

SAMARBETE VS STORKOMMUNER

Vad kan småkommuner vinna
på vidgat samarbete?



Joakim Nergelius



REFORMINSTITUTET

SAMARBETE VS STORKOMMUNER

Vad kan småkommuner vinna
på vidgat samarbete?



Joakim Nergelius

Reforminstitutet

Samarbete vs storkommuner

Vad kan småkommuner vinna på vidgat samarbete?

Joakim Nergelius
joakim.nergelius@oru.se

Reforminstitutet
www.reforminstitutet.se
Stefan.Folster@reforminstitutet.se

Produktion: Samhällsförlaget
www.samhällsförlaget.se

Formgivare: Tomas Arfert

FÖRORD

Kommunal samverkan har ända sedan Kommunallagen infördes 1991 blivit en allt viktigare samarbetsform, inte minst för små och resurssvaga kommuner. Särskilt små kommuner kan nämligen ha svårt att klara balansgången mellan växande servicebehov, orsakade inte minst av en åldrande befolkning, och en kärv ekonomi. Att samverka med andra kommuner underlättar därför på flera sätt de små kommunernas uppgifter.

Som företeelse är dock kommunal samverkan äldre och har, i olika former, förekommit under i stort sett hela 1900-talet. Intresset för samarbetsformen har dock varierat, både från statens sida och från kommunerna själva. Märkligt nog har ämnet kommunalt samarbete diskuterats mycket sparsamt, både i samhällsvetenskaplig doktrin och i den politiska debatten. Denna skrift kan därför förhoppningsvis bidra till att fylla vissa kunskapsluckor rörande en viktig samhällsfråga.

Inför framtiden är det viktigt att diskutera vilket praktiskt och juridiskt utrymme som finns för kommuner att samverka och kring vilka frågor det kan lämpa sig bäst. Det är också viktigt att analysera om kommunal samverkan är ett alternativ eller ett komplement till kommunsammanslagningar, särskilt i ett läge då en större regionreform tycks ha skjutits på en osäker framtid. Frågans vikt i den allmänna debatten kan antas öka under de följande åren.

Det är vår förhoppning att denna lilla skrift kan stimulera till förnyat intresse och fördjupad debatt kring behovet och nyttan av samverkan mellan kommuner, både den samverkan som nu sker och den framtida utvecklingspotential som kan finnas inom detta område. Detta framstår som särskilt viktigt i ett läge då kommunernas framtida vägval inte alls är självklara.

Boken vänder sig till kommunalpolitiker samt tjänstemän vid kommuner, landsting/regioner och departement samt politiska partier, även på riksplanet. Även kommunjurister och – ekonomer tror vi kan ha glädje av denna skrift.

Örebro och Stockholm, i september 2013.

Stefan Fölster
VD, Reforminstitutet

Joakim Nergelius
Professor i juridik,
Örebro universitet

SAMMANFATTNING

Sveriges nuvarande *regionala* indelning, i kommuner, län och regioner, skulle kunna reformeras väsentligt. Goda argument för ändringar är till exempel effektivitetsvinster, bättre organisation av sjukvård, kommunikationer och andra viktiga ting, liksom allmänna samhällsekonomiska argument och viktiga demokratispekter. Förändringar kan ske genom att minska antalet län eller omvandla dem till större regioner, eller genom att minska antalet kommuner genom kommunsammanslagningar, eftersom många kommuner i dag helt enkelt är för små för att klara sina uppgifter.

Flera av dessa målsättningar kan dock förverkligas på betydligt enklare väg, utan komplicerade och politiskt vanligen ganska kontroversiella lagändringar. Frågan är nämligen om inte **ett mer systematiskt bruk av samarbeten mellan kommuner är ett väsentligt bättre alternativ än sammanslagningar av kommuner i stor skala**. Särskilt små kommuner kan nämligen ha svårt att klara balansgången mellan växande servicebehov, orsakade inte minst av en åldrande befolkning, och en kärv ekonomi. Antalet kommuner med färre än 10 000 invånare är idag cirka 75, men beräkningar visar att år 2020 kommer de att vara runt 100 och år 2030, då de bedöms härbärgera mindre än 4 procent av landets befolkning, cirka 115 stycken. Detta sker samtidigt som Stockholm och andra storstadsregioner står inför en kraftig befolkningstillväxt. Att samverka med andra kommuner underlättar därför på flera sätt de små kommunernas uppgifter.

Kommunsammanslagningar och samverkan mellan kommuner utesluter naturligtvis i princip inte varandra, men faktum är att utvecklingen i Sverige under de senaste hundra åren i viss mån pendlat mellan de båda utvecklingsmodellerna. Under de senaste två decennierna, efter införandet av den nya Kommunallagen 1991,

har dock kommunal samverkan på nytt blivit vanligare och även i viss utsträckning uppmuntrats av staten.

Åtskilliga samarbeten mellan kommuner förekommer redan i dag på flera olika sätt, till exempel genom avtal mellan kommuner, upprättande av gemensamma nämnder för handhavande av vissa frågor eller genom s.k. kommunalförbund. Dessa har ganska väsentligt ökat i omfattning under hela 2000-talet.

Kommunal samverkan minskar förekomsten av statligt styrd, standardiserad samhällsutveckling och kan därför ses som ett sätt att stimulera mångfald, baserad på och utgående från lokala förutsättningar.

I rapporten presenteras därför, efter en genomgång av gällande lagstiftning, följande förslag:

- ☞ Att staten framgent i högre grad än tidigare ska fördela statliga bidrag till kommuner i samverkan, i stället för enbart till enskilda kommuner.
- ☞ Att detta gärna sker i form av ett slags *villkorade statsbidrag*, där statliga former av inspektion och kontroll av kommunernas insatser ersätts av stöd- och belöningsystem till kommuner som uppnår goda resultat inom exempelvis skola, ungdomsarbetslöshet eller flyktingmottagning.
- ☞ Vidare föreslås att genom ändringar i Kommunallagen, på ett annat sätt än i dag, möjliggöra för en kommun att överlämna ansvaret för vissa verksamheter till en annan kommun, eller på motsatt vis att utföra uppdrag och tjänster åt en annan kommun. I dag saknas möjligheter för en kommun att köpa in tjänster från andra kommuner enbart av rena kvalitetsskäl. I Kommunallagen borde tydligare än i dag framgå att en eller flera kommuner kan uppdra åt en annan eller andra kommuner att utföra tjänster som faller inom den kommunala kompetensens ram (till exempel

inom skolområdet). Den exakta utformningen av en sådan regel och dess rättsliga konsekvenser bör naturligtvis utredas närmare, men det finns behov av en regel, som på ett mer flexibelt sätt än nuvarande regler möter de behov av samverkan som uppstår i den kommunala verksamheten landet runt.

I rapporten diskuteras också andra för- och nackdelar med kommunal samverkan, och jämförelser görs med de vinster/förluster som skulle kunna göras med kommunsammanslagningar. Dit hör inte minst demokratispekter samt inverkan på det allmänna förhållandet mellan stat och kommun.

1

Därför behöver diskussionen om samarbeten istället för sammanslagning förnyas

Det är ingen djärv eller i sig särskilt originell tanke att Sveriges nuvarande *regionala* indelning, i kommuner, län och regioner, skulle kunna reformeras väsentligt. Flera utredningar, bland annat den så kallade Ansvarskommittén, som lade fram sitt slutbetänkande 2007¹, har till exempel funderat över frågan och goda argument för ändringar saknas absolut inte. Effektivitetsvinster, bättre organisation av sjukvård, kommunikationer och andra viktiga ting kan anföras, liksom allmänna samhälls-ekonomiska argument och även viktiga demokratispekter. Detta gäller alldeles oavsett om de föreslagna förändringarna syftar till att minska antalet län genom att omvandla dem till större regioner, som Ansvarskommittén föreslog, eller att minska antalet kommuner genom kommunsammanslagningar, vilket i skrivande stund – juni 2013 – tycks vara gångbart och eftersträvansvärt bland landets kommunalpolitiker; i tidningen Dagens Samhälle uttalade till exempel i juni 2013 två av tre kommunstyrelseordförande att de nu vill se en ny stor process med kommunsammanslagningar, eft-

1 SOU 2007:10.

ersom många kommuner i dag helt enkelt är för små för att klara sina uppgifter.²

Flera av dessa i sig angelägna värden eller målsättningar skulle dock kunna förverkligas på betydligt enklare väg, utan att komplicerade och politiskt vanligen ganska kontroversiella lagändringar eller konstitutionella ändringar behöver genomföras. Frågan är nämligen om inte tiden nu är inne för mer systematiska försök med, eller snarare systematiskt bruk av, *samarbeten mellan kommuner*, som ett enkelt och informellt sätt att nå goda resultat genom att bryta upp ålderdomliga formella och rättsliga strukturer. Detta framstår av flera skäl som ett väsentligt bättre alternativ än sammanslagningar av kommuner i stor skala. Särskilt små kommuner kan nämligen ha, och lär framgent än mer, få svårt att klara balansgången mellan växande servicebehov, orsakade inte minst av en åldrande befolkning, och en kärv ekonomi då dessa kommuner har allt färre som arbetar. Antalet kommuner med färre än 10 000 invånare är idag runt 75 men år 2020 beräknas de vara cirka 100 och år 2030 cirka 115, vilket gör att de då bedöms härbärgera mindre än fyra procent av landets befolkning. Detta sker samtidigt som Stockholm och andra storstadsregioner står inför en kraftig befolkningstillväxt.³ Att samverka med andra kommuner underlättar därför på flera sätt de små kommunernas uppgifter.

Kommunsammanslagningar och samverkan mellan kommuner är naturligtvis två framkomliga vägar, som i princip inte utesluter varandra, men faktum är att utvecklingen i Sverige under de senaste hundra åren i viss mån pendlat mellan de båda utveck-

- 2 Se Dagens Samhälle 21/2013. Se härvidlag även artikeln Liten kommun blir mer sårbar – Ny reform föreslås för att underlätta sammanslagningar, av Mårten Eidevall, Svenska Dagbladet 10 april 2013, om pågående diskussioner rörande framtida kommunsammanslagningar.
- 3 Se om denna bakgrund till diskussionen bl.a. Sören Häggrot, Sören /Lars M. Andersson, Kommunala vägval, Nora (Nya Doxa) 2012 s. 17 ff o. 44.

lingsmodellerna. Sedan kommunalförbund börjat etableras kring första världskriget ökade denna samarbetsform, liksom avtalsbaserad samverkan mellan kommuner, kraftigt under cirka 30 år. I samband med de stora kommunsammanslagningarna under 1950- och 1960-talen var staten dock uttalat negativ till kommunal samverkan, eftersom kommunerna ansågs bära koncentrera sig på sitt huvuduppdrag – nämligen att i likvärdiga och likartade former genomföra den av staten beslutade välfärdspolitiken.⁴ Under de senaste två decennierna, efter införandet av den nya Kommunallagen 1991, har däremot kommunal samverkan på nytt blivit vanligare och även i viss utsträckning uppmuntrats – eller i vart fall inte motarbetats – av staten.

