



Förstudie samverkan – C tillsammans

Roland Lexén

Innehållsförteckning

1	Bakgrund	4
2	Syfte	4
3	Metod.....	4
4	Upplägg.....	5
5	Intervjuresultat	5
5.1	Vad vill kommunerna samverka inom för områden som man inte gör idag? .	5
5.2	Vad är det som hindrar kommunerna att samverka?	6
5.3	Konsultens kommentarer - samverkan	7
5.4	Vilka förväntningar finns på ökad samverkan?	8
5.4.1	I den egna kommunen.....	8
5.4.2	På de andra sex kommunerna?	8
5.4.3	På Uppsala kommun	9
5.4.4	På Region Uppsala.....	9
5.5	Konsultens kommentarer - förväntningar	9
5.6	Vad finns det för målbild med den ökade samverkan?	10
5.7	Hur ser man på betydelsen av att agera tillsammans alla sju kommunerna? Alternativt på betydelsen av samarbete med kommuner utanför regionen?	10
5.8	Konsultens kommentarer – geografisk lojalitet.....	11
5.9	Förslag till tio prioriterade samverkansområden.....	11
5.10	Vilka samverkansformer är att föredra?	11
5.11	Vad kommer att vara avgörande för att kommunerna ska kunna öka samverkan?.....	11
5.12	Vad kommer att hindra kommunerna från att öka samverkan?	12
5.13	Konsultens kommentarer – framgångsfaktorer och stöttestenar.....	12
6	Workshop med kommundirektörer och kommunstyrelseordföranden.....	13
6.1	WS med kommundirektörer den 1 oktober	13
6.1.1	Digitalisering	13
6.1.2	Juridik	14
6.1.3	Upphandling	15
6.1.4	Kontaktcenter	15
6.1.5	Ekonomisk analys.....	16

6.1.6	Skuldhantering.....	16
6.1.7	Lönecentrum.....	16
7	Erfarenheter att beakta från mellankommunala samarbeten	17
8	Förslag till samverkansområden	19
8.1	Prioriterade samverkansområden att börja med omgående	20
8.1.1	Samverkansområde digitalisering	20
8.1.2	Samverkansområde juridik.....	21
8.1.3	Samverkansområde upphandling.....	22
8.1.4	Samverkansområde kontaktcenter.....	23
8.1.5	Samverkansområde ekonomisk analys.....	24
8.1.6	Samverkansområde skuldhantering.....	25
8.1.7	Samverkansområde lönecentrum	26
8.1.8	Samverkansområde HR	27
8.1.9	Samverkansområde kommunikation	28
8.1.10	Samverkansområde ekonomi.....	29
8.2	Samverkansområden som kräver ytterligare beredning.....	30
8.3	Sammanfattning samverkansområden	32
9	Genomförande.....	33
9.1	Politiskt ledarskap	33
9.2	Ledarskap i förvaltningsorganisationerna	34
9.3	Organisering	35
9.4	Arbetsätt.....	36
9.5	Workshop – från rapport till genomförande	37

1 Bakgrund

Kommunstyrelserna i Enköping, Heby, Håbo, Knivsta, Tierp, Älvkarleby och Östhammar har under mars och april 2020 var och en fattat beslut om att ställa sig bakom ambitionen att skapa större nytta för medborgarna genom ökad samverkan inom Uppsala län.

Ambitionen är att kommunerna gemensamt ska genomföra en första bred förstudie angående möjligheterna att samverka mer kring olika kommunala uppdrag. Anledningen till att parterna vill göra förstudien är den ekonomiska och verksamhetsmässiga utmaning kommunerna står inför vad gäller utförandet av sina respektive kärnuppdrag.

Förstudien har tagit till sig det som Kommunutredningen hade till uppdrag att belysa. Utredningen pekar i sitt slutbetänkande *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget (SOU 2020:8)* på att förmågan att arbeta utvecklingsinriktat och strategiskt skiljer sig alltmer beroende på kommunernas olika förutsättningar. Mindre kommuner har, exempelvis, begränsade möjligheter att arbeta strategiskt och utvecklingsinriktat. Utredningen konstaterar att för kommuner i funktionellt sammanhängande områden, likt Uppsala län, är bristen på kapacitet en av de stora utmaningarna. Kommunerna är inte rustade för att hantera planeringsfrågor i ett gränsöverskridande kommunalt/regionalt perspektiv.

Utredningen pekar på behovet av att ha strategisk utvecklingskapacitet som ger permanent och långsiktig förmåga att klara sina uppdrag.

2 Syfte

Syftet med förstudien är att undersöka om det går att genomföra delar av de kommunala uppdragen på ett mer effektivt sätt om de genomfördes gemensamt. Möjliga samverkansområden ska generera ekonomisk effektivitet, underlätta kompetensförsörjningen samt reducera sårbarheten hos de ingående organisationerna.

Förstudien ska kartlägga vilka samverkansområden som kommunerna med fördel kan inleda samverkan kring. Avsikten är inte att göra en djupare granskning av varje samverkansområde. Förstudien ska ge en övergripande bild av var samverkan är lämplig och möjlig att genomföra samt i vilka fall samverkan skulle kunna leda till särskilt positiva resultat.

Ambitionen är att förstudien ska identifiera ett tiotal områden där framtida samverkan särskilt rekommenderas och där startsträckan för samarbeten är relativt kort.

3 Metod

Tidigare utarbetat underlagsmaterial där befintlig samverkan beskrivs har studerats.

Intervjuer, fysiska eller digitala, har genomförts med kommunstyrelsernas arbetsutskott och kommunernas ledningsgrupper i de sju kommunerna.

Intervjuer har genomförts med företrädare för Uppsala kommun och Region Uppsala.

Löpande avstämningar har genomförts med företrädare för uppdragsgivarna och med kommundirektörerna samt med KSO-gruppen.

4 Upplägg

Uppdraget påbörjades med ett uppstartsmöte med kommundirektörerna den 18 juni, se dokumentation *Uppstartsmöte C Tillsammans 18 juni 2020*. Då planerades de olika faserna för uppdragets genomförande och en tidplan fastställdes.

Under sommaren arbetade konsulten och ekonomichefsgruppen fram ett förslag på tio samverkansområden som bedömdes ge särskilt positiva resultat på relativt kort tid.

Under augusti och september intervjuades KSAU och KLG i respektive kommun för att undersöka vilja och förmåga samt inriktning och form för en ökad samverkan.

I uppdraget ingick även att utreda för- och nackdelar med att ta in en stor partner, exempelvis Region Uppsala alternativt Uppsala Kommun i samverkan. Intervjuer genomfördes med kommundirektör och biträdande kommundirektör i Uppsala kommun och med regiondirektören för Region Uppsala.

Resultaten från intervjuerna sammanställdes, bearbetades och analyserades därefter. Intervjuresultaten prövades under oktober månad vid en workshop tillsammans med kommundirektörerna och därefter i en workshop tillsammans med ordförandena i respektive kommunstyrelse.

Därefter har kommundirektörerna ringat in de samverkansområden som är prioriterade. Områdena har värderats och bedömningar har gjorts utifrån ekonomi och sårbarhet.

Även de områden som inte bedömts som prioriterade (den sk bruttolistan) har även de värderats och bedömts

5 Intervjuresultat

Nedan presenteras de viktigaste resultaten från intervjuerna..

5.1 Vad vill kommunerna samverka inom för områden som man inte gör idag?

Det finns en stor mängd verksamhetsområden som man vill samverka inom, exempelvis:

- Bostadsanpassning
- Antikvarisk kompetens
- Myndighetssamverkan, exempelvis dödsbohandlingar och bygglov
- Juridik, skoljuridik
- Skolskjuts, taxi
- Upphandling, exempelvis av måltidsverksamhet, snöröjning och renhållning

- Vuxenutbildning
- Kärnverksamhet, exempelvis gymnasieskola, hemtjänst, stödboende och familjerätt
- GDPR
- Säkerhet och beredskap
- Kommunikation, exempelvis gemensam plattform
- HR, exempelvis systemstöd, kompetensförsörjning, mentorsbank och gemensam bemanning
- Flygfotografering
- Digitalisering, exempelvis e-tjänster
- Lönecentrum
- Vattenstrategier och miljöstrategier
- Skolläkare, skolpsykolog
- Bibliotekarier
- Arkiv

Drivkrafterna för en ökad samverkan är framförallt att:

- Skapa högre effektivitet
- Erbjuder högre service, kvalitet och tillgänglighet för medborgarna
- Säkerställa likabehandling
- Utveckla medborgardialog
- Minska sårbarheten
- Sänka kostnader, men framförallt fokusera på kvalitet och innehåll
- Fokusera på hur effekt och resultat skapas med samverkan, inte bara prata om samverkan. Prata mindre – Gör mer!
- Skapa heltidstjänster, speciellt för specialister
- Öka förutsättningarna att klara kompetensförsörjningen
- Värna den egna kommunen, bevara lokal rådighet

5.2 Vad är det som hindrar kommunerna att samverka?

Det finns olika skäl som hindrar kommunerna att samverka, exempelvis:

- Oklara uppdrag
- Oklar ledning
- Det saknas resurser, tid och kraft för att kunna samverka. Fokus på att klara det egna uppdraget dominerar
- Svårt att hitta kommuner att samverka med. De andra kommunerna vill inte samverka inom "våra" områden
- Kräver stort intresse och engagemang. Innebär dubbelarbete, utöver det som redan görs
- Personal som "krockar" på grund av olika systemlösningar och organisatoriska lösningar
- Synkning och timing, exempelvis systembyte
- Svårt att släppa på den lokala förankringen
- Det finns tveksamheter kring resultaten av samverkan som är tillbakahållande
- Det finns negativa erfarenheter av samverkan som är hindrande, "det har tjuvhållits en del". Det finns rädslor för att bli utnyttjade.
- Rädslor för förändring, svårt med omställning och nya förhållningssätt

- Rädsla för att tappa den egna rådigheten
- Ett starkt territoriellt perspektiv

5.3 Konsultens kommentarer - samverkan

Det finns stora behov av att öka samverkan och många olika områden föreslås som tänkbara samverkansområden. Även om kärnverksamheterna inte omfattas primärt finns de med som förslag på samverkansområden. Det vittnar om högre samverkansambitioner på sikt.

Ökad samverkan efterfrågas framförallt för att kunna erbjuda högre service, kvalitet och tillgänglighet för medborgarna. Det finns förhoppningar att verksamheterna ska bli mer kostnadseffektiva men det är inte den tydligaste drivkraften. Minskad sårbarhet och möjlighet att erbjuda heltidstjänster är också viktiga skäl. Det kan noteras att det tydliga utpekandet av ekonomisk effektivitet i förfrågningsunderlaget inte framkom lika tydligt i intervjuerna.

Samverkan innebär oftast merarbete för de inblandade utöver deras kärnuppdrag. En återhållande kraft är den osäkerhet som råder kring nyttan av att samverka med andra kommuner. Är det värt det?

