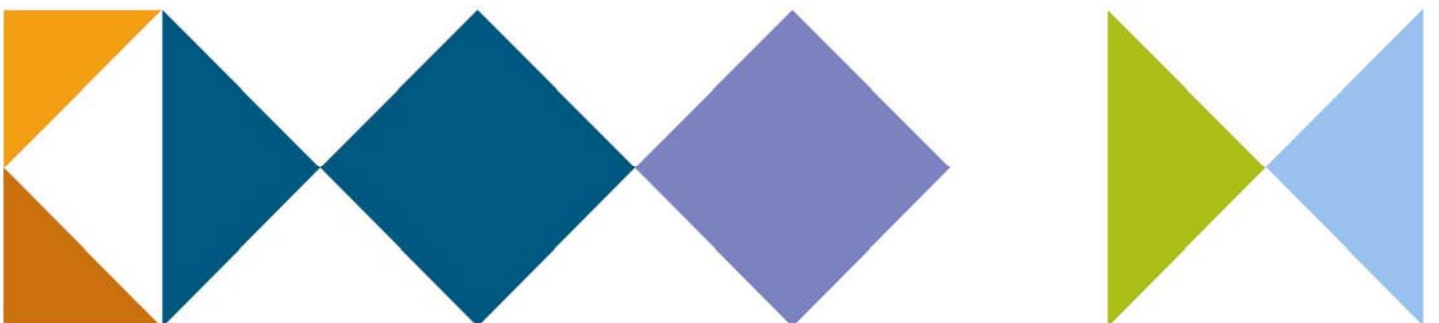




2005:23

# Statsbidrag till kommunala samverkansprojekt

En uppföljning





MISSIV

DATUM  
2005-11-07  
ERT DATUM  
2004-03-11

DIARIENR  
2004/192-4  
ER BETECKNING  
Fi2004/1264

Regeringen  
Finansdepartementet  
103 33 Stockholm

## Uppdrag att utvärdera kommunala samverkansprojekt som beviljats statsbidrag

Regeringen gav den 11 mars 2004 Statskontoret i uppdrag att utvärdera statsbidrag till kommunala samverkansprojekt.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Statsbidrag till kommunala samverkansprojekt – En uppföljning (2005:23)*.

Generaldirektör Anders L Johansson har beslutat i detta ärende. Direktör Anna Karlgren, chef för Enheten för utvärderingsfrågor, utredare Margareta Axén Andersson, föredragande, och avdelningsdirektör Jenny Johansson var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Enligt Statskontorets beslut

Margareta Axén Andersson

## Innehåll

	<b>Sammanfattning</b>	<b>7</b>
<b>1</b>	<b>Inledning</b>	<b>11</b>
1.1	Bidrag till samverkansprojekt i kommuner med minskande befolkning	11
1.2	Uppdraget till Statskontoret	12
1.3	Inriktning och avgränsning	13
1.4	Genomförande	17
<b>2</b>	<b>Projektansökningarna</b>	<b>19</b>
2.1	Regeringens riktlinjer och kriterier	19
2.2	Beviljade samverkansprojekt	21
2.3	Projektansökningar som har fått avslag	28
2.4	De regionala kommunförbundens roll och insatser i projekthandläggningen	29
<b>3</b>	<b>Projektredovisningar och resultat</b>	<b>31</b>
3.1	Redovisningar från 40 procent av projekten utgör vårt underlag	32
3.2	Genomförande och måluppfyllelse	35
3.3	Fortsättning efter statsbidragets slut	41
<b>4</b>	<b>Samverkan mellan kommuner</b>	<b>51</b>
4.1	Vad driver fram samverkan mellan kommuner?	51
4.2	Förutsättningar för att samverka	54
4.3	Hinder för samverkan	60
<b>5</b>	<b>Formerna för och omfattningen av kommunal samverkan</b>	<b>65</b>
5.1	Många samverkansformer	65
5.2	Omfattning och utveckling av kommunernas samarbete	66
5.3	Inom vilka verksamhetsområden utvecklas samverkan mest?	67

<b>6</b>	<b>Andra former av stöd till kommuner</b>	<b>71</b>
6.1	En flora av ekonomiska stöd men ingen samlad överblick	71
6.2	Erfarenheter från några andra stödformer	72
<b>7</b>	<b>Kommentarer och slutsatser</b>	<b>75</b>
7.1	Bidragets syfte och utformning är för allmänna och kraven för lågt ställda	75
7.2	Svårt att bedöma i vilken omfattning samverkan ökat	78
7.3	Kommunernas ansvar	80
7.4	Statens roll och styrning	80

## **Bilagor**

1	Regeringsuppdraget	85
2	Intervjumall för enskilda avslutade projekt	91
3	Litteraturförteckning	93

# Sammanfattning

## Statskontorets uppdrag

Statskontoret har på uppdrag av regeringen följt upp det statsbidrag som åren 2002–2004 delades ut till projekt för att främja samverkan inom kommuner och landsting med en minskande befolkning. Enligt uppdraget skulle Statskontoret i första hand se till resultatet och utfallet av slutförda projekt, för att i nästa steg försöka besvara den övergripande frågan om denna typ av bidrag är en lämplig metod för att främja samverkan mellan kommuner och/eller landsting.

## Bidrag till samverkansprojekt

Totalt delades 125 miljoner kronor ut i statsbidrag till samverkansprojekt. Den primära målgruppen för bidraget var kommuner med stor befolkningsminskning. Projekten skulle vara inriktade mot ett eller flera av följande tre områden:

- Vård, omsorg och utbildning
- Funktionella områden, t.ex. räddningstjänst och bibliotek
- Utveckling av näringslivet

Därutöver hade regeringen formulerat ett antal kriterier som projektansökningarna skulle bedömas utifrån.

Sammantaget beviljades 202 projekt statsbidrag av 370 inkomna ansökningar. I genomsnitt uppgick bidraget till drygt 600 000 kronor per projekt. Mer än hälften fick mindre än en halv miljon kronor.

De flesta projekten gällde samarbete inom funktionella områden och inom vård, omsorg och utbildning. Mindre vanligt var projekt riktade mot näringslivsutveckling. Drygt hälften av projekten var förstudier för att utreda förutsättningarna för att samverka. Ungefär hälften av projekten syftade till att höja kvaliteten och

kompetensen i verksamheterna. En tredjedel syftade till att spara resurser.

## **Projektredovisningar och resultat**

Andelen projekt som återredovisade sitt arbete i tid var låg. En tredjedel hade kommit in till det utsatta slutdatumet i slutet av april 2005. Efter upprepade påminnelser från Finansdepartementet hade merparten redovisat sina projekt till mitten av oktober.

Kvaliteten och innehållet i redovisningarna varierar kraftigt. Flera redovisningar saknar en tydlig återkoppling till mål och syfte. Många brister även i den ekonomiska redovisningen. Exempel på motsatsen finns också, men dessa är färre.

Av de 87 avslutade projekt som ingår i våra sammanställningar uppger 80 procent att de helt eller delvis nått projektmålen. Drygt 40 procent av de 87 projekten uppger att samverkan fortsätter i någon form, främst i nätverk och genom avtal. Ytterligare drygt en tredjedel fortsätter sitt utrednings- och utvecklingsarbete.

Statsbidraget uppges ha fått i gång och legitimerat arbetet med samverkansprojekt, särskilt i små kommuner. Det är dock för tidigt att uttala sig om de långsiktiga effekterna för utvecklingen av samverkan.

Sammantaget bedömer vi att statsbidraget i viss mån har stimulerat till samverkan mellan kommuner eller landsting. Det har emellertid enligt vår uppfattning hittills främst resulterat i samverkan av mindre genomgripande karaktär och mellan tjänstemän inom de enskilda verksamheterna.

## **Vår analys av statsbidragets utfall hittills**

Det övergripande syftet med statsbidraget enligt Tillväxtpropositionen<sup>1</sup> var att främja åtgärder som underlättar nödvändiga omställningar eller skapar förutsättningar för en bättre utveckling i

---

<sup>1</sup> Prop. 2001/02:4

de kommuner eller landsting som har kraftig befolkningsminskning.

Vi bedömer att statsbidragets utformning med bl.a. allmänt hållna kriterier och lågt ställda krav på projektens innehåll och resultat inte i tillräcklig grad har svarat upp mot det övergripande syftet med bidraget. I stället har fokus hamnat på att stimulera samverkan i sig. Vidare har detta statsbidrag varit av betydligt mindre omfattning än många andra jämförbara bidrag till kommuner och regioner för utveckling. De flesta projekten har varit relativt små och inte inriktade på större omprövningar av hur kommunerna trots sin befolkningsminskning ska klara sitt åtagande framöver.

Samverkan mellan kommuner är enligt vår mening främst en fråga för kommunerna själva. Den inryms i deras ansvar att utforma verksamheten på ett effektivt och rationellt sätt utifrån de kvalitetskrav som ställs. Erfarenheter från olika studier visar också att kommuner under senare år alltmer väljer att samverka med varandra. Flera av de projekt som har fått statsbidrag var också enligt vår mening av sådan karaktär och omfattning att de på sikt skulle ha genomförts även utan statsbidrag.

### **Framtida stöd bör utgå från konkreta problem**

Enligt vår bedömning bör statsbidraget till samverkansprojekt stanna vid en engångssatsning. Även om statsbidraget till viss del stimulerat samverkan mellan kommuner motiverar de hittillsvarande resultaten, enligt Statskontoret, inte en fortsättning av den här formen av statligt stöd till samverkansprojekt.

Ett eventuellt framtida riktat statligt stöd till kommuner och landsting bör på ett tydligt sätt utgå ifrån åtgärder som leder till att kommuner med befolkningsminskning blir bättre rustade att klara sitt åtagande, genom samverkan eller andra åtgärder. Stödet bör då utgå ifrån de konkreta problem som behöver lösas och utifrån tydliga kriterier och krav på vad åtgärderna ska resultera i. Stödet bör vidare koncentreras till ett mindre antal projekt där det finns utrymme att ta ett större och mer omprövande grepp för att

komma åt de problem som finns i kommuner med minskande befolkning.



# 1 Inledning

## 1.1 Bidrag till samverkansprojekt i kommuner med minskande befolkning

Regeringen har under åren 2002–2004 avsatt 125 miljoner kronor till samverkansprojekt inom kommunala verksamheter. Statsbidraget syftar till att främja samverkan mellan kommuner och landsting där befolkningen minskar kraftigt. Samarbetet ska gälla följande prioriterade områden:

- Vård, omsorg och utbildning
- Funktionella områden, t.ex. räddningstjänst och bibliotek
- Utveckling av näringslivet

### Bakgrund

En arbetsgrupp inom Finansdepartementet hade år 2000 i uppdrag att initiera och stödja samverkansprojekt inom kommunala verksamheter. Gruppen redovisade sitt uppdrag i *Ds 2001:16 Samverkan mellan kommuner – för ökad attraktivitet, tillväxt och sund ekonomi*. I budgetpropositionen för 2002 avsatte regeringen 25 miljoner kronor för ytterligare stöd till samverkansprojekt. Stödet beskrivs närmare i Tillväxtpropositionen 2001/02:4, där regeringen föreslår att ett särskilt statsbidrag inrättas som en åtgärd för att stärka kommuner och landsting med befolkningsminskning.<sup>2</sup> För detta avsattes ytterligare 100 miljoner kronor sammanlagt för åren 2003 och 2004. Totalt uppgick således statsbidraget till samverkansprojekt till 125 miljoner kronor. I samma proposition avsatte regeringen därutöver i ett generellt bidrag sammanlagt 300 miljoner kronor att fördelas mellan kommuner med befolkningsminskning under åren 2003 och 2004.

Det övergripande syftet med regeringens förslag var att främja åtgärder som underlättar erforderliga omställningar eller skapar förutsättningar för en bättre utveckling i de kommuner och lands-

---

<sup>2</sup> Prop. 2001/02:4 s. 134. Regeringens riktmärke för kraftig befolkningsminskning anges i detta sammanhang vara minst 5 procent under åren 1990–2000.

ting som har kraftig befolkningsminskning. Det riktade statsbidraget på 125 miljoner skulle i första hand stimulera till olika satsningar på samverkan. Krav på konkreta resultat av samverkan var i detta steg inte lika uttalade. Det var även från början sagt att kraven för detta bidrag skulle var lägre än de krav som gäller för bidrag från EU, både vad gäller ansökan och redovisning.

Regeringen avsåg även att bidragen skulle fördelas länsvis med hänsyn till hur befolkningsminskningen fördelar sig över landet, enligt i huvudsak samma principer som för de generella bidrag till kommuner med befolkningsminskning som angavs i tillväxtpropositionen.

Vid tre tillfällen under åren 2002 och 2003 har 202 projekt av totalt ca 370 inkomna ansökningar beviljats sammanlagt 125 miljoner kronor i bidrag av regeringen.

## **1.2 Uppdraget till Statskontoret**

Regeringen gav Statskontoret i uppdrag att utvärdera de samverkansprojekt mellan kommuner och landsting med befolkningsminskning som för åren 2002–2004 har beviljats statsbidrag. I första hand skulle vi utvärdera resultat och utfall av slutförda samverkansprojekt.

Den övergripande frågan är om denna typ av bidrag är en lämplig metod för att främja samverkan mellan kommuner och landsting. I huvudsak ska den övergripande frågan besvaras genom att vi utvärderar resultatet eller utfallet av ett urval av i första hand slutförda projekt. En utvärdering i reell mening har inte varit möjlig att genomföra beroende på de förutsättningar som funnits för utredningen, bl.a. tillgång till data och den korta tid som förflutit sedan projekten avslutats. Utredningen bör därför mer ses som en uppföljning av statsbidraget.

Uppdraget skulle ursprungligen rapporteras till regeringen senast den 28 februari 2005. På grund av att alltför få projekt avslutats och återrapporterats under hösten 2004 begärde Statskontoret en

senareläggning av rapporteringen, vilket också beviljades av regeringen.

### **1.3 Inriktning och avgränsning**

Uppdraget är uppdelat i två frågeställningar. Vi ska i första hand studera resultat och utfall av slutförda samverkansprojekt som fått statsbidrag. Den studien utgör det huvudsakliga underlaget för att besvara den andra och mer övergripande frågan, om statsbidrag till samverkansprojekt är en lämplig metod för att främja samverkan mellan kommuner och landsting. Nedan redovisas hur vi har hanterat dessa två frågeställningar.

#### **Studie av enskilda projekt med statsbidrag**

Vi har koncentrerat vår utredning på att studera om projekt med statsbidrag har genomförts enligt de mål och syften som angetts i ansökningarna. Vi har också undersökt om de inblandade kommunerna avser att fortsätta samarbetet efter att det statliga bidraget är slut.

#### **Urval av län och projekt**

Enligt uppdraget bör ett urval av projekt studeras. Efter samråd med Svenska kommunförbundet och Finansdepartementet har vi valt ut fem län för närmare studier dels av ett antal avslutade projekt, dels av de regionala kommunförbundens arbete med samverkansprojekten. I valet av län ville vi uppnå en viss geografisk och storleksmässig spridning. Utgångspunkten har även varit att få med län med olika tradition av att arbeta med kommunal samverkan. De fem länen vi valde ut är Gävleborg, Kalmar, Kronoberg, Västerbotten och Västernorrland. De regionala kommunförbunden i de valda länen har också deltagit mer eller mindre aktivt i beredningen av de projekt som ansökt om bidrag. Även förbundens engagemang i egna projekt varierar kraftigt mellan dessa län.

## **Urvalet av projekt**

För att få en djupare inblick i projektarbetet och projektens resultat valde vi ut 20 avslutade och dokumenterade projekt för närmare studier, fyra i vart och ett av de utvalda länen. Valet av projekt gjordes i olika steg. I det första steget sökte vi projekt som hade lämnat in sin redovisning till Finansdepartementet. Ambitionen var vidare att urvalet skulle omfatta projekt från alla tre av regeringen prioriterade områden.

I nästa steg försökte vi hitta tvillingprojekt i de olika länen, dvs. två projekt som berörde samma verksamhetsområde. Exempelvis valde vi ut två projekt om räddningstjänstsamverkan, ett i Gävleborg och ett i Västernorrland. Genom att studera projekt som berör samma verksamhet ville vi försöka ringa in olika faktorer som kan ha inverkan på projektens resultat. För att minimera vår studies effekt på enskilda projektresultat tog vi de första kontakterna med de utvalda projekten i augusti 2005, dvs. efter att de återrapporterats.

## **Urvalets representativitet**

Sammanlagt hade 17 län möjlighet att söka statsbidrag.<sup>3</sup> De fem län vi valde ut utgör knappt en tredjedel av alla län som har fått statsbidrag. Dessa har dock i genomsnitt något fler bidragsprojekt än de övriga, och drygt 40 procent av det totala antalet samverkansprojekt med statsbidrag återfinns i dessa län.

Sammantaget har de fem länen i något större omfattning än övriga län lagt ner resurser på att bereda ansökningarna innan de skickats in till departementet. Även bland de fem länen varierar dock hur stora resurser som lagts ner på prioriteringsarbetet. Att de regionala kommunförbunden i de utvalda länen generellt sett lagt mer resurser i beredningsarbetet och att de varit medvetna om vår undersökning kan ha lett till att urvalet och därmed undersökningens resultatet blivit för positivt. För att kompensera detta har vi även översiktligt gått igenom samtliga projektansök-

---

<sup>3</sup> Hallands län, Gotlands län, Stockholms län och Uppsala län (förutom Älvkarleby kommun) var inte berättigade till statsbidrag enligt kriteriet om befolkningsminskning.

ningar som fått bidrag samt de redovisningar som kommit in i tid för vår studie.

### **Få projekt redovisade i tid**

Under uppdragets gång har det visat sig att få projektredovisningar hade lämnats in till Finansdepartementet. Till den sista april, som var sista datum för återrapportering, hade en tredjedel av projekten redovisat. Andelen har efterhand ökat och till mitten av oktober hade nästan samtliga redovisat. Vi har dock för vårt eget arbete varit tvungna att dra gränsen tidigare och har satt den till månadsskiftet juni-juli. Vid denna tidpunkt hade drygt 40 procent redovisats, eller 87 projekt av 202. Att återrapporteringstakten varit så låg kan innebära svårigheter att generalisera resultaten, eftersom det finns en sannolikhet att mindre lyckade projekt i större omfattning inte redovisat sitt arbete.

För att få en uppfattning om det finns några betydande skillnader mellan de projekt som återredovisade arbetet i tid för vår studie och dem som rapporterade in senare har vi gjort ett mindre stickprov. Vi har slumpmässigt valt ut tio projekt från samtliga som återredovisat mellan 1 juli och 1 september 2005 och som därmed inte är med i våra sammanställningar. Resultatet av detta stickprov återfinns i kapitel 3.

### **Statsbidraget som metod att främja samverkan**

I vårt uppdrag ingår att studera om bidraget har fungerat som styrmedel för ökad samverkan och om det är en lämplig metod för att stimulera samverkan.

Frågan om statsbidragets betydelse för att få till stånd kommunal samverkan har vi i vår studie brutit ner i ett antal delfrågor:

- Hur stor betydelse har bidraget haft för de enskilda projekten?
- Vad har hänt med projekt som sökt men inte fått statsbidrag?
- Vilka andra drivkrafter finns för kommunernas samverkan?
- Vilka hinder finns för samverkan?

