

Avdelningen för ekonomi och styrning
Anders Folkesson

Enkätundersökning om organiserad samverkan inom miljö-, bygg- och/eller tillsynsområdet

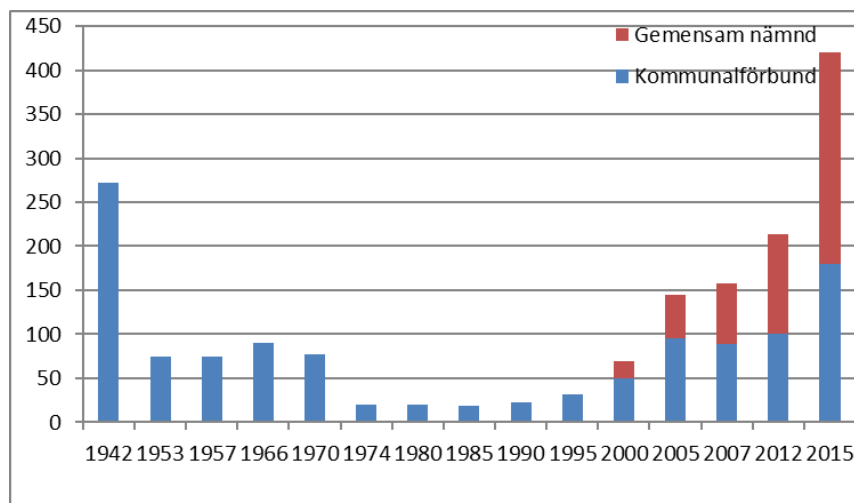
Det hävdas ofta att Sverige inte haft någon kommunreform sedan 1970-talet. Det stämmer i så motto att ingen kommunsammanslagningsreform genomförts sedan dess, men kommunstrukturen har likväl genomförts en slags reform – en samverkansreform.

Från 1970-talets andra hälft och framåt har staten fått ett återuppväckt intresse för samverkan, vilket setts som ett sätt att lösa flera av de problem som kommunsektorn står inför. Staten har gett kommunsektorn möjlighet att identifiera och initiera samverkan. Det har skett genom ett utökat lagrum, flexiblare regler och stimulansbidrag. Två betydande händelser är att länsstyrelsernas rätt att fastställa förbundsordningen för kommunalförbund togs bort år 1985 och att samverkansformen gemensam nämnd infördes år 1998. Huvudmotiven bakom införandet av gemensam nämnd var ökad flexibilitet och effektivitet för kommunerna. Under den tredje perioden har effektivitetsmotivet för samverkan allt oftare hävdats och samverkan motiverats med stordriftsfördelar. Det är dock en mer defensiv hållning, det handlar om att klara välfärdsuppdraget och inte sällan är det riktat mot mindre kommuner. Staten har möjliggjort och skapat incitament för kommunerna att i samverkan med andra lösa sina egna problem (Gossas 2006 sid 97f).

Sett ur ett indelningsperspektiv kan samverkan ses som ett sätt att göra kommungränserna justerbara. I förarbetena till 1980-talets reform av lagen om kommunalförbund skriver utredaren att ”alla administrativa gränser bör ses som provisoriska och tillfälliga; alla fasta gränser skapar problem vilket förr eller senare kräver storleks- eller inledningsreformer. Samverkan kan då vara ett sätt att göra gränserna flexibla, vilket minskar behovet av indelningsreformer”.

Regelförenklingarna har bidragit till en kraftigt ökad samverkan, från 25 förbund 1985 till över 400 kommunalförbund och gemensamma nämnder idag. Därutöver finns ett stort antal interkommunala företag. Detta har varit en partiell kommunreform som gjort kommunindelningen mer flexibel. Kommuner har fått möjlighet att gå samman på verksamhetsnivå för att få skalfördelar, som en större organisation kan innebära.

