

Mellankommunal samverkan: Ett ändamålsenligt svar på kommunsektorns utmaningar?

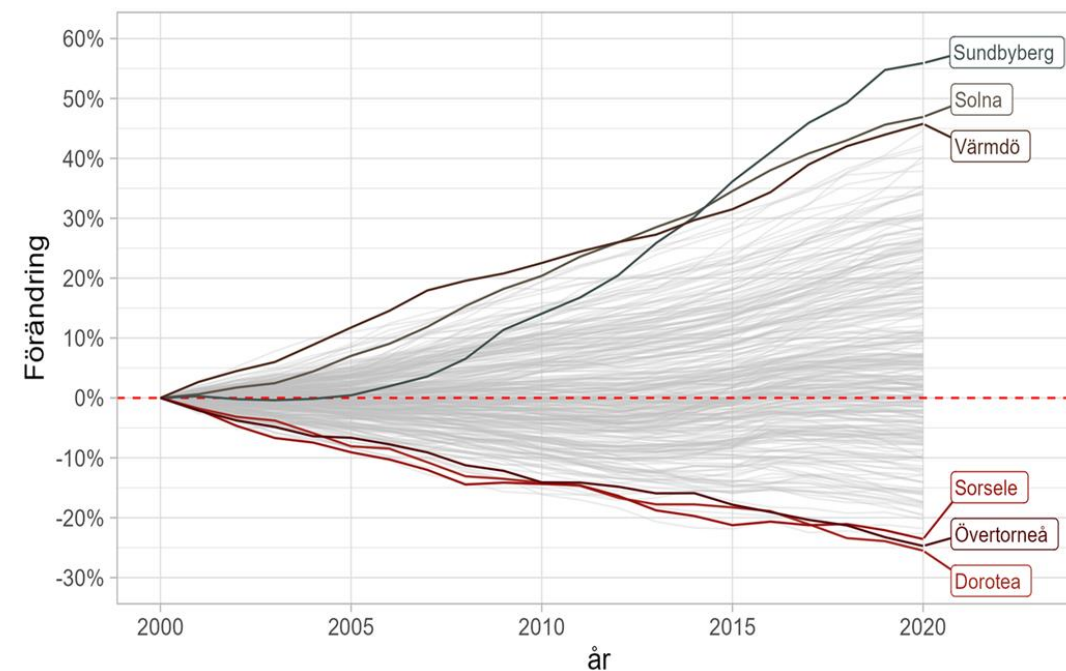
Bo Persson, biträdande professor i statsvetenskap, **avdelningen för statsvetenskap**, Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling (IEI), och **Centrum för kommunstrategiska studier (CKS)** Linköpings universitet.

Stora utmaningar för Sveriges kommuner

- Rekryteringskris (skola, vård/omsorg, expertis)
- Svårare leverera välfärd med bibehållen kvalitet
- Slår olika mot olika delar av landet (hotad likvärdighet)
- I synnerhet är detta en utmaning för Sveriges mindre kommuner

Har vi för små kommuner?

- Vi kan konstatera att:
 - **Nästan 50 kommuner har färre än 8 000 invånare**, vilket var den gräns indelningssakkunniga ansåg krävdes för att kommuner skulle vara bärkraftiga inför kommunblocksreformen för 60 år sedan.
 - **Nästan 80 kommuner har färre än 10 000 invånare**, som är den gräns för bärkraft som Långtidsutredningen ansåg rimlig 2015
 - **Nästan 170 kommuner har färre än 20 000 invånare**, som är den miniminivå för kommunstorlek som sattes inför den danska sammanläggningsreformen år 2007.



Areal och befolkningstäthet i Värmlands kommuner (SCB 2023)