- Kan samverkan stimuleras på annat sätt än med riktade projektbidrag?

Genom dessa delfrågor vill vi ringa in frågan om det projektinriktade statsbidragets betydelse för att främja och stimulera till samverkan. I detta ligger även att studera olika typer av drivkrafter för att se vad som skapar förutsättningarna för samverkan mellan kommuner och mellan kommuner och landsting.

En närliggande fråga är om samverkan har ökat i omfattning till följd av statsbidrag till samverkansprojekt. Denna fråga är dock svår att besvara, eftersom vi här har att göra med parallella processer som är svåra att isolera från varandra. Det fanns redan tiden före statsbidraget en utveckling mot ökad samverkan på kommunal nivå. Hur statsbidraget påverkat denna utveckling jämfört med vad som hade hänt ändå är svårt att veta. Ett delsvar på frågan är att se om de projekt som fått statsbidrag leder till fortsatt samverkan mellan kommunerna och i förekommande fall landsting.

För att kunna ge ett bättre svar borde vi även jämföra omfattningen av samverkan mellan kommuner från tiden före statsbidraget till tiden efter statsbidraget för att se om omfattningen har ökat. Detta i sin tur kräver att det finns tillgång till samlade data om omfattningen av samverkan innan staten gav statsbidrag till samverkansprojekt. Några tillförlitliga och heltäckande sammanställningar finns dock inte.

Som en del i uppdraget har vi även studerat bidragssystemets utformning, arbetet med projektansökningar och redovisningar samt beslutsprocessen hos de regionala kommunförbunden och Finansdepartementet. Detta för att se om utformningen och hanteringen av statsbidraget har haft någon betydande påverkan på resultatet.

## **Avgränsningar**

I vår utredning ingår inte att studera om projekten uppnått de effekter som projekten syftade till. Erfarenheter av att utveckla och genomföra samarbete mellan kommuner visar att det tar tid, i de flesta fall mycket längre tid än den som det nu aktuella statsbidraget har omfattat.

Vi gör heller ingen bedömning av de enskilda projekten vad gäller t.ex. innehåll och tillvägagångssätt. De enskilda projekten används för att exemplifiera hur statsbidraget har används och vilka resultat som nåtts inom ramen för projekten.

## **1.4 Genomförande**

Grunden för denna utredning har varit de projekt som fått eller ansökt om statsbidrag. Det material som vi haft tillgång till när det gäller samtliga projekt är ansökningshandlingarna och även resultatredovisningarna, i de fall de fått bidrag och sedan återrapporterat till Finansdepartementet. Ansökningarna och redovisningarna har gått igenom med stöd av en mall med frågor om projektens syfte och mål, vilka kriterier som åberopades i ansökan etc. När det gäller de slutredovisade projekten kompletterades mallen med uppgifter om måluppfyllelse, resultat och framtida fortsättning.

## **Kontakt med de regionala kommunförbunden**

För att få en bild av de regionala kommunförbundens arbete har vi besökt förbunden i de fem länen och träffat tjänstemän som arbetat i första hand med prioriteringen av ansökningarna. Kommunförbunden eller motsvarande har även fått ge sin syn på kommunal samverkan, förbundets roll och vilken betydelse statsbidraget har haft. Vi har vid dessa besök även träffat representanter för ett antal projekt.

## **Fallstudierna**

Vi har intervjuat personer inom de 20 projekt som vi närmare studerat. Tre av projekten har vi besökt, medan övriga intervjuer har genomförts per telefon. Intervjuerna har alla utgått ifrån en och samma mall. Förträdesvis har vi intervjuat tjänstemän som antingen varit projektägare eller projektledare. Frågemallen återfinns i bilaga 2.

## **Andra studier**

Utöver material om själva projekten har även utredningar, propositioner och annat skriftligt material om samverkan använts i utredningsarbetet.

Vidare har vi anlitat Markus Gossas att skriva en promemoria<sup>4</sup> om sin och andras forskning om bl.a. drivkrafter och hinder för kommunal samverkan.

---

<sup>4</sup> PM om kommunsamverkan 2005-09-14



## 2 Projektansökningarna

- Totalt har 202 projekt av dryg 370 ansökningar beviljats bidrag på sammanlagt 125 miljoner kronor.
- Flertalet projekt gäller samverkan inom funktionella områden (dvs. bibliotek, räddningstjänst etc.) och vård, omsorg och utbildning. Endast ett fåtal är inriktade mot näringslivsutveckling.
- Regeringens kriterier och riktlinjer har varit allmänt hållna. Målet har varit att stimulera samverkan i sig och kraven på projektens innehåll och resultat har inte varit lika uttalade.
- Projektansökningarna har även de varit allmänt hållna och få har tagit upp vilka konkreta resultat samverkansprojekten förväntas leda till.

### 2.1 Regeringens riktlinjer och kriterier

Den primära målgruppen för statsbidraget var kommuner med stor befolkningsminskning, dvs. en minskning på mellan 3 och 5 procent under 1990-talet. Minst en av de kommuner som ingick i ett samverkansprojekt skulle ha en minskande befolkning.

Projekten skulle vidare ha någon av följande inriktningar:

- vård, omsorg och utbildning
- funktionella områden, t.ex. räddningstjänst, biblioteksverksamhet
- utveckling av näringslivet

Därutöver satte Finansdepartementet upp följande kriterier som projekten skulle bedömas utifrån:

*Att de främjar kompetensutveckling och kvalitet*

*Att de kännetecknas av långsiktighet och nytänkande*

*Att de kännetecknas av gränsöverskridande (till exempel genom samverkan mellan olika huvudmän)*

*Att de skapar möjligheter, resurser och kompetens för effektivisering och utveckling*

*Att de främjar jämställdhet genom att medvetet utgå från både kvinnors och mäns livsvillkor och behov*

Regeringen angav vidare att tillgängliga medel skulle fördelas länsvis med hänsyn till befolkningsminskningens fördelning över landet och utarbetade en preliminär länsram som presenterades för de regionala kommunförbunden. Inom varje län skulle där- efter en bedömning göras av de enskilda projekten utifrån den i Tillväxtpropositionen<sup>5</sup> angivna inriktningen och med hänsyn till de riktlinjer och kriterier som regeringen fastställt.

Ytterligare en förutsättning för bidraget var att kommunerna eller landstingen stod för hälften av kostnaderna för projektet. I projektansökan skulle även anges om bidrag söktes och eventuellt beviljats från annat håll. Sådant bidrag var dock inget hinder för att även beviljas statsbidrag.

### **Handläggning av ansökningarna**

De regionala kommunförbunden ombads av Finansdepartementet att bedöma de enskilda projektansökningarna utifrån inriktning och uppsatta kriterier och om möjligt prioritera mellan dem. De regionala kommunförbundens bedömningar varierade från att omfatta prioriteringsgrupper och rangordning av de olika ansökningarna till mera allmänna utlåtanden av om projekten i stort uppfyllde de uppsatta kriterierna. Inom de län där ansökningarna var många kompletterade några regionförbund med ytterligare kriterier och riktlinjer som kändes angelägna inom den egna regionen. Exempelvis har vissa förbund strävat efter att sprida bidragen på flera mindre projekt hellre än på ett fåtal större.

Finansdepartementet gick sedan i sin tur igenom ansökningarna. I detta arbete var även Svenska kommunförbundet engagerat. I den mån kommunförbunden rangordnat projekten, gick departementet till stor del på denna information. Men departementet gjorde även egna bedömningar och då särskilt i de fall kommunförbunden valt att inte rangordna projekten. Förutom bedömningar utifrån de uppsatta kriterierna har departementet i sin genomgång av ansökningarna prioriterat projekt inriktade mot kommunernas

---

<sup>5</sup> Prop. 2001/02:4

skattefinansierade kärnverksamheter och projekt i kommuner med kraftigare befolkningsminskning. Svenska kommunförbundet prioriterade även kommuner som sedan tidigare inte hade en tradition av att samverka.

De länsramar som Finansdepartementet hade satt upp följde även med i beredningsarbetet, vilket bl.a. innebar att län som sökt mindre bidrag än vad ramen omfattade kunde få samtliga ansökningar beviljade. I de län som sökt mycket bidrag prioriterade Finansdepartementet däremot ytterligare bl.a. genom att reducera ansökningsbeloppen. (se tabell 2.1)

## **2.2 Beviljade samverkansprojekt**

Under de två ansökningsomgångarna har ca 370 projektansökningar om bidrag på totalt 364 miljoner kronor kommit in till Finansdepartementet. De 202 projekt som fick bidrag hade sammanlagt ansökt om 190 miljoner kronor. Det sökta beloppet reducerades för nästan hälften av ansökningarna. I 40 procent av fallen berodde redueringen på att projekten ansökt om bidrag för hela eller mer än hälften av kostnaden, trots att kommunerna skulle stå för halva kostnaden.

I tabellen nedan framgår antal beviljade och avslagna projektansökningar och storleken på statsbidraget länsvis.

**Tabell 2.1 Antal beviljade och avslagna ansökningar samt sammanlagt sökt och beviljat statsbidrag per län.**

Län	Totalt antal ansökningar	Antal beviljade	Antal avslag	Summa bidrag i tkr	Sökt bidrag i tkr
Sörmland	6	3	3	930	9 100
Östergötland	7	6	1	3 150	6 161
Jönköping	5	4	1	3 144	3 794
<i>Kronoberg</i>	<i>46</i>	<i>16</i>	<i>30</i>	<i>6 318</i>	<i>26 164</i>
<i>Kalmar</i>	<i>21</i>	<i>16</i>	<i>5</i>	<i>7 709</i>	<i>15 959</i>
Skåne	20	7	13	2 405	14 950
Västra Götaland	31	12	19	6 670	14 928
Värmland	27	15	12	13 556	33 463
Örebro	13	9	4	9 910	22 381
Västmanland	22	12	10	8 711	26 769
Dalarna	24	24		10 554	25 821
<i>Gävleborg</i>	<i>27</i>	<i>15</i>	<i>12</i>	<i>11 085</i>	<i>25 445</i>
<i>Västernorrland</i>	<i>40</i>	<i>19</i>	<i>21</i>	<i>16 971</i>	<i>53 383</i>
Jämtland	10	10		5 653	5 708
<i>Västerbotten</i>	<i>23</i>	<i>22</i>	<i>1</i>	<i>7 609</i>	<i>17 554</i>
Norrbottn	46	12	34	10 616	62 016
<b>Total</b>	<b>368</b>	<b>202</b>	<b>166</b>	<b>124 991</b>	<b>363 596</b>

(De utvalda länen i vår studie är särskilt markerade.)

Antalet ansökningar varierar mellan länen. Särskilt till den sista ansökningsomgången var det flera län som skickade in många ansökningar, medan andra inte skickade in några alls.

## Typer av projekt som fått bidrag

Flertalet av de projekt som fick bidrag är inriktade mot funktionella områden och vård, omsorg, utbildning. Endast ett fåtal handlar om näringslivsutveckling. En större andel projektansökningar inom det funktionella området har fått bidrag jämfört med ansökningar inom övriga prioriterade områden.

Hur projekten som har fått bidrag fördelar sig mellan de tre områdena framgår av tabellen nedan.

**Tabell 2.2 Fördelning av projekt och bidrag på de prioriterade områdena**

Område	Projekt med bidrag per område		Bidragets fördelning per område		
	Antal	Procent	Bidrag tkr	Procent	Genomsnitt per projekt tkr
Vård, omsorg, utbildning	76	38 %	46 465	37 %	611
Funktionella verksamheter	88	43 %	46 423	37 %	527
Näringslivsutveckling	14	7 %	13 719	11 %	980
2-3 områden	24	12 %	18 384	15 %	766
<b>Summa</b>	<b>202</b>	<b>100 %</b>	<b>124 991</b>	<b>100 %</b>	<b>619</b>

Inom det funktionella området återfinns många projekt kring miljöarbetet i kommunerna. Det kan t.ex. gälla avfallshanteringen eller vatten och avlopp. Andra exempel på projekt inom detta område är samverkan om olika administrativa funktioner. Inom området vård, omsorg och utbildning återfinns projekt kring gymnasiesamverkan och vård- och omsorgsprojekt mellan de båda huvudmännen, kommun och landsting. Ett antal projekt spänner över mer än ett område och då är dessa projekt vanligtvis en kombination av funktionella verksamheter och vård, omsorg och utbildning.

I genomsnitt fick projekten drygt 600 000 kronor i bidrag. För drygt hälften av projekten understeg bidraget en halv miljon kronor. Endast en handfull projekt har fått mer än två miljoner kronor. Däremot sökte nästan 30 projekt bidrag på över två miljoner kronor.

Även om antalet projekt som avser näringslivsutveckling endast utgör 7 procent av samtliga projekt, är dessa projekt oftast dyrare och har fått ett högre genomsnittligt bidrag än andra projekt. Projekt som avser samverkan om funktionella verksamheter mellan kommuner har fått ett lägre genomsnittligt bidrag.

40 procent av projekten bygger på en befintlig idé, medan projekttidén är ny för 36 procent. För resterande framgår inte huruvida idén är ny eller fanns sedan tidigare.

I de två första omgångarna är det generellt sett projekt som bygger på befintliga idéer eller redan påbörjad samverkan som i större utsträckning har fått bidrag. Däremot är andelen nya projektidéer större i den tredje omgången. Ett kommunförbund menade att det var ont om tid mellan beslutet att det skulle bli ett statsbidrag och sista ansökningsdagen, vilket ledde till att förbundet i den första omgången gjorde en inventering av kända projektidéer.

Vidare avser drygt hälften genomföra en förstudie för att utreda förutsättningarna för att samverka inom ett eller flera områden. 40 procent uppger att projektet syftar till att konkret genomföra vissa aktiviteter i samverkan eller förbereda samverkan inom något eller några områden. Nästan en femtedel av projekten omfattar såväl förstudie som plan för genomförande. För ett tiotal projekt framgår inte tydligt vad som avses.

Nästan alla regionala kommunförbund är engagerade i ett eller flera samverkansprojekt. I genomsnitt är de engagerade i en femtedel av projekten. Dessa projekt omfattar i de flesta fall samtliga kommuner inom länet. Över hälften av projekten omfattar högst fyra samverkande kommuner och endast ett fåtal omfattar kommuner som har en befolkningsminskning som understiger 3 procent.

Regeringen angav vissa kriterier för projekten. Nedan framgår vilka av dessa kriterier som åberopades i projektansökningarna.

**Tabell 2.3 Projektkriterier som åberopats i projektansökningarna**

Projektkriterier	Antal ansökningar	Procent
Kvalitets- och kompetenshöjning	106	52 %
Långsiktighet, nytänkande	44	22 %
Gränsöverskridande	86	43 %
Möjliggöra effektivisering	44	22 %
Främja jämställdhet	42	21 %
Resursbesparing	60	30 %

Över hälften uppger i sin ansökan att samverkansprojektet syftar till att höja kvalitet och kompetens. Därefter kommer projekt som är gränsöverskridande. Det tredje vanligaste kriteriet är att spara resurser. Gränsöverskridande projekt handlar bl.a. om samverkan mellan kommuner och landsting eller samverkan över länsgränsen eller med försäkringskassan, länsarbetsnämnden och högskolor.

Om man ser till vilka aktörer som samverkar är 70 procent av projekten samverkan mellan kommuner, 16 procent samverkan mellan kommun och landsting och resterande avser samverkan mellan fler aktörer. Endast ett fåtal projekt är länsöverskridande.

### **Innehållet i projektansökningarna**

Finansdepartementets kriterier för att få statsbidrag var relativt allmänt hållna. Detta avspeglar sig enligt vår mening i ansökningarna. Vid vår översiktliga genomgång av dessa har vi funnit stora variationer i omfattning och innehåll och många ansökningar är relativt generellt formulerade. Detta gäller speciellt dem som uppges vara förstudier för att undersöka förutsättningarna för samverkan inom ett antal områden. I flera ansökningar anges vilka kriterier som de sökande anser att projekten uppfyller utan någon närmare precisering av hur.

Det finns ansökningar som enligt vår bedömning är otillräckligt genomarbetade när det gäller beskrivning av inriktning, syfte, mål och ekonomi. Det finns å andra sidan även ansökningar som uppger konkret syfte och mål med projekten, vilka medel som behövs och hur bidraget kommer att användas.

## **Samverkansprojekt med statsbidrag i de fem utvalda länen**

De fem län vi valde ut för närmare studier och kontakter var Västerbotten, Västernorrland, Gävleborg, Kronoberg och Kalmar. Samtliga kommuner i de utvalda länen deltar i minst ett samverkansprojekt med statsbidrag. Liksom i de övriga länen är de regionala kommunförbunden i varierande grad själva engagerade i projekten, alltifrån Västerbotten som deltar i en tiondel av projekten till Kronoberg som deltar i fyra av tio projekt.

Sammantaget är skillnaderna mellan de utvalda länen och övriga län inte särskilt stora. I de utvalda länen är andelen projekt inom vård, omsorg och utbildning något större än i övriga län. Det är även vanligare med samverkansprojekt mellan kommun och landsting, även om det varierar kraftigt mellan länen.

Projekten inom de utvalda länen är generellt sett fler till antalet men något mindre till omfattningen, bl.a. är det genomsnittliga bidraget per projekt lägre i de utvalda länen. I de fem länen är det också något vanligare med projekt som syftar till att förbereda och genomföra en konkret samverkan, än det är med förstudier, vilket är tvärtom i de övriga länen. Likaså syftar fler projekt till att utveckla en befintlig idé än i övriga län.

### **Projekt i vår fallstudie**

De 20 projekt (4 projekt i respektive utvalt län) som vi har studerat närmare fördelar sig på de prioriterade samverkansområdena och typ av verksamhet enligt nedanstående tabell:



**Tabell 2.4 De utvalda projektens inriktning utifrån prioriterat samverkansområde och typ av verksamhet**

Typ av verksamhet	Samverkansområde				Totalt
	Vård, omsorg, utbildning	Funktionella verksamheter	Näringslivsutveckling	2-3 omr	
Bibliotek		2			2
Förvaltning, personalutveckling	3			1	4
Miljöarbete, avfall		4		1	5
Räddningstjänst		2		1	3
Vård och omsorg	2				2
Turism			1		1
Familjehem	2				2
IT				1	1
<b>Summa</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>20</b>

De regionala kommunförbunden är engagerade i 6 av de 20 projekten som återfinns inom miljö- och avfall, familjehem och förvaltnings- och personalutveckling. Samverkan mellan kommuner och landsting förekommer i 4 av projekten.

I våra intervjuer med de utvalda projekten har vi frågat hur och varför de olika projekten startade. Det har då framkommit att i merparten av fallen är det tjänstemännen som har tagit initiativ till projektet och projektidén, oftast efter gemensamma diskussioner med den eller dem man samverkar med inom projektet. Därefter har projekten förankrats hos politiker i berörda nämnder eller i kommunstyrelsen. Såväl i kontakterna med ansvariga för enskilda projekt som i våra kontakter med de regionala kommunförbunden har man lyft fram vikten av att få med sig politikerna för att komma framåt i samverkansfrågan.

Orsakerna till att de olika projekten startats skiljer sig delvis åt. I vissa fall handlar det om att överbrygga kommungränser som kan upplevas som begränsande för den verksamhet som bedrivs och för brukarna. Det gäller t.ex. för ett biblioteksprojekt och ett projekt inom turism. Det kan även handla om att verksamheten blivit för dyr för den egna kommunen att hantera fullt ut, som t.ex. familjehemsverksamheten.

