

Kommunala samverkansformer m.m. i Danmark och i Norge –

Vilhelm Persson

Innehåll

- Bilaga 1* Kommunala samverkansformer m.m. i Danmark och i Norge - jur.kand. Vilhelm Persson
- Bilaga 2* Gränsöverskridande samarbete på lokal och regional nivå inom EU - jur.stud. Heidi Karlander
- Bilaga 3* Kommunalekonomiska för- och nackdelar om det skapas en rätt att bilda svensk-finska kommunalförbund - konsulten Harald Berg

Kommunala samverkansformer m.m. i Danmark och i Norge – Del 1

På uppdrag av Gränskommunutredningen (Ju 2001:05) har genomförts en kartläggning av gällande rätt beträffande kommunala samverkansformer m.m. i Danmark och i Norge.

Uppdraget innefattade följande delar:

1. en beskrivning av vilka kommunala enheter (i Sverige primär- och landstingskommuner) som finns i Danmark resp. i Norge,
2. en beskrivning av de grundläggande rättsliga principer som gäller för kommunal verksamhet i Danmark resp. i Norge,
3. en beskrivning av vilka uppgifter/sakfrågor som ligger på kommunala enheter i Danmark resp. i Norge (dvs. en beskrivning av den kommunala kompetensen i respektive land),
4. en beskrivning av omfattningen och innebörden av kommunal självstyrelse i Danmark och i Norge samt
5. en beskrivning av i vilka former kommunal samverkan – dvs. samverkan mellan kommunala enheter – är tillåten i Danmark resp. i Norge och om det finns någon samverkansform som liknar det svenska kommunalförbundet.

Kartläggningen disponeras enligt ovannämnda indelning. Först beskrivs rättslaget i Danmark, därefter redovisas rättslaget i Norge.

DANMARK

1. Kommunala enheter i Danmark

I Danmark finns en lokal och en regional kommunal förvaltningsnivå. På lokal nivå är Danmark indelat i 273 kommuner. Det genomsnittliga invånarantalet är ca 19.000, men variationerna är stora. På regional nivå är Danmark indelat i 14 amter, även kallade

amtskommuner. Dessutom fungerar Köpenhamns och Frederiksbergs kommuner både som primärkommuner och som amtskommuner. Även amtskommunernas storlek varierar; i genomsnitt har de för närvarande ca 325.000 invånare. Såväl de lokala kommunerna som amtskommunerna styrs av folkvalda församlingar som utses genom direkta val.

För tydlighetens skull kommer kommunerna på lokal nivå nedan att benämnas primärkommuner. Med termen kommuner avses nedan både primärkommuner och amtskommuner.

2. Grundläggande rättsliga principer som gäller för kommunal verksamhet i Danmark

Inom den danska kommunalrätten råder det brist på bindande publicerade regler. Detta medför att allmänna förvaltningsrättsliga principer och andra rättsprinciper är särskilt betydelsefulla inom detta rättsområde.¹

Liksom övrig offentlig förvaltning är även kommunal förvaltning underkastad allmänna förvaltningsrättsliga principer. Sålunda är kommunerna bundna av till exempel legalitetsprincipen. Denna princip innebär dels att kommunerna måste respektera författningshierarkin – dvs. att lagar gäller före regeringens och förvaltningsmyndigheters normgivning – dels att kommunerna måste ha lagstöd för de beslut de fattar.² Andra allmänna förvaltningsrättsliga principer syftar till att endast sakliga skäl skall läggas till grund för förvaltningsbeslut.³ En sådan princip är specialitetsprincipen, som medför att den beslutande myndigheten skall inrikta sig på lagens ändamål och i princip inte tillvarata hänsyn som det ankommer på andra myndigheter att tillvarata.⁴ Vidare innebär likhetsprincipen att väsentligen lika situationer skall behandlas lika från rättslig synpunkt.⁵ Danska förvaltningsrätt ger dessutom i viss mån riktlinjer för hur myndigheter skall förfara om det krävs avvägningar mellan olika skäl eller intressen som i sig är sakliga.⁶ En ytterligare förvaltningsrättslig princip är proportionalitetsprincipen, som innebär att om en myndighet kan välja mellan

¹ Se Hans Gammeltoft-Hansen m.fl. s. 433 samt Jens Garde och Jørgen Mathiassen s. 19.

² Se Jens Garde m.fl. s. 132 ff.

³ Se Jens Garde m.fl. s. 187 ff.

⁴ Se Jens Garde m.fl. s. 201.

⁵ Se Jens Garde m.fl. s. 208 ff.

⁶ Se Jens Garde m.fl. s. 212 ff.

olika åtgärder för att uppnå önskat syfte, skall myndigheten välja det minst ingripande.⁷

Förutom ovannämnda rättsliga principer, finns rättsprinciper som bestämmer de sakliga gränserna för den kommunal kompetensen. Dessa principer behandlas i nästa avsnitt.

3. Uppgifter/sakfrågor som ligger på kommunala enheter i Danmark – den kommunala kompetensen i Danmark

De danska kommunernas uppgifter har i huvudsak karaktär av bidragsverksamhet eller annan serviceverksamhet.⁸ I Danmark inrättades kommunerna ursprungligen genom lagar som samtidigt angav vilka uppgifter kommunerna skulle utföra.⁹ Kommunerna har sedermera spelat en nyckelroll för det praktiska genomförandet av de lagar som reglerar välfärdssamhället. Fortfarande är den största delen av de kommunala uppgifterna reglerad av lagar.¹⁰

Successivt åtog sig emellertid kommunerna även åtskilliga uppgifter vid sidan av de lagreglerade uppgifterna. Att kommunerna skulle ha kompetens att göra så betvivlades inte. Därför uppstod efter hand en sedvanerättslig kommunal kompetens att utföra uppgifter utan bemyndigande i lag. Denna kompetens benämns traditionellt "kommunalfuldmagten".¹¹ Innan denna beskrivs närmare skall emellertid först ges exempel på lagreglerade kommunala uppgifter.

Lagreglerad kompetens

Danska kommuners lagreglerade kompetens är fragmenterad och svåröverskådlig. Läget kompliceras ytterligare av att lagarna anger dels sådana uppgifter som kommunerna är tvungna att fullgöra (obligatoriska uppgifter), dels sådana uppgifter som kommunerna får fullgöra om de anser det lämpligt (fakultativa uppgifter). Mot denna bakgrund är det inte möjligt att här uttömmande redovisa

⁷ Se Jens Garde m.fl. s. 217 ff.

⁸ Se Jens Garde och Jørgen Mathiassen s. 13 samt Bent Christensen s. 70. Jfr Jens Garde m.fl. s. 37.

⁹ Se Erik Harder II s. 23.

¹⁰ Se Erik Harder II s. 16, Erik Harder s. 112, Jens Garde och Jørgen Mathiassen s. 13 samt Henrik Zahle s. 496.

¹¹ Se Hans Gammeltoft-Hansen m.fl. s. 431 och Jens Garde m.fl. s. 37. Jfr Erik Harder III s. 45 ff.

hela den lagreglerade kompetensen. Nedan kommer endast att ges exempel på lagreglerade uppgifter.¹²

Uppgiftsuppdelningen mellan primärkommuner och amtskommuner syftar till att uppgifter som kräver att den kommunala verksamheten har en viss omfattning – till exempel viss areal eller visst befolkningsunderlag – skall handhas av amtskommunerna.¹³ I praktiken innebär detta att primärkommunerna till exempel ansvarar för daghem och annan allmän barnomsorg, för socialbidragsadministration och för hemtjänst.¹⁴ Vidare sköter primärkommunerna primär hälsovård, hemsjukvård, småbarnshälsovård och skolhälsovård.¹⁵ Primärkommunerna har också huvudansvar för grundskolan.¹⁶ Amtskommunerna har ansvar för mer speciella uppgifter inom ovannämnda verksamhetsområden. Sälunda svarar amten till exempel för funktionshindrade barns barnomsorg, för missbrukarvård och för funktionshindrade personers boende.¹⁷ Vidare har amtskommunerna ansvar för sjukhusväsendet.¹⁸ Angående utbildning har amten till exempel ansvar för specialundervisning inom grundskolan, för gymnasieskoleundervisning och för undervisning som motsvarar svensk Komvux-undervisning.¹⁹

Härutöver kan nämnas att både primärkommunerna och amten har ansvar för väghållning²⁰ och miljöskydd²¹. Primärkommunerna svarar vidare bland annat för delar av skatteväsendet,²² räddningstjänsten²³ och integrationen av flyktingar²⁴

¹² Utförliga redovisningar finns i Mogens Heide-Jørgensen, Erik Harder II, Opgavekommissionen, Betænkning II, samt Siv Sandberg och Krister Ståhlberg, särskilt s. 45 ff.

¹³ Se Hans Gammeltoft-Hansen, m.fl. 406 och Jens Garde m.fl. s. 37. Jfr Erik Harder II s. 37 ff. och Opgavekommissionen avsnitt 3 och 8.3.

¹⁴ Lov om social service (lovbek. nr. 844 af 24. september 2001) § 7, § 76 respektive kap 14.

¹⁵ Lov nr. 408 af 13. juni 1973 om hjemmesygeplejerskeordninger § 1 stk. 1, lov nr 438 af 14. juni 1995 om forebyggende sundhedsordninger for børn og unge.

¹⁶ Lov om folkeskolen (lovbek. nr. 730 af 21. juli 2000) § 20.

¹⁷ Lov om social service (lovbek. nr. 844 af 24. september 2001) § 16, § 85 respektive § 92.

¹⁸ Lov om sygehusvæsenet (lovbek. nr. 687 af 16. august 1995) § 1.

¹⁹ Lov om folkeskolen (lovbek. nr. 730 af 21 juli 2000) § 20,

lov om gymnasiet m.v. (lovbek. nr. 754 af 8 august 2000) §6, stk. 1, § 8 og § 16 samt lov om kursus til højere forberedelseksamen og om studieforberedende enkeltfagsundervisning for voksne m.v. (lovbek. nr. 755 af 8 august 2000) § 15 stk. 1, § 16, § 17, § 19 og § 20 stk. 1.

²⁰ Lov om offentlige veje (lovbek. nr. 671 af 19 august 1999) § 1, § 21 og § 23, stk. 1.

²¹ Lov om miljøbeskyttelse (miljøbeskyttelsesloven) (lovbek. nr. 753 af 25 august 2001).

²² Lov om skattemyndighedernes organisation og opgaver m.v. (skattestyrelsesloven) (lovbek. nr. 859 af 13 september 2000) § 2.

²³ Beredskabsloven, lov nr. 1054 af 23. december 1992.

²⁴ Lov om integration af udlændinge i Danmark (integrationsloven) (lovbek. nr. 643 af 28 juni 2001).

”Kommunalfuldmagten”

Regleringen kring den lagreglerade kompetensen kan ge kommunerna större eller mindre frihet att agera självständigt. Lagstiftningen sätter då endast upp ramarna för kommunernas verksamhet.²⁵ Inom områden som inte alls är lagreglerade ger den så kallade ”kommunalfuldmagten” en generell handlingsfrihet. Friheten är dock inte oinskränkt, utan begränsas av ett ganska komplicerat regelverk. Detta utgörs av flera rättsprinciper som dels inte är tydligt avgränsade, dels är ömsom kompletterande och ömsom motstridiga. Dessutom utmärks rättsområdet av kasuistiskt rättsskapande.²⁶

Mot denna bakgrund är det inte förvånande att det i den juridiska doktrinen förekommer olika sätt att beskriva ”kommunalfuldmagtens” gränser och att det finns olika uppfattningar om hur gränsdragningen skall ske. Det råder dock enighet om att en första generell begränsning är att kommuner endast får ta på sig uppgifter som kan sägas ligga i invånarnas gemensamma intresse.²⁷ Detta innebär att kommunal verksamhet skall ha allmänintresse och inte gynna endast en eller ett fåtal personer.²⁸ Förbudet mot att gynna en minoritet på majoritetens bekostnad har samband med de ovan nämnda förvaltningsrättsliga principerna om saklighet och likabehandling.²⁹ Kravet på att kommunal verksamhet skall ligga i invånarnas intresse hänger även samman med en annan kommunalrättslig princip – lokaliseringsprincipen – som innebär att kommunernas verksamhet i allmänhet skall ha anknytning till deras territorium.³⁰

Förutom det generella kravet att kommunal verksamhet skall vara i invånarnas gemensamma intresse, begränsas kommunernas kompetens i förhållande till andra offentliga organ samt till näringslivet och andra privata rättssubjekt. Vad gäller förhållandet till offentligrättsliga subjekt, får kommuner inte utföra uppgifter som pålagts statliga organ eller amts- respektive primärkommuner.³¹ Vad gäller förhållandet till näringslivet, har

²⁵ Se Henrik Zahle s. 496.

²⁶ Se Hans Gammeltoft-Hansen m.fl. s. 432.

²⁷ Se Hans Gammeltoft-Hansen m.fl. s. 442 ff., Erik Harder II s. 68 ff. samt Jens Garde och Jørgen Mathiassen s. 30 ff.

²⁸ Jfr Hans Gammeltoft-Hansen m.fl. s. 440 f. samt Jens Garde och Jørgen Mathiassen s. 40 f. Angående stöd till företag se Hans Gammeltoft-Hansen m.fl. s. 448 ff., Erik Harder, II s. 49 ff. samt Jens Garde och Jørgen Mathiassen s. 51 ff.

²⁹ Se Jens Garde och Jørgen Mathiassen s. 38 ff. Jfr Erik Harder II s. 31 f. och 77 f.

³⁰ Se Hans Gammeltoft-Hansen m.fl. s. 435, Jens Garde och Jørgen Mathiassen s. 34 ff. samt Erik Harder III s. 22.

³¹ Se Hans Gammeltoft-Hansen m.fl. s. 436 ff. och Erik Harder II s. 38 f.

kommuner endast begränsade möjligheter att starta konkurrerande näringsverksamheter.³² Kommuner får i princip inte heller bedriva verksamhet i vinstsyfte.³³ I förhållande till enskilda begränsas kompetensen vidare av legalitetsprincipen och andra allmänna förvaltningsrättsliga principer (se föregående avsnitt).

Sammantaget kan konstateras att det finns betydande begränsningar av kommunernas allmänna kompetens. Huvudregeln är trots detta att kommunerna får påta sig verksamheter som de anser lämpliga. Kommunerna har även stor valfrihet angående vilka medel som de kan använda; såväl avtalslösningar som förvaltningsakter är möjliga.³⁴ Det står också i princip kommunerna fritt att mot betalning anlita andra offentliga eller privata subjekt för att utföra verksamhet som kommunerna önskar bedriva.³⁵ Eftersom kommunernas styrande organ har demokratisk legitimitet, kan "kommunalfuldmagten" endast begränsas om det finns påvisbart rättsligt stöd. Därvid måste det klarläggas att det finns något konkret intresse som uppväger kommunens intresse.³⁶

4. Omfattningen och innebörden av kommunal självstyrelse i Danmark

Danska kommuners självstyrelse har stöd i danska Grundlovens § 82. Paragrafen har följande lydelse:

"Kommunernes ret til under statens tilsyn selvstændigt at styre deres anliggender ordnes ved lov."

Denna paragraf och de danska kommunernas självstyre anses innefatta ett antal principer till skydd för kommunernas självständighet.

Från grundlagsstadgandet har för det första härletts att det skall finnas kommunala enheter som har egen juridisk personlighet och som styrs av valda församlingar.³⁷ De uppgifter som staten ålägger kommunerna skall överlämnas till dessa församlingar, för att de skall kunna anpassa uppgifterna till lokala och regionala för-

³² Se Jens Garde och Jørgen Mathiassen 42 ff. samt Hans Gammeltoft-Hansen, m.fl. s. 457 ff. Angående underprissättning se Hans Gammeltoft-Hansen m.fl. s. 476 ff. och Erik Harder II 41 ff.

³³ Se Hans Gammeltoft-Hansen m.fl. s. 476 ff.

³⁴ Se Jens Garde och Jørgen Mathiassen s. 34.

³⁵ Se Hans Gammeltoft-Hansen m.fl. s. 447 och 484.

³⁶ Se Erik Harder III s. 48 f.

³⁷ Se GerdBatrup s. 199. Jfr Henrik Zahle, s. 495, Hans Gammeltoft-Hansen m.fl. s. 411 och Erik Harder III s. 20.

hållanden.³⁸ Det rådande systemet med både primärkommuner och amtskommuner skyddas dock inte av grundlagsstadgandet; enligt stadgandet är en kommunal nivå tillräcklig.³⁹

För det andra har det framhållits att statliga ingripanden gentemot kommuner skall ha stöd i lag.⁴⁰ Regeringen kan således inte agera helt på egen hand.

För det tredje anses det kommunala självstyret innebära att kommunerna skall få ha egen ekonomi och förmögenhet.⁴¹ Just kommunernas beskattningsrätt och möjlighet att själv disponera sina ekonomiska medel har ansetts vara grunden för självstyret.⁴² Danska kommuner har beskattningsrätt och får själv bestämma hur höga skatter de vill ta ut. En begränsning av kommunernas möjligheter att disponera sin ekonomi är dock att det varje år måste råda balans mellan kommunernas intäkter och deras utgifter. Dessutom har kommunerna begränsade möjligheter att föra utgifter framför sig genom lån eller liknande dispositioner.⁴³

För det fjärde innebär självstyret att kommunerna skall få tillvarata sina egna intressen.⁴⁴ Detta sker genom "kommunalfuldmagten". Som nämntes i föregående avsnitt krävs det ett klart rättsligt stöd för att inskränka "kommunalfuldmagten". Kommunernas självständighet visas vidare genom att departementens cirkulär – som är bindande för statliga myndigheter – inte är bindande för kommuner.⁴⁵

Exakt vilken betydelse grundlagsbestämmelsen om det kommunala självstyret i nuläget har i Danmark är inte helt klart. Å ena sidan har grundlagsbestämmelsen traditionellt sett inte tillmätts någon betydande rättslig vikt. Bestämmelsen har sällan åberopats i rättspraxis,⁴⁶ utan har snarare ansetts vara en övergripande programförklaring som inte utgjort någon reell gräns för lagstiftningsmakten. Grundlagen har sålunda i sig inte ansetts utgöra något hinder för en detaljreglering av den lokala administrationen.⁴⁷ Å andra sidan har framhållits att grundlagsbestämmelsen

³⁸ Se Erik Harder III 20 f.

³⁹ Se Hans Gammeltoft-Hansen m.fl. 411.

⁴⁰ Se Gerd Batstrup s. 155 f. och 199.

⁴¹ Se Gerd Batstrup s. 199.

⁴² Se Henrik Zahle s. 496, Jens Garde och Jørgen Mathiassen s. 12 samt Hans Gammeltoft-Hansen m.fl. s. 431.

⁴³ Se Erik Harder III s. 48 f. och Indenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 295 af 26. april 2001 om kommunernes låntagning og meddelelse af garantier m.v.

⁴⁴ Se Gerd Batstrup s. 199. Jfr Henrik Zahle s. 496.

⁴⁵ Se Erik Harder s. 114.

⁴⁶ Se Henrik Zahle s. 493 och Steen Rønsholdt s. 197.

⁴⁷ Se Erik Harder III s. 21. Jfr Hans Gammeltoft-Hansen m.fl. s. 411, där det anförs att det inte finns några skarpa juridiska gränser för självstyret.

skulle kunna stoppa förslag om extremt långtgående organisatoriska förändringar, som hotar grunden för principen om självstyrelse.⁴⁸ Dessutom kan bestämmelsen kanske i viss mån avhålla från alltför uttömmande detaljreglering av kommunal verksamhet.

Den lokala självstyrelsen är i Danmark en politisk realitet och det råder enighet om att kommunerna skall ha viss frihet.⁴⁹ Som framgått ovan är dock den lokala självstyrelsen på flera sätt begränsad. Inte minst bör framhållas att Grundloven uttryckligen anger att självstyrelsen skall utövas under statens tillsyn.⁵⁰

5. Tillåtna former för kommunal samverkan, särskilt om eventuella likheter med det svenska kommunalförbundet

Särskilda lagbestämmelser om kommunalt samarbete

I regelverket som ligger till grund för kommunernas lagreglerade kompetens finns flera särskilda lagbestämmelser om kommunalt samarbete. Dessa bestämmelser ger kommunerna möjlighet att samarbeta inom en rad verksamhetsområden, däribland skatteförvaltning, teknik- och miljöförvaltning, folkskoleverksamhet, socialtjänst, hälsovård och arbetsmarknadsåtgärder.⁵¹ De särskilda samarbetsbestämmelserna reglerar även hur samarbetet i fråga skall bedrivas. Förutom denna särreglering av samarbete inom vissa områden, finns också allmänna bestämmelser om kommunalt samarbete.

Lov om kommunernes styrelse § 60 – särskilt om kommunale fælleskab

Enligt lov om kommunernes styrelse (lovbek. nr 629 af 29. juni 2001) § 60 krävs en statlig tillsynsmyndighets⁵² godkännande innan kommuner ingår samarbetsavtal som medför överlåtelse av kompetens ("beføjelser"). Paragrafen innehåller inte någon

⁴⁸ Jfr Steen Rønsholdt s. 206 f. Jfr Erik Harder II s. 13 f.

⁴⁹ Se Hans Gammeltoft-Hansen m.fl. s. 411.

⁵⁰ Se Henrik Zahle s. 497. Angående reglerna om statens tillsyn se till exempel Jens Garde och Jørgen Mathiassen s. 63 ff., Erik Harder III s. 91 ff. och Hans Gammeltoft-Hansen m.fl. s. 489 ff.

⁵¹ Se Kommunernes Landsforening s. 16 ff.

⁵² Beroende på vilka parter som ingår samarbetsavtalet i fråga, krävs tillstånd från inrikesdepartementet eller det behöriga tillsynsrådet. Se Emil Le Maire och Niels Preisler s. 208.

begränsning av vilka kommunala uppgifter som kan överföras. Överlåtelse av uppgifter som innefattar myndighetsutövning kräver dock normalt sett lagstöd.⁵³

Samarbetsavtal enligt § 60 kan medföra att kommuner inrättar gemensamma styrelseorgan som har självständig offentlighetsrättslig kompetens. Om så sker betecknas de kommunala samarbetsprojekten kommunala gemenskaper ("kommunale fælleskab"). *Kommunale fælleskab* kan endast ha primärkommuner och amtskommuner som deltagare.

Om inte annat avtalas, gäller lov om kommunernes styrelse även för *kommunale fælleskab*.⁵⁴ Dessa har karaktären av sakligt och geografiskt avgränsade specialkommuner. De har självständig kompetens, som endast kan återgå till de samarbetande kommunerna enligt särskilda villkor (§ 60, stk. 2). *Kommunale fælleskab* kan dock alltid upplösas om de deltagande kommunerna är eniga. Även i andra fall kan en kommun normalt sett utträda efter en viss uppsägningstid. I allmänhet är ingående av *kommunale fælleskab* frivilligt för kommunerna. I vissa fall – såsom avfallshandling och kollektivtrafik – är kommuner dock enligt lag tvungna att inrätta *kommunale fælleskab*.⁵⁵

Kommunale fælleskab som godkänns enligt § 60 är offentlighetsrättsliga organ som på samma sätt som kommuner och statliga myndigheter räknas till den offentliga förvaltningen. Detta medför bland annat att de är underkastade allmänna förvaltningsrättsliga regler.⁵⁶

Sammantaget uppvisar samarbetsmöjligheterna i *kommunale fælleskab* klara likheter med svenska kommunalförbund. En skillnad är dock att dansk rätt kräver godkännande från en statlig tillsynsmyndighet. En annan skillnad är att det inte alltid är den generella kommunala lagregleringen i lov om kommunernes styrelse som reglerar verksamheten i *kommunale fælleskab*. Det sistnämnda har föranlett farhågor om att demokratin kan urholkas om alltför många uppgifter överläts till *kommunale fælleskab*.⁵⁷

⁵³ Eventuellt får dock kommuner utan särskilt lagstöd samarbeta angående administration och förberedelse av myndighetsutövning. Se Kommunernes Landsforening s. 9.

⁵⁴ Se Emil Le Maire och Niels Preisler s. 202.

⁵⁵ Se Emil Le Maire och Niels Preisler s. 203 f.

⁵⁶ Se Emil Le Maire och Niels Preisler s. 203.

⁵⁷ Se Opgavekommissionen avsnitt 6.5 samt Siv Sandberg och Krister Ståhlberg s. 41. Jfr Kommunernes Landsforening s. 3.

Kommunalt utförande av uppgifter för andra offentliga myndigheter samt betjeningsöverenskomster

Andra generella bestämmelser som kan vara tillämpliga på samarbete mellan kommuner finns i lov nr. 378 af 14. juni 1995 om kommuners og amtskommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder. Av § 2, stk. 1 i denna lag framgår att sådana uppgifter som kommuner får ombesörja för sig själv, får de också utföra för andra offentliga myndigheter. Lagen är dock inte tillämplig på uppgifter som *kommunale fælleskab* utför för sina deltagare. Lagen skall inte heller tillämpas i den mån annat föreskrivs i annan lag. I annan lag kan finnas särskilda föreskrifter om samarbete mellan myndigheter (se ovan i detta avsnitt). Vidare förutsätts det i allmänhet lagstöd för överlåtelse av myndighetsutövning, och annan lagreglering kan också på annat sätt förutsätta att uppgifter utförs av den ansvariga myndigheten själv.⁵⁸

Av § 2 framgår att avtal om att kommuner skal utföra uppgifter åt andra kommuner, måste föregås av ett offentligt upphandlingsförfarande. Det är dock en allmän uppfattning att kommuner kan ingå andra slags överenskommelser – *betjeningsöverenskomster* – utan särskilt upphandlingsförfarande.⁵⁹ Som exempel på mellanhavanden som kan regleras av *betjeningsöverenskomster* har nämnts kommuners köp av institutionsplatser från andra kommuner. Det kan vara svårt att skilja mellan *betjeningsöverenskomster* och avtal enligt lov om kommuners og amtskommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder. Mycket talar dock för att *betjeningsöverenskomster* endast får slutas inom verksamhetsområden som inte är konkurrensutsatta.⁶⁰

Både för *betjeningsöverenskomster* och för avtal enligt lov om kommuners og amtskommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder gäller att avtal som är svåra att säga upp, kan kräva godkännande enligt lov om kommunernes styrelse § 60.⁶¹

⁵⁸ Se Kommunernes Landsforening s. 12.

⁵⁹ Se Kommunernes Landsforening s. 11 samt Emil Le Maire och Niels Preisler s. 205.

⁶⁰ Se Kommunernes Landsforening s. 11 f.

⁶¹ Se Emil Le Maire och Niels Preisler s. 205.

Samarbete genom aktiebolag

Lov nr. 384 af 20. maj 1992 om kommuners og amtskommuners samarbejde med aktieselskaber m.v. (lovbekendtgørelse nr. 608 af 28. juni 1996) ger kommuner möjlighet att samarbeta med andra kommuner eller med privata parter inom ramen för aktiebolag. Lagen räknar upp vilka ändamål som kan komma i fråga för bolagsbildning. Dessa ändamål har anknytning till kommuners ordinarie verksamhet. Vidare begränsar lagen hur mycket pengar som kommunerna får skjuta till.

Gemensamt utnyttjande av samägt material, inrättningar m.m.

Två eller flera kommuner kan ingå avtal om gemensamt utnyttjande av material, inrättningar, m.m., som kommunerna införskaffat gemensamt.⁶² Så länge varje kommuns bidrag står i proportion till kommunens faktiska utnyttjande och så länge avtalen klart reglerar hur eventuella tvister skall lösas, anses sådana avtal inte medföra några särskilda rättsliga problem. Om ett avtal om gemensamt utnyttjande har så lång uppsägningstid som två till tre år, kan avtalet kräva godkännande av tillsynsmyndigheten enligt lov om kommunernes styrelse § 60 (jfr ovan).

Andra kommunala samarbetsformer

För närvarande finns en tendens att Danska kommuner av hänsyn till den demokratiska kontrollen inte vill överlåta kompetens till andra inrättningar. Därför vill kommunerna inte etablera samarbete som ett *kommunalt fælleskab* enligt lov om kommunernes styrelse § 60. I stället ingås överenskommelser som bygger mer på politiska åtaganden än på rättsliga förpliktelser.⁶³

Sådana överenskommelser kan väcka vissa kommunalrättsliga, förvaltningsrättsliga och arbetsrättsliga frågor.⁶⁴ Inte minst begränsas samarbetsmöjligheterna av det generella kravet på lagstöd för överlåtelse av myndighetsutövning. Vidare medför begränsningarna av kommunernas kompetens att påta sig lån, garantiutfästelser och liknande, att kommuner ibland behöver

⁶² Se Kommunernes Landsforening s. 14.

⁶³ Se Kommunernes Landsforening s. 23.

⁶⁴ Se Kommunernes Landsforening s. 24 ff.

godkännande från tillståndsmyndigheten innan de kan ingå i bolag med solidarisk betalningsskyldighet.⁶⁵

NORGE

1. Kommunala enheter i Norge

Även i Norge finns två kommunala nivåer med folkvalda styrande församlingar. På lokal nivå är Norge indelat i 434 kommuner. Dessas storlek varierar mycket men i allmänhet är de betydligt mindre än de danska kommunerna; i genomsnitt har de ca 9.000 invånare. På regional nivå är Norge indelat i 19 fylkeskommuner. Oslo fungerar både som kommun och fylkeskommun. Även fylkeskommunernas invånarantal varierar betydligt; i genomsnitt bor det för närvarande ca 220.000 personer i varje fylkeskommun.

2. Grundläggande rättsliga principer som gäller för kommunal verksamhet i Norge

Liksom andra norska organ för offentlig förvaltning, är de norska kommunerna och fylkeskommunerna underkastade legalitetsprincipen. Denna princip innebär att förvaltningsbeslut som griper in i enskildas handlingsfrihet eller äganderätt måste ha stöd i lag. Mer generellt har principen också sagts innebära att offentliga organs kompetens att fatta rättsligt bindande beslut måste ha särskilt rättsligt stöd; endast Stortinget har allmän kompetens att bestämma över medborgarna.⁶⁶

Kommunerna och fylkeskommunerna är vidare bundna av en rad generella, icke lagfästa principer som reglerar hur offentliga organ skall utöva sin kompetens. Dessa principer medför bland annat att förvaltningsavgöranden skall tillvarata lagstiftningens syften, att hänsyn inte får tas till osakliga eller irrelevanta omständigheter och att det inte får förekomma osaklig särhandling.⁶⁷

Förutom ovannämnda generella förvaltningsrättsliga principer finns även principer som bestämmer gränserna för kommunernas och fylkeskommunerna sakliga kompetens. Dessa principer behandlas i nedanstående avsnitt.

⁶⁵ Se Emil Le Maire och Niels Preisler s. 199.

⁶⁶ Se Jan Fridthjof Bernt, Oddvar Overå och Harald Hove s. 90 f.

⁶⁷ Se Jan Fridthjof Bernt, Oddvar Overå och Harald Hove s. 91 ff.

3. Uppgifter/sakfrågor som ligger på kommunala enheter i Norge – den kommunala kompetensen i Norge

Pågående reform av uppgiftsfördelningen

I Norge pågår för närvarande en reform av uppgiftsfördelningen mellan kommunerna, fylkeskommunerna och staten. Den förra regeringen angav att ett mål för reformen var ökad decentralisering, i syfte att stärka och revitalisera kommunernas och fylkeskommunernas självstyre.⁶⁸

En målsättning som den förra regeringen ställde upp, var att detaljstyrningen av kommunerna skulle minska och att ramstyrningen i stället skulle öka. För att uppnå detta föreslogs att såväl andelen öronmärkta bidrag, som kraven på rapportering och tillsyn skulle minska. Målsättningen angavs vidare vara att partnerskap skulle prägla förhållandet mellan staten och kommunerna. I syfte att förenkla de regler som styr kommunala verksamheter påbörjades en kartläggning av regelverket.⁶⁹

Den förra regeringen ville framhäva och tydliggöra fylkeskommunerna utvecklingsansvar, samtidigt som deras tjänsteproduktion tonades ned. Det förordades att fylkeskommunerna bör koncentrera sig på uppgifter som har att göra med regional tillväxt och utveckling. Därvid föreslogs fylkeskommunerna få en starkare samordningsroll och inom vissa områden en överordnad roll gentemot kommunerna.⁷⁰

En betydelsefull konsekvens av reformarbetet har redan blivit att ansvaret för sjukhusväsendet och övrig specialistsjukvård från och med januari 2002 fördes över från fylkeskommunerna till staten. Den ny tillträdde regeringen fortsätter reformarbetet, men arbetet fortskrider inte helt efter den tidigare regeringens målsättningar.⁷¹ Vilka konkreta förslag som arbetet resulterar i är därför svårt att förutse. Även om det inte genomförs ändringar som är lika omfattande som den redan genomförda sjukhusreformen, är det troligt att gränserna för kommunernas och fylkeskommunernas kompetens inom kort kommer att justeras. Det bör därför understrykas att den nedanstående redogörelsen grundar sig på

⁶⁸ Se St.meld. nr.31 2000-2001 och Innst. S. nr.307 2000-2001.

⁶⁹ Se St.meld. nr.31 2000-2001, särskilt avsnitt 5.

⁷⁰ Se St.meld. nr.31 2000-2001, särskilt avsnitt 6.

⁷¹ Jfr Regjeringens vurdering av fylkeskommunens oppgaver – miljø, landbruk, plan og areal, brev från Kommunal- og regionalministren den 12 februari 2002 och Statsråd Erna Solberg, Regjeringens syn på kommunenes rolle i det offentlige Norge, Innlegg på konferansen "Fornyelse av kommunesektoren", Tønsberg 9. januar 2002.

rättsläget i skrivande stund (februari 2002) och att förändringar snart kan ske.

Speciell kompetens

Liksom i Danmark, kan även de norska kommunernas och fylkeskommunernas kompetens delas in i en lagreglerad – speciell – del och en allmän del. Den speciella kompetensen grundar sig på särskild lagstiftning. Sådan lagstiftning kan syfta till att ge kommunerna/fylkeskommunerna möjlighet att fatta beslut som griper in i enskildas handlingsfrihet eller äganderätt, dvs. beslut som enligt legalitetsprincipen kräver lagstöd (jfr avsnitt 4). Speciallagstiftning kan emellertid även syfta till att garantera medborgarna vissa rättigheter gentemot kommunerna och fylkeskommunerna. Lagstiftningens syfte kan också vara att på annat sätt reglera verksamhetsområden som egentligen ligger inom kommunernas och fylkeskommunernas allmänna kompetens.⁷²

Speciallagstiftning ger kommunerna ansvar för en rad serviceuppgifter som har betydelse för de enskildas dagliga livssituation; kommunerna har ansvar för väsentliga delar av välfärdssamhällets grundläggande uppgifter.⁷³ Fylkeskommunerna har skapats för att lösa uppgifter som inte kan lösas på kommunnivå. De har färre uppgifter än kommunerna. Fylkeskommunernas uppgifter rör huvudsakligen undervisning, socialtjänst, samfärdsl och fysisk planering.⁷⁴

På samma sätt som i Danmark, är de norska kommunernas och fylkeskommunernas speciella kompetens så omfattande och svåröverskådlig att det inte är möjligt att här ge en utförlig redovisning.⁷⁵ Som konkret exempel på uppgiftsfördelningen mellan kommunerna och fylkeskommunerna kan dock nämnas att kommunerna har huvudansvaret för grundskoleundervisning, medan fylkeskommunerna har visst kompletterande ansvar för grundskoleundervisning samt huvudansvar för undervisning som motsvarar svensk gymnasieundervisning (vidaregående

⁷² Se Jan Fridthjof Bernt, Oddvar Overå och Harald Hove s. 76.

⁷³ Se Jan Fridthjof Bernt, Oddvar Overå och Harald Hove s. 115.

⁷⁴ Se Jan Fridthjof Bernt, Oddvar Overå och Harald Hove s. 120 f.

⁷⁵ För mer utförliga redovisningar se Jan Fridthjof Bernt, Oddvar Overå och Harald Hove s. 103 ff. och 121 ff., NOU 2000:22 kap. 14 samt Siv Sandberg och Krister Ståhlberg, särskilt s. 45 ff. Angående skillnader och likheter jämfört med övriga nordiska kommuners ansvarsområden, se Siv Sandberg och Krister Ståhlberg, särskilt s. 65 ff.

opplæring).⁷⁶ Vidare har kommunerna ett allmänt ansvar för socialtjänsten, medan fylkeskommunerna svarar för institutionsplacering.⁷⁷ Angående fysisk planering har kommunerna och fylkeskommunerna sinsemellan kompletterande ansvarsoppgifter.⁷⁸

Ytterligere eksempel oppgifter for kommunerna på lokal nivå är brandförsvaret,⁷⁹ daghem,⁸⁰ skattedebitering⁸¹ samt byggnation och drift av kyrkor och kyrkogårdar.⁸² Bland fylkeskommunala ansvarsområden kan vidare nämnas tillståndsgivning för kollektivtrafik⁸³ och tandläkarvård.⁸⁴

Allmän kompetens

De norska kommunernas och fylkeskommunernas allmänna kompetens innebär att de har frihet att själva avgöra hur deras resurser skall disponeras och vilken verksamhet de skall bedriva, så länge de inte handlar i strid med någon skriven eller oskriven rättsregel. Den allmänna kompetensen är således negativt formulerad.⁸⁵

Norska kommuners och fylkeskommuners allmänna kompetens begränsas inte av något rättsligt krav på att deras verksamhet måste ha anknytning till deras territorium eller annars vara i invånarnas intresse; kommunerna/fylkeskommunerna har frihet att självständigt bedöma vad som är i deras intresse. Sälunda har kommuner inom ramen för sin allmänna kompetens ansetts kunna engagera sig i frågor utanför sina territorium, till exempel genom att ge humanitärt bistånd till utlandet.⁸⁶ Vidare finns det inte heller något generellt hinder mot att kommuner och fylkeskommuner

⁷⁶ Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) § 13-1 respektive § 13-2 och 3.

⁷⁷ Lov 13. december 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v. § 2-1 respektive § 2-2, samt Lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester § 2-1 respektive § 2-2.

⁷⁸ Plan- og bygningslov 14. juni 1985 nr. 77 § 9 och kap. VI respektive § 12 och kap. V.

⁷⁹ Lov 5. juni 1987 nr. 26 om brannvern mv., særskilt §§ 6 och 7.

⁸⁰ Lov 5. mai 1995 nr. 19 om barnehager (barnehageloven) § 7.

⁸¹ Lov 21. november 1952 nr. 2 om betaling og innkreving av skatt, særskilt § 48 nr. 1 och lov 21. juli 1894 om delvis Omordning af det civile Embedsværk § 5.

⁸² Lov 7. juni 1996 nr. 31 om Den norske kirke (kirkeloven) § 15.

⁸³ Lov 4. juni 1976 nr. 63 om samferdsel § 3.

⁸⁴ Lov 3. juni 1983 nr. 54 om tannhelsetjenesten § 1-1.

⁸⁵ Se Jan Fridthjof Bernt, Oddvar Overå och Harald Hove s. 77 ff. samt Oddvar Overå och Jan Fridthjof Bernt s. 13.

⁸⁶ Jfr Jan Fridthjof Bernt, Oddvar Overå och Harald Hove s. 80 ff. och 99 f.

bedriver näringsverksamhet eller annars uppträder som säljare i konkurrens med privata företag.⁸⁷

En rad andra rättsliga regler och principer begränsar emellertid den allmänna kompetensen. Som framgick i avsnitt 2 måste kommuner och fylkeskommuner iaktta legalitetsprincipen och andra generella förvaltningsrättsliga principer.⁸⁸ Tidigare i detta avsnitt framgick vidare att speciallagar kan innehålla bestämmelser om kommunernas/fylkeskommunernas verksamhet och att detta kan begränsa handlingsfriheten.⁸⁹ En annan allmän begränsning av kompetensen är att kommuner och fylkeskommuner inte får vara verksamma inom områden som andra organ har exklusiv kompetens inom.⁹⁰ Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992 nr. 107 innehåller dessutom bestämmelser om ärendens handläggning och avgörande samt om ingående av låneförbindelser och andra långsiktiga förbindelser.⁹¹ De sistnämnda bestämmelserna innebär att kommuner och fylkeskommuner ibland måste ha statligt tillstånd innan de kan agera. Vid tillståndsgivning skall dock endast tas hänsyn till kommunernas/fylkeskommunernas ekonomiska intressen, inte till makroekonomiska eller andra politiska intressen.⁹² Slutligen kan nämnas ytterligare en begränsning av kompetensen angående verksamheter där kommunerna/fylkeskommunerna har monopolställning, såsom vatten- och avloppsförsörjning. För sådana verksamheter får kommunerna/fylkeskommunerna enligt självkostningsprincipen inte ta ut högre avgifter än att deras kostnader täcks.⁹³

Försöksverksamheter

Lov om forsøk i offentlig forvaltning av 26. juni 1992 nr. 87 ger möjlighet att genomföra försöksverksamhet i statlig och kommunal/fylkeskommunal förvaltning, även när någon sådan möjlighet inte ges i ordinarie lagstiftning. Försöksverksamheten skall syfta till mer effektiv organisation, snabbare handläggning

⁸⁷ Se Jan Fridthjof Bernt, Oddvar Overå och Harald Hove s. 86 f. samt Oddvar Overå och Jan Fridthjof Bernt s. 13.

⁸⁸ Se Jan Fridthjof Bernt, Oddvar Overå och Harald Hove s. 90 ff. och 101.

⁸⁹ Se Jan Fridthjof Bernt, Oddvar Overå och Harald Hove s. 84 f. och 88 f. samt NOU 2000:22 avsnitt 5.3.2.

⁹⁰ Se Jan Fridthjof Bernt, Oddvar Overå och Harald Hove s. 96 ff.

⁹¹ Se Jan Fridthjof Bernt, Oddvar Overå och Harald Hove s. 95 ff. och 485 ff. samt Oddvar Overå och Jan Fridthjof Bernt 351 ff.

⁹² Se Jan Fridthjof Bernt, Oddvar Overå och Harald Hove s. 42.

⁹³ Se Jan Fridthjof Bernt, Oddvar Overå och Harald Hove s. 496 samt Oddvar Overå och Jan Fridthjof Bernt 14.

eller bättre tjänster för brukarna. Kommunal- og regionaldepartementet beslutar om tillstånd för kommunal och fylkeskommunal försöksverksamhet. Tillstånd kan ges för maximalt fyra år och därefter finns möjlighet till förlängning. Det har emellertid förmodats att lagen blir mindre aktuell efter den pågående generella reformen av uppgiftsfördelningen.⁹⁴

4. Omfattningen och innebörden av kommunal självstyrelse i Norge

De norska kommunerna och fylkeskommunerna är självständiga rättssubjekt; de är inte del av statsförvaltningen och de är inte underställda något annat statligt organ än Stortinget som lagstiftare. Varken regeringen eller departementen har någon generell styrnings-, instruktions- eller överprövningskompetens gentemot kommunerna.⁹⁵ Detta kan sägas utgöra grunden för den kommunala självstyrelsen i Norge.

Den norska kommunala självstyrelsen är emellertid inte grundlagsstadgad.⁹⁶ Det anses heller inte föreligga någon konstitutionell sedvana som skyddar kommunernas och fylkeskommunernas verksamhet. Ramarna för verksamheten bestäms därför i vanlig lagstiftning.⁹⁷ I lov om kommuner og fylkeskommuner finns vissa allmänna uttalanden om lagens syfte (§ 1). Dessa uttalanden kan ses som en politisk programförklaring till förmån för självstyre.⁹⁸ I praktiken har den kommunala självstyrelsen utvecklats till en så fundamental politisk princip, att det inte är troligt att någon grundläggande inskränkning skulle kunna genomföras.⁹⁹ Som framgick i föregående avsnitt, föreslås den pågående reformen av uppgiftsfördelningen mellan offentliga organ i Norge tvärt om syfta till att stärka den kommunala självstyrelsen.

Att kommuner och fylkeskommuner själva får definiera vad som är i deras intresse och därmed självständigt välja inom vilka områden de skall vara verksamma, har sagts vara en central del av självstyret.¹⁰⁰ I föregående avsnitt framgick att kommunernas och

⁹⁴ Se St.meld. nr.31 2000-2001 s. 32.

⁹⁵ Jan Fridthjof Bernt, Oddvar Overå och Harald Hove s. 23 och 75 samt Oddvar Overå och Jan Fridthjof Bernt s. 12.

⁹⁶ Angående förslag om införande av grundlagsskydd och förhållandet till Europarådskonventionen om lokalt självstyre, se Jan Fridthjof Bernt, Oddvar Overå och Harald Hove s. 24 ff.

⁹⁷ Se Jan Fridthjof Bernt, Oddvar Overå och Harald Hove s. 74.

⁹⁸ Jfr Oddvar Overå och Jan Fridthjof Bernt s. 11.

⁹⁹ Se Jan Fridthjof Bernt, Oddvar Overå och Harald Hove s. 24.

¹⁰⁰ Se Jan Fridthjof Bernt, Oddvar Overå och Harald Hove s. 80.

fylkeskommunernas kompetens är negativt avgränsad och att de som huvudregel har stor frihet att påta sig nya uppgifter. Ovan framgick emellertid också att det finns avsevärda begränsningar av kompetensen. Vidare kan speciallagstiftning innebära att statliga myndigheter fungerar som kontroll- och överprövningsorgan, vilket ytterligare inskränker kommunernas/fylkeskommunernas handlingsutrymme.¹⁰¹

En annan central del av det kommunala självstyret är rådigheten över och administrationen av ekonomiska resurser. Utgångspunkten är att kommunerna och fylkeskommunerna har avsevärd ekonomisk frihet, inte minst genom att de har beskattningsrätt. Norska staten har emellertid successivt stärkt sin kontroll över kommunernas och fylkeskommunernas ekonomi. Samtidigt har många kommuner och fylkeskommuner fått ekonomiska problem.¹⁰² Staten har inflytande över både kommunernas/fylkeskommunernas inkomster och deras utgifter. Vad gäller inkomsterna, bestämmer staten årligen högsta procentsatser för de kommunala och fylkeskommunala inkomstskatterna. I praktiken har detta medfört att alla kommuner har högsta möjliga skattesats.¹⁰³ Många kommuner är dessutom beroende av ett generellt rambidrag från staten. Härutöver förekommer i betydande utsträckning öronmärkta statsbidrag som är riktade till vissa områden. Dessa bidrag medför att resurser styrs till de utpekade områdena, vilket ytterligare begränsar kommunernas och fylkeskommunernas handlingsutrymme.¹⁰⁴ Vad gäller kommunernas/fylkeskommunernas utgifter, kan staten öka dessa genom att införa speciallagstiftning som utvidgar kommunernas/fylkeskommunernas ansvarsområden och skyldigheter gentemot invånarna.¹⁰⁵

Det har anförts att den norska statens långtgående möjligheter att styra kommunernas och fylkeskommunernas verksamhet, medför att dessa i grund och botten ändå är en del av staten. Därvid har framhållits att jämfört med styrning av underställda organ skiljer sig statens styrning av kommunerna/fylkeskommunerna bara genom att det dels krävs särskilt lagstöd för styrnings-

¹⁰¹ Se St.meld. nr.31 2000-2001 avsnitt 5.2.2.