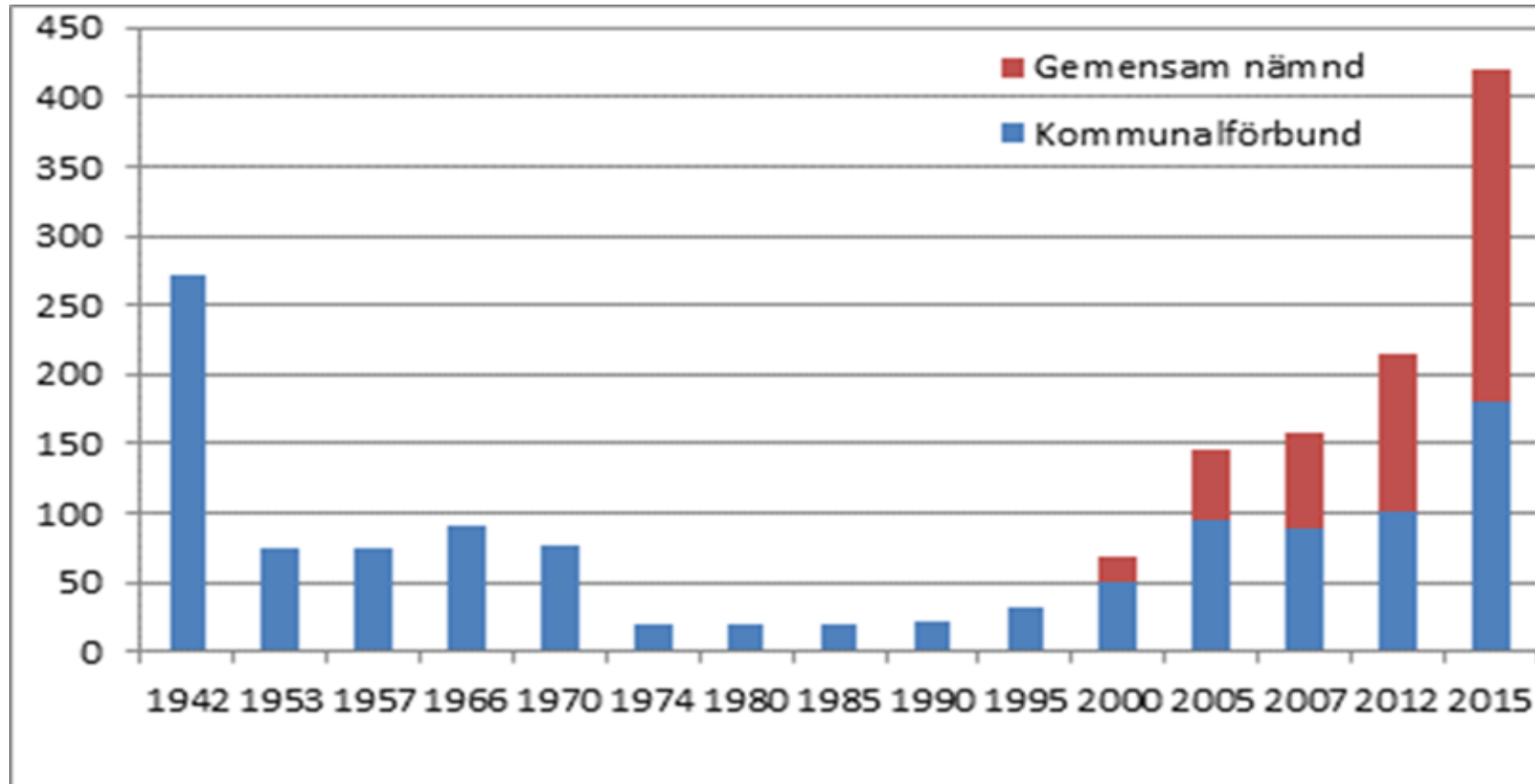
Kommun / Region	Landareal km ²	Folkmängd	Invånare per km ²
Arvika	1 651	25 682	15,6
Eda	820	8 499	10,4
Filipstad	1 534	10 034	6,5
Forshaga	348	11 538	33,2
Grums	386	9 057	23,5
Hagfors	1 824	11 536	6,3
Hammarö	60	16 940	282,3
Karlstad	1 169	97 233	83,2
Kil	360	12 085	33,6
Kristinehamn	757	23 817	31,5
Munkfors	142	3 669	25,8
Storfors	392	3 801	9,7
Sunne	1 288	13 366	10,4
Säffle	1 226	15 011	12,2
Torsby	4 162	11 387	2,7
Årjäng	1 409	9 893	7,0

Kommunsammanslagningar eller mellankommunal samverkan?