Flera har uppgett att man känt ett behov av att höja kvaliteten eller kompetensen i verksamheten. Några menar att man behöver rusta sig bättre för att klara en alltmer krävande verksamhet framöver, främst inom miljö- och avfallsprojekt. När det gäller samverkan mellan huvudmän uppges ofta att man känner behov av fördjupad samverkan inom vård och omsorg för att använda de samlade resurserna bättre.

I vissa fall samverkar kommunerna redan, men informellt och i blygsam omfattning. Statsbidraget har då setts som en möjlighet för att få igång och fördjupa samverkan.

## **2.3 Projektansökningar som har fått avslag**

Totalt fick 166 projekt avslag på sin bidragsansökan. Det finns olika orsaker till att de inte beviljades anslag. En viktig orsak är att det totala anslaget för statsbidrag inte på långt när räckte till alla projektansökningar. I vissa län där antalet ansökningar översteg den angivna länsramen innebar det att fler projekt fick avslag än i län där ansökningarna rymdes inom länsramen.

Bland de projekt som fick avslag återfinns också en större andel kommuner med en mindre befolkningsminskning än bland dem som fick bidrag. Vid val mellan likartade projekt i två län prioriterade Finansdepartementet projekt i kommuner med den större befolkningsminskningen.

Bland de projekt som inte fick bidrag återfinns också en större andel där mål och syfte med projektet inte var tillräckligt preciserat eller där projektet inte omfattade något av de prioriterade områdena. Vidare fick projekt som låg i gränslandet till vad som är kommunalt skattefinansierad verksamhet en lägre prioritering av regeringen. Några ansökningar omfattade enbart en kommun och uppfyllde därmed inte kriteriet för samverkan mellan kommuner. Vissa av de projekt som inte har fått bidrag uppges ha varit mindre seriösa än de projekt som har fått bidrag.

Av de projekt som inte beviljades bidrag är andelen inom de funktionella områdena lägre än bland de projekt som fick bidrag. Däremot har en större andel av projekt för näringslivsutveckling fått avslag.

Sammanfattningsvis ska påpekas att beslut om bidrag respektive avslag bygger på bedömningar av ett antal olika faktorer och flera projekt har varit gränsfall. Bedömningarna har även försvårats av att både kriterier och ansökningar i flera fall är allmänt hållna. Vissa av de projekt som inte har fått bidrag avviker inte märkbart från sådana som har fått bidrag.

## **2.4 De regionala kommunförbundens roll och insatser i projekthandläggningen**

### **Kommunförbundens roll**

Enligt regeringens anvisning skulle de regionala kommunförbunden bedöma projektansökningarna. Däremot angavs inte om kommunförbunden även skulle följa upp och medverka vid återrapportering av projekten.

De kommunförbund vi har varit i kontakt med anser att det varit positivt att förbundet fick medverka i beredningen av ansökningarna om statsbidrag för samverkansprojekt, eftersom det faller väl in i deras roll att främja samverkan inom regionen. På det sättet kunde de regionala kunskaperna och behoven av kommunal samverkan förmedlas till Regeringskansliet. Trots att kommunförbundens engagemang har setts som positivt, tycker dock en del förbund att det har varit en ovan uppgift för dem. Vissa anser att det har varit komplicerat att prioritera mellan olika kommuner och projekt, eftersom förbundet representerar samtliga kommuner i länet. I förbundets uppdrag ligger också att uppmuntra samverkan.

De flesta regionala kommunförbund har även själva medverkat i eller ansvarat för ett eller flera av de projekt som sökt bidrag. Några kommunförbund har upplevt det som problematiskt att

prioritera mellan de egna ansökningarna och de som kommit från kommunerna.

När det gäller kommunförbundets fortsatta roll i processen med de projekt som har fått statsbidrag varierar engagemanget. En del förbund har haft ett eget intresse av att följa hur det går med projekten och även självmant tagit på sig rollen att sammanställa slutredovisningarna och skicka in dem till Finansdepartementet. I andra län har kontakten mellan förbundet och de enskilda projekten upphört i och med att ansökningsförfarandet var över. En förklaring som ges är att bidragspengarna betalades ut direkt till kommunerna utan koppling till förbundet. Av de förbund som vi har intervjuat har de flesta ansett att det skulle ha varit positivt om förbundet hade haft en uttalad roll i uppföljningsarbetet.

### **Kommunförbundens nedlagda resurser i ansökningsförfarandet**

Det finns län som har ansökt om pengar från Regeringskansliet för kostnader i samband med handläggning av projektansökningarna. Merparten av kommunförbund har inte redovisat vilka resurser eller övriga kostnader som lagts ner på beredningen av projektansökningarna. Vid våra kontakter med kommunförbunden har vi bett dem att uppskatta den tid de lagt ner på beredningsarbetet. Den uppgivna tidsåtgången varierar mellan länen. Utslaget på antalet ansökningar så har länen uppskattningsvis lagt ner en till två persondagar per ansökan.

### 3 Projektredovisningar och resultat

- Andelen projekt som återrapporterat i tid har varit låg, en tredjedel, men har efter upprepade påminnelser stigit till 95 procent.
- 87 av 202, dvs. 40 procent av projekten har svarat i tid för vår studie, vilket är för få för att sammantaget dra entydiga slutsatser av projektens resultat.
- Av de som svarat uppger 95 procent att de helt eller delvis har genomförts och nästan 80 procent har helt eller delvis nått projektmålen.
- 37 av de 87 projekten uppger att samverkan fortsätter i någon form. Den enskilt vanligaste samverkansformen är nätverk följt av avtal. Ett fåtal fortsätter samverka i förbund eller nämnder.
- Kvaliteten på återredovisningarna har varierat. Många saknar en tydlig återkoppling till mål och syfte.
- Statsbidraget uppges ha haft en positiv och legitimerande effekt för samverkansprojekten, särskilt i små kommuner.

I detta avsnitt redovisas i vilken mån de samverkansprojekt som har fått statsbidrag har genomförts och vad som händer med dem framöver. Redovisningen bygger på uppgifter som återfinns i de projektrapporter som kommit in till Finansdepartementet till och med sommaren 2005. De rapporter vi har haft möjlighet att ta med i våra sammanställningar utgör enbart 40 procent av de drygt 200 projekt som fick bidrag, vilket gör att resultaten måste tolkas med försiktighet.

För att kontrollera om projekt som redovisat sina resultat senare avviker från dem vi har kunnat studera har vi under oktober 2005 gjort en stickprovsundersökning bland 10 av de 80 projekt som inkommit med svar under perioden 1 juli till 30 september. Resultaten av denna stickprovsundersökning redovisas också i detta kapitel under respektive rubrik.

Under de olika avsnitten är sammanställningarna över de redovisade projekten kompletterade med uppgifter från de 20 projekt som har ingått i vår fallstudie.

### **Krav på återredovisning**

I Finansdepartementets ansökningsanvisningar angavs att kommunerna skulle redovisa sitt arbete senast fyra månader efter att projektet hade avslutats, dock senast till slutet av april månad 2005. Åtterrapporeringen skulle innehålla en kortfattad redogörelse av projektets syfte och om detta uppnåtts samt en ekonomisk redogörelse för projektets intäkter och kostnader. Vidare angavs att statsbidrag som inte hade förbrukats till sista december 2004 skulle sändas tillbaka till regeringen.

## **3.1 Redovisningar från 40 procent av projekten utgör vårt underlag**

Drygt 70 av de 202 projekt som fick bidrag har fram till sista april 2005 inkommit med redovisningar. Därutöver har ett 10-tal projekt begärt och fått förlängd tid. Finansdepartementet har sedan början av maj på olika sätt påmint de regionala kommunförbunden och även enskilda projekt att de måste lämna in redovisningar. Det har vid dessa kontakter visat sig att många inte varit medvetna om kravet på åtterrapporering, vilket även bekräftar den bild vi fått vid kontakter med såväl de fem länsförbunden som med enskilda projekt.

Till mitten av oktober 2005 har, efter flera påminnelser, alla utom en handfull inkommit med svar. Därutöver har ett mindre antal projekt fått förlängd tid för sitt arbete.

I vår översiktliga sammanställning av projektresultaten ingår de 87 projekt som redovisat till Finansdepartementet t.o.m. månads-skiftet juni–juli 2005, dvs. drygt 40 procent av projekten. 48 av dessa projekt hör till de fem län<sup>6</sup> vi valt ut för en närmare studie. I våra utvalda län har således mer än hälften av de 88 projekt som

---

<sup>6</sup> Gävleborg, Kalmar, Kronoberg, Västerbotten och Västernorrlands län.

har fått bidrag lämnat in sin redovisning, vilket innebär att andelen redovisade projekt i de övriga länen är drygt en tredjedel. Projekten i vårt länsurval har således t.o.m. sommaren redovisats i högre grad än i de övriga länen. En förklaring till detta kan vara att länsförbunden i samband med våra besök blev påmind om att projekten skulle redovisas till Finansdepartementet.

Sammantaget gäller att projekt där de regionala kommunförbunden är engagerade har svarat i betydligt högre utsträckning än övriga projekt, 67 procent jämfört med 37 procent. Kommunförbunden tycks således ha varit mer medvetna om kravet på återredovisning än kommunerna.

## Typ av projekt som har redovisat

I tabellen nedan redovisas översiktligt antal rapporterade projekt utifrån de tre prioriterade områdena vård, omsorg och utbildning, funktionella områden samt näringslivsutveckling. Redovisningen är uppdelad dels på de 16 berörda länen, dels på de 5 utvalda länen.

**Tabell 3.1 Fördelning av de redovisade samverkansprojekten på de av regeringen prioriterade områdena jämfört med det antal projekt inom varje område som fick bidrag.**

Prioriterade samverkansområden	Antal redovisade projekt totalt <sup>1)</sup>	Varav redovisade projekt från de utvalda länen
Vård, omsorg, utbildning	36 (76) 48 %	19 (36) 52 %
Funktionella verksamheter	34 (88) 38 %	17 (29) 58 %
Näringslivsutveckling	7 (15) 42 %	5 (7) 66 %
2-3 områden	10 (23) 45 %	7 (16) 47 %
<b>Summa</b>	<b>87 (202) 43 %</b>	<b>48 (88) 54 %</b>

<sup>1)</sup> Antal projekt som har fått bidrag inom de olika områdena anges inom parentes.

Inom området vård, omsorg och utbildning rör merparten av de redovisade projekten vård och omsorg och i lägre grad utbildning. Inom området funktionella verksamheter har framför allt

projekt inom miljö- och avfallsarbete inkommit med rapporter, men även olika typer av IT-projekt har i hög grad redovisat sitt arbete. I stort finns alla olika typer av projekt som fått bidrag representerade bland dem som fram till sommaren har lämnat redovisningar.

Av de inkomna redovisningarna gäller 60 procent förstudieprojekt där förutsättningarna för samverkan inom ett eller flera områden skulle utredas. Närmare 40 procent avser projekt där en konkret samverkan skulle förberedas.

## **Innehåll i projektens återrapportering**

Regeringens krav på återredovisning var allmänt hållna, liksom övriga krav och kriterier. De återrapporteringar som vi har gått igenom innehåller generellt sett detaljerade redovisningar av projektens sak- eller verksamhetsområde. Däremot redovisas inte lika tydligt hur bidrag och egna resurser har använts eller vilket resultat som har uppnåtts utifrån syfte och mål. Flera projekt anger att syfte och mål har uppnåtts utan att närmare precisera detta. De redovisningar som tydligt kopplar projektresultatet till mål och syfte i ansökningarna är enligt vår bedömning i minoritet.

Det är även få redovisningar som återkopplar till de kriterier som projekten angav i sin ansökan. Exempelvis framhöll regeringen jämställdhetsaspekten som central. I flera projektansökningar anges också att arbetet ska bidra till att främja jämställdheten. Däremot saknas, med ett fåtal undantag, beskrivningar i redovisningarna av hur projekten lyckats med detta.

### **Finansdepartementets genomgång av redovisningarna**

Finansdepartementet har i sina genomgångar av redovisningarna i första hand sett om projekten i huvudsak redogjort för om mål och syfte uppnåtts samt studerat projektens ekonomiska redovisning. Uppskattningsvis har Finansdepartementet begärt kompletteringar av en tredjedel av de projektredovisningar som inkommit. Det gäller främst kompletteringar av redovisningen av pro-



jektets kostnader, hur bidraget har använts samt vilka och hur stora egna resurser som har lagts på projekten.

Enligt Finansdepartementet ska ca 40 projekt betala tillbaka sammanlagt 4,5 miljoner kronor som inte använts i projekten. Till i mitten av oktober hade ca 25 projekt betalt tillbaka omkring 3 miljoner kronor. I vissa fall beror återbetalningen på att projekt har avbrutits, men vanligare är att projekten inte hunnit utnyttja statsbidraget fram till december 2004 eller haft lägre kostnader än vad som uppgetts i ansökan.

Då syftet med detta bidrag har varit att premiera samverkan i stort, har det emellertid från Finansdepartementets sida bedömts svårt att kräva tillbaka bidragen. Det har även uppgetts vara svårt att veta vilka sanktionsmöjligheter regeringen har gentemot dem som inte betalar tillbaka. Finansdepartementet har gått ut med information om att projekt som inte redovisat senast den sista september 2005 kommer att krävas på återbetalning av hela bidraget.

### **Kommunernas finansiering av projekten**

I våra fallstudier har vi sett att kommunerna i merparten av fallen stått för halva kostnaden eller mer. Det finns dock enstaka exempel på att den kommunala insatsen enligt redovisningen varit blygsam, vilket medfört att statsbidraget i stort sett täckt alla kostnader. Det är emellertid svårt att jämföra mellan projekten, eftersom kostnadsredovisningarna ser mycket olika ut. En del redovisningar tar upp kostnaderna i detalj, inklusive hyres- och telekostnader, medan andra mer summariskt redovisar arbets-, mötes- och konsultkostnader.

## **3.2 Genomförande och måluppfyllelse**

De uppgifter om resultat och måluppfyllelse som presenteras i detta avsnitt bygger på vad projekten uppger i sina redovisningar. Redogörelsen är även kompletterad med intervjuuppgifter från de utvalda projekten i fallstudien.

## Har projekten genomförts?

En klar majoritet av de inrapporterade projekten uppger att de både har genomfört projekten och helt eller delvis nått sina mål, vilket framgår av tabellerna nedan.

**Tabell 3.2 I vilken mån har de inrapporterade projekten genomförts?**

Projektens genomförande	Samtliga inrapporterade projekt		Projekt i de utvalda länen	
	Antal	Procent	Antal	Procent
Genomfört enligt plan	65	75 %	39	81 %
Delvis genomfört	17	20 %	7	15 %
Projektet avbrutits	2	2 %	2	4 %
Framgår inte av dokumentationen	3	3 %		
<b>Summa</b>	<b>87</b>	<b>100 %</b>	<b>48</b>	<b>100 %</b>

Enligt redovisningarna har 65 projekt genomförts enligt plan och ytterligare 17 har genomförts i delar. Totalt uppger 95 procent att projektet helt eller delvis har genomförts. Endast ett fåtal av projekten har avbrutits. Bland de projekt som delvis har genomförts har några fått ett mindre bidrag än de sökte, vilket kan vara en förklaring till att de inte har genomfört hela projektet. Andra förklaringar till att projekten endast delvis har genomförts eller har avbrutits är exempelvis att huvudmännen har varit oeniga om hur projektet skulle genomföras. För enstaka projekt framgår inte av redovisningen vad som har åstadkommit inom projektet.

Eftersom vår sammanställning bygger på rapporter från mindre än hälften av de projekt som fick statsbidrag, är det svårt att veta hur generaliserbara siffrorna är. Ett rimligt antagande är att det bland de projekt som inte har inkommit med rapporter finns en något högre andel som inte har genomfört sina projekt enligt plan. Enligt Finansdepartementets bedömning är dock skillnaderna mellan dem som redovisade tidigt och dem som redovisat senare inte påfallande stora.

Vår stickprovskontroll består av 10 av de 80-tal projekt som redovisats efter sommaren. Samtliga projekt har genomförts

enligt plan. Detta tyder på att andelen genomförda projekt bland de senare redovisade är minst lika stor som bland dem som ingår i våra tabellsammanställningar.

## Har målen med projektet uppnåtts?

80 procent uppger att de mål som sattes upp för projekten helt eller delvis har nåtts. Det bör dock påpekas att målen har varit mer eller mindre konkreta, vilket i sin tur påverkat möjligheterna till måluppfyllelse.

**Tabell 3.3 Projektens måluppfyllelse för helt eller delvis genomförda projekt, totalt och för de utvalda länen**

Projektens måluppfyllelse	Helt eller delvis genomförda projekt i samtliga berörda län		Helt eller delvis genomförda projekt i de utvalda länen	
	Antal	Procent	Antal	Procent
Har uppnåtts	43	49 %	25	52 %
Har delvis uppnåtts	26	30 %	13	27 %
Har inte uppnåtts	2	2 %	2	4 %
Ändrad inriktning	6	7 %	5	10 %
Uppgift saknas	10	11 %	1	6 %
<b>Summa</b>	<b>87</b>	<b>100 %</b>	<b>48</b>	<b>100 %</b>

De projekt som inte helt har genomförts har också i något lägre grad uppnått målen för projektet. Här finns flera projekt som har delat upp arbetet i ett antal delprojekt eller delmål, där vissa har nåtts och andra inte.

Ett mindre antal projekt har ändrat inriktning efter starten. Det kan exempelvis bero på att det skett förändringar inom kommunens eller landstingens förvaltning, vilket har ändrat förutsättningarna för kommunerna som deltar. En av kommunerna eller organisationerna kan t.ex. ha bytt IT-system och då är det inte längre aktuellt att arbeta för en gemensam IT-lösning. Däremot kanske det är intressant att samverka om utbildning och erfarenhetsutbyte. För ett fåtal projekt har det inte av dokumentationen gått att utläsa huruvida projektet nått sitt mål.

I ett projekt om gemensam vård och omsorg var deltagarna oense om synen på hur man skulle samarbeta och projektet avbröts halvvägs. Ett annat vård- och omsorgsprojekt i samma län genomfördes och leder till viss gemensam verksamhet inom rehabiliteringsområdet.

Jämförelser mellan måluppfyllelsen för olika typer av projekt visar att projekt som syftat till att konkret genomföra en samverkansplan i något högre grad har nått sina mål än förstudieprojekt som syftat till att utreda förutsättningarna för samverkan inom ett eller flera områden.

När det gäller verksamhetsområde och måluppfyllelse har en större andel projekt inom det funktionella området och inom vård, omsorg och utbildning uppnått målen än projekt inom näringslivsutveckling. Särskilt projekt inom funktionella verksamheter har lyckats uppnå sina mål fullt ut, två tredjedelar jämfört med en tredjedel för vård, omsorg och utbildning och näringslivsutveckling.

## **Genomförande och måluppfyllelse för fallstudieprojekten**

Vi har som tidigare nämnts valt ut 20 projekt i fem län som representerar olika samverkansområden och inriktningar. Urvalet av fallstudierna har inte gjorts slumpmässigt utan utifrån de fem utvalda länen och för att täcka olika projektrinriktningar och områden. Dessutom har vi försökt få med ett antal likartade projekt i minst två län.