Figur 1 Antalet kommunalförbund och gemensamma nämnder 1942-2015



Metod

Det finns överraskande lite kunskap om samverkans effekter. Kommunutredningen gjorde visserligen en kvantitativ studie av effektivisering vid räddningstjänstssamverkan och ett flertal intervjustudier med kommunalråd och kommunchefer har gjorts (Mattisson & Knutsson 2015, Bergman 2013). Med tanke på samverkans betydelse som strukturlösning de senaste 30-40 åren har det viktigt att skaffa sig kunskap om samverkans effekter.

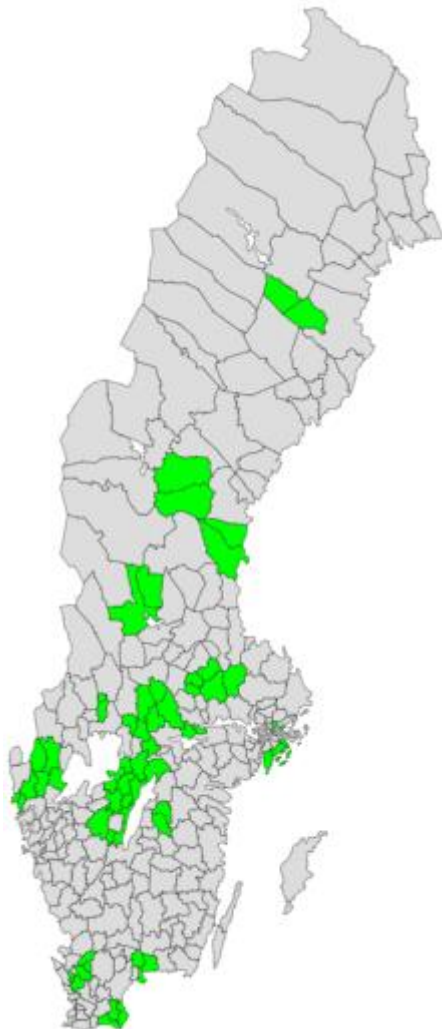
Sveriges Kommuner och Regioner har därför valt att genomföra en enkätundersökning, riktad till samtliga kommundirektörer i kommuner som samverkar i förbund eller gemensam nämnd inom miljö-, bygg- och/eller tillsynsområdet. Sammanlagt 61 kommuner omfattas och 49 kommundirektörer har besvarat enkäten, vilket ger en svarsfrekvens på 80 procent. Enkäten genomfördes under perioden november 2019 till januari 2020.

Anledning till att miljö- och tillsynsområdet valts ut är att verksamhetsområdet innehåller många samverkansorgan (bara räddningstjänst har fler). Verksamheten har också en hög andel specialister.

Kartan nedan visar var de 61 medlemskommunerna¹ i förbund eller gemensamma nämnder är belägna. Det är framför allt relativt små kommuner som samverkar. Knappt hälften har mindre än 10 000 invånare. Enbart 16 av dessa samverkanskommuner har över 20 000 invånare.

¹ Arboga, Askersund, Avesta, Bengtsfors, Bjuv, Boxholm, Bräcke, Dals-Ed, Fagersta, Falköping, Forshaga, Färgelanda, Gullspång, Habo, Haninge, Heby, Hjo, Hudiksvall, Hällefors, Karlsborg, Karlshamn, Karlskoga, Klippan, Kungsör, Laxå, Lekeberg, Lindesberg, Ljusnarsberg, Lysekil, Malå, Mariestad, Mellerud, Mjölby, Mora, Mullsjö, Munkedal, Munkfors, Nora, Norberg, Nordanstig, Norsjö, Nynäshamn, Olofström, Orsa, Perstorp, Sala, Simrishamn, Skövde, Sotenäs, Storfors, Svalöv, Sölvesborg, Tibro, Tomelilla, Tyresö, Täby, Töreboda, Vaxholm, Ystad, Ånge och Örkelljunga

De 61 kommuner som samverkar i något förbund eller nämnd inom miljö, bygg eller tillsyn