- I Sverige genomfördes flera kommunsammanslagningar under 1952–1977 – j **från 2,498 till 277 kommuner**
- De senaste decennierna har många andra länder genomfört kommunsammanslagningar - tex Danmark - medan antalet svenska kommuner ökat något sedan 1977 – **från 277 till 290**
- Förslag på nya sammanslagningar har avvisats som generell lösning. Såväl stat som SKR/ kommuner: **mellankommunal samverkan** är ett effektivt sätt att möta framtiden



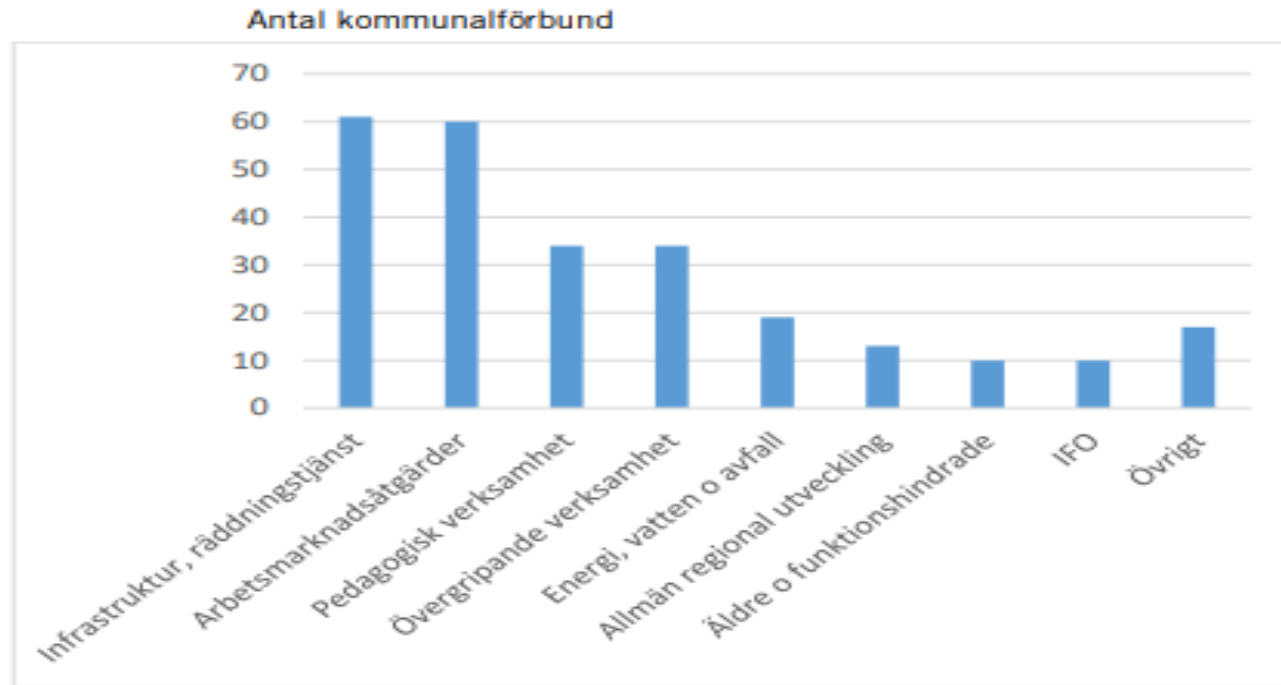
”En partiell kommunreform”?



Källa: Erlingsson och Folkesson 2022

Om vad samverkar svenska kommuner i kommunalförbund?

Figur 13.1 Antal kommunalförbund utifrån verksamhetsområde 2016



Anm.: Antalet kommunalförbund i figuren summeras till 258 beroende på att vissa kommunalförbund har fler än en verksamhet registrerad.

Källa: SKR. Egen bearbetning.

Om vad samverkar svenska kommuner i gemensamma nämnder?

Tabell 13.4 Antal och andel gemensamma nämnder per verksamhet 2016

Kategori	Antal nämnder	Antal kommuner	Andel (%)
Administration	41	151	22
Överförmyndare	33	117	18
Gemensam nämnd region-kommun	25	167	14
It	16	62	9
Miljö och bygg	16	44	9
Individ- och familjeomsorg	8	32	4
Folkhälsa, företagshälsa, rehabilitering	7	27	4
Gymnasium och vuxenutbildning	7	19	4
Räddningstjänst	7	16	4
Vatten, avfall, renhållning	7	22	4
Hemsjukvård, hjälpmedel	5	32	3
Upphandling	4	23	2
Kultur	1	2	1
Språktolk	1	9	1
Övrigt	6	15	3
Totalt	184		100

Källa: SKR. Egen bearbetning.

