

Revisionsrapport

Kommunens organiserade samverkan med andra kommuner

Kalix kommun

Leif Karlsson
Hans Forsström,
cert. kommunal revisor

November 2013



Innehållsförteckning

1.	Sammanfattning	2
2.	Inledning	3
2.1.	Bakgrund	3
2.2.	Revisionsfråga	3
2.3.	Revisionskriterier	3
2.4.	Avgränsning.....	4
2.5.	Revisionsmetod	4
3.	Nulägesbeskrivning	5
3.1.	Samarbetsavtal och samverkan med närliggande kommuner.....	5
3.2.	Nya samverkansområden.....	6
3.3.	Samarbetsavtal	6
3.4.	Uppsagda samverkansavtal.....	6
3.5.	Intern kontroll, utvärdering av samarbetsavtal	7
3.6.	Strategi, samverkan med andra kommuner.....	8
4.	Granskningsresultat	9
4.1.	Har kommunen fastställt strategi för samverkan med andra kommuner? ..	9
4.2.	Vilka analyser och underlag baseras beslut om samverkan på?	9
4.3.	I vilken omfattning bedriver kommunen organiserad samverkan?.....	10
4.4.	Följs utfall och effekter av samverkan upp i tillräcklig omfattning?.....	10
4.5.	Bedrivs ändamålsenlig samverkan med tillräcklig intern kontroll?	10

1. Sammanfattning

På uppdrag av Kalix kommuns förtroendevalda revisorer har PwC genomfört en granskning om hur kommunen samverkar med närliggande kommuner samt i vilken omfattning samverkan sker.

Granskningen ska besvara följande revisionsfråga:

Bedriver kommunstyrelsen och nämnderna samverkan med närliggande kommuner på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll vad gäller utfallet av den samverkan som bedrivs?

- Vår bedömning beträffande hur arbetet med samverkan och samarbete fungerar i dagsläget är att det i väsentlig grad sker på ett ändamålsenligt sätt, men att det inte är ändamålsenligt vad gäller kvalitetssäkring innan samarbetsavtal tecknas eller sägs upp.
- Motsvarande bedömning gör vi beträffande intern kontroll, uppföljning och utvärdering av aktiva samarbetsavtal. Det genomförs viss uppföljning men som vi kan bedöma utifrån genomförda intervjuer så sker det inte konsekvent och omfattar alla avtal oavsett förvaltning.
- Vidare är vår bedömning att det inte är numerär av samarbetsavtal som är avgörande utan istället så är det väsentligt att bedöma och utvärdera fördelar och nackdelar avseende samverkan och samarbetsavtal med kommuner, landstinget och andra samarbetsparter.
- När utvärdering genomförs så är det den enskilda förvaltningens arbetsmodell som följs. Det finns inte, som vi har efterfrågat, en gemensam utvärderingsmall för kommunen som helhet.
- Vi rekommenderar att kommunen utgår från ett flödesschema som beskriver vilka underlag i form av ekonomiska kalkyler och sidoordnade stödutredningar som behöver tas fram för att kvalitetsäkra kommunens ställningstagande innan beslut tas och avtal tecknas eller avvecklas.
- Slutligen så rekommenderar vi, baserat på vad som framkommit i granskningen, kommunen att förutsättningslöst undersöka och pröva möjligheter för nya verksamhetsanknutna samverkansavtal och gemensamma administrativa avtal.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Samverkan med andra, närliggande kommuner är idag en viktig strategi i många kommuner. Syftena med samverkan är flera. Ett sådant handlar om förutsättningarna för att säkra välfärden. En bibehållen nivå på denna anses kräva ett större underlag än bara den egna kommunen. Ett annat syfte handlar om ekonomisk effektivitet genom att befintliga resurser kan utnyttjas på ett mer kostnadseffektivt sätt. Ytterligare ett syfte är att upprätthålla kompetens inom olika områden där den egna kommunen har en begränsad verksamhet eller inom områden med svårrekryterad kompetens.