¹⁰² Se Jan Fridthjof Bernt, Oddvar Overå och Harald Hove s. 487.

¹⁰³ Se Jan Fridthjof Bernt, Oddvar Overå och Harald Hove s. 491.

¹⁰⁴ Se Jan Fridthjof Bernt, Oddvar Overå och Harald Hove s. 48, NOU 2000:22 avsnitt 7.2.2 samt St.meld. nr.31 2000-2001 s. 32 f.

¹⁰⁵ Se Jan Fridthjof Bernt, Oddvar Overå och Harald Hove s. 48 ff. och 488.

åtgärderna, dels är allmänt politiskt accepterat att styrningen skall vara begränsad.¹⁰⁶

5. Tillåtna former för kommunal samverkan, särskilt om eventuella likheter med det svenska kommunalförbundet

Lov om kommuner og fylkeskommuner § 27

I likhet med den allmänna kommunallagstiftningen i Danmark innehåller även Norges lov om kommuner og fylkeskommuner en uttrycklig bestämmelse om samarbete mellan kommuner. Lagens § 27 utgör stöd för att etablera ett kommunalt styrelseorgan, ett så kallat *interkommunalt styre*. Endast kommuner och fylkeskommuner kan delta i *interkommunala styren*.¹⁰⁷

Interkommunala styrens kompetens bestäms dels av de allmänna bestämmelserna i lov om kommuner og fylkeskommuner, dels av särskilda överenskommelser mellan de inblandade kommunerna/fylkeskommunerna.¹⁰⁸ Vid samarbete genom *interkommunala styren* bildas en självständig förvaltningsnivå. De kan dock inte utgöra egna rättssubjekt. Följaktligen kan de inte ha självständiga ekonomiska eller andra förpliktelser.¹⁰⁹

Vad gäller verksamheter som kommuner/fylkeskommuner bedriver med stöd av sin allmänna kompetens, kan driften i princip fritt lämnas över till *interkommunala styren*.¹¹⁰ I § 27 1 st. anges emellertid att *interkommunala styren* endast kan ges kompetens att "treffe avgjørelser som angår virksomhetens drift og organisering", det vill säga beslut av ekonomisk och administrativ karaktär. Möjligheterna att överlåta uppgifter begränsas ytterligare av att *interkommunala styren* inte är självständiga rättssubjekt.¹¹¹

Vad gäller verksamheter som regleras genom speciallagstiftning råder däremot motsatt presumtion; drift av sådan verksamhet kan endast överlåtas om lagstiftningen i fråga uttryckligen eller under-

¹⁰⁶ Se Jan Fridthjof Bernt, Oddvar Overå och Harald Hove s. 75 f. Jfr St.meld. nr.31 2000-2001 s. 24.

¹⁰⁷ Se Jan Fridthjof Bernt, Oddvar Overå och Harald Hove s. 242 f. samt Oddvar Overå och Jan Fridthjof Bernt s. 193 f.

¹⁰⁸ Se NOU 2000:22 avsnitt 4.6.1 samt Jan Fridthjof Bernt, Oddvar Overå och Harald Hove s. 243 f. Jfr Jan Fridthjof Bernt, Oddvar Overå och Harald Hove s. 249 ff. samt Oddvar Overå och Jan Fridthjof Bernt s. 198 ff. angående lagens krav på vad överenskommelsen mellan de inblandade kommunerna skall innehålla.

¹⁰⁹ Se Jan Fridthjof Bernt, Oddvar Overå och Harald Hove s. 244 samt Oddvar Overå och Jan Fridthjof Bernt s. 190 f. Jfr NOU 2000:22 avsnitt 4.6.1.

¹¹⁰ Jfr NOU 1995:17 avsnitt 7.3.6.

¹¹¹ Se Jan Fridthjof Bernt, Oddvar Overå och Harald Hove s. 247 samt Oddvar Overå och Jan Fridthjof Bernt s. 196.

förstått tillåter det. Uppgifter som kan överlätas till privata rätts-
subjekt kan självfallet även överlätas till *interkommunala styren*.¹¹²

Huvudregeln är att *interkommunala styren* inte kan tilldelas kompetens att fatta beslut som griper in i enskildas handlingsfrihet eller äganderätt. Enligt allmänna principer kan norska kommuner/fylkeskommuner endast delegera myndighetsutövning och normgivningsmakt till organ som underkastas deras instruktions- och överprövningsmyndighet. I praktiken saknas möjlighet att underkasta *interkommunala styren* sådan myndighet.¹¹³ Förhållandet mellan de samarbetande kommunerna/fylkeskommunerna och det interkommunala styret är närmast ett privaträttsligt fullmaktsförhållande.¹¹⁴ Kommuner och fylkeskommuner kan varken överlåta kompetens eller ansvar.¹¹⁵ *Interkommunala styren* kan därför endast ges kompetens att fatta ingripande beslut angående en begränsad krets uppgifter. Dessa är dels uppgifter som kan överlätas helt fritt till privata rättssubjekt, dels beslut som är gynnande för enskilda och som endast medför begränsade ekonomiska konsekvenser för kommunerna/fylkeskommunerna, dels interna uppgifter som personalärenden och liknande.¹¹⁶

I princip skall interkommunalt samarbete baseras på frivillighet. Det finns dock vissa lagstadganden som föreskriver samarbete kring vissa uppgifter eller som medför att samarbete kan påbjudas av statliga myndigheter.¹¹⁷ Flertalet av dessa stadganden används dock sällan.¹¹⁸ Principen om frivillighet innebär också att alla deltagare skall vara eniga om hur samarbetet skall ske. Detta hindrar emellertid inte att det i överenskommelsen mellan de inblandade kommunerna/fylkeskommunerna kan föras in bestämmelser om att majoritetsbeslut skall binda minoriteter.¹¹⁹

Sammantaget kan konstateras att inrättande av *interkommunala styren* inte möjliggör någon delegation av förvaltningsmyndighet i vanlig bemärkelse, utan snarare kan ses som ett alternativ till andra

¹¹² Se Jan Fridthjof Bernt, Oddvar Overå och Harald Hove s. 247 f. samt Oddvar Overå och Jan Fridthjof Bernt s. 197. Jfr NOU 1995:17 avsnitt 7.3.5.

¹¹³ Se Jan Fridthjof Bernt, Oddvar Overå och Harald Hove s. 248.

¹¹⁴ Se Jan Fridthjof Bernt, Oddvar Overå och Harald Hove s. 244 och 246 samt Oddvar Overå och Jan Fridthjof Bernt s. 195.

¹¹⁵ Se Jan Fridthjof Bernt, Oddvar Overå och Harald Hove s. 248 samt Oddvar Overå och Jan Fridthjof Bernt s. 197.

¹¹⁶ Se Oddvar Overå och Jan Fridthjof Bernt s. 197 f.

¹¹⁷ Se NOU 2000:22 avsnitt 4.6.1, Jan Fridthjof Bernt, Oddvar Overå och Harald Hove s. 248 f. samt Oddvar Overå och Jan Fridthjof Bernt s. 198.

¹¹⁸ Se NOU 2000:22 avsnitt 4.6.1.

¹¹⁹ Se NOU 2000:22 avsnitt 4.6.1.

associationsformer.¹²⁰ *Interkommunala styren* motsvarar därför inte helt de svenska kommunalförbunden.¹²¹ Som nedan kommer att framgå, har norska kommuner och fylkeskommuner inte heller någon annan möjlighet att samarbeta i former som svarar mot svenska kommunalförbund.¹²²

Samarbete i form av *interkommunala styren* var tidigare mycket vanligt förekommande.¹²³ Relativt nyligen infördes dock särskild lagstiftning om interkommunala bolag. Denna lagstiftning torde medföra att bruket av *interkommunala styren* minskar avsevärt.¹²⁴

Interkommunala bolag utan ansvarsbegränsningar

Lov om interkommunale selskaper av 29. januar 1999 nr. 6 reglerar samarbete i form av interkommunala bolag i vilka inte alla delägare har begränsat ansvar, det vill säga bolag som motsvarar svenska handelsbolag och kommanditbolag. Enligt denna lag måste alla delägare i sådana interkommunala bolag vara eller kontrolleras av kommuner eller fylkeskommuner (§ 1). Samtidigt som lagen infördes, förbjöds kommuner vara deltagare i vanliga handels- och kommanditbolag.¹²⁵

Bolag som bildats enligt denna lag är egna rättssubjekt. Lagen är i första hand utformad för verksamheter som har egna intäkter och som har större eller mindre drag av näringsverksamhet. Formellt sett finns dock inte något hinder mot att interkommunala bolag utnyttjas för samarbete kring mer traditionella förvaltningsuppgifter.¹²⁶ Liksom vid interkommunala styren är emellertid huvudregeln att kommuner och fylkeskommuner inte utan lagstöd kan överlåta uppgifter som åläggs dem enligt speciallagstiftning.

¹²⁰ Se Jan Fridthjof Bernt, Oddvar Overå och Harald Hove s. 246 samt Oddvar Overå och Jan Fridthjof Bernt s. 194.

¹²¹ Se Karl Gunnar Sanda s. 47 och St.prp. nr. 82 2000-2001 s. 173.

¹²² Möjligheten av att införa något slags samarbetsform som motsvarar de övriga nordiska ländernas kommunalförbund förefaller dock ha diskuterats, jfr St.prp. nr. 82 2000-2001. s. 22.

¹²³ Se NOU 2000:22 avsnitt 4.6.1.

¹²⁴ Se Jan Fridthjof Bernt, Oddvar Overå och Harald Hove s. 244 ff. samt Oddvar Overå och Jan Fridthjof Bernt s. 190 f.

¹²⁵ Lov 21. juni 1985 nr. 83 om ansvarlige selskaper og kommandittselskaper (Selskapsloven) § 1-1 nr. 5.

¹²⁶ Se NOU 2000:22 avsnitt 4.6.1 och Ot.prp. nr. 18 1999-2000 avsnitt 4.1.2.

Interkommunala aktiebolag

Kommunalt och fylkeskommunalt samarbete kan även ske i form av aktiebolag. Den verksamhet som kommunala/fylkeskommunala aktiebolag utövar anses inte vara kommunal/fylkeskommunal verksamhet. Sådana bolag regleras därför av de vanliga bestämmelserna i aktiebolagslagen. Kommunallagen reglerar endast kommunala/fylkeskommunala beslut om hur kommunen/fylkeskommunen skall utöva sin ägarställning i bolagen.¹²⁷ Kommunerna och fylkeskommunerna har samma möjligheter att överlåta uppgifter till aktiebolag som till tidigare nämnda samarbetsorgan. I första hand antas dock näringsverksamhet komma i fråga.

Samarbete utan gemensamt styrelseorgan

Om samarbetsprojekt genomförs utan något gemensamt styrelseorgan – till exempel vid köp av tjänster – krävs enligt norsk rätt inte något särskilt lagstöd eller någon särskild organisationsform. Parternas förhållande regleras då helt av det avtal de ingår.¹²⁸

För närvarande kan reglerna om mervärdesskatt medföra att samarbete utan gemensamt styrelseorgan missgynnas jämfört med samarbete i mer organiserade former. Nyligen tillsattes dock en utredning för att undersöka om mer neutrala regler kan införas.¹²⁹

¹²⁷ Se Jan Fridthjof Bernt, Oddvar Overå och Harald Hove s. 240 samt Oddvar Overå och Jan Fridthjof Bernt s. 191.

¹²⁸ Se NOU 2000:22 avsnitt 4.6.1 samt Jan Fridthjof Bernt, Oddvar Overå och Harald Hove s. 243.

¹²⁹ Finansdepartementet, pressmeddelande nr 02/200

Källor och litteratur

Danmark

Battrup, Gerd: Det kommunale selvstyre i retlig belysning , Frederiksberg 1992.

Christensen, Bent: Forvaltningsret: opgaver, hjemmel, organisation, Köpenhamn 1997.

Gammeltoft-Hansen, Hans m.fl.: Forvaltningsret, Köpenhamn 1994.

Garde, Jens och Mathiassen, Jørgen: Kommunalret, Köpenhamn 1991.

Garde, Jens m.fl.: Forvaltningsret, almindelige emner, Köpenhamn 1997.

Harder, Erik: Dansk kommunalforvaltning II, Opgaver, Köpenhamn 1987 (cit. Erik Harder II).

Harder, Erik: Dansk kommunalforvaltning III, Kommunalt selvstyre og statsligt tilsyn, Köpenhamn 1994 (cit. Erik Harder III).

Harder, Erik: Dansk kommunestyre: hovedpunkter af dets lov og ret, Köpenhamn 1996 (cit. Erik Harder).

Heide-Jørgensen, Mogens: Den kommunale interesse: studier over kommunalrettens udvikling. Köpenhamn 1993.

Kommunernes Landsforening: Juridisk afklaring om samarbejder, Redegørelse vedrørende juridiske problemstillinger i forbindelse med kommunale samarbejder, 2000, tilgængelig på Internet <http://www.kl.dk/208762/>, 2002-01-31.

Le Maire, Emil och Preisler, Niels: Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, Normalforretnings orden med kommentarer, Köpenhamn 2000.

Opgavekommissionen: Fordelingen af opgaver i den offentlige sektor, Betænkning nr. 1366, december 1998

Rønsholdt, Steen: Kommunalt selvstyre. Frihed for hvem. Frihed til hvad, i Blume, Peter och Dick, Lisbeth (red.): Årsberetning 1998, Grundlovens nutid og fremtid, Retsvidenskabeligt Institut B, Studier nr. 69, Köpenhamn 1999.

Zahle, Henrik (red.): Danmarks Riges Grundlov med kommentarer, Köpenhamn 1999.

Norge

Bernt, Jan Fridthjof, Overå, Oddvar och Hove, Harald: Kommunalrett, 4 uppl., Oslo 2001.

Finansdepartementet: Utvalg skal komme fram til nøytrale momsregler for kommunene, Pressmeddelande nr: 02/2002, den 11 januari 2002, tillgänglig på Internet <http://www.dep.no/fin/norsk/aktuelt/pressem/006071-070236/index-dok000-b-n-a.html>, 2002-01-31.

Innst. S. nr.307 (2000-2001) Innstilling fra kommunalkomiteen om kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling.

Kommunal- og regionaldepartementet: Oppfølging av oppgavemeldingen – vurdering av fylkeskommunenes oppgaver, Ref. nr. 01/5492, 20.11.2001.

NOU 1995: 17 Om organisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet.

NOU 2000:22 Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune.

Ot.prp. nr. 18 (1999-2000) Om lov om endring i lov om interkommunale selskaper og lov om kommuner og fylkeskommuner.

Overå, Oddvar och Bernt, Jan Fridthjof: Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992 nr. 107, med kommentarer, 3 uppl., Oslo 2001.

Regjeringens vurdering av fylkeskommunens oppgaver – miljø, landbruk, plan og areal, brev från Kommunal- og regionalministren den 12 februar 2002 till Fylkeskommunene, fylkesmennene, Kommunenes Sentralforbund, statens utdanningskontor, fylkeslegene och hovedsammenslutningene, ref. nr. 02/278, tillgänglig på Internet, <http://odin.dep.no/krd/norsk/aktuelt/pressem/016051-110022/index-dok000-b-n-a.html>, 2002-02-12.

Sanda, Karl Gunnar: Samarbeid mellom kommuner i Sverige, Danmark of Finland, Telemarksforskning-Bø rapport nr. 181, Bø 2000.

Sandberg, Siv och Ståhlberg, Krister: Nordisk regionalförvaltning i förändring, Institutet för jämförande nordisk politik och förvaltning. Rapport 14, Åbo 2000.

Solberg, Erna [statsråd], Regjeringens syn på kommunenes rolle i det offentlige Norge, Innlegg på konferansen "Fornyelse av kommunesektoren", Tønsberg 9. januar 2002, tillgängligt på Internet,

http://odin.dep.no/krd/norsk/aktuelt/taler/statsraad_a/016051-090045/index-dok000-b-n-a.html, 2002-01-31.

St.meld. nr.31 (2000-2001) Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling.

St.prp. nr. 82 (2000-2001) Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2002 (kommuneproposisjonen).

Kommunala samverkansformer m.m. i Danmark och i Norge – Del 2

På uppdrag av Gränskommunutredningen (Ju 2001:05) har genomförts en kartläggning av gällande rätt beträffande kommunala samverkansformer i Danmark och i Norge.

Uppdraget innefattade följande delar:

1. en beskrivning av om Danmark och Norge kan ingå gränsöverskridande samarbeten i någon organisatorisk form och vilka uppgifter som då kan bli föremål för ett dylikt samarbete.
2. en beskrivning av vilka ramar som gällande rätt ställer upp för hur ett gränsöverskridande samarbete i Danmark och i Norge eller hur omfattande eventuella grundlagsändringar som krävs för att ett dylikt samarbete skall få ske.

På grund av det nära sambandet mellan uppdragets delar, kommer inte någon uppdelning att göras i den fortsatta framställningen.

Danmark

Enligt den danska grundlagen är det regeringen som har hand om utrikespolitiken (§ 19). Danska kommuner har därför inte någon kompetens inom det utrikespolitiska området; de får inte göra något som har utrikespolitiskt syfte.¹³⁰ Visserligen har det påpekats att detta förbud i praktiken inte har kunnat upprätthållas helt strikt och att kommunerna får göra icke-bindande utrikespolitiska uttalanden.¹³¹ Förbudet innebär emellertid ändå en viss inskränkning av kommunernas möjligheter att agera över statsgränser. Möjligheterna till kommunalt gränsöverskridande

¹³⁰ Se Garde och Mathiassen s. 39, Gerd Battrup s. 77, Mogens Heide-Jørgensen s. 265 och Erik Harder s. 109 f.

¹³¹ Se Mogens Heide-Jørgensen s. 265 f.

samarbete begränsas vidare av allmänna kommunalrättsliga principer. Här kan särskilt nämnas lokaliseringsprincipen, som innebär att kommunernas verksamhet i allmänhet skall ha anknytning till deras territorium.¹³²

Ovanstående begränsningar har dock inte hindrat en ökande internationell orientering hos de danska kommunerna.¹³³ Sälunda är det accepterat att danska kommuner ingår vänortsavtal med utländska kommuner och att de även tar på sig utgifter som sammanhänger med sådana avtal.¹³⁴ Avtalen får dock inte utgöra något ställningstagande angående andra länders politiska system.¹³⁵ Vid sidan av vänortsavtalen har det även etableras mer omfattande samarbete.¹³⁶

Danmark har ratificerat Överenskommelsen mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige om kommunalt samarbete över nordiska riksgränser,¹³⁷ samt en europeisk ramkonvention om samarbete över riksgränserna mellan lokala och regionala samhällsorgan.¹³⁸ Dessa konventioner innebär en allmän folkrättslig skyldighet att inta en positiv hållning tillgränsöverskridande kommunalt samarbete.¹³⁹ Konventionerna innehåller dock inte några precisa bestämmelser om kommunal kompetens att samarbeta över statsgränser. Danmark har varken skrivit under eller ratificerat den europeiska konventionens två tilläggsprotokoll, vilka innebär mer preciserade förpliktelser.

På 1970-talet uttalades, i samband med utarbetandet av den nordiska samarbetskonventionen, att den då gällande allmänna kommunallagen – Styrelseloven – inte tog ställning till i vilken utsträckning avtal om samarbete med utländska kommuner var tillåtna.¹⁴⁰ Det konstaterades att nordiskt kommunalt samarbete visserligen ägt rum länge, men att det skett genom vänskapsavtal och liknande icke-bindande avtal. Därför hade varken laglighets- eller tillsynsproblem uppkommit. Vidare anfördes att Styrelseloven inte ansetts hindra de samarbetsformer som dittills förekommit över Öresund. Sälunda hade det inte funnits grund att förmoda att Styrelseloven ställt upp något generellt hinder mot gränsöver-

¹³² Angående den allmänna kommunala kompetensen se den tidigare kartläggningen av kommunala samverkansformer m.m. i Danmark och i Norge.

¹³³ Se Gerd Battrup s. 78.

¹³⁴ Se Mogens Heide-Jørgensen s. 265 och Erik Harder s. 111.

¹³⁵ Se Gerd Battrup s. 77 f. Jfr Mogens Heide-Jørgensen s. 266 och Erik Harder s. 111.

¹³⁶ Se Gerd Battrup s. 78, Amtsrådsforeningen, och Council of Europe appendix 1.

¹³⁷ Torshavn den 26 maj 1977, SÖ 1978:1.

¹³⁸ Madrid den 21 maj 1980, ETC 106, SÖ 1981:23.

¹³⁹ Se Vilhelm Persson avsnitt 2.3.

¹⁴⁰ Se NU 1973:1 s. 111 f. och NU 1976:10 s. 15.

skridande avtal. Det framhölls dock att kommunerna inte fick överlåta tillsynsbefogenheter till organ i det andra landet. Detta medförde att avtal som innebar en begränsning av kommuners befogenhet enligt Styrelseloven, krävde tillsynsmyndighetens godkännande. Om ovanstående förutsättningar uppfylldes ansågs Styrelseloven inte hindra etablering av samarbetsprojekt, även om de organiserades i form av i bolag eller sådana bolagsliknande former som etablerats över Öresund. Slutligen betonades dock att lagstiftningen inte tillät att gränsöverskridande kommunala organ fick rätt att bedriva myndighetsutövning som enligt dansk lag ankom på dansk myndighet.

Någon nyare litteratur som direkt behandlar danska kommuners kompetens att samarbeta över statsgränser förefaller inte finnas. Enligt upplysningar som inhämtats från det danska Indenrigsministeriet, förefaller emellertid beskrivningarna av rättsläget från 1970-talet i princip fortfarande vara aktuella.¹⁴¹ De danska kommunernas kompetens beskrevs som att de har stor frihet att samarbeta över statsgränser, så länge inte samarbetet innefattar kompetensöverföring.¹⁴²

Det tycks inte heller ha diskuterats om det skulle strida mot den danska grundlagen att utvidga danska kommuners kompetens så att de får möjlighet att samarbeta i form av gränsöverskridande kommunalförbund. Vissa doktrinuttalanden tyder visserligen på att de danska grundlagsreglerna om överlåtelse av uppgifter till internationella organisationer (Grundloven § 20, motsv. 10 kap. 5 § regeringsformen) skulle kunna tillämpas på kommunalt gränsöverskridande samarbete. Sålunda har uttalats att reglerna är tillämpliga även vid bilateralt samarbete, även om samarbetsavtalen gäller överlåtelse av uppgifter som omfattas av den kommunala självstyrelsen, och även om uppgifter överläts till organ som inte är underordnade statsmakterna.¹⁴³ Om ovannämnda grundlagsbestämmelser är tillämpliga förefaller den danska grundlagen kunna tillåta att danska kommuner ges kompetens att samarbeta i form av gränsöverskridande kommunalförbund.

Värdet av ovannämnda doktrinuttalanden är dock osäkert eftersom de inte direkt tagit sikte på kommunalt gränsöverskridande samarbete. Vid kontakterna med Inrigsministeriet

¹⁴¹ Telefonsamtal, Helle Bo Larsen, 2002-04-04.

¹⁴² Se även Indenrigsministeriet, Economic division, Answer to the questionnaire on Local Democracy [från Council of Europe, Secretary General's Monitoring Unit], J.nr. 2000/1590-11, s. 4.

¹⁴³ Se Jens Hartig Danielsen s. 51, 53 och 70 f. med vidare hänvisningar.

framkom vidare att det ansågs mindre troligt att det skulle vara möjligt att använda grundlagens regler överlåtelse av uppgifter till internationella organisationer. Även i övrigt ansågs det något osäkert huruvida en utvidgning av den kommunala kompetensen skulle kräva en grundlagsändring. Troligen skulle dock en sådan ändring vara nödvändig. Emellertid poängterades att rättsläget var mycket osäkert och att Inrigsministeriet inte haft anledning att undersöka rättsfrågorna närmare, eftersom kommunerna inte har fört fram önskemål om att få utvidgad kompetens.

Sammanfattningsvis kan sägas att danska kommuner har ganska stor frihet att ingå samarbetsöverenskommelser med utländska kommuner. Sådana överenskommelser kan även resultera i att gemensamma organ upprättas. Bortsett från allmänna kommunala principer och eventuella bestämmelser i kommunernas specialkompetens, finns i princip inte några begränsningar vad gäller ämnesområden som kan bli föremål för samarbete. De danska kommunerna får dock enligt nuvarande lagstiftning inte överlåta någon offentlig kompetens till gemensamma organ. Därför kan endast privaträttsliga organisationsformer komma i fråga. Det förefaller osäkert huruvida den kommunala kompetensen skulle kunna utvidgas utan ändringar i den danska grundlagen.

Norge

Även de norska kommunerna är bundna av allmänna kommunalrättsliga principer för sitt agerande. Jämfört med svenska och danska kommuner är de norska kommunernas kompetens inte lika territoriellt avgränsad.¹⁴⁴ Vidare förefaller de norska kommunerna ha något större spelrum angående utrikespolitiska frågor. Visserligen har inte heller norska kommuner någon utrikespolitisk kompetens. Men de förmodas ha möjlighet att agera utanför sitt territorium även i politiskt kontroversiella frågor och även om de norska utrikesdepartementet kanske upplever agerandet som obehagligt.¹⁴⁵

I likhet med Danmark är Norge bundet av såväl överenskommelsen mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige om kommunalt samarbete över nordiska riksgränser, som den europeiska ramkonvention om samarbete över riksgrensarna mellan lokala och regionala samhällsorgan. Norge är därför förpliktigt att

¹⁴⁴ Jfr Bernt, Jan Fridthjof, Overå, Oddvar och Hove, Harald s. 80 ff. och 99 f.

¹⁴⁵ Se Bernt, Jan Fridthjof, Overå, Oddvar och Hove, Harald s. 98 ff.

ha positiv grundsyn angående kommunalt gränsöverskridande samarbete. Inte heller Norge har emellertid vare sig skrivit under eller ratificerat de båda – mer förpliktigande – tilläggsprotokollen till den europeiska ramkonventionen. I detta sammanhang kan även nämnas avtalet mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige om samarbete över territorialgränserna i syfte att vid olyckshändelser hindra eller begränsa skador på människor eller egendom eller i miljön.¹⁴⁶ Inom ramen för detta avtal har det slutits en rad gränskommunala överenskommelser om räddningstjänstsamarbete utmed den svensk-norska gränsen.

Inför den nordiska samarbetskonventionen uttalades att norsk kommunallagstiftning inte tillät att kompetens att fatta beslut som var bindande för kommunerna överläts vid samarbete med utländska kommuner. Så länge beslutskompetens inte gavs till något gemensamt organ, utgjorde dock inte norsk kommunallagstiftning något hinder för samarbete över riksgränser. Visserligen framhölls att vissa samarbetsavtal med ekonomiska åtaganden enligt norsk rätt kräver statligt godkännande, men samtidigt anfördes att det i allmänhet inte skulle medföra några särskilda problem att samarbetskommunen var utländsk.¹⁴⁷

Sedan dessa uttalanden gjordes förefaller norska kommuners kompetens att samarbeta över statsgränser endast ha kommenterats en gång. Den norska regeringen framhöll i en proposition att det inte var lämpligt att ge norska kommuner möjlighet att ingå samarbete i form av europeiska intressegrupper, eftersom kommunerna i så fall skulle få obegränsat ekonomiskt ansvar för intressegruppernas verksamhet.¹⁴⁸ I övrigt tycks frågor om gränsöverskridande kommunalt samarbete på senare tid inte ha behandlats i offentligt tryck eller doktrin. Det tycks inte heller ha förekommit någon diskussion kring kommunala aspekter av den norska grundlagens bestämmelser om överlåtelse av uppgifter till internationella organisationer (Grundloven § 93).

Kontakter med norska Kommunal- och regionaldepartementet har emellertid givit vid handen att uttalandena som gjordes i samband med den nordiska samarbetskonventionen även vad gäller norsk rätt i princip förefaller vara aktuella.¹⁴⁹ Vid kontakterna framhölls att de norska kommunernas kompetens att samarbeta

¹⁴⁶ SÖ 1991:50. För översiktlig information om det nordiska samarbetet se Räddningsverkets internationella arbete. Del I s 15 ff.

¹⁴⁷ Se NU 1973:1 s. 124 f. och NU 1976:10 s. 15

¹⁴⁸ Ot. prp. nr. 53 (1997-98) Om lov om interkommunale selskaper og lov om endringer i kommuneloven m.m. (kommunalt og fylkeskommunalt foretak) s. 53 f.

¹⁴⁹ E-post från Nina Britt Berge den 3 och 18 april 2002.

över statsgränserna till stor del är beroende av vilka sakfrågor samarbetet gäller; i princip avgörs kommunernas kompetens genom en tolkning av den relevanta speciallagstiftningen. Denna är dock knappast utformad med tanke på gränsöverskridande samarbete, vilket gör det svårt att ge säkra svar. Vidare påpekades att norska kommuner över huvud taget inte i egentlig mening kan överlåta sina uppgifter till någon annan kommun, vare sig norsk eller utländsk.¹⁵⁰ Uppgifter kan lämnas bort på entreprenad och liknande, men kompetensen i sig kan inte överlåtas. Slutligen framkom att det inte hade förts någon diskussion om möjligheterna att tillämpa grundlagens bestämmelser om överlåtelse av uppgifter till internationella organisationer. Kommunal- og regionaldepartementet hade därför inte haft anledning att undersöka bestämmelsernas tillämplighet.

Sammanfattningsvis kan konstateras att norska kommuner torde ha vissa möjligheter att inrätta samarbete i form av gränskommunala privaträttsliga inrättningar. Kompetensen att samarbeta begränsas dock av speciallagstiftning som inte utformats med tanke på gränsöverskridande samarbete. Vidare finns inte någon möjlighet att överlåta någon bindande beslutskompetens till gemensamma organ. I vad mån en utvidgning av kommunernas kompetens kräver grundlagsändringar är osäkert.

Källor och litteratur

Amtsrådsforeningen: Organisering af amternes internationale arbejde, 3 uppl., Köpenhamn 2001.

Battrup, Gerd: Det kommunale selvstyre i retlig belysning, Frederiksberg 1992.

Bernt, Jan Fridthjof, Overå, Oddvar och Hove, Harald: Kommunalrett, 4 uppl., Oslo 2002.

Council of Europe: Handbook on transfrontier co-operation for local and regional authorities in Europe, Strasbourg 2000.

Danielsen, Jens Hartig: Suverænitetssafgivelse, Köpenhamn 1999.

Garde, Jens och Mathiassen, Jørgen: Kommunalret, Köpenhamn 1991.

Harder, Erik: Dansk kommunalforvaltning II, Opgaver, Köpenhamn 1987.

Heide-Jørgensen, Mogens: Den kommunale interesse: studier over kommunalrettens udvikling, Köpenhamn 1993.

¹⁵⁰ Se även den tidigare kartläggningen angående interkommunala styren.

Indenrigsministeriet, Economic division, Answer to the questionnaire on Local Democracy [från Council of Europe, Secretary General's Monitoring Unit], J.nr. 2000/1590-11.

NU 1973:1 Kommunalt samarbete över de nordiska riksgrensarna. Rapport från nordiska kommunalrättskommittén.

NU 1976:10 Nordisk konvention om gränskommunalt samarbete. Förslag från arbetsgruppen för de gränskommunala frågorna.

Ot. prp. nr. 53 (1997-98) Om lov om interkommunale selskaper og lov om endringer i kommuneloven m.m. (kommunalt og fylkeskommunalt foretak).

Persson, Vilhelm: Kommuners gränsöverskridande avtal. Underlag för seminarium den 9 oktober 2001, Stockholm universitet.

Gränsöverskridande samarbete på lokal och regional nivå inom EU

Heidi Karlander
april 2001

Innehållsförteckning

1.	Uppsatsens förutsättningar	4
1.1.	Inledning	4
1.2.	Problembakgrund	5
1.3.	Problemformulering	5
1.4.	Syfte	6
1.5.	Metod	6
1.6.	Avgränsningar	7
1.7.	Terminologi	8
2.	Motiven för gränsöverskridande samarbete	10
3.	Betydelsen av EU-stöd – interreg	12
3.1.	Allmänt	12
3.2.	Inriktning A	12
4.	Samarbetsformer	15
4.1.	Allmänt	15
4.2.	De grundläggande ramverken	15
4.3.	Kortsiktiga och långsiktiga former för samarbete	17
4.3.1.	Allmänt	17
4.3.2.	Projektbaserade samarbetsåtgärder	17
4.3.2.1.	Europeisk Ekonomisk Intresse Gruppering, EEIG	18
4.3.2.2.	Mixed Economy Companies och Public Interest Groupings	22
4.3.2.3.	Working groups	23
4.3.3.	Gränsöverskridande samarbeten på strategisk nivå	23
4.3.3.1.	Euroregioner	24
4.3.3.2.	EUREGIO	26
4.3.3.3.	Working communities	28
4.3.3.4.	Samarbeten med syfte att förvalta INTERREG-program	30
4.3.4.	AEBR:s rekommendationer	31
5.	Gränsöverskridande samarbeten i några av EU:s medlemsstater	32
5.1.	Allmänt	32
5.2.	Tyskland	32
5.3.	Österrike	33
5.4.	Belgien	35
5.4.1.	Städer och kommuner	35

5.4.2. Provinser	36
5.4.3. Regioner	37
5.5. Nederländerna	38
5.5.1. Kommuner	38
5.5.2. Provinser	38
5.6. Frankrike	39
6. Lokala gränsöverskridande samarbeten – tvillingstäder på nationsgränser	40
6.1. Allmänt	40
6.2. Sakområden	44
6.3. Eurocity Bayonne-San Sebastián	46
6.4. Baarle-Nassau/Baarle-Hertog	47
7. Regionala gränsöverskridande samarbeten	50
7.1. Allmänt	50
7.2. Privaträttsligt samarbete	50
7.2.1. Euregio Scheldemond	50
7.3. Offentligrättsliga samarbeten	52
7.3.1. Allmänt	52
7.3.2. Euregio Rhein-Whaal	53
7.3.3. Euregio Maas-Rhein	54
7.3.4. Ems-Dollart Regio	55
8. Sammanfattning	57
9. Källförteckning	59
9.1. Offentligt tryck	59
9.1.1. Sverige	59
9.1.2. Frankrike	59
9.2. Litteratur	59
9.3. Internet	60
9.4. Intervjuer	61

1 Uppsatsens förutsättningar

1.1 Inledning

Idag pågår en mängd olika samarbeten över nationsgränser men statliga aktörer är inte längre ensamma om att bedriva verksamhet av det här slaget. På lokal och regional nivå växer nya gränsöverskridande samarbeten och samarbetsformer fram i allt högre takt, inte minst tack vare EUs intentioner att skapa ett integrerat Europa, och de möjligheter som uppstår genom detta. Den europeiska kommissionen anser att det gränsöverskridande samarbetet som sker på regional och lokal nivå direkt bidrar till en ökad integration inom EU och ett praktiskt förverkligande av EUs målsättning om ett "medborgarnas Europa". Därför menar kommissionen att det är viktigt att stimulera och stödja dessa samarbeten och skapa bättre förutsättningar för dem.¹ I samband med att nya samarbeten skapas med aktörer från olika nivåer uppkommer frågor om befogenhet och lämpliga samarbetsstrukturer. AEBR (Association of European Border Regions) konstaterar i sin rapport "Transeuropean Co-operation between Territorial Authorities – New challenges and future steps necessary to improve co-operation" från oktober 2001, att frivilliga bilaterala eller multilaterala samarbeten mellan regionala myndigheter kan anses vara en kompletterande form av nationella utrikesrelationer.² Gränsöverskridande samarbeten mellan lokala och regionala aktörer kan ändå inte betraktas som kopior i mindre skala av gällande nationell politik, utan de driver en "sui generis"-politik (en politik i sitt eget slag) med nya kvaliteter samt andra arbetsmetoder och verksamhetsformer.³ Dessa nya former av samarbete kräver även nya sätt att strukturera verksamheten, och i vissa fall även en justering av det existerande juridiska ramverket. I arbetet med att utveckla det gränsöverskridande samarbetet som utförs av regionala och lokala myndigheter över nationsgränser mellan medlemsstater inom EU, kan det vara till stor hjälp att studera liknande samarbeten inom andra delar av den europeiska unionen och ta del

¹ Association of European Border Regions (AEBR), *Transeuropean Co-operation between Territorial Authorities - New challenges and future steps necessary to improve co-operation*, 2001, s.18.

² Association of European Border Regions är en intresseorganisation för gränsregioner i Europa. År 2000 bestod organisationen av 60 medlemsregioner. Se även hemsidan för AEBR: <http://www.aebr-ageg.de/agegbr/htm/abframex.htm> och *Gränsregionala samarbetsformer i Europa*, s. 31, Ds 1993:86.

³ AEBR, *Transeuropean Co-operation between Territorial Authorities - New challenges and future steps necessary to improve co-operation*, 2001, s.18.

av de lösningar de har använt sig av där, för att uppnå ett välfungerande samarbete.

1.2 Problembakgrund

Rapporten har tillkommit på uppdrag av Gränskommun-utredningen (Ju 2001:05), som på uppdrag av Justitiedepartementet utreder samarbete över den svensk-finska gränsen. Gränskommun-utredningen vill att rapporten skall ge exempel på samarbetsformer från andra gränsområden inom den europeiska unionen.

För mig är gränsöverskridande samarbeten intressanta och relevanta eftersom jag är född och uppvuxen i Haparanda, på gränsen till Torneå i Finland. Där har jag upplevt hur gränsen snarare sammanför än separerar de båda städerna och hur det dagliga livet på den ena sidan gränsen påverkas av vad som sker på den andra sidan. I Haparanda och Torneå har samarbete alltid varit en del av vardagen, men det finns ännu många aspekter av den nationella gränsen som är hämmande för samverkan. Därför behövs en utveckling av formen för det existerande samarbetet. Exempel på gränsöverskridande samarbeten från olika delar av EU visar att det är med hjälp av en lämplig strukturell samarbetsform som samarbetet mellan Haparanda och Torneå och mellan andra liknande orter kan nå längre och innefatta allt fler delar av medborgarnas dagliga liv. Dessutom kan en utveckling av det institutionella samarbetet effektivisera och underlätta utförandet av samarbetsåtgärder. Ett utvecklat samarbete är också en viktig del av den europeiska integrationen och ett steg mot ett Europa där nationsgränser inte längre kommer att upplevas som hinder för samverkan, utan som källor till möjligheter för en bredare kommunal och regional verksamhet.

1.3 Problemformulering

I min uppsats skall jag försöka svara på frågor som:

- Hur ser olika former av decentraliserade gränsöverskridande samarbeten ut inom EU idag? Förekommer det offentlig-rättsliga decentraliserade samarbetsformer över nationsgränser inom EU? Om offentlig-rättsliga samarbeten förekommer, vilka lagar är då tillämpliga och på vilket sätt kan samarbetsorganets beslut överklagas?

- Vilka lösningar har varit framgångsrika vad gäller gemensam förvaltning över statsgränser mellan regionala och lokala myndigheter, och varför?
- Inom vilka sakområden samarbetar lokala och regionala myndigheter över nationsgränser?
- Vilka befogenheter har samarbetsorganen?

1.4 Syfte

Uppsatsens syfte är att beskriva olika strukturer för gränsöverskridande samarbeten mellan lokala och regionala myndigheter kring den europeiska unionens inre gränser, och redovisa resultaten för dessa. Målet är att göra en kartläggning över olika former av sådana samarbeten. Jag kommer också att ge exempel på samarbeten som använder sig av vissa av de samarbetsstrukturer jag beskriver. Vidare exemplifierar jag olika sakområden som samarbeten utförs inom och beskriver olika samarbetsorgans befogenheter.

1.5 Metod

Jag har använt mig av skrivna källor, främst tidigare utredningar på internationell nivå inom ämnet, samt information via Internet och intervjuer. Att jag tillbringade hösten år 2001 som praktikant på North Sweden European Office i Bryssel, Belgien, var till stor hjälp för mig då jag hade lättare att nå människor som arbetar med gränsöverskridande samarbetsfrågor i Bryssel. Via dem hade jag sedan lättare att få tillgång till relevanta skrivna källor. Jag har i de flesta fall använt mig av källorna på deras originalspråk så länge det rört sig om engelska och franska. Översättningarna i dessa fall har jag således gjort själv. Jag är ingen översättare och det kan eventuellt märkas i terminologin.

Jag har valt att intervjua personer som representerar olika samarbetsorgan direkt, eller som arbetar som representanter för lokala eller regionala myndigheter. Av den litteratur jag har haft tillgång till har jag valt att främst använda mig av litteratur som AEFR gett ut, eftersom de representerar de aktiva gränsregionerna inom EU och är väl medvetna om förutsättningarna för deras medlemmar att bedriva verksamhet över gränser. Anledningen till mitt urval är att jag på det viset anser att jag kommit de objekt jag

skall kartläggas i uppsatsen närmast. Jag har på så vis fått ett närmast förstahandsperspektiv på hur de regionala och lokala myndigheterna uppfattar sin situation och vad de anser är nödvändigt för att i framtiden kunna utveckla och förbättra de samarbeten de bedriver.

Mina uppdragsgivare har önskat en kartläggning av rådande läge, varför jag varit mycket sparsam med egna analyser. Rapporten är framför allt deskriptiv. Naturligtvis speglas valet av källmaterial av mitt författarskap, men jag har försökt att välja de källor som enligt mitt tycke på bästa sätt besvarar frågorna i problemformuleringen (se ovan 1.3.).

1.6 Avgränsningar

Uppsatsen kommer inte att beröra gränsöverskridande samarbeten utanför EU. Inte heller samarbeten mellan aktörer inom EU som samarbetar med aktörer utanför EU, det vill säga samarbeten vid EU:s yttre gränser, kommer att tas upp i den här uppsatsen. Gränsöverskridande samarbeten mellan eller med nordiska länder kommer också att uteslutas då uppdragsgivaren är intresserad av exempel från andra delar av Europa.

Jag kommer inte att gå djupare in på samarbeten som ägt rum före år 1993. Anledningen till att jag drar en gräns vid detta årtal, är att Anders Östhol då gjort en utredning åt Civildepartementet i samma ämne, och ämnet därför fram till 1993 är utrett.⁴

Uppsatsen kommer att handla om gränsöverskridande samarbeten, varför både interterritoriella och transnationella samarbeten utesluts.⁵

På grund av utrymmesskäl kan jag i en sådan här rapport inte beskriva alla existerande gränsöverskridande samarbeten som pågår kring EU:s inre gränser. Jag har inte ens möjlighet att beskriva alla former för samarbete. Det finns rikligt med rapporter skrivna tidigare i ämnet, och en mängd samarbeten jag skulle kunna ge exempel på. För att avgränsa mig har jag valt att beskriva de mest relevanta samarbetsformerna som visat goda resultat och som utvecklats över relativt lång tid. Jag har försökt att välja att beskriva vissa särskilda samarbeten eftersom de är tydliga exempel på de samarbetsformer jag beskriver. Jag har också försökt att sprida exemplen till att beskriva samarbeten kring olika gränsområden inom EU.

⁴ Gränsregionala samarbetsformer i Europa, Ds 1993:86.

⁵ Se nedan avsnitt 1.7.

1.7 Terminologi

Jag skall inte närmare definiera de olika administrativa enheterna jag berör i denna uppsats. Jag vill ändå nämna att Europarådet och EU definierar en gränsregion som en offentlig geografisk enhet direkt under statlig nivå och som har en gemensam statsgräns med en eller flera enheter av samma slag i det angränsande landet.⁶

Det finns redan många utredningar inom ämnet transeuropeiska samarbeten. Det är en beteckning för ramverket för alla internationella samarbeten mellan lokala och regionala myndigheter i Europa. Ett problem är att terminologin varierar och tenderar att bli allt mer diversifierad i takt med fler samarbeten och framför allt i takt med fler utredningar, vilket medför att samarbetena blir svåra att överblicka. Jag kommer att använda mig av samma terminologi och klassificering av samarbeten som används av AEBR. Det gör jag för att AEBR, som representerar för gränsregioner i Europa, har en allmän kännedom om de gränsöverskridande samarbeten som regionerna deltar i. De har skapat en terminologi och klassificering som täcker alla de olika formerna för samarbete som deras medlemmar bedriver. De gör utredningar i ämnet, bland annat för Europeiska kommissionen, och AEBR:s terminologi är vedertagen inom EU:s institutioner. För att läsaren skall undvika missförstånd vid eventuell jämförelse av denna text med andra, kommer jag att förklara terminologin lite utförligare nedan.

Transeuropeiska samarbeten kan indelas i fyra underavdelningar :

- Gränsöverskridande samarbeten.⁷
- Interterritoriella samarbeten (kallas i många sammanhang även interregionala samarbeten).⁸
- Transnationella samarbeten inom området utveckling av europeisk samhällsplanering.⁹

⁶ Handbook on Transfrontier Co-operation for Local and Regional Authorities in Europe, 2000, 3:e uppl., s. 14, Council of Europe Publishing, Strasbourg. Se även Gränsregionala samarbetsformer i Europa, Ds 1993:86, s. 15 och 55.

⁷ AEBR, The EU Initiative INTERREG and future developments, 1997, s. 3, samt AEBR, Transeuropean Co-operation between Territorial Authorities – New challenges and future steps necessary to improve co-operation, 2001, s. 24.

⁸ Till interterritoriella samarbeten räknas de mer eller mindre strukturerade bilaterala eller multilaterala samarbeten som framför allt etablerats mellan lokala och regionala myndigheter utan att nödvändigtvis vara direkt geografiskt angränsande. Se även AEBR, The EU Initiative INTERREG and future developments, 1997, s. 3-4 och 39-41, samt AEBR, Transeuropean Co-operation between Territorial Authorities – New challenges and future steps necessary to improve co-operation, 2001, s. 24 och 26-27.

⁹ Transnationella samarbeten syftar till att främja en mer integrerad samhällsbyggnad inom större och angränsande geografiska zoner eller grupperingar av regioner som täcker minst två medlemsstater i EU och/eller tredje land som angränsar till unionen. Se även AEBR, The EU

- Samarbeten inom ramen för europeiska associationer som etablerats av lokala och regionala myndigheter.¹⁰

För denna studie är det de gränsöverskridande samarbetena som är intressanta. De äger rum mellan två eller flera administrativa myndigheter (regionala eller lokala myndigheter) som är belägna i geografiskt angränsande områden längs en gemensam gräns och som arbetar tillsammans inom daglig verksamhet.