Samverkan är komplex: Exempel på “samverkansstruktur” kring en miljönämnd

Samråd	Ägarrepresentanter	Verksamhetsrepresentanter	Sammanfattas	Ansvar
Miljönämnden	Nämndsledamöter	Miljöchef Samhällsbyggnadschef Miljöinspektörer och motsvarande personal	Regelbundet	Följa den operativa verksamheten, anta budget, prioritera miljöenhetens arbete
Samverkansråd	Kommunalråd Oppositionsråd Kommundirektör	Miljöchef Ordförande miljönämnd Samhällsbyggnadschef	2 gånger/år	Övergripande strategisk styrning
Styrgrupp	Kommundirektör Administrativ chef	Miljöchef	3 gånger/år eller mer vid behov	Strategisk styrning
Ekonomiråd	Ekonomichef	Miljöchef Samhällsbyggnadschef vid behov	Regelbundet	Budget, fördelningsnycklar och gemensamma investeringar
Miljöråd	Samhällsbyggnadschefer	Miljöchef	Regelbundet	Operativ styrning och samordning av miljöenhetens verksamhet

Källa: Isabell Meltzer Gustaf Kastberg Weichselberger (2022). Fyra år med mellankommunala samarbeten. Slutrapportering av följeforskningsprojektet samarbete för kvalitativt utförande. Lokalt kommunforskningsprogram om samarbete (Lokom)

Hur samverkar kommuner om gymnasieskolan? Andel kommuner per samverkansform

Formella samverkansformer

- Formaliserad avtalssamverkan: 88%
- Kommunalförbund: 10%
- Gemensam nämnd: 7%

Informella samverkansformer

- Yrkescollege
 - Vård- och omsorgscollege: 76%
 - Teknikcollege 62%
- Informella nätverk: 51 %



Effekter av mellankommunal samverkan

- Finns en brist på systematiska studier som studerar effekter
- Några ”generella” studier pekar på positiva effekter – t.ex. i Italien och Nederländerna. Det är dock ett problem att studierna
 - ofta bygger på enkäter och självuppskattningar
 - ofta inte är longitudinella
- Många internationella studier har undersökt samverkan om avfalls- och avloppshantering – här verkar det finnas positiva effekter av samverkan (kostnadseffektivitet)
- Inom andra sakområden är effekterna mer blandade
- Några studier pekar på att samverkan som sker i flera steg verkar ha fungerat bra
 - *Flera studier har funnit att när kommuner har tidigare positiva erfarenheter av mellankommunal samverkan blir de mer benägna att investera i nya samarbeten*

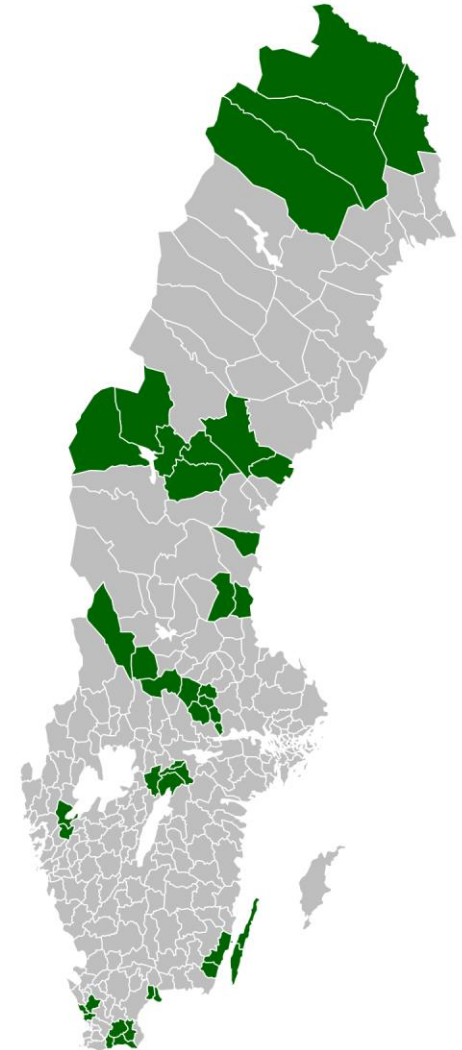


Exempel: Studie om effekter av gymnasieförbund

- Genomförd av Katarina Sandberg, doktorand
- Studien vill besvara frågan:
Hur påverkar mellankommunal samverkan kostnader (och kvalitet) i gymnasieskolan?