Vidare bedöms prestationer vanligtvis utifrån förmågan att leverera utifrån kärnuppdraget och inte det som görs där utöver, exempelvis samverkan.

Kommundirektörer och förvaltningschefer lyssnar in de politiska signalerna i den egna kommunen för att bedöma hur de ska agera och fördela sin tid mellan uppdraget i den egna kommunen och samverkan externt. Fördelarna viktas mot nackdelarna, då det tidigare saknats tydliga politiska beställningar om samverkan har inte de steg som nu efterfrågats tagits.

Ledarskapet hos politik och förvaltning kommer att vara avgörande för förmågan att leverera inom de valda samverkansområdena, detta gäller speciellt när förändringstrycket underifrån är svagt. Det finns helt enkelt inte resurser, i en del kommuner, att klara både leverans av kärnverksamhet och utvecklingsuppdraget. För att organisationerna ska klara av att ta nödvändiga utvecklingssteg och mer effektivt börja dela på gemensamma resurser behöver denna intention uttalas tydligt och genomsyra hela verksamheten. Samtidigt krävs en stark förankring i verksamheterna för framgångsrikt förändringsarbete. Om samverkan kan underlätta verksamheternas förmåga att klara kärnuppdraget på grund av bristande resurser så kommer drivkraften underifrån. Hur kan ledarskapet stimulera och stödja att sådana drivkrafter än tydligare kan komma till uttryck?

Det kräver ett stort mått av systemförståelse för de som ska leda samverkan över organisatoriska gränser. Det handlar om förmåga att omvandla komplexiteten i olika organisationer gällande politik, system, kultur, historik och hinder till ökad gemensam förståelse, involvering och handling mot gemensamma mål. Det är i grunden samma förmåga som att leda en kommun med dess olika nämnder och förvaltningar. Det är dock betydligt mer komplext att leda över kommungränser. Det krävs ett ledarskap som kan agera i organisatoriska mellanrum, ofta med motstridiga förväntningar.

Intervjuerna visar att de svaga incitamenten som nämnts ovan också kombineras med attitydmässiga utmaningar. Det behöver ske en förflyttning från ett organisatoriskt perspektiv till ett funktionsperspektiv. Det krävs en kulturförändring från "jag arbetar här" till "jag arbetar med".

Detta gäller även de politiska styrsignaler som i vissa kommuner har ett tydligt territoriellt fokus och som handlar om att värna den egna kommunen och inte tappa rådighet. I andra kommuner finns det ett tydligt politiskt tryck på att samverkan behöver ökas. Det råder stora skillnader i dessa förutsättningar mellan de sju kommunerna. Det är en realitet som kommunerna måste förhålla sig till och inte överpröva. Det handlar istället om att betona och fokusera på det som är det gemensamma och det som förenar. Förståelsen för olikheten och förmågan att agera både utifrån den egna kommunens intresse samt utifrån helhetens bästa kommer att vara avgörande.

5.4 Vilka förväntningar finns på ökad samverkan?

5.4.1 I den egna kommunen

De främsta förväntningarna på ökad samverkan i den egna kommunen är:

- Att lättare klara kompetensförsörjningen, speciellt gällande specialistkompetenser, attraktivare tjänster, fler heltider
- Högre kvalitet och effektivitet
- Lägre administrativ belastning
- Att lättare leverera välfärd till fler
- Förbättrad ekonomi, undvika skattehöjningar
- Att vi klarar av att samverka vs "vi vill vara drivande inom samverkan"
- Att vi visar ledarskap och beslutsförmåga
- Att vi formar en "kommunal delningsekonomi" så att vi klarar välfärdsuppdraget trots tuffare försörjningskvot
- Att vi kan samutnyttja våra befintliga kompetenser
- Att samverkan leder till verksamhetsutveckling
- Att vi blir en starkare röst gentemot staten
- Att vi kan ge efter på behov och krav så att gemensamma lösningar kan hittas

5.4.2 På de andra sex kommunerna?

De främsta förväntningarna på de andra sex kommunerna vid en ökad samverkan är:

- Att de gör sin egen "hemläxa" först
- Att de inte uppvisar revirtänkande, att de hellre ger än tar
- Att de visar respekt för de olikheter som finns
- Att de vill skapa tillit och förståelse. Det är sju solitära kommuner som ska börja göra lika. Det kräver mycket tillit och förståelse
- Att de söker det komplementära och är öppna för förslag, att det blir ett lärande
- Att de visar ledarskap och beslutsförmåga
- Att de medverkar till att samverkan inte blir kostnadsdrivande
- Att de är uppriktiga och ärliga

- Att de vågar tänka större än den egna kommunen utan att ha färdiga lösningar, att vi vågar utmana varandra
- Att det sker under ordnade former, och inte forceras fram, att de inser att det tar tid
- Att vi börjar i det enkla och visar på framgång. Därefter får samverkan växa fram
- Att vi bygger en infrastruktur för samverkan utifrån organisering och mandat så att vi kommer bort från individberoendet

5.4.3 På Uppsala kommun

De främsta förväntningarna på Uppsala kommun vid en ökad samverkan är:

- Att Uppsala tar ansvar och bjuder på sina skalfördelar
- Att Uppsala tar en ledande roll i större komplexa frågor
- Att C tillsammans kan köpa in sig på Uppsalas tjänster
- Svårt att ha några förväntningar. De är för stora. De har helt andra perspektiv. Vi behöver balansera Uppsalas storlek
- Att inte allt lokaliseras till Uppsala. Det blir lätt ett stort fokus på Uppsala när vi samverkar
- Att de visar förståelse för vår situation
- Att samverkan med Uppsala fungerar bra inom exempelvis skolan eller i den gemensamma överförmyndarnämnden
- Att Uppsala kan hålla med en gemensam juridisk funktion som vi kan köpa tjänster av eller HR-system

5.4.4 På Region Uppsala

De främsta förväntningarna på Region Uppsala vid en ökad samverkan är:

- Att vi kan hitta samverkansformer inom tillväxtområdet, infrastruktur och vård (effektiv och nära vård) – att vi kan arbeta mer integrerat ihop. Samtidigt är vi parter som företräder olika perspektiv. Visar sig exempelvis i ekonomi och ansvar kring gränsdragning mellan kommun och region
- Att vi kan hitta en regional arbetsfördelning, exempelvis för att genomföra RUS:en
- Att vi kan hitta samverkansformer inom administration och HR
- Att de är intresserade och visar förståelse för vår situation och våra behov

5.5 Konsultens kommentarer - förväntningar

Det finns stora och uttalade förväntningar på att en ökad samverkan ska effektivisera verksamheten och minska sårbarheten i den egna kommunen.

Förväntningarna på de andra kommunerna handlar om att undvika revirtänkande så att samverkan istället präglas av uppriktighet och ärlighet. Det uttrycks att kommunerna behöver ha gjort sina "hemläxor" så att ineffektiv verksamhet inte lastas över på andra. Här finns det erfarenheter från tidigare samverkan som är tillbakahållande. Samverkande kommuner har gått in i samverkan med olika förutsättningar och målbild utan att ha varit tydliga med sina respektive utgångslägen.

Det finns en förväntan att samverkan behöver börja i enkla områden för att därefter kunna växa vidare utifrån en insikt och en respekt för att det är en process som tar tid, kräver ett långsiktigt perspektiv och tydligt ledarskap.

Uppsala kommunen är positiva till C tillsammans samverkansinitiativ. Det är bra för de medverkande kommunerna men det är också bra för Uppsala. Obalans i storlek och kapacitet mellan Uppsala och de andra kommunerna i regionen är ett problem för samverkan. Om man inom C tillsammans gemensamt kan hitta några samverkansområden blir det lättare för Uppsala att samverka.

Region Uppsala delar geografi med alla kommuner vilket ger dem goda förutsättningar att samverka. De är positiva till initiativet och skulle kunna ta en roll i samverkan, exempelvis i form av huvudmannaskap inom upphandling.

Sammanfattningsvis handlar det om att bygga tillit och visa respekt för de olikheter som finns samt att tänka långsiktigt och ha tålamod.

5.6 Vad finns det för målbild med den ökade samverkan?

Det råder en stor spännvidd i målbild: från "vi vill komma igång innan årsskiftet" till "vi väntar med spänning på vad de andra kommunerna vill".

Det finns politiker som vill se resultat innan årsskiftet medan andra politiker är tveksamma till samverkan utifrån kapacitet och dåliga erfarenheter, men också utifrån att de inte vill tappa sin lokala rådighet.

Vissa söker mandat att gå före och ta ledartröjan medan andra har fullt upp med att klara den löpande driften och har inte kraft att samverka externt. Det kan handla om skillnader i kapacitet och förmåga men det kan också vara en fråga om "timing".

Det finns kommuner som aktivt söker en fördjupad samverkan inom exempelvis juridik, kommunikation, kontaktcenter och samutnyttjande av specialistkompetens för att stegförflyttning ska kunna ske på kort sikt.

Det uttrycks ambitioner om att samverka inom kärnverksamheterna på längre sikt.

5.7 Hur ser man på betydelsen av att agera tillsammans alla sju kommunerna? Alternativt på betydelsen av samarbete med kommuner utanför regionen?

Det är en fördel om alla sju kommunerna kan agera tillsammans men det är inget krav. Det viktiga är istället att de kommuner som vill och kan agera gör det för att skapa resultat och nytta. De som vill eller förmår minst får inte hålla tillbaka samverkansambitionerna för de som vill och förmår mer.

Samverkan sker idag med kommuner utanför regionen och så kommer det att vara även i framtiden. Det finns historiska och praktiska kopplingar som C tillsammans får förhålla sig till.

Det uppfattas på sina håll som att samverkan med kommuner utanför regionen gör att samverkan i C tillsammans tappar fokus, medan det på andra håll uppfattas som berikande. Uppfattningarna hänger tydligt samman med geografisk belägenhet.

5.8 Konsultens kommentarer – geografisk lojalitet

Sammanfattningsvis innebär det att kommunerna behöver se C tillsammans som en **regional intressegemenskap** baserad på geografi. De administrativa gränser som finns norrut, västerut och söderut får ses som viktiga kontaktytor med andra regioner där gränskommunerna har ett särskilt ansvar att bära in kunskaper och erfarenheter som kan förmera samverkan i C tillsammans.

5.9 Förslag till tio prioriterade samverkansområden

Nedan redovisas de tio samverkansområden som konsulten och ekonomichefsnätverket gemensamt arbetade fram:

Område
Lönecentrum
Upphandling
Juridik
Arkiv
Automatisering-robotisering
Konsumentrådgivning
Budget- och skuldrådgivning
GDPR
Miljötillsyn
Serveringstillstånd

I intervjuerna får de tio förslagen genomgående positiva omdömen. Det finns även förslag på att inkludera: HR, kompetensförsörjning, kommunikation, systemförvaltning, beredskapsfrågor, personalutbildning, ekonomi/budget och fordonshantering. Det finns synpunkter på att exkludera: GDPR och miljötillsyn (Miljösamverkan Mitt pågår).