Nedanstående tabell visar översiktligt resultaten av dessa projekt.

**Tabell 3.4 Genomförande, måluppfyllelse och fortsättning för de 20 utvalda projekten**

Projektresultat	Antal
<i>Projektet genomfört</i>	
Helt	18
Delvis	2
<i>Uppnådda mål</i>	
Helt	12
Delvis	6
Har inte uppnåtts	1
Ändrad inriktning	1
<i>Samverkan fortsätter</i>	
Helt	5
Delvis	7
Utredning fortsätter	7
Ingen fortsättning	1
<i>Former för fortsättning</i>	
Förbund/nämnd	1
Avtal	4
Nätverk	11
Övrigt	3

Det har visat sig att projekten i vår fallstudie i högre grad har nått sina uppsatta mål och också fortsätter i högre grad än övriga projekt, se vidare under avsnitt 3.3. Detta kan vara en konsekvens av att fallstudieprojekten inte valdes ut slumpmässigt utan efter andra kriterier, vilket har framgått i kapitel 1.

Bland de 20 projekten uppger 18 att de helt eller till övervägande del har genomfört projektet. Endast 2 projekt uppger att man bara delvis har kunnat genomföra projektet. Över hälften, 12 projekt, anser även att projektens mål i huvudsak uppnåtts. Endast ett projekt uppger att målet inte alls har nåtts. De övriga har nått delar av målen.

Vid intervjuerna framkommer att ansökningarnas något vaga formuleringar om mål och syfte i flera fall har förenklat måluppfyllelsen. Som exempel kan nämnas projektmålet att höja kvaliteten i verksamheten. I ett projekt skulle det initialt åstadkommas genom ett förslag på en gemensam organisation. Dessa planer föll dock, och i stället satsade man på gemensam annonskampanj och utbildning, vilket är ett annat sätt att höja verksamhetens

kvalitet. Projektägaren bedömer därmed att projektets syfte och mål har uppnåtts.

Några uppger att målen har nåtts men att projektet ändå inte riktigt kommit så långt som var tänkt. Man har t.ex. inom projektet trots att både förslag till organisationslösning och genomförande av förslaget, eller åtminstone ett ställningstagande i frågan, skulle kunna rymmas inom projektets tidsramar. Detta har i de flesta fall visat sig vara svårt att hinna med. Att samverka tar tid och kan vara känsligt både för politiker och tjänstemän har flera projekt blivit varse.

I vissa fall bedöms projekten endast delvis ha nått de uppsatta målen. Det kan bero på att diskussionerna har kört fast eller att intresset från politiker eller tjänstemän inte varit tillräckligt stort. I de projekt som har omfattat flera delprojekt har måluppfyllelsen mellan de olika delprojekten ofta varierat.

Ett projekt inom vård och omsorg genomfördes med lägre ambition bl.a. beroende på att vissa personer byttes ut och att intresset minskade för att samverka i den omfattning som projektet syftade till. Kärvare ekonomi och krav på besparingar bidrog också till att satsningen blev mindre än tänkt. Viss gemensam kompetensutveckling och probleminventering genomfördes dock.

Till skillnad från projektredovisningarna för samtliga län har det i fallstudieprojekten ansetts vara svårare att nå mål som handlar om att genomföra konkret samarbete. Att genomföra gemensam kompetensutveckling eller att ta fram gemensamma strategier och policydokument har bland dessa projekt varit enklare.

I några projekt vittnar man om att det är svårt att få till stånd samverkan mellan en större grupp kommuner. Samarbetet kan då fortsätta i mindre konstellationer. Det finns även exempel på att projektidén är svår att genomföra mellan kommunerna men att idén kan fungera inom de enskilda kommunerna.

### **Orsaker till projektens framgångar och brister**

Nästan samtliga projekt uppger att politikernas intresse eller godkännande är viktigt för att komma framåt i processen och för att

nå resultat. Vanligtvis är tjänstemännen mer mogna för samverkan än vad politikerna är, även om det finns undantag. Inrättandet av en gemensam organisation är för många kommuner ett alltför stort steg. Det finns ett antal exempel där politikerna slagit fast att samverkan är positivt för verksamheten och bör utvecklas, men inom de befintliga organisationerna. I vissa projekt har politikerna varit med och stöttat samverkansprojektet under processen, men när det kommer till konkreta beslut har de backat ur.

För att nå framgång i projekten uppges det även ha varit viktigt med en samsyn mellan tjänstemännen, både om behovet av att samverka och om hur samverkan bör utformas. En bra och drivande projektledare har också varit avgörande för hur långt projektet har kunnat nå.

Att samutnyttja personal mellan kommuner bedöms ibland som svårt. Här finns motstånd från både tjänstemän och politiker. Tjänstemännen är rädda för att förlora sina arbeten och politikerna är rädda för att förlora arbetstillfällena i den egna kommunen. Därtill finns det frågetecken kring vad som rättsligt gäller för delegering, vilket skapar osäkerhet.

Endast i ett fåtal fall tar de tillfrågade upp resursbrist som ett faktiskt problem för att få till stånd samverkansprojekt. Några hävdar dock att brist på tid påverkat ambitionsnivån i projekten. Inom t.ex. de två biblioteksprojekten tar man upp att den ordinarie verksamheten är snävt bemannad, att många arbetar deltid och att det därför är svårt att finna utrymme för aktiviteter, nätverk och utbildningar. En annan aspekt på detta problem är att förändring i sig tar tid och kan vara svårt. En del projekt efterlyser här ett långsiktigt tänkande i utvecklingen av verksamheterna.

### **3.3 Fortsättning efter statsbidragets slut**

Även om projekten uppger att de har genomförts och i huvudsak uppnått målen, är det än mer intressant att se i vilken omfattning och i vilken form de inblandade kommunerna och eller landstingen avser att fortsätta samverka efter projekttidens slut.

Nedan visar vi vad projekten har uppgett om framtiden i sina projektredovisningar.

**Tabell 3.5 Projektens eventuella fortsättning efter projekttiden med statsbidrag, totalt och för de utvalda länen.**

Vad händer med samverkan efter projekttiden?	Redovisade projekt i samtliga län		Redovisade projekt i de utvalda länen	
	Antal	Procent	Antal	Procent
Samverkan genomförs	22	25 %	9	19 %
Samverkan genomförs delvis	15	17 %	11	23 %
Utredning/ utveckling fortsätter	31	36 %	20	42 %
Väntar på beslut	8	9 %	4	8 %
Ingen fortsättning	2	2 %	2	4 %
Uppgift saknas	9	10 %	2	4 %
<b>Summa</b>	<b>87</b>	<b>100 %</b>	<b>48</b>	<b>100 %</b>

Som framgår av tabellen uppger ca 40 procent av de redovisade projekten att de avser att fortsätta samverka helt eller delvis. En fjärdedel av projekten uppger att samarbetet mellan kommunerna fortsätter i sin helhet efter projektets slut, medan 17 procent fortsätter samverka i vissa delar eller i mindre omfattning än vad projektet ursprungligen avsåg. Ytterligare drygt en tredjedel uppger att de fortsätter att utreda och utveckla möjligheterna till samverkan.

Det är få som uppger att de inte tänker fortsätta samarbeta alls i den fråga som projektet avsåg. I flera fall är det dock osäkert hur den framtida samverkan konkret kommer att utformas eller hur länge den ska fortsätta. I nästan en tiondel av projekten väntar man på remissvar eller beslut från respektive kommuns eller landstings styrelser eller nämnder, innan det är klargjort om det blir någon fortsättning.

I vår stickprovsundersökning av de 80 projekt som redovisat efter 1 juli uppger 6 av 10 tillfrågade att samverkan fortsätter och permanentas genom avtal, nämnd, ekonomisk förening eller gemensam organisation i någon form. Ytterligare ett projekt fortsätter



utvecklingsarbetet. Ett projekt väntar på beslut och två fortsätter inte. Andelen som fortsätter tycks således vara högre bland dessa. Resultatet bör dock tolkas med försiktighet då stickprovsurvalet är litet. Vi bedömer det dock som att andelen som fortsätter är lika stor som bland de projekt som våra tabellsammanställningar bygger på.

## Typ av projekt som fortsätter

Vi ska i det följande ytterligare belysa om och hur en eventuell fortsatt samverkan skiljer sig mellan projekt inom olika prioriterade områden. Vi behandlar också om olika faktorer, såsom antal involverade kommuner eller de regionala kommunförbundens engagemang, har haft någon betydelse.

**Tabell 3.6 Antal projekt per verksamhetsområde som uppger att samverkan fortsätter, totalt och för de utvalda länen. Totalt antal projekt inom parentes.**

Prioriterade samverkansområden	Samtliga län			Utvalda län		
	Samverkan fortsätter helt eller delvis			Samverkan fortsätter helt eller delvis		
Vård, omsorg, utbildning	14	(36)	38 %	8	(19)	42 %
Funktionella verksamheter	14	(34)	41 %	7	(17)	41 %
Näringslivsutveckling	3	(7)	43 %	1	(5)	20 %
2-3 områden	6	(10)	60 %	4	(7)	57 %
Summa	37	(av 87)	42 %	20	(av 48)	41 %

Som framgår av tabellen är det ingen större skillnad på andelen projekt som fortsätter inom de olika områdena. Inom det funktionella området är det till övervägande del projekt inom miljö- och avfallsområdet, biblioteket och IT som samverkan går vidare i någon form.

Anledningen till varför projekt inte fortsätter kan vara många. Inom vård, omsorg och utbildning omfattar flera projekt såväl kommun som landsting. I våra kontakter med de regionala kommunförbunden och med enskilda projekt har det framkommit att svårigheterna med en fortsatt samverkan i dessa fall ofta beror på

att man inte lyckats lösa frågan om finansiering mellan huvudmännen även om det finns exempel på motsatsen. Det kan även vara svårt att nå fram till en gemensam syn på vad samarbetet ska omfatta eller hur det ska genomföras. De projekt som fortsätter inom området vård, omsorg och utbildning är främst inriktade mot kommunens socialtjänst.

Antal parter som ingår i ett samverkansprojekt verkar ha en viss betydelse för projektets fortsättning. Det är något vanligare att samverkansprojekt som omfattar högst fyra kommuner leder till en fortsättning än projekt som omfattar fler kommuner, även om skillnaden inte är stor. Denna skillnad återfinns dock inte i våra län.

Sammanställningen av redovisningarna visar att projekt som drivs av regionala kommunförbund, och därmed ofta omfattar länets samtliga kommuner, i något lägre grad fortsätter efter projekttidens slut. Detta bekräftar bilden av att projekt som omfattar ett större antal kommuner i något mindre utsträckning fortsätter samverka.

Av de projekt som uppger att de baseras på en i huvudsak ny idé fortsätter nära 6 av 10 att samarbeta, jämfört med 3 av 10 av dem som baseras på en befintlig idé. En förklaring till detta är att det bland de nya idéerna återfinns fler förstudier och annan typ av mer utredande projekt. I dessa fall är det lättare att gå vidare till nästa steg, dvs. att diskutera och förbereda det mer konkreta genomförandet av samverkan. Det är dock i detta skede som flera av svårigheterna och hindren för samverkan uppkommer.

## **Fortsättningen för fallstudieprojekten**

Bland våra fallstudieprojekt uppger 55 procent att samverkan helt eller delvis kommer att fortsätta. Det är en betydligt högre andel än bland de övriga inrapporterade projekten, men av samma omfattning som vår stickprovsundersökning. I ett antal projekt fortsätter samverkan i mindre konstellationer. Det kan bero på att några kommuner inom ett projekt vill gå längre än de andra och

t.ex. sluta avtal i en specifik fråga. Det kan även bero på att vissa kommuner sedan tidigare har ett fungerande samarbete på området och därför väljer att fortsätta i den redan inarbetade samverkanskonstellationen.

Utöver dessa projekt fortsätter drygt en tredjedel sitt arbete genom ytterligare utredning och utveckling. Inom t.ex. miljöområdet finns det två stora projekt som kan sägas fungera som paraplyorganisationer till ett antal delprojekt på miljöområdet. Båda dessa projekt kommer att fortsätta något år till i projektform innan beslut om framtiden tas.

Flera uppger att samverkan är sanktionerad uppifrån och att man kommer att samverka inom t.ex. utbildning men att man inte vet omfattningen av det än.

Det är vanligt att den fortsatta samverkan till stor del inriktas på att genomföra gemensamma utbildningar och personalutveckling. Projektens positiva erfarenheter av kunskapsutbyte mellan tjänstemän är också något som kommer att fortsätta. I några projekt har man arbetat fram förslag på gemensam organisation, men dessa förslag har i flertalet fall lagts på is.

## **Samverkansformer**

I nedanstående tabell framgår i vilka former samverkan uppges fortsätta dels för samtliga län, dels för de fem utvalda länen.

**Tabell 3.7 Samverkansformer för de projekt som uppger att samverkan helt eller delvis fortsätter**

Samverkansform	Samtliga län Antal projekt		Utvalda län Antal projekt	
	Antal	Procent	Antal	Procent
Förbund eller nämnd	2	5 %	1	5 %
Avtal	11	30 %	5	25 %
Bolag	1	3 %	0	0 %
Nätverk	12	32 %	10	50 %
Utforma gemensam verksamhet	3	8 %		0 %
Övrigt	6	16 %	2	10 %
Uppgift saknas	2	5 %	2	10 %
<b>Summa</b>	<b>37</b>	<b>100 %</b>	<b>20</b>	<b>100 %</b>

Nätverk och avtal är de vanligaste samverkansformerna. Drygt 60 procent avser att fortsätta i endera av dessa två former. För två av projekten bildar eller avser kommunerna att bilda förbund eller nämnd. Bland de projekt som enligt tabell 3.6 väntar på beslut eller där utredningen fortsätter uppger ytterligare en handfull att de avser bilda förbund eller nämnd.

Bakom rubriken Övrigt döljer sig t.ex. samverkan som även fortsättningsvis kommer att drivas i projektform eller samverkan som fortsätter i flera olika former. I denna kategori återfinns också samverkan som baseras på ett gemensamt utnyttjande av IT-system och verksamheter som fortsätter i de enskilda kommunerna utifrån gemensamt framtagna planer och policydokument.

### **Former för fortsatt samverkan i fallstudieprojekten**

Även i de projekt som vi närmare studerat fortsätter samverkan till största del i nätverk. I flera fall är det tjänstemännens möte som skapat intresse för att fortsätta. I vissa fall är nätverken till för att fortsätta utveckla samverkan och finna de fasta formerna för verksamheten. I andra fall handlar det mer om att utbyta erfarenheter tjänstemännen emellan och på så sätt ta hjälp av varandra.

Några projekt har tagit fram förslag på avtal eller redan slutit avtal om delar av den fortsatta samverkan, t.ex. om gemensamt utnyttjande av en dataserver. Kommunerna som deltar i ett av de

projekt som vi studerat har bildat ett kommunalförbund inom räddningstjänst. Arbetet med att bilda ett förbund var redan på gång när statsbidraget söktes, men bidraget har inneburit att detta arbete kunnat ske i snabbare takt.

Detta projekt kan jämföras med det andra räddningstjänstprojektet som ingår i vår fallstudie. Här har samverkan varit trögare och bidraget sågs som ett sätt att få liv i frågorna. I de delar samverkan genomförs kommer den att bygga på civilrättsliga avtal. Skillnaderna mellan dessa två projekt kan förmodligen härledas till den politiska viljan. I det ena fallet har politikerna tagit initiativ till att bilda förbund, medan det i det andra fallet saknas en politisk samsyn hos de inblandade kommunerna. Politikerna har därför till stor del lämnat frågan om samverkan till tjänstemännen.

Avsaknaden av ett tydlig politiskt initiativ i samverkansfrågor märks även på andra sätt. En del av de intervjuade känner en viss osäkerhet inför fortsättningen. Detta beror på att behandlingen av samverkansförslagen i nämnder eller andra politiska församlingar har resulterat i mer allmänna skrivningar om att det är bra med samverkan. Men något konkret beslut om hur detta ska ske har inte tagits.

### **Förväntade resultat av fortsatt samverkan**

För de allra flesta handlar samverkan om att få ut mer verksamhet till samma kostnad och att höja kvaliteten i verksamheten. Kvalitetshöjningar kan bl.a. ske genom satsningar på gemensamma utbildningar. I vissa verksamheter ställs allt högre krav på kommunernas arbete och då gäller det att utveckla metoder för att hantera detta så att kostnaderna inte skenar iväg. Det gäller exempelvis inom avfallshanteringen, där ett projekt arbetat fram gemensamma riktlinjer för länet.

Endast ett fåtal projekt tror att samverkan kommer att leda till lägre kostnader för verksamheten. Samtidigt uppger flera att det kan finnas stordriftsfördelar i samverkan. Fler hoppas också att den påbörjade samverkan inom det område projektet avsåg ska sprida sig till andra verksamhetsområden.

Inom vård och omsorg arbetar man för bättre kontinuitet och bättre personalutnyttjande. För många projekt är ökad tillgång på kompetens en viktig fråga. Det gäller framför allt de små kommunernas behov av specialistkompetens inom t.ex. miljö och avfall och svårigheterna med att rekrytera denna. Ökad tillgång på kompetens i de mindre kommunerna uppges förhoppningsvis också leda till ökad kvalitet i verksamheten. Man förväntar sig att kompetensförsörjningen ska kunna säkras genom t.ex. arbetsdelning och specialisering.

### **Effekter för medborgarna och brukarna**

I våra kontakter med fallstudieprojekten har vi frågat om vilka effekter samverkansprojekten förväntas få för medborgarna och brukarna. Denna fråga har inte varit helt lätt att få något svar på. Det kan till viss del bero på att samverkansprojektens inriktning mer rör kommunernas och verksamheternas inre arbete, något som medborgarna och brukarna i mindre utsträckning kommer i kontakt med.

De effekter som flera projekt annars lyfter upp är att allmänheten eller brukarna förhoppningsvis kommer att märka en bättre kvalitet på verksamheten och att de får bättre och snabbare svar på sina frågor. ”I väntan på ambulans”, ett projekt mellan landstinget och kommunernas räddningstjänst kring uttryckningar vid olyckor och sjukfall, har redan uppmätt kortare väntetid för patienter och därmed ökad trygghet. Ett annat vård- och omsorgsprojekt förväntas uppnå ökad kontinuitet inom vård och omsorg genom att vårdtagarna i mindre utsträckning ska märka av gränserna mellan huvudmännen.

### **Andra effekter av samverkansprojekten**

Projektens arbetssätt och resultat har i viss utsträckning väckt intresse hos andra kommuner, verksamheter och huvudmän om att göra någonting motsvarande. En del projekt har även mer aktivt arbetat med att sprida kunskaperna från projekten till andra kommuner och län. Flera av projekten har också skapat tillfällen för tjänstemän och politiker att träffas över kommungränserna. I några fall kommer dessa möten att fortsätta och då förs bl.a. diskussioner om möjligheter att samverka inom fler verksamhetsområden.

Vid de intervjuer vi har gjort är det få som pekar på att projektarbetet har trängt undan annan verksamhet. I de fall det har skett har effekten varit tidsbegränsad och därmed ansetts som ett mindre problem. Att tid har kunnats avsättas till projekten kan bero på att flera har anlitat extern projektledning genom tillfälliga anställningar eller konsultinsatser. I de fall verksamheten varit snävt bemannad har det snarare påverkat ambitionsnivån i projektet än den löpande verksamheten.