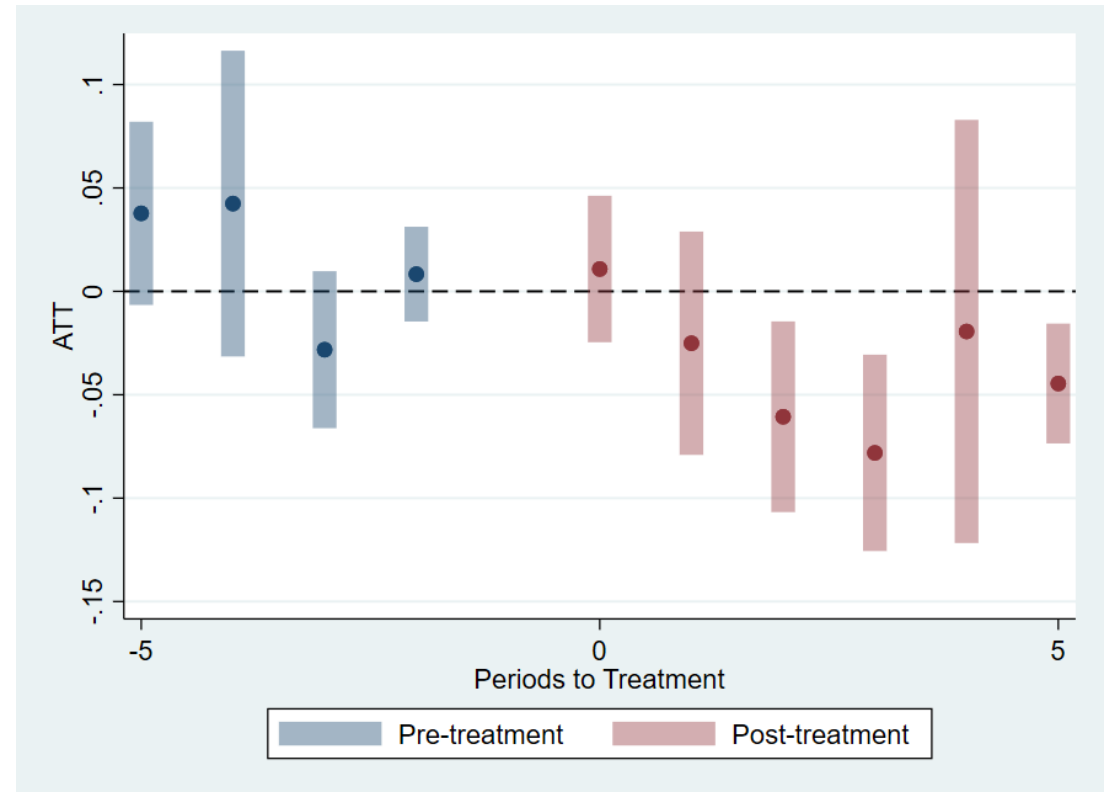
Samverkan i gymnasieskolan

- (Minst) 275 av 290 kommuner har samverkansavtal.
- Men också vanligt med fördjupad samverkan genom kommunalförbund.
- Drygt 10 procent av Sveriges kommuner ingår.
Livslängden för förbunden sträcker sig mellan 3 och 28 år.