Lagstiftningen har under senare år kommit att ge kommuner allt större möjligheter till samverkan. Både i form av gemensam nämnd och i kommunalförbund, men även när det gäller samverkan baserad på avtal och tjänsteköp liksom i viss mån myndighetsutövning.

Revisorerna har, utifrån en analys och bedömning av risk och väsentlighet, beslutat att genomföra en granskning av nämndernas samverkan med närliggande kommuner samt i vilken omfattning samverkan bedrivs. Detta mot bakgrund av att Kalix kommun under det senaste året valt att lämna vissa av de samverkansområden kommunen tidigare satsat på, t ex Högskoleförbundet Östra Norrbotten.

2.2. Revisionsfråga

Granskningen ska besvara följande revisionsfråga:

- Bedriver kommunstyrelsen och nämnderna samverkan med närliggande kommuner på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll vad gäller utfallet av den samverkan som bedrivs?

2.3. Revisionskriterier

- Har kommunen någon fastställd strategi för samverkan med andra kommuner?
- Vilka analyser och underlag baseras beslut om samverkan på?
- I vilken omfattning bedriver kommunen organiserad samverkan med närliggande kommuner?
- Följs utfall och effekter av samverkan upp i tillräcklig omfattning?

2.4. Avgränsning

Granskningen avgränsas tidsmässigt till perioden från 2011 och framåt.

2.5. Revisionsmetod

Granskningen har genomförts genom dokumentgranskning av strategier och mål för samverkan, beslutsunderlag och beslut, uppföljning och rapportering av bedriven samverkan.

Vidare har fem intervjuer hållits med kommunalråd, kommunchef samt ansvariga nämndsordföranden och förvaltingschefer baserat på de områden där kommunen under den aktuella perioden bedrivit organiserad samverkan.

3. Nulägesbeskrivning

3.1. Samarbetsavtal och samverkan med närliggande kommuner

Det finns samverkansavtal med närliggande kommuner i Östra Norrbotten (Haparanda, Överkali, Övertorneå) men även med kommunerna Luleå, Piteå, Älvsbyn och Boden inom framförallt utbildnings- respektive socialförvaltningen. Inom skolans område finns tiotalet avtal med olika inriktning och innehåll. Motsvarande antal samverkansavtal har socialförvaltningen även fast vissa länsövergripande samarbeten görs via kommunförbundet och länsstyrgruppen (samarbete mellan kommunen och landstinget).

Det är enligt socialförvaltningen viktigt att lyfta fram länsstyrgruppen som en viktig samarbetsmotor tillsammans med grannkommunerna och landstinget inom olika fokusområden som exempelvis "Hälsosam Uppväxt", "Mitt i livet". Det har också relativt nyligt bildats en politisk beredningsgrupp för att utvidga och skapa fler samverkanslösningar i Norrbotten.

Inom teknik, samhällsbyggnad, kultur-fritid samt räddningstjänst är samverkan och samarbetsavtal inte så vanligt förekommande. Det har funnits ett gemensamt räddningstjänstförbund tillsammans med Haparanda och Övertorneå kommuner som avvecklades för ett antal år sedan.

Däremot så har förbundet ersatts med ett operativt samarbete som de själva kallar "gränslös räddningstjänst". I praktiken så innebär det att kommungränserna inte är ett hinder när larmet kommer. Det är alltid närmaste räddningstjänst som larmas i ett första skede och ofta larmas flera angränsande kommuner vid exempelvis trafikolyckor efter E4 och E 10.

Inom samhällsbyggnadsförvaltningen pågår det ett förnyat arbete för att öppna upp för betydligt mer samverkan med ett övergripande länsperspektiv. Samverkansformer sedan 2003 är avtal som finns avseende förebyggande verksamhet, utbildning/övning och inköp mellan Kalix kommun och fyrkantkommunerna (femkanten Luleå, Piteå, Boden, Älvsbyn och Kalix). Inom teknisk försörjning finns det också ett samarbete med Luleå kring vattentäkt/verk och med Haparanda kommun där vissa hushåll vid kommungränsen försörjs med vatten från Kalix kommun.