### **3.4 Statsbidragets betydelse**

Både de regionala kommunförbunden och de projekt som vi varit i kontakt med menar att statsbidraget har fyllt en viktig funktion. Det som man är mest positiv till är att kommunerna genom bidraget har kunnat genomföra satsningar som man annars inte skulle ha haft resurser till eller som hade tagit längre tid att genomföra.

Statsbidraget och arbetet med projekten sägs ha inneburit en tydligare fokusering på att åstadkomma något konkret i samarbetet mellan kommunerna. Flertalet av dem som vi har intervjuat lyfter även fram de kontaktytor som har skapats mellan kommunerna.

Särskilt för små kommuner har statsbidraget upplevts som betydelsefullt. I de mindre kommunerna uppges möjligheterna att avsätta resurser eller personal för att utveckla samverkan vara begränsade. Därför blir ett ekonomiskt tillskott mer märkbart.

Statsbidraget uppfattas även som en signal från regeringen om att kommunerna bör arbeta mer för att samverka om olika verksamheter. Regeringen har genom statsbidraget även skapat en legitimitet för de enskilda samverkansprojekten. Det har gjort det lättare att få resurser till projektarbetet och det har ökat projektens status.

Samtidigt som statsbidraget lett till att projekt initierats, är inte det i sig tillräckligt för att samverkan ska genomföras eller fortsätta. För det krävs att man har en hållbar idé, att de inblandade

har förtroende för varandra och att parterna känner att de har något att vinna på att samarbeta.

I kontakterna med projekten är det också flera som uppger att projekten sannolikt skulle ha genomförts även utan detta bidrag. Det skulle däremot ha tagit längre tid och ambitionsnivån inom projekten hade blivit lägre. Ett externt bidrag fungerar som en morot, men det är ändå verksamheternas mer eller mindre ansträngda ekonomi som bedöms som den viktigaste drivkraften bakom samverkan.

### **Projekt som inte fick bidrag**

Vi har genom kontakter med de regionala kommunförbunden och med ett antal projekt som sökt men inte beviljats bidrag tagit reda på hur det gick för dessa projekt. Enligt de regionala kommunförbunden har några av projekten genomförts, men långt ifrån alla. Orsakerna kan vara många. Exempelvis uppges projektplanen inte varit tillräckligt genomarbetad eller förankrad. I vissa fall var det verksamhet som kanske inte behövde projektläggas utan kunde inrymmas i utvecklingen av den ordinarie verksamheten. Detta gäller exempelvis vissa samarbetsprojekt mellan kommuner och landsting, där samverkan dem emellan bör ingå i den ordinarie verksamheten.

De projekt som ändå genomförts är ofta sådana som inte var för omfattande och resurskrävande att genomföra och som redan hade påbörjat arbetet. Några av dem har i stället för statsbidraget fått annat externt ekonomiskt stöd, exempelvis från länsstyrelsen, Nutek och EU-bidrag genom strukturfonderna.



## 4 Samverkan mellan kommuner

I detta kapitel behandlar vi vad det är som driver fram samverkan och vilka hinder som finns för att samverka. Även statens roll tas upp. Kapitlet bygger i stora delar på Markus Gossas sammanställning av sina egna och andras erfarenheter av forskning om kommunal samverkan, kompletterat med de iakttagelser som vi gjort i våra kontakter med regionala kommunförbund, enskilda kommuner och projekt.

### 4.1 Vad driver fram samverkan mellan kommuner?

Det finns ett antal olika faktorer som driver fram samverkan och ofta kan det vara svårt att peka ut en enskild drivkraft bakom ett samarbete. Markus Gossas har urskiljt tre problemkomplex som fungerar som drivkrafter bakom samverkan: ekonomiska incitament, administrativ effektivitet och regional utveckling.

#### Kommunernas ekonomiska problem

Kommunrepresentanter hänvisar, enligt Markus Gossas, ofta till kommunernas ekonomiska svårigheter som en stark drivkraft bakom samverkan. Kommunernas ekonomi anses vara ansträngd och kommunernas framtida ekonomiska situation förväntas bli förvärrad. Detta sägs bland annat bero på en urholkning av statsbidragen, svag sysselsättning och en demografisk utveckling med allt fler äldre, vilket kräver utökad verksamhet med ökade kostnader som följd.<sup>7</sup>

Ofta anses problemet med svag ekonomi kunna avhjälpas eller mildras genom ökad kommunsamverkan. Samverkan antas möjliggöra stordrift och därmed mindre kostnader per kommun, vil-

---

<sup>7</sup> Se t.ex. den årliga rapporteringen *Kommunernas ekonomiska läge* från Svenska kommunförbundet/Sveriges kommuner och landsting.

ket gör kommunerna mindre beroende av statliga bidrag.<sup>8</sup> Även studier av data från Svenska kommunförbundets inventering av samverkansprojekt 1993 visar på att motiven bakom samverkan är ekonomiska.<sup>9</sup>

I själva verket är det dock inte så enkelt att samverkan löser kommunernas ekonomiska problem. En nyutgiven studie från Sveriges kommuner och landsting visar att möjligheterna att spara pengar genom samverkan är relativt begränsade.<sup>10</sup> Kostnadsmissigt tunga verksamheter, som skola, barnomsorg och delar av vård och omsorg och rehabilitering, ger inga stordriftsfördelar, eftersom det är verksamheter som är lokala till sin natur. Det innebär att de inte går att sprida över ett stort geografiskt område. Det kan också vara politiskt svårt att motivera t.ex. att barn ska färdas långa sträckor för att gå i förskola. Studien visar att de verksamheter där stordrift eller besparingar är möjliga omfattar en relativt liten del av kommunens budget, uppskattningsvis 5–15 procent.

## **Administrativ effektivitet**

Ett annat motiv kan beskrivas som administrativ effektivitet i olika former. Här ryms en mängd olika typer av samarbeten, t.ex. att trygga personal- och kompetensförsörjningen genom att dela på specialisttjänster. Särskilt för mindre kommuner kan det vara svårt att rekrytera specialistkompetens till tjänster som ofta inte täcker en heltid. Detta kan underlättas om ett antal kommuner går samman. Andra exempel är gemensam översiktlig planering för att ta fram bättre beslutsunderlag i samband med gymnasieintagningen.

---

<sup>8</sup> Pierre, J (1994) *Den lokala staten*.

<sup>9</sup> Lundqvist LJ (1995) *Kommunal samverkan* och (1998) *Local-to-Local Partnerships among Swedish Municipalities*.

<sup>10</sup> Sveriges kommuner och landsting (2005) *Samverkan pågår – möjligheter och begränsningar*.

## Regional utveckling

Ett alternativ till besparingar är att öka skatteintäkterna, inflyttningen och sysselsättningsnivån och att förbättra pendlingsmöjligheter och skapa förutsättningar för privata och offentliga investeringar, dvs. det som brukar benämnas regional utveckling. Regional utveckling tillhör inte kommunernas obligatoriska uppgifter utan brukar ses som ett ansvarsområde som kommunerna tagit på sig frivilligt. I Markus Gossas fallstudier framstår regional utveckling som en stark drivkraft bakom samverkan som ibland går tillbaka ända till 1970-talets början.<sup>11</sup>

Samverkan inom regional utveckling leder inte till några besparingar. I stället medför sådan samverkan snarare ökade kostnader, t.ex. i form av utredningar, gemensam personal och andra driftskostnader, även om dessa oftast är små sett till kommunens totala budget. Tanken är i stället att samverkan inom regional utveckling ska ge utdelning i form av ekonomisk tillväxt.

Enskilda kommuner anses ofta vara för små till yta och befolkning för att kunna skapa förutsättningar för regional utveckling. I regionala utvecklings-sammanhang ses kommunerna som delar i större system, lokala arbetsmarknader, som omfattar flera kommuners territorier. Genom att kommunerna samverkar för att skapa fungerande kommunikationer och underlätta pendling över kommungränserna, blir det lättare för kommuninvånarna att hitta jobb och lättare för företag att få tag i kompetent personal.<sup>12</sup> Samverkande kommuner kan också agera gemensamt i kontakter med och vid lobbying gentemot företag och statliga myndigheter. De kan exempelvis presentera gemensamma förslag och utredningar för Vägverket och Banverket för att påverka infrastrukturplaner.

---

<sup>11</sup> I fallstudien av Borlänge upplevde kommunledarna under början av 1970-talet att konkurrensen om privata och offentliga investeringar från andra kommuner var så stark att samverkan sågs som en nödvändighet. Detta ledde till att ett samrådsorgan bildades, vilket senare utvecklades till en mängd samarbeten inom olika verksamheter. År 2005 finns samarbetet fortfarande kvar i form av ett aktiebolag för utvecklingsfrågor.

<sup>12</sup> Se Nutek & Almi 2002 om "regionförstoring"

## 4.2 Förutsättningar för att samverka

### Staten spelar en viktig roll

Staten har flera roller i utvecklingen mot ökad kommunsamverkan. Sedan 1980-talet har staten agerat på flera sätt för att påverka förutsättningarna för kommunsamverkan. Genom lagstiftning har hinder för samverkan (enligt lokaliseringsprincipen) tagits bort och nya juridiska former för samverkan har introducerats, t.ex. möjligheten att sluta avtal inom vissa områden och bilda gemensam nämnd. Regler för kommunalförbund har också förenklats och lagen om samverkansorgan i länen införts.

Därutöver har staten engagerat sig i kommunsamverkan genom tillfälliga projekt, åtgärder, delegationer och information. Markus Gossas har kallat det för att staten fungerar som nätverksmanager, dvs. att staten försöker påverka vissa kommuner eller en viss typ av kommuner att samverka eller att staten försöker uppmuntra samverkan eller en viss typ av samverkan. Det här är en utveckling som skett under 1990- och 2000-talet.<sup>13</sup>

### Effektivitet, utveckling och samordning är de tunga argumenten

Sammantaget går det att utläsa flera motiv till denna utveckling i statliga utredningar och regeringspropositioner. De viktigaste argumenten är effektivitet, utveckling och samordning.

Ett centralt argument för ökad kommunsamverkan som återkommer i statliga utredningar och lagförslag är att den offentliga sektorn därigenom kan göras mer kostnadseffektiv. Enligt detta *effektivitetsargument* kan samverkan ge stordriftsfördelar, dvs. att flera kommuner kan dela på en eller flera verksamheter och därmed minska sina kostnader, samtidigt som man kan upprätthålla samma kvalitet på servicen.

---

<sup>13</sup> Gossas, M (2004) *En kommunreform för 2000-talet*. Kommunal Ekonomi och Politik. Vol. 8, nr 1, s. 27–49.

Drivkraften bakom detta är den ökade ekonomiska pressen på kommunerna, bl.a. till följd av en ökad andel äldre i befolkningen.<sup>14</sup> Åtgärden är alltså defensiv. Till skillnad från förhållandena under storleksreformernas tid, då indelningsändringar motiverades av välfärdens expansion, handlar det nu om att försvara välfärden mot framtida utmaningar.

Ett andra, mer offensivt argument som tillkommit senare har med nationens konkurrenskraft att göra. Enligt vad man kan kalla *utvecklingsargumentet* är samverkan mellan kommuner och även samverkan mellan kommuner, företag och intresseorganisationer ett led i strävan efter regional utveckling och konkurrensfördelar hos regioner, och därmed hos nationen som helhet.

Utvecklingsargumentet framträder i propositionen *Regional samverkan och statlig länsförvaltning* (2001/02:7), genom vilken kommunerna gavs möjlighet att bilda regionala samverkansorgan och ta över visst ansvar från länsstyrelsen för s.k. utvecklingsfrågor. Här omtalas att man genom kommunsamverkan kan påverka omvärlden och andra aktörer ”i kraft av sin politiska och sakliga legitimitet”.<sup>15</sup> Kommunsamverkan ses alltså inte bara som en besparing eller ett medel till kostnadseffektiv förvaltning utan även som ett sätt att skapa handlingskraftiga aktörer på regional nivå som kan ges ansvar för utvecklingsfrågor. Därmed förknippas samverkan också med tillväxt och utveckling.

Ett tredje argument är att specialiseringen och den ökade komplexiteten i myndigheternas verksamheter skapat, eller snarare befast, barriärer mellan den offentliga sektorns olika verksamheter.<sup>16</sup> Nya problem, eller gamla, ställer *krav på samordning*. Alla problem och mål kan inte inordnas under en och samma verksamhet eller inom en och samma sektor, och vissa problem kräver samordning, t.ex. mellan myndigheter. Exempel på detta

---

<sup>14</sup> Se Ds 2001:61 *Samverkan mellan kommuner – för ökad attraktivitet, tillväxt och sund ekonomi*

<sup>15</sup> Prop. 2001/02:7 s. 42

<sup>16</sup> Jämför med Lindqvist, R (1998) *Gränser mellan organisationer – exemplet arbetslivsinriktad rehabilitering*

resonemang finns i utredningen om gemensamma nämnder inom vård och omsorg.<sup>17</sup>

Statens främjande av kommunal samverkan kan även ses som ett sätt att undvika uppifrån styrda kommunsammanslagningar, eftersom spåren från den hårdhänta kommunsammanslagningen på 1970-talet fortfarande finns kvar. En ökad samverkan kan vara ett sätt för kommunerna att själva komma till insikten att en sammanläggning är en mer hållbar utveckling för kommunerna.

## **Lagstiftningens och decentraliseringens påverkan på samverkan**

### **Fler uppgifter till kommunerna och större inflytande över verksamheten**

Utvecklingen av det juridiska ramverk som möjliggör kommun-samverkan kan ses som ett led i mer övergripande reformer av statens förhållande till och styrning av kommunerna. Framför allt under 1980- och 1990-talen har centrala teman inom förvaltningspolitiken varit decentralisering, avreglering och införande av målstyrning. Kommunerna har därigenom fått fler uppgifter och ökat inflytande över hur den egna verksamheten ska organiseras. Särskilt två reformer kan sägas ha ökat kommunernas handlingsutrymme:

- införandet av den nya kommunallagen 1992, genom vilken kommunerna gavs ökad frihet att utforma sin inre organisation,
- övergången från riktade till generella statsbidrag 1993, varigenom den statliga detaljstyrningen minskade och kommunerna själva i större utsträckning kunde välja hur pengarna skulle användas.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> SOU 2000:114 *Samverkan – om gemensamma nämnder på vård- och omsorgsområdet*

<sup>18</sup> Bergmark, Å (2001) *Den lokala välfärdsstaten? Decentraliseringstrender under 1990-talet*

Kommunsamverkan kan ses som ett led i denna decentraliseringstrend och som ett led i en övergång från detaljstyrning och central planering till ökat handlingsutrymme för lokala aktörer.<sup>19</sup> Lagstiftning om samverkan ger kommunerna inflytande över den inre organisationen, över hur nämnderna är utformade och hur beslutsordningen ser ut. Kommunerna kan inrätta nämnder som är gemensamma för flera kommuner och de kan överföra ansvar och beslutsmyndighet till kommunalförbund. Dessutom ges kommunerna ökat inflytande över verksamhetens utformning. De kan låta andra kommuners personal utföra vissa uppgifter och de kan driva verksamheter gemensamt.

Det juridiska ramverket öppnar också för decentralisering av huvudmannaskap från stat till kommun, en decentralisering som är frivillig. Genom att bilda regionala samverkansorgan kan kommuner i samverkan ta över vissa av länsstyrelsens uppgifter. Dessutom ger lagen om gemensam nämnd kommuner möjlighet att dela ansvaret för vård och omsorg med landstinget.

### **Villkor och begränsningar för samverkan**

Samtidigt innehåller det juridiska ramverk som möjliggör samverkan villkor och begränsningar som gör att kommunerna inte kan välja fritt hur de ska samverka och i vissa fall inte heller med vem de ska samverka. I flera fall föreskrivs i lag hur vissa typer av samverkan ska organiseras, vilka aktörer som får samverka och vilka kriterier som måste uppfyllas. Som exempel kan nämnas lagen (SFS 2002:34) om samverkansorgan i länen, som förutsätter att samtliga kommuner i ett län deltar för att samverkansorganet, regionförbundet, ska kunna bildas. Detta krävs eftersom förbunden hanterar statliga medel som ska fördelas till samtliga kommuner i länet.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Borell, K & Johansson, R (1998) *Den nätverksbaserade förvaltningsmodellen – exemplet*

<sup>20</sup> Svenska kommunförbundet påpekar i en pm (2001-10-01) att den juridiska grunden för det regionala samverkansorganet är bräcklig eftersom samtliga kommuners medverkan krävs; om en kommun drar sig ur förlorar förbundet sina befogenheter.

### **Ökad decentralisering av ansvaret**

Incitament för samverkan skapas också genom att ansvar decentraliseras från stat till kommun. Ett framträdande exempel är kommunaliseringen av gymnasieskolan 1990. I den utredning som föregick decentraliseringen förutsågs att mindre kommuner skulle sakna resurser och tillräckligt elevunderlag för att kunna erbjuda en fullvärdig gymnasieutbildning.<sup>21</sup> Lösningen kom att bestå i att kommunerna gavs möjligheter att samverka om utbildningsprogram och elevutbyte genom avtal. Gymnasieskolan är i dag också ett vanligt samarbetsområde, där samverkan möjliggör långsiktig planering, större elevunderlag till skolorna och större möjligheter att uppfylla skollagens krav. Samtidigt byggde dock flera kommuner upp egna gymnasier när skolan kommunaliserades.

En liknande utveckling återfinns inom delar av socialtjänsten (familjerådgivning). Kommunsamverkan kan alltså användas som ett sätt att möjliggöra eller underlätta decentraliseringar.

Även inom miljötillsynsområdet, där tillsynen delegerades från länsstyrelserna till kommunerna, skapades ett behov av att samarbeta mellan kommunerna. Detta är en förklaring till samarbete kommuner emellan som vi har hört vid våra kontakter med miljö- och avfallsprojekt.

### **Staten som nätverksmanager**

Kommunernas samverkan styrs inte bara av lagar. Vi ser också hur staten använder ekonomiska incitament och tillsätter delegationer och arbetsgrupper med uppgift att främja samverkan. Staten intar rollen som en extern aktör som stimulerar, formar eller informerar om samverkan. Det kan yttra sig som projekt, åtgärder, tillfälliga bidrag m.m. och kan vara inriktat mot specifika kommuner, geografiska områden eller verksamheter.

---

<sup>21</sup> SOU 1989:113 *Ungdomars kompetens: vägar in i framtidens kunskaps-samhälle*



Förutom ekonomiska stöd i form av bidrag finns det även mer dialoginriktade arbetsformer, där staten uppmuntrar till och stöder kommunal samverkan genom information och konferenser. Exempel på detta är Arbetsgruppen för samverkan mellan kommuner (Ds 2001:61), Tillväxtdelegationen (Dir 2002:16) och Inlandsdelegationen (Dir 2002:15). De två senare delegationerna verkade under perioden 2002–2004 och riktade sig specifikt till kommuner i geografiskt avgränsade områden, inlandet och Bergslagen.