Initiative INTERREG and future developments, 1997, s. 3-5 och 42-43, samt AEBR, Transeuropean Co-operation between Territorial Authorities – New challenges and future steps necessary to improve co-operation, 2001, s. 24 och 27.

¹⁰ Som en direkt följd av verksamheten inom de övriga tre underavdelningarna av transeuropeiska samarbeten deltar många lokala och regionala myndigheter som aktiva eller passiva medlemmar i olika europeiska associationer. Det kan vara storskaliga associationer som hanterar alla slags frågor rörande lokal och regional styrning och/eller europeisk integration, eller specifika associationer som representerar medlemmar med gemensamma geografiska, ekonomiska och sektorspecifika drag. Se även AEBR, Transeuropean Co-operation between Territorial Authorities – New challenges and future steps necessary to improve co-operation, 2001, s. 24 och 27-28.

2 Motiven för gränsöverskridande samarbete

En statsgräns uppfattas i allmänhet som något som skiljer geografiska områden och människor åt. Vanligtvis anses den region och de som bor på den ena sidan gränsen höra till en annan enhet än regionen och människorna på den andra sidan gränsen. Man kan emellertid uppfatta gränsen som något som kan förena de boende på ömse sidor om gränsen. Mycket vanligt är att befolkningen har en gemensam historia, och att de tillhört samma enhet längre tillbaka i tiden. När gränsen ses som en möjlighet kan den utnyttjas till att bli något utvecklande för regionen. Detta har inneburit att man börjat samarbeta över gränsen och förvandlat den från ett åtskiljande element till något sammanlänkande. Det finns dock en mängd hinder som hör ihop med gränsen, som måste överkommas för att ett fruktbart samarbete skall kunna skapas och maximeras. Europarådet sammanställer hindren till att bestå av fysiska hinder, tekniska hinder och skattehinder.¹¹ De fysiska hindren är barriärer och kontroller som står i vägen för rörligheten mellan angränsande regioner i olika länder, till exempel tullar eller geografiska hinder. Tekniska hinder är barriärer som gör att arbetstagare och utövare av självständiga yrken och tjänster har svårt att utöva verksamhet i det andra landet liksom hinder för rörligheten av varor och kapital. Det kan till exempel röra sig om språkliga barriärer eller olika miljökrav i länderna på vissa varor. Skattehindren för gränsarbetare består enligt Europarådet i att det inte finns något gemenskapsdirektiv för hur och var de skall beskattas. Det finns idag bilaterala avtal mellan olika medlemsstater, men länderna har ibland svårt att komma överens om principerna för beskattning gällande arbete utfört i medlemsstater där arbetaren inte är medborgare. Hindren står i vägen för den europeiska integrationen som EU strävar efter att genomföra.

Det finns en mängd olika syften med gränsöverskridande samarbeten på lokal och regional nivå, men det grundläggande motivet för de allra flesta samarbetena är, som ovan nämnts, att göra gränsen till något som förenar. Mer konkret är huvudsyftet att underlätta för det dagliga utbytet över gränsen. Detta har kunnat genomföras med hjälp av införande av gemensamma aktiviteter

¹¹ Handbook on Transfrontier Co-operation for Local and Regional Authorities in Europe, 2000, s.12.

över gränserna inom alla aspekter av det dagliga livet och genom att skillnader i de politiska strukturerna reducerats för att underlätta för praktiska relationer över gränser.

De viktigaste negativa effekterna av en gräns, är enligt Europarådet ekonomiska olikheter, kulturella avstånd och politiska särdrag.¹² Lyckade samarbeten kan leda till integrerade områden som fortfarande delas av statsgränser men som i mötet av gemensamma problem hittar gemensamma lösningar.¹³ Gemensamma lösningar kan vara vad som krävs för att effektivt lösa många problem vid gränserna, som utan samarbete skulle kräva för mycket av en part.

Gränsområden ligger i landets periferi, och ofta långt från huvudstaden och andra stora städer. Samhörigheten med en stad eller region i det andra landet kan därför bli viktig och den får gränsregionen eller gränsstaden att bli en del av en större enhet. Tillsammans representerar regionerna eller städerna på ömse sidor om gränsen fler människor och få en mer betydande roll i sina relationer till omvärlden. De är större och har lättare att göra sig hörda i sina strävanden efter gemensamma mål.

¹² Handbook on Transfrontier Co-operation for Local and Regional Authorities in Europe, 2000, s 10.

¹³ A.a. s. 8.

3 Betydelsen av EU-stöd – interreg

3.1 Allmänt

Den europeiska kommissionen anser att det gränsöverskridande samarbetet som sker på regional och lokal nivå har en stor betydelse för den europeiska integrationen och det är enligt Kommissionen viktigt att stimulera och stödja detta.¹⁴ Ett sätt, och det mest framgångsrika sättet att stärka och stimulera gränsöverskridande samarbeten inom EU och skapa nya samarbeten, är genom INTERREG-programmet. Det startades 1990 och för närvarande pågår den tredje programperioden, år 2000-2006, som därav kallas INTERREG III. Programmet är finansierat av den Europeiska Regionala Utvecklingsfonden. I kommissionens riktlinjer för den andra programperioden för INTERREG 1994-1999, uppmuntrades medlemsstaterna och regionerna att göra integrerade program gällande och att etablera gemensamma institutionella strukturer.¹⁵ Dessa riktlinjer har åtminstone bidragit till en förbättring av koordinationen av att göra programmen gällande och förvalta dem.¹⁶

Varje programperiod har vissa särskilda sakområden som betonas mer och den nuvarande tredje fasen är utformad till att stärka ekonomisk och social sammanhållning inom hela EU. Detta skall åstadkommas genom att stödja den balanserade utvecklingen av de berörda områdena med hjälp av gränsöverskridande, transnationella och interregionala samarbeten. Speciellt fokuseras det på att integrera avlägsna regioner och sådana med yttre gräns mot kandidatländer.

Interreg III delas in i tre olika inriktningar; A, B och C, där A riktar sig mot gränsöverskridande samarbeten och därför är den intressanta inriktningen för denna studie.

3.2 Inriktning A

Syftet med INTERREG III A är att stödja gränsöverskridande samarbeten mellan angränsande regioner med målet att utveckla

¹⁴ AEBR, Practical Guide to Cross-border Cooperation, 2000, 3:e uppl., s. A4 38.

¹⁵ http://www.inforegio.cec.eu.int/dg16_en.htm

¹⁶ AEBR, Transeuropean Co-operation between Territorial Authorities – New challenges and future steps necessary to improve co-operation, 2001, s. 81.

gränsöverskridande sociala och ekonomiska centra genom gemensamma utvecklingsstrategier.¹⁷

Tillsammans med de nationella statistiska instituten har Eurostat, som är den europeiska unionens statistiska byrå, identifierat regionala enheter som kallas NUTS (Nomenclature of Territorial Units of Statistics). Det finns tre nivåer av NUTS-regioner och till den tredje nivån; NUTS III, hör mindre administrativa enheter som svenska län och motsvarande enheter i andra medlemsstater. Områden som anses lämpliga för att få stöd från INTERREG III A är NUTS III områden som är belägna längs EU:s inre och yttre gränser samt vissa NUTS III maritima områden.¹⁸

Eftersom den tredje programperioden fortfarande kan anses vara i en inledningsfas är det svårt att dra några slutsatser av denna, men AEBR har summerat de övergripande organisatoriska aspekterna av programutveckling och förvaltning under INTERREG II A. Vad rör programutveckling hade två tredjedelar av de interna landgränserna utvecklat gränsöverskridande strategier och program av i huvudsak regionala och lokala partner. Det samma gällde en ungefär lika stor del av interna maritima program. De allra flesta gränsområden hade gränsöverskridande strukturer på regional och lokal nivå men dessa varierade mycket gällande form och kapacitet. Gällande kapacitet och erfarenhet var strukturerna för de inre landsgränserna de mest utvecklade. Inom två tredjedelar av dessa områden spelade regionala och lokala gränsöverskridande strukturer en viktig roll rörande gränsöverskridande strategier och programutveckling liksom i förvaltandet av INTERREG II A. Detta gällde också för ungefär hälften av de inre maritima programmen. När det gäller den ekonomiska förvaltningen fanns en hög grad av integration i över hälften av programmen som gällde de inre landsgränserna och i en tredjedel av de inre maritima programmen, då dessa hade ett gemensamt bankkonto för EU-stöd.¹⁹

I samband med INTERREG II A introducerades 1994 också ett nytt gemenskapsinitiativ som gällde särskilt för Nordirland och de

¹⁷ AEBR, Practical Guide to Cross-border Cooperation, 2000, s. A4 40.

¹⁸ Det finns också vissa undantag som kan få stödfinansiering. Det gäller NUTS III-områden som angränsar till de ovan nämnda områdena och områden som inte klassificeras som NUTS III men som ligger inom en region med NUTS III områden belägna längs en gräns eller en region där sådana områden gränsar till varandra längs gränserna. Se http://europa.eu.int/comm/regional_policy/interreg3/abc/voleta_en.htm

¹⁹ AEBR, Trans-European Co-operation between Territorial Authorities – New challenges and future steps necessary to improve co-operation, 2001, s. 83.

angränsande regionerna i Irland. Det hette "The Special Support Programme for Peace and Reconciliation" (PEACE-Programmet) och innefattade program för gränsöverskridande utveckling. Metoderna för programmets implementering var mycket decentraliserade.²⁰

²⁰ AEBR, *Transeuropean Co-operation between Territorial Authorities – New challenges and future steps necessary to improve co-operation*, 2001, s. 83.

4 Samarbetsformer

4.1 Allmänt

Samarbeten mellan regionala myndigheter karakteriseras av en avsevärd komplexitet. Flertalet grundar sig på formella överenskommelser slutna på bilateral eller multilateral nivå. Många har också sin grund i mindre formella överenskommelser slutna mellan de regionala eller lokala myndigheterna själva.

4.2 De grundläggande ramverken

AEBR beskriver i sin rapport två kategorier av initiativ som främjar transeuropeiskt samarbete.

1. Instrument som syftar till att skapa ett lämpligt juridiskt ramverk för samarbete mellan regionala och lokala myndigheter i Europa.²¹

Många av dessa instrument har skapats på europeisk nivå (Europeiska rådet) eller gemenskapsnivå, men de flesta har skapats nationer emellan eller direkt mellan regionala och lokala myndigheter.

Det finns en stor variation av juridiska instrument med syfte att möjliggöra och förenkla gränsöverskridande samarbete eller för att skapa bestående strukturer och gemensamma projekt för gränsöverskridande samarbete. De vanligaste är ramverksavtal som slutits mellan vissa länder eller konventioner skapade på internationell nivå.²² De kan också vara bilaterala eller trilaterala överenskommelser och protokoll mellan nationer. Dessa stadgar statliga samarbeten eller främjar gränsöverskridande samarbeten och grundar sig ofta på internationella ramverksavtal eller konventioner.²³ Det förekommer även formella överenskommelser, arbetsprotokoll, konventioner och kontrakt som slutits mellan

²¹ A.a. s.32.

²² Exempelvis Helsingforsfördraget; det Nordiska överenskommelsen om gränsöverskridande samarbete; Madridkonventionen och det första Tilläggsprotokollet utarbetade inom ramen för Europeiska Rådet, se a.a. s. 34 ff.

²³ Exempelvis BENELUX konventionen för gränsöverskridande samarbete; Isselburg-Anholt-avtalet mellan Tyskland och Nederländerna; "Bayonne"-avtalet mellan Frankrike och Spanien; "Rom-avtalet" mellan Frankrike och Italien; avtalet mellan Österrike och Italien; "Karlsruhe"-avtalet mellan Frankrike, Tyskland, Luxemburg och Schweiz, etc, se a.a. 36 ff. Se även nedan 7.3.1.

regionala eller lokala myndigheter.²⁴ Det finns också andra juridiska instrument grundade på gemenskapsrätt eller nationell rätt som underlättar gränsöverskridande samarbete på projektnivå.²⁵ Det finns inget enhetligt juridiskt instrument tillgängligt idag, som är tillämpligt i hela Europa för gränsöverskridande samarbete på projekt- eller strategisk nivå.²⁶ Den stora variationen på juridiska medel för samarbete förklarar varför det finns så många olika former, strukturer och nivåer för gränsöverskridande samarbete och varför det utvecklas fler hela tiden. De juridiska instrument för gränsöverskridande samarbeten som används idag, har utvecklats i praktiken.²⁷

2. Särskilda finansieringsprojekt som aktivt stödjer samarbeten mellan regionala och lokala myndigheter.²⁸

Dessa initiativ har främst lanserats inom ramen för EU:s strukturfonder och sedan år 1990 har EU gett ekonomiskt stöd till olika initiativ och program inom gränsöverskridande samarbete på regional och lokal nivå.

De olika stödformerna spelar en viktig roll i skapandet av samarbeten över gränser på regional och lokal nivå, och för vilken form dessa anammar. Den första och viktigaste stödformen för gränsöverskridande samarbete var och är INTERREG. I AEBR:s rapport poängteras att finansieringsinitiativen främst är impulser till initiativ som annars skulle ha tagit längre tid att skapa och de leder till fördjupning och förstärkning av redan existerande samarbeten.²⁹ Det har dock från flera håll konstaterats att dessa

²⁴ Exempelvis "Mainz"-överenskommelsen som slutits mellan de tyska Länderna Norra Rhine Westphalia och Rhineland Palatinate samt den tysktalande regionen i Belgien och den belgiska regionen Wallonien; överenskommelser och konventioner som leder till grundandet av en mängd "Euroregioner" och liknande strukturer; protokoll som leder till skapandet av "Working Communities"; samarbetsavtal eller konventioner längs gränserna Frankrike/Italien, Frankrike/Spanien och Spanien/Portugal, se AEBR, *Transeuropean Co-operation between Territorial Authorities - New challenges and future steps necessary to improve co-operation*, 2001, s. 41 ff. Om Euroregioner och Working Communities, se nedan 4.3.3.1 respektive 4.3.3.3.

²⁵ Exempelvis EEIG's (Europeiska Ekonomiska Intresse Grupperingar); nationell associationsrätt; instrument under fransk lag som Mixed Economy Companies (= Blandade Ekonomiska Företag) eller Public Interest Groupings (= Allmänna Intressegrupperingar). Se AEBR, *Transeuropean Co-operation between Territorial Authorities - New challenges and future steps necessary to improve co-operation*, 2001, s. 43 ff. Om EEIG se nedan 4.3.2.1. Om Mixed Economy Companies och Public Interest Groupings se nedan 4.3.2.2.

²⁶ Om projekt- och strategisk nivå, se nedan avsnitt 4.3.2. och 4.3.3.

²⁷ Se AEBR, *Transeuropean Co-operation between Territorial Authorities - New challenges and future steps necessary to improve co-operation*, 2001, s. 33.

²⁸ A.a. s. 46.

²⁹ AEBR, *Transeuropean Co-operation between Territorial Authorities - New challenges and future steps necessary to improve co-operation*, 2001, s. 33.

finansieringsmedel faktiskt ofta lett till skapandet av trans-europeiska samarbeten som annars förmodligen inte alls kommit till stånd.³⁰

4.3 Kortsiktiga och långsiktiga former för samarbete

4.3.1 Allmänt

I AEBR:s rapport identifieras två grundläggande nivåer för samarbete, för vilka det valts olika organisatoriska arrangemang. Det ena är gränsöverskridande samarbeten på strategisk nivå, implementerade genom långsiktigt bestående strukturer,³¹ och det andra är gränsöverskridande samarbeten på projektnivå för särskilda ändamål, implementerade genom ad hoc-strukturer.³² Av de samarbeten som idag utförs på strategisk nivå, har majoriteten sin grund i projektbaserade samarbeten. Det är naturligt för lokala eller regionala myndigheter att påbörja en samlingsverksamhet över gränsen med ett enstaka projekt inom ett särskilt område. Om detta visar sig vara framgångsrikt och därmed leder till förbättringar inom området, väcks intresset för fler, liknande arrangemang inom samma, och även andra, sakområden. I samband med det uppkommer behovet av bestående strukturer för dessa samarbeten och de når då en strategisk nivå.

4.3.2 Projektbaserade samlingsåtgärder

Projektbaserade samlingsåtgärder kan äga rum mellan regionala myndigheter, handelskammare, arbetsgivarorganisationer, fackföreningar eller andra grupper som samarbetar med sina partner på andra sidan gränsen. De skapas vanligtvis vid starten för ett gränsöverskridande samarbete och kan vara början på en efterföljande långvarig strategisk form av samarbete. Många av dessa gränsöverskridande projekt kan hanteras via redan existerande organ på någon sida av gränsen även om de ofta gynnas av överenskommelser om gränsöverskridande strukturer för strategiskt samarbete. Samarbeten på projektnivå kan kräva att man

³⁰ Intervju i december år 2001 med Luc De Baere, representant i Bryssel för flamländska provinser.

³¹ AEBR, *Trans-European Co-operation between Territorial Authorities - New challenges and future steps necessary to improve co-operation*, 2001, s. 69. Se även nedan 4.3.3.

³² A.a. s. 85. Se även nedan 4.3.2.

skapar nya strukturer för gränsöverskridande samarbete. Det finns inget enhetligt juridiskt instrument i EU:s medlemsstater för samarbete på projektnivå även om det finns vissa instrument som härstammar från europeisk rätt eller nationell rätt och från bilateral samarbetspraxis som har använts som möjliga lösningar. Samarbetet kan vara ad hoc, grundat på överenskommelser och sporadiska arbetsgrupper eller på överenskommelser på lokal, regional eller nationell nivå. Sådana här åtgärder för ett särskilt syfte (= one-off activities) kan handla om att lösa särskilda problem eller att skapa gränsöverskridande nätverk för informationsutbyte. Detta kan leda till att strukturen blir en plattform för främjandet av allmänt gränsöverskridande samarbete.³³

För närvarande finns i EU:s medlemsstater inget särskilt övergripande instrument för gränsöverskridande samarbete på projektnivå. Det som finns tillgängligt är vissa alternativ för att formellt skapa gränsöverskridande strukturer på projektnivå med en lämplig juridisk grund. Mellanstatliga överenskommelser antingen gällande särskilda projekt eller med generell natur kan erbjuda en lämplig juridisk grund, där de är tillgängliga. Det finns även instrument, härrörande från europeisk rätt eller nationell lagstiftning och från bilateral samarbetspraxis, som använts som möjliga lösningar.³⁴ Dessa beskriver jag nedan i avsnitten om Europeiska Ekonomiska Intresse Grupperingar, Public Interest Groupings, Mixed Economy Companies och Working Groups.

4.3.2.1 Europeisk Ekonomisk Intresse Gruppering, EEIG

Det enda internationella juridiska instrumentet som finns tillgängligt för gränsöverskridande samarbete på projektnivå är EEIG (Europeisk Ekonomisk Intresse Gruppering) som skapades under EU-rätt för samarbete inom ekonomisk verksamhet.³⁵ Strukturkraven för en EEIG förutsätter transnationalitet eftersom den måste bestå av medlemmar från minst två EES-medlemsstater.³⁶ Denna modell är anpassad för samarbetsinitiativ av ekonomisk och kommersiell natur och har inte varit särskilt

³³ AEBR, *Transeuropean Co-operation between Territorial Authorities - New challenges and future steps necessary to improve co-operation*, 2001, s. 85.

³⁴ A.a. s. 86.

³⁵ AEBR, *Practical Guide to Cross-border Cooperation*, 2000, s. B3 87 och 89.

³⁶ Den Europeiska Kommissionen, *The EEIG: an instrument for transnational cooperation. A practical handbook for SMEs*, 2:a upplagan, s. 9.

användbar för regionala och lokala myndigheter. Det har ändå ibland skapats EEIG som ett instrument för att underlätta gränsöverskridande samarbete inom både den privata och den offentliga sfären.³⁷ En EEIG kan jämföras med ett partnerskap eftersom deras medlemmar har ett solidariskt ansvar för skulder. Grupperingen har även många drag som liknar den vid ett företag; den kan agera i sitt eget namn genom en manager/chef som inte nödvändigtvis behöver vara en medlem, enligt de regler som allmänt gäller för kapitalbolag. Det transnationella draget hos en EEIG ger den en fördel gentemot nationella grupperingar, eftersom den har ett likformigt juridiskt ramverk som i stort är oberoende av de olika nationella juridiska systemen i EU. Denna juridiska neutralitet gör att samarbetsparterna är jämlika, vilket är mycket viktigt för att komma över rädslan för att den ena parten har fördel av att arbeta i mer välkänd juridisk omgivning.³⁸ En EEIG kan bildas av företag i alla storlekar, från små och medelstora företag till stora multinationella företag och av andra juridiska organ under privat eller offentlig rätt, som exempelvis lokala myndigheter, handelskammare, forskningscenter och universitet. Förutsättningen är att deras verksamhet eller en av deras verksamheter kan betraktas som ekonomisk, även om det ekonomiska inslaget är minimalt eller indirekt.

En EEIG har en enkel formell struktur som i stort bara innefattar ett skrivet kontrakt (vilket inte behöver skrivas under inför en notarie) och registrering hos lämplig myndighet i det land där grupperingen har sin officiella adress. Till skillnad från bolag under nationell lag kan en EEIG byta officiell adress till ett annat land utan att upplösas eller ens behöva få några extra kostnader. En EEIG kan upprättas för både begränsad och obegränsad tid. Flexibiliteten i finansieringsmöjligheterna gör en EEIG till en populär företagsform eftersom det inte behövs något startkapital, och alla former av insatser är tillåtna: kontanter, fast egendom och kompetens (teknologisk know-how, patent, kommersiella eller professionella relationer etc.). En EEIG kan även finansieras genom betalningar av regelbundna bidrag eller upprepade/-regelbundna kontoöverföringar. Medlemmarna får själva bestämma i vilken mån de vill dela grupperingens vinster och skulder, och hur rösterna skall fördelas. En EEIG kan beställa arbeten i sitt eget namn med ekonomiska kostnader som följd och är därmed ansvarig

³⁷ Se nedan 6.3. om Eurocity Bayonne-San Sebastián.

³⁸ Den Europeiska Kommissionen, *The EEIG: an instrument for transnational cooperation. A practical handbook for SMEs*, 2:a upplagan, s. 9.

för dessa med sina egna tillgångar. Om betalning inte sker i tid har grupperingens medlemmar lika ansvar för grupperingens skulder.

En EEIG har full juridisk autonomitet vilket skiljer den från samarbetsformer som bygger på rena samarbetskontrakt. Dessutom har en EEIG en helt egen organisation med kollektivt agerande medlemmar och en manager/chef. Varje medlemsstat får själv bestämma om grupperingen skall ha status som juridisk person. I Sverige har man beslutat att en EEIG är en juridisk person.³⁹ Stabiliteten hos en EEIG bygger på att den har förhandlingsmakt och kan representera sina medlemmar långt mer än vad som är möjligt för ett samarbete som bara bygger på ett avtal. Detta är viktigt, speciellt då en EEIG ingår offentliga kontrakt eller deltar i projekt som finansieras med offentliga medel. En EEIG:s medlemmar har en starkare ställning i förhandlingarna eftersom de kan visa upp en enad front, och det är även en fördel för den offentliga myndigheten som bara behöver förhandla med en part.⁴⁰ Eftersom grupperingen är underordnad sina medlemmar måste dess verksamhet anpassas till sina medlemmars ekonomiska aktivitet, och inte ersätta den. Följaktligen behåller en EEIG:s medlemmar, genom hela samarbetet, en viss mängd juridisk och ekonomisk autonomitet. Vid eventuella tvister kan medlemmarna ta till metoder som skiljedom, medling och förlikning. Detta är något som bör regleras i avtalet. Syftet med verksamheten är vad som i huvudsak skiljer ett bolag och en gruppering. Grupperingens målsättning är att underlätta eller utveckla dess medlemmars ekonomiska aktiviteter så att de kan förbättra sina egna resultat, medan ett bolags syfte är att tjäna på verksamheten själv, för sin egen skull.⁴¹

Idag råder det en viss osäkerhet i flera av EU:s medlemsstater angående att använda EEIG:s för samarbete mellan offentliga myndigheter. Därför anser AEBR att det skulle vara av nytta att klargöra vissa aspekter av den gällande EEIG-lagstiftningen för att främja transeuropeiska samarbeten. Ett alternativ, menar AEBR, skulle vara att bevara kärnan i EEIG-formen för samarbete, samtidigt som särskilda aspekter i det gällande regelverket skulle klargöras så att det tydligare skulle referera till lokala och regionala auktoriteter och till andra offentliga aktörer i frågor om grupperingens skulder och andra skyldigheter. Ett andra alternativ

³⁹ PRV: 908 2001-02

⁴⁰ Den Europeiska Kommissionen, The EEIG: an instrument for transnational cooperation. A practical handbook for SMEs, 2:a upplagan, s. 11.

⁴¹ A.a. s. 11.

skulle vara att göra en mer grundläggande reform av det gällande regelverket för EEIG genom att separera de olika ekonomiska aktörerna och förse dem med lämpliga organisatoriska ramverk och en egen juridisk person.⁴²

Ett exempel på en redan idag existerande EEIG med syftet gränsöverskridande samarbete på regional nivå är ECOM (European Chamber of Commerce). Den grundades 1993 av handelskammaren i Derry på Nordirland, Storbritannien och av Letterkennys handelskammare på Irland. Den består av en styrelse med medlemmar som utsetts av båda handelskamrarna, samt ett verkställande råd som består av en ordförande, vice ordförande och styrelsen, liksom en verkställande chef. Förutom att rådet ansvarar för den dagliga förvaltningen, har det till uppgift att sätta upp ECOM:s prioriteringar och strategier, förvalta projekt och den ekonomiska finansieringen samt nominera utvecklingsledare. Inom ECOM finns även särskilda branschkontor med utvecklingskontor som placerats både i Derry och i Letterkenny. Till förvaltningen av ECOM hör också underkommittéer som förvaltas av utvecklingsledarna. Dessa underkommittéer ansvarar för forskning, finansiering, nätverk, personal och ledning för Särskilda Intresse Grupperingar (SIG). Till ECOM hör också tekniska kommittéer som har etablerats tillsammans med representanter från andra europeiska partner. För att finansiera ECOM har internationella och nationella sponsorer medverkat, t.ex. British Telecom, Telecom Eiram och Allied Irish Bank. ECOM har också fått ett betydande ekonomiskt stöd från INTERREG-programmet. Flera projekt har presenterats av ECOM för direkt INTERREG-stöd inom olika områden som exempelvis förberedelse av ett nyhetsbrev, ett förberedande seminarium om INTERREG och lanseringen av ett europeiskt framgångspris. Gränsöverskridande projekt med mindre medfinansiering från INTERREG inom sektoriella områden förvaltas av SIG. Viktiga lokala företag är medlemmar i olika SIG vilket skapar grunden för ECOM och dess aktiviteter som EEIG. Detta håller ansvaret för det gränsöverskridande samarbetet inom den lokala företagssektorn. Fem SIG har etablerats över gränsen inom områden för kläder och textil, mat och dryck, informationsteknologi och telekommunikation, hantverk och presentartiklar samt juridiska

⁴² AEBC, *Transeuropean Co-operation between Territorial Authorities - New challenges and future steps necessary to improve co-operation*, 2001, s. 174.

tjänster. De har målet att möjliggöra för deltagande företag att öka sina gränsöverskridande aktiviteter.⁴³

4.3.2.2 Mixed Economy Companies and Public Interest Groupings

I vissa länder, speciellt Frankrike, är det möjligt att använda nationell lagstiftning för att skapa samarbetsstrukturer för gränsöverskridande samarbeten på projektnivå. För detta syfte har Mixed Economy Companies och Public Interest Groupings använts.

Mixed Economy Companies kan agera utanför sitt lands gränser i form av ett civilrättsligt organ och representerar offentliga intressen. De erhåller och använder sig av offentliga medel som finansiering trots att den typen av kapital egentligen är tillför offentliga organ. Mixed Economy Companies är på så vis användbara instrument för offentliga organ att utöva gränsöverskridande verksamhet genom. Ett hindrande element för Mixed Economy Companies är att deras finansiering och avtal med nationella myndigheter är under sträng offentlig kontroll.⁴⁴

Ett exempel på en Mixed Economy Company är SEMAM (Société d'Économie Mixte des Alpes Maritimes) på den fransk-italienska gränsen mellan städerna Menton i Frankrike och Ventimiglia i Italien. SEMAM grundades 1990 med syfte att utveckla gränsöverskridande verksamhet och samarbete. Organisationen är de båda städernas instrument för utvecklandet och förvaltandet av samarbetet dem emellan. Den har en gemensam kommission som har rådgivande ställning och består av representanter från båda städerna samt tjänstemän i kommunerna. Besluten för SEMAM tas av de båda städernas kommunfullmäktige.⁴⁵

Franska Public Interest Groupings är instrument för projektförvaltning och möjliggör skapandet av strukturer i ett mellanliggande led, mellan privata och offentliga enheter, under både civilrätt och offentlig rätt. Även regionala och lokala myndigheter kan ingå i Public Interest Groupings. Att Public Interest Groupings är underkastade fransk lag och övervakas

⁴³ AEBR, Practical Guide to Cross-border Cooperation, 2000, s. B3 96.

⁴⁴ AEBR, Trans-European Co-operation between Territorial Authorities - New challenges and future steps necessary to improve co-operation, 2001, s. 45.

⁴⁵ AEBR, Practical Guide to Cross-border Cooperation, 2000, s. B3 99.

strängt av nationella myndigheter verkar begränsande för verksamheten. Som en följd av att det i Frankrike debatterats mycket om gränsöverskridande samarbete, föreslog de nationella myndigheterna att bredda lagstiftningen så att Public Interest Groupings kom att inkludera denna verksamhet. Inga sådana Public Interest Groupings har dock skapats efter lagändringen.⁴⁶

4.3.2.3 Working groups

Praktiska ad hoc-överenskommelser utan juridisk grund, som exempelvis gemensamma working groups, tillåter förvaltning av enskilda projekt som är en del av omfattande samarbetsprogram. Dessa ad hoc-strukturer kan verkställa olika sorters uppgifter, som att stödja projektplaneringsprocessen och att stödja projektledningen med implementeringen av gränsöverskridande projekt genom att utveckla arbetsprogram, definiera särskilda uppgifter, övervaka och kontrollera utvecklingen av projekt samt utföra för- och efterutvärderingar för att definiera eventuella efterföljande åtgärder. De kan också vara till allmän hjälp och stöd inom vissa samarbetsområden och erbjuder en rådgivande roll för existerande samarbetsstrukturer. De kan bestå av en mängd olika aktörer beroende på målet för projektet och dess storlek. På lokal nivå kan det innefatta lokala och regionala myndigheter, lokal administration, sociala partner, lokala föreningar som är aktiva inom samarbete, lokala företagare, skolor, universitet och högskolor, centrum för teknologi, science parks och handelskammare.⁴⁷

AEBR anser att det är viktigt att man vid skapandet av gränsöverskridande strukturer på projektnivå tänker på projektets varaktighet, och lämpligheten av instrumenten för den typ av åtgärder som projektet åsyftar.⁴⁸

4.3.3 Gränsöverskridande samarbeten på strategisk nivå

Strategiska gränsöverskridande samarbeten har utvecklats över lång tid och dessa ser vanligtvis gränsregionen som en slags enhet i sig själv. Samarbetena har det allmänna målet att utnyttja områdets

⁴⁶ AEBR, *Transeuropean Co-operation between Territorial Authorities - New challenges and future steps necessary to improve co-operation*, 2001, s. 45.

⁴⁷ AEBR, *Transeuropean Co-operation between Territorial Authorities - New challenges and future steps necessary to improve co-operation*, 2001, s. 88.

⁴⁸ A.a. s. 86.

potential, att skapa nya ekonomiska aktiviteter och att stödja skapandet av arbetstillfällen, miljöskydd och en allmän socio-kulturell utveckling. Strategiska samarbeten kräver permanenta och bindande strukturer för en fungerande verksamhet.⁴⁹

Det finns för närvarande inget juridiskt ramverk avseende strategiskt samarbete mellan regionala myndigheter, som är heltäckande (det vill säga som gäller över hela Europa) eller som är direkt tillämpligt. AEBR menar därför att gemenskapen borde utveckla och anta ett flexibelt juridiskt ramverk som reglerar skapandet av särskilda Europeiska Samarbetsområden (= European Co-operation Areas, ECA). Detta initiativ skulle leda till fler långtgående former av frivilligt bilateralt eller multilateralt samarbete mellan offentliga regionala myndigheter i EU:s medlemsstater och andra offentliga aktörer. En ECA skulle inte skapa en ny nivå av styrande, för även om alla ECA:s skulle skapas som ett organ eller en gruppering med dess egen juridiska person under gemenskapsrätt, skulle de ändå inte ersätta sina konstitutiva medlemmar.⁵⁰

4.3.3.1 Euroregioner

En grupp strategiska gränsöverskridande organ är de så kallade Euroregionerna, även kallade Euregioner.⁵¹ De har inte alla samma juridiska form eller organisation även om de delar många gemensamma drag, varav de mest betydelsefulla är uppräknade nedan:

- De har en separat identitet från sina medlemmar.
- De har sina egna administrativa resurser.
- De har sina egna tekniska resurser.
- De har sina egna ekonomiska resurser.
- De har en egen inre beslutsfunktion .

Euroregioner bildas genom ett samgående av regionala och lokala myndigheter från båda sidor gränsen, och dessa samlas i vissa fall i en parlamentarisk församling. De är gränsöverskridande organisationer med ett permanent sekretariat och administrativ

⁴⁹ A.a. s. 203.

⁵⁰ AEBR, Transeuropean Co-operation between Territorial Authorities - New challenges and future steps necessary to improve co-operation, 2001, s. 176 ff.

⁵¹ AEBR, Practical Guide to Cross-border Cooperation, 2000, s. B2 19.

personal. Det är dock ingen ny administrativ nivå som skapas. De flesta Euroregioner eller liknande organ är etablerade vid de tyska gränserna, varav de inom EU gränsar mot Nederländerna, Belgien, Österrike, Frankrike och Danmark.⁵² Det är också de Euroregioner som funnits under längst tid och som nått den högsta graden av integration. De två Euroregionerna som nått längst integrationsmässigt är Rhein-Waal⁵³ och Ems-Dollart⁵⁴ som båda är gränsöverskridande samarbetsorgan grundade på offentlig rätt. Det finns även Euroregioner på den belgisk-holländska gränsen,⁵⁵ den italiensk-österrikiska⁵⁶ gränsen och den fransk-spanska gränsen⁵⁷ förutom de på EU:s yttre gränser.

Om inget inre gränsöverskridande avtal finns avseende den specifika gränsen sker skapandet av en Euroregion genom att man bildar en association av regionala och/eller lokala myndigheter som exempelvis kommuner och landsting. Denna association bildas speciellt för gränsöverskridande ändamål på båda sidor om statsgränsen under nationell privat eller offentlig rätt. Associationen ingår sedan ett avtal gällande gränsöverskridande samarbete (oftast under privaträtt). Avtalet täcker vanligtvis åtminstone frågorna om gemensam representation i det styrande organet (råd, kommitté), om ekonomiskt bidrag från associationen till en gemensam budget och om ett gemensamt sekretariat. Om detta avtal är slutet under offentlig rätt tillåter det att de deltagande offentliga myndigheterna överför ansvar och skyldigheter men inte konstitutionella rättigheter till det gränsöverskridande organet. Avtalet kan också auktorisera förvaltandet av INTERREG-program och projekt. Om avtalet inte är slutet under offentlig rätt krävs ett särskilt INTERREG-avtal med medlemsstatsmyndigheter som parter i det.⁵⁸

Även om Euroregioner är huvudorganet för all regional och lokal aktivitet av gränsöverskridande natur, är implementeringen av de flesta åtgärder delar av gränsöverskridande strategier och program, som utförs av behöriga myndigheter och andra organisationer enligt nationella procedurer.⁵⁹

⁵² Se nedan 7.3.

⁵³ Se nedan avsnitt 7.3.2.

⁵⁴ Se nedan avsnitt 7.3.4.

⁵⁵ Se nedan avsnitt 7.3.4.

⁵⁶ Euregio Tyrol.

⁵⁷ Euroregion Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon, Catalunya.

⁵⁸ AEBR, Practical Guide to Cross-border Cooperation, 2000, s. B2 20.

⁵⁹ A.a. s. B2 19.

Målet för Euroregioner är att få medborgare, institutioner och sociala partner att medverka i det gränsöverskridande samarbetet i form av program och projekt, liksom i beslutsfattandet. Samarbetet sker inom områden för gemensamma intressen och inom alla områden i medborgarnas dagliga liv, till exempel inom infrastruktur, ekonomi, arbete, fritid och kultur. Euroregioner fokuserar ofta lika mycket på sociokulturella samarbeten som på ekonomisk-infrastrukturella samarbeten. De ägnar sig åt råd, assistans och koordination av gränsöverskridande samarbeten. Det gör de speciellt inom områden som regional utveckling, turism och fritid, ekonomisk utveckling, jordbruksutveckling, transporter och trafik, innovation och teknologisk överföring, miljöskydd och bevarande av naturen, skola och utbildning, socialt samarbete, kultur och sport, uttryckningstjänster och förebyggande av katastrofer, hälsofrågor, energi, kommunikationer, sophantering samt allmän säkerhet. Euroregioners geografiska utsträckning bestäms oftast av graden av socioekonomisk integration och inte nödvändigtvis av administrativa enheter.⁶⁰

Vissa av de här strukturerna har en lång tids utveckling bakom sig, som exempelvis Euroregionerna på den tysk-holländska gränsen. De har också nått en hög nivå av integration. De har skapats för många olika ändamål och har bred kapacitet. De har politisk beslutsfattandebefogenhet och en komplex organisation för att förvalta gränsöverskridande aktiviteter. Organisatoriskt är de centrerade kring ett gemensamt kontor med både administrativ och teknisk kapacitet, gemensamma arbetsgrupper inom olika områden av samarbete och ett gemensamt bankkonto som utgörs av extern finansiering samt nationell, regional och lokal samfinansiering.

4.3.3.2 EUREGIO

1958 grundades ett samarbetsorgan mellan Tyskland och Nederländerna, som idag är den äldsta gränsöverskridande strukturen i Europa och som helt enkelt heter EUREGIO. Den är ett bra exempel på en bestående, decentraliserad och integrerad struktur som grundas på principen om horisontellt och vertikalt

⁶⁰ Se <http://local.coe.int/inc.asp?L=E&M=St/212-3-0-3/transfrontier/trcountries/&M=St/212-3-0-3/transfrontier/euroregions.htm#Introduction>

partnerskap inom planering och implementering av gränsöverskridande program. Organisationen täcker idag alla områden av gränsöverskridande samarbete och har 128 medlemmar bestående av distrikt, städer och kommuner. EUREGIO är direkt inblandad i planeringen och implementeringen av många olika program och projekt, däribland INTERREG-programmet. Medlemmar på båda sidor gränsen deltar gemensamt i Medlemmarnas Församling, EUREGIO-Rådet som är samarbetets högsta politiska organ och i Styrelsen, vars uppgift är att implementera besluten som tas i Medlemmarnas Församling samt att förbereda och genomföra Rådets beslut. Olika EUREGIO-Arbeitsgrupper handhar de olika områdena för samarbete som samhällsplanering och transport, företagande, arbetsmarknad, miljö, jordbruk, kultur, hälsovård, katastrofplaner och räddningstjänst. De för också diskussioner om olika praktiska frågor och problem och de förser de gränsöverskridande programmen och projekten med tekniskt stöd. Varje arbetsgrupp består av representanter från den offentliga och privata sektorn samt sociala partner och affärspartner från båda sidor om gränsen. EUREGIO-Sekretariatet tar hand om dagliga administrativa frågor som information och råd inom den gränsöverskridande regionen, sköter allmän marknadsföring och stödjer arbetsgrupperna och EUREGIO-organen. Sekretariatet är också med i utvecklingen av projektidéer, implementeringen av projekt och hjälper till med partnersökaktiviteter. Projektförslag ges till sekretariatet där det bedöms om de passar inom EU:s kriterier, det specifika kriteriet för gränsöverskridande samarbete och målen för nationell utveckling och kraven för samfinansiering. EUREGIO-Rådet och Styrelsen utvärderar projekten. Lokala och regionala projektledare är ansvariga för implementeringen av projekten medan arbetsgrupperna och sekretariatet ger teknisk assistans och stöd. Det tekniska ansvaret för den ekonomiska förvaltningen har flyttats till Investitionsbank North Rhine-Westphalia, som förvaltar EU-medlen och de nationella samfinansieringsmedlen i ett enda bankkonto på gränsöverskridande grund. Banken sluter direkta avtal med projektparterna.⁶¹

Andra Euroregioner har utvecklats på senare år och karakteriseras också av långt gånge integration, mycket tack vare den nära kontakten med särskilda gränsöverskridande program. De har ofta en mindre lokal och regional representation än exemplet

⁶¹ AEBR, Transeuropean Co-operation between Territorial Authorities - New challenges and future steps necessary to improve co-operation, 2001, s. 72 f.

EUREGIO, som varat under en längre tid. De yngre Euroregionerna består i de flesta fall av ett sekretariat med teknisk och administrativ kapacitet, ett flertal arbetsgrupper och en ledningskommitté.⁶²

4.3.3.3 Working communities

En grupp strategiska gränsöverskridande strukturer är working communities. De representerar ofta ett stort antal medlemsregioner och täcker stora geografiska ytor. Andra strategiska samarbetsprojekt kan ingå i working communities.⁶³ De är, till skillnad från Euroregioner, vanligtvis grundade på juridiskt icke-bindande avtal om samarbete eller arbetsprotokoll som slutits mellan regioner, lokala myndigheter eller andra organisationer som kommit överens om att samarbeta. Här är de administrativa enheterna viktigare än för Euroregioner.

Det gemensamma för working communities, liksom för Euroregioner, är att de är bestående. De har ibland en separat identitet, som i fallet med Irish Central Border Network mellan Irland och Nord-Irland. I de flesta fall behåller de dock sina medlemmars identitet som exempelvis i Working Community mellan Galicia och Norte på gränsen mellan Spanien och Portugal. Det är ovanligt att working communitys har en särskild kompetens överförd från sina medlemmar, medan det är en regel för Euroregioner. Det normala är att verksamheten sköts av ett roterande ordförandeskap och sekretariat och kommittéer och arbetsgrupper som består av tjänstemän som representerar medlemmarna. Working communitys har sällan egna ekonomiska resurser eller egen personal. De har oftast inte heller en beslutsfattande funktion åtskild från sina medlemmar.⁶⁴

Working communities har i allmänhet ingen internationell rättslig grund och saknar ibland även en lämplig juridisk identitet. Att använda ett arbetsprotokoll som en rättslig grund för samarbetet förefaller inte tillföra alla working communities en likvärdig kompetens att finansiera och organisera de egna gränsöverskridande åtgärderna. Alla working communities har inte heller likvärdig kompetens i förvaltandet av externa gränsöverskridande

⁶² A.a. s. 73.

⁶³ A.a. s. 77.

⁶⁴ AEBR, *Transeuropean Co-operation between Territorial Authorities - New challenges and future steps necessary to improve co-operation*, 2001, s. 78.

finansieringsprogram, som INTERREG. I sådana frågor har flertalet bara en rådgivande funktion. Däremot kan individuella samarbetspartner av working communities delta i särskilda strukturer som skapats för förvaltningen av INTERREG-program.⁶⁵

Comunidad de Trabajo Extremadura-Alentejo kan nämnas som exempel på en working community som grundas på ett samarbetsavtal mellan två regionala myndigheter på den spansk-portugisiska gränsen.⁶⁶ Samarbetet startade 1992 och avtalet har godkänts av Spaniens och Portugals regeringar. Eftersom länderna inte ännu har ett bilateralt avtal om gränsöverskridande samarbeten måste samarbetsavtalen gå den vägen, och godkännas av respektive regering innan de kan träda i kraft. I detta nu pågår en utredning där Spanien och Portugal försöker komma fram till ett ramverksavtal som i framtiden förenklar formaliteterna kring gränsöverskridande samarbete och som innebär att regeringarna kan hållas utanför så länge de decentraliserade myndigheterna följer ramverksavtalets riktlinjer. Utredningen skulle ha avslutats i januari år 2002, men har skjutits på framtiden.⁶⁷ Avtalet om Comunidad de Trabajo Extremadura-Alentejo är en informell överenskommelse om riktlinjerna för det institutionella samarbetet samt direktiv som bestämmer sättet för hur projekt med gemensamma intressen skall planeras. Noteras bör att som följd av att Spanien och Portugal har olika offentlig uppbyggnad, skiljer sig kompetensen för den regionala administrationen på båda sidor om gränsen. Syftet för Comunidad de Trabajo med identifieringen av och förverkligandet av projekt, är att hjälpa de regionala myndigheterna på båda sidor gränsen att utveckla verkliga gränsöverskridande utvecklingsstrategier för att spela en viktigare roll i INTERREG-initiativet. Comunidad de Trabajo består av en Working Group – arbetsgrupp – som är ett bestående organ som förvaltar aktiviteter under samarbetsavtalet. Arbetsgruppen består av representanter från båda regioner med ett ordförandeskap som växlar två gånger om året mellan politiska representanter från båda regionerna. Vidare finns 11 särskilda kommittéer inom Comunidad de Trabajo vilka består av politiker och tjänstemän som arbetar inom områden som pekats ut som prioriterade aktiviteter i samarbetsavtalet. Dessa områden är jordbruk, turism, det nationella arvet, industri, infrastruktur, miljö, utbildning och praktik, universitet, kultur, hälsovård, ungdom och sport. Kommittéerna är samordnade av arbetsgruppen. Under

⁶⁵ A.a. s. 79 f.

⁶⁶ A.a. s. 79.

⁶⁷ Intervju i december år 2001 med Nuno Venade som arbetar med Portugals PR i Bryssel.

