation (kommunalförbund, gemensam nämnd samt bolag). Med hjälp av multipel linjär regression undersökte författarna ett antal bakgrundsvariabler utifrån deras förklaringsvärde avseende vem som samverkar med vem och varför. Författarna till studien fann emellertid inga generella

¹ Exempel på sådana organisationer är: VA SYD, Nordvästra Skånes Vatten och Avlopp (NSVA), Bergslagens kommunalteknik, Nordvästra Skånes Renhållnings AB (NSR), Medelpads Räddningstjänstförbund, samverkan i räddningstjänst och kring krishantering mellan Trelleborg, Skurup och Vellinge kommun.

förklaringar till varför samverkan sker. Trots att analysen omfattade ett antal bakgrundsfaktorer (kommunstorlek, politiskt styre, kommuntyp, ekonomiskt resultat, kostnadsnivå, skattekrafts-/intäktsutveckling, skattekraft, folkmängd, befolkningsutveckling) fanns inga tydliga samband för vilken kommun som samverkar med vem. Den samlade bilden är därför att det är mycket svårt att identifiera generella förklaringar som på ett bra sätt fångar kommunernas olika benägenhet att samverka med varandra. Kommuner samverkar i stor utsträckning med varandra och att de säger sig göra det på goda grunder, men hur man väljer partner för samverkan är det således svårt att uttala sig om.

Fördelar och potential i samverkan

För att kunna diskutera potentialen i att samverka är det centralt att beakta dess omfattning, dvs. hur mycket verksamhet och pengar som omfattas av samverkan. Mattisson (2000) gör följande typologi kring hur omfattande samverkan kan vara och vad den kan avse.



Figur 2.1 Olika typer av samverkan och deras omfattning

Samverkan med fokus på utbyte och arbetsdelning

Svenska kommuner är involverade i omfattande samverkan. Historiskt har den vanligaste formen för samverkan handlat om avtal/utbyten, s.k. lös samverkan. Enligt de uppgifter som finns från tidigare studier står denna för ca 75% av den samverkan som sker (SKL, 2002; Andersson, 2007). Denna samverkan innebär att varje kommun behåller sin egen organisation men samverkar kring enstaka aktiviteter eller resurser.

Det råder ett öppet klimat kommuner emellan och därför finns det också gott om forum, inom alla verksamhetsområden, för erfarenhetsutbyten av olika slag. På detta sätt sker alltså en omfattande samverkan i nätverk inom verksamheter som t.ex. it, utbildning, regional utveckling, attraktivitet och destinationsutveckling samt forskning och utveckling (Anell och Mattisson, 2009). Det finns också exempel på avtal där kommuner (vanligen i större antal) gentemot omvärlden ska agera koordinerat i frågor som t.ex. arbetsmarknad, kompetensförsörjning, näringsliv, turism och infrastruktur. Flera kommunalråd benämner detta som "framtidorienterade samarbeten" som är "strategiska" och betydelsefulla.

Många kommuner har emellertid gått längre och samverkar kring utförande inom enskilda funktioner eller aktiviteter. Karakteristiskt är att det då är färre kommuner som på olika sätt har skapat gemensamma resurser som har att täcka alla samverkande kommuners behov. Formerna varierar men vanligt förekommande är avtal (i mindre omfattning också gemensam nämnd). I en empirisk studie från 2015 finner Mattisson och Knutsson följande exempel:

- Gemensam näringslivsorganisation
- Samordnade resurser för konsumentrådgivning
- Inköps- och upphandlingsamverkan (flera exempel)
- Inrättande av gemensamma tjänster för chefer/specialister (miljö, räddningstjänst, tillsyn)
- Inrättande av gemensamma tjänster i verksamheter där låg volym skapar svårigheter som t.ex. energirådgivare, alkoholhandläggare.
- Program för kompetensutveckling, ledarskapsutbildning, traineeprogram
- Svenska för invandrare
- Utbyte av juridiktjänster.
- I en studie av Thomasson från 2019 kan man även se exempel på samverkan kring krisberedskap och informationssäkerhet

Det finns också mer omfattande samverkan som täcker både tjänsteproduktion och myndighetsutövning. Merparten av dessa verksamheter/funktioner kan anses vara av administrativ (back-office) karaktär såsom:

- Gemensam växel
- Gemensamma resurser för överförmyndare, nämnd och förvaltning
- Gemensamma resurser (nämnd vanligast) för bygg och miljö
- Gemensamma resurser för it (t.ex. it-nämnd), personalsystem, personaladministration, lönekontor.
- Gemensamma resurser för ekonomiadministration (gemensam ekonominämnd)
- Samordningsförbund för rehabilitering.

Gemensamt för den samverkan som illustreras i förteckningarna ovan är att den berör en mycket begränsad del av en kommunal budget. Det finns få empiriska exempel inom de kostnadsintensivt stora verksamheter som t.ex. vård och omsorg. Utifrån empiriska studier som gjorts kan åtminstone två skäl till detta identifieras. Ett första skäl handlar om potentialen (Mattisson och Ramberg, 2015; Mattisson, 2017). De ekonomiska fördelarna är små och möjliga kvalitets- och andra fördelar motverkas av tydliga nackdelar. Karakteristiskt för merparten av kommunala verksamheter är att de är lokala till sin natur och därmed är det svårt att – utan väsentliga geografiska omstruktureringar – realisera stordriftsfördelar. Det kan handla om att skjutsa skolbarn till färre och större skolor eller att placera äldre i särskilda boenden långt från de enskildas hemtrakter. En ensam kommun skulle på så vis kunna sänka enhetskostnaden för grundskola eller särskilt boende genom att samverka med andra kommuner. Kvalitetsaspekterna i dessa verksamheter är dock av sådan natur att en viss ekonomisk förbättring sannolikt uppvägs av en upplevd kvalitetsförsämring. Närhet till familj och god kännedom om och kontinuitet i vem som är lärare respektive omsorgspersonal är exempel på kvalitetsaspekter. Ett andra skäl handlar om att dessa tjänster utgör kärnan i välfärdsuppdraget (Mattisson och Knutsson, 2015). De anses "ligga nära väljaren" och är därmed viktiga frågor för de förtroendevalda politikerna. Det är avgörande för en kommun (och de beslutande politikerna) att ha full påverkansmöjlighet inom dessa verksamheter utan att behöva anpassa sig till och göra kompromisser med andra kommuner. Detta kan accepteras, och också ofta lösas, i andra verksamheter som är mindre politiskt känsliga. Men utifrån att de stora välfärdstjänsterna är

personalintensiva och har begränsade stordriftsfördelar och samtidigt är politiskt känsliga till sin natur, är inte samverkan någon attraktiv lösning.

Samverkan genom fusion

Det kan noteras att samverkan genom enskilda utbyten är vanligt förekommande. De kan ha en mycket avgörande och betydelsefull effekt i ett enskilt fall, t.ex. rekrytering av specialistkompetens, där en funktion väsentligt förstärks. Sett till kommunens totala ekonomi är dock effekten mycket begränsad då detta kräver mer omfattande strukturella ändringar. Mer omfattande strukturella förändringar kräver i sin tur ekonomiska resurser och gemensamma investeringar. För att hantera detta skapar kommuner nya organisationer som man äger gemensamt. Vid en gemensam organisation finns det åtminstone fyra principiellt olika alternativ för vad parterna kan välja att integrera och ha gemensamt (Mattisson & Ramberg, 2004) (se tabell 2:1).

Tabell 2.1 Fyra principiella alternativ för gemensam organisation.