5.10 Vilka samverkansformer är att föredra?

För att underlätta samverkan bör enkla samverkansformer som har låga trösklar och lösa former väljas initialt. Det flesta förespråkar att avtalssamverkan är den lämpligaste samverkansformen att börja med. Därefter kan andra mer fasta former väljas i takt med att samverkan utvecklas.

5.11 Vad kommer att vara avgörande för att kommunerna ska kunna öka samverkan?

Det finns en mängd faktorer som kommer att vara avgörande för att samverkan ska kunna öka:

- Att vi är beredda att kompromissa och är pragmatiska
- Att vi vill och väljer att se möjligheterna och inte hindren
- Att vi arbetar utifrån tydliga operativa mål, att vi är överens om kvalitet, nivåer och former för uppföljning
- Att det blir fokus på nytta och effektivitet
- Att vi kan visa på resultat
- Att vi inte underskattar svårigheterna utan klarar att hålla i även i motgång
- Att vi vågar misslyckas
- Förankring, att vi klarar att informera och kommunicera
- Att vi sätter av tid, kompetens och resurser
- Att vi förankrar brett politiskt
- Att det finns ett tydligt politiskt uppdrag
- Att kommunledningsgrupperna visar ledarskap

5.12 Vad kommer att hindra kommunerna från att öka samverkan?

Det finns även en mängd faktorer som kommer att vara hindrande för en ökad samverkan:

- Att vi inte lyckas enas om en gemensam målbild
- Bristande politisk styrning – att vi är otränade i samspelet politik – förvaltning
- Att vi inte sätter av tid, kompetens och resurser
- Omodernt ledarskap, brist på mod, bristande beslutsförmåga
- Stuprör inom och mellan kommunerna
- "Att vi inte hittar någon att samverka med"
- Att länsgränsen ses som ett hinder
- Rädsla, att det blir oro i förvaltningsorganisationen
- Kritik från medborgarna som politikerna får svårt att bemöta, att det blir en partipolitisk fråga
- Att alla inte känner sig som vinnare
- Om det brister i tillit, när det "lovats runt men hålls tunt"

5.13 Konsultens kommentarer – framgångsfaktorer och stötestenar

Grupperna beskriver insiktsfullt betydelsen av ett tydligt politiskt målsatt uppdrag med fokus på nytta och effektivitet där samverkan präglas av kompromissvilja och pragmatism.

Ett hinder som flera förtroendevalda lyfter fram är svårigheten att stå emot kritik från medborgarna eller att samverkan blir en partipolitisk fråga. Från förvaltningsperspektiv framkommer bland annat risk för oro bland personalen och ovana att leda i ny terräng. Det handlar till stor del om utmaningar att leda både för politiker och tjänstepersoner i sina olika roller, men kanske framförallt förmåga att leda tillsammans inom och över administrativa gränser.

6 Workshop med kommundirektörer och kommunstyrelseordföranden

6.1 WS med kommundirektörer den 1 oktober

Den 1 oktober genomfördes en workshop med kommundirektörgruppen. Då presenterades intervjuresultaten från mötena med kommunernas arbetsutskott och kommunledningsgrupper. Kommundirektörgruppen delade i stort den bild som presenterades från intervjuerna, se dokumentation *WS KD 1 okt 2020*. Gruppen framhåller att det är viktigt med kvalitet och minskad sårbarhet men kostnadseffektivitet är helt avgörande vid en ökad samverkan. Det blir då också lättare att följa upp och utvärdera måluppfyllelse om ekonomin är i fokus.

Samverkan behöver påbörjas inom några avgränsade områden. Arbetet behöver ske i steg så att det ges möjlighet att testa sig fram och göra korrigeringar beroende på utfall.

Kommundirektörerna konstaterar att det är uppenbart att kommunerna står på olika nivåer och att det präglar synen på samverkan. Det finns rädslor att släppa kontroll som visar sig som protektionism men också skillnader i synsätt. Det finns olika bilder i gruppen för var gränsen går för hur mycket man kan släppa ifrån sig och ändå har kvar kontrollen i den egna kommunen.

För att pröva viljan och förmågan till ökad samverkan gjordes en fördelning av samverkansområden mellan kommunerna. Uppdraget var att beskriva möjligheter och utmaningar med ökad samverkan inom respektive område samt teckna vilka steg som behöver tas i form av en färdplan för få momentum.

Förslag till områden för ökad samverkan och kommun som tog på sig att beskriva möjligheter, nyttor och färdplan framåt:

- **Digitalisering:** Knivsta
- **Juridik:** Östhammar
- **Upphandling:** Tierp
- **Kontaktcenter:** Knivsta
- **Ekonomi:** Enköping
- **Budget- och skuldrådgivning:** Enköping
- **Lönecentrum:** Heby

6.1.1 Digitalisering

Möjligheter och nyttor:

- Driva utvecklingsarbete gemensamt och göra det mer hållbart och effektivt
- Bredda vår service utan att öka befintliga resurser/bemannning
- Dela på specialistkompetenser, underlätta rekrytering och erbjuda attraktiva tjänster
- Bli starkare kravställare
- Dela på kostnader, exempelvis konsulter och projektledare

Områden:

- Driva utveckling – exempelvis
 - RPA, Robotic Process Automation
 - AI, Artificiell Intelligens
 - IoT, Internet of Things
- Innovation – arbeta för en innovationskultur där alla medarbetare är delaktiga och arbetar med gemensamma frågeställningar över verksamhetsgränserna
- Öppna data
- Säkerhetsfrågor, till exempel analyser, säkerhetslösningar, säker kommunikation
- Arkitektur, hur bygger vi en framtidssäker digital infrastruktur som bygger på nationella/internationella standarder
- Digital kompetens, medarbetare, chefer, förtroendevalda
- Digital kompetens, invånare, digital delaktighet, digitalt innanförskap, digidel-center

Färdplan framåt:

- Kartlägga/identifiera gemensamma behov för att prioritera samverkansområden
 - Bjuda in till forum för att inspirera varandra
 - Fysisk samverkansplats för möten och nätverkande
 - ett centralt kontor/möteslokal
 - Dela på konsultkostnader - för att få ekonomisk effekt
 - Tydlighet i genomförandet
- De kommuner som går in i samverkansprojekt ska vara beredda att satsa och delta lika mycket. Att resurser avsätts från början och att man är överens om hur projektet ska ledas. En gemensamt finansierad projektledare måste ta ledartröjan och hålla ihop det vi ska samverka kring. Viktigt med beställning, tidplan, avsatta medel, personella resurser och överlämning till drift.

6.1.2 Juridik

Möjligheter och nyttor:

Regelbundna nätverksträffar med tema och tydlig agenda där:

- Benefikt stöd och utbyte sker i olika rättsfrågor
- Innehåll i genomförda utbildningar sprids till gruppen vilket är kompetenshöjande
- Gemensamma problemlösningsarenor för hantering av nya lagar eller prejudicerande rättsfall
- Gemensamt kunskapshöjande utbildningsunderlag tas fram
- Dela på en juristfunktion med specialistfunktion mellan flera kommuner skulle möjliggöra att kompetensen tillgängliggörs utan ett för stort ekonomiskt åtagande för en enskild kommun
- Medvetet fördela rekrytering av spetskompetenser på mindre rättsområden mellan kommunerna och ha en struktur för att stödja varandra

Färdplan framåt:

- En gemensam organisation hanterar mer av sakfrågorna och blir inte delaktiga i processerna. Det blir mer av direkta direktiv till verksamheterna som ska verkställa
- Stora delar av arbetsuppgifterna idag är processrelaterat
- Viktigt att precisera vad man vill uppnå så att man säkerställer besluten som behöver fattas för att uppnå målsättningen

- Viktigt att förstå konsekvenserna av besluten som fattas. Vill man ha strategisk ledningsorienterad jurist eller sakkompetens och hantering av juridiskt specificerade frågor
- Svårt för juristgruppen att se på vilket sätt en långtgående samverkan ska effektivisera processen och skapa ekonomiska besparingar eftersom utgångslägena är så olika

6.1.3 Upphandling

Möjligheter och nyttor:

- Bättre resursutnyttjande
- Effektivare administration
- Bredare kompetens inom upphandlingsområdet
- Spetskompetens
- Attraktiv arbetsgivare
- Större avtal både volymmässiga och ekonomiskt fördelaktiga
- Minskad sårbarhet
- Juridisk kompetens

Färdplan framåt:

- Formulera och diskutera fram ett samverkansavtal.
 - Ta framförallt fasta på förutsättningar för ett samarbete samt roller och ansvarsfördelning
- En klar skiljelinje behöver målas upp mellan upphandling, inköpscentralen, och inköp, kommunens förvaltningar/avdelningar
- Kommunikationsplan
 - Internt och gentemot leverantörer
- Kompetens hos medarbetarna
 - en stödjande organisation
 - ett effektivt ledarskap
- Förändring tar tid!

6.1.4 Kontaktcenter

Möjligheter och nyttor:

- Stötta varandra vid frånvaro, sjukdom, tillfälligt ökad arbetsbelastning och planeringsdagar - möjligt med gemensam telefoniplattform
- Gemensamma upphandlingar - starkare kravställare
- Nätverksträffar
- Dela på specialistkompetenser, exempelvis konsumentrådgivning
- Kunskapsutbyte som leder till verksamhetsutveckling, effektivitet och ökad kvalitet
- Gemensamma utbildningar - kostnadsbesparing och resursplanering
- Studiebesök mellan kommunerna både för ledare och medarbetare för lärande och medlyssning
- Införande av ny teknik och nya arbetssätt, lära av varandra, exempelvis chatbot i Knivsta

Färdplan framåt:

- Kartlägga/identifiera gemensamma behov för att prioritera samverkansområden

- Skapa ett forum för samtliga verksamhetschefer för att sätta en plan framåt
- Överenskommelse om finansiering och ledning
- Tydlighet i genomförandet. De kommuner som går in i samverkansprojekt ska vara beredda att satsa och delta lika mycket. Viktigt med finansiering, beställning, tidplan och personella resurser

6.1.5 Ekonomisk analys

Möjligheter, nyttor och färdplan framåt:

- Enköping erbjuder sig, med ett analys exempel, att göra motsvarande för C tillsammans kommunerna.
- Analysen ger ett övergripande underlag till om och var i verksamheten det kan finnas potential till effektivisering

6.1.6 Skuldhantering

Möjligheter, nyttor och färdplan framåt:

- Enköping undersöker olika möjligheter till att hantera sin låneskuld som kommer att öka då det framtida investeringsbehovet är stort.
- En möjlighet är att Enköping tar initiativet till att anställa skuldförvaltare som andra kommuner skulle kunna ta del genom att dela tjänst eller köpa tjänst
- Inspiration och lärdomar kan inhämtas från internbankssamarbetet mellan Södertälje, Huddinge och Botkyrka.