Något starkt eller uttalat motstånd mot samverkansmodellen finns således inte och åtskilliga samarbeten mellan kommuner förekommer redan i dag, i ett flertal olika former, till exempel genom avtal mellan kommuner, upprättande av gemensamma nämnder för handhavande av vissa frågor eller genom så kallade kommunalförbund, vilka regleras närmare i 3 kap. 20-28 §§ i Kommunallagen (1991:900). Dessa olika former av samarbeten genomgås närmare nedan i kapitel 3. De tycks för övrigt ha ökat i omfattning ganska väsentligt under hela 2000-talet, vilket bland annat kan förklaras av att befolkningsminskning i delar av landet ökat behoven av samarbeten men också, som framgår nedan, beror på att just denna samarbetsform tycks vara ett bra sätt att möta reella behov inom ett flertal politikområden.⁵

Mot denna bakgrund vore det naturligtvis mycket värdefullt att

-
- 4 Se närmare Markus Gossas, *Kommunal samverkan och statlig nätverksstyrning*, Stockholm 2006 (Institutet för Framtidsstudier), bl.a. på s. 59 ff.
 - 5 Se t.ex. en kartläggning i den Kommunala kompetensutredningen, SOU 2007:72, särskilt kapitel 9 (s. 279 ff), där det bl.a. konstaterades att 260 av 290 kommuner samt 16 av 20 landsting år 2007 var involverade i någon sådan samverkansform, liksom Ds 2001:61 s. 51.

kunna göra en exakt och tillförlitlig kartläggning av hur vanligt förekommande samverkansmodellen i olika former är i Sverige. Det är dock uppenbart att de siffror som presenterats i olika enkäter, bland annat från SKL, snabbt tycks bli inaktuella och även inrymmer ett visst mörkertal, eftersom alla 290 kommuner helt enkelt inte redovisar allt pågående samarbete.⁶

Med hänsyn tagen till dessa kända osäkerhetsfaktorer kan dock ändå följande sägas. Antalet kommunalförbund steg enligt SKL:s enkäter från 95 till 110 från slutet av 2005 till slutet av 2009. Motsvarande siffra för gemensamma nämnder var en ökning från 71 stycken till hela 148 – en dryg fördubbling med andra ord.⁷ Däremot har antalet kommunägda företag varit mer konstant; det fanns år 1997 redan 1 683 sådana i hela Sverige och 2010 hade siffran blott stigit till 1 806 stycken. Utvecklingen tycks således främst ske inom den offentlighetsrättsliga sfären.

I ett mer konstitutionellt perspektiv kan noteras att kommunal samverkan minskar förekomsten av statligt styrd, standardbetonad samhällsutveckling och därför kan ses som ett sätt att stimulera mångfald, baserad på och utgående från lokala förutsättningar, vilka ju skiftar landet runt. Här finns en koppling till Ansvarskommitténs ovan nämnda förslag genom att ett utvecklat system med kommunal samverkan landet runt möjliggör ett slags positiv *asymmetri*, här närmast "ett asymmetriskt kommunsystem med olika typer av ansvarsfördelning och organisationsformer i olika delar av landet"⁸ (en utveckling som ju redan är tydlig på regional nivå genom nyskapelser som Region Skåne och Västra Götaland, vilka avviker från tidigare län och landsting). Ett annat sätt att uttrycka

6 Jfr Gossas, a.a.s. 21 om dessa metodproblem.

7 Avseende gemensamma nämnder har SKL i juni 2013 f.ö. skickat ut en ny enkät, på vilken man räknar med att få svar under hösten 2013.

8 Jfr Gossas, a.a.s. 94.

detta är att kommunal samverkan för de berörda kommunerna kan leda och faktiskt även syfta till ett slags ”partiell kommunsammanslagning” inom de områden som samarbetet omfattar.

Nedan presenteras därför, i enlighet med vad som sagts ovan och efter en genomgång av gällande lagstiftning, följande förslag:

- ☞ Att staten framgent i högre grad än tidigare ska fördela statliga bidrag till kommuner i samverkan, i stället för enbart till enskilda kommuner.
- ☞ **Att detta gärna sker i form av ett slags villkorade statsbidrag där statliga former av inspektion och kontroll av kommunernas insatser ersätts av stöd- och belöningsystem till kommuner som uppnår goda resultat** inom områden som exempelvis skola, ungdomsarbetslöshet eller flyktingmottagning. Här behövs morot snarare än piska alltså, incitament framför bestraffning – och kanske kan just ett utvidgat kommunalt samarbete vara det rätta steget på vägen mot en sådan *det goda exemplets politik*.
- ☞ Att genom ändringar i Kommunallagen på ett annat sätt än i dag möjliggöra för en kommun att överlämna ansvaret för vissa verksamheter till en annan kommun, eller tvärtom, att utföra uppdrag och tjänster åt en annan kommun.
- ☞ I dag saknas möjlighet för en kommun att köpa in tjänster från andra kommuner **av rena kvalitetsskäl**, inte enbart på grund av ömsesidigt intresse eller i former som kan pressas in inom ramen för de regelverk som gäller för kommunförbund och gemensamma nämnder. I Kommunallagen, förslagsvis i 2 kap., **borde tydligare än i dag framgå att en eller flera kommuner kan uppdra åt en annan eller andra kommuner att utföra tjänster som faller inom den kommunala kompetensens ram** (till exempel inom skolområdet). Den exakta utformningen av en sådan regel och dess

rättsliga konsekvenser bör naturligtvis utredas närmare, men behov torde finnas av en regel av nu antytt slag, som på ett mer flexibelt sätt än nuvarande regler möter de behov av samverkan som finns i den kommunala verksamheten.

Syftet med denna skrift är mot den ovan angivna bakgrunden således inte att lansera något helt nytt fenomen, utan snarare att **undersöka om och i så fall hur dessa redan existerande samarbetsformer skulle kunna användas i större utsträckning**, kanske för delvis andra ändamål än hittills, samt vilka effekter detta i så fall skulle kunna få. För att kunna besvara dessa frågor behöver dock först förekomsten av kommunalt samarbete i dagens Sverige kartläggas, liksom företeelsens historiska bakgrund och dess framväxt samt nuvarande rättsliga reglering.

2

Kommunala samarbeten kan vidgas

Sverige har i dag 290 kommuner. Reforminstitutet har nyligen upprättat ett index över den mänskliga utvecklingen i alla dessa, med hänsyn tagen till 18 olika kriterier eller variabler (inom områdena skola, jobb, hälsa, ekonomi samt ”hopplöshet och utanförskap”).⁹ Utan att gå närmare in på denna rankning så kan konstateras att förbättringar främst bör eftersträvas inom dessa breda områden, då nya strukturer för kommunal verksamhet och kommunalt respektive regionalt beslutsfattande diskuteras.

Om vi då för ett ögonblick lägger tanken på stora regionreformer åt sidan – vilket är naturligt också eftersom frågan tycks vara politiskt ”död” fram till åtminstone valet 2018¹⁰ – så står främst två i princip beslätade, men samtidigt lite olikartade och rentav väsensskilda framkomstvägar till buds. Den ena är naturligtvis rena kommunsammanslagningar, en metod som alltså prövats i Sverige flera gånger tidigare och förvisso även i dag rent ob-

9 Se www.reforminstitutet.se/wp/wp-content/uploads/2013/02/ett-index-over-mansklig-utveckling-lasanvisning.pdf.

10 Detta beror dels på avsaknaden av politisk vilja till förändringar inom nuvarande regeringsledning, dels på att sådana reformer kräver grundlagsändringar, vilka inte aviserats inför valet 2014.

jektivt kan tyckas ha mycket som talar för sig. Många av de nuvarande kommunerna är helt enkelt för små för att framgångsrikt kunna hantera sina ganska omfattande uppgifter, medan andra är otympligt stora. Vidare är ekonomiska argument för sammanslagningar säkert lätta att finna på många håll. Ett aktuellt exempel från skånsk horisont är att kommunalråden (båda m) i Simrishamn och Tomelilla nyligen uttryckt önskemål om att genom ett snart samgående bilda den nya, betydligt större kommunen "Österlen".

Det är dock inte heller särskilt svårt att se skäl som talar emot denna metod. Först och främst lär kommunsammanslagningar fungera mindre bra om de inte drivs fram underifrån, av genuina folkliga önskemål. Sammanslagningar, både av företag, myndigheter och kommuner, tenderar att medföra större problem än avsett, vilket också stöds tämligen entydigt av den internationella forskningen på detta område, inom flera skilda discipliner.¹¹ Rena demokratispekter talar sällan entydigt för en sammanslagning av befintliga kommuner.¹² Och 290 kommuner är förvisso många om man bara ser till Sveriges invånarantal, men inte sett till landets storlek. Sverige är faktiskt till ytan, vid sidan av de obetydligt större Frankrike och Spanien, EU:s största medlemsland, vilket bör tas med i beräkningen.

Med detta i åtanke blir då frågan om nya samverkans- och samarbetsformer mellan befintliga kommuner av särskilt intresse. Och trots att åtskilligt sådant samarbete faktiskt förekommer runtom i landet – och trots åtskillig ny lagstiftning i ämnet sedan

11 För en fyllig översikt över det internationella forskningsläget kring dessa organisationsteoretiska frågor, inom ämnen som psykologi, sociologi, statsvetenskap samt företagsekonomi med organisationsteori och ledarskap, kan här hänvisas till Anders Anell/Ola Mattisson, *Samverkan i kommuner och landsting – en kunskapsöversikt*, Lund 2009 s. 77 ff. Se även Michiel S de Vries, *Improving Local Government – Outcomes of Comparative Research*, Basingstoke (Palgrave Macmillan) 2008.