Gemensam produktion	Gemensamma anläggningar	Gemensam strategi & ledning	Gemensamt kollektiv
<i>En gemensam organisation levererar åt varje part, t. ex. telefonväxel, åkeri</i>	<i>En gemensam anläggning, t. ex. vattenverk, som parterna nyttjar efter behov men oberoende av övriga</i>	<i>Gemensam policy och ledning för ett område utan att produktionen samordnats, t. ex. gemensam avfallsplan, turisminsatser, näringslivspolitik</i>	<i>Avnämarna från olika parter integreras formellt i ett kollektiv, t. ex. gemensam nämnd för plan och byggfrågor</i>

Historiskt har det varit vanligt med investeringar i fysiska produktionsanläggningar eller utrustning inom verksamheter som vatten, avfall och räddningstjänst. Investeringstunga verksamheter är verksamheter med en stor andel fasta kostnader där det också finns tydliga och påtagliga stordriftsfördelar. Samtidigt har nackdelarna ansetts acceptabla. Historiskt sett handlar det vanligen om avgiftsfinansierade verksamheter men det finns också exempel på organisationer som bildats i samverkan och getts ett brett uppdrag avseende både skattefinansierade och avgiftsfinansierade verksamheter. Att driva en anläggning som betjänar flera kommuner har visat sig fungera väl avseende aspekter som ekonomi, kvalitet och kompetens (Thomasson, 2013; 2018b).

I de fall kommunerna önskar gå längre och också samverka kring anläggningar och utrustning som inte betjänar alla kommunerna i samverkan, eller endast en kommun, har det resulterat i svåra diskussioner kring nyttjande och fördelning av kostnader. Sammantaget har detta visat sig vara ett påtagligt hinder för samverkan. Typiska exempel på detta är ledningsnät, fastigheter för särskilda ändamål men också uppbyggnad av kontor för medborgarkontakter inom t.ex. miljö- eller byggfrågor

(som blir tydligt geografiskt kopplat), som då kommer nära vissa medborgare och långt från andra. Det kan fortfarande finnas omfattande stordriftsfördelar att realisera men det uppstår direkt en problematik kring hur kostnader ska fördelas och vilka som får nytta av investeringen (Mattisson, 2017).

Utöver de fyra alternativ som går att utläsa i tabell 2:1 kan samverkan även diskuteras utifrån graden av potentialen att få ut något av samverkan i relation till vilka insatser som krävs för att få samverkan att fungera.

Tabell 2.2 Potential i relation till insatser vid samverkan.

Potential	Liten	Stor
Insatser		
Liten	Enkelt, men liten betydelse Professionella samarbeten, delade enskilda resurser (personer eller utrustning), gemensam upphandling	Enkelt, första prioritet Investering i ny gemensam anläggning (t. ex. hantering av avlopp eller avfall) eller gemensam (kostsam) utrustning
Stor	Ej relevant	Svårt, men viktigt Gemensam driftsorganisation, val av gemensam teknik, gemensam standard i utbudet

Om det finns enighet kring att potentialen är liten och osäker finns det mycket goda skäl att *inte* investera i en samverkansprocess. Med tanke på att samverkan är svårt och ofta även en kostsam process (Thomasson, 2018c) måste vinsterna vara tillräckligt stora och inte möjliga att nå på annat sätt för att samverkan ska vara värd besväret. Vad som är en acceptabel storlek för vinsterna kan inte avgöras isolerat utan måste bedömas utifrån de insatser som krävs (se Figur 2.2). Vid ambitioner att utveckla samverkan mellan två eller flera parter bör naturligtvis de enklaste vinsterna tas hem först. I en del samverkanslitteratur har detta beskrivits som att 'man ska plocka lågt hängande frukt först' och liknande metaforer. För parter som redan samverkat under några år är sannolikt detta redan gjort. Utmaningen ligger i så fall att utveckla samverkan inom områden med stora potentiella vinster men där kraven på insatserna också är högre. Den svenska kommunala sektorn idag har redan realiserat många av de fördelar som är enkla att nå. I samband med investeringar har samordning skett. Nästa steg är att söka de områden med stor potential, men där det är krävande att lyckas. Med andra ord handlar det om att arbeta med de områden som återfinns längst ned till höger i figur 2:2 ovan. Till exempel handlar detta om att samordna och integrera befintliga driftsorganisationer till en gemensam organisation, anpassa utbud och ambitionsnivåer i flera kommuner så att samordning av produktion kan ske. Dessutom ger dessa beslut också mer bestående implikationer, dvs. det är inte lätt att ändra "i nästa års budget" eller efter skiften i politiken. Denna form av strukturella förändringar är krävande att genomföra och därmed också mindre flexibla att ändra i senare.

3 Principiella frågor kring styrning och beslutsfattande i en samverkan i en gemensam organisation

Förutsättningar för styrning, kontroll och ansvarsutkrävande.

Det är svårt att skapa en god politisk representation i en gemensam organisation. I många samverkansprocesser har det rapporterats om svårigheter för partier i opposition att erhålla representation och insyn i t.ex. en direktion eller i en styrelse (Rosén, 2005; Knutsson & Mattisson, 2006; Thomasson, 2009; Mattisson & Knutsson, 2015; Thomasson, 2017). För att råda bot på detta finns exempel på försök med att bredda basen och öka antalet representanter, t.ex. genom kommunalförbund med fullmäktige. Handlar det endast om två samverkande parter har detta varit möjligt. Men när antalet samverkande parter ökat till fyra har situationen snabbt blivit otymplig och svårhanterlig (Mattisson & Ramberg, 2015).

En vanlig lösning har blivit att skapa en gemensam organisation som svarar för utförande på uppdrag av respektive ägarkommun. Ett exempel är VA SYD som svarar för vatten och avlopp i fyra kommuner (Burlöv, Eslöv, Lund och Malmö). Kommunerna utser ledamöter i ett förbundsfullmäktige som sedan utser en styrelse för att leda verksamheten. Inom förbundet skapas också en ägarnämnd för varje kommun. Ägarnämnden utses av den enskilda kommunen men sorterar inom förbundet och har där att svara mot respektive VA-kollektiv. Nämndens uppgift är att inom förbundet besluta om kommunspecifika anläggningar, investeringar, och taxor för det egna kollektivet. Förbundsfullmäktige och förbundsstyrelse svarar för beslut avseenden förbundet som helhet. En konsekvens av att använda sig av denna konstruktion (med ägarnämnder eller andra motsvarigheter) är emellertid att det blir många olika politiska forum med snarlika uppgifter kopplade till samma organisation. Dessutom är det delvis olika individer som sitter i de olika organen vilket riskerar att antingen upplevs som att saker upprepas, eller som att det saknas information. För tjänstemannaledning uppfattas det också som administrativ betungande att närvara vid så många olika politiska möten med snarlikt innehåll. Framförallt upplevs det som krävande och kostsamt i förhållande till vad det upplevs ge. Sammantaget kan konstateras att rollerna ännu inte satt sig kring konstruktionen med ägarnämnder inom VA SYD (Mattisson & Ramberg, 2015).