6.1.7 Lönecentrum

Möjligheter och nyttor:

- Detta är basfunktioner som man borde kunna effektivisera för att få ned priset per lönebesked, större volymer innebär att det blir lättare att jobba effektivt
- Enklare att rekrytera
- Mindre sårbart än flera småenheter, vid sjukdom, personalomsättning
- Med en stor professionell enhet som bara jobbar med detta bör en hög kvalitet kunna säkerställas och med det bra leverans.
- Gemensamma utbildningsinsatser ger lägre kostnader
- Täcka upp för varandra vid frånvaro blir lättare
- Bättre säkerhet och mindre sårbart med fler systemförvaltare
- Kvalitetssäkring och kostnadseffektivitet på sikt genom enhetliga och mer effektiva arbetssätt och rutiner
- Kvalitetssäkring genom ökad kompetensförsörjning och bemanning ger större möjligheter till utveckling av processer och arbetsmetoder. En större grupp kollegor är en mer utvecklande miljö
- Lägre system- och konsultkostnader om man går samman. Flera kommuner skapar en kund till systemleverantören

Färdplan framåt:

- Lönesystem – ta fram en plan för om man behöver jämka ihop det. Borde vara enkelt att ta fram själva planen.
- Viktigt att lägga krut på kulturfrågan – bemötande, varför det är bra att jobba tillsammans, den nya enhetens identitet och förhållande till kommunerna,

- Hur stora rationaliseringsvinsterna kan bli beror till stor del på hur mycket de olika kommunerna är beredda att standardisera sina egna regler, rutiner, blanketter och arbets sätt.
- A och O att få fram ordentliga jämförelser av ekonomi och helst även kvalitet – även med andra kommuner som redan har ingått samarbete. Lysekil är ett exempel.
- Kan man tänka sig flera lönecentrum? Det finns argument för att inte slå ihop alla. Utifrån system till exempel, men kanske framförallt att avståndet inte blir för stort, det innebär stort värde för chefer och medarbetare med hyfsad närhet.

7 Erfarenheter att beakta från mellankommunala samarbeten

Nedan redovisas några sammanfattande erfarenheter från andra mellankommunala samarbeten. En komplett redovisning finns i dokumentationen *Erfarenheter av mellankommunala samarbeten*.

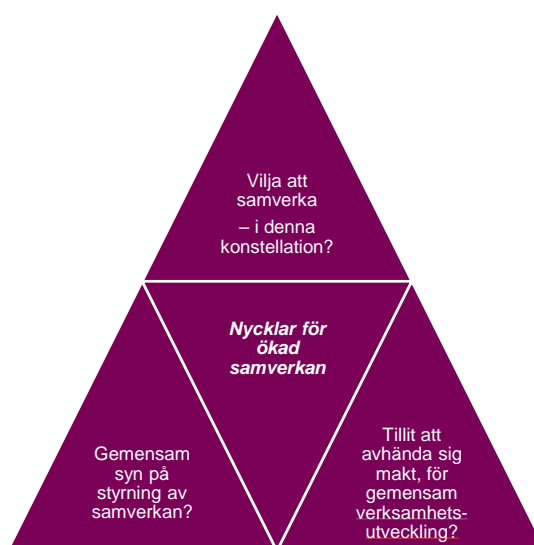
- **Gemensam målbild och tydliga resurser**
Säkra syfte och ambition med samverkan och budgetera för det. Det är ingen bra början att starta med att lägga samman befintliga budgetar. Varken om huvudsyftet är att säkerställa och utveckla kvalitet eller om syftet är att minska kostnaderna. Klargör hur utvecklingsinsatser ska hanteras om det visar sig en kommun har sämre ekonomiska förutsättningar än övriga.
- **Värdkommunen är viktig**
Förlägg verksamheten till den kommun som bedöms ha de bästa förutsättningarna att leverera verksamhet och rekrytera kompetens. Alla behöver vara vinnare men låt inte fördelingspolitiken styra över förmågan att skapa resultat och nytta.
- **Beslutsprocesser och dialog**
Klargör hur beslutsprocessen ska se ut. Var också tydlig med hur den informella samverkan ska ske, vikten av att kommundirektörer och VD/förvaltningschef/förbundsdirektör har en tät och nära dialog. Vidare behöver det klargöras när det finns möjlighet att öka eller minska omfattningen av samverkan genom exempelvis tilläggsuppdrag. På samma sätt behöver former för uppföljning diskuteras igenom och hur de samverkande kommunernas budgetprocesser inklusive tidplaner ser ut.
- **Tålamod**
Man måste ha tålamod! Ni kommer från olika kulturer och förflyttning måste ske stegvis, allt fungerar inte direkt.
- **Förmåga till förändring**
Alla vill vara **unika** men för att få skalfördelar måste alla göra **lika**. Om man ska göra precis som man alltid har gjort blir det inga vinster. Skalfördelar kommer när man gör lika. Här prövas förmågan att leda förändringsarbetet.
- **Slarva inte med att definiera utgångsläget**
Innan samverkan inleds så behöver det verkliga nuläget beskrivas. Hur ser de totala

kostnaderna ut gällande overhead, lokalhyra, investeringar i system? Var befinner man sig i utvecklingen?

- **Säkerställ en bra start med rätt bemanning**

Verksamhetsövergång är inte av godo. Det finns en mängd dåliga erfarenheter som ger dåliga förutsättningar för samverkan. Det är bättre att börja med ett blankt papper.

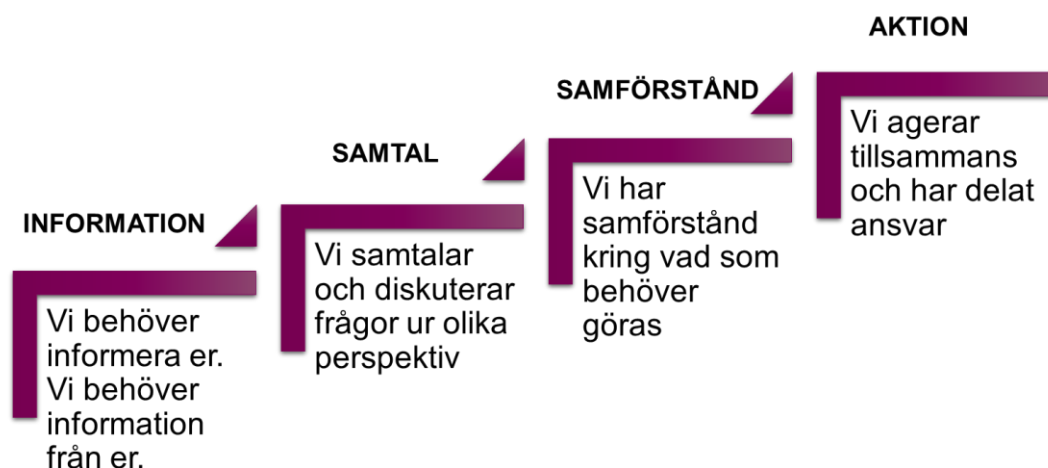
Det finns några centrala frågor att besvara innan samverkan inleds. Om inte "rätt" svar kommer ifrån den tänkta gruppen kommuner efter att samverkansambitionerna utforskats på djupet så är det bättre att avstå alternativt att diskutera vidare till samsyn uppnås.



Samverkanstrappan är ett sätt att åskådliggöra vilket syfte och mål som kan finnas med samverkan. För att ringa in den tänkta kommungruppens ambitioner kan följande hjälpfrågor nyttjas:

- Vilket trappsteg befinner ni er på?
- Om det finns en befintlig samverkan
 - skatta hur nuvarande samverkan fungerar
 - identifiera vad som finns och vad som saknas i nuvarande samverkan
- Tydliggör behov av samverkan
- Synliggör olika aktörers förväntningar
- Klargör på vilket trappsteg ni vill vara på – vilka målbilder finns?
- Diskutera vilka insatser som behövs för att ta nästa steg i samverkan

Samverkanstrappan – för att klargöra gemensamt syfte och mål med samverkan



8 Förslag till samverkansområden

Efter övervägande har ytterligare två samverkansområden adderats till de områden som prioriterats, HR och kommunikation. Dessa båda områden har varit föremål för diskussion under hela processen och bedöms vara så efterfrågade att de bör ingå i den prioriterade gruppen. Vidare har samverkan inom ekonomiområdet tillförts, utöver det skuldhantering och ekonomisk analys som anges ovan.

Efter att de prioriterade samverkansområdena ringats in har kommunerna värderat dem utifrån tre kriterier:

- Kommunen är beredda att ta lead/öka samverkan omgående
- Kommunen är intresserad av samverkan men väljer att avvakta
- Kommunen väljer att avstå (kommande 2 - 3 år)

De tre kriterierna blir en värdeomätare på vilket intresse som finns inom respektive område för att ta steg i att öka samverkan. Nedan lyfts därför de kommuner fram som är beredda att ta en ledande roll eller öka samverkan omgående. Det utesluter inte att de kommuner som i det här läget valt att avvakta eller avstå kan komma att bli en del av samverkan i framtiden. Det bör vara en viljeinriktning att så många kommuner som möjligt är en del av den ökade samverkan. Samtidigt måste de kommuner som har höga samverkansambitioner kunna komma igång omgående utan att hindras av de kommuner som för tillfället har en lägre ambitionsnivå.

8.1 Prioriterade samverkansområden att börja med omgående

8.1.1 Samverkansområde digitalisering

Följande kommuner är beredda att ta en ledande position och öka samverkan omgående:

- **Heby**
Kommunen är beredd att vara drivande i arbetet.
- **Knivsta**
Kommunen har höga ambitioner och är beredda att ta ledartröjan och driva digitalisering.
- **Tierp**
Kommunen vill gärna fortsätta att utveckla samverkan kring e-tjänster, men väljer att avvakta inom andra områden.
- **Östhammar**
Kommunen vill öka samverkan omgående och är beredda att ta ledartröjan framöver.

Enligt ekonomicheferna bedöms samverkan ge följande påverkan på ekonomi och sårbarhet:

- Om det skapas en gemensam organisation så kan det finnas en möjlighet till lägre kostnadsutveckling. Det gäller både på kort och lång sikt. Vinsterna uppstår i verksamheten när digitaliseringsinsatser genomförs.
- Sårbarheten blir mindre genom en mer robust organisation.

Konsultens kommentarer:

Heby och Knivsta är de kommuner som tydligast anmäler att de är beredda att driva gemensam utveckling inom digitalisering. Tierp och Östhammar vill öka samverkan omgående inom området. Håbo, Enköping och Älvkarleby är intresserade av att samverka men väljer att avvakta.

Samverkan inom digitaliseringsområdet kan diskuteras utifrån två perspektiv. Dels utifrån möjligheten att samverka genom avtal, dels utifrån att kunna samverka i en gemensam organisation för att bättre kunna nyttja kompetens och resurser. I båda fallen blir frågan om innehåll och gränsdragningar mot den övriga organisationen centrala.