12 Detta berörs och utvecklas närmare i kapitel 4.

Kommunallagen antogs 1991 - så är hela detta verksamhetsområde märkligt outvecklat och outforskat i Sverige. En statsvetenskaplig avhandling i ämnet har publicerats, Markus Gossas "Kommunal samverkan och statlig nätverksstyrning" från 2006¹³, men ämnet har därutöver så gott som endast behandlats i statliga utredningar.¹⁴

Internationellt är däremot bilden en helt annan; så kallat *inter-municipal cooperation*, IMC, är en vedertagen form för samarbete mellan två eller flera kommuner i syfte att förbättra servicen och främja utvecklingen effektivare än vad en enskild kommun förmår göra på egen hand.¹⁵ **Det är därför hög tid att denna ofta enkla, effektiva och billiga samarbetsform kommer till heders och utvecklar sin fulla potential även i Sverige.**

Det sagda gäller desto mer som samarbetsformen faktiskt har en lång svensk historik. Olika slags kommunal samverkan tycks faktiskt ha förekommit redan innan de ursprungliga kommunalförordningarna tillkom 1862¹⁶, ett årtal vilket brukar räknas som det kommunala självstyrets födelseår.¹⁷ Som exempel kan nämnas

- 13 Stockholm, Institutet för Framtidsstudier (men publicerad i Örebro Studies in Political Science, nr 13). I all korthet kan sägas att boken innehåller åtskilligt av intresse på området, men i hög grad är uppbyggd som en studie i fenomenet "nätverksstyrning" inom offentlig sektor, vilket inte alls behandlas här.
- 14 Se dock Anell/Mattisson, a.a. En artikel av visst, allmänt samhällsvetenskapligt intresse är vidare Amy Rader-Olsson/Göran Cars, Polycentric spatial development: institutional challenges to intermunicipal cooperation, Jahrbuch für Regionwissenschaft 2011 s. 155-171.
- 15 I den internationella litteraturen härom märks bland annat ett omfattande standardverk av Rudie Hulst/André van Montfort, betitlat Inter-Municipal Cooperation in Europe, New York (Springer) 2007, i vilket pågående samverkan och dess utveckling i ett flertal europeiska länder behandlas. Vidare märks att FN och Europarådet 2010 tagit fram en särskild manual eller "Toolkit" om Inter-Municipal Cooperation, vilket kan nås på www.comunis.eu/downloads/methodology/IMC_Toolkit_Manual.pdf/view.
- 16 Se Gossas, a.a.s 59 ff för en utförlig redogörelse.
- 17 Se bland annat Nils Stjernquist, Huruledes särskilda menigheter må för egna behov sig beskatta, i Festskrift till Fredrik Sterzel, Uppsala 1999 s. 307-29.

att regler om gemensamma så kallade fattigvårdssamhällen och gemensamma skoldistrikt lär ha funnits i olika förordningar fram till 1956 respektive 1958.¹⁸

I rättspraxis slogs dock tidigt fast att det inte gick att upprätta gemensamma beslutsorgan utan särskilt lagstöd. Då sådant saknades bildades antingen interkommunala företag, oftast i aktiebolagsform, eller kommunalförbund – två alltså aktuella samarbetsformer.¹⁹ Av naturliga och lätt insedda skäl var båda dessa samarbetsformer vanligare före de stora kommunsammanslagningarna under 1950- och 1960-talen (vilka brukar benämnas storkommunreformen 1952 respektive kommunblocksreformen i 1970-talets början).²⁰ I samband med dessa reformer berördes också det kommunala samarbetet som samverkansform, men den så kallade ”indelningsutredningen” konstaterade 1961 att ett ökat interkommunalt samarbete inte var något alternativ till en sammanslagning av kommuner.²¹ Detta var ingen tillfällighet utan låg väl i linje med en vid den tiden påbjuden statlig enhetsideologi inom detta område, vilket har ett historiskt intresse och därför bör förklaras lite närmare.

Även om det ovan konstaterats att det i dag inte finns något starkt uttalat motstånd mot kommunal samverkan som framtida samarbetsform från något politiskt håll, såvitt känt, så är det ändå ett rimligt antagande att **frågan huruvida kommunsammanslagningar eller utökad kommunal samverkan ska präglade den framtida svenska utvecklingen innebär något av ett vägval**, i avvaktan på en länge förebådad men nu på en osäker framtid uppskjuten regionreform.²² Detta gäller trots att dessa två företeelser egentligen inte

18 Se närmare den av SKL 2009 utgivna skriften Kommunala samverkansformer, s. 10.

19 Ibid.

20 Ibid.

21 Se SOU 1961:9, särskilt s. 187 ff.

22 Jfr Ansvarskommitténs resonemang i ämnet, SOU 2007:10 s. 268 ff. Se även Samverkansutredningen, SOU 2007:72 s. 319, liksom Sören Häggrot/Lars M. Andersson, Kommunala vägval, Nora 2012.

utesluter varandra, åtminstone inte rent principiellt. Men att staten just i dag tycks förhålla sig neutral i valet mellan de båda modellerna är historiskt sett ett undantag. Rent ideologiskt finns här också en skiljelinje, där sammanslagningar symboliserar centralisering och samverkan snarare står för mångfald och decentralisering.

Denna historiska konflikt beskrivs utförligt av Gossas, som själv i sin avhandling stundtals verkar omedveten om frågans ideologiska sprängkraft och främst inriktat sig på en statsvetenskaplig så kallad "nätverksanalys". Hans redogörelse för frågans historiska utveckling är dock utförlig och klagörande och visar bland annat på ett intressant sätt hur skeptiska storkommunreformens arkitekter var till kommunal samverkan samt kommunalförbund, vilka sågs "som något problematiskt som, om det användes i större utsträckning, skulle försvaga det kommunala självstyret och dessutom medföra en geografisk fragmentisering". Följdriktigt sågs kommunsammanslagningar vid denna tidpunkt från statens sida som "den enda rationella lösningen", eller som Gossas uttrycker det: "Mot ett system med ett lappverk av interkommunala samverkansorgan, med olika uppgifter och territorier, ställdes ett mer enhetligt system av storkommuner", vilka skulle medföra större ekonomiska, mänskliga och administrativa tillgångar, allt i tidens centralistiska anda.²³ Samtidigt finns exempel på att kommunal samverkan stundtals i stället för som ett problem setts som ett bra medel för att lösa problem, vilka delvis kunde vara orsakade av brister i den befintliga kommunindelningen; detta gällde i synnerhet under perioden 1919-1945.²⁴ Under 1990-talet spelade den ekonomiska krisen i många kommuner i stor utsträckning samma roll som en katalysator för ökad samverkan, vilken då också, inte minst av ekonomiska skäl, uppmuntrades av staten.²⁵

23 A.a.s. 64.

24 A.a.s. 91 ff.

25 Se Anell/Mattisson, a.a.s. 30 ff.

Skillnaderna mellan mellankrigsperioden och den senaste, ännu rådande perioden, det vill säga i stort sett från 1990 och framåt²⁶, är dock viktiga. Dels märks under den nuvarande perioden att staten, som nämnts ovan, nu har en mer tillbakadragen, mindre aktiv och pådrivande roll än tidigare. Vidare märks att de system och indelningar som kommunerna nu bildar genom samverkan inte alls är definierade i förväg. Uttalade kriterier eller rekommendationer för storlek och administrativa gränsdragningar saknas helt. Vad som i stället växer fram är "ett självreglerande system där kommunerna ges möjligheter att, inom vissa ramar, anpassa sina gränser efter behov".²⁷ Staten anvisar inte längre gränser och lämpliga kommunstorlekar, utan har i stället, åtminstone i ett framtidsperspektiv, gett kommunerna själva verktyg att sköta dessa frågor. Idealtypiskt sett är därmed kommunal samverkan att se som en modell för samarbete och lokal och regional utveckling som växer underifrån, som svar på verkliga mänskliga behov och önskemål.²⁸

Vilka är då de olika samverkansformerna? Kommunalförbund har varit en lagreglerad samarbetsform sedan 1919 och regleras numera i Kommunallagen 3 kap. 20-28 §§. Även så kallad gemensam nämnd regleras i Kommunallagen, om än mer kortfattat och delvis indirekt (se 3 kap. 3-4 §§, särskilt 3a-3c §§). Möjlighet för en kommun att delegera beslutanderätt till anställda i andra kommuner förekommer både enligt Kommunallagen och enligt viss annan lagstiftning, varom mera nedan. Samarbeten i form av interkommunala företag sker ofta mera informellt och har liksom andra

26 Gossas (a.a.s. 92 f) talar här om "lokaliseringsperiodens upplösning" från cirka 1976 och framåt, men detta verkar enligt min mening överdrivet. En mer naturlig utgångspunkt för att ange en ny period är av flera skäl införandet av nya KL 1991.

27 A.a.s. 93.

28 Att så ofta verkligen är fallet framhålls f.ö. i Ds 2001:61, s. 9. Se även Anell/Mattisson, a.a.s. 34 f.

samverkansformer mellan kommuner ökat i omfång och betydelse under 2000-talet.²⁹

Begreppet kommunal samverkan kan mot denna bakgrund ses som en samlingsbeteckning för flera olika befintliga fenomen, vilka i dag förekommer inom flertalet kommunala verksamheter.³⁰ Valet av samarbetsform påverkas bland annat av faktorer som verksamhetens art och omfattning, insyn och demokrati. Som vi kommer att gå igenom i nästa avsnitt ställs olika hårda krav beroende på om det är frågan om en frivillig eller obligatorisk kommunal verksamhet, samt beroende på om uppgiften i fråga innefattar myndighetsutövning eller inte.

Att kommunal samverkan ökat i omfattning ganska väsentligt under hela 2000-talet kan alltså, som nämnts ovan, förklaras inte minst av att befolkningsminskning i delar av landet ökat behoven av samarbete mellan kommuner. Som den Kommunala kompetensutredningen konstaterade 2007 framställs kommunal samverkan numera inte minst ”som ett sätt att effektivisera verksamheter, att öka kompetensen, att hantera krav på specialistkunskaper m.m.”.³¹ Även andra motiv till denna starkt öka(n)de kommunala samverkan är dock skönjbara: Anell och Mattisson talar allmänt om specialisering av kompetens och samtidig fragmentarisering av människors servicebehov, i kombination med allmänt ökade krav på verksamheten vilka slår särskilt hårt mot små kommuner (samt ständigt pågående kompetensöverflyttningar mellan stat, kommuner och landsting/regioner, något som dock enligt min mening inte är helt övertygande som förklaring till de senaste årens

29 Beträffande situationen vid 2000-talets början kan hänvisas till Ds 2001:61, Samverkan mellan kommuner s. 61 ff. För genomgång i övrigt av studier och annat material på området, se bland annat SOU 2007:72 s. 285 ff.

30 Jfr SOU 2007:72 s. 280 ff.

31 Ibid. Se även Häggrot/Andersson, a.a.s. 20.

dynamiska utveckling av just kommunala samverkansformer).³² Gossas lyfter förutom ekonomiska problem fram behovet av gemensamma lösningar i sektorsövergripande frågor som barn- och ungdomsfrågor, hälsa, regional utveckling, miljöfrågor och integrationspolitik, men även när det gäller effektivt resursutnyttjande och resursbevarande inom områden som turism, näringsliv, arbetsmarknad, skola, räddningstjänst och kollektivtrafik.³³

Det bör dock understrykas att kommunal samverkan principiellt är möjlig inom alla kommunala ansvarsområden. Med andra ord finns inga rent materiella begränsningar för det kommunala samarbetets omfattning och inriktning.