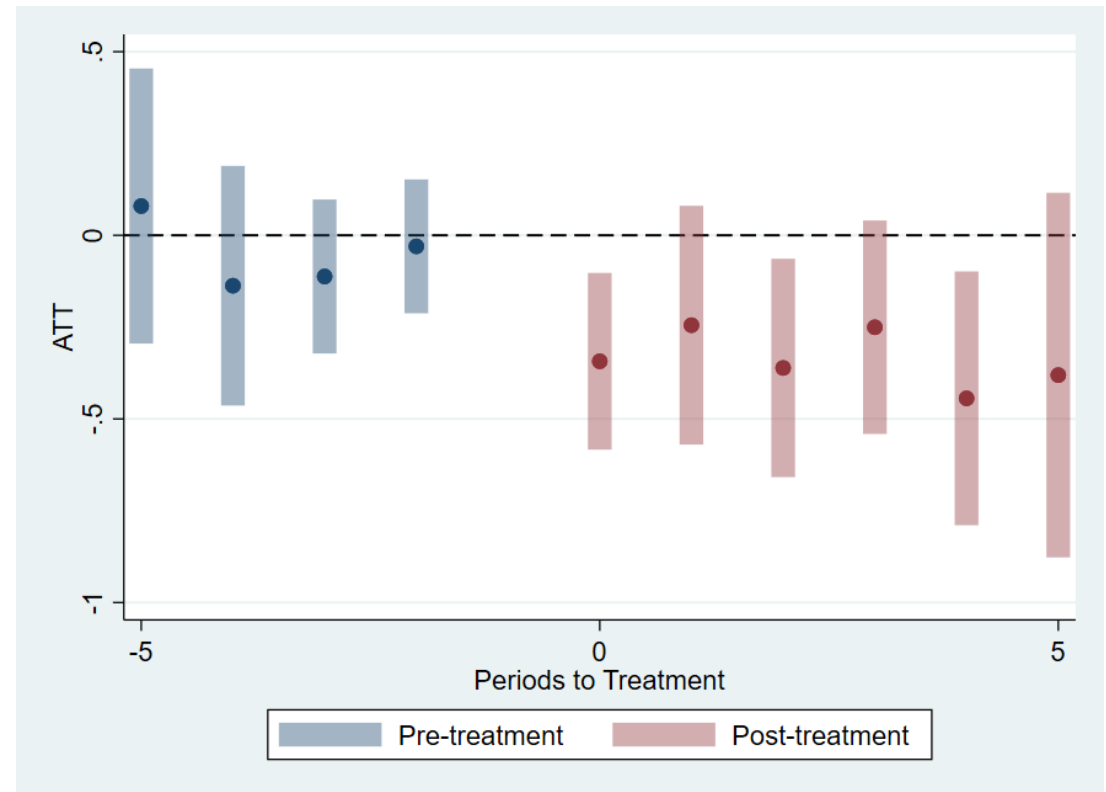
Resultat: Sänks kostnader?

- Tydlig nedgång efter att kommunen har gått in i gymnasieförbundet.
- Cirka 5 procents minskade kostnader.



Resultat: Vad händer med kvaliteten?

- Betygen blir lägre!
- Vad är mekanismen?



Exempel 2: Studie om effekter av mellankommunal samverkan inom bygg-, miljö- och tillsynsområdet

- Analys av upplevelse av samverkans effekter på kvalitet, kostnader etc. inom miljö- och tillsynsområdet
- Bygger på data från enkät till kommundirektörer (2019-2020)
- *Källa: Erlingsson och Folkesson 2022. Mellankommunal samverkan – är det värt det? En explorativ ansats*

Tabell 1. Stärker samverkan kvaliteten i verksamheten?

	Totalt	Värdkommun	Medlemskommun	>10k inv	<10k inv
Förbättrat mycket	35%	41%	31%	23%	48%
Förbättrat något	41%	35%	44%	54%	26%
Ingen förändring	12%	12%	13%	8%	17%
Försämrat något	0%	0%	0%	0%	0%
Försämrat mycket	0%	0%	0%	0%	0%
Vet ej	12%	12%	13%	15%	9%

Kommentar: Av de svarande kommunerna har 23 färre än 10 000 invånare och 26 fler än 10 000.

Tabell 2. Hur har samverkan inom bygg, miljö- och tillsyn påverkat verksamhetens kostnadsutveckling?

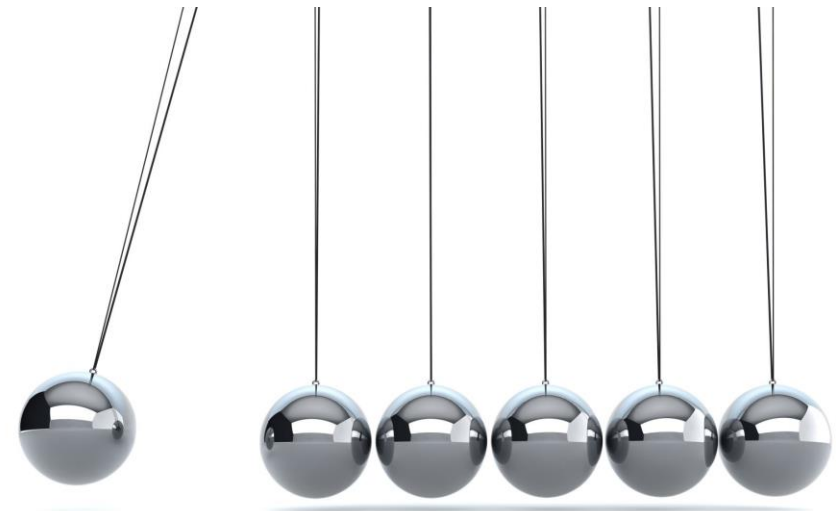
	Totalt	Vårdkommun	Medlemskommun	>10k Inv	<10k Inv
Förbättrat mycket	10%	24%	3%	12%	9%
Förbättrat något	27%	35%	22%	31%	22%
Ingen förändring	27%	29%	25%	15%	39%
Försämrat något	12%	0%	19%	12%	13%
Försämrat mycket	0%	0%	0%	0%	0%
Vet ej	24%	12%	31%	31%	17%