Arbets sättet beskrivs som processinriktat, med seminarier, konferenser och omvärldsanalyser som anordnas tillsammans med kommunerna.<sup>22</sup> Genom delegationernas direktiv, aktiviteter och rapporter lyfts kommunsamverkan fram som en strategi för att möta framtida utmaningar. De olika delegationernas verksamhet beskrivs med termer som ”coach”, ”mäklare”, ”projektledare” och ”strategisk diskussionspartner och rådgivare”.<sup>23</sup> Avsikten är inte att tala om för kommunerna i detalj vad de ska göra utan att få dem att engagera sig för att hitta egna lösningar. Ett liknande exempel är de konferenser som Finansdepartementet anordnade under 2004 under rubriken ”Kommunal samverkan – en lösning på framtidens utmaningar?”. Även arbetet med tillväxtprogram inom ramen för den regionala utvecklingspolitiken är exempel på detta arbetssätt.

## **EU och strukturfonderna**

EU-medlemskapet har påverkat förutsättningarna för kommunsamverkan på flera sätt. Genom EU-medlemskapet 1995 övergick regionalpolitiken från att ha varit en strikt nationell angelägenhet till att bli en fråga för den europeiska sammanhållningspolitiken. Detta har inneburit nya influenser i form av styrningsideal och arbetssätt. Bland annat har samverkan lyfts fram som organisatoriskt ideal. Lokala behov och perspektiv och lokalt del-

---

<sup>22</sup> Ett speciellt exempel är den tävling om ”Sveriges bästa samverkanskommun” som Arbetsgruppen för kommunal samverkan anordnade år 2001 tillsammans med Svenska kommunförbundet.

<sup>23</sup> Se SOU 2004:135 *Inlandet har möjligheter*, s. 33, s. 86.

tagande ses också som viktigt att stödja, eftersom utgångspunkten är att ekonomisk tillväxt och utveckling lämpligast sker på lokal och regional nivå och tillväxt skapas av lokala aktörer och deras resurser.

Genom EU:s strukturfonder fördelas ekonomiskt stöd till s.k. målområden i medlemsländerna. Det finns för närvarande två typer av geografiskt avgränsade målområden: mål 1 som motsvarar ”de mest eftersatta regionerna” och mål 2 som motsvarar ”utsatta industri- och landsbygdsregioner”.<sup>24</sup> Indelningen i målområden motsvarar inte den svenska politiskt administrativa indelningen i kommuner och län. I stället omfattar målområdena flera kommuner och hela eller delar av län överskrider därmed de etablerade gränserna. De projekt (regionala utvecklingsprogram) som bedrivs inom målområdena medfinansieras av kommuner, landsting, länsstyrelser och andra lokala och regionala aktörer.

Målområdena har gett kommunerna incitament till samverkan,<sup>25</sup> och det har dessutom bildats interkommunala intresseföreningar för att samordna ansökningar om bidrag från strukturfonderna och företräda kommunernas intressen och bedriva opinionsbildning, t.ex. Intresseföreningen Bergslaget för mål 2-kommuner. Det finns även när det gäller detta statsbidrag exempel på projekt som syftar till att stödja kommunerna i deras arbete med att söka EU-bidrag på utbildningsområdet.

## 4.3 Hinder för samverkan

### Formella hinder

Det finns få formella hinder för samverkan. I princip kan kommuner slå samman samtliga verksamheter genom kommunalförbund eller gemensamma nämnder. Lagstiftningen ger alltså relativt stora möjligheter.

---

<sup>24</sup> Nutek (1999) *EU:s strukturfonder 2000–2006*

<sup>25</sup> Se Larsson, L. (2002) *När EU kom till byn. LEADER II – ett sätt att styra landsbygdens utveckling.*

Frågan om juridiska begränsningar för kommunsamverkan har utretts på uppdrag av Tillväxtdelegationen.<sup>26</sup> I utredningen konstateras att en typ av juridisk begränsning som kvarstår är kommunallagens generella hinder att delegera beslutanderätt till en anställd i en annan kommun, dvs. samverkan om myndighetsutövning.<sup>27</sup> Möjligheter till sådan delegering ges bara i speciella undantagsfall, inom bl.a. miljöskydd, hälsoskydd och renhållning, där lagstiftningen uttryckligen medger detta. Från och med den 1 juli 2005 kan kommunerna enligt djurskyddslagen och livsmedelslagen träffa avtal om att låta en tjänsteman i en kommun utöva tillsyn i annan kommun och även att efter överenskommelse fatta beslut i vissa ärenden för den andra kommunens räkning.

Samtidigt som kommunallagen hindrar delegering av beslutanderätt till andra kommuner, så kan hindret kringgås genom att en gemensam nämnd eller ett kommunalförbund bildas. Här ges i princip inga begränsningar utan kommunerna kan samverka inom alla kommunala ansvarsområden. Men detta förutsätter att kommunerna samverkar på politisk nivå, dvs. de måste inrätta gemensamma politiska beslutsorgan, förbundsstyrelse eller förbundsfullmäktige eller gemensam nämnd. Med andra ord: kommuner som vill samverka om myndighetsutövning i mindre omfattning, t.ex. bara i vissa ärenden, ges inte samma möjligheter som kommuner som vill samverka om hela verksamhetsområden, både på förvaltningsnivå och på politisk nivå. Samtidigt som detta utgör en begränsning i *utbudet* av samverkansformer så är *graden av samverkan* i princip obegränsad, en speciell blandning av begränsning och möjligheter som i vissa kommuner upplevts som en svårighet.

---

<sup>26</sup> KommunLex AB (2004) *Kartläggning av befintliga samverkansmöjligheter mellan kommuner m.m.*, se även SOU 2004:126 *Vänd på kuttingen! Tillväxt- och utveckling i ett nytt perspektiv*

<sup>27</sup> I sitt slutbetänkande uppmanar Tillväxtdelegationen regeringen att utreda möjligheten att upphäva denna begränsning (KL 6:33) för att "underlätta ytterligare samverkan mellan kommuner" (SOU 2004:126, s. 71).

## Samverkan som hot mot självstyret

Ett återkommande argument mot samverkan är farhågor om att det kommunala självstyret ska urholkas. Samverkan förutsätter kompromisser av något slag. Detta gäller särskilt samverkan i kommunalförbund, när kommunerna för över beslutsrätt och ansvar till en självständig organisation. Det finns en viss rädsla för ”det starka samarbetet”, dvs. ett samarbete som får för stort inflytande, för mycket resurser och ansvar. Problematiken med det starka samarbetet kan botten i motstånd hos tjänstemän som känner att den egna verksamheten hotas och att arbetstillfällen kan gå förlorade i den egna kommunen. För kommunens politiker kan det samtidigt vara svårt att motivera varför resurser ska gå till verksamheter som är gemensamma med andra kommuner.

En annan typ av hinder som är svårare att beskriva har att göra med vad som kan kallas bytänkande och tillit. Både bland politiker och tjänstemän finns det motstånd mot att överlåta delar av verksamheten till andra kommuner eller låta andra kommuner få för stort inflytande över verksamheten. I mindre kommuner kan det finnas en oro för att större kommuner ska bli för dominerande i samarbetet. Det kan även finnas en misstro mot att andra kommuner är lika kompetenta som den egna kommunen när det gäller att hantera en viss typ av verksamhet.

I våra kontakter med representanter för kommuner eller med andra som arbetar med samverkansfrågor framkommer att samverkan förutsätter en viss mognad hos de deltagande parterna. För att ett samarbete ska komma till stånd måste parterna ha kommit till insikten att samverkan är någonting nödvändigt för verksamheten. Det måste även finnas en tillit till de andra aktörerna som deltar.

Utifrån sett kan detta hinder för samverkan yttra sig som att ett antal kommuner kommer överens om samverkan och tar fram dokument där samarbetets organisation och mål beskrivs, men att samverkan därefter aldrig sätts i verket. Den förklaring som brukar framkomma i intervjuer med kommunrepresentanter till varför samverkan inte genomfördes är att det i respektive kommun

framstod som svårt att överlåta delar av verksamheten till den andra kommunen. Och detta gäller även i de fall där det skulle innebära effektiviseringar och bättre planeringsmöjligheter.



## 5 Formerna för och omfattningen av kommunal samverkan

### 5.1 Många samverkansformer

Kommunal samverkan förekommer i ett antal olika former. De vanligaste är nätverk, projekt och andra mer informella samarbetsformer för att utbyta erfarenheter och för att utveckla gemensamma strategier och synsätt inom olika områden. Mer formella samverkansformer, som kommunalförbund<sup>28</sup> och gemensamma nämnder,<sup>29</sup> används för att kommuner tillsammans bättre ska klara av obligatoriska och andra kommunala arbetsuppgifter än vad varje kommun förmår var för sig. Samverkan kan även ske i bolagsform eller andra privaträttsliga former, t.ex. ideella föreningar.

Andra former för att genomföra konkreta kommunala uppgifter är avtal mellan kommuner, där en kommun ges i uppdrag att mot ersättning utföra uppgifter för en annan kommuns räkning. Avtal kan också träffas om hur man gemensamt ska använda en gemensam resurs, t.ex. IT-system. När det gäller samarbete genom avtal finns risk att det hamnar i konflikt med lagen om offentlig upphandling (LOU). Samarbete genom uppdragsavtal för uppgifter som innefattar myndighetsutövning bedöms på flera håll inte omfattas av LOU, men var gränsen ska dras mot uppdragsavtal är oklar.

Valet av samarbetsform påverkas av flera faktorer. Dit hör volymen, verksamhetens art (frivillig verksamhet, obligatorisk, myn-

---

<sup>28</sup> Kommunalförbund är ett offentlighetsligt reglerat samverkansorgan till vilket två eller flera kommuner kan överlåta beslutanderätten i vissa frågor. Förbundet styrs av förbundsfullmäktige, som i sin tur utses av medlemskommunernas fullmäktige.

<sup>29</sup> Gemensamma nämnder fungerar som vilken kommunal nämnd som helst men har förtroendevalda från alla kommuner som omfattas av nämnden. Det finns inga juridiska hinder mot att obligatoriska uppgifter som innefattar myndighetsutövning flyttas över till en gemensam nämnd.

dighetsutövning, affärsverksamhet) och hur man ser på kommunaldemokratiska frågor och medborgarinsyn.

## 5.2 Omfattning och utveckling av kommunernas samarbete

Samverkan som företeelse är svår att kvantitativt mäta. På kommunal nivå finns en mängd olika former av samarbeten som är mer eller mindre formella, och det kan finnas problem med att dra en gräns för vad som bör betecknas som samverkan och därmed kvantifieras. Dessutom saknas ofta även på kommunal nivå en överblick över alla de mindre och informella samverkanskonstellationerna som finns.

Omfattningen av samverkan skiljer sig också åt om man ser till antal eller till innehåll och former för samverkan, dvs. om man försöker uppskatta intensiteten i samverkan. Har samverkan ökat eller minskat om exempelvis tre nätverk går ihop och bildar ett kommunalförbund?

De studier som gjorts av omfattningen visar att samverkan mellan kommuner har ökat kraftigt under 1990-talet. Alla kommuner är involverade i någon form av samverkan. Den kartläggning som Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet genomförde år 2000 visade på att det fanns ca 720 samverkansprojekt det året, jämfört med 550 år 1993. Under samma period hade antalet kommunalförbund fördubblats från 32 till 64.<sup>30</sup> Antalet samverkansavtal vid denna tidpunkt var 81. Den mesta samverkan sker i informella former, vilket även resultatet av vår studie visar.

Undersökningen visade också att samverkan mellan primärkommunerna är vanligast (70 procent), mellan kommuner och landsting näst vanligast (19 procent) och mellan enbart landsting minst

---

<sup>30</sup> Svenska kommunförbundet & Landstingsförbundet (2000) *Samverkan mellan kommuner och landsting*.



vanligt (11 procent). Denna fördelning stämmer även med hur projekten med statsbidrag fördelar sig.

Även Markus Gossas har i sina fallstudier visat att samverkan är vanligt. Enligt en studie av Dalarna, som genomfördes år 2003, fanns sammanlagt 80 interkommunala samarbeten i Borlänge kommuns olika förvaltningar. En annan studie år 2004 i Bergslagen visade att det fanns 36 interkommunala utvecklingsinriktade samverkanskonstellationer inom denna region.<sup>31</sup>

Kommunalförbunden registreras årligen av Statistiska centralbyrån (SCB) i Rikets indelningar, och antalet gemensamma nämnder har undersökts vid två tillfällen.<sup>32</sup> Att kommunalrättslig samverkan ökar är tydligt. Antalet kommunalförbund har ökat markant sedan 1990-talets början, från 22 år 1990 till 90 år 2005. Under 1990-talet har lagen om kommunalförbund förenklats, och år 2002 infördes möjligheten att bilda regionala samverkansorgan (som är kommunalförbund). Dessa två reformer förklarar delvis kommunalförbundens ökning.

Även antalet gemensamma nämnder har ökat, från 9 år 2000 till ca 50 år 2005. Här bör tilläggas att möjligheten att inrätta gemensamma nämnder infördes i lagstiftningen år 1996. År 2001 infördes även möjligheten att bilda gemensamma nämnder inom vård- och omsorg.

### **5.3 Inom vilka verksamhetsområden utvecklas samverkan mest?**

Svenska kommunförbundet menar i sin inventering av samverkanskonstellationer från år 2000 att man kan utläsa ”en förskjutning från samverkan enbart utifrån effektivt resursutnyttjande till så kallade utvecklingsfrågor”.<sup>33</sup> En förklaring kan vara de regio-

---

<sup>31</sup> Gossas, M (2004) *Utvecklingsinriktad kommunsamverkan i regionen Bergslagen-Dalsland-Värmland: Översikter och fallstudier*, Institutet för framtidsstudier.

<sup>32</sup> Hilborn & Riberdahl (2000) och Svenska kommunförbundet (2005).

<sup>33</sup> Svenska kommunförbundet & Landstingsförbundet 2000, s. 12.

nala tillväxtprogrammen och EU:s strukturfonder. För att få en mer detaljerad bild över hur samverkan har utvecklats inom olika verksamhetsområden får vi studera utvecklingen för kommunalrättslig samverkan i form av kommunalförbund och gemensam nämnd.

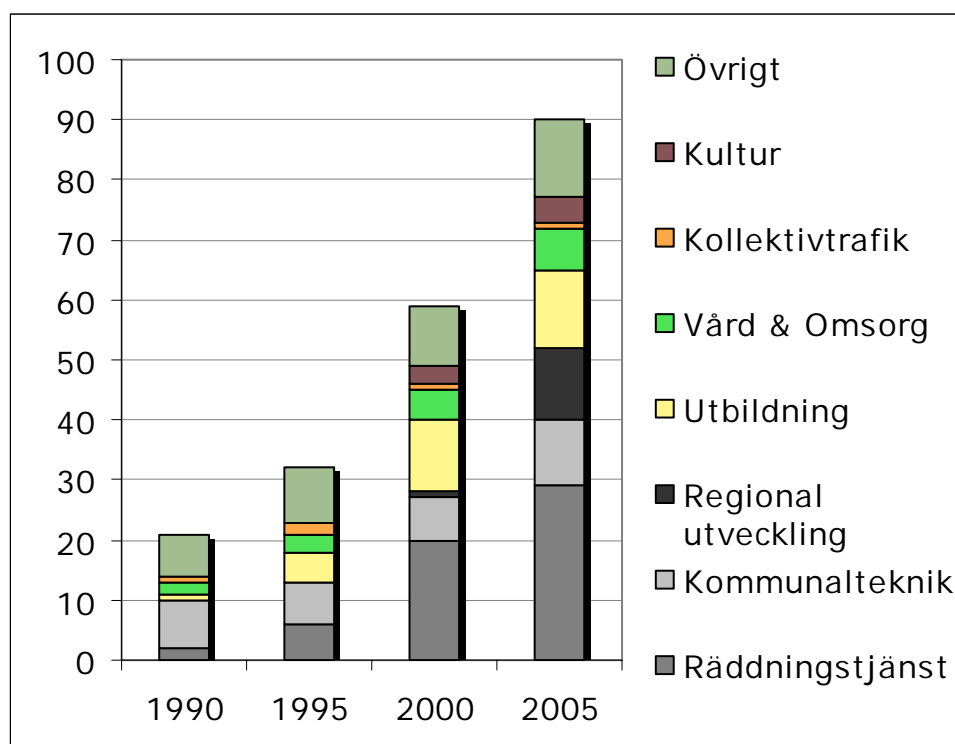
De 90 kommunalförbund som Sveriges kommuner och landsting har uppmätt våren 2005 finns inom ett tiotal olika verksamhetsområden och då främst inom räddningstjänst, utbildning, vård och omsorg.<sup>34</sup> Gemensam nämnd är vanligast förekommande inom vård- och rehabiliteringsområdet samt i samverkan kring tekniska hjälpmedel.

Utvecklingen av kommunalförbund uppdelat på olika verksamhetsområden illustreras i nedanstående figur.

---

<sup>34</sup> Därutöver tillkommer ca 12 finansiella samordningsförbund enligt lagen om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser som även omfattar försäkringskassa och arbetsförmedling. I dessa förbund behöver dock inte mer än en kommun ingå.

**Figur 5.1 Utveckling av kommunalförbund för olika verksamheter mellan åren 1990–2005**



År	Räddningstjänst	Kommunalteknik	Utbildning	Vård & omsorg	Regional utveckling	Kollektivtrafik	Kultur	Övrigt
1990	2	8	1	2	0	1	0	7
1995	6	7	5	3	0	2	0	9
2000	20	7	12	5	1	1	3	10
2005	29	11	13	7	12	1	4	13

Källa: SCB 1990–2005, Rikets Indelningar

Som framgår av tabellen är det framför allt inom räddningstjänsten som många kommunalförbund har bildats sedan år 1990. En tredjedel av samtliga förbund finns inom detta verksamhetsområde. Därefter är det vanligt med förbund på utbildningsområdet och inom regional utveckling. De senare består till större delen av regionala samverkansorgan enligt lagen om samverkansorgan i länen från 2002.

En relativt stor del av förbunden finns också inom kommunal- teknik och vård, men där är ökningen inte lika snabb som inom räddningstjänst och regional utveckling.

I kategorin Kommunalteknik ingår samverkan inom energi, vatten och avlopp och översiktlig planering. I kategorin Övrigt ingår kommunalförbund av olika slag, t.ex. inköp, bostadsförmedling, varianter på regional utveckling och en rad förbund med flera uppgifter eller utan tydlig inriktning (Kommunalförbundet Lapp- land, Fyrstadskansliet, Skåne Nordväst, Göteborgsregionen m.fl.).

Sammantaget tycks samverkan inriktad mot utveckling och mot att hindra kostnadsökningar öka kraftigt. Det finns även en tendens att politiskt mindre känsliga frågor är lättare att samverka kring.

### **Liten kunskap om effekterna av samverkan**

Det finns liten kunskap om vilka effekter samverkan har för verksamhetens kostnader och kvalitet. Ett samarbete som syftar till att spara pengar kan eventuellt gå att utvärdera, om det finns uppgifter som gör det möjligt att jämföra före och efter. Om kommuner kan dela på vissa tjänster, innebär det att även små kommuner har råd att ha specialisttjänster som konsumentrådgivare och familjerådgivare. Men samverkan som syftar till regional utveckling är svår att mäta och utvärdera. Utvecklingsinriktade samarbeten som Mälardalsrådet, Intresseföreningen Bergslaget, Utvecklingsbolaget Mittdalarna och Kommunalförbundet Dalsland medför kostnader men förväntas bidra till regionens utveckling. Om de gör det och i vilken utsträckning är svårt att mäta. Ofta förväntas sådana processer ta tid.