Situationen blir likaså ganska snabbt otymplig i en lösning med gemensam nämnd med flera kommuner inblandade (Thomasson, 2013). En av den gemensamma nämndens främsta fördelar är att bildandet av nämnden upplevs ha mindre negativ inverkan på insyn och transparens. Däremot påverkas det politiska inflytandet så till vida att man har fler intressenter att ta hänsyn till i beslutsfattandet. En annan fördel med den gemensamma nämnden är dess enkelhet och att det är lätt att bilda en gemensam nämnd då den gemensamma nämnden är en del i den kommunala organisationen och inte en egen juridisk person. Detta underlättar också överförandet av en verksamhet från en kommun till värdkommunen vid bildandet av en gemensam nämnd. Även om en gemensam nämnd är lätt att bilda har den ofta uppfattats som svårstyrd och tungrodd om det är flera kommuner som deltar i nämnden. Detta då en kommun, värdkommunen, måste hantera den ekonomiska redovisningen för hela verksamheten. Detta gäller framförallt när det handlar om drift av en gemensam verksamhet och således inte när det handlar om myndighetsutövning eller servicestöd (Anell och Mattisson, 2009).

Samverkan i bolag upplevs däremot som en smidigare lösning när flera kommuner ska samverka (Thomasson, 2013). Anledningen till detta är hur den politiska styrningen av bolagen ser ut enligt Aktiebolagslagen. I ett bolag är det en tydlig och rak kedja från ägare, till styrelse och sedan till VD. Detta gör att bolagsformen ofta upplevs som mindre komplex i sin utformning. Nackdelen med bolagsformen är emellertid att styrelsen för att kunna fatta effektiva beslut inte bör bli för stor (Thomasson, 2009). Om såväl majoritet som opposition ska ha representation i styrelsen för ett bolag med flera samverkande kommuner som ägare finns det en risk att styrelsearbetet blir ineffektivt.

Utifrån en förväntan om att mer verksamhet i kommuner och landsting kommer att förläggas inom ramen för gemensamma organisationer kommer frågan om inflytande och representativitet i gemensamma organ att innebära utmaningar. En gemensamt ägd organisation som driver verksamhet på uppdrag från flera ägare riskerar att agera på avstånd från och med dålig förankring i fullmäktige i respektive ägarkommun. Detta då systemet för ansvarsutkrävande i politiskt styrda kommuner utgår från att relationer är vertikala och sker inom en organisation och mellan en organisation och medborgare (Grossi och Thomasson, 2015). Verksamheten upplevs komma längre ifrån såväl den enskilda kommunens inflytande över verksamheten som medborgarnas möjlighet till påverkan. Detta beror framförallt på att när en ny organisation eller juridisk person bildas som inte är en del av kommunens organisation, uppstår det ett avstånd mellan ledningen av den nya organisationen och styrande politiker i den ägande kommunen (Grossi och Thomasson, 2015; Thomasson, 2017). Detta avstånd påverkar inflytande och politisk styrning av en verksamhet och därmed också möjligheten till ansvarsutkrävande (Grossi och Thomasson, 2015; Thomasson, 2017). Det senare påverkar medborgares möjlighet att hålla politiker ansvariga för hur verksamheter styrs. Medborgare kan också när fler organisationer och aktörer är inblandade få svårare att veta vem de ska vända sig till om problem uppstår. Systemet för ansvarsutkrävande är således inte anpassat för att inkludera organisationer som ligger utanför de vertikala relationerna inom en organisation. Inte heller är systemet för ansvarsutkrävande anpassat för att inkludera beslut som fattas i samverkan mellan kommuner.

Det finns därför en risk att samverkan försvårar ansvarsutkrävande och begränsar det lokala inflytandet i en kommun (Mattisson, 2017; Thomasson, 2018a; c). För att minska denna risk krävs det att former för dialog mellan samverkande kommuner upprättas och likaså att det finns rutiner för förankring och avrapportering inför och efter beslut (Thomasson, 2013). Ett exempel är att man i den gemensamma nämnden mellan Halmstad och Laholm har etablerat rutiner för möten mellan kommunledningarna. Man har även en representant för den gemensamma nämnden på plats i Laholm en dag i veckan för att på det viset säkerställa en dialog med övrig kommunal verksamhet i Laholms kommun. Ett annat exempel är hur man i Nordvästra Skånes Vatten och Avlopp, NSVA arbetar med att ha personal som är specifikt ansvariga för att på tjänstemannanivå säkerställa dialogen med de olika ägarkommunerna.

Ett annat sätt att hantera frågan är att medborgarnära tjänster kan behöva omgärdas med begränsningar när kompetens överförs till kommunalförbund eller gemensam nämnd. För att direktvalda politikerna ska kunna ta sitt ansvar gentemot väljarna är det centralt vilka frågor som ska beslutas i varje medlemskommun fullmäktige och vilka som kan beslutas inom den gemensamma organisationen (Rosén & Wikell, 2007; Thomasson, 2018). För enskilda individer innebär detta ett ökat krav på informationsöverföring mellan individer och instanser. Samtidigt kommer också frågan om transparens och spårbarhet att aktualiseras.

Att säkerställa att beslut förankras kan t.ex. ske genom att man regelbundet har möten med representanter från styrelse eller direktion samt ledning i gemensamt ägda organisationer. Det finns inget i lagstiftningen som säkerställer en sådan dialog, utan detta är något som kommuner som

samverkar själva måste hitta rutiner för. Erfarenheter från samverkan visar på behovet av att sådana rutiner etableras för att undvika att förtroende och legitimitet för den gemensamt ägda organisationen och den verksamhet som bedrivs inom denna på sikt eroderas. Detta ger också konsekvenser på central kommunal nivå där komplexiteten ökar och därmed gör det svårare att koordinera olika insatser. Kommunen har att samordna besluten i en samverkansorganisation (t.ex. avfall) med besluten i en annan (t.ex. vatten och avlopp) med övrig kommunal verksamhet. Om det dessutom är olika parter i de olika samverkanskonstellationerna blir det många parter (och beroenden) inblandade i den enskilda kommunens beslutsfattande. Det är t.ex. inte självklart att den enskilda kommunens investeringsutrymme står i proportion till de ambitioner eller behov som drivs gemensamt i olika samverkanskonstellationer. En tilltagande samverkan och en ökad mängd gemensamma organ riskerar då att bli mer administrativt krävande (Mattisson, 2016; Mattisson och Ramberg, 2015).

Sammanfattningsvis kan man konstatera att det i samverkan tycks finnas en inneboende konflikt mellan å ena sidan en strävan efter effektivitet i beslutsfattande, och å andra sidan ett behov av att säkerställa insyn och inflytande. Kommuner som samverkar måste därför när relationen dem emellan etableras och tar sin form hantera denna konflikt och försöka hitta en balans mellan demokrati och effektivitet i samverkanskonstellationen.

Investeringar, stordriftsfördelar och kontroll

Ett annat område som kräver avvägningar när kommuner samverkar är förhållandet mellan å ena sidan kontroll och demokratiskt inflytande och å andra sidan en strävan efter att i samverkan skapa stordriftsfördelar (Thomasson, 2019; 2018b). Bildandet av allt fler gemensamma organisationer kommer att aktualisera fler frågor kring hur dessa ska hanteras på politisk nivå samt hur styrningen i praktiken ska utformas (Mattisson, 2017; Thomasson, 2017). Det handlar även om att finna gemensamma lösningar för hur resurser och insatser ska fördelas och bedömas, vilka investeringsnivåer man ska ha samt hur beslut om taxor ska ske. Ska samverkan kunna realisera de fördelar som eftersöks krävs ett större mått av översikt och integration så att beslut och prioriteringar sker med beaktande av helheten. Ju fler parter som samverkar desto större risk (sannolikhet?) att en enskild kommun upplever det som en försämring (kostnadsökning eller kvalitetsförsämring), vilket lokala politiker får svårt att motivera på sin hemmaplan (Mattisson och Ramberg, 2015). Som exempel kan här nämnas städning. Om samverkande kommuner har olika rutiner kring det innan de går i en samverkan behöver en gemensam ambitionsnivå etableras, och ofta upplevs denna nivå som en försämring inom någon av de samverkande kommunerna. Liknande problem kan uppstå när det handlar om fördelning av resurser till skola eller omsorg där förändringar i utbudet lätt tolkas som en försämring i verksamheten (alternativt "ska vi betala för deras förbättringar?"). Utöver skillnader mellan val av samverkansform handlar det här även om skillnader mellan samverkan kring å ena sidan skattefinansierad verksamhet och å andra sidan avgiftsfinansierad verksamhet.