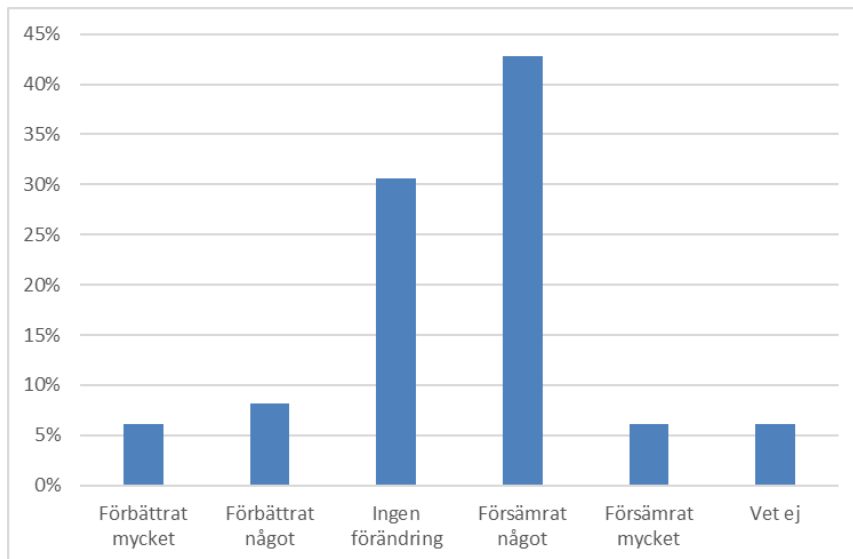
Resultat

Enkäten omfattade fyra frågor: kompetensförsörjning, ekonomi, styrbarhet och kvalitet. Kommundirektörer ombads besvara om samverkan bidragit till en viss förbättring eller försämring inom respektive område.

Smärre försämring beträffande styrbarhet

Den första frågan berörde om ”samverkan inom bygg, miljö- och tillsyn påverkat kommunens möjlighet att styra verksamheten”? Bakgrunden till frågan är att en lång rad utredningar har påstått att organiserad samverkan leder till en svårstyrd verksamhet för den enskilda kommunen.

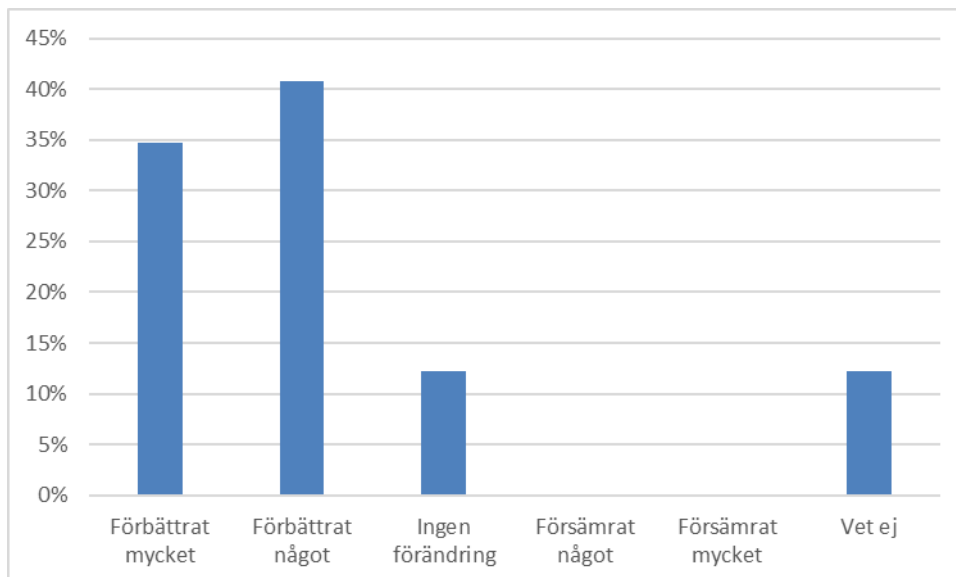
Hur har samverkan inom bygg, miljö- och tillsyn påverkat kommunens möjlighet att styra verksamheten?



