

Gävleborgs kommuner och Älvkarleby kommun i samverkan

Ett utredningsuppdrag från Gästrikerådet och Hälsingerådet gällande
möjligheter till en framtida formaliserad samverkansplattform

Margareta Högberg
&
Moa Strömkvist

Gävleborgs kommuner och Älvkarleby kommun i samverkan

Inledning

Under 2016 och 2017 har Gästrikerådet och Hälsingerådet träffats vid fem tillfällen för att diskutera mellankommunal samverkan. Bakgrunden till de två första mötena var Indelningskommitténs förslag om nya storregioner. Enligt förslaget skulle Gävleborgs län och landsting tillsammans med ytterligare fem län och landsting, däribland Uppsala, ingå i den nya stora Svealandsregionen bestående av 64 primärkommuner. Förslaget om storregioner drogs dock tillbaka under hösten 2016 men dialogen mellan de båda råden har fortsatt och resulterat i ett uppdrag om att utreda möjligheterna till en mer formaliserad samverkan.

Bakgrund

Under åren har kommunerna samverkat med varandra, dels landskapsvis men även på länsnivå i olika konstellationer. Nedan följer en kort beskrivning av Kommunförbundet Gävleborg 1990-2008 då förbundet avvecklades i och med att Regionförbundet Gävleborg bildades med samtliga kommuner och landstinget Gävleborg som medlemmar. Från den 1 januari 2015 är det gemensamma regionförbundet avvecklat i och med att Landstinget Gävleborg blev Region Gävleborg. Därefter följer en kort beskrivning av Gästrikerådet respektive Hälsingerådet.

Tidigare och nuvarande primärkommunala samverkansformer

Kommunförbundet Gävleborg

Kommunförbundet Gävleborg startade som en länsavdelning av Svenska Kommunförbundet 1963 och var då Sveriges minsta länsavdelning. Kommunförbundet Gävleborg blev en egen juridisk person 1990, organisationsformen var ideell förening. Verksamheten breddades fortlöpande och bestod från början av 1,5 tjänster. Förbundet arbetade länge med att tjänstemän i medlemskommunerna fick uppdrag att fungera som sakkunniga inom de olika verksamhetsområden som förbundet arbetade med. Verksamheten upphörde i samband med att Regionförbundet Gävleborg bildades 2008 med Landstinget Gävleborg och de tio kommunerna som medlemmar. Regionförbundet i sin tur avvecklades då Landstinget Gävleborg blev Region Gävleborg den 1 januari 2015.

Gästrikerådet

Gästrikerådet är en frivillig samarbetsorganisation för kommunerna Gävle, Sandviken, Hofors och Ockelbo i Gästrikland samt Älvkarleby kommun i Uppland. Rådet utgår från att de är en gemensam FA region (funktionell arbetsmarknadsregion) vilket är en av grunderna i dess samverkan. Rådet har enligt stadgarna, till ändamål att medverka till att stärka regionens position samt att främja samarbete mellan kommunerna och utvecklingen i regionen. Det är ett organ för diskussion och beslut om rekommendation till respektive kommun om handläggning av gemensamma strategiska frågor för Gästrikeregionen. Det innebär att Gästrikerådet inte är ett beslutande organ utan ett forum för att skapa samsyn inför kommunala beslut. Rådsmötet och/eller dess enskilda ledamöter ska ta initiativ till och lyfta fram angelägna samarbetsfrågor samt tillse att överenskommet samarbete genomförs och

utvärderas så att önskvärt resultat nås. Varje kommun representeras i rådet av två ledamöter och lika många ersättare, en ledamot ska vara kommunstyrelsens ordförande. Ledamöterna väljs av fullmäktige så att rådet får en bred partirepresentation.

Alltsedan 1971/72 har de fyra Gästrikekommunerna och Älvkarleby kommit överens i en rad samarbetsprojekt av vilka några formaliserats i särskilda organisationer. År 2008 ändrades Gästrikerådets utformning med anledning av bland annat bildandet av det nya regionförbundet Region Gävleborg. Förändringen gällde Gästrikerådets sammansättning och arbetsformer.

Hälsingerådet

Hälsingerådet är en frivillig samarbetsorganisation i form av en ideell förening där Hälsinglands sex kommuner är medlemmar.

Rådet som formellt bildades 1996 har som ändamål att främja utvecklingen av Hälsingland genom att arbeta med gemensamma strategiska frågor och därigenom främja utvecklingen i landskapet.