Viktiga faktorer som påverkar hur mellankommunal samverkan fungerar?

- **Policyproblemets karaktär**
- **Institutionella ramverk:** lagar och statens roll
- **Antal parter**
- **Homogenitet - assymetri**
- **Tydlighet** – hur lätt att dela på kostnader (varje deltagares bidrag till samarbete) och vinster (vad man får ut av samarbetet)
- **Tillit och ”stigberoende”**
- **Interaktion mellan nivåer**

Hinder för samverkan: Resultat från enkätundersökning om kommuners samverkan om gymnasieskolan

- De faktorer som verkar utgöra de största hindren är sådana som berör *makt*
 - “Ojämn fördelning av makt och inflytande mellan samverkanspartners”
 - ”För stort ingrepp på kommunens självbestämmande”
- De faktorer som verkar utgöra de minsta hindren är sådana som berör *tillit*:
 - ”Tidigare negativa erfarenheter av samarbete”
 - ”Bristande förtroende för samverkanspartners”
- ”Stora geografiska avstånd” verkar vara ett hinder i många av de mindre kommunerna



Vad påverkar samverkan om gymnasieskolan i kommunalförbund?

- Att bilda kommunalförbund om gymnasieskolan tar tid, men:
 - samarbetena kring de studerade kommunalförbunden har successivt hamnat i ”jämviktslägen”
- Typen av aktörskonstellationer ger olika förutsättningar
- Regionala faktorer (geografi, typ av region) ger olika förutsättningar
- Informella nätverk viktiga som komplement till formell samverkan
- Institutionell design – regleringen av inflytande och fördelning av kostnader – viktigt!
- Förbunden uppfattas över tid bli mer ”autonoma”, men i varierande utsträckning
- Känsliga för förändrade institutionella, politiska och ekonomiska förändringar

Mellankommunal samverkan och lokal demokrati

- Mellankommunal samverkan har förespråkats som ett ”mer demokratiskt alternativ” än kommunsammanslagningar” – styrkan i starka lokala demokratier bibehålls
- Dock har det i litteraturen även framförts oro angående (till exempel):
 - Försvagad demokratisk representation
 - Problem med ansvarsutkrävande
 - Ojämlig fördelning av kostnader och nyttor
 - Urholkning av lokal autonomi (över tid)
 - Byråkratisering

Negativa effekter på demokratin?

- Återigen så är inte de svaren vi får från tidigare studier entydiga, och många studier bygger på attitydundersökningar. Det är också svårt att jämföra olika länders erfarenheter
- Flera studier pekar på att lokala representativa församlingars roll tenderar att försvagas
- Flera studier pekar på problem när det gäller transparens och ansvarutkrävande – men också på hur man genom institutionell design kan hantera detta
- Fler studier behövs om hur oppositionens roll påverkas av mellankommunal samverkan



Avslutningsvis

- Det mesta pekar på att mellankommunal samverkan kommer att fortsätta vara en viktig lösning för att hantera kommunernas utmaningar
- Inom vissa områden verkar mellankommunal samverkan kunna leda till tydligt positiva effekter, inom andra områden är resultaten från forskningen mer blandade
- Framgångsrik mellankommunal samverkan ställer krav på kommunerna att utveckla samverkansformer – institutionell design - för att främja **långsiktigt hållbara lösningar** som tillgodoser **krav på insyn och ansvarsutkrävande**

Linköpings universitet

Bo Persson, biträdande professor i statsvetenskap, avdelningen för statsvetenskap, Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling (IEI), och Centrum för kommunstrategiska studier (CKS) Linköpings universitet.