Inom fritids- och kulturområdet sker samverkan med andra kommuner i huvudsak i form av protokollförda nätverksträffar.

3.2. Nya samverkansområden

För närvarande har ett nytt samarbete startat som har arbetsnamnet, SÖN (Samverkan Östra Norrbotten). Inriktning och målsättning är att samverka inom IT, upphandling, inköp, kompetensförsörjning samt framtagande av en förstudie om en gemensam nämnd för myndighetsutövning. Projektet har beviljats bidrag från Länsstyrelsen med som högst 0,8 mnkr, total budget för projektet är 1,7 mnkr. Det är Nya Högskoleförbundet Östra Norrbotten som står som projektägare under projektperioden från mars 2013 och två år framåt. Det ska förtydligas att Kalix kommun inte längre är medlem i Nya högskoleförbundet Östra Norrbotten, men det är positivt att de är med i det nya samarbetet med förbundet som projektägare.

Projektet har initierats av kommunerna Haparanda, Kalix, Överkalix och Övertorneå. Projektet leds av en samverkanskoordinator. Arbetet styrs av en utsedd styrgrupp bestående av respektive kommuns Ks ordföranden samt kommunchefer, totalt åtta personer. Regelbundna styrgruppsmöten ca 4 per år hålls och leds i turordning av varje kommun.

En handlingsplan ska tas fram där det anges vilka kommunala funktioner/tjänstemän som berörs. Arbetsgrupper ska komma igång med sitt arbete med det som ska genomföras framåt i projektet. Referensgrupper ska formeras där också personer från näringslivet ingår för att få in synpunkter och förbättringsförslag inom berörda områden. Dessutom finns det pågående diskussion om att skapa en gemensam E-nämnd för Norrbotten, i dagsläget är inte Kiruna kommun med, men övriga kommuner i länet har ställt sig bakom bildandet.

3.3. Samarbetsavtal

Generellt så är utgångspunkten för samverkan och samarbete enligt de som vi intervjuat att det finns ett vinna/vinna upplägg. För att skapa goda förutsättningar för samarbete och samverkan med andra kommuner så är grunden att det interna samarbetet i den egna kommunen fungerar bra. Ibland behöver den kommun som är större med lite mer muskler som Kalix vara pådrivande för att det ska kunna bli mer samverkan i Östra Norrbotten där många av kommunerna är relativt små.

3.4. Uppsagda samverkansavtal

Under senare tid så har Kalix kommun sagt upp några avtal där uppsägning av samverkansavtalet i Högskoleförbundet Östra Norrbotten(HÖN) har varit det största ekonomiskt. Det framkommer att ett av motiven för uppsägningen berodde på att kommunens åtagande, 700 000 kronor/år, 0,25 tjänst samt andra insatser inte motsvarade nyttan med att vara med längre i samarbetet.

Enligt kommunens uppfattning så hade också HÖN begränsade möjligheter att påverka vilket utbud av universitetsutbildningar som skulle finnas tillgängliga. Vidare så var kommunens bedömning att de utlokaliserade distansutbildningarna till stora delar gjordes på universitetens villkor.

Det har funnits möjligheter att köpa utbildning av universiteten med det har inte funnits ekonomiska förutsättningar i HÖN för detta. Enligt kommunfullmäktiges beslut 2011-11-28 så är ambitionen att arbeta vidare med olika kommuner inom utbildningsområdet (vuxenutbildning), bl a inom femkantssamarbetet med Luleå, Piteå, Boden, Älvsbyn och Kalix.

Avtalet gällande alkoholhandläggare och gemensam integrationssamordnare har också sagts upp av olika skäl. Beträffande samverkansavtalet avseende gemensam alkoholhandläggare med Haparanda och Övertorneå så var kommunens bedömning att årlig kostnad 320 000 kr/år för alkoholtillsyn och serveringstillstånd inte gav förväntat resultat. Dessutom var kommunens bedömning att arbetsuppgifterna kunde utföras inom ramen för den egna befintliga organisationen.