Rådet diskuterar och beslutar om rekommendationer till respektive kommun om handläggning av gemensamma strategiska frågor. Medlemmarna utser vardera två ledamöter och lika många personliga ersättare. Dessa väljs av kommunfullmäktige, varav en ledamot ska vara kommunstyrelsens ordförande. Kommuncheferna samt rådets samordnare är adjungerade vid rådets möten.

Jämförelse Gästrikerådet och Hälsingerådet

Vid en jämförelse av stadgarna för de båda råden syns stora likheter. Båda råden beskriver i sina ändamålsparagrafer att de är frivilliga samarbetsorganisationer och att de har som ändamål att främja utveckling. Det skiljer sig dock i skrivningarna genom att Hälsingerådet ska främja utvecklingen av Hälsingland, medan det av Gästrikerådets ändamålsparagraf framgår att man ska stärka regionens position och främja samarbete mellan kommunerna och utvecklingen i regionen.

Båda råden representeras av två ledamöter per kommun varav en ska vara kommunstyrelsens ordförande, med en personlig ersättare för respektive ledamot.

Båda råden har i sina stadgar i stort sett likalydande formuleringar gällande uppgifter och befogenheter. De båda råden beslutar inte för sina medlemmars räkning utan rådsbeslut innebär att man lämnar rekommendationer till respektive kommun att besluta enligt rådets förslag.

Uppdraget

Gästrikerådet och Hälsingerådet gav vid sin gemensamma workshop den 22 september samordnaren för Hälsingerådet och sekreteraren för Gästrikerådet i uppdrag att genomföra en fördjupad utredning gällande uppdrag, innehåll och form, inklusive ekonomiska konsekvenser för en framtida samverkansplattform, med fokus på kommunförbund/kommunförening respektive kommunalförbund.

Uppdraget ska redovisas vid kommande möte den 9 februari 2018.

Uppdrag och syfte för en framtida samverkansplattform

Vid den genomförda workshopen framkom följande gällande det framtida uppdraget:

Samverkansplattformen ska utgöra ett forum för mellankommunal samverkan i relation till andra aktörer. Ett forum som ger reella möjligheter för kommunerna att utveckla samsyn för att därigenom uppträda mindre spretigt gentemot region och stat.

Att skapa en gemensam plattform syftar till att:

- kommunerna blir en tydlig, samfällad part i samverkan med regionen och staten,
- kommunerna får möjlighet till gemensam beredning inför utarbetande av exempelvis remissvar,
- kommunerna ges möjligheter att bereda och initiera strategiska frågor, exempelvis integration, kompetensförsörjning, hemsjukvård, infrastruktur mm,
- kommunerna ges möjligheter till erfarenhetsutbyte sinsemellan samt att genom sin gemensamma plattform inhämta samlad information och kunskap kring vad sker på nationell nivå med betydelse för kommunerna,
- kommunerna ges ökade möjligheter att utveckla operativ driftssamverkan.

Innehåll

För att klara uppdraget och uppfylla syftet bör innehållet i verksamheten handla om:

- Gemensamma möten för att bereda och initiera frågor till stat och Region Gävleborg
- Kunskapsinhämtande från nationell nivå via kommunernas utsedda sakkunniga eller via föreningens ansvarige tjänsteman.
- Initiera nya områden för operativ driftsamverkan där det finns bärande motiv för att samverka inom hela regionen.

Organisationsform

Vid workshopen angavs att de organisationsformer som ska beskrivas i utredningen är dels kommunalförbund, dels kommunförbund i form av en ideell förening.

Nedan följer en beskrivning av de legala förutsättningarna för de båda organisationsformerna:

Kommunalförbund

Kommunal samverkan regleras i kommunallagen (2017:725) 9 kap där en form av samverkan är kommunalförbund. Ett kommunalförbund bildas när förbundsmedlemmarna antagit en förbundsordning som anger vilka angelägenheter medlemskommunerna överlåter till förbundet att ansvara för å medlemmarnas räkning. Av förbundsordningen ska framgå om kommunalförbundets beslutande församling ska vara en förbundsdirektion eller ett förbundsfullmäktige. Varje förbundsmedlem ska vara representerad med minst en ledamot och en ersättare. Varje förbundsmedlems fullmäktige ska välja ledamöter och ersättare till förbundsfullmäktige eller förbundsdirektion. Den beslutande församlingen ska tillsätta en förbundsstyrelse. Om förbundet är organiserat med förbundsdirektion ska direktionen också vara förbundsstyrelse. Förbundsmedlemmarna är skyldiga att skjuta till medel för att täcka eventuella ekonomiska brister.