Det finns redan i dag samverkan inom området, men om det ska vara möjligt att gå i den här riktningen kommer det att krävas mer, framförallt av kommunledningarna. Komplexa frågor som kommer att behöva hanteras är olika styrformer och maktstrukturer i de olika kommunerna och utmaningen i att förändra dessa och närma sig varandra, men fördelarna bedöms dock som stora. En ökad samverkan avseende digitalisering möjliggör att utvecklingsarbetet kan växlas upp till en lägre kostnad för den enskilda kommunen.

Samtidigt finns utmaningar i att närma sig varandra. Det blir väsentligt att fördjupa sig i styrprinciperna för en gemensam verksamhetsutveckling. Särskilt viktigt är att kunna arbeta fram och uttrycka vilken utveckling varje kommun vill se på några års sikt. Behoven som finns behöver identifieras och vara utgångspunkt för vilken samverkanslösning som kan

vara lämplig för respektive verksamhetsområde. Det innebär att frågor kring gemensam organisation, styrformer och arbetssätt behöver fördjupas.

Att Heby och Knivsta vill gå före i digitalisering kommer att kunna utgöra en bra träning i gemensam verksamhetsutveckling med digitala verktyg. En sådan resa kommer att förtydliga vad det innebär när någon eller några kommuner går före medan andra avvaktar.

8.1.2 Samverkansområde juridik

Följande kommuner är beredda att ta en ledande position och öka samverkan omgående:

- **Tierp**
Kommunen är beredd att vara drivande i arbetet. Ett förslag är att anslagsfinansiering kan stimulera till högre grad av nyttjande av funktionen.
- **Östhammar**
Kommunen är beredd att vara drivande i arbetet. De ser stora behov inom flera områden och bedömer även att behovet ökar. Kommunen bedömer att de inte klarar uppdraget med nuvarande organisering.
- **Heby**
Kommunen är beredd att vara drivande i arbetet. Det är prioriterat att få till stånd en gemensam organisation för att säkra god kompetens mot kärnverksamheten. GDPR och den visselblåsarfunktion som ska finnas from 2021/22 gör att det är en fördel med en organisation som har en friare koppling till den egna kommunen.

Enligt ekonomicheferna bedöms samverkan ge följande påverkan på ekonomi och sårbarhet:

- En ökad samverkan kan minska kostnaderna för konsulter i första skedet. Förebyggande arbete kan främjas genom ökad samverkan.
- En ökad samverkan möjliggör en minskad sårbarhet och en högre kompetensnivå med exempelvis specialistkompetens inom IFO och skola.

Konsultens kommentarer:

Inom det juridiska området är det tre kommuner som är beredda att driva en gemensam utveckling. Tierp, Östhammar och Heby. Håbo, Enköping, Älvkarleby och Knivsta är intresserade av att samverka men väljer att avvakta.

En ökad samverkan inom det juridiska området med erfarenhetsutbyte, gemensamma utbildningar, nätverkande och liknande skulle kunna stärka de befintliga funktionerna. I intervjuerna framkom det behov av juridisk specialistkompetens. Att gemensamt kunna dela på specialistkompetens är ytterligare ett sätt att stärka funktionerna.

Erfarenhetsmässigt så ser juristfunktionerna väldigt olika ut i olika kommuner. Det kan exempelvis handla om deras roll och funktion i organisationen i stort eller inom vilka uppdrag de har i sin expertis. Mindre kommuner tar vid behov oftast externt stöd inom respektive juridiskt område samt kommunalrättslig kompetens av varierande slag knutet till kansliet. Det juridiska stödet arbetar ofta processororienterat nära både verksamhetsföreträdare och politiker. Vid en eventuell gemensam organisering är det viktigt att säkerställa att detta kan ske även i framtiden.

Det kommer vara en utmaning att övergripande skapa lämplig samverkan för hela juridikområdet beroende på skillnader i arbetssätt, kultur och behov av egen juridisk kompetens. En ökad samverkan bör därför initialt ha fokus på ett begränsat område eller specifik kompetens och utifrån detta låta samverkan utvecklas vidare. Det kan exempelvis handla om socialrättsjuridik, skoljuridik eller upphandlingsjuridik.

8.1.3 Samverkansområde upphandling

Följande kommuner är beredda att ta en ledande position och öka samverkan omgående:

- **Heby**
Kommunen är beredd att vara drivande i arbetet.
- **Knivsta**
Kommunen är beredd att vara drivande i arbetet.
- **Tierp**
Kommunen vill öka samverkan men är inte beredda att ta ledartröjan i dagsläget. De betonar vikten av lokal förankring vid en ökad samverkan. Organisatoriskt ser kommunen på sikt gärna en gemensam förvaltning för upphandling, juridik, säkerhet och försäkringar.
- **Östhammar**
Kommunen vill öka samverkan inom avgränsade områden t ex spetsområden men är inte beredda att ta ledartröjan i dagsläget. Samarbetet inom Uppsam kan förstärkas. Viktigt med lokal kunskap och närvaro samt att inte gå för fort fram.

Enligt ekonomicheferna bedöms samverkan ge följande påverkan på ekonomi och sårbarhet:

- Om det skapas en gemensam upphandlingsorganisation så finns det möjliga effektivitetsvinster på längre sikt, som motsvarar 1 - 2 årsarbetare. På kort sikt bedöms det inte ge några effektiviseringar. Initialt kostar det att bygga en gemensam organisation. En ökad samverkan leder till förbättrad uppföljning, bättre kvalitet, stor potential att spara mycket pengar genom effektivare upphandlingar, möjlighet att tillhandahålla spetskompetens och förbättrad möjlighet att möta framtida utmaningar.
- En ökad samverkan innebär en minskad sårbarhet genom framförallt erfarenhetsutbyte och kompetensutveckling.

Konsultens kommentarer:

Heby och Knivsta är beredda att driva gemensam utveckling inom upphandling. Tierp och Östhammar är beredda att öka samverkan omgående. Håbo, Enköping och Älvkarleby är intresserade av att samverka men väljer att avvakta.

Även inom upphandlingsområdet handlar det om två perspektiv på ökad samverkan. Dels möjligheten att kunna göra gemensamma upphandlingar inom specifika områden, dels att kunna samverka i en gemensam organisation för att bättre kunna nyttja kompetens och resurser. Oavsett form för samverkan behöver innehåll och gränsdragningar mot den övriga organisationen klargöras.

Upphandling är för flera kommunala verksamhetsområden en kärnverksamhet utifrån hur man valt att organisera sig. Det kan t ex handla om olika förutsättningar:

- **Kommunalteknik**
Om den kommunaltekniska funktionen är helt konkurrensutsatt är upphandlingen bara en liten del i avtalsprocessen.
- **Välfärdsverksamhet**
Om välfärdsverksamheten är kraftigt konkurrensutsatt är upphandlingen bara en liten del i avtalsprocessen.
- **Entreprenadverksamhet**
Ofta är byggentreprenader en kärnverksamhet. Då bör en upphandlingsfunktion även omfatta detta.

Det innebär att syfte och målbild med en upphandlingsfunktion behöver finnas med i de framtida diskussionerna. Det kan komma att skilja sig åt markant och därmed avgöra samverkansmöjligheten.

I exemplen ovan så är upphandlingsmomentet ett moment att säkerställa kärnverksamhetens målsättning över lång tid. Upphandlingsinstrumentet kan till exempel användas för att skapa innovation eller marknadslösningar. Detta gör upphandling till ett samverkansområde som kräver klargörande om vad samverkan ska innehålla och hur upphandlingsinstrumentet ska användas. Om man verkligen ska nå ekonomiska och andra effekter så behöver utvecklingen ske nära och med stor lyhördhet mot kärnverksamheterna.

I den utredning om gemensam upphandling som gjorts av Tierp, Heby och Älvkarleby görs en genomgång av olika organisations- och driftsformer. Om samverkansavtal ska användas så bör formen vara inköpscentral för att inte strida mot upphandlingskravet. Det finns goda exempel på andra kommuner som lyckats med en långtgående samverkan i form av en inköpscentral. Några exempel som kan framhållas är Telge Inköp (Södertälje, Nykvarn, Katrineholm, Vingåker, Flen och Salem) samt Stockholms Inköpscentral (STIC) där 12 kommuner ingår.

I utredningen ovan är det framförallt tre viktiga framgångsfaktorer som är viktiga för att lyckas:

1. Kompetens hos medarbetarna
2. En stödjande organisation
3. Ett effektivt ledarskap

Förutom effektivisering av antalet årsarbetare som ekonomicheferna pekar på så finns det pengar att tjäna genom större volymer och därmed mer ekonomiskt fördelaktiga avtal, samnyttjande och förstärkning av kompetens.

8.1.4 Samverkansområde kontaktcenter

Följande kommuner är beredda att ta en ledande position och öka samverkan omgående:

- **Knivsta**
Kommunen är beredd att vara drivande i arbetet. De har höga ambitioner och hög kompetens inom området.
- **Tierp**
Även Tierp är beredd att vara drivande i arbetet.
- **Östhammar**
Kommunen ser gärna en ökad samverkan omgående. Det ger en ökad robusthet och att de med små medel kan hantera kriser av både större och mindre slag.
- **Älvkarleby**
Kommunen vill öka samverkan omgående.

Enligt ekonomicheferna bedöms samverkan ge följande påverkan på ekonomi och sårbarhet:

- Det finns goda förutsättningar för ökad samverkan eftersom frågeställningarna från invånarna är likartade. En effektivisering på 10 procent kan genomföras på kort sikt. En gemensam telefoniplattform är en förutsättning. Effektivisering, motsvarande 20 procent, kan uppnås om de digitala lösningarna utvecklas. Exempelvis chatbot, bygglovshantering och lättillgänglig information på hemsidan där en bra sökfunktion på webben är en förutsättning.
- En ökad samverkan innebär en minskad sårbarhet vid exempelvis semestrar och skapar förutsättningar för erfarenhetsutbyte. Det finns även möjligheter till en utvecklad samverkan med kommunernas kommunikatörer.

Konsultens kommentarer:

Inom samverkansområdet kontaktcenter är Knivsta och Tierp de kommuner som är beredda att driva gemensam utveckling. Östhammar och Älvkarleby vill öka samverkan omgående. Heby, Håbo och Enköping är intresserade av att samverka men väljer att avvakta.

Att samverka kring funktionen kontaktcenter kan minska sårbarheten och ge möjlighet att dela på specialistkompetens. Det kan gälla exempelvis konsumentvägledning och skuldrådgivning. Genom att utveckla det tekniska samarbetet med gemensamma plattformar som möjliggör att täcka upp för varandra kan även gemensamma expertfunktioner utvecklas efter hand.