Comunidad de Trabajo finns också ett kontor för gränsöverskridande initiativ, Gabinete de Iniciativas, som spelar en viktig roll i stödet för dess nämnda aktiviteter.⁶⁸

Bland working communities finns andra former av strategiska gränsöverskridande strukturer som är inriktade på just strategisk planering och/eller utveckling av särskilda projekt och som inte getts någon stor roll inom INTERREG. En sådan samarbetsstruktur är "Regionalrat" (regionalråd) som samlar politiker från deltagande regionala myndigheter på båda sidor om gränsen. Ett "Regionalrat" kan vara ett första steg i skapandet av en Euroregion. Det finns även gränsöverskridande organ som har en ickestatlig organisation och som hör till den privata eller frivilliga sektorn. Ett sådant exempel är Cooperation Ireland på gränsen mellan Irland och Storbritannien. De har sedan starten 1979 utvecklat och implementerat en mängd projekt för att främja gränsöverskridande förståelse och samarbete inom ekonomiska, sociala och kulturella områden.⁶⁹

4.3.3.4 Samarbeten med syfte att förvalta INTERREG-program

En grupp gränsöverskridande samarbeten är formade särskilt för förvaltandet av INTERREG-program. För att få stöd från program som INTERREG eller liknande program, ställs vissa krav på hur de skall förberedas, förvaltas och utvärderas. Dessa särskilda samarbeten är i huvudsak ett resultat av dessa krav. De består oftast av en kontrollkommitté och ett program- eller kommittésekretariat. Kontrollkommittén består alltid av representanter från de deltagande medlemsstaterna och kommissionen. Sekretariatet är gemensamt genom att ansvaret för dess funktion ligger på de deltagande medlemsstaterna gemensamt. Sekretariatet kan inhysas i ett organ för bestående gränsöverskridande samarbete. Till exempel en Euroregion, en gemensam struktur som skapats av de behöriga myndigheterna för ett INTERREG-syfte eller varken en gemensam eller förenad struktur men med funktioner som utövas av de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna. Sekretariatet kan vara placerat inom regionen, på någon sida av gränsen men med verksamhet gällande båda sidor om gränsen. Det kan också vara

⁶⁸ AEBR, *Transeuropean Co-operation between Territorial Authorities - New challenges and future steps necessary to improve co-operation*, 2001, s. 79.

⁶⁹ A.a. s. 80.

placerat på två ställen, på var sida om gränsen gällande olika delar av gränsregionen eller även helt utanför det bidragsberättigade området som till exempel i medlemsstaternas huvudstäder. Andra strukturer för att verkställa INTERREG-projekt har inte standardiserats men är arrangerade på olika sätt av de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna. De kan innefatta tjänstemän eller kontor för teknisk assistans, tekniska grupper eller projektbisittare, programchefer, styrkommittéer och så vidare. Dessa strukturer kan täcka en stor variation av områden, främst inom programutveckling och implementering av program.⁷⁰

4.3.4 AEBR:s rekommendationer

AEBR anser att de bästa nivåerna för strategiskt gränsöverskridande samarbete är den regionala och den lokala nivån. För bästa resultat bör dessa aktörer grunda samarbetet på ett gränsöverskridande partnerskap, på subsidiaritet och på att det skall finnas gränsöverskridande idéer och strategier. För att försäkra sig om projektsamarbete av hög kvalitet bör samarbetsdeltagarna från början gemensamt definiera utformningen av projektet, gällande innehåll, organisation, personal och finansiering.⁷¹

⁷⁰ AEBR, *Transeuropean Co-operation between Territorial Authorities - New challenges and future steps necessary to improve co-operation*, 2001, s. 82.

⁷¹ A.a. s. 152.

5 Gränsöverskridande samarbeten i några av EU:s medlemsstater

5.1 Allmänt

Utrikesdepartementet i Frankrike offentliggjorde en rapport i september 2001 rörande EU:s medlemsstaters gränsöverskridande samarbeten. Rapporten är skriven av Laurence Arnoux och heter "La coopération internationale des collectivités locales de l'Union Européenne".⁷² Jag har nedan sammanfattat vissa av resultaten som Arnoux presenterade i rapporten och kompletterat dem med intervjuer. Jag har valt att beskriva länder där en del av de gränsöverskridande samarbeten finns, som jag beskriver längre fram i rapporten.

5.2 Tyskland

De regionala myndigheterna i Tyskland är bemyndigade enligt grundlagen (art 28) och genom en lag från början av 1980-talet att delta i internationella samarbeten. Tysklands delstater kan i eget namn sluta samarbetsavtal och det finns ingen lagstiftande begränsning på regional nivå. Alla kan driva internationell samarbetsverksamhet och Maastrichtavtalet har visat sig leda till utvecklingen av en mängd gränsöverskridande samarbeten.

Ett särskilt kontor för internationella samarbeten håller på att arbetas fram. Det skall finansieras av staten och kommer att ha som syfte att koordinera kommunernas och delstaternas initiativ i det internationella samarbetet.

En stor mängd tyska städer har vänortssamarbeten med franska städer, och myndigheternas internationella samarbeten bygger på vänskapliga relationer med gränsregionerna. Även företag kan delta i internationella samarbetsprojekt med myndigheterna. Vanligtvis har myndigheterna en ansvarig per vänortssamarbete. Städerna och delstaterna driver också utvecklingsprojekt men dessa är mer restriktiva. De har mycket lite särskild personal, och har vanligtvis inte lokala representanter. Dessa projekt fullföljs ofta i samarbete med exempelvis kyrkor eller stiftelser.⁷³

⁷² Laurence Arnoux, Ministère des Affaires Etrangères, Délégation à l'activité extérieure des collectivités locales, La coopération internationale des collectivités locales de l'Union Européenne, 2001.

⁷³ L. Arnoux, La coopération internationale des collectivités locales de l'Union Européenne, s. 7.

Alla sakområden kan ge anledning till internationella samarbetsprojekt så länge de hör till myndigheternas kompetensområden, så det finns inga särskilda områden för samarbete. Geografiskt finns inte heller några begränsningar för samarbetena.

De lokala myndigheterna finansierar vanligtvis vänortssamarbetena tillsammans med ett stöd från utrikesdepartementet, vilket dock alltid är väldigt begränsat.

Någon specifik juridisk kontroll existerar inte. Kommunerna kontrollerar sig själva genom ett effektivt förverkligande av projekten. De Tyska Städernas Association⁷⁴ gör regelbundna redogörelser och utvärderingar av projekt som utförts av myndigheterna.⁷⁵

5.3 Österrike

Det federala Österrike har delat statsmakten mellan förbunds-nivån, Bund, och nio delstater, Länder. Varje delstat är sedan indelat i en statlig undernivå, Bezirk, som delegerats statliga uppgifter och övervakar kommunernas verksamhet. Österrike skiljer på kommuner och städer, där städer är något som kommuner med mer än 20 000 invånare får ansöka om att bli.⁷⁶ Denna ansökan måste sedan godkännas av både stat och delstat för att förverkligas. Om det sker får staden ta över delegerade statliga uppgifter från Bezirk. Skillnaden mellan kommun och stad är, förutom storleken, att Österrikes städer är autonoma enheter med mycket långtgående politiska befogenheter jämfört med kommunerna och jämfört med svenska städer. Det betyder att de är kapabla att utöva utrikespolitik direkt, utan inblandning av stat eller ens delstatsnivå inom de flesta områden, utom i helt statliga angelägenheter som till exempel försvarspolitik.⁷⁷ Om en österrikisk stad vill samarbeta med en stad från ett annat land finns det inget juridiskt hinder för den att göra det. De lokala myndigheterna i Österrike har enligt grundlagen frihet att själva organisera verksamheter som hör till deras kompetensområde. De lokala myndigheterna kan således leda internationella samarbeten.⁷⁸ Den österrikiska staden har befogen-

⁷⁴ Motsvarar det svenska Kommunförbundet

⁷⁵ L Arnoux, *La coopération internationale des collectivités locales de l'Union Européenne*, s. 8.

⁷⁶ "Kommunsystem i Europa" (1996), s. 60, Lidström, Anders, Norstedts Juridik AB, Stockholm.

⁷⁷ Intervju i november år 2001 med Simona Wolesa, representant i Bryssel för österrikiska städer.

⁷⁸ L Arnoux, *La coopération internationale des collectivités locales de l'Union Européenne*, s. 9.

het att skapa offentliga organ över statsgränser utan inblandning från vare sig delstatlig eller statlig nivå under den offentlighetsrättsliga stadslagen. Simona Wolesa, de österrikiska städernas representant i Bryssel, kunde inte ge exempel på att sådana samarbeten existerar idag även om möjligheten finns teoretiskt.⁷⁹ Det internationella samarbetet i Österrike är därmed en frukt av federalstaten, delstaterna och kommunerna. I mars 1998 räknade man till 719 partnerskap och 487 kommuner som var engagerade i företagande samarbeten. I vissa myndigheter finns särskilda tjänster för att förvalta samarbetsverksamheten. Det finns tre associationer som grupperar de lokala myndigheterna: Österrikes kommuners association, Österrikes städers association, och delstaternas förbund.⁸⁰

De flesta internationella samarbeten som genomförs av städerna siktar framför allt på de utländska lokala myndigheterna, men det finns olika former av samarbeten inom partnerskapen. Cirka 83 % av kommunerna med mer än 10 000 invånare har minst ett institutionellt samarbete och man räknar att ca 18 nya partnerskap inleds per år, främst av de lokala folkvalda, men också av NGO:s⁸¹ eller medborgarna. Det finns inga geografiska begränsningar för internationella samarbeten bland de lokala myndigheterna, även om de flesta håller sig till Europa. Enligt undersökningen 1998 är 76 % av de lokala partnerskapen med grannländer och bara 9 % med andra regioner.⁸² Idag samarbetar österrikiska städer mest med tyska städer vilket till stor del beror på språket och på ett likartat offentlighetsrättsligt system i de båda federalstaterna, som förenklar gränsöverskridande samarbeten. Huvudsektorer för samarbete är kultur, sport, utbildningsutbyte, institutionella utbyten, miljöfrågor, socialpolitik, kollektivtrafik och decentralisering med särskild vikt på miljö och lokaltrafik. Det finns en önskan att utöka befintliga samarbeten till fler områden. Problemen ligger ofta i budgeten. De lokala myndigheternas internationella verksamhet är finansierad av egna fonder och jämlikt samfinansierade av statliga fonder. Formen som används för gränsöverskridande samarbeten är överenskommelser mellan respektive stadsfullmäktige alternativt genom gemensamma föreningar med privata aktörer under privat rätt.⁸³

⁷⁹ Intervju i november år 2001 med Simona Wolesa.

⁸⁰ L Arnoux, La coopération internationale des collectivités locales de l'Union Européenne, s. 9.

⁸¹ Non Gouvernemental Organisations; icke-statliga organisationer.

⁸² L Arnoux, La coopération internationale des collectivités locales de l'Union Européenne, s. 9.

⁸³ Intervju i november år 2001 med Simona Wolesa.

Någon juridisk kontroll existerar inte. I stället är kontrollen av finansieringsfonderna säkrad av förfarandevänget som krävs av samfinansierarna staten eller de europeiska institutionerna.⁸⁴

5.4 Belgien

Belgien är uppdelat i tre nivåer av regionala och lokala myndigheter; tre regioner, tio provinser och 589 kommuner varav 308 är flamländska, 262 stycken är wallonska och de resterande 19 finns i Brysselområdet.⁸⁵

5.4.1 Städer och kommuner

På kommunal nivå har Arnoux för sin rapport intervjuat Isabelle Companie som menar att de lokala myndigheternas samarbeten framför allt handlar om gränsöverskridande samarbeten inom ramen för gemenskapsprogram och regionala samarbeten inom INTERREG.⁸⁶

I Belgien finns ingen särskild lagstiftning angående kommunala internationella samarbeten men det finns inget i lagen som förbjuder dem heller, så kommunerna kan således bedriva alla typer av samarbetsverksamhet inom området för deras kompetens enligt lagen. Arnoux anser att detta är kompatibelt med BENELUX-konventionen gällande gränsöverskridande samarbeten.⁸⁷ Ett instrument som används av städerna är överenskommelser dem emellan. De liknar mer eller mindre konventioner eftersom avtalen är slutna med syfte på ett långsiktigt samarbete. Dessa överenskommelser ger den kommunala administrationen friheten att ta initiativ gällande administrationen och förse medborgarna med möjligheten att delta i det internationella decentraliserade samarbetet. Ett annat instrument för samverkan är vänortssamarbeten.⁸⁸

Kommunerna deltar sällan i direkta samarbeten. De föredrar att delegera åtgärderna till organisationer som är lokala frivilliga grupperingar eller lokala sektioner av större organisationer som NGO:s. Dessa kan, men behöver inte nödvändigtvis vara represen-

⁸⁴ L.Arnoux, La coopération internationale des collectivités locales de l'Union Européenne, s. 9.

⁸⁵ A.a. s. 11.

⁸⁶ A.a. s. 11 f.

⁸⁷ Om BENELUX-konventionen, se nedan 7.3.1.

⁸⁸ L.Arnoux, La coopération internationale des collectivités locales de l'Union Européenne, s. 12.

terade i ett kommunalt råd för internationellt samarbete. Kommunerna upprätthåller således initiativ som tas av NGO:s. I 15 % av fallen agerar kommunerna förvaltande i samarbetena, med metodologisk hjälp i utformandet och överföring av "know-how". I 85 % av fallen har kommunen en roll av finansör. I de fallen kommunen medverkar mer tekniskt förser de samarbetet med kommunala experter och tjänstemän, utbyter information och deltar i utformningen av organisationen och den praktiska verksamheten. I andra fall har kommunen en mer materiell, finansierande och logistisk roll.⁸⁹

Av kommunerna som svarade på Arnoux enkät prioriteras samsarbetsområden som utbildning, den ekonomiska utvecklingen och den offentliga värden. Till andra områden som kommunerna engagerat sig i, men inte ansåg som prioriterade, räknas miljön, samhällsplanering, turism och kultur.

Inom ramen för det decentraliserade samsarbetsprogrammet som klarlagts av staten, kan kommunerna medverka inom alla områden för sin kommunala kompetens.

Förutom vänortssamarbetena med andra lokala myndigheter inom EU samarbetar de belgiska kommunerna inom hela ramen av gränsöverskridande samarbeten. Städerna i södra Wallonien samarbetar med städer i norra Frankrike och städerna i östra Wallonien samarbetar med tyska och holländska städer inom INTERREG-programmet. Till exempel "Euregio"-samarbetet mellan städerna Liège, Maastricht och Aix-la-Chapelle, liksom INTERREG-samarbetet Lorraine-Wallonie-Luxembourg där städerna som ligger i förvaltningsområdena Arlon, Virton, Bastrogne och Neufchateau medverkar. Här prioriteras samarbete inom miljö, ekonomisk utveckling, utveckling av städerna och förbättring av de mänskliga resurserna.⁹⁰

5.4.2 Provinser

I Belgien finns 5 flamländska och 5 wallonska provinser. Någon lagstiftning gällande gränsöverskridande samarbeten på provinsnivå finns inte. De wallonska provinserna samarbetar med utländska regionala myndigheter genom samsarbetsavtal.⁹¹

⁸⁹ L. Arnoux, La coopération internationale des collectivités locales de l'Union Européenne, s. 13.

⁹⁰ A.a. s. 14.

⁹¹ A.a. s. 15.

Det finns likheter mellan kommunernas och provinsernas decentraliserade samarbeten eftersom provinserna, enligt lagen, har behörighet att förvalta all verksamhet som är av provinsiellt intresse. Deras befogenheter är dock inte klart definierade och kan ibland sammanfalla med regionernas befogenheter, men institutionella reformer angående regionerna är under utredning. Provinserna beviljar subventioner till NGO:s, lokala associationer och organisationer och aktiva kommuner inom sitt område. Vissa provinser genomför spridning av information och organisering av sammanslutningar för de folkvalda i kommunerna i frågor om decentraliserat samarbete. De organiserar samråd mellan provinsiella och kommunala tjänster, kommunerna emellan och mellan kommuner och federala myndigheter samt upprättar en integrerad politik som tillåts påverka de lokala myndigheternas förvaltning.⁹²

Alla wallonska provinser har en samarbetstjänst som kan vara anknuten till en allmän förvaltning som exempelvis förvaltningen för ekonomisk utveckling eller förvaltningen för utrikesrelationer. Inom gränsöverskridande samarbete arbetar de wallonska provinserna tillsammans med regionerna, NGO:s, lokala associationer, universitet och privata företag. Samarbetet sker under områden som utbildning, kultur, hälsa och ekonomi.

Det finns inga geografiskt prioriterade områden för samarbete. De provinsiella samarbetena finansieras till 50 % av provinsernas egna tillgångar och till 50 % av regionerna och EU.⁹³

5.4.3 Regioner

Den belgiska konstitutionen tillåter regioner att sluta avtal med utländska regeringar. Regionerna bidrar med ekonomiskt stöd till provinsernas och kommunernas samsamarbetsåtgärder och är auktoriserade att kontrollera provinsernas budgetar.⁹⁴

När jag intervjuade Luc De Baere som arbetar i Bryssel som representant för de flamländska provinserna, ansåg han att regionernas makt snarare är ett hinder än ett stöd i det gränsöverskridande samarbetet. Han ansåg att regionerna lägger sig i för mycket i provinsernas verksamhet och besluten som provinserna vill ta om sina samarbeten är tvungna att gå via

⁹² L. Arnoux, *La coopération internationale des collectivités locales de l'Union Européenne*, s. 15 f.

⁹³ A.a. s. 16.

⁹⁴ A.a. s. 16.

regionerna. Ibland innebär det att besluten är tvungna att fattas i tre olika led; provinsen, regionen och staten. Detta leder enligt De Baere till centralisering och inte decentralisering som varit meningen med indelningen av Belgien i regioner och provinser.⁹⁵

5.5 Nederländerna

5.5.1 Kommuner

I Nederländerna är kommunerna engagerade i gränsöverskridande verksamhet i stor skala eftersom de har en autonom ställning och långtgående befogenheter. Det finns ingen lag eller lagparagraf som reglerar decentraliserat samarbete. Lagen förbjuder det inte och kommunerna kan därför göra som de behagar inom de kompetensområden de tilldelats av konstitutionen. Staten kan dock i vissa fall gå in och annullera ett avtal om gränsöverskridande samarbete, med stöd av konstitutionens artikel 132, om avtalet strider mot nationens intressen. Kommunerna kan direkt driva gränsöverskridande projekt, finansiera NGO:s som gör det eller samordna projekt och underlätta organiseringen för andra aktörer som utför gränsöverskridande verksamhet på lokal nivå. De holländska kommunerna samarbetar främst med kommuner i Belgien och Tyskland. Det gränsöverskridande samarbetet mellan holländska lokala myndigheter och belgiska eller tyska motsvarigheter är baserat på konventioner under offentlig rätt.⁹⁶ Parallellt med formella avtal under denna konvention finns även samarbeten som bygger på informella avtal. Samarbeten på lokal nivå sker mest inom ekonomiska frågor, miljö, utbildning och långsiktig utveckling av området.⁹⁷

5.5.2 Provinser

För provinser gäller samma frihet rörande gränsöverskridande samarbete, som för kommuner; det finns inget i lagen som förhindrar det och över huvud taget finns ingen särskild lagtext om detta område. Provinserna är i hög grad autonoma. Av de 12 holländska provinserna samarbetar 10 över gränserna. De gör det

⁹⁵ Intervju 2001-12-13 med Luc De Baere, representant i Bryssel för de flamländska provinserna i Belgien.

⁹⁶ Benelux-avtalet och Anholt-avtalet, se nedan avsnitt 7.3.1.

⁹⁷ L. Arnoux, La coopération internationale des collectivités locales de l'Union Européenne, s. 37 ff.

enligt avtal med regionala myndigheter på samma nivå i de angränsande länderna och i några fall med kommuner eller statliga organisationer i grannländerna. Sex av dessa provinser har ett bestående gränsöverskridande samarbete grundat på samarbetsavtal. Dessa avtal är undertecknade av de regionala myndigheterna inom ramen för internationella åtaganden på statlig nivå, även om ingen statlig kontroll existerar. Provinserna samarbetar med ett flertal partner inom det gränsöverskridande samarbetet av vilka några är jordbruksorganisationer, privata stiftelser och företag, industrier, konsulter, skolor, sjukhus, NGO:s etc. I Nederländerna finns åtta Euroregioner med olika storlek och juridisk status. De viktigaste sakområdena för samarbete är stads- och landsbygdsplanering, vatten, miljö, jordbruk, utbildning, att skapa arbeten, trafik. Nya sakområden för samarbete är skapandet av gränsöverskridande industriområden och samarbete mellan brandförsvär, polisstyrkor och andra uttryckningstjänster.

5.6 Frankrike

Det gränsöverskridande samarbetet i Frankrike bygger på en lag från den 6 februari år 1992. Lagens avdelning IV, "De la coopération décentralisée" (= Om decentraliserat samarbete), är preciserad i en skrivelse, daterad den 26 maj 1994, från det franska inrikesdepartementet och departementen för regionalpolitik och utrikesfrågor. Den har integrerats i "code général des collectivités territoriales", det vill säga Lagen om regionala myndigheter, som bemyndigar regionala myndigheter och deras grupperingar att sluta decentraliserade samarbetsavtal. Lagen definierar behöriga myndigheter som kommuner, departement, regioner och offentliga institutioner för gränsöverskridande kommunala samarbeten som exempelvis kommunala gemenskaper, distrikt och kommunala intresseföreningar. Lagen avser dock bara regionala myndigheter och deras grupperingar. Det betyder att även om verkställandet genom en överenskommelse är delegerat till en offentlig institution eller en förening, skall myndigheten eller grupperingen övervaka verkställandet.⁹⁸

⁹⁸ L. Arnoux, La coopération internationale des collectivités locales de l'Union Européenne, s. 52.

6 Lokala gränsöverskridande samarbeten – tvillingstäder på nationsgränser

6.1 Allmänt

Helga Schultz, Katarzyna Stoklosa och Dagmara Jajeśniak-Quast skriver för Europeiska Unionens Råd en rapport om tvillingstäder på europeiska nationsgränser. Jag har i min rapport använt mig av ett preliminärt utkast till rapporten, som publicerades i december år 2001.⁹⁹

Historiskt har tvillingstäder i många fall ansetts vara delade städer, där gränsen skilde på människor och deras dagliga utbyte. Det åtskiljande med att ligga vid en nationsgräns har försvunnit i och med den europeiska integrationen som EU arbetar för. Idag kan gränsstäder ses som ”laboratorier för europeisk integration”.¹⁰⁰ Det är inte ovanligt att grannstäder vid gränser har starkare band till den angränsande regionen i grannlandet, än till andra regioner i sitt eget land.¹⁰¹

I rapporten av Schultz et. al. konstateras att det existerar två olika typer av grannstäder; sådana som har en rivaliserande relation till varandra, och de som tvärtom har en kompletterande relation. För att utvecklas från den förstnämnda relationen till den andra, krävs att städerna övervinner de hinder som följer av att de ligger vid nationsgränser och tillhör olika nationer. Detta är något som Schultz, et. al. anser borde vara ett mål för dessa städer, med tanke på de fördelar ett närmare samarbete för med sig.¹⁰² Det normala för tvillingstäder är att de inte är jämlika. De skiljer sig ofta mycket åt i exempelvis storlek, befolkningsmängd och ekonomisk kapacitet. Men även den mindre staden har i de flesta fall något att erbjuda den större. Det kan till exempel vara bostäder eller en järnvägsstation. Eftersom språket är en viktig faktor i att antingen förena eller åtskilja grannstäder, beroende på om dessa har ett

⁹⁹ Helga Schultz, Katarzyna Stoklosa, Dagmara Jajeśniak-Quast, *Towns whose public services are highly integrated with another town in a neighbouring country in Europe. Laboratories of European Integration*, 2001, Council of Europe Publishing, Strasbourg.

¹⁰⁰ A.a. s. 8.

¹⁰¹ A.a. s. 8, härlätt ur Alberto Gasparini, *Borders in Europe. How life is lived in border towns, border regions and border cultures*, ISIG magazine, Istituto de Sociologia Internazionale. No. 4/1999 – No. 1/2000. Gorizia/Italien.

¹⁰² H Schultz, K Stoklosa, D Jajeśniak-Quast, *Towns whose public services are highly integrated with another town in a neighbouring country in Europe. Laboratories of European Integration*, s. 4.

gemensamt språk, är användandet av gemensamma lokala språk något som bör främjas. Finns det en dialekt eller ett språk som talas på båda sidor gränser bör detta stärkas. Om det talas två olika språk i en stad, bör invånarna uppmuntras att lära sig det andra språket. Detta är något som långsiktigt främjar ett utökat samarbete städerna emellan.¹⁰³

Något som uppfattats som ett hinder i samarbetet gränsstäder emellan, är eventuella problem vid passerandet av gränsen. Gränsöverskridande samarbeten handlar inte bara om strukturella eller institutionella samarbeten på kommunal nivå. Medborgarnas dagliga samverkan är en stadig grund att bygga vidare på och utveckla städernas förvaltningssamarbeten. Denna dagliga samverkan kan bestå av besök hos vänner och släktingar, kultur- och fritidsaktiviteter i grannstaden och/eller arbetspendling till den andra staden. En annan viktig del av det dagliga utbytet mellan grannstädernas medborgare är konsumtion. För människor som bor vid gränsen är städerna på båda sidor relevanta marknader för den dagliga konsumtionen. Dessa människor lär sig att nyttja fördelarna av lägre priser på vissa varor i det ena eller det andra landet, eller en större variation av produkter med två länders varutillgång. Dessa dagliga kontakter inom handeln bidrar till personliga kontakter mellan medborgarna i de båda städerna, vilket i sin tur leder till starkare band dem emellan och en motivationshöjning till ökat samarbete. Om det finns praktiska problem med att passera gränsen hämmas denna utveckling. Problemen vid passerandet av gränserna eliminerades till stor del i och med att alla EU-länderna, utom Storbritannien och Irland, år 2001 anslöt sig till Schengen-avtalet. Det medförde att nationsgränsen numera kan passeras lika smidigt som en gräns mellan två städer inom ett land. Det faktum att vi idag har öppna gränser inom största delen av EU gör att redan existerande samarbeten bör kunna utvecklas i större grad och högre takt likväl som nya samarbeten bör ha en mycket bättre utgångspunkt än tidigare. Öppna gränser kan dock även leda till problem med exempelvis ökad trafik vilket Schultz et. al. visar på i sin rapport. För att undvika sådana problem anser de att nya vägar och broar bör byggas som skiljer på långdistanstrafik och den lokala gränspasserande trafiken.¹⁰⁴

¹⁰³ H Schultz, K Stoklosa, D Jaje niak-Quast, Towns whose public services are highly integrated with another town in a neighbouring country in Europe. Laboratories of European Integration, s. 16.

¹⁰⁴ A.a. s. 22.

Trots alltmer öppna gränser inom Europa finner Schultz et. al. i sin utredning, att de lokala myndigheterna vid dessa tvillingstäder inte anser att kriminaliteten skulle vara speciellt hög. Kriminaliteten har till och med rapporterats minska efter Schengen-inträdet. Detta kan förmodligen ses som ett resultat av borttagandet av gränskontroller och tullbarriärer. Schultz et. al. menar att det är en bra utveckling. Sådant som tidigare ansågs kriminellt, exempelvis smuggling och olagligt arbete i det andra landet, är idag tillåtet och den lokala befolkningen avkriminaliseras. Detta leder till mer aktivitet städerna emellan.¹⁰⁵

Det område som Schultz et. al. ser som viktigast att hitta juridiska lösningar för är arbetspendlingen till det andra landet. Idag försvaras det av till exempel olika skattelagar och socialförsäkringssystem.

Precis som städernas offentliga myndigheter behöver allmänhetens stöd och verksamhet för att få ett fungerande samarbete till stånd, kräver den dagliga samverkan institutionalisering för att utvecklas. Det här märks bland alla de tvillingstäder som ligger på EUs inre gränser som Schultz et. al. skriver om i sin rapport. Sammanslutningar av större enheter som Euregioner eller andra gränsöverskridande regioner kan vara ett komplement till en närmare institutionalisering mellan tvillingstäder. Som exempel nämner de Eurociudad Vasca som är en sammanslutning av kommuner på den baskiska atlantkusten. Ett av deras mål är att skapa en enda stad av de två städerna Bayonne och San Sebastián på den spansk-franska gränsen.¹⁰⁶

Schultz et. al. anser att institutionalisering av det gränsöverskridande samarbetet leder till en fördjupning liksom en utvidgning av den existerande relationen över gränsen.¹⁰⁷ Bland de tvillingstäder de utredde, identifierade de tre olika typer av institutionalisering. Den första är implementering av enstaka gemensamma projekt. Den här typen av institutionalisering har oftast använts i ett initialskede av samverkan mellan angränsande lokala myndigheter. Under nittioalet utvecklades många samarbeten till den andra typen av institutionalisering som är ett systematiskt samarbete inom hela området för kommunpolitik. Vanligt förekommande var avtal som inte begränsade sig till ett visst ämne

¹⁰⁵ H Schultz, K Stoklosa, D Jaje niak-Quast, Towns whose public services are highly integrated with another town in a neighbouring country in Europe. *Laboratories of European Integration*, s. 29.

¹⁰⁶ A.a. s. 29 ff. Om Eurocity Bayonne-San Sebastián se nedan 6.3.

¹⁰⁷ A.a. s. 29.

eller en viss tidsram. Det här utvecklades i sin tur mot en gemensam lokalpolitik. Vissa tvillingstäder har nått den tredje och sista typen av institutionalisering som identifierats av författarna till rapporten, då dessa städer skapar gemensamma organ och i vissa fall offentliga organisationer med mål att skapa en enad stad. Det här verkar vara en konsekvens av en längre tids samarbete inom den andra typen av institutionalisering och är något som växer fram inifrån utan yttre påverkan. Det är här steget går från gemensam samarbetspolitik till gemensamma institutioner. Schultz et. al. har inte sett några exempel på tvillingstäder som avslutat sitt samarbete efter att det påbörjats. Alla tycks vilja nå en mer utvecklad form av samarbete och utvidga den samverkan som redan existerar. Detta trots de hinder som utövarna av gränsöverskridande samarbeten möter i form av nationella lagar, begränsade resurser, statliga myndigheters intressen eller olika traditioner och kulturer på gränsens båda sidor.¹⁰⁸

När det gränsöverskridande samarbetet framskrider, tar gemensamma organ eller organisationer över gränsöverskridande befogenheter från de kommunala myndigheterna. Det är dock bara offentliga organisationer som har status som juridiska personer och därigenom exempelvis kan anställa egen personal. Förutom ett eget ansvar i projektutvecklingsstadiet har gemensamma organ och organisationer även beslutsfattandebefogenheter. Beslutsfattandet inom den här typen av organ eller organisationer visar enligt Schultz et. al. respekt för autonomiteten och jämlikheten hos båda parter utan att ta hänsyn till storlek eller invånarantal. Som ovan nämnts skiljer sig angränsande städer ofta i storlek och ekonomisk kapacitet, men för att ett fungerande samarbete skall komma till stånd är det viktigt att det har sin grund i lika förutsättningar. Båda parter måste ha samma skyldigheter och rättigheter för att samarbetet inte skall bli haltande. Ett samarbete där någon av parterna känner sig förfördelad kommer att ha mycket svårt att bestå. Beslutsfattandet är en lång och invecklad process eftersom de lokala myndigheterna från båda städerna måste delta och ibland även de statliga myndigheterna i de berörda länderna. Olika politiska kulturer påverkar de lokala myndigheterna och kan skapa svårigheter och missförstånd mellan länder med olika nivåer av centralisering, menar Schultz et. al. De flesta tvillingstäder som beskrivits i deras rapport klagar också över ineffektiviteten i den

¹⁰⁸ H Schultz, K Stoklosa, D Jaje niak-Quast, Towns whose public services are highly integrated with another town in a neighbouring country in Europe. Laboratories of European Integration, s. 31 f.

juridiska atmosfären för gränsöverskridande samarbeten. Huvudproblemet är att de gemensamma organisationerna saknar lagstiftande makt varför deras beslut antar rekommenderande karaktär varefter ett beslut i frågan krävs från respektive stadsfullmäktige för ett lagstiftande. Ett annat problem är den otillräckliga harmoniseringen av lagar inom den europeiska unionen som innebär att gemensamma organ i många fall måste arbeta runt nationell lag. Schultz et. al. anser att tvillingstäder behöver stödjas och få speciell uppmärksamhet från regeringar och EU institutioner, eftersom de är föregångare för den europeiska institutionaliseringen och juridiska harmoniseringen.¹⁰⁹

6.2 Sakområden

De tvillingstäder som utretts av Schultz et. al. har nätverk av offentliga tjänster som huvudmål för det gränsöverskridande samarbetet. Här finns många fördelar att hämta som till exempel att förbättra medborgarnas levnadsvillkor, ett ökat miljöskydd liksom ekonomiska förtjänster. Inom det här området finns ett flertal sektorer där tvillingstäder samarbetar och de vanligaste är inom kollektivtrafik och hjälp till den andra stadens brandförsvaret. För ett bättre samarbete inom kollektivtrafiken behövs förbättringar inom infrastrukturen. Assistans till det andra brandförsvaret har reglerats i avtal som i många fall utvidgats till att gälla även andra områden. Problem återstår dock, som frågor om försäkring av brandförsvaret som utför verksamhet utomlands, skadeansvar och kostnader. Varför nästan alla tillfrågade tvillingstäder samarbetar inom just dessa områden kan enligt Schultz et. al. bero på att det här finns mindre juridiska och fiskala hinder, ingen större investering krävs och fördelarna är uppenbara. De kan därför ses som en bra utgångspunkt för närmare samarbete. Men även vattenledningsverk och renhållningsanläggningar är vanliga att samarbeta om och dessa kräver stora investeringar, de kontrolleras av nationella standardregler och även skatter och löpande utgifter är höga inom dessa branscher. Det är därför inte självklart att dra slutsatsen att formen och bredden av gränsöverskridande samarbeten helt beror på dessa faktorer. Samarbete gällande vattenledningsverk och renhållningsanläggningar kräver mellanstatliga avtal för att kunna genomföras, men fördelarna är så stora att det i de tvillingstäder som ännu inte

¹⁰⁹ A.a. s. 33 ff.

samarbetar inom området, ändå ivrigt diskuteras. Att samarbeta inom sophämtning och vägrengöring är oftast omöjligt eftersom det i flera länder är förbjudet att exportera sopor och avfall. Att inte samarbeta inom just vägrengöring vore dock galet i tvillingstäder som Baarle-Nassau/Baarle-Hertog, där vägar delas kors och tvärs av nationsgränsen.¹¹⁰ Samarbeten inom offentlig vård har prövats, men de är inte vanliga. Exempelen som tas upp av Schultz et. al. visar att begränsningarna för de gränsöverskridande samarbetena inom offentliga tjänster inte ligger i de lokala myndigheternas vilja. Begränsningarna är orsakade av statsgränsen som skiljer samarbetsparterna åt, och av de olika nationella systemen som städerna lyder under. För en fortsatt utveckling krävs harmonisering av juridiska, administrativa och ekonomiska regleringar. Stöd via EU-program och utbyte av erfarenheter kan vara led mot en närmare samverkan inom offentliga tjänster.¹¹¹

Gemensam samhällsplanering är ett viktigt led i tvillingstädernas samarbeten, och en enad stad i fysisk bemärkelse är ett mål för flera av dem. Städerna Baarle i Nederländerna och Belgien har planer på att bygga ett gemensamt stadshus. Redan idag arbetar de lokala myndigheternas administrativa enheter nära inpå varandra i dessa städer. Schultz et. al. ser gemensam samhällsplanering som ett uttryck för tanken på en gemensam framtid för tvillingstäderna.¹¹²

När det gäller gränsöverskridande samarbeten inom skola och utbildning upptäckte Schultz et. al. juridiska och ekonomiska hinder för förverkligandet. Eftersom utbildning nationellt är strängt reglerat har föräldrar i de flesta tvillingstäder inte möjlighet att fritt välja om de vill att deras barn skall gå i en skola som befinner sig i ett annat land. Däremot har de flesta elever i tvillingstäderna möjlighet att i skolan lära sig språket som talas i grannstaden, vilket är viktigt för en framtida långtgående samverkan mellan stadens medborgare. Något annat som ger upphov till en långsiktig gemenskap är kulturell samverkan men även inom det här området är språket viktigt för att verksamheten skall kunna genomföras. Medborgarna i nästan alla tvillingstäder använde sig av varandras kulturanläggningar på ett informellt sätt. Det är också ett sätt att spara pengar för de lokala myndigheterna

¹¹⁰ Städerna ligger i Nederländerna även om den ena staden är belgisk, se nedan 6.4.

¹¹¹ H Schultz, K Stoklosa, D Jaje niak-Quast, Towns whose public services are highly integrated with another town in a neighbouring country in Europe. Laboratories of European Integration, s. 36 ff.

¹¹² H Schultz, K Stoklosa, D Jaje niak-Quast, Towns whose public services are highly integrated with another town in a neighbouring country in Europe. Laboratories of European Integration, s. 44 f.

genom att samsas istället för att bygga och underhålla samma sorts anläggningar. Problemen inom detta område är att museum, bibliotek och teatrar har ett nationellt ansvar att bevara landets tradition och identitet. De är vanligtvis också finansierade av nationella myndigheter. Ändå har ofta kulturarbetare en särskilt långtgående önskan till samarbete och arbetar ofta nära varandra över gränsen. I många tvillingstäder används gemensamma festivaler för att skapa en känsla av samhörighet bland medborgarna. Kulturellt samarbete är inte lika beroende av institutionalism som samarbetet mellan myndigheter. Det har dock en viktig roll i att engagera medborgarna i det gränsöverskridande samarbetet. Även media spelar en viktig roll för att informera och skapa opinion om tvillingstädernas verksamhet och Internet har vuxit de senaste åren som en sammanlänkande informationskanal. Hemsidor finns till för medborgarna och ökar deras deltagande i tvillingstädernas gemensamma verksamhet, men är också viktiga för att informera omvärlden om tvillingstädernas samarbete, och kan vara ett bra sätt att utbyta erfarenheter med andra tvillingstäder.¹¹³

6.3 Eurocity Bayonne-San Sebastián

Städerna Bayonne i Frankrike och San Sebastián i Spanien har valt att kalla sin enade stad för Eurocity, och menar att den både är ny och gammal. I formen av Eurocity är samarbetet nytt men människorna i båda städerna har en gemensam historisk tillhörighet i ett av de äldsta folken i Europa; baskerna. På Eurocity Bayonne-San Sebastián's hemsida skriver de att den Europeiska Enhetsakten var ett viktigt steg i utvecklingen av samarbetet mellan Bayonne och San Sebastián då den tillät fri rörlighet över gränsen av människor, varor, kapital och tjänster.¹¹⁴ De konstaterar dock att det dagliga livet i gränsstäder är mer komplext och kräver fler åtgärder för att kunna flyta friktionsfritt. För Eurocity Bayonne-San Sebastián är de svårigheter som deras medborgare möter en utmaning och syftet med samarbetet är att skapa ett område för de 600 000 människor som bor där som bättre lever upp till folkets behov och önskemål. Medlet för att nå det här målet är att skapa ett

¹¹³ H Schultz, K Stoklosa, D Jaje niak-Quast, Towns whose public services are highly integrated with another town in a neighbouring country in Europe. *Laboratories of European Integration*, s. 47 ff.

¹¹⁴ www.basque-eurocity.org/euskalhiria/ingl/eurocite/eurocite.html

så välfungerande gränsöverskridande samarbete inom ett europeiskt ramverk att två städer smälter samman till en, trots att de befinner sig i två olika länder. Eurocitysamarbetet mellan städerna Bayonne och San Sebastián grundar sig på ett avtal slutet mellan de olika myndigheterna. I samarbetet deltar lokala, provinsiella och departements- samt statliga institutioner. Implementeringen av gränsöverskridande åtgärder har stött på svarigheter på grund av frånvaron av särskilda juridiska organ som skulle kunna genomföra de initiativ som skapats ur samarbetet. För att överkomma detta problem har Eurocity Bayonne-San Sebastián skapat en EEIG vars juridiska utformning är densamma under spansk och fransk rätt liksom under gemenskapsrätt.¹¹⁵ På det här sättet förbigås hinder som annars skulle uppstå i den dagliga samarbetsverksamheten på grund av behovet att samtidigt följa spanska och franska administrativa tillvägagångssätt.

6.4 Baarle-Nassau/Baarle-Hertog

Exemplet med städerna Baarle-Nassau/Baarle-Hertog visar på en tvillingstad som verkligen kan anses vara en enad stad. Det är dock inget som vuxit fram ur det gränsöverskridande samarbetet utan snarare har samarbetet utvecklats ur den underliga gränsdragningen i staden. Baarle-Nassau/Baarle-Hertog befinner sig egentligen geografiskt i Nederländerna. Men delar av staden är belgisk. Det är ett resultat av en gränsdragning mellan länderna år 1843 där man inte kunde komma överens om hur området kring Baarle skulle delas upp. Det slutade med 22 belgiska enklaver som blev kvar på den holländska sidan. Dessa utgör idag staden Baarle-Hertog som ligger fem kilometer från den egentliga belgiska statsgränsen. Den nederländska staden Baarle-Nassau har en enklav på den belgiska sidan om gränsen och 7 enklaver i de belgiska enklaverna i Baarle-Hertog.

Nationsgränsen går kors och tvärs igenom staden, och är på vissa ställen bara utmärkt med streck i asfalten. Ett hus kan delas mitt i av statsgränsen och det avgörande för var huset ligger, och vilket land husets invånare bor i, är i vilket land ytterdörren befinner sig. Om ett hus har ytterdörren mitt på gränsen kan de boende därför välja om de vill bo i Belgien eller Nederländerna. Det har också hänt att en familj byggt en ny ytterdörr för att de ville bo i Nederländerna och inte i Belgien där den förra dörren låg. I en stad

¹¹⁵ Se ovan 4.3.2.1.

(för det är mycket svårt att se Baarle-Nassau/Baarle-Hertog som två städer) som denna är gränsöverskridande samarbete en nödvändighet för att livet i staden skall kunna fungera.



Bildens ljusa fält är Belgien och det mörka är Nederländerna.

Det samarbetas om det mesta i tvillingstaden och det finns till och med bara en polisstation där båda städernas polismän arbetar sida vid sida. Det finns två av allt, som krävs för förvaltningen av en stad men arbetet sker tillsammans med motsvarande verksamhet i den andra staden. Exempelvis finns två brandkårer som båda rycker ut när en brand äger rum, oavsett i vilken av städerna det brinner. Människorna talar samma språk; flamländska som är ett officiellt språk i både Nederländerna och Belgien. Det som tydliggör att det ändå rör sig om två städer i två olika länder är vissa nationella lagar. Till exempel är det förbjudet för en brevbärare från Belgien att dela ut post i Nederländerna och tvärtom och det är därför omöjligt att samarbeta inom detta område. Det övergripande samarbetet mellan de båda Baarle är organiserat som ett avtal under Beneluxavtalet,¹¹⁶ slutet av de båda städernas fullmäktige. Resultatet av avtalet är en gemensam bilateral kommunfullmäktige som kallas GOB, Gemeenschappelijk Orgaan Baarle, det vill säga Gemensam Organisation Baarle. Denna gemensamma organisation träffas tre gånger per år och diskuterar då frågor av gemensamt intresse. Men

¹¹⁶ Se nedan avsnitt 7.3.1.

det finns också särskilda avtal för vissa av de olika områdena man samarbetar inom. Vissa sakområden för samarbetet lyder under nationella lagar medan andra är organiserade under bilaterala avtal. Den gemensamma polisstationen är till exempel ett resultat av ett avtal mellan justitiedepartementen i Belgien och Nederländerna. Kommunerna har själva avtalat om avloppssystemet som är gemensamt för båda städerna.¹¹⁷

¹¹⁷ Se http://home.tiscalinet.be/historie/Homebaarle/algbaarle_eng.html och <http://ontology.buffalo.edu/smith//baarle.htm>

7 Regionala gränsöverskridande samarbeten

7.1 Allmänt

Inom EU finns idag bara tre gränsöverskridande samarbeten som skapats under offentlig rätt.¹¹⁸ De är alla regionala och jag har därför delat upp beskrivningen av de regionala samarbetena nedan i privaträttsligt och offentligrättsligt samarbete. Denna uppdelning går inte att göra för de lokala gränsöverskridande samarbetena som alla är privaträttsliga. Jag har därför valt en annan modell när jag beskrivit dem ovan.¹¹⁹ Nedan redogör jag kort för alla tre regionala gränssamarbeten under offentlig rätt, medan jag bara skriver om ett under privat rätt, trots att de allra flesta samarbeten i Europa har den sistnämnda formen. Detta beror på att de offentligrättsliga samarbetena är de mest decentraliserade, och det är främst den offentligrättsliga samarbetsformen som intresserar rapportens uppdragsgivare.

7.2 Privaträttsligt samarbete

7.2.1 Euregio Scheldemond

Euregio Scheldemond består av tre regioner eller provinser varav Öst-Flandern och Väst-Flandern ligger i Belgien och Zeeland ligger i Nederländerna. Dessa tre provinser utgörs av sammanlagt 127 kommuner. Samarbetets främsta syfte är en förbättring av miljön. Det är viktigt för området som ligger i ett delta längs den belgiska och nederländska kusten där vattenståndets höjning är ett ständigt hot.¹²⁰ Bram de Kort som representerar Öst-Flandern i Euregio Scheldemond beskriver hur samarbetet har två stöttepelare. Den ena är Scheldt Estuary Rådet som består av en guvernör, tre fullmäktigeledamöter och tre medlemmar ur den parlamentariska församlingen från alla de tre provinserna samt tre kommunala representanter från varje provins. Detta råd fattar beslut om det allmänna samarbetet mellan parterna. Den andra pelaren är en styrgrupp för INTERREG, som består av en fullmäktigeledamot och en kommunrepresentant från varje provins, medlemsstaterna

¹¹⁸ Intervju 2001-12-04 med Jens Gabbe, AEER, Enchede, Tyskland.

¹¹⁹ Se ovan avsnitt 6.

¹²⁰ Intervju 2001-12-13 med Luc De Baere, representant i Bryssel för flamländska provinser.

och en observatör från EU:s INTERREG-enhet. Denna styrgrupp beslutar om INTERREG-stödet som tilldelas regionen. Utöver dessa pelare finns även plattformar för alla kommuner och för alla vattennämnder liksom sju plattformar för de olika myndigheterna i provinserna som rör miljö och samhällsplanering, kultur, ekonomi, utbildning, livskvalitet, allmän säkerhet och turism. Dessa sektoriella plattformar är till för att samla idéer för gränsöverskridande samarbetsprojekt eller åtgärder och de undersöker idéer för INTERREG-projekt inom deras sektorer.