Gossas ser i sin studie staten som pådrivande i att uppmuntra och utveckla – eller motverka - former för kommunal samverkan, både då denna kraftigt efterfrågats för cirka hundra år sedan och då den aktivt bromsats under ”rekordåren” efter andra världskriget. Historiskt har han, som framgått ovan, en poäng i detta, men den ökade förekomsten av kommunal samverkan sedan 1990-talets början styrs i ringa grad av statliga initiativ. Statens roll har här inskränkt sig till att anta lagar som *möjliggör* kommunal samverkan, varefter de enskilda initiativen tagits av kommunerna själva. Som Gossas själv påpekar spelar till exempel kommunbidrag och andra statliga ekonomiska bidrag ännu ingen som helst roll i denna sentida utveckling.³⁴

32 A.a.s. 11 f.

33 A.a.s. 3, 7 f o. 38 ff.

34 A.a.s. 102.

3

Juridisk analys

Kommunal samverkan sker i dag både i offentligrättsliga (kommunalförbund, gemensam nämnd) och privaträttsliga former (stiftelser, företag, föreningar). Därtill kommer så interkommunala avtal, vilka kan ha både privaträttsliga och offentligrättsliga inslag men i princip inte alls är lagreglerade. De förekommer dock inom vitt skilda områden, som exempelvis socialtjänst, skola, räddningsverksamhet samt inom plan- och byggområdet.³⁵

Frågan om hur den således i stort sett oreglerade avtalsformen framöver kan komma till användning ska beröras dels nedan i detta avsnitt, dels i kapitel 4 avseende framtida reformer. Först ska dock något sägas om de allmänna juridiska utgångspunkterna för kommunalt samarbete som sådant.

Kommunallagen som rättslig ram

Kommunallagen, KL, beskrivs ibland inte helt oriktigt som en slags grundlag för all kommunal verksamhet.³⁶ Den i sammanhanget centrala bestämmelsen i 2 kap. 1 § i 1991 års Kommunallagen har,

35 Se närmare SOU 2007:72 s. 287 ff.

36 Se till exempel Häggrot/Andersson, a.a.s. 75.

under rubriken "Allmänna befogenheter", följande lydelse:

Kommuner och landsting får själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan.

Denna bestämmelse innehåller således flera centrala kommunalrättsliga principer, såsom kravet på allmänintresse för att kommunen ska kunna agera och vidare den så kallade *lokaliseringsprincipen*, det vill säga att kommunens verksamhet ska ha anknytning till och i princip äga rum inom kommunens eget område. Det är också här som kommunernas så kallade allmänna kompetens eller "frivilliga verksamhet" anges; därutöver har kommunerna i princip endast befogenhet att agera när de åläggs att göra så enligt skilda specialförfattningar (vilka i och för sig är talrika).³⁷ Inom detta senare, "obligatoriska" område – men således inte annars – kräver kommunal samverkan i avtalsform särskilt lagstöd, medan samverkan genom kommunalförbund eller en gemensam nämnd torde vara möjlig även här.³⁸

Lagenligheten eller lagstödet för olika åtgärder vilka innebär kommunal samverkan i någon form får, i avsaknad av mer detaljerade regler, bedömas, med en slags analog tillämpning av Kommunallagen 2:1, utifrån de synpunkter som skulle ha gällt för varje medverkande kommun om denna ensam skulle ha stått för åtgärden.³⁹ Detta innebär bland annat att en medverkande kommun inte får vidta en åtgärd endast eller huvudsakligen i en an-

37 Jfr Nergelius, Svensk statsrätt, 2:a uppl., Lund 2010 s. 351 ff.

38 Se SOU 2007:72 s. 73.

39 Jfr Kommunal samverkan s. 14 och SOU 2007:72 s. 288. Se även Ulf Lindquist, Kommunala befogenheter – En redogörelse för kommunernas och landstingens allmänna befogenheter enligt rättspraxis, 6:e uppl., Stockholm 2005 s. 52 f.

nan kommuns intresse, utan det måste finnas ett ömsesidigt, gemensamt kommunalt intresse av samarbetet. För vissa kommunala verksamheter finns dock uttryckliga undantag från lokaliseringsprincipen, enligt den ganska nya lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.⁴⁰ Detta gäller bland annat för sjuktransporter, uppförande och drift av turistanläggningar, bistånd till utländska studenter samt medfinansiering inom ramen för EU:s strukturfonder och program. Även vissa andra undantag har medgivits i rättspraxis.⁴¹ Detta är också naturligt, eftersom kommunerna allt oftare tycks agera utanför den egna kommungränsen. Gossas har rentav talat om "lokaliseringsprincipens upplösning"; tanken är då att den ökade omfattningen av kommunal samverkan gradvis gör kommunerna mindre bundna till sina territorier⁴², samtidigt som utvecklingen i viss mån, som framhållits ovan, kan sägas gå i "asymmetrisk" riktning, med olika lösningar i olika delar av landet. Rent juridiskt är dock alltså lokaliseringsprincipen vägledande inom hela detta ämnesområde.

40 Se närmare prop 2008/09:21.

41 Ett exempel är fallet RÅ 1977 ref. 77, där en kommuns vägbygge inom en annan kommuns område ansågs vara förenligt med dåvarande KL eftersom nyttan med åtgärden tillkom den egna kommunen som kollektiv, enär den medförde anslutning till en större trafikled. Se även Lindquist, a.a., med fler exempel samt SOU 2007:72 s. 71, 80 f o. 104.

42 A.a.s. 159.

Olika samarbetsformer

a. Kommunalförbund

Som nämndes ovan har kommunalförbund i olika former funnits sedan 1919 (ursprungligen i en särskild kommunalförbunds lag men sedan 1998 i Kommunallagen). Ett **kommunalförbund** är en i förhållande till medlemskommunerna **fristående juridisk person, som efter sitt bildande blir huvudman för de frågor som medlemskommunerna flyttat eller överfört dit** (vilka frågor alltså efter att detta överlämnande skett faller utanför de respektive medverkande kommunernas egen kompetens).

Kommunalförbundet har därför ibland beskrivits som en slags "specialkommun" för de uppgifter som medlemmarna gett det.⁴³ Det saknar dock helt egen beskattningsrätt, liksom flera andra kommunala karakteristika; några allmänna val till kommunalförbund har exempelvis ännu aldrig ägt rum. De flesta kommunalförbund finns inom räddningstjänst, va-verksamhet, gymnasieutbildning och vård i vid mening.⁴⁴

Då reglerna om kommunalförbund fördes in i Kommunallagen så ökade friheten för landets kommuner att organisera sin verksamhet på olika sätt.⁴⁵ **I princip kan därför numera alla kommunala uppgifter överlämnas till ett kommunalförbund, även om de innefattar myndighetsutövning.** Det enda materiella kravet är enligt Kommunallagens förarbeten och som framgått ovan att den eller de uppgifter som samarbetet avser ska falla inom den överlämnande kommunens kompetens.⁴⁶

43 Se till exempel Lindquist, a.a.s. 82 f.

44 Se Kommunallagen – Kommentarer och praxis, SKL, Stockholm 2006 s. 170.

45 Det samma gällde f.ö. för landsting, vilka dock för enkelhetens skull nedan i denna framställning inte alls behandlas.

46 Se prop 1996/97:105 s. 67.

Ett kommunalförbund bildas enligt Kommunallagen 3:20 när en förbundsordning antagits av de medverkande kommunerna.⁴⁷ Beslut om att samverka i denna form måste dock fattas av fullmäktige i samtliga de samverkande kommunerna. Däremot behövs inget godkännande av staten, men beslutet om bildande av kommunalförbundet kan i och för sig i efterhand bli föremål för så kallad laglighetsprövning i domstol i enlighet med reglerna i 10 kap. Kommunallagen.

Varje kommunalförbund ska ha en beslutande församling, ett fullmäktige eller en direktion, som väljs för fyra år och vars ledamöter ska väljas för fyra år av förbundsmedlemmarnas, det vill säga de medverkande kommunernas, respektive fullmäktige i enlighet med regler angivna i förbundsordningen. Den interna organisationsfriheten har härigenom väsentligt ökat jämfört med vad som förut gällde, men det bör noteras att varje medlem enligt Kommunallagen 3:26 har en ovillkorlig rätt att utträda ur förbundet. Uppsägningstiden är då tre år, om inte annat anges i förbundsordningen.

b. Gemensam nämnd

Enligt 3a – 3c Kommunallagen kan kommuner sedan 1997 även **samverka i en gemensam nämnd**, vilken dock **inte utgör någon egen juridisk person**. En gemensam nämnd tillsätts nämligen i någon av de samverkande kommunerna och ingår då i den kommunens organisation. Vidare behåller varje kommun sitt huvudmannaskap för de frågor som överlämnats till den gemensamma nämnden, vilken i och med att den inte är en juridisk person inte kan fatta beslut eller anställa personal i eget namn.

47 Närmare bestämmelser om vad förbundsordningen ska innehålla finns i 3 kap. 26-28 §§ KL.

Alla beslut fattas formellt av den kommun som tillsatt nämnden ("värdkommun"). Om nämnden ingått avtal för sina huvudmäns räkning så är ändå respektive kommun ansvarig för att det följs. Enskilda kommuner är också ansvariga gentemot sina invånare för den gemensamma nämndens åtgärder.⁴⁸ Invånarna i samtliga medverkande kommuner har enligt Kommunallagen 10:1, 6 och 14 rätt att få lagligheten av den gemensamma nämndens beslut prövad i domstol.

Men med alla dessa begränsningar av den gemensamma nämndens befogenheter, vad kan det då finnas för anledning för hågade kommuner att välja denna samverkansform? Och varför ökar den så kraftigt i omfattning? Några fördelar måste den tydligen ha.

En fördel är att den enligt Kommunallagen 3 kap. 3a § **är tillämplig inom så gott som alla verksamhetsområden**, utom sådana som kommunstyrelsen kan ha vid höjd beredskap.⁴⁹ Vanligast tycks dessa nämnder hittills ha varit inom utbildningsområdet samt miljö- och byggsektorn.

Vidare ger denna samverkansform alldeles uppenbart stor valfrihet vad gäller arbetsformerna; enligt 3 c § ska den gemensamma nämndens behörighet och befogenhet helt enkelt preciseras i en överenskommelse mellan berörda kommuner. Det kan också noteras att varje medverkande kommun enligt 6:9 st. 3 Kommunallagen ska välja en ledamot och en ersättare i nämnden, vilket tillförsäkrar dem alla politiskt inflytande över dess verksamhet. Ordförande och vice ordförande utses dock av värdkommunen.

48 Se till det sagda bland annat prop 1996/97:105 s. 38 ff, SOU 2007:72 s. 299 f samt Kommunala samverkansformer, kap. 5 (med delvis avvikande uppfattning avseende den gemensamma nämndens behörighet i avtals- och anställningsfrågor på s. 69).

49 Begränsningar gäller, liksom för andra kommunala nämnder, också i förhållande till kommunfullmäktiges exklusiva beslutanderätt, som nämns i KL 3 kap. 9 §.