Exempel på kommunalförbund är Inköp Gävleborg, Hälsinglands Utbildningsförbund och kommunalförbundet Södra Hälsingland, KFSH.

Kommunförbund/kommunförening i form av en ideell förening

Av kommunallagen (2017:725) 10 kap 6§ framgår att en kommun tillsammans med någon annan kan bilda en förening för en kommunal angelägenhet. Det som anges i samma kapitel 3§ gällande bolagsordning för kommunala bolag ska istället här avse stadgarna i föreningen. Föreningens ändamål ska anges i stadgarna och föreningen är öppen för alla som delar föreningens intresse. Medlemmarnas ekonomiska ansvar är begränsat till medlemsavgiften. Den slutliga beslutsrätten finns hos varje medlem.

Exempel på kommunförbund/kommunförening är det tidigare kommunförbundet Gävleborg och Hälsingerådet

Jämförelse mellan de båda organisationsformerna i förhållande till uttalat uppdrag

Att bilda ett kommunalförbund innebär i praktiken att kommunerna bildar en ny gemensam kommun som för medlemmarnas räkning ansvarar för olika angelägenheter, den blir därmed beslutande för medlemmarnas räkning utifrån antagen förbundsordning. Varje medlem avhänder sig alltså den direkta rådigheten.

Ett kommunförbund/kommunförening övertar ingen beslutanderätt eller rådighet från medlemmarna utan den ligger kvar i respektive kommun. Förbundet/föreningen kan däremot rekommendera kommunerna att fatta ett visst beslut.

Utifrån vad som angavs som den framtida samverkansplattformens uppdrag är bedömningen att kommunalförbund inte är en aktuell organisationsform. Däremot skulle ett gemensamt kommunförbund/kommunförening kunna fungera som en gemensam plattform för kommunerna i Gävleborg, då ett förbund/förening är mer lämpad för fria arbetsformer under en ordnad organisatorisk form.

Älvkarlebys roll

Älvkarleby kommun ligger i Uppsala län och är formellt en del av Region Uppsala. Kommunen är dock medlem i Gästrikerådet utifrån att Gästriklands kommuner och Älvkarleby bildar en gemensam FA-region (Funktionell arbetsmarknads region). Utifrån vad som framkom under den gemensamma workshopen den 22 september skulle de rent primärkommunala samverkansfrågorna liksom kunskapsinhämtande gällande aktualiteter från nationell nivå kunna vara av intresse för kommunen.

En idéskiss om en gemensam förening

”Gävleborgs kommuner och Älvkarleby kommun i samverkan”

Medlemskap och stadgar

Intresserade kommuner i Gävleborgs län och Älvkarleby kommun bildar en gemensam kommunförening/kommunförbund. Stadgarna som utarbetas ska innehålla sedvanliga paragrafer.

Respektive kommun tar ställning till medlemskap eller ej.

Organisation

Den gemensamma föreningen skulle kunna hämta idéer från det tidigare kommunförbundet Gävleborg genom att i form av en ideell förening skapa en liten organisation vilken finansieras via en medlemsavgift. Uppgiften för organisationen skulle vara att samordna verksamheten utifrån fastställt ändamål och syfte. Den gemensamma föreningen skulle kunna arbeta med att till olika aktuella sakområden utse tjänstemän från medlemskommunerna, som inom ramen för sitt ordinarie arbete, för medlemmarnas räkning, följer utvecklingen på nationell nivå inom det område man under en tid är satt att bevaka. Bedömningen är att uppdraget som sakkunnig bör rotera mellan befattningshavare i medlemskommunerna. Syftet med detta är att tydliggöra att det är kommunernas plattform, och därigenom undvika att den nya gemensamma plattformen sväller. Blir uppdragen permanenta är bedömningen att det finns en risk för krav om heltidsuppdrag och därmed anställning i föreningen, vilket innebär att förankringen i den operativa verksamheten i kommunerna förloras.

Ekonomiska konsekvenser

Vår bedömning är att utifrån det syfte för den framtida samverkansplattformen som framkom vid workshopen den 22 september, så är inte kommunalförbund en organisationsform som svarar mot de behov som beskrevs. Således lämnas ingen beskrivning av ekonomiska konsekvenser gällande kommunalförbund.