Förutsättningar för samverkan inom skattefinansierade verksamheter

Inom ramen för skattefinansierade verksamheter kan det vara svårt att fördela resurser och insatser. Även om det finns rationella skäl att verka i en större organisation tenderar (eller ska) varje

kommuns politiker i huvudsak se till att få behoven tillgodosedda för sina medborgare. Här handlar det således återigen om demokrati och lokal förankring. Generellt är lärdomen att det är krävande att samverka om skattefinansierade politikområden med påtaglig lokal prägel. För att lyckas med detta krävs att parterna explicit definierar förutsättningar för styrning av den gemensamma organisationen och dess relationer till medlemskommunerna (Mattisson & Ramberg, 2005; Mattisson & Knutsson, 2015). Behovet för varje kommun och landsting att kunna påverka nivån på kostnader och kvalitet driver utvecklingen mot att samverkansorganisationerna blir allt mer av en gemensam utförare. Då kan stordriftsfördelar realiserars i produktionen medan varje enskild huvudman i varje situation kan välja att beställa precis så mycket som önskas. Detta upplevs problematiskt på åtminstone två sätt. Dels skapar det problem vid dimensionering kring produktion och investeringar då det är svårt att förutse löpande prioriteringar och omfördelningar i de olika kommunerna/landstingen. Dels kan det vara osäkerhet hur väl det ligger inom ramarna för LOU. Ytterligare ett problem som kan uppstå här är att graden av stordriftsfördelar som kan uppnås är begränsad till det som kan ske i den gemensamma produktionen.

För att i samverkan skapa förutsättningar att i så stor utsträckning som möjligt få till stånd stordriftsfördelar krävs det att det som sker i samverkan inte enbart handlar om gemensam produktion av offentliga tjänster, utan även att strategisk och mer långsiktig utveckling av verksamheten och investeringar sker i samverkan. Detta kräver att respektive kommun som ingår i samverkan till viss del släpper rådigheten kring framtida beslut avseende verksamheten som samverkan sker kring och är villig att kompromissa och förhandla kring utformningen av framtida verksamhet och utbud. Det senare innebär i praktiken att folkvalda politiker i de beslutande organen måste prioritera inte enbart mellan väljargrupper i den egna kommunen, utan även mellan väljare i alla de samverkande kommunerna.

Än mer komplicerat blir det när samverkan sker kring verksamheter som bedrivs utifrån principer om valfrihet och kundval (LOV). Valfrihetssystemen i sig innebär att det blir svårt för kommuner och landsting att dimensionera sin egen kapacitet. Förutsättningarna för ekonomisk styrning vid inslag av kundval när anslagen följer medborgaren komplicerar situationen. Rosén & Wikell (2007) noterar att aktiviteten i samspelet mellan respektive kommun och den gemensamma organisationen varierar. I verksamheter som är politiskt känsliga eller av stor finansiell omfattning är representationen från medlemskommunerna mer aktiv. Vård, omsorg och sjukvård är exempel på verksamheter där varje huvudman aktivt bevakar sina intressen och där det kan visa sig svårt att finna gemensamma lösningar. Förekomsten av särskilda krav och villkor för enskilda parter riskerar därmed att eliminera mycket av de eftersökta stordriftsfördelar som var grunden för samarbetet.

Förutsättningar för samverkan inom avgiftsfinansierade verksamheter

Avvägningen mellan stordriftsfördelar och kontroll kan upplevas som enklare i verksamheter som är avgiftsfinansierade. Det är kanske därför ingen slump att samverkan mellan kommuner i gemensamt ägda organisationer är vanligare bland avgiftsbaserade verksamheter som VA och avfall än inom vård, skola och omsorg. Anledningen till att avgiftsbaserade verksamheter är enklare att hantera är att avgifter oftast baseras på ett lagstadgat krav om självkostnadsprincip med krav på särredovisning. Detta gäller t.ex. för såväl VA som avfall. Vidare fattas beslut om avgiftens storlek av respektive kommuns fullmäktige. Vad som fortfarande kan vara problematiskt är emellertid att fastställa principer för hur gemensamma kostnader som administration ska fördelas mellan kommunerna, oftast löser man detta genom att göra en fördelning baserat på nyttjandegrad vilken i sin tur baseras

på kommunernas storlek (Thomasson, 2013). Ett problem som emellertid kvarstår i avgiftsbaserade verksamheter med krav på särredovisning är hur gemensamma investeringar och mer långsiktiga strategiska satsningar om olika medlemskommuner har olika avgiftsnivå och därmed olika ingångsvärden och ambitionsnivå avseende den verksamhet som bedrivs inom ramen för samverkan (Thomasson, 2009; 2013). För att hantera dessa och liknande frågor har olika kommuner valt olika lösningar för hur de samverkar.

I Bergslagens kommunalteknik (BKT) behöll varje enskild kommun ägandet över sina tillgångar och hade därmed att besluta om investeringar och taxor. BKT utförde sedan verksamhet i varje ägarkommun enligt det uppdrag man fått från respektive kommun. I andra sammanhang har kommuner strävat efter en högre grad av integration/samordning och därför gått längre. Man har även samlat alla tillgångar i en gemensam organisation (Knutsson och Mattisson, 2006). En vanlig lösning har blivit att skapa en gemensam organisation som svarar för utförande men på uppdrag av respektive ägarkommun. Ett exempel är VA SYD med sin konstruktion med ägarnämnder som beslutar om investeringar, prioriteringar och taxor för det egna kollektivet. Konstruktionen har fördelar i att varje kommun kan råda över vad som händer inom sitt kollektiv och inom sitt geografiska område. Samtidigt aktualiserar det problem kring enhetlighet och identitet. Om varje kommun (kollektiv) själv önskar välja kvalitetsnivå och prioriteringar kan det framstå som otydligt vad organisationen står för (Mattisson och Ramberg, 2015). Vilken kvalitet erbjuder VA SYD (olika för de olika kollektiven eller?) och vilka är deras karakteristiska kännetecken? Om ägarnämnderna inte lyckas samordna sina ambitioner kommer det att ges en mycket splittrad bild av organisationens ambitionsnivå och kvalitet. Å andra sidan, om dessa samordnas för mycket upplevs ägarnämnderna sakna inflytande eftersom mycket redan är bestämt, dvs det upplevs inte som meningsfullt att sitta i en ägarnämnd (som är den instans som i huvudsak ska representera den egna kommunens abonnenter).