Nämnden ska också **ha ett reglemente, vilket enligt Kommunallagen 6:32 ska antas av fullmäktige i samtliga medverkande kommuner.** Av detta ska också framgå vilka uppgifter som överläts till den gemensamma nämnden. Här framgår dock av lagförarbeten att den eller de uppgifter som överlämnas måste vara gemensamma, det vill säga en kommunal angelägenhet i enlighet med Kommunallagen 2:1 för var och en av de samverkande kommunerna.⁵⁰ Häri får anses ligga att det inte måste röra sig om exakt samma uppgifter för alla berörda kommuner, men däremot att uppgifterna ligger inom samma verksamhetsområde.⁵¹ Det kan naturligtvis röra sig om mer än en uppgift för varje gemensam nämnd, inklusive uppgifter som innefattar myndighetsutövning.⁵² Här rekommenderas dock på sina håll viss försiktighet; exempelvis skulle det nog väcka förvåning om en viss kommun plötsligt började bevilja bygglov i andra kommuner.⁵³ Ändå, även med iakttagande av denna begränsning, så tycks den gemensamma nämnden vara den lämpligaste samverkansformen för den kommun som, i den mån detta överhuvudtaget är möjligt, skulle önska att helt enkelt i praktiken överlämna utförandet av en viss uppgift till någon annan kommun (så kallad outsourcing). Inom den gemensamma nämndens ram – men inte inom andra samverkansformer - torde detta i det allra närmaste vara möjligt, om de rättsliga förutsättningarna i övrigt är uppfyllda.

En gemensam nämnd får enligt Kommunallagen 6:33 uppdras åt en anställd i någon av de samverkande kommunerna att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en grupp av ärenden.

⁵⁰ Se prop 1996/97:105 s. 41.

⁵¹ Jfr SOU 2007:72 s. 302.

⁵² Ibid s. 303.

⁵³ Se bland annat Kommunala samverkansformer s. 67, liksom SOU 2007:72 s. 303 f.

Detta gäller dock enligt 6:34 inte i vissa typer av ärenden, inklusive sådana som gäller myndighetsutövning och sådana som anges i särskilda föreskrifter eller specialförfattningar. 2009 har även genom en ändring i Kommunallagen 6:37 införts en möjlighet till vidaredelegation ("sub-delegation") från en förvaltningschef till en anställd i någon av de samverkande kommunerna, i ärenden som ursprungligen delegerats från den gemensamma nämnden till förvaltningschefen.

c. Samverkan i privaträttsliga former

De privaträttsliga samverkansformer som existerar mellan kommuner är som nämnts ovan bolag, stiftelser och ideella föreningar. Dessa är egna juridiska personer, men naturligtvis inte myndigheter. År 2010 fanns enligt uppgift från SKL, som nämnts ovan, 1 806 kommunägda företag, verksamma särskilt inom områdena näringslivsutveckling och infrastruktur, turism och IT-frågor.⁵⁴

Dessa företag och kommunernas engagemang i dem har stundtals kritiserats från konkurrenssynpunkt, eftersom missnöjda privata konkurrenter och/eller företrädare för olika näringslivsorganisationer vid flera tillfällen kunnat visa eller åtminstone gjort sannolikt att de getts otillbörliga förmåner både vid etablering och senare. Ett kommunägt företag kan också priskonkurrera med privatägda på ett osunt sätt, har näringslivsorganisationer hävdat, eftersom de kommunägda inte behöver riskera förluster, som då de sker kan täckas upp av skattebetalarna. Här ska dock några andra juridiska utgångspunkter beröras.

Först och främst märks här att den verksamhet som överlämnas till ett interkommunalt företag måste falla inom ramen för den kommunala kompetensen. I Kommunallagen 3:16 erinras också

⁵⁴ Se SOU 2007:72 s. 39.

om att överlämnande till ett sådant företag av en uppgift eller ”angelägenhet” som innefattar myndighetsutövning i enlighet med Regeringsformen 12:4 endast får ske med uttryckligt lagstöd. Vidare finns enligt en annan paragraf i Kommunallagen (3:17-18) en mängd formella krav som måste vara uppfyllda innan ett sådant överlämnande sker: **sålunda ska fullmäktige först fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten, utse samtliga styrelseledamöter och se till att det anges i bolagsordningen att fullmäktige får ta ställning innan principiellt viktiga beslut fattas.** Motvarande gäller även för stiftelser. När väl dessa krav uppfyllts kan dock myndighetsutövning komma att ske.

Det sagda innebär sammantaget att det kommunala bolagets beslut inte kan överklagas med stöd av bestämmelserna i 10 kap. Kommunallagen, medan detta däremot går bra beträffande själva kommunfullmäktiges beslut att bilda företaget, liksom, senare, principiellt viktiga beslut rörande dess verksamhet.

Till det sagda kommer så den ganska omfattande samverkan mellan kommuner som sker i *avtalsform*.⁵⁵ Kommunallagen saknar helt regler om sådan samverkan⁵⁶, vilka däremot återfinns i ett flertal specialförfattningar; några exempel är Skollagen samt bestämmelser om räddningstjänst. När det i en sådan specialförfattning anges att en viss uppgift ska handhas av kommunens egna organ så kan uppgiften inte överlåtas till en annan kommun utan särskilt lagstöd.⁵⁷

I avsaknad av uttryckliga regler i Kommunallagen kan ur den allmänna bestämmelsen i 2 kap. 1 § utläsas att en kommun inte får

55 Se beträffande skillnaden mellan formella avtal och lösare projektsamverkan eller s.k. ”nätverk” härvidlag Gossas, a.a.s. 23.

56 Det kan nämnas att Samverkansutredningen övervägde, men avstod från att föreslå införandet av en sådan regel; se närmare SOU 2007:72 s. 294 f.

57 Se bl.a. Kommunala samverkansformer s. 32 f.

vidta en åtgärd uteslutande eller väsentligen i en annan kommuns intresse samt att kommunen inte får betinga sig ett för litet – eller för stort – vederlag för sina insatser.⁵⁸ Med andra ord måste det finnas ett ömsesidigt intresse mellan medverkande kommuner för att denna samverkansform ska kunna tas i bruk och den kommer av naturliga skäl främst till bruk inom kommunernas ”fria” sektor, till exempel vad gäller gemensamt bruk av sopstationer och reningsverk. Även inom upphandlingsområdet förekommer åtskillig sådan samverkan, inte minst genom så kallade inköpscentraler.⁵⁹

Avtalsformen för interkommunalt samarbete innebär att det i princip är omöjligt att genom avtal skapa gemensamma förvaltningsorgan, varför den kommun som är huvudman för verksamheten (värdkommunen) behåller beslutanderätten över den (till exempel vid personalfrågor). Andra avtalsparter kan dock genom avtalet försöka tillförsäkra sig inflytande över verksamheten, till exempel genom krav på insyn och kontroll samt samråd före viktiga beslut. Förtroendevalda i dessa kommuner kan också motionera och interpellera i frågor som rör den egna kommunens hantering av avtalet. Även de kommunala revisorerna kan naturligtvis granska hur kommunen som avtalspart agerat i samband med ingående och fullföljande av avtalet.⁶⁰ Däremot saknar medborgarna i medverkande kommuner rättsliga möjligheter att granska den ansvariga kommunens, värdkommunens beslut.

58 Ibid.

59 Se bl.a. SOU 2013:13 s. 185 ff.

60 Se Kommunala samverkansformer s. 32 f.

Myndighetsutövning och offentlig upphandling

Ovan hänvisas inte sällan, vid redogörelser för juridiska problem av skilda slag, till begreppet *myndighetsutövning*. Det har också framgått att uppgifter av sådant slag som innefattar detta fenomen kan anförtros både kommunalförbund och gemensam nämnd, liksom under vissa förutsättningar enskilda rättssubjekt som ett bolag, en förening, en samfällighet eller en stiftelse. Vad betyder då allt detta?

Enligt Regeringsformen 12:2 **får ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, bestämma hur en förvaltningsmyndighet ska besluta i ett enskilt ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller kommun eller som rör tillämpning av lag. Detta, för myndigheterna från inblandning utifrån fredade område, gäller således "ärenden", men inte faktiskt handlande eller prestationer som riktar sig till enskilda, som till exempel sjukvård eller undervisning.** Att all tillämpning av lag fre-dats innebär vidare att regeringen eller andra inte kan ingripa i enskilda fall där den regel som ska tillämpas av myndigheten har beslutats av riksdagen, vilket har en viss principiell betydelse. Slutligen undantas myndighetsutövning mot enskilda eller mot kommun från extern inblandning; vad innebär då denna välkända och inom juridiken vanliga term?

Begreppet beskrevs i en tidigare version av Förvaltningslagen, 3 §, som "utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande". Det förekommer även på skilda ställen i Brottsbalken, liksom i Rättsprövningslagen och 3 kap Skadeståndslagen (SkL). I motiven till SkL sägs det innebära "beslut eller åtgärder, som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter eller den statliga överhögheten över medborgarna i deras egenskap av

samhällsmedlemmar”.⁶¹ Enklare uttryckt kan begreppet sägas stå för myndigheters befogenhet att för enskilda bestämma med bindande verkan, oavsett om beslutet är betungande eller gynnande.⁶² Den enskildes beroendeförhållande gentemot det beslutande organet i den konkreta situationen står med andra ord i förgrunden, medan myndigheternas serviceverksamhet, upplysningar, råd och så vidare aldrig kan utgöra myndighetsutövning. *Rättstillämpning av myndighet mot enskilda* skulle möjligen kunna vara en synonym till begreppet myndighetsutövning, men denna terminologiska fråga ska inte utvecklas närmare här. Viktigare är att **inskräpa att dessa gränslinjer även gäller för kommunerna i deras beslutsfattande, liksom vid interkommunalt samarbete nu och i framtiden.**

Det torde emellertid trots allt finnas en ganska stor grupp av myndighetsärenden som faller utanför det enligt Regeringsformen 12:2 fredade området, men inom den således fredade gruppen av ärenden, vilken torde innefatta alla ärenden som kan fullföljas från myndighet till domstol och åtskilliga som i stället överklagas till regeringen, kan regeringen således endast ge direktiv till myndigheterna genom generella föreskrifter, medan den i övrigt är oförhindrad att styra även genom direktiv avseende enskilda fall. På senare år har flera utredningar föreslagit att regeringens ställning gentemot myndigheterna och möjlighet att styra dessa generellt bör stärkas.⁶³ Även i doktrinen har röster av detta slag hörts⁶⁴ och Ansvarskommittén hade i sina direktiv fått denna fråga som en av

61 Se prop 1972:5 s. 312.

62 Se även om själva begreppet myndighetsutövning Håkan Strömberg, *Myndighet och myndighetsutövning*, Förvaltningsrättslig Tidskrift 1972 s. 233-53.