Euregio Scheldemond är ingen juridisk person under vare sig offentlig eller privat rätt. Varje beslut som tas vid de gränsöverskridande mötena måste förvandlas till separata beslut inom de tre provinserna. Besluten på dessa nivåer kontrolleras av regionala parlament. Besluten som tas av styrgruppen för INTERREG är praktiskt genomförbara genast, men de gäller bara INTERREG-stöd.¹²¹

De problem man stött på inom Euregio Scheldemond-samarbetet har rört sig om formella och informella olikheter mellan länderna och mellan ländernas beslutsfattandekulturer. Det har också handlat om skriftliga och språkliga skillnader. Bram de Kort nämner inte några åtgärder som vidtagits för att lösa dessa problem. Luc de Baere har uppfattat att förvaltningen av samarbetets ekonomiska resurser också är ett problem. Man har försökt att utveckla ett juridiskt ramverk för organiseringen av samarbetets kompetenser, men har ännu inte kommit fram till något. Ett alternativ som diskuterats är ett så kallat GOL; Grensoverschrijdend Openbaar Lichaam, det vill säga ett gränsöverskridande offentligt organ, men målet med det skulle då vara att förvalta INTERREG-stöd för att finansiera samarbetet, inte att överföra myndighetsutövning. Belgisk grundlag tillåter dock myndighetsöverföring till gränsöverskridande samarbetsorgan.¹²² Euregio Scheldemond har sammanfattat sina juridiska problem i en rapport, men eftersom den är skriven på holländska har jag inte kunnat ta till mig informationen i denna rapport. Jag har heller inte kunnat få någon att hjälpa mig med en översättning, eller med att sammanfatta innehållet åt mig.

¹²¹ E-post från Bram de Kort, representant för Öst-Flandern i Belgien, den 18 december 2001.

¹²² Intervju 2001-12-13 med Luc De Baere, representant i Bryssel för flamländska provinser.

7.3 Offentlighetsrättsliga samarbeten

7.3.1 Allmänt

De tre gränsöverskridande samarbetena under offentlig rätt inom EU idag, är Euregio Rhein-Waal, Euregio Maas-Rhein och Ems-Dollart Regio.¹²³ De har alla formen av Euroregioner och befinner sig på den tysk-holländska gränsen. Euregio Maas-Rhein, har dessutom deltagande områden från Belgien. Att det är just holländska, tyska och belgiska regioner som utvecklat och genomfört gränsöverskridande samarbeten under en offentligrättslig nivå beror på att de har den juridiska möjligheten till det, genom bilaterala avtal. Nederländerna och Belgien skrev under Benelux-avtalet gällande gränsöverskridande samarbete år 1986, och Nederländerna och Tyskland slöt det tysk-holländska avtalet om gränsöverskridande samarbete, Anholtavtalet, år 1991. Dessa avtal tillåter gränsöverskridande samarbeten att organisera sig under offentlig rätt för administrativt samarbete, som ett gemensamt organ och som en offentlig korporation. Det gemensamma organet är en plattform som är organiserad under offentlig rätt för att tillåta lokala myndigheter att arbeta tillsammans inom området gränsöverskridande samarbete. De kan ha administrativa befogenheter vilket betyder att deltagarna kan bindas av ett reglemente. En offentlig korporation är ett organ som organiserats under offentlig rätt och som är en juridisk person. Den har sina egna ekonomiska medel, personal anställd direkt under sig och den kan ta beslut som är direkt juridiskt bindande. Förutsättningen är att en offentlig korporation är grundad på Benelux-avtalet. Jens Gabbe, som arbetar för AEBR, menar att det inte har någon betydelse om de gränsöverskridande samarbetena är grundade under offentlig eller privat rätt. De offentligrättsliga samarbetena inkluderar inget myndighetsutövande i annat land eftersom det har avtalats bort.¹²⁴ De Euroregioner som är skapade under offentlig rätt, är ändå underställda sina regioners respektive kontroll under respektive lands interna rätt.¹²⁵

¹²³ Telefonintervju med Jens Gabbe, den 4 december 2001.

¹²⁴ Telefonintervju med Jens Gabbe, den 4 december 2001.

¹²⁵ Mission Opérationnelle Transfrontalière, Reflexion sur le droit de la coopération transfrontalière et propositions d'évolution, 2001, s.15, Frankrike.

7.3.2 Euregio Rhein-Whaal

Euregio Rhein-Whaal skapades redan år 1963. Grundat på Anholtavtalet mellan Nederländerna och Tyskland blev samarbetet det första europeiska offentliga gränsöverskridande organet. Idag har det 54 medlemmar som består av kommuner och handelskammare. Inom organisationen är det Euregio Rådet som är det högsta organet med politiska och tjänstemannarepresentanter ur alla medlemsorganisationer. Den verkställande kommittén består av sju medlemmar och dess uppgift är att förbereda och verkställa beslut som fattas av Euregio Rådet. Sekretariatet ligger i Tyskland och har 15 heltidsanställda från både Nederländerna och Tyskland. Två av de anställda arbetar för holländska medlemorganisationer och har holländska anställningsavtal, även om de arbetar i Tyskland, medan de andra är anställda direkt av Euregio Rhein-Whaal och har tyska anställningsavtal oavsett om de är tyska eller holländska medborgare. Sekretariatet ansvarar för administrativa uppgifter, organisationen och sammanträden för Euregio Rådet, den verkställande kommittén och arbetsgrupper. Till sekretariatets ansvarsområden hör även organisationen av det praktiska gränsöverskridande samarbetet, som innefattar de olika gränsöverskridande aktiviteterna och projekten. Sekretariatet förser också medlemsorganisationerna, externa organ, företag och medborgare med information. Euregio Rådet fattar beslut om tilldelningen av bidrag för gränsöverskridande aktiviteter. Dessa bidrag finansieras med hjälp av medlemmarnas medlemsavgifter. En aktivitet kan till exempel vara en tysk skola som vill besöka en holländsk skola. Euregio Rhein-Whaal koordinerar fastställandet och utförandet av INTERREG-programmen och hjälper till med ansökningarna, men besluten om INTERREG-stöd fattas av en styrkommitté där medlemsstaterna deltar. Rhein-Whaals styrka med tanke på gränsöverskridande samarbeten är dess starka, oberoende gränsöverskridande struktur under offentlig rätt, med egen myndighetskompetens och direkt anställda arbetstagare. Anholtavtalet föreskriver att ett gränsöverskridande organ gäller under det landets lag, i vilket samarbetets huvudkontor befinner sig i. Eftersom Euregio Rhein-Whaals kontor finns i Tyskland, lyder det under tysk lag. Detta är inget som de holländska medlemmarna har något emot, menar Peter Paul Knol som själv är holländare och arbetar för Euregio Rhein-Whaal, eftersom organisationen inte fattar beslut som kan vara skadliga för dem. Besluten är politiska och handlar om de bidrag som tilldelas gränsöverskridande

aktiviteter. Det har ännu inte hänt att någon skulle ha väckt juridisk klagan mot Euregio Rhein-Whaal, och Peter Paul Knol tror inte att det kommer att hända i framtiden heller, eftersom organisationen inte kommer att öka sitt beslutsfattande till fler områden. Han ser samarbetet som en organisation som förser sina medlemmar med tjänster. Någon juridisk beslutsfattande-kompetens har samarbetsorganet inte, utan samarbetet bygger på frivillighet, och Knol har svårt att se en framtid där medlemmarna skulle avsäga sig någon beslutsfattandekompetens till Euregiot. Han tror inte att det skulle gynna samarbetet heller, även om det skulle effektivisera det något. Euregio Rhein-Whaal har funnits i över 30 år med syfte att få det gränsöverskridande samarbetet att fungera. Man har exempelvis sammanfört konkurrerande kollektivtrafikföretag i båda länderna, för att få gränsöverskridande busslinjer och anpassade busstidtabeller för att underlätta för befolkningens passerande av gränsen. Sedan har biljettsystemet anpassats så passagerarna kunnat använda sig av samma bussbiljetter och haft samma priser på båda sidor gränsen. Utvecklingen har gått långsamt, och det har varit svårt eftersom tysk och holländsk lag inte ursprungligen utformats för gränsöverskridande ändamål. Euregiot har fått gå egna vägar för att försöka hitta lösningar när problemen uppstått, och har försökt att förutse problem för att lösa dem innan de uppstår. Lösningarna har arbetats fram tillsammans med den tyska och holländska staten.¹²⁶

7.3.3 Euregio Maas-Rhein

Euregio Maas-Rhein består av belgiska och holländska regionerna Limburg, den wallonska regionen Liège i Belgien och det tysktalande samhället i Liège, även det i Belgien, samt den tyska delstaten Rheinland-Phalz. Den har sitt sekretariat i Maastricht i Nederländerna och är en organisation enligt holländsk lag, eftersom den här typen av samarbeten, enligt Anholtavtalet eller Beneluxavtalet, alltid lyder under det lands lag där huvudkontoret befinner sig. Euregio Maas-Rheins högsta beslutande organ är "le Comité directeur", en sorts ledningskommitté. Sekretariatet med representanter från alla medlemsregioner liksom fyra kommissioner är direkt underställda ledningskommitténs ansvar. Det finns ett rådgivande organ, "Conseil eurégional"; ett Euregioråd, som ansvarar för Euregio Maas-Rheins politiska

¹²⁶ Telefonintervju 2002-03-13 med Peter Paul Knol, Euregio Rhein-Whaal sekretariatet.

inställning till gränsöverskridande verksamhet. Rådets medlemmar utnämns av de politiska, ekonomiska och sociala instanserna i de olika regionerna. De fyra kommissionerna ansvarar för de fyra verksamhetsområden som är prioriterade av Euregio Maas Rhein. Den första kommissionen har hand om ärenden som rör ekonomi, teknik, utbildning och arbetsmarknad. Den andra kommissionens verksamhetsområden är natur, miljö och transport och den tredje kommissionen ansvarar för hälso- och socialfrågor samt allmän säkerhet. Den fjärde kommissionen behandlar frågor rörande ungdomar och kultur samt den euregionala identiteten. Kommissionerna samarbetar också med Euregiorådet i bedömningen av INTERREG-ansökningar. Euregio Maas-Rheins viktigaste verksamhet rör INTERREG-samarbeten och sekretariatet som är den förvaltande myndigheten hjälper INTERREG-projektansökarna med det praktiska utformandet av ansökningarna. I sin konstitution från den 25 januari 1995 har Euregio Maas-Rhein tecknat ner sina huvudprinciper för samarbetet, målen för samarbetet och organisationens funktion.¹²⁷

Denna konstitution antogs av Euregiorådet den 13 november år 1995, och vissa förändringar gjordes den 31 januari år 2001. Huvudmålen som beskrivs i artikel 1 av konstitutionen är att förhöja det gränsöverskridande samarbetet mellan de fem medlemsregionerna, att utbyta information och erfarenheter samt att som följd av detta genomföra gränsöverskridande initiativ. Som ett komplement till konstitutionen finns ett reglemente för den inre organisationen av Euregion.¹²⁸ Ett konkret exempel på samarbetet är det första transnationella universitetet som belgiska och holländska Limburg har bildat. Det befinner sig på båda sidor gränsen och om något problem skulle uppstå, och en talan skulle föras mot universitetet, anser Luc de Baere att detta i första hand skulle avgöras av samarbetsavtalet. Samarbeten inom Euregio Maas-Rhein är dock upprättade under holländsk lag, varför avtalet gäller först, medan holländsk lag gäller i andra hand.¹²⁹

7.3.4 Ems-Dollart Regio

Ems-Dollart Regio (EDR) har sitt kontor i den holländska staden Nieuweschans varifrån det samordnar den gränsöverskridande

¹²⁷ <http://www.euregio-mr.org/f/F3/F33/F3324.htm>

¹²⁸ <http://www.euregio-mr.org/f/F3/F33/F3325.htm>

¹²⁹ Intervju 2001-12-13 med Luc De Baere, representant i Bryssel för flamländska provinser.

verksamheten mellan de deltagande tyska och holländska regionerna. Fokus ligger på ungdomar och sport, kultur, utbildning, ekonomisk utveckling samt infrastruktur. EDR deltar i beslutsfattandet och informationsutbytet över gränsen och arbetar som en informations- och samordningscentral. Förvaltandet av INTERREG-stöd hör också till EDR's verksamhetsområde. Detta är viktigt för regionen som, trots tidigare stöd från INTERREG I och II, har en svag ekonomisk struktur.¹³⁰

¹³⁰ AEBR, Practical Guide to Cross-border Cooperation, 2000, s. C3 66.

8 Sammanfattning

Det finns en stor mängd gränsöverskridande samarbeten över nationsgränserna inom EU och deras antal och omfattning ökar i takt med den europeiska integrationen. Samarbetena är en del i att öka integrationen mellan de europeiska folken liksom ökad integration är en förutsättning för utvecklingen av samarbetena.

De flesta gränsöverskridande samarbeten följer samma mönster i utvecklingen av verksamheten. Samarbetena tar fart genom enstaka projekt inom ett visst område. När det visar sig gynnsamt för städerna eller regionerna på båda sidor gränsen leder det till ett ökat intresse för samverkan och fler projekt initieras. När verksamhetsområdena utökas och breddas uppkommer ett behov av institutionalisering och ett systematiskt samarbete för regional- och lokalpolitik växer fram. Detta sker i olika form och utsträckning beroende på en mängd olika faktorer såsom nationella regler, förekomsten av bilaterala avtal mellan de berörda länderna, de lokala eller regionala myndigheternas befogenheter i respektive land, sakområden för samarbete samt kulturella och ekonomiska skillnader etc. Den sista fasen av samarbete uppkommer när de samverkande regionerna, eller främst städerna, önskar växa samman till en enhet med en gemensam regional- eller lokalpolitik. Den önskan finns idag på olika håll bland gränsöverskridande samarbeten inom EU men fullföljandet är inte till fullo möjligt ännu med de rådande regelverk som finns inom EUs medlemsstater. Ett fullständigt integrerat samarbete under offentlig rätt med gemensam förvaltning och lagstiftande makt är ändå inte ett självklart mål för alla de samverkande aktörerna. Allt som allt finns bara tre decentraliserade gränsöverskridande samarbeten som lyder under offentlig rätt. De är alla regionala och sträcker sig över ganska stora geografiska områden. Alla tre har avtalat sig ur ett offentligrättslig myndighetsutövande i annat land. Anledningen är att de anser att den viktigaste förutsättningen för samarbetet är frivilligheten som bäst bevaras genom överenskommelser och avtal som antas i samförstånd, inte genom lagstiftning och myndighetsutövning. Detta medför dock att verksamheten blir trög och ineffektiv och utvecklingen sker långsamt. Det innebär också att samarbeten som skapas under offentlig rätt på detta vis kvarstår under sina städers eller regioners kontroll under respektive lands lag.

Vissa länder har skapat goda förutsättningar för de regionala och lokala myndigheterna att samarbeta med motsvarande administra-

tiva myndigheter i grannländerna. Det har man lyckats med genom att sluta bilaterala eller multilaterala avtal som delegerar befogenheter till de berörda myndigheterna. På gränserna mellan Tyskland och Nederländerna samt Nederländerna och Belgien finns de mest långtgående samarbetena inom EU idag, vilka kan ses som resultat av Benelux- och Anholtavtalen. Ju färre nivåer av beslutsfattande som behövs för gränsöverskridande åtgärder, desto effektivare och mer givande samarbeten kan åstadkommas på kortare tid. Detta är också något EU strävar efter med sin decentraliserande regionalpolitik och många samarbeten har skapats eller utvecklats med hjälp av EU-stöd. Det finns samarbeten på andra ställen i Europa som nått långt men överlag saknar man ett övergripande juridiskt ramverk för gränsöverskridande samarbeten. Detta gör att det finns en mängd olika former för gränsöverskridande strukturer som vuxit fram med tiden. Skulle ett ramverk finnas för alla medlemsländer skulle det underlätta mycket för de existerande samarbetenas fortsatta verksamhet och framför allt för uppkomsten av nya samarbeten. Den existerande Madridkonventionen anses vara för allmän eftersom det krävs kompletterande bilaterala avtal och dessutom enstaka projektavtal för att omfatta alla de juridiska aspekterna. Många länder inom EU har redan bilaterala avtal som komplement där Madridkonventionen inte räcker till. Andra länder befinner sig i ett utredningsstadium för att komma fram till sådana avtal. Skulle det finnas ett tillräckligt juridiskt ramverk skulle dessa procedurer bli överflödiga och besluten om samarbete skulle delegeras till aktörsnivån, enligt tanken med EUs subsidiaritetsprincip. Detta skulle leda till effektivitet och undanröja en del av de hinder som städer och regioner möter när de vill samarbeta över nationsgränser. Om besluten kan tas där de även kommer att förverkligas väcker det dessutom en känsla hos medborgarna av att man deltar och den europeiska integrationen kan påskyndas betydligt. Europeiska Parlamentet antog 1988 en resolution avseende gemenskapens inställning till regionalpolitik.¹³¹ I femte kapitlets artikel 23, anser parlamentet att samarbeten mellan regioner i två angränsande medlemsstater skall ses som inrikesrelationer och inte som utrikesrelationer. Uttalandet sammanfattar gemenskapens inställning till decentraliserade gränsöverskridande samarbeten inom EU och är sålunda något alla medlemsstater bör sträva efter i den europeiska integrationens anda.

¹³¹ Handbook on Transfrontier Co-operation for Local and Regional Authorities in Europe, s 20, härlett ur "Community Charter for Regionalisation", text antagen av Europeiska Parlamentet den 18 november 1988.

9 Källförteckning

9.1 Offentligt tryck

9.1.1 Sverige

SOU, Departementsserien: Ds 1993:86. Gränsregionala samarbetsformer i Europa

PRV: 908 2001-02

9.1.2 Frankrike

Laurence Arnoux, Ministère des Affaires Etrangères, Délégation à l'activité extérieure des collectivités locales (2001): La coopération internationale des collectivités locales de l'Union Européenne

Mission Opérationelle Transfrontalière (2001): Reflexion sur le droit de la cooperation transfrontaliere et propositions d'evolution

9.2 Litteratur

Association of European Border Regions (1997):
The EU Initiative INTERREG and future developments

Association of European Border Regions (2000): Practical Guide to Cross-border Cooperation, tredje upplagan, Europeiska kommissionen

Association of European Border Regions (2001): Transeuropean Co-operation between Territorial Authorities – New challenges and future steps necessary to improve co-operation

Den Europeiska Kommissionen: The EEIG: an instrument for transnational cooperation. A practical handbook for SMEs, 2:a upplagan. (hämtat från hemsidan:
<http://europa.eu.int/comm/enterprise/library/lib-entrepreneurship/doc/geie/handbken.pdf>

Lidström, Anders (1996): Kommunsystem i Europa, Norstedts Juridik AB, Stockholm

Schultz, Helga, Stoklosa, Katarzyna, Jajes'niak-Quast, Dagmara, (2001): Towns whose public services are highly integrated with another town in a neighbouring country in Europe. Laboratories of European Integration, Council of Europe Publishing, Strasbourg

Östhol, Anders (1996): Politisk integration och gränsöverskridande regionbildning i Europa, Statsvetenskapliga institutionen, Umeå Universitet, Forskningsrapport 1996:1

Handbook on Transfrontier Co-operation for Local and Regional Authorities in Europe, (2000), tredje upplagan, Council of Europe Publishing, Strasbourg.

9.3 Internet

AEBR (october, november 2001):
<http://www.aebr-ageg.de/agegbr/htm/abframex.htm>

Baarle-Hertog/Baarle-Nassau (februari 2002):
http://home.tiscalinet.be/historie/Homebaarle/algbaarle_eng.html
<http://ontology.buffalo.edu/smith//baarle.htm>

Den Europeiska Kommissionen (december 2001):
<http://europa.eu.int/comm/enterprise/library/lib-entrepreneurship/doc/geie/handbken.pdf>

Inforegio (mars, april 2002):
http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/index_en.htm
(strukturfonder) (november 2001):
http://www.inforegio.cec.eu.int/dg16_en.htm

EEIG (december 2001):
<http://europa.eu.int/comm/enterprise/library/lib-entrepreneurship/doc/geie/handbken.pdf>

Ems-Dollart Regio (februari, mars 2002):
http://www.edr.org/eng/index_eng.html

Euregio Maas-Rhein (februari, mars 2002):

<http://www.euregio-mr.org/f/F2/F2.htm>

Euregioner (januari 2002):

<http://local.coe.int/inc.asp?L=E&M=St/212-3-0-3/transfrontier/trcountries/&M=St/212-3-0-3/transfrontier/euroregions.htm#Introduction>

Eurocity Bayonne-San Sebastián (januari 2002):

<http://www.basque-eurocity.org/euskalhiria/ingl/bienvenida.html>
och
<http://www.basqueeurocity.org/euskalhiria/ingl/eurocite/eurocite.html>

NUTS-områden (april 2002):

http://europa.eu.int/comm/regional_policy/interreg3/abc/voleta_en.htm

9.4 Intervjuer

Intervju 2001-11-07 med **Simona Wolesa**, representant i Bryssel för de Österrikiska städerna.

Intervju 2001-12-13 med **Luc De Baere**, representant i Bryssel för de flamländska provinserna i Belgien.

Telefonintervju december år 2001 med **Nuno Venade** som arbetar med PR för Portugal i Bryssel.

Telefonintervju 2001-12-04 med **Jens Gabbe**, AEBR, Enchede, Tyskland.

Telefonintervju 2002-03-13 med **Peter Paul Knol**, från Euregio Rhein-Whaal sekretariatet.

E-post den 17 december 2001 från **Jolinda Verwoert**, Association of Netherlands Municipalities I Haag.

E-post den 18 december 2001 från **Bram de Kort**, representant för Öst-Flandern i Belgien.

Kommunalekonomiska för- och nackdelar om det skapas en rätt att bilda svensk-finska kommunalförbund

Vilka kommunalekonomiska för- och nackdelar uppstår om samverkan mellan svenska och finska kommuner skulle ske i form av kommunalförbund i stället för i nu tillättna former?

Vilka kommunalekonomiska för- och nackdelar uppstår speciellt för Haparanda kommun om samverkan med Torneå (och andra finska kommuner) skulle ske i form av kommunalförbund i stället för i nu tillättna former?

Harald Berg

INNEHÅLLSFÖRTECKNING.....	Sid.
1. Inledning	4
1.1. Bakgrund	4
1.2. Uppdraget	4
2. Resultatsammanfattning	5
<i>Tablå 2: Tre resulterande huvudpunkter</i>	8
3. Syfte och använd utredningsmetod	9
<i>Tablå 3A: Målgrupp</i>	10
<i>Tablå 3B: Analysförfarande</i>	11
4. Identifiering av tänkbara samverkansområden	12
4.1. Geografiska samverkansområden	12
4.2. Verksamhetsmässiga samverkansområden.....	13
<i>Tablå 4A: Kommunkarta över gränsområdet</i>	14
<i>Tablå 4B: Kommunala samverkansområden</i>	15
<i>Tablå 4C: Kommunala samverkansområden – inte just nu aktuella</i>	16
5. Identifiering av samverkansformer	17
5.1. Samverkansformer enligt nuvarande lagar	17
5.2. Samverkansformer om nuvarande lagar ändras på andra sätt	20
5.3. Samverkansformer i det nya systemet	21
5.4. Samverkansformer som jämförs	21
<i>Tablå 5A: Kommunalförbund med olika innehåll</i>	23
<i>Tablå 5B: Samverkansformer att jämföra</i>	24
6. Kommunalekonomiska för- och nackdelar	25
6.1. Tio problem som kan medföra kommunalekonomiska nackdelar på kort sikt	25
<i>Tablå 6A: Tio problem som medför kommunalekonomiska nackdelar</i>	28
6.2. Kortsiktiga fördelar om omorganisationer förutsätts	29
6.3. För- och nackdelar som följd av mer långsiktiga eller dynamiska effekter	29
<i>Tablå 6B: Några troliga personalkostnadsförändringar</i>	31
<i>Tablå 6C: Modell för långsiktiga eller dynamiska effekter</i>	32

7. Kommunalekonomiska för- och nackdelar för speciellt Haparanda kommun	33
7.1. Kortsiktiga nackdelar med att byta samverkansform.....	34
<i>Tablå 7A: Tre problemkategorier</i>	37
7.2. Kortsiktiga fördelar om omorganisationer förutsätts.....	38
7.3. Långsiktiga för- och nackdelar med ökad samverkan.....	39
7.3.1. Kommunalekonomiska fördelar för Haparanda på lång sikt.....	41
7.3.2. Kommunalekonomiska nackdelar för Haparanda på lång sikt.....	41
7.3.3. Oklara kommunalekonomiska effekter för Haparanda på lång sikt.....	42
<i>Tablå 7B: Befolkningspyramider</i>	43
Bilaga A: Utredningens metodmässiga uppläggning	44
<i>Tablå A: Frågeinriktningar</i>	47
Bilaga B: Identifiering av verksamhetsmässiga samverkansområden	47
<i>Tablå B: Scenarier för bildande av kommunalförbund</i>	62
Bilaga C: Detaljerad identifiering av kommunalekonomiska för- och nackdelar	63

Kommunalekonomiska för- och nackdelar - om det skapas en rätt att bilda svensk-finska kommunalförbund

1. Inledning

Denna rapport är en redovisning av ett uppdrag åt Gränskommunutredningen (Ju 2001:05).

1.1. Bakgrund

Gränskommunutredningen har preliminärt bedömt att det finns rättsliga förutsättningar för att svenska och finska kommuner skall kunna ges möjlighet att samarbeta i kommunalförbund som i princip motsvarar kommunalförbund mellan svenska kommuner enligt kommunallagen. Utredningen kommer därför sannolikt att föreslå att denna möjlighet införes i svensk lag. Det förutses att den parallellt pågående finska utredningen föreslår införande av liknande möjligheter i finsk lag. I Gränskommunutredningens regeringsuppdrag ingår att de kommunalekonomiska för- och nackdelarna med den samverkansform som förslås skall utredas.

1.2. Uppdraget

Uppdraget från Gränskommunutredningen omfattar följande två delar:

- Allmänt - Att utreda de kommunalekonomiska för- och nackdelarna för svenska kommuner med att svenska och finska kommuner ges möjlighet att samverka genom kommunalförbund.
- Särskilt - Att för Haparanda stad utreda de kommunalekonomiska för- och nackdelarna med att Haparanda och Torneå kommuner ges möjlighet att samverka genom kommunalförbund.

Avgränsningen, att med kommunalekonomiska för- och nackdelar avse i första hand de effekter som berör svenska kommuner, är motiverad av att den finska regeringen har en parallell utredning, som arbetar med effekterna för finska kommuner.

Inte Åland: Uppdraget är ytterligare avgränsat till att inte avse eventuella speciella kommunalekonomiska för- och nackdelar, som

skulle kunna föreligga om ett kommunalförbund omfattar kommuner inom det autonoma traktatsområdet landskapet Åland. Komplikationer med att Åland har lagar som skiljer sig från övriga Finland beaktas således inte i denna studie.

2. Resultatsammanfattning

Mycket av den gränsöverskrivande samverkan som nu sker och som är under snabb vidareutveckling kan även i framtiden ske i andra former än kommunalförbund. Det är inga eller små skillnader i kommunalekonomiska för- och nackdelar mellan kommunalförbund och bästa alternativa samverkansform för sådana verksamheter som inte innehåller myndighetsuppgifter. För många myndighetsuppgifter kan full samverkan inte ske idag och i den mån de (med hänsyn till olika speciallagar) kommer att kunna ske i form av kommunalförbund så torde kommunalekonomiska fördelar kunna erhållas genom sänkta driftkostnader som följd av möjlig stordrift.

Kortsiktiga nackdelar om man bara byter samverkansform:

Det är svårt att finna några kommunalekonomiska *fördelar* av att byta från nuvarande samverkansform till formen kommunalförbund. Däremot finns flera kortsiktiga *nackdelar* i samband med ett sådant formbyte. Tio sådana *nackdelar* väntas kunna bli:

1. Dyrare demokratisystem med troliga krav på simultantolkningar vid fler sammanträden än nu samt krav på mer formella översättningar av dokument. Även revisionen blir sannolikt dyrare. Dessa fördyringar bedöms ofta uppväga de besparingar som en enklare beslutsprocess kan ge.

2. Dyrare försäkringspremier eftersom försäkringsbolag bedöms ha bristande erfarenhet av internationella kommunförsäkringar.

- **Fem nackdelar under en övergångstid:** Under flera års tid väntas det bli kommunalekonomiska nackdelar beträffande följande fem punkter:

3. Nya juridiska problem, som kan ta lång tid att lösa.

4. Redovisningstekniska problem till följd av olika regelverk och praxis.

5. Kapitalkostnader beräknas olika och medför problem med bl.a. taxor och värdering av tillgångar.

6. Kommunaltekniska taxor kan bli svårare att få godkända enligt självkostnads- och likställighetsprinciperna (om kommunalförbundet hanterar sådana taxor).

7. Krångligare kommunalt utjämningsystem med ytterligare komponenter i.

- **Tre nackdelar tillkommer om man anställer personal:** Om kommunalförbundet väljer att anställa personal så blir man en internationell arbetsgivare. Detta väntas medföra följande tre bestående kommunalekonomiska nackdelar jämfört med att driva samverkan i former där personalen är anställd direkt av de ingående kommunerna eller av någon annan arbetsgivare som inte är internationell:

8. Risk för dyrare personal i internationella organisationer än i nationella.

9. Krångligare facklig verksamhet med personal från två olika avtalskulturer.

10. Oklara allmänna åligganden för en internationell arbetsgivare.

Mycket talar dock för att kommunalförbund kan klara sig mycket utan egen personal: Man köper tjänster från sina medlemskommuner istället. Många verksamheter med myndighetsuppgifter kan sannolikt dock kräva egen personal.

Kortsiktiga fördelar om omorganisationer förutsätts: I samband med att man byter form för samverkan och får ett samlat politiskt ansvar är det mycket troligt att man också organiserar om förvaltningen. Därigenom är det troligt att betydande besparingar kan göras inte minst inom Haparanda centralort. Även för vissa chefsbefattningar kan man där undvika dubbleringar med Torneå. Den typen av rationaliseringar torde vara möjliga att nå även med nu möjliga samverkansformer, men görs mer sannolika om det politiska beslutsfattandet kan samlas i form av kommunalförbund.

Fördelarna på lång sikt kan väga mycket tungt: I den mån kommunalförbund medför ökad samverkan kan framtidstron i och för regionen stärkas. Kommunalekonomiska fördelar kan uppstå av detta men de beror delvis på hur den fysiska bosättningen sker i förhållande till var kommunal servicekapacitet redan finns utbyggd. Det ovan nämna sannolikt något dyrare demokratiska systemet kan med hög sannolikhet förstärka sådana tendenser till ökad framtidstro. Det kan även bli kommunalekonomiska fördelar med att den internationellt anställda personalen utvecklar betydande mervärden genom mer intensivt samspel mellan erfarenheter och

tänkesätt från olika kulturer när det gäller utbildning, administration och livsmönster. Speciellt värdefullt för kommunerna i regionen bedöms detta kunna bli på lång sikt inom skolan för barn och ungdom samt för vuxenutbildningen. Visserligen torde mycket av sådana mervärden kunna nås även genom samverkan i nu tillättna former, men sannolikheten bedöms öka för dessa långsiktiga kommunalekonomiska fördelar om den politiska ledningen är formellt samland i ett kommunalförbund.

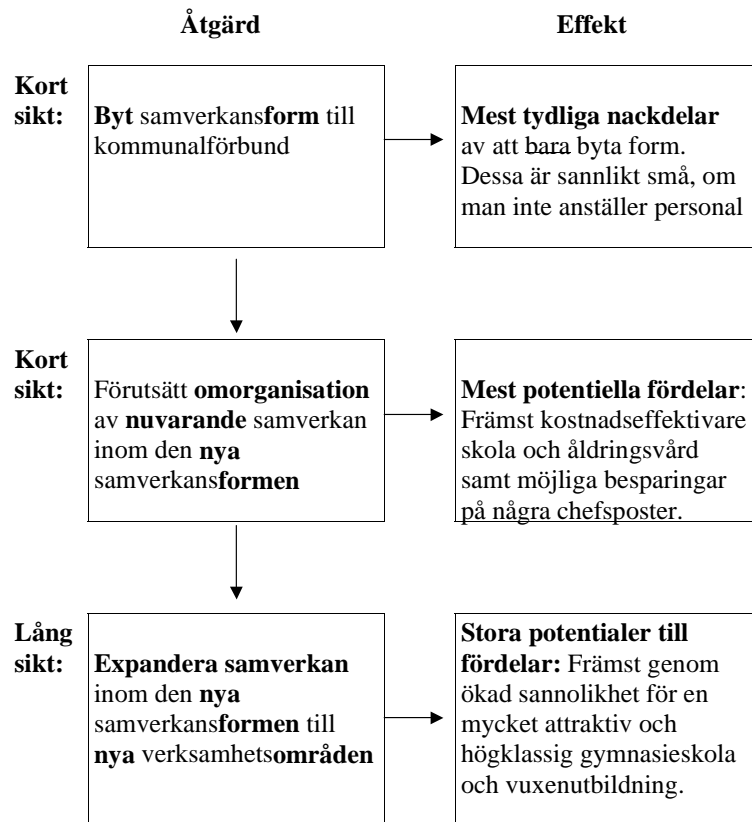
Det kommunala utjämnningssystemet bestämmer mest: Så länge kommunens skatteintäkter främst styrs av antalet invånare, så kommer det att vara mest betydelsefullt för kommunens ekonomi hur samverkansformen påverkar invånartalet i framtiden.

Även vissa långsiktiga nackdelar möjliga: Det är svårt att se att kommunalekonomiska nackdelar ska behöva uppstå, eftersom de deltagande kommunerna inta väntas driva verksamheter i form av kommunalförbund om det är ofördelaktigt. Eftersom de största samordningsvinsterna väntas finnas inom verksamheter med mycket myndighetsinslag (såsom räddningstjänst, skola, vård, miljövård) är sannolikheten stor för att svensk-finska kommunalförbund kommer att omfatta sådana verksamheter i de avseenden det blir möjligt. De förutsedda juridiska problemen är många. I den mån de flesta av dem inte får goda lösningar i förväg, så kan betydande irritation tänkas uppstå för invånare, politiker och kommunala tjänstemän - om många överklaganden av olika typer av kommunala myndighetsbeslut inom kommunalförbund visar sig leda till komplicerade juridiska turer i olika instanser i Sverige och Finland. Till skillnad från nuvarande samverkansformer kan det blir mer av sådana överklaganden som följd av kommunalförbund och en stor volym av sådan irritation kan tänkas inverka negativt på framtidstron i regionen. Det skulle i så fall kunna bli en långsiktig kommunalekonomisk nackdel.

Fördelarna bör i praktiken överväga: De samverkande kommunerna väntas inte komma att fortsätta med samverkan i form av kommunalförbund om det visar sig kommunalekonomiskt ofördelaktigt. Därför bör tillkomsten av denna samverkansform främst utnyttjas där det är fördelaktigt. Samverkan väntas i övrigt utvecklas i andra former.

Tablå 2:

Tre resulterande huvudpunkter - beträffande kommunal-ekonomiska för- och nackdelar



3. Syfte och använd utredningsmetod

I regeringsuppdraget till Gränskommunutredningen anges inte närmare *varför* de kommunalekonomiska för- och nackdelarna ska utredas. I det följande görs därför en tolkning av vad syftet bör kunna vara och, som följd därav, vilka utredningsmetoder som synes mest effektiva för att nå detta syfte.

Syfte

Rimligen avses Gränskommunutredningens utredningsresultat bli ett underlag för regeringens överväganden om och hur nya lagar ska föreslås, som möjliggör kommunalförbund över riksgränsen. Förståelse av kommunalekonomiska för- och nackdelar kan till exempel tänkas påverka diskussioner kring behov av följd-lagstiftning eller behov av kompletterande utredningar innan slutligt förslag till ny lagstiftning om kommunalförbund kan beslutas eller behov av särskild organisation för att följa upp och utvärdera hur nya lagar kommer att fungera.

Rimligen kan även den finska regeringen och dess utredare vara betjänta av ökad förståelse för hur nya lagar kan komma att fungera för kommunerna på den svenska sidan.

Även de närmast berörda kommunerna, som ligger bakom att gränskommunutredningen tillkommit, kan vara betjänta av en initial genomgång av kommunalekonomiska för- och nackdelar av en ny lagstiftning.

Krafter som kan vara skeptiska till eller emot ökad internationalisering kan vilja söka argument för att motarbeta eller nyansera ny lagstiftning om kommunalförbund. Riksdagsledamöter, lagråd, den intresserade allmänheten, massmedia, kommun- och landstingsförbunden kan inrymma sådana krafter och de kan därför också vara betjänta av ett utredningsresultat.

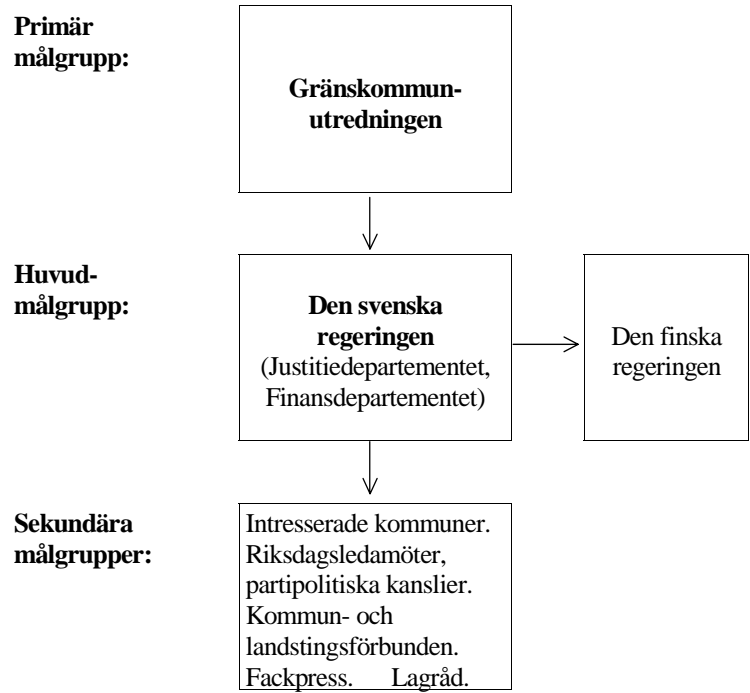
Slutrapporten från denna utredning om kommunalekonomiska för- och nackdelar avses dock i första hand kunna användas av Gränskommunutredningen inför slutförandet och redovisningen av dess uppdrag att undersöka de rättsliga förutsättningarna för svensk-finska kommunalförbund.

Utredningen kan således sägas inrikta sig till målgrupperna enligt **Tablå 3A**.

Metodmässig uppläggning

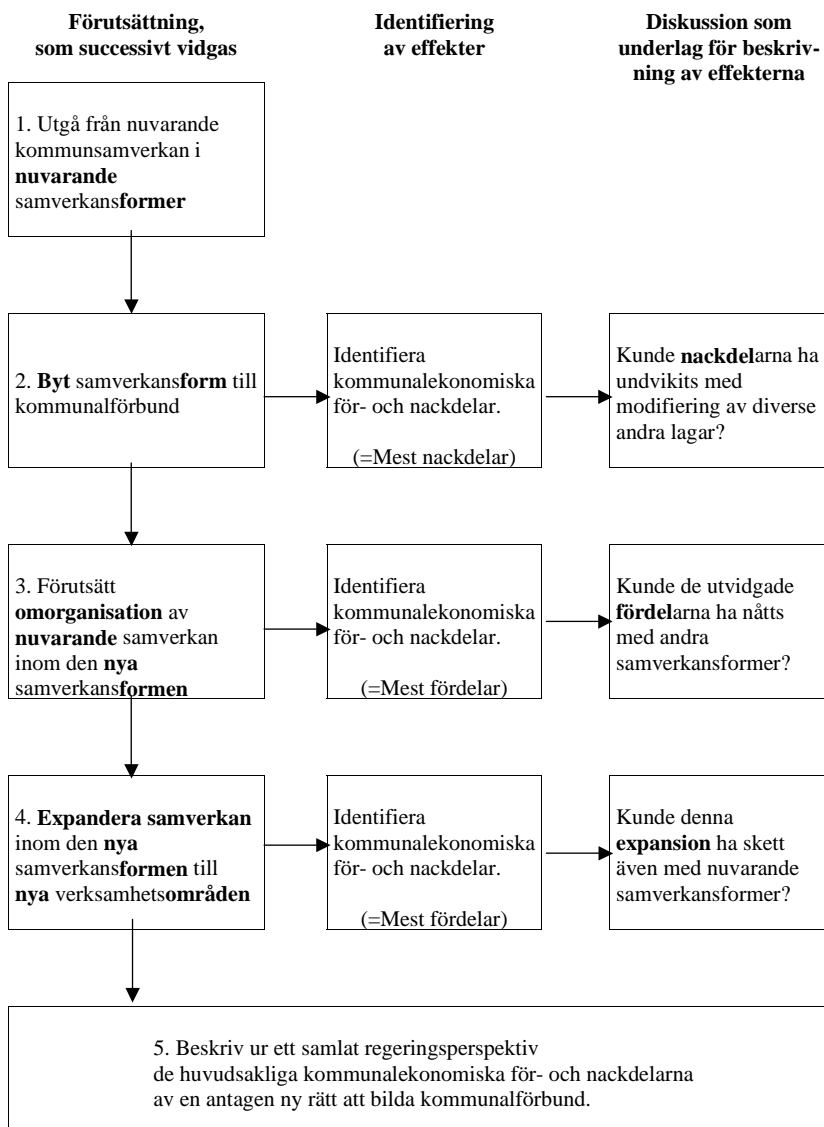
Utredningens stegvisa analysförfarande sammanfattas i **Tablå 3B** och den metodmässiga uppläggningsen beskrivs närmare i **Bilaga A**.

Tablå 3A:
Målgrupp för denna rapport



Tablå 3B:

Stegvist analysförfarande



4. Identifiering av tänkbara samverkansområden

För att identifiera vad slags samverkan som skulle kunna komma på fråga för kommunalförbund som i en framtid omfattar svenska och finska kommuner, så presenteras nedan resultatet av några inventeringar. Det gäller först geografiska områden och därefter verksamhetsmässiga områden som samverkan kan tänkas avse. Slutligen förtecknas de verksamhetsområden som i Haparanda kommun är mest politiskt aktuella för samverkan om man får bilda kommunalförbund med Torneå och andra finska kommuner.

Sammanfattningsvis kan sägas, att alla typer av kommunal verksamhet som nu förekommer i Sverige och som kan förekomma i framtiden också kan komma att bli föremål för kommunalförbund över finska gränsen, om så tillåts. I sådana kommunalförbund kan på den svenska sidan ingå en eller flera kommuner/landsting och på en finska sidan en eller flera kommuner/samkommuner. (Observera, att i denna rapport förutsätts att norska kommuner inte kan ingå i kommunalförbund med svenska kommuner. De kommunalekonomiska för- och nackdelarna skulle delvis kunna bli mycket annorlunda, om man blandar in norska kommuner - eller Åland - i analysen.)

4.1. Geografiska samverkansområden

Samverkan i kommunalförbund mellan svenska och finska kommuner kan komma ske inte bara mellan de svenska (det vill säga Haparanda, Övertorneå, Pajala, och Kiruna) och finska kommuner som ligger på var sin sida om gränsälvarna (se **Tablå 4A**) utan det kan även mycket väl bli fråga om samverkan mellan Umeå och Vasa (samt mellan Norrtälje och Åland)

Även andra svenska kommuner än de närmast gränsande väntas också kunna ingå i de nya kommunalförbunden, det vill säga i första hand

- i norr: Kalix, Överkalix, Gällivare, samt
- i Umeåtrakten: Robertsfors, Vännäs, Nordmaling, Örnsköldsvik.

Även de tre landsting, som dessa kommuner ligger i, kan tänkas ingå i eller bilda sådana svensk-finska kommunalförbund, det vill

säga Norrbottens läns landsting, Västerbottens läns landsting, Landstinget Västernorrland (och Stockholms läns landsting).

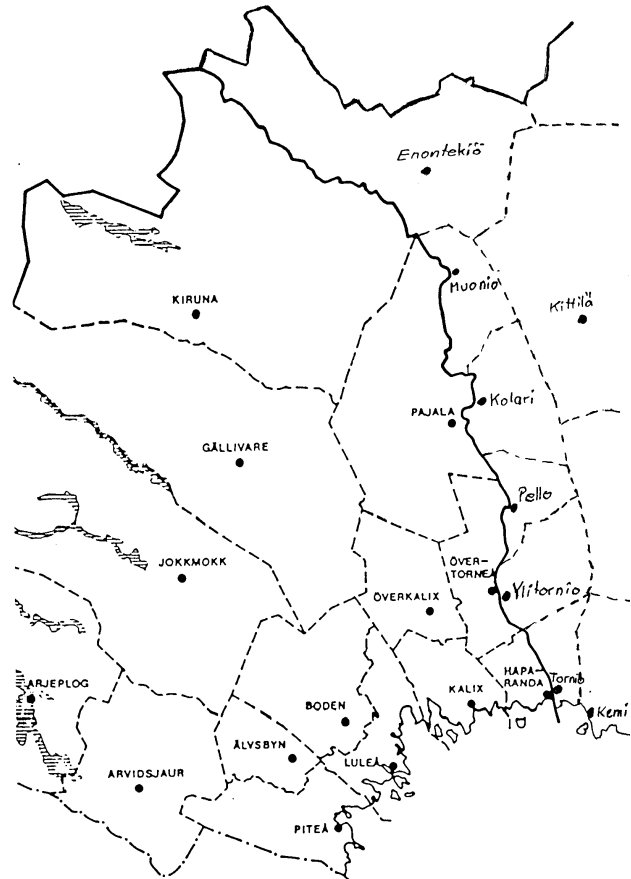
4.2. Verksamhetsmässiga samverkansområden

Var kan det bli för verksamhetsmässiga områden som svenska och finska kommuner kommer att bilda kommunalförbund för att samverka inom, om de skulle få laglig rätt att göra det? För att skapa en ökad förståelse för vad svaret på en sådan fråga kan bli så identifieras ett antal pågående och möjligen tillkommande samverkansområden i **Bilaga B**.

En sammanfattning ges i **Tablå 4B** av vad som enligt den bilagan kan ligga närmast till hands för att ingå i svensk-finska kommunalförbund. Det är ju därmed inte sagt, att gränskommunerna kommer att välja att så småningom lägga in alla dessa samverkansområden under formen kommunalförbund. Men den följande genomgången av kommunalekonomiska för- och nackdelar förutsätter att så kan bli fallet. Det förutsätts också för de ytterligare möjliga samverkansområdena från Bilaga B, vilka sammanfattas i **Tablå 4C**.