I samverkan kring avgiftsfinansierad verksamhet som bedrivs i bolagsform uppstår liknande frågeställningar. Här handlar det om hur bolagskonstruktionen ska se ut, vilken roll bolaget ska ha och hur ägandet av infrastrukturen och huvudmannaskapet för densamma ska lösas (Thomasson, 2009; 2013). Detta påverkar i sin tur möjligheten att göra gemensamma investeringar och ha en gemensam ambitionsnivå för de kommuner som samverkar. Ett alternativ är att låta bolaget som bildas vara huvudman och äga tillgångarna. Ett annat är att varje kommun bildar ett eget bolag som äger och är huvudman för respektive kommuns tillgångar och att driften sedan sker i ett gemensamt bolag som är moderbolag. En sådan lösning har man t.ex gjort i fallet med Roslagsvatten som är ett bolag som ägs av flera kommuner i Stockholmsregionen. Liknande lösning har även MittSverige vatten, men i det fallet är det dotterbolaget som äger moderbolaget och inte tvärtom. Oavsett om de bolag som varje kommun äger individuellt är ägare eller dotterbolag till driftsbolaget innebär en sådan lösning att det är relativt enkelt att särredovisa såväl tillgångar som kostnader för respektive kommun. En sådan lösning kräver emellertid att de samverkande kommunerna kommer överens om hur ambitionsnivån ska se ut. I Roslagsvatten arbetade man aktivt med detta och krävde att de kommuner som anslöt sig accepterade en högre investeringsgrad under en tid för att anläggningen i den kommunen skulle hålla samma standard som i andra kommuner i samverkanskonstellationen.

Förutom ovan nämnda lösning kan man välja att skapa ett gemensamt driftsbolag och låta såväl ägande som huvudmannaskap av infrastrukturen ligga kvar i respektive kommun. Bolaget blir då ett rent driftsbolag och fakturerar respektive ägare för kostnader för drift, underhåll och investeringar och som kan hänföras till respektive kommuns taxe- eller skattekollektiv. Kommunerna blir då beställare av tjänster och bolaget en ren utförare. Fördelen med en sådan lösning är att infrastrukturen inte behöver värderas och ägandet för denna överförs till en annan juridisk person

än den enskilda kommunen. Detta underlättar själva bolagiseringsprocessen, men innebär begränsningar i realiserandet av stordriftsfördelar baserat på gemensamma investeringar och anläggningar. Om alla kommuner som ingår i samverkan exempelvis själva bestämmer över nivån på underhåll blir det svårt att ta ett samlat grepp om verksamheten om den gemensamma organisationen måste anpassa sin drift efter individuella kommuners behov. Frågor liknande de som uppstår i ett kommunalförbund kring investeringar och ambitionsnivå uppstår således även inom ramen för ett gemensamt ägt bolag.

Tidigare har vi konstaterat att gemensam nämnd kan uppfattas som svårstyrd såväl administrativt som ekonomiskt när fler än två kommuner samverkar. Tidigare studier, bl.a. en studie av samverkan i gemensam nämnd mellan Höör och Hörby kommuner, visar på att det är mer komplext att säkerställa att ekonomin för de samverkande kommunernas VA-kollektiv hålls separerade under en gemensam nämnd². Anledningen är att det formella huvudmannskapet inte kan överföras till en annan kommun och att en kommun inte heller kan äga ledningsnät i en annan kommun. Här skiljer sig den gemensamma nämnden från det kommunala bolag som är en egen juridisk person och i egenskap av detta kan vara huvudman för verksamheten. Det måste alltså vid en gemensam nämnd finnas en VA-ekonomi i varje kommun, trots att verksamheten utgår från värdkommunen. Detta kan vara en bidragande orsak till att den gemensamma nämnden är ovanlig vid samverkan inom VA.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att det inom samverkan inte enbart finns en avvägning att göra mellan insyn och kontroll när det gäller beslut rörande styrningen av en verksamhet i samverkan, utan en liknande avvägning måste även göras när det handlar om ekonomiska beslut och den gemensamma organisationens strategiska utveckling.

Verksamhetsmässig koordinering

När samverkan sker i form av fusion och bildandet av nya gemensamma organisationer finns det enligt tidigare gjorda studier en risk att samarbetet med övrig kommunal verksamhet i respektive ägarkommun försämras. En anledning till detta är att vid samverkan i en gemensam organisation flyttar den verksamhet som fusioneras ut från kommunen, ibland till fastigheter i en annan kommun. Såväl det geografiska som mentala avståndet mellan verksamheten som bedrivs i samverkan och verksamhet i ägarkommunerna tenderar därför att bli stort. Detta avstånd behöver överbryggas, speciellt i de fall där samverkan med övrig kommunal verksamhet är nödvändig för att uppfylla uppdrag och av fullmäktige satta mål. Ett exempel på den typen av frågor som kan kräva samverkan är uppdrag inom samhällsbyggnad. Utbyggnad av nya bostadsområden eller stadsdelar kräver ofta samverkan mellan olika kommunala verksamheter (Jonsson och Thomasson, 2018).

Studier av samverkan visar därför på behovet av att säkerställa att den gemensamma organisation som bildas inte blir en fristående enhet som inte är i kontakt med övriga verksamheter i ägarkommunerna (Knutsson och Mattisson, 2006; Mattisson och Knutsson, 2015). Detta kan vara ett problem oavsett om samverkan sker i kommunalförbund, gemensamt ägt bolag eller en gemensam nämnd. I det sistnämnda handlar det framförallt om att säkerställa relationen till den eller de kommuner som inte är värdkommun. Detta då relationen till värdkommunen ofta sker naturligt då den verksamhet som fusioneras ofta förläggs till värdkommunen såväl organisatoriskt som geografiskt.

² Utredning gjord av Mattias Haraldsson 2016

Tidigare studier kring samverkan i gemensamma organisationer lyfter därför vikten av att skapa rutiner för dialog och koordinering mellan gemensamma organisationer och ägarkommunerna (Jonsson och Thomasson, 2018; Thomasson, 2013). Dialog har visat sig behövas på såväl politisk nivå som tjänstemannanivå och ibland i forum där politiker och tjänstemän samlas. Ett exempel är den gemensamma grupp bestående av ledamöter i kommunstyrelse och representanter från kommunledningen som Höör och Hörbys kommuner bildat för att koordinera och styra den samverkan som sker mellan de båda kommunerna inom bl. a VA och räddningstjänst.

4 Val av form - en jämförelse mellan former

Som framgick redan i rapportens inledning, finns det fyra olika former för samverkan mellan kommuner, tre av dessa innebär att en gemensam organisation bildas (kommunalförbund, gemensam nämnd och bolag). Utöver det finns det möjlighet att samverka genom avtal. Det senare är emellertid inte i fokus för den här rapporten, utan vad som fokuseras här är de former som innebär att en gemensam organisation bildas. I detta avsnitt kommer de tre alternativen för bildandet av en gemensam organisation att diskuteras och jämföras med varandra.

Kommunalförbund

Argumentet för att välja formen kommunalförbund är att det är möjligt att skapa en ny gemensam organisation och att denna kan ha en tydligt identifierbar, men separat, ekonomi. Det uppfattas finnas tydliga spelregler kring politisk representation och lagstiftaren har gett utrymme för flexibilitet vid val av styrform (fullmäktige eller direktion). Ett vanligt argument för att samverka i kommunalförbund är att detta upplevts ligga utanför LOU, dvs det är möjligt för enskilda kommuner att lämna uppdrag och föra pengar till förbundet utan föregående upphandling. Under det senaste decenniet har detta anförts som ett avgörande skäl vid bildande av flera kommunalförbund (Mattisson & Knutsson, 2015, Anell & Mattisson, 2009; Mattisson, 2016). Formen anses fungera väl när antalet samverkande parter är många och/eller när det gäller större belopp. Det går att skapa en gemensam ekonomisk enhet (balansräkning med tillgångar och skulder) som är skild från övriga kommunala enheter. Samtidigt anses kommunen kunna ha ekonomiskt utbyte med organisationen utan att det krävs upphandling. Avslutningsvis erbjuder kommunalförbund flera olika former för politisk insyn (offentlighetsligt reglerat) och inflytande. Totalt sett anses formen kommunalförbund fungera väl och de nackdelar som förknippats med kommunalförbund är generellt giltiga för all samverkan i form av en gemensam organisation. Även om det finns variationer så är det vanligast att kommunalförbund endast ägnar sig åt en verksamhet. För mindre uppgifter kan formen upplevas som onödigt otymplig (Anell & Mattisson, 2009).