Som vi uppfattar angående det sedan sommaren 2013 (tecknades i december 2011) uppsagda avtalet om gemensam integrationssamordnare så var kommunerna överens om att avsluta samarbetet efter 1,5 års avtalstid. Enligt kommunen så har samverkan varit bra för kommunerna under en begränsad tid. Idag så har Kalix, Övertorneå, Överkalix och Haparanda kommuner löst integrationssamordningen inom respektive kommun. Målet med samarbetet har varit snabba upp integreringen i samhället och arbetsmarknaden.

Även avtalet med en gemensam konsumentvägledare förändrades under 2012. Det var Haparanda stad som sade upp avtalet i maj 2012. Övertorneå kommun sade också upp avtalet under 2012. Vi har uppfattat att det i samband med Kalix kommuns uppsägning av avtalet angående gemensam alkoholhandläggare så skapades ett utrymme ekonomiskt i Haparanda stad att ta hem konsumentvägledningen med placering i den kommunens medborgarkontor. Från och med 1 januari 2013 så är det Kalix och Överkalix kommun som är kvar i samarbetet med en gemensam konsumentvägledare.

3.5. Intern kontroll, utvärdering av samarbetsavtal

Uppföljning och utvärdering av samverkansavtal är av blandad kvalitet. Det finns inte som vi uppfattat en systematisk arbetsmetod för att värdera och bedöma verksamhetsmässig och ekonomisk nytta för kommunen. När vi diskuterade motiven för att säga upp avtalet i Högskoleförbundet Östra Norrbotten så är en anledning enligt intervjuerna att avtalet när det skrevs från början var delvis otydligt.

När kommunen väljer att gå in i samverkan med andra kommuner är det väsentligt att det avsätts tillräckligt med tid för att tydliggöra avtalet avseende ansvar, verksamhetsinriktning och ekonomiskt åtagande. Kalix kommuns egen bedömning och självkritik beträffande HÖN-avtalet är att det hade blivit mer kvalitetssäkrat om det hade avtalats idag.

För att möjliggöra utvärdering och bedömning innan ett samarbetsavtal övervägs att sägas upp så har åtagande och kvaliteten på det tidigare ingångna avtalet stor betydelse. Samtidigt är det viktigt att framhålla att förutsättningar för samarbete mellan kommuner påverkas när det sker organisationsförändringar och andra förändrade förhållanden över tid.

3.6. Strategi, samverkan med andra kommuner

Kommunen har ingen dokumenterad strategi som styr för att eventuellt utöka samverkan med andra kommuner. Däremot så vill kommunen samarbeta så mycket som möjligt även fast det har skapats en negativ bild utifrån ett antal uppsagda avtal de senaste åren. Kommunerna i Östra Norrbotten är relativt små vilket gör att ett utvidgat samarbete över kommungränserna kommer att vara nödvändig för att klara verksamhet och ekonomi i framtiden.

4. Granskningsresultat

4.1. Har kommunen fastställt strategi för samverkan med andra kommuner?

Det finns, som nämnts ovan, ingen fastlagd och dokumenterad strategi för samarbete och samverkan med andra kommuner. Men det ska, enligt de intervjuade, inte likställas med att det finns en ovilja att samverka och det finns som vi kan bedöma en öppenhet i kommunen att skapa nya samarbetsavtal inom i huvudsak alla verksamhetsområden.

Vid våra intervjuer råder det samstämmighet om att det finns utvecklingspotential för betydligt mer kommunöverskridande samverkan som utvecklar verksamheten och samtidigt är kostnadseffektiv för alla parter i ett samarbetsavtal.

Vår bedömning är att kommunen utvecklar och systematiserar arbetet för att möjliggöra fler samverkansavtal både verksamhetsspecifika likväl som administrativa avtal med närliggande kommuner. Vidare så rekommenderar vi kommunen att vara noggrann vid avtalsförhandling och tecknande av samarbetsavtal för att undvika meningsskiljaktighet att tolka gällande avtal om kommunen utifrån välgrundade skäl väljer att säga upp ett samarbetsavtal.