Tablå 4A:

Karta över kommuner vid svensk-finska gränsen i norr



Tablå 4B:

Kommunala samverkansområden över den svensk-finska gränsen

	Haparanda-Torneå	Andra partners	Exempel på sådana andra kommunpartners
Teknisk samverkan:			
Räddningstjänst, brandkår	x	x	Övertorneå-Pello
Avlopp	x		
Avfallsdeponering	x	x	Pajala-Kolari. Övertorneå-Ylitorneo-Kemi.
Kollektivtrafik	x		
Fjärrvärme	x		
Kommunalteknisk utrustning	x		
Datornätverk (inte minst för språkutbildning)		x	Planerat projekt i Tornedalsrådet
Utbildning:			
Grundskola	x	x	Pajala-Muonio. Övertorneå-Ylitornio-Pello.
Gymnasium	x	x	Övertorneå-Ylitornio-Pello
Högskola, Yrkehögskola	x	x	För-projekt i Tornedalsrådet
Vuxenutbildning/Kompetensutveckling		x	För-projekt i Tornedalsrådet
Universitetssamarbete, distansutbildning		x	Planerat projekt i Tornedalsrådet
Vård:			
Barnomsorg	x	x	Övertorneå-Ylitornio
Sjukresor, sjuktransporter, ambulans	x		
Sjukvård (röntgen, gastroskopi, jour)	x		
Sjukvård (helgjour)		x	Övertorneådelen av landstinget-Ylitornio
Kultur och fritid:			
Fritidsanläggningar	x	x	Övertorneå-Ylitornio
Kulturevenemang	x	x	Pajala-Kollari-Muonio. Övertorneå-Ylitornio
Information:			
Arbetsmarknadsadministration (t.ex Job centre)	x	x	
Turismkanslier	x	x	Övertorneå-Ylitornio (gemensamt AB)
Turism-marknadsföring	x	x	Övertorneå-Ylitornio (gemensamt AB)
Lokaltidning till alla medborgare	x		
FoU-centrum		x	Planerat projekt i Tornedalsrådet
Tema-seminarier för näringslivet		x	Pågående projekt i Tornedalsrådet
Boende:			
Kommunala fastighetsbolag	x		
Planering:			
Översiktlig markanvändningsplanering	x	x	Pajala-Kollari-Muonio
Detaljerad markanvändningsplanering	x		
Näringslivsutveckling	x	x	Pajala-Kollari-Muonio. Pajala-Pello. Övertorneå-Ylitornio-Pello (gemensamt AB under diskussion)

Tablå 4C:**Kommunala samverkansområden över den svensk-finska gränsen:**

Exempel som inte verkar aktuella för kommunalförbund nu, men som (enligt Bilaga B) kan bli det på sikt.

(Komplement till Tablå 4B)

Teknisk samverkan:

Vattenförsörjning Avfallsåtervinning Samordnade varutransporter Infrastrukturutveckling i övrigt

Utbildning:

Forskarcentrum

Vård:

Tandvård Karantänverksamhet för människor och djur Övrig vård och behandling
--

Kultur och fritid:

Bibliotekssamverkan Teater, opera AV-media
--

Information:

Konsumentupplysning Lokal radio & TV

Planering, mm:

Säkerhetsfrågor Upphandling

5. Identifiering av samverkansformer

Det förekommer en omfattande samverkan mellan svenska och finska kommuner – och med nödvändighet sker den i annan form än kommunalförbund. Främst är samverkan informell eller har formen skriftligt avtal med eller utan tillhörande gemensam kommitté. Men även aktiebolag och ideell förening förekommer. Som en grund för att kunna jämföra kommunalekonomiska för- och nackdelar identifieras här de former som förekommer eller som kan tänkas utvecklas med nuvarande lagar.

5.1. Samverkansformer enligt nuvarande lagar

Kommuner kan samverka i många olika former. Dessa former kan för svenska kommuner grupperas i tre grova kategorier:

- Kommunalrättsliga former (nu inte möjlig för svenskt-finskt samarbete)
- Privaträttsliga former,
- Rättsligt informella former.

Den första formen kan uppdelas i två:

- Kommunalförbund,
- Gemensam nämnd.

”Gemensam nämnd” diskuteras inte mer i denna rapport, eftersom Gränskommunutredningen inte väntas föreslå att den formen ska bli möjlig för svenskt-finskt samarbete. Däremot väntas utredningen föreslå att den svenska kommunallagens avsnitt om kommunalförbund (det vill säga Kapitel 3, paragraferna 20-28 i SFS 1991:900) på ett här inte närmare preciserat sätt ska bli möjlig att tillämpa för svenskt-finskt kommunsamarbete.

5.1.1. Fyra huvudformer av kommunalförbund kan bli möjliga

Enligt den svenska kommunallagen kan det med hänsyn till de kommunalekonomiska effekterna bli fråga om fyra helt olika typer av kommunalförbund, nämligen två beslutsformer som är kombinerbara med två operativa former (se övre delen av **Tablå 5B**).

Utgångspunkten är (enligt kommunallagen) att kommunfullmäktige i medlemskommunerna fastställer en *förbundsordning*

med närmare bestämmelser för kommunalförbundet. Det skall finnas en *beslutande församling* i kommunalförbundet. Den beslutande församlingen tillsätts av kommunfullmäktige i medlemskommunerna och kan antingen vara en *förbundsfullmäktige* eller en *förbundsledning*. I bägge fallen ska den beslutande församlingen tillsätta en *förbundsstyrelse*, men om man valt att ha en förbundsledning, så ska förbundsledningen också vara förbundsstyrelse.

Revisorer utses på olika sätt beroende på hur den beslutande församlingen är konstituerad: Om det är en förbundsfullmäktige så utser den revisorerna. Om det är en förbundsledning, så ska revisorerna utses på det sätt som medlemskommunernas fullmäktige beslutat i förbundsordningen.

Den beslutande församlingen ska tillsätta de *organ som utöver förbundsstyrelsen behövs* för att fullgöra kommunalförbundets uppgifter.

Två alternativa beslutsformer: De två alternativen, beroende på hur man väljer att organisera dess ledning, blir således:

- antingen förbundsfullmäktige plus separat styrelse, varvid förbundsfullmäktige utser revisorerna,
- eller förbundsledning som samtidigt är styrelse, varvid revisorerna utses på det sätt som medlemskommunernas kommunfullmäktige fastställt i förbundsordningen.

Två alternativ för operativ organisation: De två formerna för beslutsorgan kan kombineras med två alternativ när det gäller handläggande organ:

- antingen är kommunalförbundet enbart fråga om en beslutande organisation med någon av de två typerna av ledning och utan ytterligare egna organ, det vill säga utan personal anställd och utan att äga några privaträttsliga organ såsom bolag.
- eller också är det fråga om en organisation som både beslutar och själv genomför vissa eller alla beslut genom att ha anställd personal eller genom att äga privaträttsliga organ som har personal.

5.1.2. Många möjliga former idag

Följande kombinationer av samverkansformer förekommer (eller skulle kunna vara aktuella) mellan de svenska och finska kommunerna:

Samverkansform	Förekommer idag. Exempel:	Förekommer inte idag, men kulle kunna förekomma i en nära framtid, om kommunalförbund inte får bildas
Rättsligt oreglerade former:		
Samverkan utan avtal	Ja, se not A	
Kommitté	Ja, se not B	
Privaträttsligt reglerade former:		
Samverkan enligt avtal ¹ men utan annan form	Ja, se not C	
Samverkan enligt avtal i projektform	Ja, se not D	
Kommitté med aktiebolag under sig	Nej	x
Kommitté med ekonomisk förening under sig	Nej	x
Kommitté med aktiebolag & ekonomisk förening under sig	Nej	x
Stiftelse	Nej	x
Stiftelse med aktiebolag under sig	Nej	x
Stiftelse med ekonomisk förening under sig	Nej	x
Stiftelse med aktiebolag & ekonomisk förening under sig	Nej	x
Aktiebolag	Ja, se not E	
Aktiebolag med dotterbolag	Nej	x
Ekonomisk förening	Nej	x
Ideell förening	Ja, se not F	

Exempel på samverkan i ovanstående former:

Not	Exempel från Haparanda-Torneå	Exempel med andra kommuner
A	Kulturevenemang såsom nyårsfirande.	Mellan flera andra Tornedalskommuner
B	Provincia-Bothniensis	Idé-Artica
C	Fjärrvärme. Räddningstjänst. Skylift.	Tornedalsrådet.
D	Eurocity Jobcentre. Mediapolis.	Diverse andra Interreg-projekt
E	BRAB	Övertorneå-Ylitornio Turism AB
F	-	Barents Väg Internationell Förening

¹ Begreppet *avtal* inkluderar här begreppet *förbindelse*, till exempel när en medlemskommun i Tornedalsrådet förpliktar sig att såsom medlem betala viss avgift. Endast ena parten skriver således på en sådan förbindelse..

5.2. Samverkansformer om nuvarande lagar ändras på andra sätt

Det finns sannolikt alternativ till att tillåta kommunalförbund över riksgränsen för att underlätta samverkan. Erfarenheterna från den successiva utvecklingen av samverkan enligt **Bilaga B** är att förutsättningarna har förbättrats betydligt under de senaste tio åren. Sveriges och Finlands inträde i EU har varit en betydelsefull sådan förbättring. Harmonisering av moms-systemen har varit en annan. Här förtecknas några exempel på lagar som (vid sidan av kommunallagen) fortfarande försvårar effektivt samarbete mellan svenska och finska kommuner:

- Kommunalt ägande av tillgångar utanför kommungränsen och utanför nationsgränsen är således ett kvarvarande begränsande problem. Om Haparanda och Torneå kommuner skulle ha rätt att äga anläggningstillgångar i den andra kommunen skulle mycket vara vunnet utan att bilda formella kommunalförbund. Nu får kommunen äga aktier i varandras bolag, men inte andelar i varandras *anläggningstillgångar* – såsom till exempel del i en gemensam idrottsanläggning. Torneå kommun kan till exempel bidra med finansiering av en bandyrinksläktare i Haparanda enbart via sin driftbudget.
- Reglerna för *statsbidrag* har också visat sig missgynna gemensamma projekt (bland annat av näringslivskaraktär) eftersom staten inte kan bidra till angelägna gemensamhetsprojekt om det ligger i fel land.
- De finska reglerna för *studentbostäder* gör att studenterna på den finska sidan inte får bo i (eljest tomma) lägenheter i Haparanda. (Det har man för närvarande kunnat kringgå genom att sådana lägenheter hyrs av en finsk förening, som sedan hyr ut till studenter.)
- Kommunalskattelagens *inkomstskattesystem* missgynnar arbetspendling över gränsen, speciellt för invånare som inte bor i en gränskommun.
- Förordningen (SFS 2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program har regler för *yrkesinriktad rehabilitering* och *arbetsmarknadsutbildning* med besvärande begränsningar för att utnyttja möjligheter att utveckla (och därmed också rekrytera) arbetskraft från andra sidan gränsen.

5.3. Samverkansformer i det nya systemet

Ett svensk-finskt kommunalförbund kan på den svenska sidan omfatta en eller flera parter, som kan vara kommuner och/eller landsting. På den finska sidan kan en eller flera kommuner och/eller samkommuner ingå i kommunalförbundet.

Antalet sådana kommunalförbund kan tänkas växa successivt över tiden (till exempel enligt det scenario som skissas i **Tablå B** i bilagan).

Varje sådant svenskt-finskt kommunalförbund kan ha olika innehåll enligt **Tablå 5A**. Där framhålles en stark tröskeleffekt som väntas uppstå om ett kommunalförbund har produktion i egen regi. En minimalistisk lösning på ett förbund är således att det enbart omfattar den politiska beslutsenheten. Kommunalförbundet består således av de valda politikerna och kommunalförbundets primära verksamhet består av politikernas beslutssammanträden. Och en maximalistisk lösning kan till exempel vara att ett kommunalförbund inte bara är en organisation för att fatta beslut, utan även väljer att själv genomföra besluten genom en egen produktionsförvaltning. Speciellt för myndighetsutövande uppgifter krävs i olika speciallagar att kommunalförbundet har egen personal.

Oavsett takten för bildande av eventuellt svensk-finska kommunalförbund väntas många av de nuvarande samverkansformerna bestå. Ny samverkan med de nuvarande formerna kommer sannolikt också att tillkomma.

5.4. Samverkansformer som jämförs

Det är ett principiellt metodproblem att definiera vilka av de ovanstående samverkansformerna som kommunala för- och nackdelar hos nya kommunalförbund ska jämföras med. Metodproblemet är speciellt stort, eftersom det finns så många teoretiska kombinationer av former och dessutom praktiska (men kanske små) varianter av dem. Samverkan utvecklas dessutom så snabbt att det inte heller är säkert att all nuvarande samverkan ännu funnit sina mest praktiska former.

Samverkan inom ett nytillskapat kommunalförbund kan ju jämföras med någon av följande fyra grupper av samverkansformer (se nedre delen av **Tablå 5B**):

1. De nu tillämpade formerna, förutsatt att nu gällande lagar inte ändras.

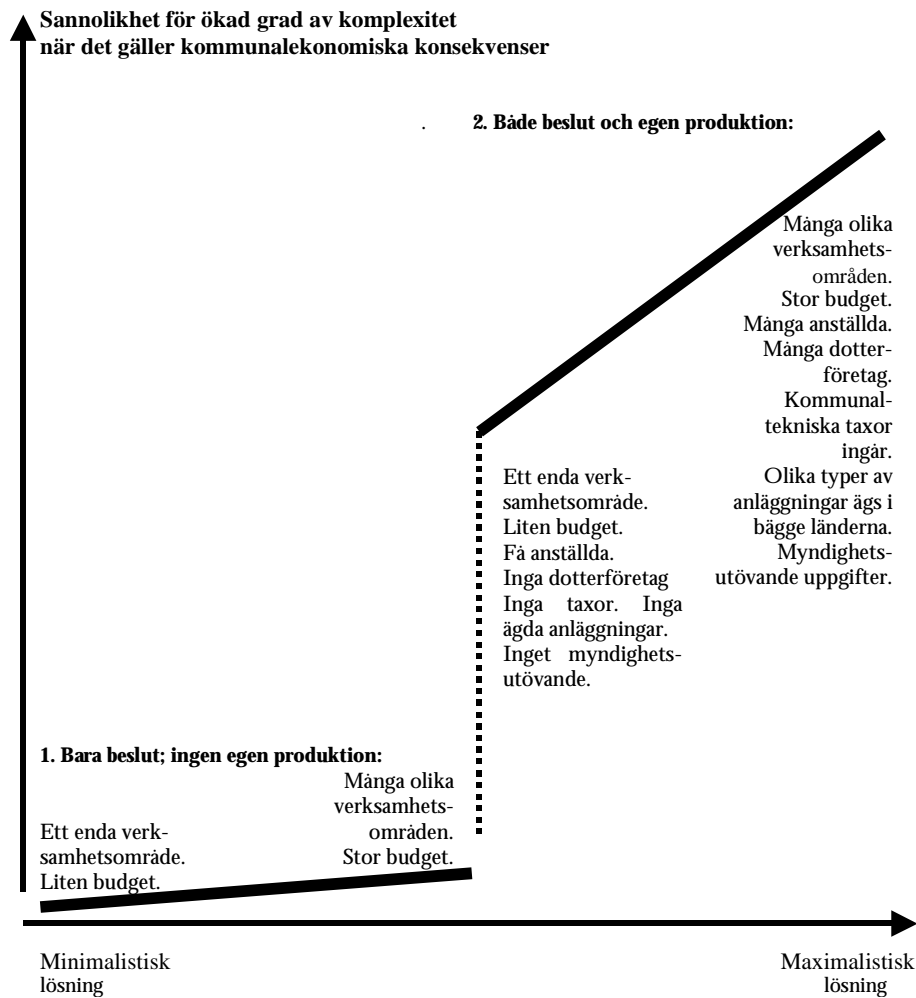
2. Nu tillätna men inte utnyttjade former, förutsatt att nu gällande lagar inte ändras.
3. De nu tillämpade formerna, förutsatt att nu gällande lagar har utvecklats på strategiska punkter.
4. Nu tillätna men inte utnyttjade former, förutsatt att nu gällande lagar har utvecklats på strategiska punkter.

Av dessa fyra kombinationer är det nummer 1 och 2 som förutsätts för jämförelserna av kommunalekonomiska för- och nackdelar i kapitel 6 och 7. (Jämförelserna sker i princip enligt det stegvisa förfarandet i **Tablå 3B**.)

Tablå 5A:

Kommunalförbund med olika innehåll som ökar sannolikheten för stora kommunalekonomiska effekter

(Tröskeffekt av produktion i egen regi)



Tablå 5B:

Samverkansformer att jämföra:

Kommunalförbunden a, b, c & d jämförs (i kap 6 & 7) med nuvarande samverkansformerna 1 & 2*Kommunal-
förbund:*

		Produktion	
		Ingen egen produktion	Egen produktion med personal och eller andra driftenheter
Ledning	Förbundsfullmäktige och förbundsstyrelse	a	c
	Förbundsdirektion som också är styrelse	b	d

*Nu tillättna
former:*

		Lagar	
		Nu gällande lagar 1	Modifierade lagar (= andra lagar än om kommunalförbund) 3
Form	Nu tillämpade former för samverkan	Någon av följande sex former: <ul style="list-style-type: none"> • Samverkan utan avtal • Kommitté • Samverkan enligt avtal men utan annan form • Samverkan enligt avtal i projektför • Aktiebolag • Ideell förening 	Någon av vidstående sex former
	Nu tillättna men inte utnyttjade former för samverkan	Någon av följande nio former: <ul style="list-style-type: none"> • Kommitté med aktiebolag under sig • Kommitté med ekonomisk förening under sig • Kommitté med aktiebolag & ekonomisk förening under sig • Stiftelse • Stiftelse med aktiebolag under sig • Stiftelse med ekonomisk förening under sig • Stiftelse med aktiebolag & ekonomisk förening under sig • Aktiebolag med dotterbolag • Ekonomisk förening 	Någon av vidstående nio former

6. Kommunalekonomiska för- och nackdelar

Vilka kommunalekonomiska för- och nackdelar av samverkan i kommunalförbund (över riksgräns) finns eller kan finnas jämfört med samverkan i annan form (över riksgräns)? Den frågan analyseras i detalj i **Bilaga C**. Här sammanfattas de viktigaste svaren.

Först identifieras statiska och därefter dynamiska effekter. Med statiska effekter avses kortsiktiga eller direkta effekter, där samverkansformen inte fått konsekvenser för kommunernas befolkningssammansättning eller invånarantal och inte heller någon intressant betydelse för sysselsättningen utanför den kommunala administrationen. Med dynamiska effekter avses den längre tidshorizonten, då sådana effekter kan tänkas bli intressanta för analysen av kommunalekonomiska för- och nackdelar.

6.1. Tio problem som kan medföra kommunalekonomiska nackdelar på kort sikt

I bilaga C.1 förtecknas en lång lista över tänkbara kommunalekonomiska för- och nackdelar om samverkan sker i formen kommunalförbund jämfört med andra samverkansformer över riksgränsen. De mest betydelsefulla punkterna i den listan bedöms vara följande tio nackdelar.

- **Dyrare demokratisystem** med troligen dyrare revision och med troliga krav på simultantolkningar vid många fler sammanträden än nu. De formella ökade kraven på tvåspråkighet torde också öka behovet av goda översättningar av alla protokoll och dokument, medan det idag ofta torde kunna fungera med lägre krav på goda översättningar. Att det demokratiska systemet blir något dyrare kan ses som mer sannolikt än motsatsen. Samtidigt väntas kommunalförbund i många fall medföra besparingar och tidsvinster: man slipper dubbelarbete i gemensamma informella beslutsorgan och parallella formella beslutsorgan. Man slipper fördröjningar som detta medför och ofta besvärande irritationer när det tillkommer synpunkter under tiden mellan informellt och formellt beslut, vilka ofta komplicerar och ytterligare fördröjer de formella besluten.

- **Sannolikt dyrare försäkringspremier** eftersom försäkringsbolagen väntas ha bristande erfarenhet av att hantera internationella kommunverksamheter. Denna nackdel inträder enbart om kommunalförbundet har verksamhet eller tillgångar som man vill försäkra.

Fem nackdelar under en övergångstid: Under flera års tid (kanske mellan 5 och 20 år) väntas det bli nackdelar beträffande följande fem punkter:

- **Nya juridiska problem**, som kan ta lång tid att lösa.
- **Redovisningstekniska problem** till följd av olika regelverk och praxis

- **Kapitalkostnader** beräknas olika i Sverige och Finland och det medför problem med bl.a. taxor och värdering av tillgångar. Sannolikheten bedöms vara stor för att ett kommunalförbund till att börja med inte väljer att ta över ägandet av anläggningstillgångar från sina medlemskommuner. Små kommunalekonomiska **nackdelar** kan ändå uppstå i form av tillkommande ekonomiskt-juridiska utredningsbehov för att definiera värden av anläggningstillgångar² som man hyr från någon av medlemskommunerna. Dessa problem blir inte nödvändigtvis större om man byter från dagens samverkansform till kommunalförbund, men de ökar med ökad volym och komplexitet på verksamheten och anläggningarna och de tydliggörs när kommunalförbundet ska få enhetliga beslutsunderlag.

- **Kommunaltekniska taxor** kan bli svårare att få godkända enligt självkostnads- och likställighetsprinciperna. Risken är uppenbar att någon kommuninvånare överklagar nya taxor med hänsyn till dessa principer, om ett kommunalförbund valt att ändra taxesystemet så att det är baserat på gemensamt redovisade kapitalkostnader. Det betyder att kapitalkostnader för hantering av avfall och avlopp och för produktion och distribution av fjärrvärme kan bli av betydelse för värdering av kommunalförbundets övertagandevärde och för kommunalförbundets årliga kostnader i fortsättningen. Med skillnader i tillämpade avskrivningstider mellan Sverige och Finland väntas detta medföra extra förhandlings- och utredningskostnader innan man kan bli överens om hur kapitalkostnaderna i kommunalförbundet ska beräknas och redovisas.

- **Krängligare kommunalt utjämningsystem:** I vart fall på den svenska sidan kan det kommunala kostnadsutjämningsystemet behöva korrigeras om det finns kommunalförbund över en riksgräns. Det väntas behöva medföra justering av nu ingående komponenter och kan medföra behov av tidskrävande utredningar för inblandande kommuner.

² Här bortses från att det kan finnas skillnader i beräkning av årliga kapitalkostnader för tillgångar som inte är anläggningstillgångar (till exempel kontorsmaskiner och annan utrustning). Diskussionen koncentreras till anläggningar och specialbyggnader. Kontorsutrymmen förutsätter här tills vidare att kommunalförbundet hyr av de inblandade kommunerna.

Tre nackdelar tillkommer om man anställer personal: Om kommunalförbundet väljer att anställa personal så blir man en internationell arbetsgivare. Detta väntas medföra följande tre bestående kommunalekonomiska nackdelar jämfört med att driva samverkan i former där personalen är anställd direkt av de ingående kommunerna eller av någon annan arbetsgivare som inte är internationell.

- **Risk för dyrare personal** i internationella organisationer än i nationella: Om man väljer att anställa personal i kommunalförbundet, så är det svårt att tänka sig att de kan arbeta där med bibehållande av nuvarande små skillnader i olika förmåner, såsom pensionssystem, sjukledighet, föräldraledighet, semesterberäkning. Sannolikheten måste vara hög för att det mycket snart kommer att krävas samordnade personalförmåner – och att sådana i praktiken medför en höjning jämfört med det nuvarande genomsnittet av personalkostnader. Eftersom personalkostnaderna väger tungt i verksamheten, så kan även små ökningar medföra betydande merkostnader för verksamheten.

Det är dock inte alls självklart att ett kommunalförbund kommer att välja att anställa personal. Man kan mycket väl tänka sig att förbundet väljer att istället upphandla verksamheten från en eller flera medlemskommuner eller från en entreprenör. Ett kommunalförbund kan väntas välja mellan olika driftformer och därvid rimligtvis välja den form som ger ändamålsenlig kvalitet och kostnadseffektivitet. Det betyder att de här diskuterade kommunalekonomiska nackdelarna inte blir aktuella, så länge förbundet inte är arbetsgivare.

- **Krängligare facklig verksamhet** med personal från två olika avtalskulturer.

- **Oklara allmänna åligganden.** Det kan bli oklarheter vad som gäller för en internationell arbetsgivare när det gäller till exempel krav på jämställdhetsplaner, energisparplaner, arbetsmiljöplaner.

Om ett svenskt-finskt kommunalförbund anställer personal kan också betydande mervärden uppkomma i den mer kreativa miljö som kan väntas hos samverkande personer med olika bakgrund när det gäller utbildning, språk, kultur. Sådana mervärden bör betyda kommunalekonomiska **fördelar**, som motverkar ovanstående nackdelar.

Tablå 6A:

Tio problem som medför kommunalekonomiska nackdelar i formen kommunalförbund jämfört med andra samverkansformer över riksgränsen

- **Sannolikt dyrare demokratisystem** med ökade krav på simultantolkning, formella översättningar av skrivet material samt dyrare revision. (Detta väger för de flesta kommuner kommunalekonomiskt troligen kortsiktigt tyngre än besparingar genom en sannolikt effektivare beslutsgång.)
- **Sannolikt ökade försäkringspremier** (om förbundet tar kommunförsäkringar) till följd av att försäkringsbolag väntas ha bristande erfarenhet av att försäkra internationella kommunorganisationer.

Tillkommande nackdelar under en övergångstid:

- **Nya juridiska problem**, som kan ta lång tid att lösa
- **Redovisningstekniska** problem till följd av olika regelverk och praxis
- **Kapitalkostnader** beräknas olika och medför problem med bl.a. taxor
- **Kommunaltekniska taxor** kan bli svårare att få godkända enligt självkostnads- och likställighetsprinciperna
- **Krångligare kommunalt utjämningsystem** med ytterligare komponenter i

Tillkommande nackdelar om man anställer personal:

- **Risk för dyrare personal** i internationella organisationer än i nationella
- **Krångligare facklig verksamhet** med personal från två olika kulturer
- **Oklara allmänna åligganden** för en internationell arbetsgivare

6.2. Kortsiktiga fördelar om omorganisationer förutsätts

Jämfört med nuvarande oftast informella samverkan över gränsen kan ett kommunalförbund uppfattas som mera långsiktigt och stabilt. Det medför att de ingående kommunerna bör ha större möjligheter att anpassa sin personal. Det bör således vara lättare att förhandla fram mer kostnadseffektiva gemensamma organisatoriska lösningar. Det bör ge kommunalekonomiska fördelar, se **Tablå 6B**.

6.3. För- och nackdelar som följd av mer långsiktiga eller dynamiska effekter

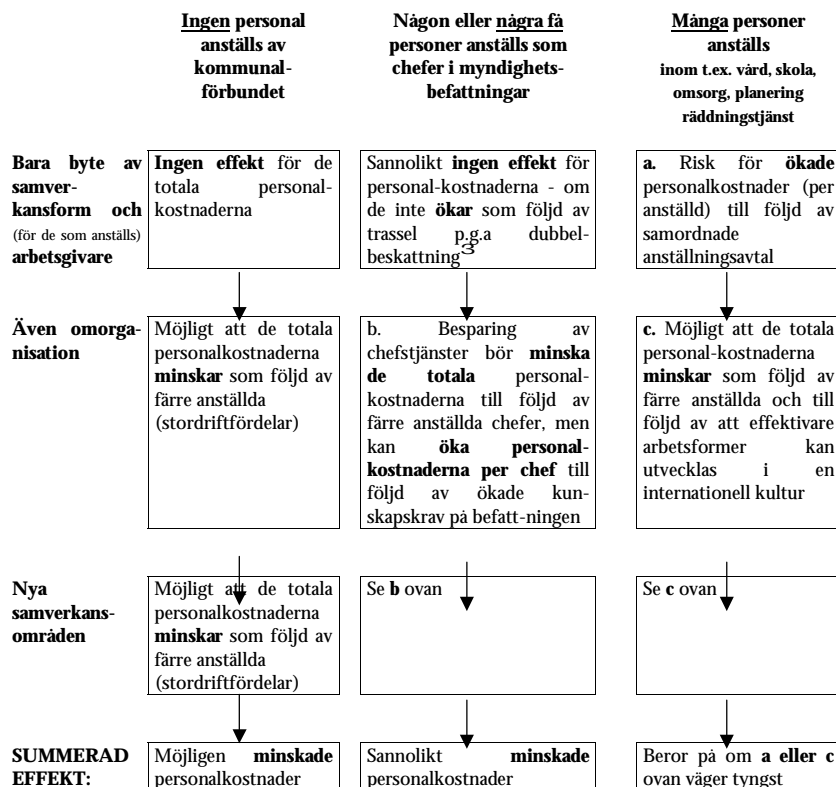
Rätt till nya kommunalförbund väntas medföra dels att beslutsmässigt, demokratiskt och administrativt effektivare samverkan tillkommer, dels att samverkan uppstår inom fler kommunala verksamhetsområden. Detta bedöms ge effekter i flera led enligt **Tablå 6C**, som beskrivs närmare i Bilaga C.2. Som sammanfattande resultat (inte minst av successivt allt bättre utbildning och arbetsmarknad) kan följande punkter noteras:

- Ökad skattekraft i den svenska delen av regionen medför kommunalekonomiska fördelar för främst alla svenska kommuner och till en liten del regionens kommuner.
- Ökad befolkning i den svenska delen av regionen medför kommunalekonomiska fördelar för de svenska kommunerna i regionen med hänsyn till effekterna av det kommunala inkomstutjämnningssystemet. Om invånarna annars hade bott i andra svenska kommuner, så är det motsvarande nackdel för dessa. En ökad befolkning i regionen ställer dock krav på kommunal service, som om den inte är utbyggd kan kosta mer än vad de ökade skatteinkomsterna ger, vilket är en nackdel. Nettoeffekten beror främst på var i kommunens tätortsstruktur befolkningstillskottet kommer och på åldersstrukturen.
- Bäst långsiktigt positiva kommunalekonomiska fördelar blir det om den ökade samverkan medför inflyttning till svenska kommuner från utlandet av yrkesaktiva personer, som bosätter sig där det finns överkapacitet i bland annat skolor och som föder barn - vilka till följd av det attraktivare utbildningssystemet kan skapa sig arbete och livsstilar i regionen.

- En tänkbar nackdel är framtida överklaganden av kommunala myndighetsbeslut beträffande verksamhet som drivs i form av ett svenskt-finskt kommunalförbund: Om det finns juridiska oklarheter kring hur överklaganden ska hanteras så kan såväl invånare, kommunalpolitiker som kommunala tjänstemän bli mycket frustrerade över detta. Det kan påverka förtroendet för regionens framtid. Om så blir fallet kan det medföra kommunalekonomiska nackdelar i form av minskad investeringsvilja, ökade driftkostnader genom bland annat sämre kvalitet på personal och förtroendevalda.
- Allmänt sett ger den globala ekonomiska historien starka belägg för att ekonomisk och kulturell utveckling med störst framgång verkar ske i städer och regioner med störst öppenhet för att blanda verksamma människor från olika kulturer och språk.

Tablå 6B:

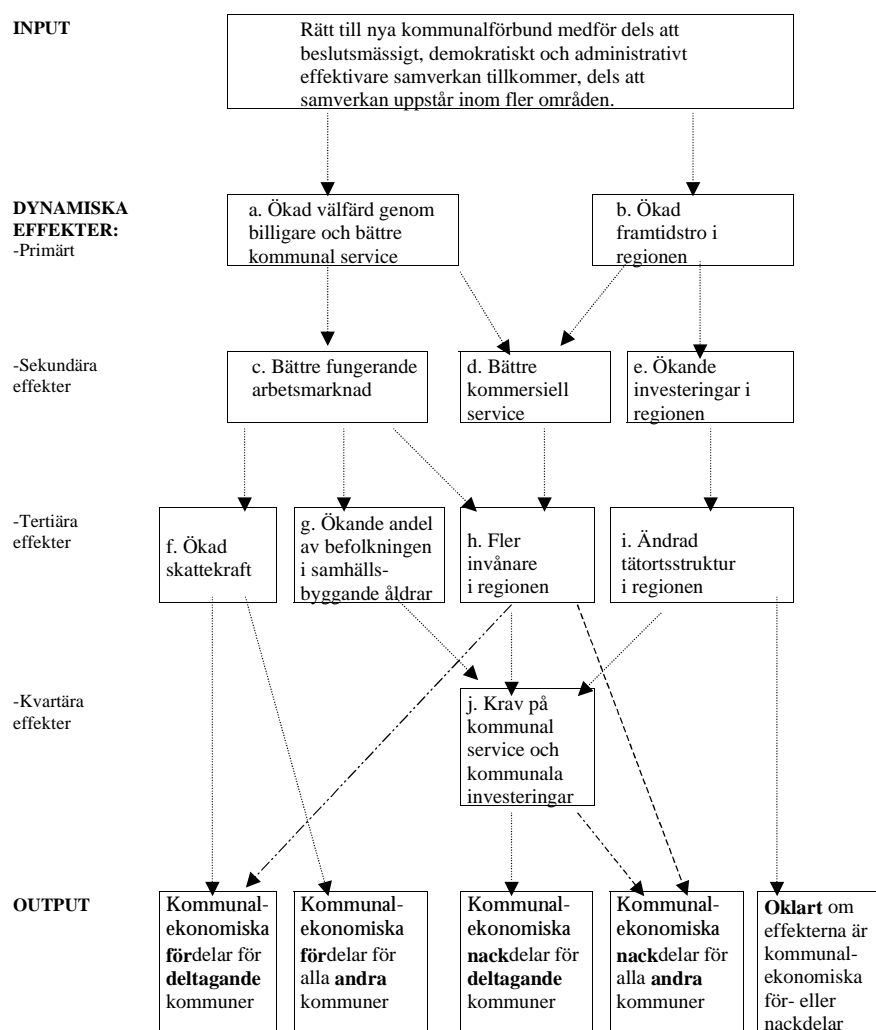
Några troliga personalkostnadsförändringar som följd av hur ett gränsöverskridande kommunalförbund väljer att anställa personal



³Om man till exempel vill utvidga Haparanda-Kalix-Övertorneå Räddningstjänstförbund till att omfatta även Torneå, och **om** kommunalförbundet får sitt juridiska säte i Torneå, och **om** kommunalförbundet vill anställa en räddningsledare (för att denne ska kunna arbeta som myndighetsperson på båda sidor om riksgården), och **om** denne nu är folkbokförd i Kalix kommun (som inte är en gränskommun enligt dubbelbeskattningsavtalet mellan Sverige och Finland), så torde kommunalförbundet (till följd av nuvarande dubbelbeskattningsavtal) behöva **öka** dennes lön för att denne ska gå med på att byta arbetsgivare.

Tablå 6C:

Modell för identifiering av dynamiska effekter



7. Kommunalekonomiska för- och nackdelar för speciellt Haparanda kommun

Bland praktiska fördelar med ett kommunalförbund med Torneå jämfört med nuvarande samverkan kan nämnas:

- Snabbare politiska beslut: genom att undvika det nuvarande systemet med dubbla beslut (inom dels Provincia-Bothniensis och dels vardera kommunen) så vinner man normalt flera veckors tid.
- Färre politiska komplikationer: Med det nuvarande samverkanssystemet uppstår det ibland nya förutsättningar mellan informella gemensamma beslut i samverkansorganisationen och de formella besluten i varje kommun. Det medför att man får börja om från början. Speciellt om man hunnit ta ett formellt beslut i den ena kommunen men inte i den andra, så blir det praktiska komplikationer.
- Ökat förtroende för regionen i samverkan: Naturligtvis gillar massmedia att dyka ner på sådana praktiska komplikationer i sina försök att måla upp så stora rubrikknipande skandaler de kan. Det medför att näringslivet lätt får en helt felaktig bild av hur samverkan över gränsen fungerar.

Dessa praktiska fördelar medför dock mycket små identifierbara kostnadsbesparingar för kommunen, även om dessa väntas bli en kommunalekonomisk **fördel**. Denna fördel kan vägas mot några förväntade kommunalekonomiska **nackdelar** när det gäller det nya politiska systemet. De kommunala kostnaderna väntas kunna öka för politik när det gäller:

- Revision: Det tillkommer krav på speciell revision av kommunalförbundets verksamhet. Hur dyr den blir beror delvis på hur kommunalförbundet konstituerar sig, men det bör generellt sett finnas anledning för kommunalförbundet att inte ta lätt på revisionen, för att undvika inbjudan till framtida problem.
- Formella översättningar av dokument: Nu är tvåspråkiga dokument ofta snabbt översatta av personer som inte helt behärskar det andra språket. Med ett formellt kommunalförbund torde kraven öka på goda översättningar av både beslutsunderlag och beslutsprotokoll.
- Krav på fler simultantolkningar under formella sammanträden: Även i fortsättningen torde man till gemensamhetsorganen i första hand välja personer som kan

tala bägge språken. Men som följd av att sammanträden och beslut delvis blir mer formella, så bör kraven i många fall öka på simultantolkning under vissa sammanträden. Sådan tolkning är normalt dyr.

Dessa fördelar (med tillhörande nackdelar) kan ses som ett syfte med reformen: att utöka och förstärka de politiska delarna av den lokala demokratin.

Genomgången i kapitel 6 (och **Bilaga C**) är generell för samverkande kommuner i största allmänhet över den svensk-finska gränsen. För Haparanda kan följande kommunalekonomiska för- och nackdelar speciellt noteras med utgångspunkt i de samverkansområden som omnämns i **Bilaga B**.

7.1. Kortsiktiga nackdelar med att byta samverkansform

De nu aktuella samverkansområdena förtecknas i **Tablå 7A** tillsammans med bedömningen om samverkan skulle beröras av tre av de besvärliga kommunalekonomiska nackdelarna enligt genomgången i kapitel 6. Dessa potentiella kortsiktiga nackdelar är:

- om samverkan idag har kommunalt anställd **personal** (i Sverige eller i Finland) som kan tänkas bli anställd av ett svensk-finskt kommunalförbund i stället,
- om samverkan idag omfattar anläggningar som har **kapitalkostnader** av betydelse och som skulle kunna tas över av eller beröra ett sådant kommunalförbund,
- om samverkan omfattar verksamhet som skulle kunna debitera kommunaltekniska **taxor** som styrs av självkostnads- och likställighetsprinciperna.

Ett "Ja" respektive "Nej" i Tablån betyder hur svaret på dessa tre frågor bedöms vara. (Däremot betyder det inte *att* personal respektive anläggningstillgångar med hög sannolikhet kommer att tas över av ett kommunalförbund, eftersom många praktiska frågor kan inverka på hur förbundet väljer att organisera sin drift.)

I det följande ska dessa tre tänkbara kommunalekonomiska nackdelar gås igenom, varefter de mer långsiktiga dynamiska fördelarna diskuteras.

Kortsiktiga nackdelar med personalkostnader

Det är många av de i **Tablå 7A** noterade samverkansområdena som bedöms kunna få personal anställa i kommunalförbundet i stället för av Haparanda eller Torneå kommuner. Blir så fallet bör (enligt bilaga C.1.2) personalkostnaderna öka, vilket skulle vara en kommunalekonomisk **nackdel**. Sannolikheten bedöms dock vara hög för att ett kommunalförbund av dessa skäl kommer att under lång tid välja att inte anställa någon personal alls eller bara några få personer. Om man väljer att även fortsättningsvis ha personalen anställd av nuvarande arbetsgivare, från vilka kommunalförbundet upphandlar behövliga tjänster, så slipper man denna nackdel. För kommunala myndighetsuppgifter kan det dock krävas att ett kommunalförbund har sådan personal anställd i egen regi. (Det kan till exempel röra viktiga delar av angelägna samverkansområden såsom delar av räddningstjänst, skola och vård, där de största effektiviseringseffekterna kan väntas.)

Kortsiktiga nackdelar med kapitalkostnader

Oklarheter kring vad skillnader mellan Sverige och Finland i sättet att beräkna kapitalkostnader betyder kan medföra sämre beslutsunderlag och tidsödande utredningar. (Detta gäller även om kommunalförbundet inte äger avskrivningsbara tillgångar.) Det blir en kommunalekonomisk **nackdel** så länge oklarheterna består.

Nackdelar med kommunaltekniska taxor tänkbara på sikt

Som antyds av innehållet i **Tablå 7A** så bedöms det mest sannolikt, att ett nytt kommunalförbund till att börja med inte kommer att handha några kommunaltekniska taxor. Därmed ger dessa inte heller några kommunalekonomiska nackdelar. **Nackdelar** uppstår sannolikt först om och när man försöker skapa gemensamma kommunaltekniska taxekollektiv.

Taxorna för fjärrvärme, avfallshanering, vatten- och avloppshantering är i dag separerade för varje kommun. Om kommunalförbundet skulle tillämpa en gemensam taxa för sitt verksamhetsområde så väntas det bli problem med självkostnadsprincipen och likställighetsprincipen, eftersom den nya taxan med största sannolikhet kommer att överklagas av någon konsument. Det kan därigenom bli dyra utrednings- och rättegångskostnader under flera år, tills en ny praxis har etablerats.

Speciellt om fjärrvärme- och avloppssystemen i framtiden dras kors och tvärs över gränsen när man bygger ut det gemensamma området *På Gränsen-Rajalla*, så kan det bli problem med hur

självkostnaderna ska beräknas. Det är dock inte säkert att ledningsutbyggnaden där behöver bli så mycket "kors och tvärs" över gränsen, utan det kan mycket väl tänkas att det är

Tablå 7A:

Identifiering av tre potentiella problemkategorier för samverkan som bedöms mest aktuell att överföra till kommunalförbund

Aktuella samverkansområden	Personal	Kapital	Taxor
Samverkan som i första hand väntas överföras till kommunalförbund:			
Kommunalteknik:			
- Samanvändning av utrustning (skylift mm)	Nej	Ja	Nej
- Räddningstjänst	Ja ^M	Ja	Nej
Utbildning:			
- Språkskolan	Ja ^M	Nej	Nej
- Eurogymnasiet och alla andra gymnasieutbildningar	Ja ^M	Nej	Nej
- Fri skolgång över gränsen i grundskolan	Ja ^{M?}	Nej	Nej
- Yrkehögskoleutbildning	Ja ^{M?}	Nej	Nej
- Utbildning av 6-åringar	Ja ^M	Nej	Nej
Vård- och omsorg:			
- Barnomsorg	Ja ^M	Nej	Nej
- Vårdcentraler (utrustning, jourtider)	Nej	Nej	Nej
Kultur och fritid:			
- Samutnyttjande av fritidsanläggningar	Ja	Ja	Nej
- Kulturarrangemang	Nej	Nej	Nej
- Museer	Ja	Nej	Nej
Information:			
- Arbetsmarknadsadministration	Ja	Nej	Nej
- Turismkanslier	Ja	Nej	Nej
- Informationstidning till alla medborgare	Ja	Nej	Nej
- Informationstidning till alla kommunanställda	Ja	Nej	Nej
- Eurocity Jobcentre	Ja	Nej	Nej
Planering:			
- Översiktlig markanvändningsplanering	Ja	Nej	Nej
- Markanvändningsplanering för <i>På Gränsen-Rajalla</i>	Ja	Nej	Nej
- Näringslivsutveckling, projektet <i>Mediapolis</i>	Nej	Nej	Nej
- Upphandlingar av varor och tjänster	Nej	Nej	Nej
Boende:			
- Kommunala fastighetsbolag	Ja	Ja	Nej

Samverkan som till att börja med kanske faller utanför kommunalförbundet:

Kommunalteknik:

- Avloppshantering	Ja	Ja	Ja
- Fjärrvärme	Nej	Ja	Ja
- Gemensamt avfallsupplag	Ja	Ja	Ja

^M = Delar av personalen har myndighetsuppgifter som kan kräva anställning i kommunalförbundet.

tekniskt lättast att bygga ut dessa ledningssystem tämligen separerade med hänsyn till nationsgränsen. Detta innebär att det är tänkbart att det möjligen skulle kunna gå även för ett kommunalförbund med kommunaltekniska taxor att ha separata taxor på var sin sida om nationsgränsen. Men man skulle i så fall sannolikt behöva en dubbel bokföring, där många kostnadsposter fördelas med olika kapitalkostnadsberäkningar för de taxekollektiv som är på var sin sida av nationsgränsen.

7.2. Kortsiktiga fördelar om omorganisationer förutsätts

Det hittillsvarande resonemanget har förutsatt en statisk syn: byte av samverkansform har skett till kommunalförbund och den nuvarande samverkan har fortsatt inom ramen för den nya formen. Mycket få och små fördelar har därmed kunnat identifieras. Om man förutsätter att den nya formen inbjuder till vissa omorganisationer till följd av förväntad ökad långsiktighet i samverkansformen, så kan i första hand följande kommunal-ekonomiska **fördelar** identifieras:

* **Billigare operativ verksamhet** skulle kunna nås inom räddningstjänst, skola och äldreomsorg:

- Räddningstjänsten för Haparanda och Torneå centralorter kan göras mer effektiv med en gemensam fast räddningstyrka, men det ställer högre krav på dubbelutbildning av räddningsledaren.
- Grundskolans undervisning kan effektiviseras på många sätt: undervisning i engelska och andra främmande språk kan samordnas bättre; laboratorier i naturvetenskapliga ämnen kan utnyttjas bättre; klasser kan möjligen göras mer välfyllda så att färre lärare behövs eller att färre speciallokaler för undervisningen behövs.
- Även äldreomsorgen bedöms kunna effektiviseras, med en gemensam planering och budgetering av driften.

* **Billigare administrativ verksamhet** skulle kunna nås främst inom följande verksamhetsområden om det går att undvika dubblering av chefer med tillhörande assistans:

- Grundskola: Färre skoldistrikt och färre rektorer.
- Gymnasieutbildning: Färre rektorer.

- Räddningstjänst: En brandmästare färre, om nationella behörighetskrav så tillåter.
- Översiktlig markanvändningsplanering: Kanske minus en halv chef för översiktsplanering eller utvecklingsplanering.

En viss minskning i tillhörande behov av lokaler för sådana tjänstemän skulle också medföra besparingar. Övriga verksamhetsområden enligt **Tablå 7A** synes just nu vara svårare att organisera om till identifierbara besparingar.

7.3. Långsiktiga för- och nackdelar med ökad samverkan

Enligt bilaga C.2 kan man mycket väl tänka sig att tillskapandet av ett kommunalförbund innebär en politisk vitalisering som medför ökad samverkan på allt fler områden. Därigenom kan bland annat fler stordriftsfördelar sannolikt nås och förutsättningarna öka för att regionens näringsliv och befolkning växer snabbare än eljest. Detta väntas i så fall medföra ökade krav på kommunal service och kommunala investeringar i Haparanda. Utgående från rutorna i **Tablå 6C** diskuteras förutsättningarna för sådana effekter.

Ruta a: Ökad välfärd genom billigare och bättre kommunal service. Det är framför allt inom utbildningsområdet (inklusive vuxenutbildning) som de mycket goda resultaten av Språkskolan och Eurogymnasiet ger höga förväntningar om goda effekter på den kommunala servicen av en fortsatt fördjupad samverkan med Torneå.

Ruta b: Ökad framtidstro i regionen. Haparanda (och regionen i övrigt) rider just nu på en europeisk väg av positiva attityder till ökad samverkan över gamla gränser. Detta är mycket bra, eftersom det väntas finnas stora regionalekonomiska fördelar att vinna på sådan samverkan. Rimligtvis bör dessa attityder smitta av sig till stora delar av befolkningen och ge unga generationer ökat självförtroende och en ökad framtidstro för regionen.