Gemensam nämnd

Ett centralt motiv till att välja en gemensam nämnd är att den utgör en beslutsmässig enhet, men är mindre administrativt betungande än t.ex. ett kommunalförbund. Det finns goda erfarenheter av att inrätta en gemensam nämnd för myndighetsutövning, kring administrativa funktioner eller kring

kompetensförsörjning och rekrytering (Rosén, 2005). Det finns även exempel på att service som t ex insamling av hushållsavfall utförs i en kommun på uppdrag av en annan, allt inom ramen för en gemensam nämnd (Ramberg & Mattisson, 2004). En gemensam nämnd förefaller mest lämpligt för färre antal parter. Anledningen till detta är att den gemensamma nämnden ekonomiskt sorterar in under värdkommunen. Detta innebär att det är värdkommunen som ansvarar för all ekonomisk redovisning. Detta gör att den gemensamma nämnden ofta inte anses lämplig för investeringstunga verksamheter.

Aktiebolag

Skälen till att välja att samverka i form av ett aktiebolag anges ofta vara att det stimulerar affärsmässighet. Bolagsformen upplevs även vara mer effektiv då beslutsfattande sker mer frikopplat från politik och demokratiska processer än vad som är fallet med kommunalförbund och gemensam nämnd (Thomasson, 2013). Däremot har bolagsformen den nackdelen att den kan uppfattas begränsa det demokratiska inflytandet (Grossi och Thomasson, 2015). Bolagsformen har även den fördelen att den skapar tydlighet vad det gäller verksamhetens ekonomi. Bolagsformen uppges fungera väl för samverkan inom avgiftsfinansierade verksamheter (Knutsson & Ramberg, 2005; Anell & Mattisson, 2009). Brukaravgifterna kan inte användas utanför den specifika verksamheten och när bolagets ekonomi inte är omedelbart sammanblandad med ägarnas blir konfliktytorna färre. I en skattefinansierad verksamhet kan en ägares specifika behov "störa" helheten om övriga ägare inte samtidigt har samma behov. Det har också funnits en uppfattning bland praktiker att det inte går att lämna uppdrag till ett aktiebolag utan föregående upphandling varför formen inte är vanlig för skattefinansierade verksamheter. Att det inte går att lämna ett uppdrag utan föregående upphandling till ett bolag gäller emellertid inte VA verksamheten då denna inte omfattas av LOU. Det är därför inte ovanligt att samverkan kring VA sker i bolagsform.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan det konstateras att de tre former som i nuläget finns tillgängliga för bildandet av en gemensam organisation för samverkan var och en har för- respektive nackdelar. Det är därmed inte möjligt att entydigt säga att den ena organisationsformen nödvändigtvis är bättre än den andra i alla lägen. Samverkan i gemensam nämnd kan t.ex. vara lämpligt vid samverkan kring myndighetsutövning och när samverkan sker mellan ett mer begränsat antal kommuner. Om samverkan sker mellan ett större antal kommuner upplevs å andra sidan kommunalförbund eller bolag vara en bättre lösning. Bolagsformen upplevs däremot som något sämre utifrån ett demokratiskt perspektiv än vad kommunalförbundet gör medan det senare å andra sidan kan upplevas som mer svårstyrt. Ytterst handlar det snarare om vad man vill åstadkomma med samverkan, dvs. vilka motiven bakom samverkan är samt vilken typ av verksamhet man samverkar kring.

En översikt över respektive samverkans form för- respektive nackdelar ges i Tabell 4: 1 nedan.

Tabell 4:1. Tre former för gemensam organisation

	Kommunalförbund	Gemensam nämnd	Aktiebolag
Tillämplig	I nästan alla verksamheter	I nästan alla verksamheter	Viss begränsning av tillåtna verksamheter
Lämplig	När många parter samverkar, samverkar om stora belopp eller många aktiviteter, kan upplevas otymplig för mindre projekt	Fåtal parter, ej stora investeringar	Avgiftsfinansierade verksamheter
Svagheter	Riskerar att härbärgera bristande samsyn mellan huvudmännen	Svårt addera fler parter eller öka investeringar	Ej myndighetsutövning, vinster beskattas

Källa: Anell och Mattisson, 2009

När det gäller den politiska styrningen finns det i alla tre former möjlighet att för politikerna genom att sätta mål för verksamheten och låta dessa återspeglas i bolagsordning, ägardirektiv eller förbundsordning, styra inriktningen på verksamheten. Här är det bra om det finns en samsyn mellan ägarna. Det förekommer till exempel att representanter från ägarna träffas i så kallade ägarsamråd för att diskutera hur den gemensamma verksamhetens uppdrag ska formuleras och beskrivas. Det är även i dessa dokument och i avtalen mellan ägarna som möjligheten till att ta in nya medlemmar som för utträde regleras. Generellt kan sägas att, ju mer komplex den gemensamma organisationen är och ju längre kommunerna gått i sin samverkan i form av gemensamma investeringar och andra typer av gemensamma åtaganden, desto svårare blir ett eventuellt utträde.

5 En jämförelse med egen regi

Många mindre och även medelstora kommuner har i tidigare studier (Mattisson, 2017; Thomasson, 2015) visat sig ha svårt att klara sitt uppdrag. Framförallt handlar det om svårigheterna att få resurser att räckta till och att rekrytera den kompetens som behövs. Mindre och medelstora kommuner blir därför mer sårbara och även sämre rustade att på längre sikt utveckla en verksamhet. För att undvika en kommunsammanslagning, men ändå säkerställa tillgången till centrala resurser för att minska den enskilda kommunens sårbarhet, framstår ökad samverkan som attraktivt både vad gäller aspekter kring effektivitet såväl som kompetensförsörjning.

Fördelar med samverkan i jämförelse med egen regi är således möjligheterna till stordriftsfördelar. Stordriftsfördelar kan uppnås i såväl stödfunktioner (IT, administration, lönehantering) som i den faktiska driften i form av samordning av beredskap, underhåll, genomföra gemensamma investeringar i anläggningar samt andra insatser i verksamheten som kan vara kvalitetshöjande. En förutsättning för att skapa stordriftsfördelar i driften av en verksamhet är emellertid att det finns en samsyn mellan ägarna om hur verksamheten ska utvecklas och bedrivas. Att samsyn krävs avseende

kvalitetsnivå och nivå på insatser i form av exempelvis underhåll och verksamhetsutveckling är något som diskuterats och exemplifierats tidigare i denna rapport. Om samsyn saknas blir inte samverkan effektiv. Utöver en samsyn krävs det, för att full potential i realisering av stordriftsfördelar ska kunna uppnås, att samverkan är mer långtgående och omfattar en fusion av drift och ofta även investeringar. Det är först när ett helhetsgrepp kan tas i den organisation som skapas gemensamt som verkliga stordriftsfördelar i driften kan uppnås.