## 6 Andra former av stöd till kommuner

### 6.1 En flora av ekonomiska stöd men ingen samlad överblick

Tillväxtdelegationen har i sitt slutbetänkande ”Vänd på kuttingen”<sup>35</sup> påpekat att det finns flera olika former av statligt och annat stöd till kommuner och regioner för utveckling, samverkan etc. Bland annat uppgick den statliga medfinansieringen inom ramen för de regionala tillväxtprogrammen år 2004 till 8,7 miljarder kronor. Stödet kanaliseras genom många aktörer och regeringen och riksdagen saknar såväl en samlad bild över det totala stödet som kunskap om vad de olika stöden sammantaget leder till. Det saknas även en överblick över hur mycket resurser som kommuner lägger ner på att söka stöd i förhållandet till vad kommunerna får ut i bidrag.

Riksrevisionen, som granskat de regionala stöden, konstaterar att målen för de olika stöden inte är tillräckligt konkreta för att följa upp. Det finns också brister i regeringens årliga återrapportering till riksdagen om effekterna av stöden.<sup>36</sup>

Under de senaste decennierna har stöd för samverkan mellan olika nivåer i samhället och över sektorsgränserna utvecklats allt mer. Exempel på det är samverkansprojekt där EU-organ, statliga myndigheter, länsstyrelser m.fl. medverkar med ekonomiskt stöd. Som en illustration av svårigheterna med att följa upp vad olika stödformer leder till exemplifierar vi erfarenheterna och resultaten av utvärdering av två stödformer, EU-bidrag och Lokalt investeringsprogram, LIP, i nedanstående avsnitt.

---

<sup>35</sup> SOU 2004:126 *Vänd på kuttingen! Tillväxt- och utveckling i ett nytt perspektiv.*

<sup>36</sup> RIR 2005:6 *Regionala stöd – styrs de mot ökad tillväxt?*

## 6.2 Erfarenheter från några andra stödformer

### EU:s strukturfonder

Inom EU:s strukturfonders olika program kan kommunerna söka medel för regionalutveckling. Strukturfonderna riktar in sig på att utjämna skillnader mellan regionerna och stödja utvecklingen i de svagaste regionerna inom EU. För strukturfondsperioden 2000–2006 satsar EU ca 20 miljarder kronor i Sverige.

Strukturfondernas målprogram och övriga stödprogram har utvärderats vid flera tillfällen och resultaten har varierat. Utvärderingarna visar att det inte bara är viktigt vad man gör utan att det är minst lika viktigt hur man gör det. Hur projektet har kommit till stånd, hur det organiseras, vilka som är med etc. har stor betydelse. En framgångsfaktor är att de berörda parterna känner att de är delaktiga i projekten. Det är även viktigt med konkreta och tidsbestämda mål.

Institutet för tillväxtpolitiska studier, ITPS, har genomfört en utvärdering som försöker ta ett mer samlat grepp om målprogrammets resultat, där man vill besvara frågan om programmen har bidragit till att främja den samlade regionala utvecklingen i Sverige. Den slutsats som dras är att det inte går att visa på några sådana effekter på helhetsnivå. Enligt ITPS kan detta resultat bl.a. bero på att programlogiken brister, dvs. projekten som genomförts har inte bidragit till programmets mål. Men det kan även vara så att det finns ett metodologiskt problem genom att det inte gått att fånga upp de effekter som finns.<sup>37</sup>

Även andra utvärderingar har visat på att det är svårt att se några generella positiva regionalekonomiska effekter som entydigt kan kopplas till strukturfondsprogrammet. Däremot kan man se positiva resultat i t.ex. enskilda kommuner. Man kan även se att verk-

---

<sup>37</sup> ITPS A2004:009 *Effektutvärdering av de geografiska målprogrammen inom EU:s strukturfonder*, s. 8.

samheter som annars inte skulle ha startats har gjort det och att nya samverkanskonstellationer har kommit till.

I våra kontakter med de regionala kommunförbunden har det även framkommit att flera av EU-projekten bedöms ha en låg överlevnadsgrad. Detta sägs bero på att de i stor utsträckning är styrda uppifrån och att den kommunala medfinansieringen bara är 25 procent, vilket innebär att kommunerna ofta har svårt att ersätta den externa finansieringen när projektiden är slut. Ansökningsförfarandet och redovisningen bedöms också som krävande och kommunerna måste lägga ner betydande resurser på att administrera bidragen och projekten.

## **Lokala investeringsprogram**

### **Bidrag till miljöarbete och åtgärder för ökad sysselsättning**

Staten har under åren 1998 till 2002 beviljat statsbidrag till kommunala projekt som satsat på lokala investeringsprogram, LIP, för att bidra till miljöförbättringar och skapa sysselsättning. Totalt satsade staten 6,2 miljarder kronor under denna period på sammanlagt 211 lokala program. Drygt hälften av landets kommuner har fått ta del av stödet.

### **Två utvärderingar med olika inriktning och resultat**

Naturvårdsverket har låtit det internationella Miljöinstitutet vid Lunds universitet utvärdera effekterna för miljön av det statliga stödet till det lokala miljövårdsarbetet. Studien<sup>38</sup> visade att de program som genomfördes med det statliga stödet har gett positiva effekter på miljön och menar att bidraget fungerat som styrmedel och bidragit till en positiv miljöutveckling.

Umeå universitet har under år 2004 på eget initiativ genomfört en intervjuundersökning i åtta av de kommuner som inte beviljats statligt stöd för sina LIP-projekt. Studien<sup>39</sup> syftade till att se hur dessa kommuners miljöarbete m.m. påverkats av att de inte har fått sina bidragsansökningar beviljade.

---

<sup>38</sup> Rapport 5453 SNV (2005) *LIP ur ett samhällsekonomiskt perspektiv*.

<sup>39</sup> Forsberg B (2005) *I skuggan av lokala investeringsprogrammet*.

Enligt studien har flera av de åtta intervjuade kommunerna som fått avslag på sina ansökningar kommit av sig i sitt miljöarbete. Det fanns även exempel på att själva ansökningsarbetet trängde undan redan pågående miljöarbete. Vidare visade studien exempel på att den konkurrensutsatta bidragsmodellen i huvudsak har motverkat en tidigare samarbetsanda mellan kommunerna genom att dessa uppfattar varandra som konkurrenter. Hälften av de åtta intervjuade kommunerna genomförde ändå ett eller flera av de tilltänkta projekten, speciellt projekt där kommunen såg en snar ekonomisk fördel av att genomföra projektet.

### **Våra reflektioner om de två uppföljningarna av lokala investeringsprogram**

Erfarenheterna från de två utvärderingarna av LIP-stöden uppvisar en långt ifrån entydig bild av effekterna av statligt bidrag som styr- och stimulansmedel. Å ena sidan tycks bidraget ha gett positiva effekter. I kommuner med låg ambitionsnivå inom hållbarhetsområdet har stödet ökat deras intresse för detta område. Å andra sidan har det i vissa fall visat sig kontraproduktivt. Kommuner som redan har haft ambitioner att arbeta med dessa frågor tycks i vissa fall ha tappat dessa i kölvattnet av ett avslag på ansökan om LIP-stöd.

De intervjuade kommunernas erfarenhet att det statliga stödet till de lokala investeringsprogrammen i vissa fall tycks ha haft negativ inverkan på kommunernas samarbete. Detta visar enligt vår bedömning på att det är viktigt med en överblick över de samlade effekterna av statligt stöd till kommunerna. På det sättet kan man se till att de inte motverkar varandra.

Det finns emellertid en skillnad i omfattningen mellan statsbidraget till kommunal samverkan och LIP-stöden. Det genomsnittliga bidraget inom lokala investeringsprogram låg på flera miljoner kronor, medan det genomsnittliga bidraget för kommunal samverkan låg på ca 600 000 kronor. Detta har troligen en stor betydelse för vilken roll bidraget har haft för hur genomgripande projekten kan bli.



## 7 Kommentarer och slutsatser

- Det övergripande syftet med statsbidraget har enligt vår bedömning nåtts i begränsad omfattning.
- Kriterierna för att få statsbidrag var för allmänt hållna. Detta har även gjort det svårt att följa upp resultaten.
- Mindre än hälften av projekten har rapporterat i tid och rapporteringen har i flera fall varit ofullständig.
- Statsbidraget har i begränsad omfattning stimulerat till nytänkande vad gäller samverkan.
- Ett antal projekt kommer att fortsätta, men det är för tidigt att uttala sig om de långsiktiga effekterna av statsbidraget.
- De hittillsvarande resultaten av statsbidraget motiverar inte en fortsättning av den här formen av statligt stöd till samverkansprojekt.
- Ett eventuellt framtida statligt stöd till kommuner med befolkningsminskning bör ha tydliga krav på innehåll och syfte med åtgärderna.

### 7.1 Bidragets syfte och utformning är för allmänna och kraven för lågt ställda

Regeringens övergripande syfte med statsbidrag till kommunala samverkansprojekt angavs i Tillväxtpropositionen<sup>40</sup> vara att främja åtgärder som underlättar nödvändiga omställningar eller skapar förutsättningar för en bättre utveckling i kommuner och landsting med kraftig befolkningsminskning.

Detta övergripande syfte har enligt vår bedömning nåtts i begränsad omfattning. Endast ett fåtal samverkansprojekt har enligt vår bedömning handlat om att anpassa den kommunala verksamheten

---

<sup>40</sup> Prop. 2001/02:4

till den minskande befolkningen. Utifrån de kriterier som ställdes upp och regeringens utformning av statsbidraget har bidraget främst inriktats mot att främja samverkan i sig utan att ta fasta på innehållet i samverkan. Enligt vår bedömning finns det därmed ett glapp mellan det övergripande syftet i Tillväxtpropositionen och utformningen av statsbidrag till samverkansprojekt. Samverkan bör enligt vår mening främst ses som ett medel för att genomföra nödvändiga förändringar och inte som ett mål i sig. Lågt ställda krav på innehållet i projekten gör det även svårt att följa upp vad som mer konkret kommit ut av satsningen.

Merparten av projekten har främst gällt förbättringar för hela eller delar av enskilda verksamheter som inte har krävt politiskt strategiska beslut och därmed varit lättare att genomföra. Därutöver har flera projekt gällt områden där verksamhets- och tillsynskraven har skärpts och kraven på specialistkompetens ökat under senare år bl.a. inom miljöområdet.

Enligt vår bedömning har statsbidraget i mindre omfattning stimulerat till projektidéer som riktar in sig på större strukturella förändringar eller omprövar den kommunala verksamhetens förmåga att upprätthålla en godtagbar kvalitet och service till medborgarna, även om det finns exempel på motsatsen. Det är därmed också svårt att se i vilken omfattning statsbidraget medfört att kommuner med befolkningsminskning blivit bättre rustade att klara sitt åtagande.

Mer än hälften av projekten fick ett bidrag på mindre än 500 000 kronor och för en del dyrare projekt prutades det sökta bidragsbeloppet ner. Det är rimligt att anta att dessa projekt har fått sänka sin ambitionsnivå. Att så många projekt har varit av mindre omfattning och inriktade på förstudier och samverkan inom mindre komplexa områden kan delvis vara en följd av utformningen av statsbidraget, de allmänt hållna kriterierna och den relativt korta ansökningstiden. Vår bedömning är vidare att mindre och medelstora projekt prioriterades för att bidraget skulle spridas på fler. Detta kan också vara en konsekvens av att statsbidraget har utformats på ett sätt som inte tillräckligt tagit fasta på innehåll och effekt av samverkan.

För att lösa de problem som ett stort antal kommuner med en minskande befolkning har kan statsbidrag till kommunal samverkan ses som ett alternativ till att staten driver frågan om sammanläggningar av kommuner.

Statsbidraget skulle även i förlängningen kunna bidra till att kommunerna själva under samverkans gång kan se fördelar med att slå samman hela eller delar av verksamheter. Utifrån hur detta bidrag har utformats och de resultat som hittills har uppnåtts bedömer vi emellertid att vägen är lång till en samverkan av sådan omfattning att det skulle kunna ersätta eller leda till kommun-sammanläggningar.

## **Hantering av statsbidraget**

### **Utvecklade rutiner**

De administrativa rutinerna för hantering av ansökningar, bidrag och återredovisningar var inte genomtänkta från början utan har till stor del vuxit fram under processens gång. Detta beror, menar vi, delvis på att Regeringskansliets organisation normalt inte är uppbyggd för att handlägga bidrag till enskilda projekt.

Avsaknaden av rutiner och tydliga riktlinjer har skapat en osäkerhet hos kommunerna om vad som har gällt. Detta avspeglas bl.a. i att kvaliteten i ansökningar och redovisningar varierar stort mellan projekten. Cirka en tredjedel har behövt komplettera sina redovisningar. Kommunförbundets roll och ansvar gentemot projekten har på flera håll även upplevts som oklar, vilket bl.a. lett till att vissa projekt redovisat sitt arbete till förbundet men inte till Finansdepartementet.

I samband med att regeringen beslutade om bidrag betalades detta ut i sin helhet till kommunerna. Ett alternativ, som bl.a. i efterhand diskuterats på Regeringskansliet, hade varit att en del av projektbidraget hållits inne till dess att projektet avslutats och återrapporterat resultat och kostnader. En effekt av att hela bidraget betalades ut i början är att de projekt som inte genomfördes som planerat är återbetalningsskyldiga för hela eller delar av bi-

draget. En del har återbetalat på eget initiativ, för andra har Finansdepartementet med hittills blandat resultat återkrävt pengar. Om utbetalningen av bidraget hade delats upp, hade det troligtvis ökat motivationen att redovisa projekten inom utsatt tid och möjligen även lett till ett bättre innehåll i rapporteringen.

### **Sen återrapportering från projekten**

De projekt som fick statsbidrag var skyldiga att återrapportera sina avslutade projekt senast fyra månader efter projektens slut, dock allra senast den 30 april 2005. Som vi tidigare nämnt, hade få redovisningar kommit in inom den angivna tiden. Detta har sagts bero på att kravet på återredovisning inte varit tillräckligt tydligt. Det borde dock vara uppenbart för kommunerna att användningen av detta bidrag skulle återredovisas i likhet med vad som gäller för andra riktade bidrag från länsstyrelser eller från EU. Den dåliga svarsfrekvensen kan även vara ett tecken på brister i kommunernas rutiner för projektverksamheterna. Enligt vår bedömning skulle processen ha tjänat på att de regionala kommunförbunden haft en tydligare roll i uppföljningen av projekten och samordnat projektens återredovisningar.

## **7.2 Svårt att bedöma i vilken omfattning samverkan ökat**

Flera utredningar och forskning visar att kommunal samverkan generellt har ökat under de senaste decennierna. Avsaknaden av heltäckande data gör det dock svårt att bedöma om och i vilken omfattning samverkan har ökat under perioden med statsbidrag. Ännu svårare är det att bedöma i vilken grad statsbidraget i sig har påverkat utvecklingen. Det vi kan se är att ett antal projekt med statsbidrag har startats och genomförts och att minst ett 40-tal fortsätter i någon form. Statsbidraget tycks således ha haft en viss betydelse för de berörda kommunerna. Intervjuerna visar dock att flera av projekten som fick statsbidrag på sikt skulle ha kommit igång ändå.

## Statsbidraget motor för enskilda projekt

För enstaka projekt uppges statsbidraget ha varit en förutsättning för att få igång arbetet. För andra uppges det ha inneburit att arbetet med en särskild fråga har kunnat tidigareläggas eller genomföras i en snabbare takt än vad som annars skulle ha varit möjligt. Det extra tillskottet uppges också ha gjort det möjligt för kommunerna och landstingen att höja ambitionsnivån i projekten.

I mindre kommuner eller i verksamheter där de ekonomiska ramarna gör det svårt att driva utvecklingsinriktat arbete, tycks statsbidraget ha haft en större betydelse. Genom bidraget har kommunerna t.ex. kunnat anlita en projektledare externt. Statsbidraget har även haft en legitimerande effekt för enskilda projekt. I viss utsträckning har det också haft en psykologisk betydelse för arbetet med kommunal samverkan i stort.

Utifrån resultaten av de projekt som vi har studerat kan vi konstatera att den samverkan som projekten hittills lett till huvudsakligen är informell och eller på verksamhets- eller förvaltningsnivå. Projekten har skapat fler kontaktytor mellan främst tjänstemän och kommunchefer men i viss utsträckning även mellan politiker. Utfallet hittills visar på få exempel där mer genomgripande samverkan fortsätter i ett kommunalförbund eller en gemensam nämnd.

Det är dock för tidigt att uttala sig om hur många av de enskilda projekten som leder till en permanent samverkan, speciellt med tanke på att så få projekt redovisat i tid. Vidare har det förflutit för kort tid sedan projekten avslutats för att vi ska kunna se om samverkan på lite längre sikt kommer att öka till följd av bidraget och vilka effekter en fortsatt samverkan får för de verksamheter som omfattas.

## **7.3 Kommunernas ansvar**

### **Drivkrafter och förutsättningar för kommunernas samverkan**

Vår studie, liksom andra studier av kommunal samverkan, visar på att de starkaste drivkrafterna och förutsättningarna för samverkan återfinns hos kommunerna själva. Detta styrks också av att det bland de projekt som inte fick statsbidrag finns de som har genomförts och lever vidare. Vid våra kontakter med kommuner och projekt har det emellertid också framkommit att det ekonomiska läget i kommunerna på många håll inte är tillräckligt kärvt för att man av den anledningen ska känna sig tvungen att samverka.

Statsbidraget i sig kan således inte driva fram en varaktig samverkan. För samverkan krävs att kommunerna har ett eget eller gemensamt behov av att lösa problem i verksamheten och att det finns en vilja hos de inblandade parterna att samarbeta och att de har förtroende för varandra.

Kommunerna har ett ansvar för att utforma sin verksamhet på ett effektivt och rationellt sätt och i överensstämmelse med de krav på god kvalitet som finns. Att samverka genom att bilda nätverk eller på annat sätt utbyta erfarenheter och komplettera varandras kompetens inom specialistområden kan sägas inrymmas i detta ansvar. Detta gäller även samverkan mellan kommuner och landsting, där det ingår att på lämpligt sätt utforma vård och omsorg utifrån vård- och omsorgstagarnas perspektiv.

## **7.4 Statens roll och styrning**

Staten har sedan 1980-talet på olika sätt främjat samverkan på kommunal nivå. Detta har skett genom regelförändringar som bl.a. har skapat möjlighet för kommuner att bilda gemensamma nämnder och genom att reglerna för kommunalförbund har förenklats. Därutöver har staten genomfört konferenser och tävlingar för att stimulera kommunal samverkan. Statsbidraget till kom-

munala samverkansprojekt är ytterligare ett exempel på hur staten främjar kommunal samverkan.

## **Riktat statsbidrag som metod att stimulera kommunal samverkan**

Statsbidraget har medfört att ett antal samverkansprojekt kommit igång och att samverkan i vissa fall fortsätter efter perioden med bidrag. Vidare uppges bidraget ha stärkt samverkansarbetet i flera berörda kommuner. Regeringens syfte att stimulera samverkan har därmed till viss del uppnåtts. Som vi dock redan påpekat, har bidraget framför allt främjat samverkan av mindre genomgripande karaktär. Enligt vår bedömning bör statsbidraget till samverkansprojekt stanna vid en engångssatsning. De hittillsvarande resultaten av statsbidraget motiverar enligt Statskontoret inte en fortsättning av den här formen av statligt stöd till samverkansprojekt.