63 Bland de nya utredningarna på området märks till exempel SOU 2008:118, med det lite ovanliga namnet *Styra och ställa* – förslag till en effektivare statsförvaltning. Bland ny doktrin på området, se främst Jane Reichel, *God förvaltning i EU och i Sverige*, Stockholm 2006.

64 Se Göran Schäder, *Regeringen styr riket och är ansvarig inför riksdagen – om skillnaden mellan konstitutionellt och politiskt ansvar*, i *Festskrift till Hans Ragnemalm*, Lund 2005 s.283-86.

sina utgångspunkter. Enligt min mening är det dock svårt att se de formellt underställda myndigheternas traditionellt stora självständighet gentemot regeringen som något grundläggande problem i dagens svenska statsskick; detta skulle möjligen vara fallet om det trovärdigt kunde hävdas att denna effektivt hindrar regeringen från att styra riket med ansvar inför riksdagen (jfr Regeringsformen 1:6), men något sådant har faktiskt sällan hävdats.

Det bör i detta sammanhang noteras att förvaltningsuppgifter enligt Regeringsformen 12:4 inte måste skötas av statliga myndigheter, utan kan överlätas eller anförtros även åt kommun samt registrerat trossamfund eller rentav till enskilda individer. I detta senare fall, då förvaltningsuppgift överläts till enskilda subjekt av nu nämnda slag, aktualiseras emellertid på nytt begreppet myndighetsutövning, eftersom överlämnandet måste ske med stöd av lag då förvaltningsuppgiften i fråga innefattar en slik aktivitet. Detta nämns alltså nu även i Kommunallagen 3:16. De kommunala myndigheternas verksamhet nämns för övrigt redan i Regeringsformen 1:8. Vad gäller Regeringsformen 12:4 brukar i doktrinen hänvisas till delvis privaträttsliga rättssubjekt som AB Svensk Bilprovning eller Sveriges Advokatsamfund.

Enbart det faktum att stat eller kommun driver verksamhet genom bolag eller stiftelser gör naturligtvis inte att dessa organ blir att se som myndigheter eller myndighetsutövande. Flera besvärliga gränsfall kan här uppkomma, men **en utgångspunkt är, som framgått ovan, att kommunala och interkommunala bolag inte är myndigheter, medan detta torde gälla för kommunalförbund.** Gemensamma nämnder kanske snarast bör ses som delar av andra, befintliga myndigheter. Myndighetsutövning blir därför, bland de olika samverkansformerna, främst aktuellt för kommunalförbundens del, men kan som framgått ovan också ankomma på gemensamma nämnder.⁶⁵

Från denna definition av myndighetsutövning leder spåret vid-

65 Se till det sagda även Gossas, a.a.s. 75 ff.

are till ett annat för den fortsatta analysen viktigt begrepp, nämligen den rättsliga regleringen av offentlig upphandling. Grundläggande för den rättsliga regleringen på detta område är av naturliga skäl lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU), som gäller när offentliga myndigheter köper varor, tjänster och byggentreprenader samt byggkoncessioner av någon annan juridisk person.⁶⁶ Vidare gäller den när upphandlande myndigheter anordnar projekt-tävlingar. Av bindande EU-regler följer emellertid att lagen bara är tillämplig vid inköp över vissa tröskelvärden, vilka för 2013 uppgår till 1 233 400:- för statliga myndigheter respektive 1 897 000:- för kommunala diton.

Enligt 1 kap. 9 § LOU måste alla upphandlande myndigheter eller enheter inom sådana behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar ”på ett öppet sätt” (om än inte helt öppet, således). Detta gäller vid all upphandling, således även då tröskelvärdena inte nåtts.

Nu är då frågan i vilken utsträckning LOU är tillämplig vid de olika kommunala samverkansformer som beskrivits ovan. I korthet kan sägas att lagen är tillämplig vid samverkan i privaträttslig form, men inte då kommunalförbund eller gemensamma nämnder tillskapats. Det sagda behöver dock förtydligas något.

Kommuner är naturligtvis att se som upphandlande enheter. **När en kommun ingår avtal med en annan kommun eller med ett landsting ska därför LOU tillämpas⁶⁷, men med kommunalförbund och gemensamma nämnder förhåller det sig lite annorlunda.** LOU är exempelvis inte tillämplig vid anskaffning internt mellan olika enheter inom en kommun.⁶⁸ En gemensam nämnd torde redan på den grunden falla utanför LOU, eftersom den ju ses som

66 Vissa undantag, bl.a. för köp av fastigheter, anges i lagens 1 kap. 3-8 §§.

67 Se t.ex. SOU 2007:72 s. 333.

68 Ibid. Se även Kommunala samverkansformer s. 77.

en del av värdkommunens fasta organisation. Vidare anses LOU generellt sett inte vara tillämplig vid myndighetsutövning⁶⁹, varför verksamheten i båda dessa två offentligrättsligt präglade samverkansformer inte sällan faller utanför LOU. Vidare märks att även kommunalförbundet helt enkelt är så starkt sammankopplat med de kommuner som bildat det att avtal mellan de enskilda medverkande kommunerna och förbundet vanligen kan jämföras med interna transaktioner. Däremot är både ett kommunalförbund och en gemensam nämnd som sådana upphandlande myndigheter, vilka måste följa LOU vid egna externa anskaffningar.⁷⁰

Såvitt gäller de privaträttsliga formerna för samverkan är bilden däremot lite annorlunda. EU-domstolen har i det så kallade Teckal-målet 2000⁷¹ slagit fast att EU:s upphandlingsdirektiv, på vilket LOU bygger, blir tillämpligt vid överenskommelser mellan två skilda juridiska personer, såvida inte den ena myndigheten utövar en kontroll över den andra vilken motsvarar den som myndigheten utövar över sin egen förvaltning (vilket ju är fallet med en gemensam nämnd men normalt inte med ett kommunalt bolag) samt den andra – i princip underställda – juridiska personen bedriver huvuddelen av sin verksamhet tillsammans med den eller de ”överordnade” myndigheterna (vilket ju i princip utesluter kommunala bolag eller stiftelser vilka även agerar på den öppna marknaden).⁷² I allmänhet blir därför LOU tillämplig här.

69 Ibid s. 336 o. 338. – I och för sig är detta förhållande, som får sägas framgå indirekt av LOU:s förarbeten samt av flera JO-bedömningar, självklart, eftersom upphandling i sig inte innebär myndighetsutövning, men förhållandet bör ändå framhållas. Se närmare Andrea Sundstrand, Offentlig upphandling – primärrättens reglering av offentliga kontrakt, Stockholm 2012 s. 321. Se dock för en delvis avvikande uppfattning Wiveka Warnling-Nerep, Offentlig upphandling: myndighetsutövning eller inte och ett nytt område för kommunalt lag- och domstolstrots, JT 2006/07 s. 384-407, särskilt s. 397 ff.

70 Se Kommunala samverkansformer s. 78 o. 107.

71 C-107/98, ECR 1999 I s. 8121.

72 Se närmare Kommunala samverkansformer s. 47 f m.h.t. praxis samt på s. 51 f.

4

Reformförslag – statliga belöningar

Många utvecklingsmöjligheter

Efter denna genomgång av det kommunala samarbetets bakgrund och allmänna juridiska förutsättningar så är det nu dags att granska framtida utvecklingsmöjligheter inom detta faktiskt tämligen dynamiska område.

En första reflektion är då att det är värt att uppmärksamma fenomenet att nutida kommunsamverkan i allmänhet växer fram underifrån, som ett uttryck för kommunernas gemensamma behov.⁷³ Kommunal samverkan i modern form är således inget som kommenderas fram av staten.

Detta förhållande är naturligtvis i sin tur, som framhållits ovan, något som på sikt möjliggör och kan antas leda till ökad regional olikhet eller asymmetri, vilket är att se som något positivt. Detta dels eftersom samverkan ger kommunerna möjlighet att ta över mer ansvar från staten, dels för att den regionala variationen ökar antalet arbetsformer i vilka denna samverkan kan ske. Olika typer av ansvarsfördelning och organisationsformer kan då antas växa fram, ”spontant”, i olika delar av landet.⁷⁴ Ett möjligt motargu-

73 Se t.ex. Ds 2001:61 s. 9.

74 Jfr Gossas, a.a.s. 94

ment är då måhända att olikheterna i levnadsförhållanden runtom i landet kan bli så stora att staten på nytt måste agera, på grund av att staten ändock alltjämt får anses ha ett grundläggande ansvar för likvärdighet i välfärden eller snarlika skäl.⁷⁵ Så långt har utvecklingen dock ännu inte gått.

Däremot är det inget som hindrar att staten framgent i högre grad än hittills fördelar statliga bidrag till kommuner i samverkan, i stället för enbart till enskilda kommuner.⁷⁶ Kanske kan man här tala om **ett slags villkorade statsbidrag**.⁷⁷ En outnyttjad och förbisedd potential i detta sammanhang är troligen **möjligheten att ersätta statliga former av inspektion och kontroll av kommunernas insatser** (genom myndigheter som Skolinspektionen eller Räddningsverket [MSB]) **med statliga stöd- och belöningsystem till kommuner som uppnår goda resultat inom områden som exempelvis skola, ungdomsarbetslöshet eller flyktingmottagning**. Här behövs morot snarare än piska alltså, **incitament framför bestraffning – och kanske kan just ett utvidgat kommunalt samarbete vara det rätta steget på vägen mot en sådan *det goda exemplets politik***.

Det sagda tarvar kanske en förklaring. Ovan har konstaterats att den senaste utvecklingsvågen avseende kommunal samverkan, som pågått sedan 1990-talets början, i stort sett skett utan statens aktiva medverkan. Staten har här nöjt sig med att vara en åskådare som genom lagändringar möjliggjort ökad samverkan. Samtidigt är det välkänt att ansvaret för genomförandet av åtskillig statligt beslutad politik, inom vitt skilda områden, alltjämt åvilar kommunerna. Och vad hindrar då staten från att signalera att de kom-

75 Se till exempel Ansvarskommittén, SOU 2007:10 s. 273.

76 Jfr Häggrot/Andersson, a.a.s. 45.

77 Se om ett förslag från Reforminstitutet 2013 med denna inriktning <http://www.reforminstitutet.se/en-smartare-regionalpolitik>. Här efterlyses en "hjälpsam knuff" från regeringens sida bland annat till kommuner som lyckas med att minska dåliga skolresultat.

muner som utför sina uppgifter väl bör premieras på lämpliga sätt? Sådana belöningar kan naturligtvis även tillfalla enskilda kommuner, som helt på egen hand uppnår goda resultat. Men hur blir det om vi tänker oss att **ofta resursknappa kommuner i framtiden helt enkelt får lättare att nå goda resultat på viktiga områden som de nyss nämnda genom att samverka?** Belöningsssystem av skilda slag blir då ytterligare ett skäl för samverkan.