Andra fördelar med samverkan är att det kan leda till en ökad resursbas såväl vad det gäller personal och specialistkompetens som när det gäller övriga resurser som är kritiska för verksamheten (det kan vara material, infrastruktur eller andra fysiska tillgångar. Genom en ökad resursbas blir verksamheten som kommuner samverkar kring mindre sårbar och därmed också mer resilient och klarar bättre av förändringar i omvärlden som ställer nya krav eller andra krav på verksamheten (Mattisson, 2017). Det kan handla om nya lagkrav, men också om behov av förnyelse och utveckling och strategisk långsiktig anpassning till för verksamheten framtida behov.

En verksamhet som bedrivs i egen regi, framförallt i en mindre och medelstor kommun, har i tidigare studier (se t.ex. Thomasson, 2015) visat sig sakna flera eller alla av dessa förmågor. En mindre kommun har ensam inte samma tillgång till kompetens, inte samma möjlighet att attrahera personal med rätt kvalifikationer eller att behålla personal och inte heller samma möjligheter att investera i en verksamhet som kommuner som agerar gemensamt och samverkar har. När verksamheten bedrivs i egen regi tenderar även befintlig personal att inte ha den tid eller utrymme i tjänsten som krävs för att hantera nya krav eller planera och anpassa verksamheten för framtida behov. Verksamheter som bedrivs i egen regi i mindre och medelstora kommuner riskerar därför att bli mer sårbara och på längre sikt inte kunna utvecklas i samma takt som verksamheter som bedrivs i samverkan. Det kommunala självstyret till trots uppfattas det i många sammanhang som värdefullt om kommuner agerar samfällt gentemot medborgare och andra intressenter. För medborgare som rör sig i vardagen, t ex bor i en kommun och arbetar i en annan, kan det vara olika system för sophantering, olika rutiner i förskolan, olika förhållningssätt till företagande och näringsliv, olika inställning till markanvändning och bygglov. I en samverkan ges möjligheter att arbeta fram en gemensam hållning i denna typ av frågor som anses underlätta vardagen.

En nackdel som lyfts när samverkan diskuteras i relation till egen regi är hur samverkan påverkar såväl transparens som insyn och ansvarsutkrävande. Samverkan kan i förhållande till egen regi upplevas som mindre demokratisk då beslut om finansiering och investeringsnivå behöver tas gemensamt i den samverkande organisationen och därmed kräver en kompromiss mellan samverkande kommuner. En sådan kompromiss kan upplevas som vara till nackdel för samverkande kommuners invånare som inte har möjlighet att genom lokala val påverka inriktningen på de verksamheter som bedrivs i samverkan, en möjlighet som invånarna har när det gäller verksamheter som bedrivs i egen regi. För samverkan krävs således politiskt stöd. Möjligheten att få politiskt stöd för samverkan och att bilda gemensamma organisationer varierar emellertid mellan kommuner. Tidigare studier (Thomasson, 2015) visar att det ofta finns motstånd till samverkan på politisk nivå för att man inte vill släppa ifrån sig rådighet och kontroll över den verksamhet som samverkan omfattar (vilket diskuterats mer utförligt tidigare i denna rapport). Kompromisser är emellertid nödvändigt för att fullt ut realisera de stordriftsfördelar som samverkan kan ge (Mattisson och Ramberg, 2015).

Sammanfattningsvis kan konstateras att samverkan skapar mindre sårbara organisationer, som är bättre rustade (resursmässigt) att anpassa sig till nya krav och också har en bättre förmåga till långsiktig utveckling och förnyelse av en verksamhet. Det finns således mycket som talar för att samverkan leder till bättre kvalitet i offentliga tjänster, vilket gynnar medborgarna. Samverkan kan även skapa förutsättningar för att uppnå stordriftsfördelar och effektivisera en verksamhet. Å andra

sidan kan samverkan innebära att den lokala demokratin försämras och försvåra såväl insyn som ansvarsutkrävande då samverkan kan ha en negativ inverkan på den egna kommunens rådighet över det område som samverkan sker kring. Det finns därför en tendens till att samverkan framförallt sker inom områden som traditionellt sett ansetts vara mindre politiskt känsliga och inte tillhöra en kommuns kärnverksamhet. Detta är antagligen anledningen till att samverkan, och då framförallt samverkan genom fusion, framförallt tycks ske inom avgiftsfinansierade områden och områden som sorterar under tekniska förvaltningen.

Samverkan kan även upplevas som mer tidskrävande då det såväl före som efter en fusion av verksamheter krävs resurser i form av tid och kompetens för samordning och återkoppling på olika nivåer i de samverkande kommunerna. Att samverkan blir tidskrävande är i sin tur något som kan upplevas som negativt och användas som argument mot samverkan (Thomasson, 2015). Detta är ett argument som framförallt personer i ledande ställning i kommuner och gemensamma organisationer framför.

6. Slutsatser

Av den kunskapsöversikt som gjorts i den här rapporten går det att konstatera att det finns såväl potential i som hinder med samverkan. Potentialen ligger i möjligheten att investera gemensamt, effektivisera drift och stödfunktioner samt att skapa en bättre resursbas, vilket i sin tur gör samverkande organisationer mindre sårbara. För att uppnå denna potential krävs emellertid mer långtgående strukturella åtgärder, ofta i form av fusion av verksamheter. Lös samverkan avseende enskilda resurser och kompetenser är vanligt förekommande och stärks dessutom genom nya möjligheter till avtalsamverkan. Vid varje enskild aktivitet är det fördelaktigt att avtala och dela. Kommunen får ut mer och bättre kvalitet i verksamheten. Den ekonomiska effekten är emellertid begränsad då samverkan endast avser enskilda aktiviteter eller resurser (begränsad del av budgeten). Även om de nya reglerna för avtalsamverkan underlättar och ökar möjligheterna till samverkan återstår fortfarande fördelningen av risk och ekonomiska resurser.

För att uppnå full potential i form av effektivisering genom samverkan krävs även att de kommuner som samverkar har en samsyn avseende ambitionsnivå i drift, underhåll, utbud och kvalitet. En sådan samsyn kan emellertid vara svår att uppnå då den kräver ömsesidiga anpassningar mellan kommunerna. Denna kompromiss kan upplevas inverka negativt på demokrati och lokalt inflytande då politikerna i den enskilda kommunen, dels lämnar över en del av sitt inflytande över verksamheten till den gemensamma organisationen, dels blir beroende av politiker i andra kommuner och deras beslutsfattande. Detta påverkar i sin tur möjligheten till ansvarsutkrävande inom den egna kommunen. Hinder för mer långtgående samverkan är således detta upplevda hot mot det lokala inflytandet. Studier indikerar att de lätta vinsterna (stora som små) av samverkan redan har realiserats i de kommuner som samverkat under en tid (Anell och Mattisson, 2009; Mattisson, 2016, Mattisson och Knutsson, 2015). Det finns nu etablerade fasta strukturer för försörjning av infrastruktur (t.ex. vatten och avfall som binder mycket kapital (dvs. svårt att ändra) samt etablerade och fungerande organisationer för drift och underhåll. För att realisera ytterligare stordriftsfördelar i dessa organisationer krävs att resurser samordnas och organiseras över flera kommuner.