För att kunna utveckla samverkan inom området behöver de interna processerna likställas i de aktuella kommunerna. För detta krävs en initial investering.

Samverkan i kontaktcenter är troligen det samverkansområde där effektivitetsvinster och minskad sårbarhet snabbast kan ge resultat.

8.1.5 Samverkansområde ekonomisk analys

Följande kommuner är beredda att ta en ledande position och öka samverkan omgående:

- **Enköping**
Kommunen är beredd att vara drivande i arbetet. De kan erbjuda stöd för ekonomiska analyser och för att utveckla metodstöd för jämförelsedata via tjänsteköp. En kommentar är att det krävs en kritisk massa för ekonomianalys.

- **Tierp**
Kommunen vill öka samverkan kring ekonomisk analys men är inte beredd att ta ledartröjan just nu.
- **Östhammar**
Kommunen vill öka samverkan kring ekonomisk analys men är inte beredd att ta ledartröjan just nu

Enligt ekonomicheferna bedöms samverkan ge följande påverkan på ekonomi och sårbarhet:

- Ingen effekt.

Konsultens kommentar:

Enköping är den kommun som kliver fram och är beredd att driva gemensam utveckling. Tierp och Östhammar vill öka samverkan omgående. Håbo och Knivsta är intresserade av att samverka men väljer att avvakta medan Heby och Älvkarleby väljer att avstå.

Det är intressant att hitta vägar framåt för bättre analysunderlag och kanske även synliggöra effektiviseringspotential. Det finns goda exempel från Västsverige på samarbeten kring ekonomisk analys, där frågan samordnas via KFI, Kommunforskning i Västsverige.

Formen som innebär att en kommun får ansvaret att analysera åt andra är spännande och är ett sätt att öka kunskapen om kommunernas olika förutsättningar. Det finns gränssnitt där man behöver säkra ett mottagande av analysen för att sätta analysen i adekvata sammanhang för att nå förändring. Det är kanske den delen i processen som är mest intressant att utveckla men också för att göra jämförelser mellan kommunerna. Vad är det som gör att förändringsviljan och förmågan är starkare i vissa kommuner och svagare i andra? Vilken roll spelar förankring och kommunikation av den ekonomiska analysen?

8.1.6 Samverkansområde skuldhantering

Följande kommuner är beredda att ta en ledande position och öka samverkan omgående:

- **Tierp**
Kommunen är beredd att öka samverkan omgående men anmäler också tveksamhet till om det finns ekonomisk vinning.

Enligt ekonomicheferna bedöms samverkan ge följande påverkan på ekonomi och sårbarhet:

- Ingen ekonomisk besparing, däremot en minskad sårbarhet. Investeringarna bedöms öka på sikt. Det finns möjlighet att öka samverkan kring finansiell leasing.

Konsultens kommentarer:

Tierp är beredd att öka samverkan medan Håbo och Knivsta är intresserade av att samverka men väljer att avvakta. Enköping, Heby, Älvkarleby och Östhammar väljer att avstå.

Många kommuner står inför stora investeringsbehov och därmed ofta också större låneskulder. Det finns då potential i att kunna samverka kring expertkompetens. Den här frågan bör ses som en del av hur samverkan inom ekonomiområdet kan utvecklas, se nedan. Utifrån valen ovan är inte samverkan inom skuldhantering ett prioriterat samverkansområde.

8.1.7 Samverkansområde lönecentrum

Följande kommuner är beredda att ta en ledande position och öka samverkan omgående:

- **Östhammar**
Kommunen är för en ökad samverkan omgående och är beredda att ta ledartröjan i frågan.
- **Tierp**
Kommunen är beredd att driva gemensam utveckling.
- **Knivsta**
Kommunen är för en ökad samverkan omgående men är inte beredd att ta ledarskap.
- **Älvkarleby**
Finns redan ett gemensamt lönecentrum. Om det blir effektivare att flera kommuner går med för att få ner priset per lönebesked så är det bara bra.

Enligt ekonomicheferna bedöms samverkan ge följande påverkan på ekonomi och sårbarhet:

- 10 procent i effektivitetsvinst är möjligt att uppnå. För att klara det krävs att rutiner får en likartad utformning, exempelvis gällande löneskulder och utläggshantering. Det blir initialt högre kostnader för eventuellt systembyte, men skapar förutsättningar för högre effektivitet.
- En ökad samverkan möjliggör en minskad sårbarhet, exempelvis genom gemensam semesterplanering.

Konsultens kommentarer:

Östhammar, Tierp och Knivsta är beredda att driva gemensam utveckling. Älvkarleby öppnar för ökad samverkan i den befintliga strukturen. Heby är intresserad av att samverka men väljer att avvakta medan Håbo och Enköping avstår.

Det finns redan idag samverkan kring löner. Enköping samverkar kring gemensam löneservice inom ramen för 4M tillsammans med Västerås, Strängnäs och Eskilstuna. Knivsta, Tierp och Älvkarleby samarbetar i en gemensam lönenämnd. Håbo samverkar med Trosa och Salem kring gemensam löneservice. Det faller sig naturligt att undersöka hur den befintliga samverkan kan växlas upp alternativt slås samman i en gemensam struktur.

När det gäller samverkan i ett gemensamt lönecentrum finns erfarenheter från andra kommuner att lära av. Systemfrågan behöver lösas, det underlättar om samverkande parter arbetar i samma system. Om samordning kring samma system sker i den takt som kommuner byter system så tar införandet längre tid samtidigt som processen förenklas. Byte av verksamhetssystem kräver mycket av organisationen och är ett mycket omfattande arbete.

Fördelarna med ökad samverkan i ett lönecentrum är både ekonomiska och kvalitativa genom större volymer, utvecklade processer och delad kompetens. Den fortsatta vägen framåt behöver innehålla en dialog kring den gemensamma målbilden men också ställningstagande i de olika kommunerna kring vad som är möjligt att standardisera gällande policy, riktlinjer, rutiner och arbetssätt.

En alternativ lösning är att planera för flera lönecentrum som en del i att knyta samman kommunerna. Det finns inga geografiska hinder för samverkan.

Jämförelser med processerna för löne- och ekonomiadministration bör också beaktas. Det finns likheter i såväl arbetssätt som i de kontakter som finns mellan olika servicefunktioner samt mellan servicefunktioner och chefer/medarbetare.

8.1.8 Samverkansområde HR

Följande kommuner är beredda att ta en ledande position och öka samverkan omgående:

- **Knivsta**
Kommunen är beredd att driva gemensam utveckling och öka samverkan omgående.
- **Heby**
Kommunen är beredd att driva gemensam utveckling och öka samverkan omgående.
- **Älvkarleby**
Kommunen är beredd att driva gemensam utveckling och öka samverkan omgående.
- **Östhammar**
Kommunen är intresserade av att öka samverkan inom chefsutbildningar och samverkan kring specialisttjänster. Analyser och strategisk kompetensförsörjning behöver vara lokalt nära och är inte intressant för samverkan.

Enligt ekonomicheferna bedöms samverkan ge följande påverkan på ekonomi och sårbarhet:

- Utökat samarbete, exempelvis i form av ledarskapsprogram, se Enköping-Heby eller strategisk kompetensförsörjning. Arbete med attraktiv arbetsgivare, samverkan i löneöversyn eller jämförelser bedöms kunna generera 10 procent i besparing på sikt.
- En ökad samverkan möjliggör en minskad sårbarhet.

Konsultens kommentarer:

Det är fyra kommuner som vill öka sin samverkan inom HR. Knivsta, Heby, Östhammar och Älvkarleby. Enköping och Tierp är intresserade av att samverka men väljer att avvakta och Håbo väljer att avstå.

HR består av strategiska områden likväl som mer operativa. Frågan kring samverkan bör prövas vidare på liknande sätt som ekonomiområdet nedan. De olika delområdena bör prövas vart och ett för att se i vilka delar det finns möjligheter till utökad samverkan.

Precis som Kommunutredningen pekade ut så är kompetensförsörjning en av de viktigaste frågorna att hantera för de allra flesta kommuner de närmaste åren. Hur ska rekryteringen till kärnverksamheterna lyckas? Hur kan vi attrahera specialistkompetens? Vad som kan göras *annorlunda* och kanske *inte alls* kommer att bli centrala frågor.

I det sammanhanget är också frågan kring samverkan relevant och en möjlig väg framåt. Gemensam processutveckling, användningen av ny teknik och samnyttjande av funktioner är ytterligare exempel som kan finnas med i de fortsatta diskussionerna.

Det finns goda exempel från andra kommuner där samverkan sker i olika grad. Allt från samnyttjande av specifika resurser till gemensam HR-avdelning inklusive gemensam HR-chef. Mariestad, Töreboda och Gullspång (MTG) har en etablerad samverkan i HR-området som leds av en gemensam HR-chef. Utgångspunkten är att kunna arbeta än mer strategiskt, kvalitetshöjande och med samordnade stödprocesser. Även Svenljunga och Tranemo har en gemensam HR-funktion.

8.1.9 Samverkansområde kommunikation

Följande kommuner är beredda att ta en ledande position och öka samverkan omgående:

- **Knivsta**
Kommunen är beredd att öka samverkan omgående.
- **Heby**
Kommunen är beredd att öka samverkan omgående, framförallt gällande grafisk produktion, webbplattform, sändning av Kommunfullmäktige och webbsupport. Respektive kommuns varumärkesarbete kan med fördel finnas lokalt.
- **Tierp**
Kommunen är beredd att öka samverkan omgående, men vill inte ta ledartröjan.
- **Östhammar**
Kommunen är beredd att öka samverkan omgående kring webbplattform, support, utveckling, grafisk produktion samt inom kris- och beredskapskommunikation. Kommunen har gjort ett förberedande arbete i samverkan med de andra kommunernas kommunikationsavdelningar där möjligheter och nyttor, hinder och utmaningar samt tankar om genomförande redovisas.
- **Älvkarleby**
Kommunen är beredd att öka samverkan omgående gällande utveckling av webbplattform och för medarbetare.

Enligt ekonomicheferna bedöms samverkan ge följande påverkan på ekonomi och sårbarhet:

- En besparing på 10 procent är möjlig men kräver att likartade rutiner tas fram. En gemensam webbplattform bör finnas. Det finns potential för gemensamma kommunikationsutbildningar, utveckling av e-förslag, administration av portal för medborgarförslag och nyttjandet av sociala medier gällande bevakning, bemötande och information
- Placering av tjänster behöver inte vara centraliserad

- En ökad samverkan möjliggör en minskad sårbarhet, exempelvis vid semesterplanering, men också gällande specialistfunktioner som webmaster.

Konsultens kommentarer:

Det finns stora behov av att öka samverkan inom kommunikation. Fem kommuner: Knivsta, Heby, Tierp, Östhammar och Älvkarleby vill öka samverkan. Håbo och Enköping är intresserade av att samverka men väljer att avvakta.