4.2. Vilka analyser och underlag baseras beslut om samverkan på?

Det är svårt att svara entydigt på hur kommunen praktiskt går tillväga innan beslut om samverkan och i förlängningen att ett samarbetsavtal beslutas. När vi sammanfattar vad vi fått fram genom våra intervjuer så är ingångna avtal och samarbeten i huvudsak styrda av det behov som kommunen och andra kommuner, landstinget och andra samarbetsparter har vid just den tidpunkten.

Vi bedömer att det inte genomförs tillräcklig analys vid framtagande av beslutsunderlag innan avtal tecknas eller sägs upp. Ett exempel på det är uppsägningen av HÖN-avtalet som kunde ha varit tydligare i och med att universiteten var en av parterna i avtalet.

Vi rekommenderar att kommunen utgår från ett flödesschema som beskriver vilka underlag i form av ekonomiska kalkyler och sidoordnade stödutredningar som behöver tas fram för att kvalitetsäkra kommunens ställningstagande innan beslut tas och avtal tecknas.

4.3. I vilken omfattning bedriver kommunen organiserad samverkan?

Vår kartläggning visar att det finns samverkan och samarbetsavtal i flera olika delar av verksamheten, företrädesvis inom utbildnings- och socialförvaltningarna. Däremot är det inte så vanligt förekommande inom områdena teknik och samhällsbyggnad respektive kultur-och fritidsförvaltningen.

Vår bedömning är att det inte är numerär av samarbetsavtal som är avgörande utan istället så är det väsentligt att bedöma och utvärdera fördelar och nackdelar med samverkan och samarbetsavtal med både kommuner och landstinget.

Däremot så rekommenderar vi, baserat på vad som framkommit i denna granskning, kommunen att förutsättningslöst undersöka och pröva möjligheter för nya verksamhetsanknutna samverkansavtal och gemensamma administrativa avtal som exempelvis gemensam IT, personaladministration och ekonomikontor.

4.4. Följs utfall och effekter av samverkan upp i tillräcklig omfattning?

Uppföljning och utvärdering görs till vissa delar av samarbetsavtal men det finns brister vilket också bekräftas vid våra intervjuer. För att förbättra och utveckla uppföljning och utvärdering i framtiden så kommer förvaltningarna att utnyttja ledningsstödsystemet Stratsys som håller på att implementeras i kommunen.

Vi har uppfattat att det finns en modul i det nya ledningssystemet som möjliggör en systematisk och likvärdig uppföljning oavsett vilken typ av samarbetsavtal som ska utvärderas.

Vår bedömning är att det är bra att det nya ledningssystemet kommer att underlätta för kommunen att löpande utvärdera ingångna samarbetsavtal. Men det är även viktigt att det avsätts tid så att detta också blir genomfört när kommunen har implementerat och kommit igång med det nya ledningssystemet.

4.5. Bedrivs ändamålsenlig samverkan med tillräcklig intern kontroll?

Vår bedömning beträffande hur arbetet med samverkan och samarbete fungerar i dagsläget är att det i väsentlig grad sker på ett ändamålsenligt sätt, men att det inte är ändamålsenligt vad gäller kvalitetssäkring innan samarbetsavtal tecknas eller sägs upp.

Motsvarande bedömning gör vi beträffande intern kontroll, uppföljning och utvärdering av aktiva samarbetsavtal. Det genomförs viss uppföljning men som vi kan bedöma utifrån genomförda intervjuer så sker det inte konsekvent och omfattar alla avtal oavsett förvaltning.

När utvärderingen genomförs så är det den enskilda förvaltningens arbetsmodell som följs. Det finns inte som vi har efterfrågat en gemensam utvärderingsmall för kommunen som helhet.

Datum 2013-11-20

Leif Karlsson
Projektledare

Hans Forsström
Uppdragsledare