Det anslag regeringen avsatte för att främja samverkan genom projektbidrag har varit av mindre omfattning än många andra jämförbara bidrag till regioner och kommuner för utveckling. Bidraget har vidare fördelats på relativt många mindre projekt. Det har således inom flera projekt inte funnits utrymme för mer omfattande utvecklingsarbete. Enligt vår bedömning har bidragets relativt sett blygsamma omfattning inte heller stått i proportion till det arbete som sammantaget lagts ner på central, regional och lokal nivå för att hantera stödet. Vårt samlade intryck är att statsbidraget i relativt liten omfattning bidragit till nytänkande vad gäller samverkan mellan kommuner, trots att det finns exempel på flera lyckade projekt.

Som vi har pekat på i kapitel sex, finns flera olika typer av bidrag riktade till kommuner men där det saknas tillräcklig kunskap om vad dessa sammantaget leder till. Uppföljningar och utvärderingar av olika bidrag har visat sig svåra att genomföra, och de utvärderingar som genomförts ger sällan entydiga svar. Orsakerna till detta kan vara flera. En orsak är att bidragens utformning sällan medger mätningar före och efter tiden för bidraget. Till exempel

kan målen vara så oklara att resultaten blir svåra att följa upp. En annan orsak kan vara att bidragets effekter är svåra att skilja från andra faktorer som kan påverka resultatet. Svårigheterna att utvärdera vad ett ekonomiskt stöd på sikt resulterar i anser vi även gälla för detta statsbidrag.

Vi menar vidare att det finns generella problem med floran av bidrag med varierande syfte och mål till olika kommunala verksamheter. Om kommunerna i alltför hög grad anpassar sig till de olika bidragen, finns en risk för att kommunernas eget långsiktiga strategiska arbete med att bedöma vad som är viktigt för kommunen och dess medborgare påverkas negativt.

## **Inför framtiden**

En central fråga i sammanhanget är vilket ansvar och vilken roll staten bör ha för att stimulera kommunal samverkan. Utifrån de samlade resultaten av vår studie bedömer vi att staten primärt bör underlätta för samverkan genom ytterligare regelförändringar.

Vi anser vidare att det behövs en samlad överblick över de statliga stöden till kommuners och regioners utveckling och vad de sammantaget resulterar i. En sådan sammanställning skulle enligt vår mening utgöra ett viktigt underlag för att bedöma behovet av ytterligare riktade statsbidrag. I detta sammanhang kan som exempel nämnas att stöd till projekt som rör kommunernas arbete med näringslivsutveckling skulle kunna inrymmas i de stöd som finns inom ramen för regionala tillväxtprogram och EU:s regionala strukturfondsprogram.

### **Tydligare krav på inriktning**

Om regeringen avser att ekonomiskt stödja kommuner med befolkningsminskning i deras utvecklingsarbete, är enligt Statskontoret ett riktat bidrag att föredra framför generella. Riktade bidrag ger en större möjlighet att styra inriktning på utvecklingsarbetet och att följa upp resultatet av insatserna. Det är då viktigt att precisera mål och syfte med åtgärderna. Stödet bör ha sin utgångspunkt i de konkreta problem som behöver lösas i de olika kom-



munerna, genom samverkan mellan kommuner eller genom andra åtgärder. Tydligare krav bör ställas på projektens innehåll, resultat och återredovisning än vad som har gällt för detta statsbidrag.

En annan fråga som måste lösas i sammanhanget är hur hanteringen av ett riktat statsbidrag till kommunala projekt ska organiseras. Handläggning av bidrag till enskilda projekt är normalt inte en uppgift för Regeringskansliet och bör enligt vår mening inte heller vara det. Andra alternativ för att hantera riktade statsbidrag av den typ som vi nu har följt upp bör således prövas. Ett alternativ kan t.ex. vara att kanalisera projektstöd genom länsstyrelsen, som redan i dag har hand om olika stöd till kommunerna.

### **För- och nackdelar med samverkan bör diskuteras**

Om regeringen bedömer det angeläget att stödja samverkan, bör den lyfta fram frågan om när samverkan är en bra lösning för att hantera kommunernas ekonomiska och verksamhetsmässiga problem. Det finns få belegg för att samverkan leder till de rationaliseringar som eftersträvas. Detta diskuterar vi i kapitel 4 och det har också debatterats i andra sammanhang. Det är inom ett fåtal kommunala verksamheter som det går att göra större besparingar genom att samverka. Det är även långt ifrån givet att de resurser som läggs ned på att samarbeta om en verksamhet uppvägs av vinster i verksamheten.



# Bilaga 1



Regeringsbeslut 12  
2004-03-11 Fi2004/1264

Finansdepartementet

Till avd.....	SU
Kontakt med.....	KS
Beslut.....	GO
Datum 27/3-04	Sign. h

Statskontoret  
Box 2280  
103 17 STOCKHOLM

STATSKONTORET Registrator
Ink. 2004-03-24
Dnr. 2004/192-S

## Uppdrag att utvärdera vissa kommunala samverkansprojekt som beviljats statsbidrag

### Ärendet

Regeringen beslöt hösten 2000 att inom Regeringskansliet tillsätta en arbetsgrupp som bl.a. skulle initiera och stödja samverkansprojekt inom kommunala verksamheter (dnr Fi2000/4071). Arbetsgruppen redovisade resultatet av sitt arbete till regeringen i november 2001. I budgetpropositionen för 2002 angav regeringen att det var angeläget att sådant stöd kan lämnas även efter det att arbetsgruppen upphört. Regeringen bedömde att högst 25 miljoner kronor behövde användas för ändamålet under 2002 (prop. 2001/02:1, bet. 2001/02:FiU3, rskr. 2001/02:131).

Riksdagen beslöt att inrätta ett särskilt statsbidrag för 2003 och 2004 till kommuner och landsting med befolkningsminskning (prop. 2001/02:4, bet. 2001/02:FiU3, rskr. 2001/02:131). Av bidraget skulle 50 miljoner kronor per år användas till att främja samverkan mellan kommuner och mellan landsting med kraftig befolkningsminskning.

Sammanlagt fanns således 125 miljoner kronor att fördela till samverkansprojekt för 2002-2004. Berörda kommuner och landsting informerades av Regeringskansliet om möjligheterna att hos Regeringskansliet (Finansdepartementet) ansöka om bidrag för främjande av samverkan. Närmare 200 projekt har beviljats sammanlagt 125 miljoner kronor i bidrag av regeringen.

### Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att utvärdera samverkansprojekt mellan kommuner och/eller mellan landsting med befolkningsminskning, som för åren 2002-2004 beviljats statsbidrag från anslaget 48:2 Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting. I första hand skall Statskontoret utvärdera resultatet eller utfallet av slutförda samverkansprojekt mellan kommuner och/eller mellan landsting. De

Postadress  
103 33 Stockholm  
Besöksadress  
Drottninggatan 21

Telefonväxel  
08-405 10 00  
Telefax  
08-21 73 86

E-post: [registrator@finance.ministry.se](mailto:registrator@finance.ministry.se)  
Tefax  
117 41 FINANS S

samverkansprojekt som avses är projekt som beviljats bidrag enligt regeringens beslut den 5 september 2002 (dnr Fi2001/4569 [delvis]), den 9 januari 2003 (dnr Fi2001/4569) och den 18 juni 2003 (dnr Fi2002/4124).

För uppdraget gäller följande.

Statskontorets övergripande uppgift är att besvara frågan om denna typ av bidrag är en lämplig metod att främja samverkan mellan kommuner och/eller mellan landsting.

För att besvara huvudfrågan bör resultatet eller utfallet av i första hand slutförda projekt utvärderas. Utvärderingen bör, på grund av det stora antalet projekt som beviljats bidrag, baseras på ett urval av projekt. Statskontoret skall göra urvalet efter samråd med Regeringskansliet (Finansdepartementet och Näringsdepartementet), Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet. Statskontoret skall i sitt arbete även inhämta synpunkter från företrädare för de regionala kommunförbunden (motsvarande) i berörda län samt, vid behov, från andra myndigheter och organisationer som arbetar med frågor som rör samverkan mellan kommuner och mellan landsting.

Statskontoret skall skriftligen redovisa uppdraget till regeringen (Finansdepartementet) senast den 28 februari 2005.

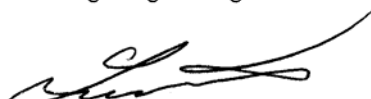
Kostnaderna för uppdraget skall med högst 100 000 kronor belasta anslaget 48:2 Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting, anslagspost 1. Regeringskansliet skall efter rekvisition betala ut medlen när uppdraget har slutförts och nedlagda kostnader redovisats.

#### **Skälen för regeringens beslut**

Som framgår av beslutet är ett skäl för uppdraget till Statskontoret att besvara frågan om denna typ av statsbidrag är en lämplig metod att främja samverkan.

En utvärdering i enlighet med uppdraget bör även kunna tjäna som ett underlag till Ansvarskommittén (Fi 2003:2). Av denna anledning bör resultatet av utvärderingen rapporteras till regeringen senast den 28 februari 2005.

På regeringens vägnar



Lars-Erik Lövdén



Kjell Ellström

Kopia till

Näringsdepartementet/RUT  
Svenska Kommunförbundet  
Landsstingsförbundet

Finansdepartementet/BA  
Finansdepartementet/KL  
Finansdepartementet/F





REGERINGEN

Finansdepartementet



Regeringsbeslut

10

2004-09-23

Fi 2004/1264  
(delvis)

Statskontoret  
Box 2280  
103 17 STOCKHOLM

### Begäran från Statskontoret om förlängd tid för redovisning av uppdrag

#### Ärendet

Regeringen uppdrog den 11 mars 2004 åt Statskontoret att utvärdera samverkansprojekt mellan kommuner och/eller mellan landsting med befolkningsminskning, som för åren 2002–2004 beviljats statsbidrag (dnr Fi 2004/1264).

Enligt beslutet skall Statskontoret i första hand utvärdera resultatet eller utfallet av slutförda samverkansprojekt mellan kommuner och/eller mellan landsting. De samverkansprojekt som avses är projekt som beviljats bidrag enligt regeringens beslut den 5 september 2002 (dnr Fi2001/4569 [delvis]), den 9 januari 2003 (dnr Fi2001/4569) och den 18 juni 2003 (dnr Fi2002/4124). Av beslutet framgår vidare att Statskontoret skall redovisa uppdraget skriftligen till regeringen (Finansdepartementet) senast den 28 februari 2005.

Statskontoret har begärt förlängd tid för redovisning av uppdraget och som skäl för detta anfört följande. I fem undersökta län är endast fem samverkansprojekt med statsbidrag av totalt 87 avslutade i juni 2004. Flertalet av de övriga projekten i dessa län beräknas inte vara klara förrän tidigast i december 2004. Eftersom samverkansprojekten skall redovisas till regeringen senast under april 2005 kommer inte Statskontoret att kunna utvärdera samverkansbidragen med färdiga projekt som grund i någon större omfattning om den ursprungliga tidsplanen skall följas.

Postadress  
103 33 Stockholm

Telefonväxel  
08-405 10 00

E-post: [registrator@finance.ministry.se](mailto:registrator@finance.ministry.se)

Besöksadress  
Drottninggatan 21

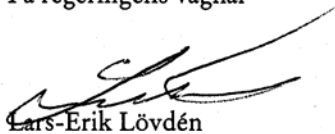
Telefax  
08-21 73 86

Telex  
117 41 FINANS S

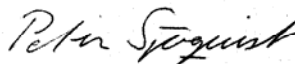
**Regeringens beslut**

Regeringen bifaller framställningen och ändrar beslutet från den 11 mars 2004 (dnr Fi2004/1264) på så sätt att Statskontoret skall redovisa uppdraget skriftligen till regeringen (Finansdepartementet) senast den 15 november 2005.

På regeringens vägnar



Lars-Erik Lövdén



Peter Sjöquist

Kopia till

Näringsdepartementet/RUT  
Svenska Kommunförbundet  
Landstingsförbundet

Finansdepartementet/BA  
Finansdepartementet/KL  
Finansdepartementet/F



### Intervjumall för enskilda avslutade projekt

#### Frågor

Initiativtagare till projektet?

(Tjänstemän, politiker etc.)

Varför samverkan i denna fråga?

Varifrån kommer idén till projektet?

Projektorganisation

(Styrning, ledning, Arbetsformer, Kostnader för projektet, finansiering)

Vad har projektet resulterat i hittills?

Har projektets inriktning ändrats under projektets gång?

Har syfte och mål för projektet nåtts?

Orsaker till framgång/brist på framgång?

- Samsyn mellan kommuner-politiker-tjänstemän.
- Tids- eller resursbrist

Kommer projektet/samarbetet att fortsätta efter bidragsperioden?

- Om nej, varför inte?
- Om ja, i vilka delar, på vilket sätt

Vilka beslut krävs för att samverkan ska fortsätta?

Vilka resultat hoppas man uppnå i det fortsatta arbetet?

- Lägre kostnader
- Mer verksamhet till samma kostnad
- Ökad kvalitet – effektivare verksamhet
- Ökad tillgång till kompetens för de inblandade kommunerna
- Annat

Vilka effekter av samverkan kommer kommuninvånarna/brukarna etc. märka?

Har samverkansprojektet haft andra effekter för kommunen?

- Positiva: spridningseffekter etc.
- Negativa:

Vad hade kommunen(rna)gjort om man inte fått bidrag till projektet?

- Samverkan inom det aktuella området hade påbörjats/genomförts ändå, (men).....
- Samverkan hade troligtvis inte genomförts nu
  
- Vad hade kommunernas resurser i stället satsats på?

Hur ser ni på Statens ansvar att främja eller stimulera kommunal samverkan?

Finns det andra (bättre) sätt att främja samverkan än projektbidrag?

- Generella bidrag
- Regeländringar
- Annat

Finns problem att utveckla samverkan mellan kommuner inom det aktuella området? t.ex. ur konkurrenssynpunkt, LoU.

### Litteraturförteckning

- Bergmark, Å (2001) *Den lokala välfärdsstaten? Decentraliseringstrender under 1990-talet*, i SOU 2001:52 *Välfärdstjänster i omvandling*.
- Borell, K & Johansson, R (1998) *Den nätverksbaserade förvaltningsmodellen – exemplet Ädel*, i Lindqvist, R (red) *Organisation och välfärdsstat*.
- Ds 2001:61 *Samverkan mellan kommuner – för ökad attraktivitet, tillväxt och sund ekonomi*.
- Forsberg B (2005) *I skuggan av lokala investeringsprogram*, Umeå universitet, UCER.
- Gossas, M (2003) *Kommunen som nätverksaktör – En kommunreform för 2000-talet?*, Institutet för framtidsstudier.
- Gossas, M (2004) *En kommunreform för 2000-talet*. Kommunal Ekonomi och Politik. Vol 8, nr 1, s. 27–49.
- Gossas, M (2004) *Utvecklingsinriktad kommunsamverkan i regionen Bergslagen-Dalsland-Värmland: Översikter och fallstudier*, Institutet för framtidsstudier.
- Hallin, G & Lindström, B (2000) *Det ouppklarade partnerskapet. Om svensk regionalpolitik, strukturfonderna och den territoriella utmaningen*.
- Hilborn, I & Riberdahl, C (2000) *Kommunala samverkansformer – Avtal, interkommunala företag, gemensam nämnd, kommunalförbund*. Svenska kommunförbundet.
- Institutet för tillväxtpolitiska studier (A2004:009) *Effektutvärdering av de geografiska målprogrammen inom EG:s strukturfonder*.
- ISA, NUTEK, VINNOVA, 2004:1, *Hur främjas samverkan? Regionala effekter av olika metoder för fördelning av utvecklingsmedel*.

- Kommunforskning i Västsverige (2004) *KFi- rapport nr 73, Varaktiga effekter?– Om ekonomisk utveckling i kommundelegationens spår.*
- KommunLex AB (2004) *Kartläggning av befintliga samverkansmöjligheter mellan kommuner m.m.*
- Larsson, L (2002) *När EU kom till byn. LEADER II – ett sätt att styra landsbygdens utveckling.* Geografiska regionstudier nr 50.
- Lindqvist, R (1998) *Gränser mellan organisationer – exemplet arbetslivsinriktad rehabilitering,* i Lindqvist, R (red) *Organisation och välfärdsstat.*
- Lunds universitet (2004) Ekonomihögskolan *Samverkan i Kommunalförbund – bildandet av Bergslagens kommunalteknik,* rapport 146.
- Lunds universitet, Ekonomihögskolan (2004) *Att staga upp ett kommunalförbund – Bergslagens Kommunalteknik efter ett år,* rapport 147.
- Lundqvist, L J (1995) *Kommunal samverkan: Ett strategival i tiden,* i Lundqvist, L J & Pierre, J (red) *Kommunal förvaltningspolitik.*
- Lundqvist, L J (1998) *Local-to-Local Partnerships among Swedish Municipalities: Why and How Neighbours Join to Alleviate Resource Constraints,* i Pierre (ed) *Partnerships in Urban Governance.*
- Naturvårdsverket, Rapport 5453 (2005) *LIP ur ett samhälls-ekonomiskt perspektiv – en utvärdering av det statliga stödet till lokala investeringsprogram för ekologisk hållbarhet*
- Nutec (1999) *EU:s strukturfonder 2000–2006.* Broschyr. Stockholm.
- Nutec & Almi (2002) *Starka regioner. För nationell tillväxt i en global ekonomi.*
- Nutec (2004) *EU:s strukturfonder – ett verktyg för regionalutveckling,* Info.nr. 039-2004
- Pierre, J (1994) *Den lokala staten.*
- Prop. 2001/02:4 *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet*

Regeringskansliet (2003) *Juridiska möjligheter till Kommunal samverkan*

Riksrevisionen, RIR 2005:6, *Regionala stöd – styrs de mot ökad tillväxt?*

SCB (1990–2005) *Rikets indelningar*.

SOU 2004:126 *Vänd på kuttingen! Slutbetänkande från Tillväxtdelegationen*.

Svenska kommunförbundet & Landstingsförbundet (2000) *Samverkan mellan kommuner och landsting. Resultat av en inventering i februari 2000*.

Svenska kommunförbundet & Landstingsförbundet (2002) *Interkommunal samverkan – en undersökning av samverkan mellan kommuner och landsting i Sverige*.

Svenska Kommunförbundet & Landstingsförbundet (2003) *Kommun- och landstingssamarbete – En studie om demokrati och effektivitet*.

Svenska kommunförbundet & Landstingsförbundet (2003) *Nya samverkansorgan – Regionfrågans utveckling i landet 2003*.

Svenska Kommunförbundet, *Att leva med befolkningsförändringar, Demografiska utmaningar och kommunernas handlingsutrymme*, Översikt nr 9 i å – jourserien.

Svenska Kommunförbundet (2004) *Vägar till samarbete – mellankommunal samverkan inom plan, bygg och miljöområdet*.

Sveriges kommuner och landsting (2005) *Samverkan pågår – möjligheter och begränsningar*.

Westholm, E (1999) *Kompetens för den nya regionalpolitiken*. Nordisk samhällsgeografisk tidskrift nr 28, s. 23–35.