Utmaningen i kommuner och landsting är nu att under tilltagande knapphet på resurser utveckla organisationerna att klara även framtida krav. Ska fördelar realiseras krävs en omfattande samordning och omstrukturering, något som berör prioriteringar och enskilda intressen. Det krävs ett

organ som har rätt att besluta och verkställa, vilket ökar trycket på att skapa en gemensam organisation. Detta är också något som utgör ett hinder för samverkan kring kärnverksamheter som skola, vård och omsorg. Detta är områden där det som sker i verksamheten är lokalt (dvs. små stordriftsfördelar) samtidigt som det är en verksamhet som den enskilda kommunen vill behålla politisk kontroll över. Samtidigt är detta verksamheter som avser en omfattande del av en kommunal budget och ska samverka vara ekonomiskt verkningsfull är det angeläget att komma vidare också inom dessa områden. Sett över den kommunala sektorn kan konstateras att kommunerna hittills inte valt att samverka inom dessa områden. De studier som gjorts antyder att den ekonomiska potentialen är begränsad, det kräver omfattande insatser och det är förenat med nackdelar i termer av oberoende och beslutsförmåga.

Ytterligare ett hinder är att då samsyn krävs vad det gäller kvalitet, nivå på drift m.m. kan det i praktiken innebära att det är svårt att göra besparingar inom de områden där samverkan sker. Detta då besparingar måste göras i samråd med övriga kommuner i samverkanskonstellationen. Att förlora rådighet och inflytandet över en verksamhet innebär således inte enbart ett behov av att kompromissa med hur och var man vill verksamheten ska bedrivas, men också de ekonomiska ramarna för den. Detta eftersom det finns en naturlig koppling mellan å ena sidan en verksamhets omfattning och å andra sidan de ekonomiska förutsättningarna och ramarna för denna verksamhet. Att samverka kan därför komma att innebära att en kommun inte bara lämnar ifrån sig rådigheten när det gäller planeringen av en verksamhets omfattning, men också möjligheten att påverka kostnaderna och budgeten för verksamheten. Eventuella besparingar och nedskärningar som måste göras i en kommun riskerar därför att drabba de verksamheter som inte sker i samverkan hårdare än andra. Detta kan vara ytterligare en förklaring till varför samverkan i större utsträckning används inom avgiftsfinansierade verksamheter och verksamheter som inte upplevs vara kommunens kärnverksamheter.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att samverkan har såväl för- som nackdelar. Framförallt har samverkan i form av fusioner fördelar när det gäller möjligheten att uppnå såväl effektivitetsvinster som en ökad resursbas. Detta kräver emellertid att de kommuner som ingår samverkan gör avkall på en del av sitt inflytande över verksamheten och är villiga till ömsesidiga anpassningar avseende ambitionsnivå och utförande. Detta innebär i sin tur att det finns en risk för en negativ påverkan på politiskt inflytande och ansvarsutkrävande när samverkan sker mellan kommuner.

Referenser

- Andersson, J. (2007). *Kommunal samverkan i Skåne*. Öresundsinstitutet och Kommunförbundet Skåne.
- Anell, A. och Mattisson, O. (2009). *Samverkan i kommuner och landsting – en kunskapsöversikt*, Studentlitteratur (Lund).
- Fjertorp, J. och Mattisson, O. (2013), *Interkommunal samverkan. Reflektioner från observationer i Skåne*. Stencil. Lund: KEFU.
- Grossi, G. och Thomasson, A. (2015). Bridging the accountability gap in hybrid organizations: The case of Malmö-Copenhagen Port, *International Review of Administrative Science*, Vol. 81 (3), pp. 604-620.
- Grossi, G. och Thomasson, A. (2011). "Jointly owned companies as instrument of Local Government: Comparative evidence from the Swedish and Italian water sector". *Policy Studies (UK)*, Vol. 32, No. 3, pp. 277-289.
- Jonsson, R. och Thomasson, A. (2018). *Aktivt ägarskap är nyckeln!*, I Syssner, J., Häggroth, S och Ramberg, U (red.) *Att äga framtiden*, s. 231-238.
- Knutsson, H. och Mattisson, O. (2006). *Bundsförvanter i Bergslagen. Kommunalförbund för kommunal teknik*, Sveriges kommuner och landsting (Stockholm).
- Knutsson, H. och Ramberg, U. (2005), *Water and sewage cooperation. The governance of cooperation in the water and sewage industry*. Stockholm: Swedish Association of Local Authorities and Regions and the VA Research Institute.
- Mattisson, O. (2000). *Kommunala huvudmannastrategier för kostnadspress och utveckling – En studie av kommunal teknik*, (Lund Business Press, Lund).
- Mattisson, O. (2013). *Organisation och styrning på den lokala samhällsnivån – en forskningsöversikt om förändringar och utvecklingstendenser*. Annex to SOU 2015:24, *En kommunallag för framtiden*, Fritzes (Stockholm).
- Mattisson, O. (2016). *Kommunal samverkan inom avfallssektorn. Erfarenheter och utvecklingstendenser*, Rapport 2016:24, Avfall Sverige.
- Mattisson, O. (2017). *Local Government cooperation – a better way to respond to conditions?* I Knutsson och Lapsley (red) *Modernizing the Public Sector*, Routledge.
- Mattisson, O. och Knutsson, H. (2015). *Samverkan för en fungerande samhällsstruktur*. I SKL (red) *Urbanisering, Utmaningar för kommuner med en växande och minskande befolkning*. (Stockholm).
- Mattisson, O. and U. Ramberg (2004). *När ett plus ett blir tre – om samverkan inom kommunal avfallsverksamhet*, RVF Utveckling 2004:10 (Malmö).
- Mattisson, O. och Ramberg, U. (2013). *VA SYD 2008-2012. Framväxt och värdering av ett Kommunalförbund*, Institutet för Ekonomisk Forskning (Lund).
- Mattisson, O. och Ramberg, U. (2015). "Co-owned local government organisations: Conditions for strategy development", *Financial Accountability & Management*, 31 (3). pp. 269-286.

- Rosén, T. (2005). *Samverkan pågår, möjligheter och begränsningar*, Sveriges kommuner och landsting, (Stockholm).
- Rosén, T. and Wikell, S. (2007). *Kommunalförbund och gemensamma nämnder. Studie på uppdrag av Kommunala kompetensutredningen*, (SKL, Stockholm).
- Thomasson, A. (2009). *Navigating in the Landscape of Ambiguity: A Stakeholder Approach to the Governance and Management of Hybrid Organizations*. Lund: Lund Business Press.
- Thomasson, A. (2013). *Organisering för ökad uthållighet – En studie av olika organisationsformer inom den svenska VA-sektorn*. SVU-rapport 2013-13. Stockholm: Svenskt Vatten.
- Thomasson, A. (2015). *Att driva VA i egen förvaltning – den lilla kommunens erfarenheter och utmaningar*. SVU rapport 2015-23.
- Thomasson, A. (2017). Professionalization vs democratic control – are they mutually exclusive in collaboration for local service provision? *Statsvetenskaplig tidskrift* , 2017/1, 137-153.
- Thomasson, A. (2018a). Management Across Boundaries – A Municipal Dilemma, *Financial Accountability & Management*. 2018:1-13.
- Thomasson, A. (2018b). *Samverkan för ökad resursbas – för vem och hur?* Svenskt Vatten Utveckling, Nr 2018-1.
- Thomasson, A. (2018c). *Studie av mellankommunal samverkan utifrån ett effektivitetsperspektiv med fokus på transaktionskostnader – en kunskapsöversikt*, Underlagsrapport till Kommunutredningen Fi 2017:02.
- Thomasson, a. 2019. *IT-säkerhet och sårbarhet: Hur arbetar kommuner med krishantering?* KEFU skriftserie, 2019: 1, Institutet för ekonomisk forskning, Lunds universitet.