Den absoluta majoriteten anser att samverkan inneburit att kommunens styrförmåga inte har påverkats (31 procent) respektive försämrats något (43 procent). Lika många svarar att den förbättrats mycket respektive försämrats mycket.

Kvalitet

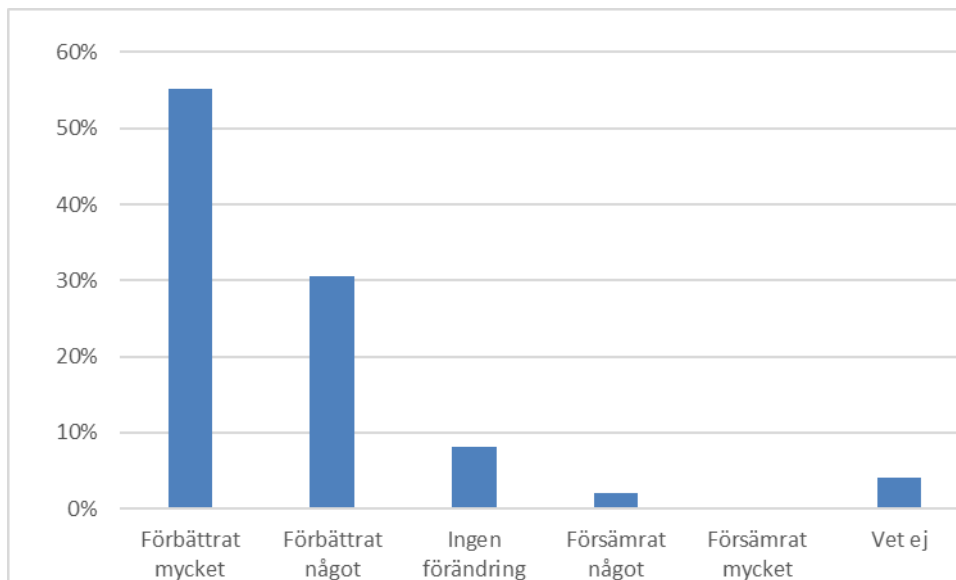
Hur har samverkan inom bygg, miljö- och tillsyn påverkat verksamhetens kvaliteten?



Tre av fyra kommundirektörer menar att samverkan har förbättrat verksamhetens kvalitet något eller mycket hög grad. Nämnvärt är att ingen anser att kvaliteten har försämrats.

Nästan 8 av 10 menar att kompetensförsörjningen förbättrats

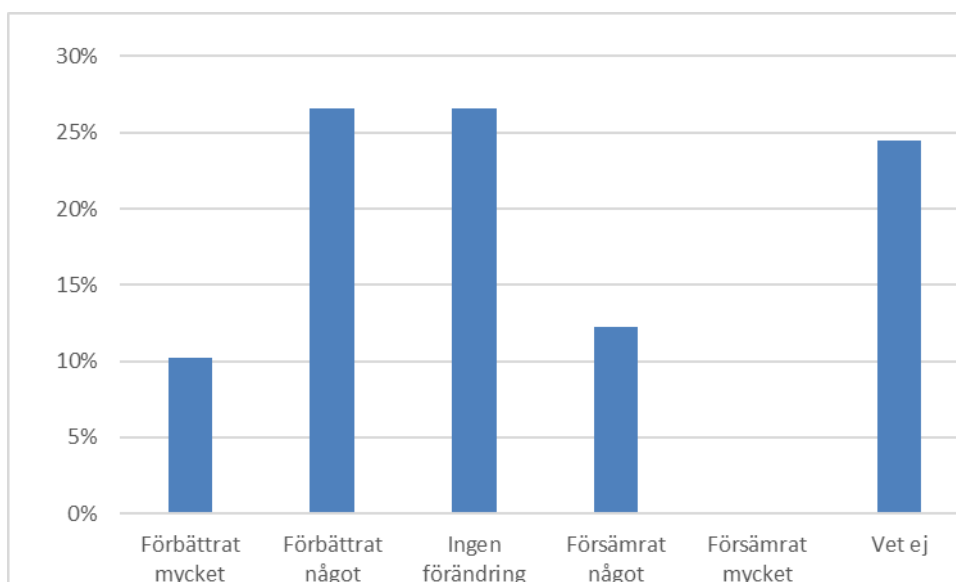
Hur har samverkan inom bygg, miljö- och tillsyn påverkat kompetensförsörjningen inom verksamheten?