Däremot skulle en kommunförening/kommunförbund kunna svara mot det uppdrag som identifierats.

Ekonomiska konsekvenser av att bilda en kommunförening/kommunförbund – Ett exempel

Lönekostnad inklusive PO och kostnader för kontorslokal, dataarbetsplats, telefon, möteskostnader och resekostnader mm för en tjänsteman anställd av föreningen. Därutöver behövs medel för ekonomi och viss administration via exempelvis tjänsteköp från någon av medlemskommunerna.

Enligt den preliminära kalkyl som bifogas uppskattas totalkostnaden om ca 1,9 mkr per år som sedan fördelas på de ingående medlemmarna i form av en medlemsavgift, vilken fördelas på medlemmarna utifrån folkmängd. De siffror som visas i kalkylen bygger på nuvarande kostnader för motsvarande ingående delar i Söderhamns kommun.

Förslag om att bilda en gemensam förening – en process i fem steg

Steg 1

De tio kommunerna i Gävleborg samt Älvkarleby erbjuds att underteckna en avsiktsförklaring om att ingå som medlem i en gemensam ideell förening, enligt ovan beskriven idéskiss. Svar från respektive kommun senast 2018-04-30.

Steg 2

De kommuner som förklarat sin avsikt att ingå som medlem i den gemensamma föreningen tillsänds en förfrågan om medlemskap, innehållande stadgar och medlemsavgift för år 2019. Svar från respektive kommun senast 2018-08-31.

Steg 3

Rekrytering av ansvarig tjänsteman, samt iordningsställande av arbetsplats, utrustning mm. Likaså avtal om tjänsteköp gällande administrativa/ekonomitjänster med någon medlemskommun. Klart senast 2018-11-30.

Steg 4

Val av styrelseledamöter i respektive medlemskommuns kommunfullmäktige inför 2019. Klart 2018-12-31.

Steg 5

Konstituerande styrelsemöte, januari 2019 för att planera föreningens första årsstämma.

2018-01-17

Margareta Högberg och Moa Strömkvist

Gävleborgs kommuner och Älvkarleby i samverkan - ekonomisk kalkyl

2017-11-15

Personal

	Lön	Tjg.grad	Lön	Po 38,33%	Tot/mån	Sem.tillägg	Tot/år
Ansvarig tjm	50 000	100%	50 000	19 165	69 165	968	830 948
Adm/ek	35 000	50%	17 500	13 416	30 916	433	371 419
							1 202 367

OH-kostnader, 2 pers

Arbetsrum 2 st á 20 tkr/mån	240 000
IT-arbetsplats 965:-/pers/mån	23 160
Verksamhetskostnader (material, resor, telefon, mötekostnader m m)	400 000
	663 160

Summa:

Löner	1 202 367
OH-kostn	663 160

Totalt: 1 865 527

Fördelningsnyckel Gävleborg

		Folkmängd		Fördeln kostn
21	Gävleborg	284 586		1 865 527
2183	Bollnäs	26 929	9,5%	176 526
2180	Gävle	99 788	35,1%	654 133
2104	Hofors	9 564	3,4%	62 694
2184	Hudiksvall	37 299	13,1%	244 504
2161	Ljusdal	19 067	6,7%	124 989
2132	Nordanstig	9 511	3,3%	62 347
2101	Ockelbo	5 856	2,1%	38 387
2121	Ovanåker	11 631	4,1%	76 244
2181	Sandviken	38 949	13,7%	255 320
2182	Söderhamn	25 992	9,1%	170 384
		284 586	100,0%	1 865 527

Fördelningsnyckel Gävleborg inkl Älvkarleby

21	Gävleborg	<u>Folkmängd</u>	<u>Fördeln kostn</u>	
		294 031		1 865 527 inkl Älvkarleby
2183	Bollnäs	26 929	9,2%	170 855
2180	Gävle	99 788	33,9%	633 121
2104	Hofors	9 564	3,3%	60 680
2184	Hudiksvall	37 299	12,7%	236 650
2161	Ljusdal	19 067	6,5%	120 974
2132	Nordanstig	9 511	3,2%	60 344
2101	Ockelbo	5 856	2,0%	37 154
2121	Ovanåker	11 631	4,0%	73 795
2181	Sandviken	38 949	13,2%	247 118
2182	Söderhamn	25 992	8,8%	164 910
0319	Älvkarleby	9 445	3,2%	59 925
		294 031	100,0%	1 865 527