För att ta ett konkret exempel: I februari 2013 föreslog socialdemokraterna att kommuner som inte tar emot flyktingar (eller endast tar emot väldigt få) ska tvingas betala en slags solidaritetsavgift till kommuner med stort flyktingmottagande, som Malmö och Södertälje. Här handlar det då uppenbarligen om att kombinera morot och piska; morot i form av statliga bidrag till kommuner med stort flyktingmottagande kombineras med piska i form av en avgift för de kommuner som med hänvisning till det kommunala självstyret eller på annan grund inte vill bidra till flyktingmottagning. (Även regeringen tycks nu, enligt signaler i augusti 2013, vara inne på sådana tankegångar.) Om detta eller andra liknande förslag på andra områden nu skulle komma att genomföras, så skulle detta onekligen innebära vissa principiella nymodigheter i förhållandet mellan stat och kommun.

Detta skulle ju nämligen då, till skillnad från kommunsammanslagningarnas tid från 1950-talet och framåt, då staten som framgått ovan hade mycket bestämda synpunkter på kommunernas arbets- och organisationsformer, innebära en statlig styrning eller dirigering av innehållet i den politik som på lokal nivå förs på vissa områden, eller om man så vill helt enkelt en uppmuntran av en viss form av lokal politik, medan staten däremot inte bryr sig om i vilka former den sålunda beslutade eller uppmuntrade politiska kursen genomförs. Målsättningar som exempelvis ökat och/eller spritt flyktingmottagande torde ju vara fullt möjliga att

genomföra såväl av enskilda kommuner som av flera kommuner gemensamt, i samverkan. **Ett slags framtidsperspektiv är här att staten allt mer övergår till att styra genom incitament, snarare än genom lagstiftning och annan detaljstyrning, varefter kommunerna blir allt friare att välja sina egna arbets- och organisationsformer.** Härigenom ökar förvisso med all sannolikhet den lokala asymmetrin, men också i viss reell mening det lokala och kommunala självstyret. Häggrot och Andersson pekar till exempel på möjligheten att tillämpa detta inom skolan, så att ett varierat utbud av program inom gymnasiet kan behållas i en region om än inte i varje kommun.⁷⁸ Kanske är detta nästa steg i utvecklingen av den kommunala samverkan, efter den relativt ”öppna” period som kan sägas ha inletts med Kommunallagens antagande. Som framtidsvision är det i vart fall klart intressant.

Ytterligare en möjlighet, som ännu inte prövats, är att genom ändringar i Kommunallagen på ett annat sätt än i dag **möjliggöra för en kommun att överlämna ansvaret för vissa verksamheter till en annan kommun, eller tvärtom att utföra uppdrag och tjänster åt en annan kommun.** Ovan i kap. 3 har redogjorts för de möjligheter som i dag finns enligt Kommunallagen, med utnyttjande av kommunförbund och/eller gemensam nämnd eller via privaträttsliga samverkansformer, att på detta sätt samverka kommuner emellan, genom att en kommun ”beställer” tjänster från eller utför tjänster åt en annan. Även tendenser till uppluckring av den grundläggande lokaliseringsprincipen i Kommunallagen 2:1 har berörts, men frågan är om dessa möjligheter är tillräckliga eller om en ny lagändring kan övervägas.

Vad som tycks saknas är en möjlighet för en kommun att köpa in tjänster från andra kommuner **av rena kvalitetsskäl**, inte enbart på grund av ömsesidigt intresse eller i former som kan pressas in

⁷⁸ A.a.s. 45.

inom ramen för de regelverk som nu gäller för kommunförbund och gemensamma nämnder. I Kommunallagen, förslagsvis i 2 kap., borde tydligare än i dag framgå att en eller flera kommuner kan uppdra åt en annan eller flera andra kommuner att utföra tjänster som faller inom den kommunala kompetensens ram (till exempel inom skolområdet eller inom kommunernas "fria" sektor).⁷⁹ Främst avtalsrättsliga samverkansformer torde då aktualiseras. **Kanske skulle en ny, andra mening i Kommunallagen 2:1 vara tillräcklig, till exempel med följande lydelse: "Kommuner får också mot erforderligt vederlag och på begäran av annan kommun handha sådana angelägenheter för andra kommuners räkning."** Den exakta utformningen av regeln och den valda formuleringens rättsliga konsekvenser bör naturligtvis utredas närmare, men att behov torde finnas av en regel av nu antytt slag, som på ett mer flexibelt sätt än nuvarande regler möter de behov av samverkan som finns i den kommunala verksamheten är enligt min mening tydligt. Ett eventuellt problem här är att **en sådan lagändring absolut inte bör leda till att några som helst kommuner eller kommunala företag börjar erbjuda tjänster över hela landet, varefter de kanske rentav konkurrerar ut privata leverantörer av motsvarande tjänster.** Möjligen kan dock detta lösas genom krav på någon form av regional anknytning och geografisk närhet mellan de sålunda samverkande kommunerna, kanske i kombination med i lagen eller dess förarbeten angivna kriterier för vad som konstituerar ett otillåtet eller olämpligt samarbete (vilka sedan utan överdrivna svårigheter bör kunna prövas i domstol).

79 Jfr Häggrot/Andersson, a.a.s. 45 f o. 95.

Demokratiaspekter

En nära besläktad fråga, som inte behandlats ovan, är naturligtvis vilka effekter en av allt att döma ökande kommunal samverkan får, har fått och framgent kan få för den *lokala demokratin*. Denna fråga har behandlats av flera av de utredningar som på senare år befatat sig med kommunal samverkan, varvid det visat sig att diskussionen om detta ämne tangerat och löpt enligt ganska välkända mönster i demokratidebatten.

För sådan samverkan i allmänhet talar således inte minst argument baserade på effektivitet, vilka bygger på att de enskilda medborgarnas främsta intresse och prioritet är att få tillgång till god och ändamålsenlig samt någorlunda lättillgänglig samhällsservice, medan drifts- och utförarformen normalt är mindre väsentlig.⁸⁰ Mot kommunal samverkan kan från demokratisynpunkt å andra sidan anföras att den minskar medborgarnas möjligheter till insyn, påverkan och ansvarsutkrävande, särskilt om den förekommer i stor skala och kanske sker i flera olika verksamhetsformer. Samverkansutredningen ställde här rentav frågan om en kommun till slut, när samverkan blivit väldigt vanlig, kan ”upphöra att vara en kommun”.

Nära förbundet med sistnämnda frågor är också välkända farhågor om att allt mer makt kan komma att överföras från valda politiker till anonyma tjänstemän, vilka måhända verkar i tämligen slutna nätverk.⁸¹ Såväl Ansvarskommittén som Samverkanskommittén har dock, utifrån en i grunden positiv syn på kommunal samverkan, lyft fram den svåröverskådliga *mängden* av samverkanskonstellationer (”många och för mångformiga” för att låna Ansvarskommitténs ord⁸²) som det i sammanhanget verk-

80 Se till exempel SOU 2007:72 s. 318 f.

81 Ibid s. 321 f.

82 SOU 2007:10 s. 273.

ligt stora problemet. **Enligt Samverkanskommittén åtgärdas dock inte eventuellt förekommande brister härvidlag bäst eller främst genom lagstiftning, utan snarare genom en bättre tillämpning av det befintliga regelverket.**⁸³

De olika formerna för samverkan och de till stor del olikartade rättsregler, främst i Kommunallagen, som omgärdar dem har genomgått ovan i kap. 3. Uppenbarligen finns här en grundläggande skillnad mellan samverkan i offentlighetsrättsliga respektive privaträttsliga former, vilken även får betydelse från demokratisynpunkt eftersom den i hög grad påverkar möjligheterna till insyn och ansvarsutkrävande. Regeln i Regeringsformen 12:2 om att ingen myndighet, inte heller en kommuns beslutande organ, får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot en kommun eller som rör lagtillämpning begränsar ju dock alldeles uppenbart det folkvalda kommunfullmäktiges möjligheter att styra även kommunalförbund och gemensamma nämnder. Å andra sidan finns ju här, som framgått ovan, andra, **ganska goda möjligheter att säkerställa insyn och ansvarsutkrävande. Här märks beträffande kommunalförbund att dessa ska ha en beslutande församling, ett fullmäktige eller en direktion, som väljs för fyra år och vars ledamöter ska väljas för fyra år av förbundsmedlemmarnas, det vill säga de medverkande kommunernas, respektive fullmäktige, i enlighet med regler angivna i förbundsordningen** (i vilken även frågor om initiativrätt, yttranderätt och krav på kvalificerad majoritet kan regleras). Modellen med fullmäktige tycks garantera bättre medborgerlig insyn än vad en direktion typiskt sett gör.⁸⁴ Medlemmarna i kommunalförbundet är fria att bestämma antalet ledamöter och ersättare. En förändring av den politiska

83 Se SOU 2007:72 s. 325 o. 332.

84 Se SOU 2007:72 s. 326 ff.

majoriteten i kommunen efter ett val påverkar då även kommunens representation i förbundet. Av 9 kap. 19-22 §§ framgår också att bestämmelserna om kommunal revision i 9 kap Kommunallagen med några undantag även är tillämpliga på kommunalförbund, vars beslut också kan överklagas av kommuninvånarna i domstol (Kommunallagen 10:1 st. 3).

Motsvarande gäller i princip även för gemensamma nämnder.⁸⁵ Varje medverkande kommun ska enligt 6:9 st. 3 Kommunallagen välja en ledamot och en ersättare i nämnden, vilket tillförsäkrar dem alla politiskt inflytande över dess verksamhet. Efter en ändring 2009 i Kommunallagen 6:1 inskräps nu också att kommunstyrelsen ska ha uppsikt över gemensamma nämnder på samma sätt som över andra kommunala nämnder. Denna ändring syftade just till att säkerställa de samverkande kommunernas insyn i och kontroll över de uppgifter som överlämnats till gemensamma nämnder.⁸⁶ Slutligen märks att invånarna i samtliga medverkande kommuner enligt Kommunallagen 10:1 st. 2 har rätt att få lagligheten av den gemensamma nämndens beslut prövad i domstol.

Däremot är problemen med insyn av allt att döma, trots flera lagändringar under det senaste decenniet, större vid samverkan i privaträttsliga former.⁸⁷ Här saknas till exempel vanligen möjlighet till laglighetsprövning i domstol. Inte heller har lämpliga former för meddelarskydd för anställda ännu hunnit etableras.

Sammanfattningsvis finns, som både Ansvarskommittén och Samverkanskommittén efter grundliga genomgångar funnit, **anledning att ha viss uppsikt över nu nämnda demokratiaspekter, särskilt vid en tidpunkt då kommunal samverkan ökar så kraftigt i omfattning som nu.** Samtidigt kan emellertid då erinras om att

85 Se närmare ibid s. 329 f.

86 Ibid s. 330.

87 Se närmare ibid s. 331.

även kommunsammanslagningar historiskt varit mycket kritiserade just från detta perspektiv, eftersom de ofta ansetts innebära att avståndet mellan makthavarna och de vanliga medborgarna ökar, bland annat just med minskad insyn och minskade påverkansmöjligheter för enskilda som följd. Någon patentrösning på detta demokratiproblem finns således knappast.