86 procent svarar att kompetensförsörjningen förbättrats tack vare samverkan. En av 49 respondenter anser att kompetensförsörjningen försämrats.

Svagt positiva omdömen om kostnadsutvecklingen

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



Hälften svarar att de inte kan bedöma samverkans effekt på kostnadsutvecklingen eller att det inte är någon förändring. Betydligt fler menar en förbättring jämfört med de som svarar en viss försämring.

Slutsatser

Sammantaget ger kommundirektörerna en positiv respons kring samverkans effekter. Kompetensförsörjningen och kvaliteten förbättras påtagligt, kostnadsutvecklingen anses bli något bättre, medan styrbarheten försämras svagt. Det här ligger i linje med resonemang från intervjustudier (se t ex Mattisson mfl).

Den här enkätundersökningen bidrar som första svenska studie med mer exakta kvantifiering av för- och nackdelar. Om man väger totaleffekten (utifrån våra fyra frågor), så är de tydligaste positiva effekterna att knappt 90 procent menar att kompetensförsörjningen förbättras och tre av fyra anser att verksamhetens kvalitet har förbättrats tack vare samverkan. Många svarar också att kostnadsutvecklingen förbättrats. På minuskontot måste nog läggas att den egna kommunens möjlighet att styra verksamheten, vilket hälften av respondenterna menar har försämrats något.

Utifrån vår korta enkät framträder en tydligt positiv bild av samverkan. Fördelarna med kompetensförsörjning och kvalitet förefaller överväga nackdelen, i varje fall anser kommundirektörerna det beträffande miljö- och tillsynsområdet.

Tabell: Positiva resp negativa effekter

Positiva effekter	Negativa effekter
Kompetensförsörjning (88 % positiva)	Styrbarheten (49 % negativa)
Kvalitet (75 % positiva)	
Kostnadsutveckling (37 % positiva)	

Det finns inga nämnvärda skillnader i nöjdhet mellan små och stora kommuner. Däremot svarar värdkommuner generellt mer positivt än övriga medlemskommuner. Endast 24 procent av värdkommunerna menar att styrbarheten försämras, 94 % anser att kompetensförsörjningen förbättras och 59 % anser att kostnadsutvecklingen förbättras (ingen skillnad beträffande kvaliteten). Skillnaden mellan värdkommun och övriga kan sannolikt bero på att samverkansorganisationen är mer tillgänglig för värdkommunen, eftersom den är lokaliserad i värdkommunen.

Vår enkätundersökning visar att samverkans positiva effekterna för kompetensförsörjningen är lika stora som vid sammanslagningar. Därför bör interkommunal samverkan ses som ett alternativ till sammanslagningar och snarare stimulera samverkan.

Kommuner ingår också i allt högre grad avtalssamverkan inom miljö- och hälsoskyddsområdet. I en enkät från januari 2019 uppgav 65 av 123 svarande kommuner att det avtalssamverkar. Graden av samverkan varierar. I många fall handlar det om att teckna ett avtal för att stötta varandra vid akuta situationer för att minska sårbarheten eller för att hantera jävssituationer. Men det förekommer också att

kommuner avtalat om att den andra kommunen utför stor del av livsmedelskontrollen. Den uppdragsgivande kommunen är även då ansvarig för verksamheten och alla beslut, även om det också finns möjlighet till extern delegering till tjänstemän i den uppdragstagande kommunen.