Ruta c: Bättre fungerande arbetsmarknad. Arbetspendlingen över gränsen har i många år varit mycket ensidig från Finland till Sverige. Nu har en svängning börjat ske och arbetspendlingen från Sverige till Finland väntas öka än mer i framtiden till följd av flera stora industriella satsningar i norra Finland. Eftersom Haparanda-Torneå ligger mitt i en expansiv pendlingsregion Kalix-Kemi med cirka 100 000 invånare, så bör de allt bättre väg- och järnvägsförbindelserna i regionen och framför allt den utbyggda arbets-

marknads- och vuxenutbildningen för livslångt lärande göra denna arbetsmarknad allt effektivare.

Ruta d: Bättre kommersiell service. Mycket av den samverkan som kan bli ytterligare stärkt genom ett kommunalförbund rör förutsättningarna för ökad handel och ett stimulerat näringsliv i regionen. Inte minst ökad tillgänglighet (bland annat genom ökad pendling) och bättre utbildning bör stärka den kommersiella servicen.

Ruta e: Ökande investeringar i regionen. Investeringar ger i vart fall kortsiktiga arbetstillfällen och många av investeringarna görs för att de väntas ge god långsiktig avkastning och därmed ökad skattekraft. Ökad samverkan över gränsen bedöms ha positiv betydelse för investeringsviljan och finansieringsmöjligheterna. Inte minst bör den ökade arbets- och handelspendlingen öka underlaget för förbättrad kollektivtrafik längs Bottenviksbågen – vilket sedan underlättar ytterligare sådan pendling.

Ruta f: Ökad skattekraft. Haparanda har en snabbt fallande skattekraft (det vill säga eget skatteunderlag per invånare) sedan mitten av 1990-talet. En bättre fungerande arbetsmarknad i gränsregionen väntas kunna få mycket stor betydelse för regioninkomsten på lång sikt och därigenom borde Haparandas skattekraft öka. (Det har visserligen ingen praktisk kommunal-ekonomisk betydelse för Haparanda med dagens skatteutjämningsystem, men kan få det i framtiden eftersom sannolikheten är hög för att nya system kan komma om några år.)

Ruta g: Ökande andel av befolkningen i samhällsbyggande åldrar. Haparanda har (liksom Torneå) en svacka i sin befolkningspyramid i åldrarna 20-45 år. Det betyder att de barnalstrande och samhällsbyggande åldrarna är under-representerade, vilket inte är bra för den långsiktiga kommunal-ekonomiska utvecklingen. Det medför också att det nu är få barn i förskoleåldrarna, se **Tablå 7B**. Haparanda hade under perioden 1 januari 2000 till 30 juni 2001 ett mönster i sin befolkningsförändring som förstärker denna skevhet i ålderspyramiden: invånartalet minskade med 136 personer, varav åldersgruppen 20-44 år minskade med 105 personer. Av dessa ta stod *nettoflyttningen* för en minskning av totalbefolkningen med 55 personer och en minskning av åldrarna 20-44 år med 92 personer. Det finns ingen garanti för att ökad samverkan på sikt medför ändringar i detta åldersmässiga flyttningsmönster, men det bör vara en god hjälp att försöka vända utvecklingen.

Ruta h: Fler invånare i regionen. Haparanda har från år 1995 tappat i genomsnitt cirka 1 procent av sin befolkning per år. Det finns därför sannolikt kommunal servicekapacitet utbyggd även om det inte är säkert att den är lokaliserad på bästa sätt för framtiden. Ökad framtidstro kan öka nativiteten och en förbättrad regional arbetsmarknad bör inverka positivt på invånartalet.

7.3.1. Kommunalekonomiska fördelar för Haparanda på lång sikt

En långsiktigt ökande arbetspendling över gränsen och en bättre fungerande arbetsmarknad i regionen är sannolik som följd av den allmänna utvecklingen. Viktiga administrativa hinder för den utvecklingen är den nuvarande utformningen av dubbelbeskattningsavtalen. Inverkan av nya kommunalförbund över gränsen är sannolikt i det perspektivet marginell, men positiv. Framför allt torde utformningen och innehållet i regionens skolor vara en strategisk faktor. Om man genom kommunalförbund kan få till stånd fler goda skolor av den kvalitet som Språkskolan/Euroskolan i Haparanda-Torneå nu har, så har det med stor sannolikhet en mycket stor potentiell kraft för regionens tillväxt under några decennier framöver. Med nuvarande skatteutjämningsystem så blir dock de kommunalekonomiska effekterna för Haparandas intäkter helt marginella, så länge inte antalet folkbokförda invånare i kommunen påverkas. Hur effekterna för Haparandas kostnader kan bli är svårare att prognostisera, men sannolikt har denna ökade arbetspendling inte någon tydlig kostnadseffekt. I den mån en ökad samverkan medför en befolkningsökning på upp till omkring 100 personer per år under många år framöver, så väntas det i stor utsträckning kunna bli kommunalekonomiskt fördelaktigt för Haparanda.

7.3.2. Kommunalekonomiska nackdelar för Haparanda på lång sikt

Samtidigt beror de kommunalekonomiska effekterna av innehållet i samverkan. Utbyggnaden av en ny stadsdel *På Gränsen-Rajalla* kan medföra mycket stora investeringar för kommunen, även om det inte är tänkt så för närvarande. Eftersom Haparanda redan är

mycket skuldyngd och dessutom har höga borgensåtaganden, kan en sådan satsning medföra stora kommunalekonomiska risker.

Sedan 1996 har man haft en höjd utdebitering med en krona per skattekrone öronmärkt för att minska kommunens skuldnivå. Den kronan motsvarar cirka 10 Mkr/år som skuldnivån kan minska med. De lång- och kortfristiga skulderna i kommunens förvaltningsdel (det vill säga exklusive kommunkoncernens företag) är cirka 370 miljoner kronor eller 35 800 kronor per invånare. Det kan således ta många decennier tills förvaltningsdelens skuldnivå är reducerad till mer hanterliga nivåer. (I kommunkoncernen finns kort- och långfristiga skulder på ytterligare cirka 210 miljoner kronor per den sista december 2000. Det vill säga kommunens skulder var totalt 56 000 kronor per invånare. Under år 2001 har Haparandas kommunkoncerns skulder genom åtgärder från den svenska statens Bostadsdelegation minskat med 100 Mkr.)

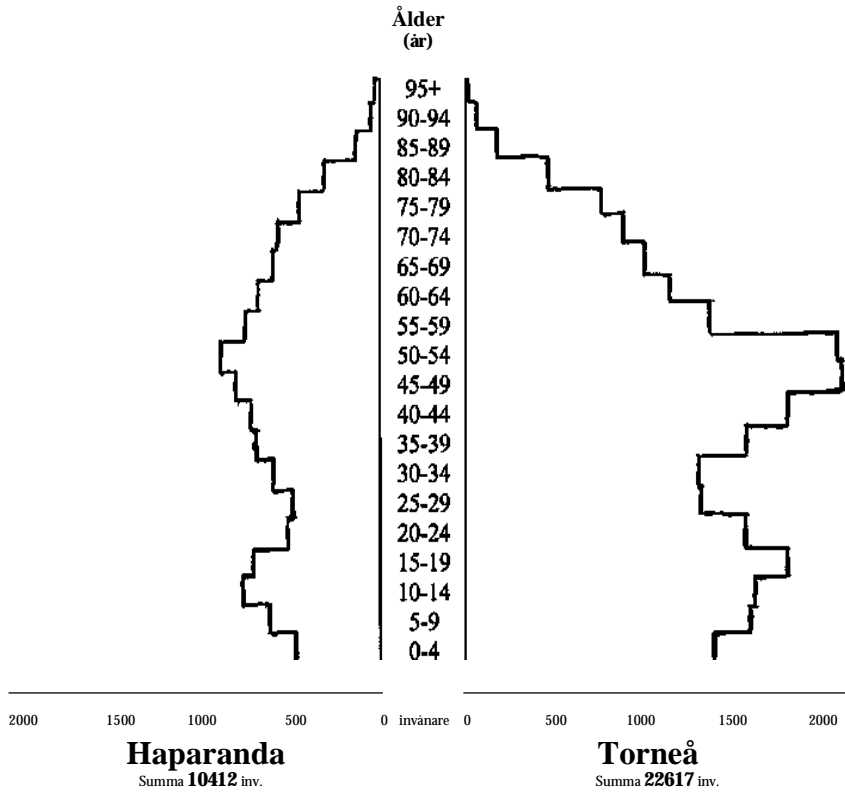
En ökning av Haparandas befolkning på betydligt över 100 invånare per år i genomsnitt under en lång tid framöver bedöms kunna medföra att de kommunalekonomiska nackdelarna överväger fördelarna. Detta beror på att utbyggnaden av kommunal service då kan kosta mer än vad tillskottet i skatteinkomster ger. Successivt ändrade regler för kommunal kostnadsutjämning kan dock påverka sådana för- och nackdelar för kommunen.

7.3.3. Kommunalekonomiskt oklara effekter för Haparanda på lång sikt

De kommunalekonomiska effekterna för Haparanda av detta beror mycket av hur det svenska kommunala utjämningsystemet ser ut i framtiden. Om det systemet förblir konstruerat som för närvarande är det stora risker för att det under lång tid är nackdelar för Haparanda med en ökad tillväxt av invånarnas sysselsättningsgrad och inkomster som följd av en bättre fungerande integrerad arbetsmarknad. De kommunalekonomiska fördelarna tillfaller nästan helt övriga svenska kommuner.

Tablå 7B:

Befolkningspyramider för Haparanda och Torneå kommuner
31 dec 2000



Bilaga A: Utredningens metodmässiga upplägning

Två utredningsetapper

För att underlätta samordningen med Gränskommunutredningens övriga utredningsarbete och för att även i övrigt vara så effektivt som möjligt, har arbetet bedrivits i två etapper och fyra utredningsdelar:

Etapp 1: Identifiering

a. Identifiering av relevanta aspekter beträffande för- och nackdelar, allmänt sett.

b. Identifiering av relevanta aspekter beträffande för- och nackdelar, för Haparanda.

Etapp 2: Beskrivning

c. Beskrivning av de identifierade aspekterna, allmänt sett. I beskrivningen kan och bör om det är möjligt och relevant även ingå **värdering**.

d. Beskrivning av de identifierade aspekterna, beträffande Haparanda. I beskrivningen kan och bör om det är möjligt och relevant även ingå **värdering**.

Tidplan och resursinsats

Ett resurstak för utredningen är satt till 172 arbetstimmar. Arbetet har skett enligt följande tidplan⁴:

	01	01	01	02	02	02	02	02	02	02	02	02	02	02	02	02	02
år	01	01	01	02	02	02	02	02	02	02	02	02	02	02	02	02	02
vecka	50	51	52	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	
Etapp 1: Identifiering	=	=	=	=	=	=	=	=	=	=	=	=	=	=	=	=	=
Del a. Insamling & analys	x	x	x	x	x	x											
Del b. Insamling & analys					x	x	x										
Rapportredovisning för etapp 1							x										
Beslut om start av etapp 2							x										
Etapp 2: Beskrivning									=	=	=	=	=	=	=	=	=
Del c. Insamling & analys									x	x	x	x					
Del d. Insamling & analys												x	x				
Rapportskrivning för etapp 2												x	x	x	x	x	x
Redovisning av slutrapport																	x

⁴ Därefter har en muntlig redovisning av slutrapporten skett v 24 och en reviderad slutrapport levererats v 25.

Använda metoder

Arbetet med att allmänt sett identifiera (vilka kommunalekonomiska för- och nackdelar som bedöms kunna uppstå som följd av den tillkommande föreslagna möjligheten till kommunalförbund) delas in i tre dimensioner:

- Samverkansområden: Vad samverkan kan tänkas omfatta för verksamheter.
- Samverkansformer: Vilka former som samverkan har eller kommer att få, om kommunalförbund inte tillåts. Dessa former bildar ett "nollalternativ" med vilket just samverkansformen "kommunalförbund" ska kunna jämföras för att söka identifiera de kommunalekonomiska effekterna.
- Områdeseffekter: Vad slags effekter de kommunalekonomiska för- och nackdelarna omfattar för olika samverkansområden och samverkansformer.

Kartläggningen täcker de frågeinriktningar som sammanfattas i **Tablå A1**. För att systematisera analysen har ett stegvist analysförfarande enligt **Tablå 3A** använts. Det innebär att stora ansträngningar har gjorts att hålla isär konsekvenser av ändring av samverkansform från konsekvenser av ändring av volym och eller innehåll i samverkan, vilket ju delvis kan bli en följd av ändrad samverkansform. En samling av några frågor som på det sättet har hållits utanför analysen finns i **Bilaga C.3**.

Arbetet med identifiering och beskrivning baseras på faktagenomgång i relevant litteratur, på statistik och information från nätet samt på kontakter med sakkunniga personer. Viktiga sådana personer har varit:

- Kommunalråd Bengt Westman, Haparanda, tel 0922-15002.
- Kommunchef Staffan Isling, Haparanda, tel 0922-15003.
- Ekonomichef Allan Fjellvind, Haparanda, tel 0922-15030.
- Utvecklingschef Christina Lugnet, Haparanda, tel 0922-15250.
- Planeringschef Göran Wigren, Haparanda, tel 070-5782478.
- Byggnadsinspektör Eskil Kitti, Haparanda, tel 0922-15008.
- Räddningschef Arlo Koivoma, Haparanda-Kalix, tel 0923-65446.
- Brandmästare Knut Westman, Haparanda-Kalix, tel 0922-15290 & 1923-65447.
- Skolchef Sven Forsberg, Haparanda, tel 0922-15132.
- Rektor Gördis Lagnebeck, Språkskolan Haparanda, tel 0922-15174.

- Sambandssekreterare Ritva Nousiainen, Provincia Bothniensis, Haparanda, 0922-15642.
- Per Arne Kertto, Barents Väg Internationell Förening, Haparanda, tel 0922-15643.
- Verkställande direktör Peter Hagström, Tornedalsrådet, Haparanda, tel 0922-15641.
- Kommunråd Owe Pekkari (ordförande i Tornedalsrådet), Pajala, tel 0978-12002.
- Inköpsamordnare Gun Anundi, Pajala, tel 0978-12000.
- Kommunråd Arne Honkamaa, Övertorneå, tel 0927-72001.
- EU-samordnare Rolf Kumm, Övertorneå, tel 0927-72007.
- Arbetsmarknadsdir. Sven Lyhamn, Arbetsförmedlingen Haparanda, tel 0922-28952.
- Koordinatör Marja Ketola, LO-kontoret Haparanda, tel 0922-61467.
- Förbundsjurist Christer Hjert, Svenska Kommunförbundet, tel 08-4527541.
- Förhandlare Håkan Söderberg, Arbetsgivarförbundet för kommunalförbund och kommunala företag KFF, tel 08-4527617.
- Hasse Knutsson, Landstingsförbundet, tel 08-4527662.
- Förbundsjurist Eva Sveman, Landstingsförbundet, tel 08-4527654.
- Hans Dahlin, Sekretariatet för INTERREG IIIA Nordkalotten, tel 0920-960038.
- Försäkringsmäklare Roger Holmgren, tel 0911-17320.

Litteratur av värde för utredningen har varit:

- Ingegård Hilborn & Curt Riberdahl (2000) Kommunala samverkansformer: Avtal, interkommunala företag, gemensam nämnd, kommunalförbund. Svenska Kommunförbundet.
- Statistiska Centralbyrån (2002) Rikets indelningar.
- Finansdepartementet (2001) Samverkan mellan kommuner för ökad attraktivitet, tillväxt och sund ekonomi. Ds 2001:61.
- EURES, European Employment Services (2001) Obstacles to Cross-Border Mobility in the European Union. The Role of the EURES Network. Inventory of Obstacles 2001. Working Document 5 December 2001 by the European Commission, Employment and Social Affairs, Employment and ESF Policy Co-ordination.

Tablå A:

Utredningens frågeinriktningar

Identifiering

- Vilken samverkan sker idag?
- Vilka samverkansformer är alternativ till kommunalförbund?
- Vilken tillkommande samverkan kan tänkas i framtiden?
- Aspekter som har kommunalekonomisk betydelse?
- Kommunalekonomiska för- och nackdelar för sådan aspekter
 - på kort sikt med statiskt synsätt?
 - på lång sikt med dynamiskt synsätt?

Beskrivning

- Förväntad betydelse/vikt för de identifierade för- och nackdelarna?
- Pedagogisk resultatredovisning ur ett samlat regeringsperspektiv?

Bilaga B: Verksamhetsmässiga samverkansområden

Vilka verksamhetsmässiga områden kommer svenska och finska kommuner att bilda kommunalförbund för att samverka inom, om de skulle få laglig rätt att göra det? För att skapa en ökad förståelse för vad svaret på en sådan fråga kan bli så identifieras i denna bilaga:

- | | |
|--|------|
| | sid. |
| 1. Befintliga samverkansområden i svenska (och finska) kommunalförbund. | 48 |
| 2. Befintliga samverkansområden mellan svenska och finska kommuner. | 50 |
| 3. Möjligen tillkommande samverkansområden - med hänsyn till framtida samhälls- och teknikutveckling och med hänsyn till att det är just är fråga om riksgränsöverskridande samverkan och att det därvid just är fråga om gränsen mellan Sverige och Finland. | 54 |
| 4. Eftersom samverkan i form av kommunalförbund har ökat kraftigt i Sverige under de senaste åren, så identifieras även samverkan mellan svenska kommuner i annan form än kommunalförbund. | 56 |
| 5. Avslutningsvis presenteras ett grovt scenario för vilka kommunalförbund som bedöms kunna bildas om och när lagen så medger. | 58 |

B.1. Befintliga kommunalförbund

Sammanfattningsvis kan man säga att kommunalt samarbete i form av kommunalförbund förekommer beträffande de flesta typer av kommunala verksamheter på den svenska sidan.

Enligt SCB-rapporten "Rikets Indelningar 2002" fanns det 69 kommunalförbund i Sverige⁵. I dessa ingick 324 kommuner och 9 landsting. Många kommuner är med i flera kommunalförbund. För fem av kommunalförbunden ingår ett landsting tillsammans med några kommuner. Ett kommunalförbund består enbart av landsting (4 stycken).

Genomsnittliga storleken på antalet medlemmar i ett svenskt kommunalförbund var 4,8 – med en spridning från 2 till 17. Inte alla kommunalförbunden har personal anställd. De övriga samverkar politiskt och fördelar medlemskommunernas resurser.

Kommunalförbundens verksamhetsinriktning är främst teknisk samverkan, därefter utbildning. De 69 kommunalförbunden fördelar sig på inriktning enligt följande översikt:

Teknisk samverkan	Brandförvar, räddningstjänst	25 st
	Vatten, avlopp, avfall, återvinning	7 st
	Länstrafik	1 st
Utbildning	Gymnasium, vuxenutbildning, högskola på hemmaplan, utbildning i övrigt	13 st
Vård	Vård, hälsa, behandling, sjukresor, färdtjänst	7 st
Kultur	Bibliotekssamverkan, teater, musik, dans, AV media	5 st
Övrigt	Översiktsplanering, inköp, utveckling, mm	11 st
	Summa	69 st

⁵Det är anmärkningsvärt att kommunalförbund visserligen har myndighetsstatus, men inte någon anmälningsplikt. Det finns därför ingen central överblick över vilka kommunalförbund som finns i Sverige, utan SCB och Svenska kommunförbundet försöker årligen via förfrågningar kartlägga dem. Kanske bör i vart fall för riksgränsöverskridande kommunalförbund som driver myndighetsutövande verksamheter krävas att de ansöker hos bägge regeringarna (Ju, UD, Fi?) om tillstånd. Om sådant tillstånd ska krävas för specificerade verksamheter, så är det **en kommunalekonomisk nackdel**, eftersom det medför en tidsfördröjande process.

I den sista gruppen med "Övrigt" finns det några kommunalförbund som har samverkan på flera områden där det i några fall ingår samverkan även på något av de tidigare specificerade "enfrågeområdena". Två exempel på detta är:

- Göteborgsregionens kommunalförbund arbetar på bland annat följande områden: regionplanering, miljö, trafik, arbetsmarknad, välfärd och socialtjänst, kompetensutveckling, utbildning och forskning samt näringslivsfrågor.
- Region Blekinge ska dels vara regionens företrädare i frågor som är viktiga för Blekinges invånare, dels ska Region Blekinge arbeta med områden som är betydelsefulla för att tillväxten och sysselsättningen i regionen ska öka. Det är för
- närvarande fyra områden: infrastruktur och kommunikationer; utbildning, forskning och kompetensförsörjning; Östersjö- och Europafrågor; turism.

I Norrbotten och Västerbotten finns det (år 2002 enligt ovan nämnda statistik) fyra kommunalförbund:

- Lapplands kommunalförbund (Gällivare, Jokkmokk, Kiruna och Pajala kommuner) som samverkar i utbildningsfrågor
- Räddningstjänstförbundet Östra Norrbotten (Haparanda, Kalix och Övertorneå kommuner)
- Robertsfors Hälsoförbund (Robertsfors kommun och Västerbottens läns landsting)
- Kommunalförbundet Norrlands Musik- och Dansteater (Jämtlands läns landsting, Norrbottens läns landsting, Västerbottens läns landsting och Landstinget Västernorrland)

Dessutom finns (sedan år 1999) följande kommunalförbund, som aldrig kommit in i SCB:s statistik:

- Högskoleförbundet Östra Norrbotten (Haparanda, Kalix, Överkalix, Övertorneå kommuner)

På den finska sidan finns det många så kallade samkommuner. Finland har inte drivit kommunsammanläggningar lika hårt som Sverige, utan kommunerna har istället utvecklat betydligt mer samarbete mellan kommunerna i form av kommunalförbund som i Finland kallas samkommuner. De svenska landstingen har ingen

annan motsvarighet i Finland (här fränsett Landskapet Åland) än sådana samkommuner.

B.2. Befintliga samverkansområden mellan svenska och finska kommuner

Det förekommer en omfattande samverkan mellan svenska och finska kommuner i annan form än kommunalförbund. Under de senaste decennierna har allt fler tillkommit. Här förtecknas de mest betydelsefulla. Det bör dock noteras, att varje lista över samverkan är en färskvara: projekt dör, påtänkta projekt föds aldrig (till följd av bristande finansiering) och Tornedalen är en mycket dynamisk region.

Tornedalsrådet bildades år 1987 och omfattar alla kommuner i Tornedalen, det vill säga

- i Sverige: Haparanda, Övertorneå, Pajala kommuner samt Vittangi och Karesuando församlingar i Kiruna kommun.
- i Finland: Tornio, Ylitornio, Pello, Kolari, Muonio, Enontekiö.
- i Norge: Storfjord – och från år 2002 även Kåfjord och Kautokeino

Tornedalsrådet vill

dels utveckla näringsliv och arbetsmarknad:

- initiera ett *forsknings- och utvecklingscentrum* för Tornedalen, inklusive ett utvecklat samarbete med berörda universitet inom områden såsom livsmedelsteknik, turism, IT;
- arbeta för generell *utveckling av näringslivet* i Tornedalen och ordna temaseminarier för näringslivet inom aktuella områden, såsom fisketurism, folkmusikturism, annan turism, livsmedel, energi, trä, samverkan;
- arbeta med projektet *EURES Crossborder Tornedalen* och utveckla gränsöverskridande nätverk och informationscentrum för arbetsmarknaden;

dels kompetensutveckla:

- starta ett kompetensutvecklingsprogram via *gränsöverskridande skolsamarbete* i Tornedalen och år 2002 genomföra *Kompetensårsprojektet* och skapa mötesplatser mellan företag och högskolor;
- genomföra *distansutbildningsprojekt* tillsammans med universiteten i Umeå, Luleå, Tromsö och Uleåborg;

och dels vidtagna åtgärder för att utveckla infrastrukturen:

- skapa ett *gemensamt datornätverk* för att underlätta gemensamma utbildningsprojekt, inte minst när det gäller språkutbildning i svenska, finska, ryska, franska, tyska, spanska, engelska;
- driva *E8 Turismvägprojektet* och utveckla fler *hängbroar* över gränsälvarna.

Avtal mellan Torneå stad och Haparanda kommun

Kronologiskt sett har samarbetet genom överenskommelser mellan Haparanda och Torneå utvecklats enligt följande sammanfattning:

- Samanvändning av idrottsanläggningar 1968
- Gemensamt avloppsreningsverk 1971
- Fri skolgång över gränsen i grundskolan 1978
- Bildande av Provincia Bothniensis - samarbetsorganisation 1987
- Gemensam språkskola 1989
- Avtal om reningsverkets slamhantering 1990
- Avtal om fjärrvärmeproduktion och -leveranser mellan Haparanda Värmeverk Ab och Torneå stads energiverk 1993
- Avtal om samanvändning av skylift 1994
- Miljöteknik, miljöanalyser, miljökontroll, miljöinformation 1995
- Bolagisering av avloppsreningsverket 1996
- Sammanslagning av turistkanslierna 1998
- Gemensamt Eurogymnasie-program 1998
- Avtal om bussringlinje 1999
- Lantmäteriteknik, kartproduktion, fastighetsinformation 2000
- Gemensamt avfallsupplag 1976-85 och (med samkommun) från 2002
- Byte av daghemsplatser 2002

Två nu avslutade projekt, som Haparanda-Torneå arbetade mycket med:

- Drogförebyggande folkhälsoprojektet TYP, som var ett nu avslutat EU-finansierat projekt.
- ESTLA-projektet (som var ett EU-projekt åren 1996-1998 för att utveckla samarbetet över gränsen mellan Estland och Lettland).

Det ovanstående samarbetet fick en fastare form år 1987 genom bildandet av **Provincia-Bothniensis**. Denna samarbetsorganisation mellan Haparanda-Torneå hanterar således följande typer av frågor:

- fjärrvärme (där Haparanda värmeverk AB och Torneå Stads Energiverk levererar till varandra)
- markanvändningsplanering (bland annat för projektet *På Gränsen-Rajalla*).
- Bottenvikens Reningsverk AB BRAB (som ägs av Torneå 65 %, Haparanda 25 % och ett finskt bryggeri 10 %).
- Språkskolan (som formellt lyder under Haparanda Barn- och ungdomsnämnd).
- Eurogymnasiet (som fysiskt ligger i Torneå).
- Eurocity Jobcentre (som är en Cross Border arbetsförmedling inom ramen för ett EU-finansierat projekt under Interreg 3)
- Informatörsprojektet (som ger ut en informationstidning till alla medborgare i Torneå och Haparanda och en annan informationstidning till alla kommunanställda i Torneå och Haparanda).

I sin externa information används inte begreppet *Provincia-Bothniensis*, utan man kallar kärnan av sin region och samarbetet för *Eurocity*. Eurocity har i Haparanda-Torneå städer 34000 invånare, men med grannkommunerna 100 000 invånare och inom 15 mils shoppingreseavstånd nära 500 000 människor.

Provincia-Bothniensis är ingen formellt juridisk organisation. Den politiska ledningen kallar man för *Guvenör Regering* som består av 5 från Haparanda och 5 från Torneå. Under den finns dels ett sekretariat och dels sju arbetsgrupper. Sekretariatet har två anställda, där sambandssekreteraren formellt är anställd av Torneå och assistenten av Haparanda. Budgeten på 0,6 Mkr per år kommer till 50 procent från vardera kommunen. De sju arbetsgrupperna är:

- o Arbetsgruppen för näringsliv och turism,
- o Arbetsgruppen för utbildning,
- o Arbetsgruppen för samhällsbyggande,
- o Arbetsgruppen för sport och fritid,
- o Arbetsgruppen för På Gränsen-projektet,
- o Arbetsgruppen för social service och hälsovård,
- o Arbetsgruppen för kultur och ungdomsarbete.

Övrigt samarbete mellan Haparanda och Torneå

Informellt samarbete förekommer på såväl politisk som tjänstemannanivå inom många verksamheter utan formella avtal. Exempel på detta är att kommunernas fastighetsbolag ibland gör gemensamma upphandlingar och samarbetar beträffande förmedling av hyresgäster. Politiska diskussioner förekommer om möjligheterna att bilda gemensamt fastighetsbolag mellan de två kommunerna.

Avtal mellan Torneå stad och Norrbottens läns landsting

Sedan år 1993 bedrivs ett samarbete rörande sjuktransporter.

Kemi-Torneå Utvecklingscentrum

År 1991 etablerade ett antal finska kommuner vad som kallas Kemi-Torneå Utvecklingscentrum. Syftet är att tillvarata kommunernas intressen. Samarbetet har ibland utsträckt sig till Haparanda, särskilt i fråga om verksamhet som rör näringslivets utveckling. Detta har speciellt varit fallet i en gemensam marknadsföringskampanj, som benämns *Gateway* och som riktats till Centraleuropa.

Barents Väg Internationell Förening

År 1997 bildades formellt en ideell förening för ett utökat samarbete inom Barents Väg Regionen. Barents väg är 150 mil lång och går från Bodö i Norge genom Luleå, Haparanda, Torneå, Rovaniemi till Murmansk i Ryssland. Medlemmar är idag 22 kommuner (varav 6 svenska och 6 finska och resten ryska och norska kommuner) och tre vägtransportföretag (varav 1 svenskt och 1 finskt). Verksamheten bedrivs främst i projektform och syftar till utökad mellanfolklig förståelse och fredlig samexistens inom regionen. Projekten omfattar bland annat utveckling av turismen och förbättring av förutsättningarna för näringsutveckling. Föreningens kansli ligger i Haparanda.

Bottenviksbågen

Bothnian Arc, Bottenviksbågen, är norra Bottenvikens kustområde mellan svenska Piteå och finska Kalajoki. I regionen bor 470 000 invånare och tätorterna ligger på pendlingsavstånd från varandra. Bottenviksbågen är ett projekt för gränsöverskridande samarbete i regional utveckling. Projektmedlemmar är kommunerna Piteå, Luleå, Boden, Kalix och Haparanda i Sverige, samt i Finland regionkommunerna Kemi-Torneå, Ijo, Uleåborg, Lakeus och

Brahestad samt Ylivieska. De finska regionkommunerna består i sin tur av 35 kommuner. Dessutom har projektet med de regionala organen Länsstyrelsen i Norrbottens län från Sverige samt Norra Österbottens förbund och Lapplands förbund från Finland. Projektsamarbetet omfattar regionala planeringsfrågor, kommunikationer (inklusive expressbusslinjer), utvecklandet av ett GIS-system för båda länderna, byggandet av ett nätverk för samarbete kring forskning och utbildning mellan universiteten och högskolorna, samt utveckling av digitala och andra nätverk för regionens företag.

Kvarkenrådet

I Kvarken-regionen har *Kvarkenrådet* sedan år 1972 fungerat som ett nordiskt gränsregionalt samarbetsorgan. Kvarkenrådet bedriver projektverksamhet och arbetar för att underlätta samverkan och umgänge över Kvarken, exempelvis arbete med trafiken över Kvarken, infrastruktur, kultur, språk och intressebevakning. Samarbetets huvudmän är på den finska sidan kommuner och landskapsförbund i Österbotten och på den svenska sidan kommunförbund, länsstyrelse och landsting i Västerbotten och Örnsköldsviks kommun i Västernorrland.

B.3. Möjligen tillkommande samverkansområden

Man kan spekulera i många möjliga nya typer av verksamheter som svenska och finska kommuner skulle kunna tänkas vilja samverka kring i framtiden. Här presenteras några sådana spekulationer. Syftet härmed är att söka identifiera möjliga aspekter som kan medföra kommunalekonomiska för- eller nackdelar som komplement.

Möjligen tillkommande samverkansområden med hänsyn till framtida samhälls- och teknikutveckling.

Några exempel på lätt tänkbara kommunala verksamhetsområden som kan tillkomma under de närmsta decennierna och där kommunsamverkan över riksgränsen skulle kunna ta formen av kommunalförbund:

På det tekniska området:

- bredbandutbyggnad,
- areell energiproduktion, t.ex i form av solfångarpanel-farmer eller Salix-farmer

- kollektivtrafik,
- samordnade varutransporter, inklusive post, medicin, paket, morgontidningar,
- TETRA-nätstationer för utvecklad kommunal radiokommunikation.

På vårdområdet:

- omhändertagande av stora flyktingströmar,
- akutsjukvård (såsom jourtider) och planerad sjukvård (för att kapa köer)
- ungdomsvårdsanstalter eller fängelser
- tandvård.

Främst väntas samverkan bli bredare och djupare inom de områden som man samverkar kring för närvarande.

Möjligen tillkommande samverkansområden med hänsyn till att det är just är fråga om riksgränsöverskridande samverkan och att det just är fråga om gränsen mellan Sverige och Finland.

Det bör kunna bli fråga om tillkommande samverkan när det gäller till exempel:

- konsumentupplysning,
- språkhantering i samband med språkutbildning och översättning,
- mer internationell (det vill säga inte bara svensk-finsk) och därmed värdefull gymnasie- och KomVux-utbildning,
- mer offensiv turism-marknadsföring,
- marknadsföring av pionjärverksamheter rörande internationell samverkan inom EU
- karantänverksamhet för djur
- karantänverksamhet för människor
- forskarsamhällen

Erfarenheter från EUREGIO

På den europeiska kontinenten drivs gränsöverskridande samarbete i form av så kallade EUREGIO-områden. Erfarenheter från två sådana beskrivs här:

EUREGIO Maas-Rhein: Sydöstra Nederländerna skjuter in ett smalt landområde mellan Tyskland och Belgien. Där har man sedan

år 1976 under beteckningen EUREGIO Maas-Rhein ett av de äldsta gränsöverskridande samarbetena. I samarbetet ingår:

- från Nederländerna: Provinsen Limburg.
- från Belgien: Provinserna Limburg och Lüttich samt Deutschsprachige Gemeinschaft.
- från Tyskland: Regio Achen Ekonomisk Förening.

Sedan 1991 är samarbetet omvandlat till en stiftelse enligt Nederländsk rätt. Sedan 1995 väljs Euregiorådet indirekt av olika beslutsenheter hos medlemmarna. EUREGIO Maas-Rhein samarbetar främst inom följande områden:

- Näringslivsutveckling, Teknik, Utbildning, Kompetensutveckling, Arbetsmarknadsfrågor
- Naturvård, Miljövård och Trafik
- Hälsa, socialvård, Säkerhet
- Ungdomsfrågor, Kultur och Euregional identitet

EUREGIO Rhein-Waal: Sedan slutet av 1960-talet drivs ett omfattande samarbete över gränsen mellan Nederländerna och Tyskland i vad som kallas EUREGIO Rhein-Waal. I samarbetet ingår 51 nederländska och tyska kommuner, regionala myndigheter och instanser. Euregiorådet väljs i detta fall av medlemmarna, som har 2, 3 eller 4 ledamöter allt efter sin storlek. Totalt är Euregiorådet 120 personer. EUREGIO Rhein-Waal har 12 anställda (7 från Tyskland och 5 från Nederländerna) och omfattar följande aktiviteter:

- Stämman av medlemmarnas politik.
- Driva gränsregionens (och dess invånares) intressen gentemot nationella och europeiska myndigheter.
- Råda och stödja medborgare och företag i samband med gränsöverskridande kontakter och frågor.
- Utveckla, leda och genomföra gränsöverskridande projekt.
- Sprida information om gränsöverskridande teman.
- Driva europeiska program för gränsregionen.

B.4. Inventerad samverkan mellan svenska kommuner

Det svenska Finansdepartementet har i sin rapport Ds 2001:61 "Samverkan mellan kommuner för ökad attraktivitet, tillväxt och sund ekonomi" sammanfattat pågående samverkansprojekt mellan

kommuner. Underlag för den rapporten är Svenska Kommunförbundets och Landstingsförbundets inventering i februari 2000 "Samverkan mellan kommuner och landsting". Det totala antalet samverkansprojekt som därvid kommit med i inventeringarna är 645 stycken, varav 452 mellan enbart kommuner, 73 mellan landsting och 127 mellan kommun/er och landsting.

Samverkansintensiteten var år 2000 i genomsnitt cirka 15 samarbeten per kommun. Samverkansprojekten fördelade sig procentuellt sett enligt följande på olika samverkansområden:

Infrastruktur/kollektivtrafik	12 %
Kommunalteknik	7 %
Kultur och fritid	10 %
Miljö och hälsoskydd	8 %
Näringsliv	3 %
Samhällsplanering	2 %
Socialtjänst/Arbetsmarknad	6 %
Utbildning och gymnasieskola	5 %
Turism och PR	5 %
Övergripande	14 %
Övrigt	28 %
Summa	100 %

De geografiska nivå som samverkansprojekten omfattade var enligt följande:

Del av län	370 st
Länstäckande	126 st
Längsgränsöverskridande	95 st
Riksgränsöverskridande	54 st
Summa	645 st

De former som samverkansprojekten hade var enligt följande:

<i>Kommunalrättsliga</i> (kommunalförbund och gemensam nämnd)	69 st
<i>Privaträttsliga</i> (handelsbolag, ekonomisk förening, aktiebolag, stiftelse, ideell förening)	194 st
<i>Lösare former</i> av samarbete (avtal, projekt, nätverk)	322 st
Ej svar	60 st
Totalt	645 st

B.5. Scenarier för bildandet av kommunalförbund

Sannolikheten är hög för att det från svensk sida blir Haparanda kommun som först kommer att bilda kommunalförbund över gränsen. Övriga svenska kommuner blir sannolikt aktuella först flera år senare. I det följande presenteras några scenarier för hur tillskapandet av kommunalförbund över gränsen kan utveckla sig. Scenarierna sammanfattas i **Tablå B**. Syftet är att illustrera en tänkbar mångfald - dels för att ge ett kompletterande mer konkret underlag för analys av kommunalekonomiska för- och nackdelar och dels (som en bieffekt) för att politiska beslutsfattare ska få en ökad beredskap för de typer av frågor som kan uppstå.

På kort sikt för Haparanda med Torneå (= T & F i tablán)

Det som är mest aktuellt för Haparanda att lägga in i ett kommunalförbund med Torneå torde vara *utbildning* och projektet *På Gränsen-Rajalla*. Flera av de samverkansfrågor som nu drivs inom Provincia-Bothniensis skulle också kunna ingå i ett tidigt kommunalförbund, men det är kanske mer sannolikt att de verksamheterna tills vidare fortsätter och vidareutvecklas inom nuvarande samverkansformer. Speciellt för *Bottenvikens Reningsverk AB BRAB* och *fjärrvärme* väntas samverkan för närvarande i första hand fortsätta som hittills direkt mellan de samverkande kommunägda bolagen.

När det gäller upphandling av varor och tjänster kan det till exempel tänkas

(T) att den blir mera obligatoriskt gemensam under ett kommunalförbund när det gäller skola och På Gränsen-Rajalla,

(F) att den samtidigt fortsätter som hittills när man tycker att det är mest intressat med samverkan,

(2) och att det på sikt blir mer obligatoriskt med gemensam upphandling.

De verksamheter som utöver ovan nämnda nu bedöms i första hand kunna fortsätta att utvecklas i nuvarande samverkansformer omfattar således följande:

Kommunalteknik:

- Räddningstjänst (inklusive sam användning av skylift och utrustning för oljesanering mm)

Vård- och omsorg:

- Barnomsorg
- Färdtjänst

Kultur och fritid:

- Samutnyttjande av anläggningar inom hela fritidssektorn (simhall, inomhushallar, mm)
- Gemensam utredning om samverkan kring kultur- och museianläggningar.

Information:

- arbetsmarknadsadministration och andra arbetsmarknadsfrågor
- turismkanslier
- informationstidning till alla medborgare i Torneå och Haparanda
- informationstidning till alla kommunanställda i Torneå och Haparanda
- Eurocity Jobcentre

Planering:

- Översiktlig markanvändningsplanering: Gemensam översiktlig regional utvecklingsplan som underlag för kommunal översiktsplanering och Gemensam översiktsplan för byarna längs gränsälven
- Näringslivsutveckling

På kort sikt för Haparanda med andra finska kommuner (= t)

Haparanda har nyligen ingått ett avtal med en finsk samkommun om att få köra *avfall* till deras tipp. Haparanda vill gärna få vara med mer formellt i det kommunalförbundet.

Yrkehögskoleutbildning förekommer i ett finskt kommunalförbund, dit Haparanda sänder cirka 100 elever. Den samkommunen kallas *Kemi-Torneo Yrkehögskola Polyteknik*, men det finns fler än dessa två finska kommuner med i förbundet. Haparanda vill gärna vara med i kommunalförbundet för att även formellt kunna påverka skolans ledning. Gissningsvis borde intresset vara stort från den finska samkommunen att få in engagerade svenska synpunkter så att utbildningen kan bli ännu bättre.

På längre sikt för Haparanda med Torneå (= 2)

Det är egentligen ingen av de identifierade primärkommunala samverkansområdena som inte på sikt skulle kunna bli aktuell för Haparanda att lägga inom ramen för något kommunalförbund över riksgårnsen. Samverkan kring sjukhus torde knappast bli aktuell mellan Haparanda kommun och delar av Finland – utöver den nu befintliga samverkan mellan vårdcentralerna rörande dels sjuktransporter och dels samverkan kring röntgen och gastroskopi. Det hindrar inte att man kan tänka sig att Haparanda kan ingå i något svenskt-finskt kommunalförbund även på vårdområdet.

På längre sikt för övriga svenska kommuner med finska kommuner (= M, F & 2)

Det bedöms osannolikt att Övertorneå, Pajala och Kiruna eller andra svenska kommuner utöver Haparanda bildar kommunalförbund med finska kommuner i ett första skede. Först om och när Haparandas erfarenheter efter några år visat sig positiva så torde intresset öka. Under tiden torde de många pågående samverkansprojekten inom nuvarande verksamhetsområden ha vidareutvecklats betydligt.

Det förefaller vara en strukturell skillnad mellan Haparanda och andra svenska kommuner när det gäller språksituationen, vilket är avgörande för behovet av kommunalförbund på skolområdet. Skolbarn i Haparanda är i mycket hög grad svensk- och finskspråkiga eller tvåspråkiga. Skolbarn nära grånsen i Övertorneå, Pajala och Kiruna är mycket sällan finskspråkiga och skolbarnen på den finska sidan är ännu mera sällan svenskspråkiga. Det gör att intresset från föråldrar och lärare att ha samskolor norr om Haparanda-Torneå kommuner inte verkar finnas för närvarande.

Det som mest sannolikt ligger närmast till hand för eventuella svensk-finska kommunalförbund norr om Haparanda är *turismfrågor*.

Sannolika former för kommunalförbund

I Sverige är den helt dominerande formen för kommunalförbund att man har organiserat sig med *förbundsdirktion* och således inte *förbundsfullmäktige* plus *förbundsstyrelse*. Argument för förbundsdirktion verkar vara:

- a. mindre gränsdragningsproblem mellan förbundsfullmäktige och förbundsstyrelse, vilket medför enklare arbete,
- b. mindre insyn från allmänheten (även fast offentlighetsprincipen gäller i lika hög grad) vilket ofta medför enklare arbete,
- c. ofta möjligt med snabbare beslut än med förbundsfullmäktige,
- d. praktiskt när det inte är väldigt många medlemmar i kommunalförbundet.

Argumenten för att istället ha förbundsfullmäktige plus förbundsstyrelse verkar vara:

- e. lämpligaste formen för samarbetsuppgifter där kravet på demokrati och politiskt inflytande bedöms särskilt angeläget,
- f. framför allt när det gäller frågor som kan ha strategisk betydelse i en större region,
- g. mest praktiskt när det finns väldigt många medlemmar i kommunalförbundet.

Om det kommer att bildas svensk-finska kommunalförbund i Tornedalsregionen, så torde det vara mest sannolikt med följande former:

Exempel på tänkbara parter	Bedömd mest sannolik form för ett eventuellt framtida kommunalförbund med hänsyn till argument i listan ovan
Haparanda - Torneå	Förbundsfullmäktige + förbundsstyrelse	e
Haparanda - flera finska kommuner som Torneå nu är samkommun med (t.ex Kemi-Torneo Yrkeshögskola)	Förbundsfullmäktige + förbundsstyrelse	e+g
Övertorneå - Pello - Ylitornio	Förbundsledning	a+c+d
Pajala - Kolari - Muonio	Förbundsledning	a+c+d
Kiruna - Enontekiö	Förbundsledning	a+c+d
Alla svenska och finska kommuner som nu ingår i Tornedalsrådet	Förbundsfullmäktige + förbundsstyrelse	f+g

När det gäller ett blivande kommunalförbund mellan enbart Haparanda och Torneå så kan det likväl tänkas att man i stället väljer att inåt betona argument **a** och utåt betona argumenten **a+c+d** och därmed skapar en *förbundsledning*. Man kan ju till exempel välja att i stället utforma en starkare organiserad (och därmed kanske något dyrare) revision av kommunalförbundet för att så långt möjligt tillgodose argument **e** och samtidigt utåt söka tona ner argument **b**.

Tablå B:

Scenarier för bildande av kommunalförbund mellan svenska och finska kommuner

- F = Fortsätter sannolikt som hittills med nuvarande samverkansform under lång tid.
M = Möjligen kan det bildas kommunalförbund så småningom
t = tidiga försök att få komma med i finska kommunalförbund är mest sannolikt.
T = Tidigt försök att bilda kommunalförbund är mycket sannolikt.
2 = Rimligt sannolikt att det bildas kommunalförbund först i ett **andra skede**.