Betydelsen av att kommunicera och göra sin röst hörd i ett allt starkare medialt brus har med tiden kommit att bli en viktig kommunal fråga. Kraven från medborgare och väljare att kunna få ta del av information, kommunicera i enkla användarvänliga gränssnitt, få snabba besked och att kunna utföra e-tjänster blir allt högre. De krav som ställs tar ofta sin utgångspunkt i de digitala kontakter som företag erbjuder på marknaden. I takt med ökande digitalisering och digital mognad bland befolkningen kommer kraven på kommunernas förmåga att kommunicera i olika kanaler vara en självklarhet att svara upp emot.

Det här kommer att ställa krav på kommunikativ förmåga, rekrytering av kompetens och investering i teknik. Kommunikation är ett område där det finns nytta av ökad samverkan både på strategisk och operativ nivå. Vilken samverkan som respektive kommun behöver söka med andra får prövas för respektive delområde men det finns goda skäl att pröva nyttan av en gemensam kommunikationsresurs. En sådan gemensam resurs skulle kunna erbjuda den kompetens och de tjänster som till del handlas upp på konsultmarknaden. Men det finns också nytta av att skapa former för operativ samverkan utifrån erfarenhetsutbyte och minskad sårbarhet. En gemensam resurs kan vara en viktig pusselbit i att erbjuda förtroendevalda och förvaltningsledningar likalydande kommunikationsunderlag.

8.1.10 Samverkansområde ekonomi

Följande kommuner är beredda att ta en ledande position och öka samverkan omgående:

- **Heby**
Kommunen är beredd att ta en ledande position och öka samverkan omgående.
- **Tierp**
Kommunen vill öka samverkan omgående och eventuellt ta en ledande position.
- **Håbo**
Kommunen är beredd att öka samverkan omgående, men vill dock inte ta ledartröjan.

Enligt ekonomicheferna bedöms samverkan ge följande påverkan på ekonomi och sårbarhet:

- En gemensam redovisningsfunktion kräver ett gemensamt ekonomisystem. Initiala kostnader för utbyte av integrationer och uppbyggnad av ny ekonomimodell gällande kontoplan och principer. På lång sikt ger det ekonomiska fördelar men kräver en långsiktig plan för ett införande. Högre andel e-fakturor kan medföra ökad kostnadseffektivitet.
- En ökad samverkan möjliggör en minskad sårbarhet genom en tydligare struktur för nätverkande gällande exploateringsredovisning, pensioner och redovisningschefer

men också genom att dela på exempelvis redovisningskompetens eller erfarenhetsutbyte. Högre kompetensnivå kan uppnås i en större organisation.

Konsultens kommentarer:

Heby är beredd att ta ledartröjan och öka samverkan omgående. Tierp är eventuellt beredda att vara drivande medan Håbo är beredda att öka samverkan inom ekonomiområdet omgående. Knivsta, Östhammar och Enköping är intresserade av att samverka men väljer att avvakta medan Älvkarleby väljer att avstå.

Samverkansområdet ekonomi är brett och spänner över många fält. Ekonomisk analys har särskilt berörts i de initiala diskussionerna. I det fortsatta arbetet bör även andra delar prövas för möjlig samverkan. Likt löneadministration finns ekonomiadministration som sannolikt kan samordnas och därmed vara föremål för kvalitetshöjning, minskad sårbarhet och effektivisering. Även andra delar som redovisningsexpertis, controllerfunktioner, budgetarbete bör prövas vidare. Det finns skäl att pröva om kommunerna kan vara varandras analysfunktion, budgetavdelningar, controllerfunktioner, redovisningsavdelningar och internbank/finansfunktion. Här finns exempel på mellankommunal samverkan som i dess mest omfattande form innebär att kommunerna har gemensamma ekonomifunktioner inklusive gemensam ekonomichef. Även här kan man titta på den samverkan som finns i nordöstra Skaraborg mellan Mariestad, Töreboda och Gullspång. Där kommer de att bilda en gemensam ekonomifunktion 2021.

8.2 Samverkansområden som kräver ytterligare beredning

Det har också arbetats fram ett stort antal samverkansområden som kräver ytterligare beredning enligt den så kallade bruttolistan.

Nedan redovisas de områden där det finns en vilja till samverkan och som behöver beredas vidare:

Områden

- Bostadsanpassning
- Handläggning av serveringstillstånd
- Säkerhet och beredskap – vid nya uppdrag
- Dataskyddsombud, organisering av GDPR
- Delad teknisk kompetens inom e-tjänsteplattformen
- Samarbetsgrupper och nätverk för olika professioner, exempelvis nämndsekreterare och registratorer
- Pool av professionella projektledare och verksamhetsutvecklare
- Måltidsverksamhet, gällande upphandlingar, utbildningar, beredskap/sårbarhet och omvärldsbevakning
- Kommunikation gällande gemensam webbplattform
- Gemensamt anhörigstöd och gemensam anhörigkonsulent för flera kommuner
- Antikvarisk kompetens
- Systemansvar gällande samverkan kring digitala system
- Vuxenutbildning, inledningsvis gällande upphandling
- Gemensamma specialistkompetenser
- Familjerådgivning och Familjerätt, utredningar av adoptioner, all familjerättslig handläggning

- Färdtjänsthandläggning, gällande sammanläggning av myndighetsutövning kring färdtjänstbeslut
- Dödsbohandläggning
- Samverkan kring utbildning/fortbildning/e-utbildningar
- Socialrättsjurist, expert
- LVM-handläggning, högre kvalitet
- Våld i nära relation
- Webbsupport och webbutvecklingstjänster, samt webmasterroll
- Grafisk produktion, gällande framtagning av mallar i olika mjukvara och produktion av färdiga produkter
- Rekryteringsadministration

För att synliggöra drivkrafterna att få till stånd samverkan redovisas de kommuner nedan som är beredda att ta en ledande position inom några angivna områden:

Knivsta – driva gemensam utveckling

- Säkerhet och beredskap – vid nya uppdrag
- Dataskyddsombud (delad tjänst/tjänster)
- Delad teknisk kompetens inom e-tjänsteplattformen
- Pool av professionella projektledare och verksamhetsutvecklare
- Måltidsverksamheten (upphandlingar, utbildningar, beredskap/sårbarhet, omvärldsbevakning)
- Kommunikation (gemensam webbplattform)
- Samordning för etablering av nya anläggningar (beroende på vilka anläggningar som är aktuella)
- Systemansvar (samverkan kring digitala system, ex Stratsys)
- Vuxenutbildning (kan inledningsvis handla om upphandling)
- Delande av unika specialisttjänster (försäkringsfrågor)
- Samverkan kring statsbidrag (socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård)
- Samverkan kring verksamhetsuppföljningar
- Socialrättsjurist
- Gemensam MAR (t ex en för tre kommuner)
- Utökad samverkan MAS

Östhammar – driva gemensam utveckling

- Handläggning av serveringstillstånd
- Antikvarisk kompetens
- Familjerätt, utredningar av adoptioner, all familjerättslig handläggning
- Dödsbohandläggning
- LVM-handläggning, högre kvalitet

Älvkarleby – driva gemensam utveckling

- Bostadsanpassning
- Pool av professionella projektledare och verksamhetsutvecklare
- Eventuellt inom specialistkompetenser, exempelvis antikvarie

Tierp – driva gemensam utveckling

- Socialrättsjurist

Konsultens kommentarer:

Det finns ett stort intresse att gå vidare och utöka samverkan även utöver de prioriterade områdena. Det är Knivsta, Östhammar, Älvkarleby och Tierp som kliver fram och är beredda att ta ledarskap inom angivna områden ovan. Flera av de andra kommunerna visar också intresse för samverkan men är inte beredda att vara drivande.

Det finns några områden där det både finns intresse att driva gemensam utveckling och intresse för ökad samverkan. De områden som framförallt märker ut sig är:

- Socialrättsjurist
- Måltidsverksamhet
- Antikvarisk kompetens
- Pool av professionella projektledare och verksamhetsutvecklare
- Systemansvar
- MAS och MAR

8.3 Sammanfattning samverkansområden

Det är sju verksamhetsområden som uppvisar starkast drivkraft att samverka kring. De kan rangordnas utifrån drivkraft enligt nedan:

1. Kommunikation

Det finns stora behov av att öka samverkan inom kommunikation. Knivsta, Heby, Tierp, Östhammar och Älvkarleby vill öka samverkan omgående.

2. HR

Det är fyra kommuner som vill öka sin samverkan inom HR: Knivsta, Heby, Östhammar och Älvkarleby.

3. Juridik

Inom det juridiska området är det tre kommuner som är beredda att ta ledarskapet: Tierp, Östhammar och Heby.

4. Digitalisering

Heby och Knivsta är de kommuner som tydligast anmäler att de är beredda att ta ledarskapet inom digitalisering. Tierp och Östhammar vill öka samverkan omgående inom området.

5. Upphandling

Heby och Knivsta är beredda att ta ledarskapet inom upphandling. Tierp och Östhammar är beredda att öka samverkan omgående. Region Uppsala är öppna för att ta huvudmannaskap inom upphandling.

6. Kontaktcenter

Inom samverkansområdet kontaktcenter är Knivsta och Tierp de kommuner som är beredda att ta ledarskapet. Östhammar och Älvkarleby vill öka samverkan omgående.

7. Lönecentrum

Östhammar, Tierp och Knivsta är beredda att ta ledarskapet och Älvkarleby är beredda att öka samverkan omgående kring lönecentrum.

9 Genomförande

Det initiativ som kommunerna i C tillsammans gemensamt tagit för att undersöka förutsättningarna för ökad samverkan svarar väl mot den problembild som Kommunutredningen målade upp i sitt slutbetänkande. De främsta utmaningarna är ekonomiska och kompetensmässiga:

- *”Förmågan att med egna skatteintäkter finansiera sina nettokostnader minskar i alla kommunkategorier utom storstadskommunerna. Det innebär ett allt större beroende av skatteutjämning och generella statsbidrag.*
- *Kompetensförsörjningsfrågan är den mest svårlösta frågan på grund av arbetskraftsbrist i så gott som all offentlig verksamhet. Stora delar av landet kan få en total brist på arbetskraft.”*

Kommunutredningen bedömer att samverkan kan ge bättre förutsättningar för kommunerna att leverera service och välfärdstjänster, men det gäller att vara vaksam på några utmaningar:

- förändrade politiska och ekonomiska förutsättningar
- personberoendet i den politiska ledningen eller av nyckelpersoner

Utredningen gör bedömningen att strategisk samverkan kan skapa större kontinuitet och bättre förutsättningar för tillit mellan samverkande kommuner:

- samverkan i fasta kommunkonstellationer
- baseras på en samlad kommunövergripande analys och bedömning av samverkansbehov i nuläget och i framtiden
- bedrivs med ett större djup vilket innebär gemensamt utförande av service och välfärdstjänster samt gemensamma investeringar

Utifrån Kommunutredningens slutsatser kan några viktiga områden identifieras för att kommunerna i C tillsammans ska kunna genomföra sina ambitioner med att öka sin samverkan.