5

Summering

Som nämndes inledningsvis förekommer interkommunalt samarbete, i olika former, i ett flertal länder, både i Europa och i andra världsdelar.⁸⁸ Samtidigt är detta ett område där olika länder, på grund av sina olika lokala och regionala traditioner, valt olika lösningar, varför det kanske inte är lika lätt eller inte ligger lika nära till hands att hämta inspiration från utlandet som man skulle kunna tro.

Redan inom Norden är faktiskt skillnaderna härvidlag ganska stora. Det till ytan lilla Danmark har till exempel sedan 2005 låtit kommunsammanslagningar dominera helt, i syfte att skapa färre men resursstarka enheter med minst 30 000 invånare.⁸⁹ Norge har en tradition av ambitiös regionalpolitik, med i mångt och mycket självstyrande regionala enheter (fylke, fylkeskommuner). I Finland, vars kommunala och regionala struktur av historiska skäl är mest lik Sveriges, tycks inte minst avtalsamverkan mellan kommuner ha utvecklats påtagligt under 2000-talet.⁹⁰

88 För nu måhända något ålderstigna översikter, se Vilhelm Persson, Kommunala samverkansformer m.m. i Danmark och i Norge, bilaga 1 till SOU 2002:85 resp. Heidi Karlander, Gränsöverskridande samarbete på lokal och regional nivå inom EU, bilaga 2, SOU 2002:85.

89 Se bland annat Anell/Mattisson, a.a.s. 33.

90 Se SOU 2007:72 s. 290 ff.

Några entydiga slutsatser för svensk del av studier över utvecklingen eller den rättsliga regleringen i andra länder är därför svåra att dra. Utvecklingen i Sverige får analyseras mot bakgrund av situationen här. Och vilka slutsatser eller framtidsprognoser är då möjliga att göra?

En slutsats är att Sverige sedan 1900-talets början haft en egenartad utveckling på detta område, där kommunal samverkan ömsom uppmuntrats, ömsom motarbetats av staten. I ett längre historiskt perspektiv är den kommunala traditionen ganska stark i Sverige, medan regionalt självständiga enheter saknats helt. Samtidigt bygger Kommunallagen och annan lagstiftning, från Regeringsformen och nedåt, på att kommunerna trots allt är underordnade staten och gentemot denna i viss mån osjälvständiga delar av samma helhet. Kommuner får till exempel enligt Kommunallagen 2:1 inte själva ha hand om sådana angelägenheter som det ankommer enbart på staten att handha.

Det är emellertid ingen tvekan om **att kommunerna sedan 1990-talet, åtminstone sedan den ekonomiska krisen övervunnits, kraftigt flyttat fram sina positioner på flera områden.** Här syftas då inte på den, enligt min mening inte helt lyckade grundlagsreform 2010 som innebär att ett nytt kapitel 14 i Regeringsformen ägnas åt kommunerna och det kommunala självstyret (som i praktiken knappast stärkts av ändringen⁹¹), utan mer på **kommunernas allmänt ökade inflytande och stärkta ställning inom traditionellt statliga ansvarsområden som närings- och arbetsmarknadspolitik.**⁹² **Denna utveckling har gått hand i hand med och uppenbarligen gynnat utvecklingen av kommunal samverkan i olika former.** Till stor del underlättas denna något fluktuerande utvecklingskurva av att Regeringsformen i stort sett saknar och länge saknat

91 Jfr Nergelius, a.a.s. 362 f.

92 Jfr SOU 2007:72 s. 136 f.

fasta regler om en klar ansvarsfördelning för olika slags uppgifter mellan stat och kommun.⁹³ En sådan ”kompetenskatalog” skulle möjligen föra tanken till federala statsskick och tycks aldrig ha föresvävat svenska (grund)lagstiftare. Inte heller den nya 14 kap. Regeringsformen innebär någon ändring härvidlag.

Sammantaget innebär dock allt detta att kommunal samverkan, i de former och inom de områden som beskrivits ovan (och kanske flera) avgjort inte bara tycks ha kommit för att stanna, utan i själva verket mer än någonsin tycks ha framtiden för sig. **Bland de tydliga vinster som samverkan medför finns otvivelaktigt stordriftsfördelar av olika slag.** Anell och Mattisson talar här om **synergieffekter, såsom finansiella synergier, ökad marknadskraft, kompetensmäsiga samt rent operationella synergier, vilka tycks känneteckna just väl fungerande kommunala samverkansprojekt.**⁹⁴ Det är också tydligt att förutsättningarna för ett sådant lyckat resultat är som bäst när samverkan växer underifrån, ”nära verksamheterna”, utan krav eller insatser från statens håll.⁹⁵

Samtidigt kan naturligtvis en ökad kommunal samverkan skapa vissa problem. Både Ansvarskommittén och Samverkanskommittén pekade som nämnts ovan på möjliga demokratiproblem när kommunal samverkan ökar kraftigt, särskilt på grund av att otydliga organisationsformer troligen försvårar demokratiskt ansvarsutkrävande. Därtill kommer traditionella, delvis organisationsteoretiskt analyserbara samarbetsproblem, vilka förekommer vid alla samarbetsformer och således även vid kommunal samverkan. Faktum är dock att båda dessa typer av problem sannolikt är än större vid omfattande kommunsammanslagningar, även om detta naturligtvis är ytterst svårt att belägga utan mycket omfattande

93 Jfr Lindquist, a.a.s. 16.

94 A.a.s. 49 ff o. 96 f.

95 A.a.s. 92.

och ännu utförd forskning (vilken f.ö. ligger långt utanför mitt kompetensområde).

Den senare typen av samarbetsproblem behandlas dock ganska ingående av Anell och Mattisson, vilka med hänsyn till internationell forskning inom psykologi och organisationsteori menar att samarbetsproblem främst beror på skillnader i mål, synsätt och prioriteringar bland inblandade parter.⁹⁶ Organisationer som ska samverka har inte alltid samma mål, eller som Anell och Mattisson uttrycker det, "(D)e egna mål som man ställt upp för att vara med och samverka varierar, och synen på vad andra aktörer borde göra skiljer sig inte sällan från hur dessa aktörer själva ser på sin roll och sina insatser."⁹⁷ **Sannolikheten för att de medverkande enheterna faktiskt har samma eller snarlika mål** och därför trots allt kan samverka torde dock typiskt sett, såvitt jag kan bedöma, **vara högre vid kommunal samverkan kring avgränsade och noga definierade mål än vid fullt genomförda och till sin natur mer storskaliga kommunalsammanslagningar**. Slutligen märks att de juridiska förutsättningarna för en vidareutveckling av kommunal samverkan finns på plats och att regelverket i stort sett är modernt och ändamålsenligt. Kommunalt samverkans framstår även mot den bakgrunden som en lämplig samverkansmodell för framtiden.

96 A.a.s. 80.

97 A.a.s. 94.

KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING

Litteratur:

Anell, Anders/Martinsson, Ola, Samverkan i kommuner och landsting – en kunskapsöversikt, Lund 2009

de Vries, Michiel S, Improving Local Government – Outcomes of Comparative Research, Basingstoke (Palgrave Macmillan) 2008

Gossas, Markus: Kommunal samverkan och statlig nätverksstyrning, Stockholm 2006 (Institutet för Framtidsstudier)

Hulst, Rudie /van Montfort, André: Inter-Municipal Cooperation in Europe, New York (Springer) 2007

Häggrot, Sören /Andersson, Lars M.: Kommunala vägval, Nora (Nya Doxa) 2012
Karlander, Heidi: Gränsöverskridande samarbete på lokal och regional nivå inom EU, bilaga 2, SOU 2002:85

Kommunala samverkansformer, Stockholm (SKL) 2009

Kommunallagen – Kommentarer och praxis, SKL, Stockholm 2006

Lindquist, Ulf: Kommunala befogenheter – En redogörelse för kommunernas och landstingens allmänna befogenheter enligt rättspraxis, 6:e uppl., Stockholm 2005

Nergelius, Joakim Svensk statsrätt, 2:a uppl., Lund 2010

Persson, Vilhelm: Kommunala samverkansformer m.m. i Danmark och i Norge, bilaga 1 till SOU 2002:85

Rader-Olsson, Amy / Cars, Göran: Polycentric spatial development: institutional challenges to intermunicipal cooperation, Jahrbuch für Regionwissenschaft 2011 s. 155-171

Reichel, Jane: God förvaltning i EU och i Sverige, Stockholm 2006

Schäder, Göran: Regeringen styr riket och är ansvarig inför riksdagen – om skillnaden mellan konstitutionellt och politiskt ansvar, i Festskrift till Hans Ragnemalm, Lund 2005 s.283-86

Stjernquist, Nils: Huruledes särskilda menigheter må för egna behov sig beskatta, i Festskrift till Fredrik Sterzel, Uppsala 1999 s. 307-29

Strömberg, Håkan: Myndighet och myndighetsutövning, Förvaltningsrättslig Tidskrift 1972 s. 233-53

Sundstrand, Andrea: Offentlig upphandling – primärrättens reglering av offentliga kontrakt, Stockholm 2012

Warnling-Nerep, Wiweka: Offentlig upphandling: myndighetsutövning eller inte och ett nytt område för kommunalt lag- och domstolstrots, JT 2006/07 s. 384-407

Lagförarbeten:

Prop 1972:5
Prop 1996/97:105
Prop 2008/09:21

SOU 1961:9
SOU 2007:10
SOU 2007:72
SOU 2008:118
SOU 2013:13

Ds 2001:61

Rättsfall:

RÅ 1977 ref. 77 (Regeringsrätten)
C-107/98, ECR 1999 I s. 8121 (EU-domstolen)

Samarbete vs storkommuner

Är vidgat samarbete en bättre lösning än storkommuner för att klara kommunernas utmaningar? Kommunal samverkan har ända sedan Kommunallagen infördes 1991 blivit en allt viktigare samarbetsform. Särskilt små kommuner kan ha svårt att klara balansgången mellan växande servicebehov, orsakade inte minst av en åldrande befolkning, och en kärv ekonomi. Att samverka med andra kommuner underlättar därför på flera sätt de små kommunernas uppgifter.

Men när och hur lämpar sig samarbete bäst? Vilket praktiskt och juridiskt utrymme finns det för kommuner att samverka? Och är kommunal samverkan ett alternativ eller ett komplement till kommunsammanslagningar?

I denna skrift från Reforminstitutet går Joakim Nergelius, professor i juridik vid Örebro universitet, igenom gällande lagstiftning och de möjligheter som finns för ökat samarbete. Han diskuterar även hur man kan stimulera ännu mer samverkan och presenterar i skriften ett antal förslag.



REFORMINSTITUTET