9.1 Politiskt ledarskap

Det kommer att krävas ett tydligt politiskt ledarskap för att kunna ta de steg i den ökade samverkan som gör att de efterfrågade ekonomiska effekthemtagningarna och den minskade sårbarheten kan realiseras. Det har inte saknats samverkan mellan kommunerna tidigare. Det har samverkats under lång tid inom ett flertal områden men den politiska bilden är att nödvändiga resultat har uteblivit. Det är bristande leverans som ligger till grund för den politiska beställningen av denna utredning.

När nu samverkan går in i en genomförandefas så behöver det politiska ledarskapet breddas. Politiska majoriteter behöver formas så att långsiktigt stabila former för ett genomförande kan säkerställas i respektive kommun. KSO-gruppen behöver vidgas så att också oppositionsråd inkluderas. Förslagsvis så formerar sig KSO och oppositionsråd i **en gemensam politisk styrgrupp** för samverkan i C tillsammans. Uppdraget för gruppen blir att sätta upp tydliga mål för den ökade samverkan och att följa upp att resultat uppnås. När

den politiska beställningen blir tydlig och uttalad då blir det lättare för ledningarna i förvaltningsorganisationerna att agera.

I respektive kommun blir den politiska utmaningen att pedagogiskt förklara fördelarna med en ökad samverkan. Det behöver beskrivas att det är ett politiskt ansvarstagande som går partigränserna då egna verksamheter läggs ut på andra kommuner samtidigt som rådighet och närhet till medborgarna bibehålls. För att lyckas med detta krävs en nära och god dialog med förvaltningsorganisationen. Eftersom alla kommunerna delar samma utmaning är det en styrka om ett samtal om motiv och nyttor kan föras både över partigränser och över kommungränser. Det blir ett sätt att bygga **en gemensam politisk infrastruktur** som kan hantera skillnader i partipolitik och de olika kommunernas särarter så att fokus blir på hur offentligt finansierad välfärd kan levereras till medborgarna kostnadseffektivt och med hög kvalitet.

9.2 Ledarskap i förvaltningsorganisationerna

Ska de ökade samverkansambitionerna kunna gå från ord till handling så behöver de som arbetar i förvaltningsorganisationerna få vägledning i vad det kommer att innebära i deras olika funktioner. Det kommer att ställas stora krav på alla chefsnivåer att styra och leda i ett organisatoriskt system med flera olika kommuner, där kommunkonstellationerna varierar beroende på samverkansområde. Den kunskapen är god på sina håll men fler behöver träna sig i att samspele i ett nytt och större system. Vissa bär på dåliga erfarenheter medan andra har med sig erfarenheter av nya och fler arbetskamrater, högre kvalitet och annan kompletterande kompetens. Alla dessa erfarenheter behöver tas tillvara.

Samtidigt som det finns krav från politikerna att leverera resultat snabbt behöver förändringarna ske i steg och utifrån tydliga målbilder för att inte skapa oro i förvaltningsorganisationerna. Ska förändringsarbetet bli framgångsrikt behöver all den kompetens och det engagemang som finns hos de anställda tas tillvara. I detta arbete har kommunernas ledningsgrupper en särskilt viktig roll i att visa ledarskap och agera som förebilder i förändringsarbetet. Förmågan att samverka över administrativa gränser, speciellt kommungräns behöver tränas och uppmuntras.

För att skatta statusen i den egna kommunledningsgruppen kan några frågeställningar användas:

- Hur ser ledningsgruppens förmåga ut att arbeta över kommungränser?
- Vad bär gruppen på för erfarenheter?
- När har det gått bra/varit lätt?
Vad har jag/vi gjort/inte gjort då? Vad har andra gjort/inte gjort?
- När har det gått dåligt/varit svårt?
Vad har jag/vi gjort/inte gjort då? Vad har andra gjort/inte gjort?
- Vilken målbild ska ledningsgruppen arbeta utifrån? Vilken ambitionsnivå har vår politik angivit? Är den känd? Är den tydlig?
- Hur ser de stegförflyttningar ut som behöver tas på kort sikt och på lite längre sikt?
Hur kan vi rusta oss så att vi blir en bra medspelare till våra kollegor i C tillsammans?
- Vad ställer det för krav på ledningsgruppens förmåga att leda och styra i ett annat organisatoriskt sammanhang?

På C tillsammansnivå är kommundirektörgruppen det forum som behöver arbeta nära den politiska styrgruppen. Deras främst uppgift blir att säkerställa framdriften i arbetet på en övergripande nivå. Förvaltningscheferna får bära verksamhetsansvaret för samverkan och agera i sina chefsnätverk på C tillsammansnivå. Då får den "politiska infrastrukturen" en motsvarighet i en "**verksamhetsinfrastruktur**" som bygger på oväld, konstruktivitet och pragmatism, driven av ekonomisk effektivitet, minskad sårbarhet och kvalitet i syfte att skapa nytta för medborgarna.

9.3 Organisering

I intervjuerna framkommer att avtalsamverkan är den organisationsform som flest föredrar. Den passar bra i ett inledande skede med liten administrativ överbyggnad och tydlighet kring leverans, ersättningar och tidsomfattning. Formen passar också bra för samverkan av stödverksamheter. Precis som det är en fördel att det är lätt att gå både in i och ur avtalsamverkan så kan det också vara en nackdel. Formen med avtalsamverkan kan innebära bristande kontinuitet och långsiktighet vilket kan skapa en lägre tillit och ansvarstagande för samverkan. För mer långsiktiga och organisatoriskt stabila former är det bättre att välja gemensam nämnd, kommunalförbund eller kommunalt bolag. Valet av form får styras av verksamheten.

För att peka ut den politiska viljeinriktningen får den politiska styrgruppen en särskilt viktig roll. De behöver lägga en plan för sitt arbete. En långsiktig planering behöver tas fram där den politiska målbilden anges för till exempel 2022 och 2025. Den långsiktiga målbilden behöver brytas ner i årsvisa planer som skuggar kommunernas planering där mål- och avstämningpunkter läggs in.

För de samverkansområden där det finns kommuner som är beredda att ta ledartröjan kan samverkan påbörjas omgående. En kortsiktig målbild behöver formuleras av vad som ska levereras redan under 2021.

Kommundirektörgruppen har i uppdrag att hålla samman arbetet med att öka samverkan på en övergripande nivå och säkerställa framdriften. Det kommer troligen att innebära att den mötesstruktur och agenda som gruppen arbetar efter idag behöver ses över.

Vidare behöver de verksamhetsansvariga förvaltningscheferna som får i uppdrag att öka samverkan formera strukturer och arbetssätt som gör att de kan styra och leda arbetet över kommungräns.

De kommundirektörer och förvaltningschefer som anmält att de är beredda att vara drivande i samverkansarbetet behöver tillsammans med de kommuner som vill öka samverkan skapa projektorganisationer som ges tydliga uppdrag, med projektledning och resurssättning. De personer som utses till projektledare får en nyckelroll och bör väljas med omsorg. Vidare kan nyttan av extern kompetens övervägas. Både vad gäller den övergripande samverkansstrukturen och för de enskilda samverkansområdena. Det finns fördelar med det utifrån legitimitet, inget företrädskap, inga verksamhetsmässiga kopplingar, förmåga att få framdrift och fullt fokus på att leda mot uppsatta mål.

Ovanstående förslag utgår från hur de sju kommunerna i C tillsammans bör organisera sig för att få utväxling på samverkansambitionerna. De befintliga samverkansstrukturer som kommunerna idag har med Region Uppsala och Länsstyrelsen i en mängd frågor behöver bli en del av den ”**infrastruktur**” som nu formas. Den höjda ambitionsnivån som C tillsammanskommunerna ger uttryck för behöver sätta avtryck på befintliga arbetsformer och befintlig samverkanskultur.

9.4 Arbetssätt

För att stimulera och underlätta för chefer och medarbetare att bidra till en ökad samverkan kan sex vägledande principer formuleras:

- 1. Konstruktivt och lösningsinriktat**
Börja med att teckna vilka möjligheter som en ökad samverkan kan ge och vilka förslag på lösningar som finns. Först därefter kan problem och hinder beskrivas.
- 2. Undersökande och utforskande**
Fånga de politiska målbilder som formulerats för 2021, 2022 och 2025 och undersök och utforska hur verksamheterna ska bedrivas då.
- 3. Stegförflyttningar**
Den ökade samverkan som nu ska inledas har prövats och arbetats fram i en process under hösten 2020, om än under en självpåtagen tidspress men det är ett underlag att agera utifrån. Det kan behövas kompletterande underlag men det är nu dags för handling. För att ge aktörerna i samverkanssystemet möjlighet att göra förändringar och skapa ett lärande behöver utvärderingar ske under hand. Då kan korrigeringar ske löpande och arbetet kan finna nya arbetsformer, men mot samma mål.
- 4. Tillåtande**
Att samverka i ny terräng och agera över administrativa gränser kommer att leda till kulturkrockar, slitningar och konflikter. Det är helt naturligt när rådande arbete i befintliga strukturer ska omprövas. Därför får inte de fel som kommer att göras uppfattas som misslyckanden utan istället ses som ett lärande. Här spelar ledarskapet i kommunerna en viktig roll.
- 5. Transparent**
För att hantera den oro som kan komma att uppstå i förvaltningarna eller bland medborgarna bör allt det som rör den ökade samverkan präglas av öppenhet vad gäller politisk målbild, genomförandeorganisation och -process.
- 6. Kommunikativt**
Den ökade samverkan behöver få stöd av kommunikationsresurser. Kommunikatörerna får en viktig roll i att ta fram både gemensamma och kommunspecifika underlag till de förtroendevalda och förvaltningsledningarna. Kommunikationsplaner behöver tas fram för både extern och intern kommunikation. För att stärka sammanhållningen mellan de sju kommunerna i C tillsammans är det särskilt viktigt att den politiska styrgruppen och kommundirektörsgruppen ges möjlighet till gemensam kommunikation.

9.5 Workshop – från rapport till genomförande

Efter att rapporten behandlats i respektive kommun är det lämpligt att samlas för en gemensam workshop mellan den politiska styrgruppen och kommundirektörsgruppen. Det finns några olika syften med mötet. Det första och primära syftet är att det ger respektive kommun möjlighet att inför gruppen som helhet klargöra vad man vill få ut av samverkan och vad man vill bidra med, i enlighet med vad som anges i rapporten. Men det ger också möjlighet till en fördjupning av de ställningstaganden som gjorts och möjlighet att beskriva framtida intentioner för samverkan. Ett annat syfte är att skapa förutsättningar för att snabbt gå från ord till handling så att de kommuner som vill påbörja samverkan omgående kan göra det. Det tredje syftet är att workshopen blir en pusselbit i den infrastruktur som byggs mellan de sju C tillsammanskommunerna.