Aktuella samverkansområden	Haparanda-Torneå	Haparanda- andra finska kommuner	Andra svenska kommuner - finska kommuner
Kommunalteknik:			
- Samanvändning av utrustning (skylift mm)	F		
- Räddningstjänst	F M		M
- Avlopp	F		
- Fjärrvärme	F		
- Gemensamt avfallsupplag		t	M
Utbildning:			
- Språkskolan	T		
- Eurogymnasiet och alla andra gymnasieutbildningar			
- Fri skolgång över gränsen i grundskolan	T		F
- Yrkehögskoleutbildning		t	M
- Utbildning av 6-åringar	T		
Vård- och omsorg:			
- Barnomsorg		2	M
- Vårdcentraler (utrustning, jourtider)	F		
Kultur och fritid:			
- Samutnyttjande av fritidsanläggningar	F		
- Kulturarrangemang	F 2		M
- Museer	F 2		
Information:			
- Arbetsmarknadsadministration	T F		
- Turismkanslier & turismmarknadsföring	T F		2
- Informationstidning till alla medborgare	T F		
- Informationstidning till alla kommunanställda	T F		
- Eurocity Jobcentre	T F		
Planering:			
- Översiktlig markanvändningsplanering		2	F
- Markanvändningsplanering för <i>På Gränsen-Rajalla</i>	T		
- Näringslivsutveckling, projektet <i>Mediapolis</i>	F		
- Upphandlingar av varor och tjänster	T F 2		
Boende:			
- Kommunala fastighetsbolag		2	

Bilaga C: Detaljerad identifiering av kommunalekonomiska för- och nackdelar

Innehållsförteckning

C.1. Kortsiktiga eller statiska effekter	63
C.1.1. För- och nackdelar beträffande investeringar	64
C.1.2. För- och nackdelar beträffande bruttodriftkostnader	66
Tablå C1: Juridiska problem	67
Tablå C2: Administrativa kostnader	71
C.1.3. För- och nackdelar beträffande årliga kapitalkostnader	72
C.1.4. För- och nackdelar beträffande driftintäkter	73
C.1.5. För- och nackdelar beträffande kommunala statskatteutgifter	74
C.1.6. För- och nackdelar beträffande skatteinkomster och kostnadsutjämnings effekter	75
Tablå C3: Faktorer i den svenska modellen för kostnadsutjämnning	77
Tablå C4: Dynamiska utjämningsystem	78
C.2. För- och nackdelar som följd av mer långsiktiga eller dynamiska effekter	79
C.2.1. Beskrivning av den dynamiska modellen	79
C.2.2. Effekter av ökad skattekraft	79
C.2.3. Effekter av ändrad befolkningssammansättning	80
C.2.4. Effekter av ökad befolkning	80
C.2.5. Effekter av ändrad tätortsstruktur	80
C.2.6. Effekter av förändringstakten	81
C3. Samverkansfrågor som sannolikt inte har med problemet att göra	81

C.1. Kortsiktiga eller statiska effekter

Den följande genomgången identifierar flera sannolika kommunalekonomiska nackdelar och några få möjliga kommunalekonomiska fördelar. Genomgången är strukturerad enligt följande:

För och nackdelar när det gäller investeringar:

- **Bruttoinvesteringar**
- **Investeringsbidrag**
- **Nettoinvesteringar**

För och nackdelar när det gäller driftbudgeteffekter:

- **Bruttodriftkostnader** - avseende dels faktisk resursåtgång och dels de redovisningstekniska regler som kan bli olika.
- **Årliga kapitalkostnader**
- **Driftintäkter** genom kommunernas och kommunalförbundets avgifter.

För och nackdelar när det gäller skatte- och utjämnings-effekter:

- **Skatteintäkter** och det mellankommunala kostnads- och intäktsutjämningsystemet.
- Effekter på den **statsskatt** (inklusive momsavräkning) som kommunerna betalar i de gamla (det vill säga nuvarande) samverkansformerna och i de nya kommunalförbunden.

En sammanfattning av de viktigaste problemen, som medför kommunalekonomiska nackdelar på kort sikt ges i Tablå 6A i huvudtexten. Några kommunalekonomiska fördelar på kort sikt är det däremot enligt följande genomgång svårt att finna, huvudsakligen eftersom stordriftfördelar kan nås ungefär lika bra genom samverkan i andra former än kommunalförbund.

De mest intressanta nackdelarna torde kunna bli ökade personalkostnader (i den mån det blir kommunalförbundet som har anställda i stället för de deltagande kommunerna) och ökade juridiska problem med kommunala taxor.

C.1.1. För- och nackdelar beträffande investeringar

Bruttoinvesteringar minus investeringsbidrag kallas här för nettoinvesteringar.

För- och nackdelar beträffande bruttoinvesteringar: Mycket kommunal samverkan med andra kommuner sker för att nå skalfördelar och ofta är det just investeringarna som blir mindre genom mer storskaliga lösningar. Det är dock inte lätt att se att samverkansformen kommunalförbund skulle ge lägre bruttoinvesteringar än andra samverkansformer, så länge samverkan tillkommer i annan form än kommunalförbund. En fördel skulle vara om upphandlingen i en större formell organisation oftare kan medföra större upphandlingsvolym och fler anbud.

Indirekta fördelar möjliga: Om däremot tillkomsten av möjlighet att bilda gränsöverskridande kommunalförbund medför att samverkan tillkommer – och att den annars inte hade tillkommit, så kan storskaliga investeringar tänkas medföra kommunalekonomiska fördelar.

Inga nackdelar har identifierats när det gäller bruttoinvesteringar.

För- och nackdelar beträffande investeringsbidrag: Det är mycket osäkert om kommunerna få mer eller mindre investeringsbidrag från staten, från EU eller från andra källor, om samverkan sker i kommunalförbund jämfört med annan form. Mest sannolikt är att det normalt sett inte gör någon skillnad.

Möjligen en nackdel: Det kan bli komplicerande effekter av att en stat har möjlighet att ge bidrag, medan den andra staten inte har det vid den tid när investeringen är aktuell. Den deltagande kommun som då ligger i rätt rike, kan då möjligen få investeringsbidrag som kommun, men det kan tänkas bli mer komplicerat för den staten att ge investeringsbidrag till ett internationellt kommunalförbund. Det är således möjligt att till exempel investeringsbidrag på grund av arbetsmarknadsskäl kan minska eller utebli helt, om projektet delvis ligger i fel land. Det är i så fall en kommunalekonomisk nackdel.

Möjligen en fördel: Det kan tänkas finnas eller uppstå EU-medel som är lättare att få om man är ett internationellt kommunalförbund, än om man har en annan samverkansform. Ett sådant exempel är erfarenheterna från Provincia-Bothniensis, som inte kunnat ansöka om medel till EU-projekt, utan i stället har antingen Haparanda eller Torneå kommuner måst anges som sökande.

För- och nackdelar beträffande nettoinvesteringar: Nettoinvesteringen är här lika med bruttoinvesteringen minus investeringsbidrag. Det är nettoinvesteringens storlek som normalt är av kommunalekonomiskt större intresse än dess två komponenter. Det är härvid en fördel om nettoinvesteringen skulle kunna bli mindre genom kommunalförbund jämfört med annan samverkansform.

Sannolikt inga nackdelar: Mest sannolikt är att det inte föreligger några kommunalekonomiska nackdelar beträffande nettoinvesteringar som följd av riksgränsöverskridande kommunalförbund.

Tveksamt om det finns några fördelar: Med hänsyn till eventuellt ökade möjligheter till investeringsbidrag skulle man

kunna tänka sig att nettoinvesteringarna skulle kunna bli lägre i vissa fall. Men detta är mycket tveksamt som ett generellt påstående.

C.1.2. För- och nackdelar beträffande bruttodriftkostnader

För många samverkansområden är personalkostnaden den tyngsta driftkostnaden. Personalkostnader kan ändras till följd av dels ändrade behov av personalinsatser som följd av samverkansformen och dels ändrade kostnader för personalen, även om personalinsatsen inte ändras. (Var god observera, att stordriftfördelar som följd av en eventuellt ökad samverkan inte behandlas här, utan i avsnitt C.2 nedan!)

Kostnad för jurister en nackdel: Det är endast i ett avseende som det gått att identifiera att kommunalförbund skulle kunna ge högre personalinsatser än de hittillsvarande samverkansformerna över riksgränsen. Det gäller medlemskommunernas behov av juridisk expertis. Det är sannolikt att det under de första sju åren kan bli juridiskt "strul" och flera juridiska processer, där kommunalförbundets beslut överklagas och juridiska utredningar måste göras. Det kan medföra såväl fler jurist-timmar som dyrare juristtimmar⁶. Några enkla exempel på juridiska problem som kan uppstå efter många år, och som då kan orsaka kommunerna betydande juristkostnader, visas i **Tablå C1**.

⁶ Samtidigt är det mycket tänkbart att de gränskommuner som får dessa ökade juristkostnader kan få viss glädje av dem på längre sikt. Man kan nämligen se dessa kostnader som en investering, som skulle kunna ge avkastning längre fram i tiden, om kommunens jurister då kan sälja sina erfarenheter och sitt kunnande till andra gränskommuner i Norden eller i övriga Europa. Det är dock tveksamt om kommunerna då förmår att ta så mycket betalt för sådana tjänster, att det ska ses som en kommunalekonomisk **fördel** totalt sett. Det kan dock vara en **fördel** om det medför ökade möjligheter att rekrytera mer kvalificerade jurister till regionen, som på andra sätt hjälper kommunerna där till låga kostnader inom andra verksamhetsområden. Mest sannolikt är dock de flesta kommuner längs svensk-finska gränsen så små att det inte är aktuellt med egna kommunjurister, utan man nyttjar till exempel Svenska Kommunförbundets jurister. Men även där bör det vara en kommunalekonomisk **fördel** med en allt mer uppbyggd juridisk kompetens i internationella samverkansfrågor.

Tablå C1:

Exempel på juridiska problem som kan uppstå även efter många år**Arkiveringfrågor:**

I den mån det från början inte blir klarlagt hur arkivering ska ske, kan om några år fråga uppstå hur kommunalförbundet ska tillämpa den svenska arkivlagen (SFS 1990:782) och den finska motsvarigheten. Vilka handlingar ska gallras, vilka ska till svenska landsarkiv och riksarkiv och vilka ska till finska motsvarigheter? Ska den svenska kommunallagens krav (i §28 av kapitel 3) på en namngiven ort där kommunalförbundet skall ha sitt säte tolkas så att om sätet är i en finsk kommun, så skall alla arkivhandlingar gå till finska arkivmyndigheter eller kan man till exempel tolka det så att svenskspråkiga akter kan lämnas till svenska arkiv?

Revisionsfrågor:

I den mån det inte från början är helt klarlagt vilka rättigheter och friheter kommunalförbundets olika revisorer har, speciellt när oegentligheter misstänks eller kan befaras, så uppstår frågan hur den svenska kommunallagens kapitel 9 ska tillämpas, liksom den finska motsvarigheten till revision. Speciellt om en vald revisor inte kan det språk som tillämpas.

Ansvarsfrågor:

Vilket lands domstol ska hantera frågor om juridiskt ansvar hos svensk-finska politiker som tillsammans har beslutat och handlagt ärenden på ett olagligt sätt enligt det ena eller enligt bägge ländernas lagar? I den mån det inte är klarlagt från början så kan man fråga sig hur till exempel politikerna i Enköpings miljönämnd⁷ skulle ha behandlats av tingsrätten i februari 2002, om de hade varit delvis finska politiker med gemensamt ansvar i ett svensk-finskt kommunalförbund? Nya möjliga ansvarsfrågor enligt nya speciallagar tillkommer ju hela tiden i bägge länderna!

Överklagandefrågor:

Många kommunala myndighetsbeslut kan överklagas av de beröra invånarna. Det kan bland annat gälla *utbildningsfrågor* (till *allmän förvaltningsdomstol* enligt 2:12 & 3:14 i Skollagen SFS 1981:1100, och till *Skolväsendets överklagandenämnd* enligt 3:10, 4:11, 5:11, 5:13, 7:8, 8:6, 11:15, 11:23, 12:14 & 13:13 i Skollagen SFS 1985:1100) och *socialtjänstfrågor* (till *allmän förvaltningsdomstol* enligt Socialtjänstlagen 15:3 och 15:4 i SFS 2001:453). Hur ska överklagandeärendena hanteras i olika juridiska instanser när förutsättningarna är komplicerade med svensk-finsk blandning inom såväl den beslutande myndigheten, inom den kommunala verksamheten, som inom den berörda familjen?

⁷Hela miljönämnden åtalades för att i femton fall under 1999-2000 avstått från att åtalsanmäla misstänkta miljöbrott samt för att i åtta fall avstått från att kräva miljöstraffavgift.

Nackdel med risk för personalkostnadsökning: När en internationell organisation ska anställa personal som kommer från olika länder, så är risken uppenbar att de har haft olika löneavtal beträffande regler för semester och annan ledighet, sjukförmåner, pensioner, med mera. Resultatet blir ofta att den internationellt anställda personalen får de dyraste lösningarna på alla eller många sådana delpunkter. För att få till stånd avtal med personalen blir det därigenom sannolikt dyrare för den internationelle arbetsgivaren, än om personalen hade varit anställd av nationella arbetsgivare på vardera sidan gränsen. (Även för den internationellt anställda personalen kan det bli många problem med hur de beskattas av sina nationella skattemyndigheter.)

Kostnad för politik och revision sannolikt en nackdel: Ett syfte med kommunalförbund i stället för nuvarande samverkansformer torde i flera fall bli att få ett tydligare politiskt ansvar för verksamheten och en bredare demokratisk förankring bland valda förtroendepersoner. Demokrati kostar och det torde således ofta bli fråga om ökade kostnader för politik (sammanträdesarvoden, tolkar och översättningar, resor, traktamenten, med mera). Kostnaderna⁸ för revision beror på hur kommunerna väljer att konstituera kommunalförbundet enligt avsnitt 5.1.1. Det är sannolikt också oklart vilket lands domstol som ska hantera utkrävande av ansvar av de förtroendevalda. Ansvar kan ju i nationella kommuner krävas dels i demokratiska val och dels (för många typer av frågor) i domstol, varvid det ofta är kollektivet av politiker som ställs inför rätta. Kommunalförbundets kostnader för politik kan också öka till följd av de olika traditionerna i Sverige och Finland: I Finland finns knappast kommunala heltidspolitiker och alla kommunalpolitiska sammanträden sker normalt på kvällstid. Ersättningsprinciperna kan också skilja mellan länderna. Sannolikt kommer en gemensam ersättningsprincip att ligga högre än det nuvarande genomsnittet. Sammantaget innebär detta sannolikt en kommunalekonomisk **nackdel**.

Nackdel med ökade krav på tvåspråkighet: När samverkan drivs i form av kommunalförbund blir det sannolikt ökade formella krav på tvåspråkighet, dels under politiska sammanträden och dels för dokumentationen. Om inte alla ledamöter och suppleanter i kommunalförbundets politiska styrelse är tvåspråkiga, så torde de

⁸ Kortsiktigt billiga lösningar för revision kan därvid på sikt bli dyrare, i den mån revisionen inte blir tillräckligt stark för att motverka eventuellt ökade risker (enligt många erfarenheter från internationellt samarbete) för finansiella oegentligheter i samband med gränsöverskridande verksamhet där aktörer kan tro att kontroller blir svårare att genomföra.

bli krav på simultantolkningar (vilket oftast är dyrt). I de nuvarande samverkansformerna kan man tänkas i högre grad formera arbetsgrupper som har erforderliga språkkunskaper för att det oftast skall fungera praktiskt utan tvåspråkiga sammanträden. Även när det gäller protokoll och annan dokumentation kan kraven på goda översättningar (det vill säga översättningar som blir dyrare än nu) öka som följd av att man bildar kommunalförbund.

Indirekta fördelar: Beträffande verksamhetens *övriga driftkostnader* (såsom hyror, IT, råvaror, köpta konsulttjänster) torde det vara svårt att finna att kommunalförbundet ger kommunalekonomiska fördelar jämfört med annan samverkansform. Däremot kan det blir betydande stordrift**fördelar** om samverkan tillkommer av politiska skäl som följd av att kommunalförbund blir möjligt, och denna samverkan eljest inte hade tillkommit i annan form. En förutsättning för att de i sådana fall skall bli en kommunalekonomisk **fördel** är att den förutsatta stordriftens fördelar är större än stordriftsnackdelarna. Exempel på sådana fördelar skulle kunna vara inbesparing av en skolrektor med tillhörande administration och lokaler. Eller: inbesparing av speciallokaler för dyra gymnasielinjer om samnyttjande sker som följd av kommunalförbund, men inte sker annars.

Redovisningsteknisk nackdel: Ovan har med driftkostnader avsetts faktisk resursåtgång. Driftkostnaderna för denna kan redovisas på olika sätt. Skillnaderna är troligtvis mycket små mellan svenska och finska krav på god redovisningssed och de redovisningstekniska regler som kan gälla. Men även små skillnader kan medföra betydande nackdelar. Det torde dröja flera år innan man finner en hållbar form för god redovisning. Det bör ses som en kommunalekonomisk nackdel, som inte kan kvantifieras, men som medför sämre beslutsunderlag till ansvariga politiker och därför risker för sämre beslut. Det innebär i princip en effektivitetsminskning, vilket är en kommunalekonomisk **nackdel**. Exempel på sådana tänkbara problemområden är:

- Redovisning av pensionsskuld
- Klassificering av finansiella tillgångar
- Redovisning av ansvarsförbindelser
- Avskrivningstider för anläggningstillgångar

Den sista punkten kan lätt medföra problem vid värdering av befintliga kommunala tillgångar i samband med att kommunalförbund ska bildas eller av kommunalförbundets tillgångar om kommunalförbundet skall upphöra och tillgångarna fördelas på de ingående kommunerna.

Administrativa nackdelar: Den samverkan som sker kan delas in i dels operativa verksamheter och dels administrativa verksamheter. Den operativa verksamheten är huvudsyftet (och inkluderar demokratiprocessen). Den administrativa verksamheten är nödvändig som komplement för att den operativa ska fungera korrekt och effektivt. Den operativa verksamheten kan enligt ovan möjligen få något dyrare personalkostnader, om kommunalförbundet har anställd personal för att sköta den. Kommunalförbundets administrativa verksamhet kan delas in i till exempel de delposter som framgår av **Tablå C2** och bedöms kunna ge de där förtecknade kommunalekonomiska **nackdelarna**.

Administrativa fördelar: Det kan tänkas att samverkansformen kommunalförbund ger en större stadga och långsiktighet åt samverkan och att det kan stimulera till en mer effektiv metodutveckling beträffande administrationen av de gemensamt nyttjade resurserna. Det är i så fall en kommunalekonomisk **fördel**. En annan **fördel** är att det tydligare politiska ansvaret (enligt ovan) i den politiska ledningen kan medföra administrativa fördelar. Till skillnad från vissa myndighetsutövande tjänstemän, så behöver administrativa funktionärer inte vara anställda av kommunalförbundet. Administration kan således upphandlas där det är mest praktiskt.

Försäkringspremier oklara: Till följd av ökade skador har kommunförsäkringar blivit dyrare i såväl Sverige, som Finland och många andra länder under de senaste åren. Efter den 11 september 2001 har många försäkringsbolag slutat med att ge nya kommunförsäkringar och premienivåerna väntas under lång tid framöver förbli mycket höga. Det är för närvarande omöjligt att överblicka hur kostnadsbilden blir för kommunförsäkringar när det gäller tillgångar eller verksamhet som ett svensk-finskt kommunalförbund har jämfört med att äga tillgångar och driva verksamheten som nu. En övergång till kommunalförbund kan således på denna punkt visa sig medföra såväl kommunalekonomiska **fördelar** som **nackdelar**. Delvis kan det komma att bli beroende på om ett kommunalförbund väljer att förlägga sitt säte i Sverige eller i Finland, eftersom det finns skillnader i regelverken för skadeståndsrätten mellan dessa länder. (Hur dessa skillnader kan slå kommunalekonomiskt får utredas i samband med beslut om val av säte för kommunalförbundet.) Sannolikt är de flesta försäkringsbolag så ovana vid de gränsöverskridande frågorna, att premierna kan bli något dyrare. Det är i så fall en kommunalekonomisk **nackdel**.

Tablå C2:

Administrativa kostnader för ett svensk-finskt kommunalförbund jämfört med alternativa samverkansformer

Administrativa delposter	Kommunal-ekonomiska fördelar	Ökade personal-kostnader för anställda	Andra kommunal-ekonomiska nackdelar
Resursförvaltning:			
Personaladministration		Ja*	Fler oklara avtalsproblem
Ekonomiadministration		Ja*	Fler oklara redovisningsproblem
Internutbildning		Ja*	
Lokaler (inkl uppvärmning, städning) eller Fastighetsförvaltning		Ja*	
Metodutveckling	Stordrift	Ja*	
Facklig verksamhet		Ja*	Fler eller mindre tydliga fack
Styrning och kontroll (samordning):			
Politisk ledning	Tydligare ansvar	Ja*	Demokratin kostar mer
Tjänstemannamässig arbetsledning		Ja*	
Intern information		Ja*	
Stödfunktioner (informationshantering):			
IT		Ja*	
Telefon		Ja*	
Registratur, Diarium		Ja*	
Arkiv		Ja*	
Bibliotek		Ja*	
Extern information		Ja*	
Tryckeri, kopiering		Ja*	
Stödfunktioner (logistik):			
Resor		Ja*	
Reseadministration		Ja*	
Intern & extern post, bud & transporter		Ja*	
Förrädsverksamhet		Ja*	
Stödfunktioner i övrigt:			
Övrigt vaktmästeri		Ja*	
Bevakning		Ja*	
Inköp		Ja*	
Övrig icke operativ verksamhet:			
Allmänna åligganden		Ja*	Fler oklara sådana åligganden
Tillfälliga icke operativa uppdrag		Ja*	
Extraordinära administrativa kostnader		Ja*	

* Personalkostnaderna ökar enligt resonemanget i avsnitt C.1.2 under förutsättning att kommunalförbundet anställer personal för denna administrativa funktion, eftersom internationellt anställd personal förväntas kosta mer än nationellt anställd.

Oklara allmänna åligganden en nackdel: Arbetsgivare har olika allmänna åligganden som bör eller måste uppfyllas. Exempel på sådana åligganden kan vara upprättande av jämställdhetsplan, upprättande av energisparplan eller arbetsmiljöhantering. Flera sådana åligganden kan skilja sig åt mellan finska och svenska arbetsgivare. Det innebär att ett internationellt kommunalförbund kan få ökade svårigheter att uppfylla bägge regeringarnas krav. Detta kan medföra en kommunalekonomisk **nackdel**.

Administrationen av och kring facklig verksamhet en nackdel: Ovan har nämnts att personalkostnaderna kan bli större till följd av dyrare och mer invecklade avtal med personal från olika länder. Det medför också att det fackliga arbetet kan bli mer krävande för att klara ut vilka tolkningar av olika avtal som ska gälla. Det är därvid dock inte bara de fackliga organens kostnader som ökar utan inte minst arbetsgivarens administrativa kostnader som väntas bli en kommunalekonomisk **nackdel**, om kommunalförbundet anställer personal.

C.1.3. För- och nackdelar beträffande årliga kapitalkostnader

Även om det inte skulle vara några skillnader beträffande investeringarnas storlek (brutto eller netto) så kan det mycket väl bli det när investeringarna redovisningstekniskt omvandlas till årliga kapitalkostnader (eller kapitaltjänstkostnader). Dessa består av ränta och avskrivning. Det finns många oklarheter beträffande hur dessa två poster ska beräknas. Beträffande ränta så gäller det räntesatsens storlek (bland annat med hänsyn till penningvärdeförändringar) och vilket belopp som denna räntesats skall räknas på (bland annat med hänsyn till penningvärdeförändringar). Beträffande avskrivning gäller det avskrivningstidens längd, de årliga avskrivningarnas eventuella förändring över tiden, hur penningvärdeförändringar eventuellt ska hanteras.

Ingen fördel: Det synes inte föreligga någon kommunalekonomisk fördel med kommunalförbund jämfört med andra samverkansformer, när det gäller de årliga kapitalkostnadernas storlek.

Nackdel: Tvärtom är det sannolikt en nackdel, om praxis är olika i Sverige och Finland och kommunalförbundet tvingas till komplicerade konstruktioner för att kringgå problem eller till att redovisa kapitalkostnader som upplevs som olämpliga för att korrekt redovisa de totala kostnaderna för verksamheten. (Ovan under C.1.2 har nämnts hur avskrivningstiderna kan skilja mellan Sverige och Finland, vilket påverkar de årliga kapitalkostnaderna

och det redovisade värdet av tillgångarna.) Observera att nackdelen är relevant även om kommunalförbundet inte har egna tillgångar. Om man väljer att köpa tjänster från medlemskommunerna så uppstår lätt problem med hur man ska värdera tillgångarna för att få rättvisa priser. Därvid blir frågorna kring kapitalkostnaderna centrala i diskussionen.

Långsiktig fördel tänkbar: Den språkförbistring som finns inom Sverige (och sannolikt på motsvarande sätt inom Finland) mellan ekonomer inom skilda fackområden är besvärande när det gäller hantering av begrepp och metoder beträffande årliga kapitalkostnader. Det skulle vara en intressant **fördel**, om en med tiden ökad klarhet i de nationellt använda begreppen framtvingas som följd av samverkan i riksgränsöverskridande kommunalförbund.

C.1.4. För- och nackdelar beträffande driftintäkter

Verksamheten kan få intäkter genom dels *avgifter* (det vill säga i praktiken ofta hyror och kommunala taxor för tillhandahållna tjänster) och dels *statsbidrag*. (Intäkter i form av skatt och skatteutjämning behandlas nedan i C.1.6.)

Kapitalkostnadsdelen av gemensamma taxor ger nackdel: Många kommunala avgifter, speciellt kommunaltekniska taxor, måste följa likställighetsprincipen och självkostnadsprincipen. I praktiken ställer dessa principer inte sällan till tolkningsproblem. Dessa problem har oftast att göra med hur kapitalkostnader skall beräknas. Även om Sverige och Finland idag skulle ha haft identiskt lydande lagar när det gäller hur avgifter får beräknas, så måste med nödvändighet praxis skilja sig åt mellan länderna. Det är så många komplicerade begrepps- och redovisningstekniska aspekter som berörs, att det lätt torde kunna bli en kommunalekonomisk **nackdel** med gemensamma taxor inom ett kommunalförbund.

Ingen fördel med statsbidrag: I Sverige (liksom i Finland) har under lång tid funnits många olika specialdestinerade statliga driftbidrag för att stimulera olika kommunala verksamheter. Under senare år har sådana driftbidrag visserligen minskat till lägre nivåer i bägge länderna. Men tid efter annan uppstår dock (i vart fall i Sverige) politiska behov från statens sida att införa särskilda driftbidrag till kommunerna. Det behöver inte vara någon nackdel för en kommun om verksamheten drivs av ett kommunalförbund istället för av kommunen. Sannolikheten är nämligen stor för att staten kommer att uppmärksamma eventuella sådana problem med driftbidragen och försöka anpassa fördelningssystemet. Men det

kan vara en nackdel om de två staterna inte har liknande driftbidrag: Om bidrag fördelas per patient, per elev, per invånare, eller dylikt, så kan man lätt definiera dessa mått genom folkbokföringen. Men om det svenska statsbidraget till exempel är per speciallärare, per klassrum eller per vårdlag, så kan det bli svårare att definiera vad som ska räknas som "svenska" lärare, "svenska" klassrum eller "svenska" vårdlag, om det är ett svensk-finskt kommunalförbund som driver verksamheten.

C.1.5. För- och nackdelar beträffande kommunala statsskatteutgifter

Bildande av ett kommunalförbund kan få effekter på den statsskatt (inklusive momsavräkning) som kommunerna (inklusive deras koncernföretag) betalar jämfört med de nuvarande samverkansformerna.

Ingen nackdel för företagens statsskatt: Det behöver inte bli någon skatteskillnad om ett företag ägs av några kommuner eller av ett kommunalförbund. Det kan dock möjligen erbjudas ändrade möjligheter till skatteplanering genom att kommunalförbundet väljer att driva viss verksamhet i bolagsform, där olika bolag kan vara registrerade i ena eller andra landet. Sådana möjligheter kan ses som en kommunalekonomisk **fördel** – även om det kan vara en politisk nackdel.

Sannolikt ingen effekt för momsavräkningen. Kommunernas hantering av momsfrågor kan anses som mycket invecklad och detaljreglerad idag. Kommunerna köper mycket varor och tjänster från andra sidan gränsen. Momssatserna skiljer sig åt mellan Finland och Sverige. Momsreglerna är däremot snarlika. Om köparen är ett kommunalförbund istället för en kommun så bör det inte bli några kommunalekonomiska skillnader. Om köparen är ett kommunalförbund istället för ett gemensamt bolag så kan det bli skillnader, men det är inte självklart om dessa i så fall medför kommunalekonomiska för- eller nackdelar. (Ett speciellt problem kan uppträda vid bildande av ett kommunalförbund om en svensk kommun till kommunalförbundet ska överlåta inventarier anskaffade åren 1991-1994. För de åren hade svenska kommuner avdragsrätt för ingående moms. Moms-skatteplikt vid överlåtelsen uppträder därför – liksom för annan lös egendom än inventarier. Det bör ses som en kommunalekonomisk **nackdel**.)

Sannolikt ingen skillnad för specialskatter: Energiskatt betalas till det land där man köper energin och påverkas således inte av samverkansformen. Till vilket land betalas arbetsgivaravgifter för

den personal som kommunalförbundet har anställd? Detta är sannolikt en av många praktiska frågor, som de svenska och finska regeringarna måste finna lösningar på innan ett första svensk-finskt kommunalförbund kan bildas. Det förutsätts här att det inte kommer bli några praktiska skillnader i arbetsgivaravgifter som följd av att arbetsgivaren är internationell. Men det kan bli det i samma mån som till exempel pensionssystemet bli olika för personal som anställs av ett internationellt kommunalförbund istället för av en nationell arbetsgivare. Andra specialskatter, som inte väntas medföra några kommunalekonomiska för- eller nackdelar är: Fastighetsskatt, Stämpelskatt, Särskild löneskatt på pensionskostnader

C.1.6. För- och nackdelar beträffande skatteinkomster och kostnadsutjämnings effekter

En svensk kommuns skatteinkomster beror till mycket liten del av det egna skatteunderlaget och till största delen av medelskattkraften i landet och antalet invånare i kommunen.

Effekter för kommunens skatteintäkter. Ökade personalkostnader enligt avsnitt C.1.2 ovan medför ökade kommunalskatteintäkter. Detta kan teoretiskt ses som en kommunalekonomisk fördel. Dessa intäkter går dock i första hand till alla andra kommuner. För exemplet Haparanda kommun skulle skatteintäkterna av en personalkostnadsökning för boende i kommunen bara till 1 promille tillfalla Haparanda och till 99,9 procent tillfalla övriga svenska kommuner. (Haparandas 10 000 invånare är ju cirka en promille av Sveriges invånartal. Personalkostnadsökningen medför ju en liten ökning av medelskattkraften i landet. Det är den som – med nuvarande system för inkomstutjämning - har betydelse för Haparandas skatteintäkter, vid sidan av det egna befolkningsunderlaget.)

Effekter av kostnadsutjämning: Flera av de många kostnadsutjämnande faktorerna i det mycket invecklade svenska utjämningsystemet innehåller faktorer som kan påverkas av den ökade samverkan, se **Tablå C3**. Däremot torde de knappast för närvarande påverkas av att verksamheten drivs i form av kommunalförbund. Den enda kortsiktiga möjligheten till sådan påverkan skulle vara nya definitioner som följd av att svensk-finska kommunalförbund bildas. Statistiska Centralbyrån skulle kunna tänkas omdefiniera tätortsbegreppen och i tätorters omland ta in även bebyggelse i Finland, som följd av att kommunalförbund över

gränsen bildas. (I Sverige torde det endast vara den svensk-finska gränsen som erbjuder definitionsproblem med bebyggelse nära gränsens bägge sidor.) Det skulle i så fall kunna påverka flera kostnadsutjämningsposter enligt vad som framgår av **Tablå C3**. I den mån detta blir en kommunalekonomisk **fördel** för de svenska kommuner som ingår i kommunalförbundet, så blir det samtidigt en lika stor kommunalekonomisk **nackdel** för alla andra svenska kommuner som följd av utjämnningssystemet.

Nackdel för utjämnningssystemet: Det svenska utjämnningssystemet är städse utsatt för kraftig kritik och ändras ju ofta och det kan ge flera komplikationer som kan vara knepiga att nu identifiera. Även utjämnningssystemet på den finska sidan är komplicerat och kritiserat. Det innebär att bägge utjämnningssystemen väntas ändras ofta även i framtiden. **Tablå C4** illustrerar förändringstakten. Tillkomsten av internationella kommunalförbund kan öka komplexiteten i intäkts- och kostnadsutjämnningssystemet. En sådan ökning är en kommunalekonomisk **nackdel**. Nackdelen är därvid inte att transaktionernas volymer ändras, utan att det blir mer politisk och administrativ kraft som i många kommuner ödslas på utredningar och argumentation kring utjämnningssystemets konstruktion och tillämpning.

Tablå C3:

Faktorer i den svenska modellen för kommunal kostnadsutjämning

Kommunala kostnadsområden	Omfördelat belopp i miljarder kr år 2000	Använda indikatorer, som kan påverkas av fysisk struktur i kommunalförbundet	Använda indikatorer, som inte väntas påverkas av fysisk ort-struktur
Grundskola	2,6	Skolstorlek. Resväg. Glesbebyggelse	Andel 7-15 år. Andel med främmande modersmål.
Gymnasieskola	1,2	Avstånd	Andel 16-18 år. Linjeval. Folktäthet.
Kollektivtrafik	0,6	Personavstånd från kommuncentrum. Tätortsandel	Andel utpendlare
Gator och vägar	0,4	Ortstorlek	Grad av vinterklimat. Länsgradering. Extra i Åsele och Härjedalen.
Vatten och avlopp	0,3	Andel i glesbygd	Markförhållanden
Äldreomsorg	4,8	Glesbebyggelse. Avstånd	Andel äldre per kön. Civilstånd. Yrkesbakgrund. Utländsk bakgrund
Svagt befolkningsunderlag	0,5	Antal nära kommuncentrum. Antal i stor omkrets från centrum.	Antal invånare.
Administration mm på grund av gles bebyggelse	0,2	Andel tätorter	Folktäthet. Antal invånare
Barnomsorg	2,4		Andel 1-9 år. Yrkesverksamma föräldrar. Beskattningsbar inkomst. Befolkningstäthet.
Närings- och sysselsättningsåtgärder	0,5		Andel arbetslösa + arbetsmarknadsåtgärder.
Befolkningsminskning	0,4		Minskning invånare. Minskning antal 7-15 år.
Barn/ungdom med utländsk bakgrund	0,4		Andel 1-2:a invandrageneration 0-19 år
Byggnadskostnader	0,4		Storstad. Länsgradering inklusive inland/kust i norr
Kallortstillägg	0,3		Enligt tidigare lönetariff. Utfall övrig kostnadsfördelning
Uppvärmningskostnader	0,1		Historiskt index för uppvärmningskostn/kvm kommunal byggnadsarea
Individ- och familjeomsorg	4,0		Andel invandrare/flyktingar. Arbetslösa utan ers. Ensamst mödrar. Låginkomsttagare. Befolkningstäthet.

Tablå C4:

Dynamiska utjämningsystem

Det svenska utjämningsystemets historik:

- **Före 1966** (och i hög grad fram till 1993) präglades det kommunala utjämningsystemet av öronmärkta bidrag med utgångspunkt i kommunernas verksamhet inom de bidragsberättigade sektorerna.
 - **1966** infördes ett utjämningsystem, där staten gav bidrag som tillförsäkrade alla kommuner och landsting en minimiinkomst per invånare.
 - **1974** infördes ett bidrag för kommuner med befolkningsminskning samt ett bidrag som tilldelades efter särskild utvärdering.
 - **1980** utvidgades bidragssystemet med faktorer som tog hänsyn till åldersstrukturens inverkan på kostnaderna.
 - **1986** infördes en avgift från kommunerna till staten som bestod dels av en generell del och dels av en extraavgift för kommuner med högst skatteunderlag per invånare, den så kallade Robin Hood-avgiften.
 - **1993** infördes en genomgripande reform av kommunernas bidragssystem. De flesta öronmärkta bidrag togs bort och ersattes med ett utjämningsbidrag. Systemet bestod nu av tre delar: inkomstfördelningsbidrag, kostnadsutjämning mellan kommuner och ett bidrag för kommuner med befolkningsminskning.
 - **1996** genomfördes en ny reform som omfattade både kommuner och landsting. Utjämningsbidraget som formellt sker via statsbudgeten, görs oberoende av statsbidragsnivån. Vid sidan av inkomst- och kostnadsutjämning som omfattar alla kommuner infördes ett generellt statligt bidrag.
 - **1997** infördes ett temporärt bidrag till kommunerna med demografiska kriterier som en del av det generella bidraget.
 - **2000** genomförs vissa modifieringar. En förändring som minskar de negativa incitamenten i inkomstutjämningsbidraget beslutades av Riksdagen och gäller från **2001**.
 - **2001** påbörjades en ny utredning som skall vara klar år **2003**.
- Hela tiden förekommer fleråriga övergångsregler mellan de olika systemen.

Det finska utjämningsystemets historik:

- **Före 1993** bestod statens bidrag av öronmärkta bidrag baserade på kommunernas verksamhetsnivå inom olika sektorer.
- **1993** infördes det nuvarande utjämningsystemet (Statsandelssystemet). De flesta tidigare öronmärkta bidragen avvecklades och de nya bidragen fördelades bland annat efter kommunernas ekonomiska bärkraft. Nya generella bidrag infördes vilket skapade en del problem för samkommuner. Bidragen är både kostnads- och inkomstfördelning.
- **1996** ändrades systemet med bärkraftbaserade bidrag till förmån för ett särskilt inkomstutjämnande system som skildes från de kostnadsfördelning bidragen. Man har fortfarande en kommunal egenandel, men dessa beräknas nu med ett fast belopp per invånare.
- **1997** reviderades systemet och de problem som skapades 1993 för samkommuner löstes delvis genom att utbildningsbidragen nu gavs direkt till tjänstproducenten (kommunen, samkommunen eller annan) medan kommunerna svarar för egenandelen. Detta system används fortfarande.
- **1999** togs bidragen för samisk utbildning bort från systemet och är nu ett öronmärkt bidrag. I december 1999 inleddes en ny utredning om hela systemet som inte antogs. Därefter har Finansministeriet arbetat vidare med några förslag till åtgärder med syfte att balansera kommunernas ekonomi **2002** som antogs våren 2001.

C.2. För- och nackdelar som följd av mer långsiktiga eller dynamiska effekter

Man kan lätt föreställa sig att ett utvecklat samarbete över riksgränsen kan medföra dels ökad effektivitet i den kommunala servicen och dels olika utvecklingsdrivande projekt. Som följd därav kan det bli ökad sysselsättning, ändrad ålderssammansättning av befolkningen och en ökad befolkning i regionen. De kommunal-ekonomiska för- och nackdelarna av en sådan utveckling kan sammanfattas i en modell enligt Tablå 6C.

C.2.1. Beskrivning av den dynamiska modellen

Syftet med modellen är att på ett strukturerat sätt söka identifiera kommunalekonomiska för- och nackdelar. Utgångspunkten är att svensk- finska kommunalförbund har stimulerande effekter. Dessa antas i första hand vara dels bättre och billigare kommunal service, dels ökad framtidstro för regionens positiva näringslivsutveckling. Denna ökade framtidstro förutsätts som effekt av främst bättre utbildning och bättre fungerande demokratiskt system i regionen.

En bättre samverkan i regionen (och den bättre utbildningen) bör göra att arbetsmarknaden fungerar bättre. Det leder till ökade inkomster och till att ungdomen i större utsträckning stannar kvar och därigenom till att antalet invånare ökar.

Till skillnad från de statistiska effekterna, så är det här av stor betydelse att hålla reda på för vilka kommuner för- och nackdelarna kan uppstå. De dynamiska effekterna kan inte minst innebära att kommunalekonomiska nackdelar drabbar de deltagande kommunerna, medan de kommunalekonomiska fördelarna tillfaller alla andra kommuner eller i vart fall alla andra kommuner på den svenska sidan. (Detta är en konsekvens av det svenska kommunala utjämningsystemet.)

Det bör således noteras, att den viktigaste positiva kommunal-ekonomiska effekten av en sysselsättningsökning inte tillfaller de samverkande kommunerna, där sysselsättningsökningen sker. Det är en följd av det kommunala skatteutjämningsystem som för närvarande gäller i Sverige.

C.2.2. Effekter av ökad skattekraft (= ruta f i modellen)

En effektivare arbetsmarknad bör medföra bättre inkomster för redan sysselsatta. Dessutom bör man vänta sig en ökad

sysselsättningsgrad. Ökade inkomster bör medföra att regionens ekonomi växer. Kommunalekonomiskt är det en **fördel** för alla svenska kommuner att medelskattkraften i Sverige ökar. Den ökningen fördelas mellan de svenska kommunerna i proportion till deras invånarantal. Det betyder att Haparanda får en promille av ökningen och att övriga kommuner i Sverige får 99,9 procent av den svenska regiondelens ökning.

C.2.3. Effekter av ändrad befolkningssammansättning (= ruta g i modellen)

Man kan tänka sig att ett vitalt samarbete i regionen kan medverka till att ungdomar i ökad utsträckning stannar i bygden. Det kan påverka kraven på kommunal service. Om det är barnalstrande åldersgrupper som tillkommer så ökar kraven kortsiktigt på barnomsorg och utbildning. Det är en kommunalekonomisk **nackdel**. Om det är åldersgrupperna 45-70 år som ökar i andel, så medför det däremot i allmänhet inte så mycket krav på ökad kommunal service. Det medför en tydligare kommunalekonomisk **fördel**. Den fördelen varar tills kraven på åldringsvård ökar, om de då bor kvar i kommunen och därigenom så småningom med ökad ålder lätt medför en kommunalekonomisk **nackdel**.

C.2.4. Effekter av ökad befolkning (= ruta h i modellen)

Om befolkningsökningen är en följd av en omfördelning inom Sverige, så medför det tydliga kommunalekonomiska **fördelar** för inflyttningskommunen och motsvarande **nackdelar** för utflyttningskommunen, som följd av det nuvarande skatteutjämningsystemet. Om befolkningsökningen är en följd av att den ökade framtidstron i regionen medför ökad nativitet där, så är det en kommunalekonomisk fördel för den svenska kommun i regionen som får folkbokföringen.

Om en svensk kommun får ökad befolkning genom inflyttning från utlandet (till exempel från Finland) så ger det i första hand en tydlig kommunalekonomisk fördel genom ökade skatteinkomster enligt det nuvarande kommunala inkomstutjämningsystemet.

C.2.5. Effekter av ändrad tätortsstruktur (= ruta i i modellen)

Ökade investeringar (och fler invånare) påverkar den fysiska tätortsstrukturen i regionen. Detta kan ha betydelse för krav på

kommunal service och på kostnadsutjämningsystemet mellan de svenska kommunerna.

Som framgår av **Tablå C3** så är det flera geografiska indikatorer som påverkar kostnadsutjämningsystemet mellan de svenska kommunerna. Eventuella kommunalekonomiska **fördelar** för de kommuner som ingår i kommunalförbundet motvägs av precis lika stora **nackdelar** för alla andra svenska kommuner. Hur systemet slår är oklart, utan en mycket noggrann detaljanalys. (Och när en sådan är genomförd så har utjämningsystemet sannolikt ändrats!)

Om det blir en ändrad bebyggelsestruktur i en svensk kommun som följd av engagemang i ett svensk-finskt kommunalförbund, så påverkas givetvis kraven på kommunal service (såsom skolor, skolskjutsar, färdtjänst) och kommunala investeringar (såsom gator och VA). Det medför en kommunalekonomisk **nackdel**.

C.2.6. Effekter av förändringstakten

Effekterna enligt den i **Tablå 6C** illustrerade modellen beror i mycket hög utsträckning av *förändringstakten*. En snabb tillväxt är en kommunalekonomisk **nackdel** för de inblandade kommunerna. En långsam tillväxt är ofta en kommunalekonomisk **fördel**. Gränsen mellan vad som är snabb och långsam kan röra sig om cirka 2-4 procent per år. En snabbare befolkningsutveckling än fyra procent per år kan således förväntas vara en kommunalekonomisk **nackdel**. En långsammare befolkningsutveckling än två procent per år kan således förväntas vara en kommunalekonomisk **fördel**, så länge som befolkningsutvecklingen inte är negativ. Om befolkningstalet sjunker, så är det en kommunalekonomisk **fördel** om effekterna av kommunalförbundet blir att minskningen inte blir så stor som den eljest skulle ha kunnat bli.

C.3. Samverkansfrågor som sannolikt inte har med problemet att göra

Eftersom samverkan över gränsen sker på så många olika områden, så är det många delfrågor som lätt kommer in i diskussioner kring kommunalekonomiska för- och nackdelar av framtida möjligheter till svensk-finska kommunalförbund. Bland exempel på sådana frågor, som sannolikt inte behöver blandas in i diskussionen, kan nämnas följande.

Euro

Det är en kommunalekonomisk nackdel, att valutorna är olika i Sverige och Finland. Gemensamma projekt kan således efter en tid sakna en del av sin finansiering, eftersom valutakursen kan ha ändrats.

Haparanda behöver för närvarande rekrytera mycket kommunal personal från den finska sidan. De får sin svenska lön i kronor, växlade till Euro. Det betyder att de i förväg inte vet vad de har för lön i Euro förrän i slutet av respektive månad. Detta är en kommunalekonomisk nackdel för Haparanda kommun i sina försök att rekrytera personal.

Dessa två kommunalekonomiska nackdelar har dock inte med samverkansformen att göra. Nackdelen kan bara försvinna om Sverige går med i EMU. Nackdelen är sannolikt lika stor om samverkan skulle ske inom ett svensk-finskt kommunalförbund. Däremot ökar riskerna med osäkra valutakurser om samverkansvolymen skulle öka som följd av att kommunalförbund blir tillåtet.

Tidszon

Även om samverkan sker i form av ett kommunalförbund så kommer det att gå en tidszon rakt igenom det geografiska samverkansområdet. Det är något som man har lärt sig att leva med och det har inte några kommunalekonomiska effekter. En internationell arbetsgivare som verkar över gränsen får definiera vilka arbets- och servicetider som gäller enligt svensk och finsk tid.

Attityder i samarbetet

Samarbetet över gränsen kan bli ansträngt om dels svenskarna anser sig vara ett "herrefolk" och därvid anser sig vara förmer än representanter från Finland, och dels dessa representanter från Finland anser att svenskarna betar sig som om vi vore ett "herrefolk". Samarbetet blir inte bättre i den mån det framträder attityder av rädsla för eller misstänksamhet mot utlänningar. Problemen med sådana attityder torde knappast ha med formen för samarbetet att göra. Genom att kommunalförbund kan uppfattas som mer formellt än det mesta av den samverkan som sker mellan kommunerna för närvarande, så kan det tänkas att dessa attitydmässiga nackdelar allmänt sett ökar (i vart fall på kort sikt) om att man bildar kommunalförbund. Det är emellertid tveksamt om en sådan eventuell ökning ska anses kunna ge genomslag i form av kommunalekonomiska nackdelar. Här antas att så inte blir fallet.

Dubbelbeskattningsavtal

Skattesystemen är dåligt harmoniserade mellan länderna. Individer som arbetar i ett grannland får oftast skatteproblem, speciellt efter 6 månaders arbete. För närvarande är det av skatteskäl svårt för svenskar att arbeta i Finland, speciellt om arbetet inte är i en finsk grannkommun. Det är då i många fall betydligt mer förmånligt för individen att stanna hemma i Sverige och vara arbetslös. För den svenska kommunen har det knappast någon betydelse med det nuvarande skatteutjämnningssystemet. Samhällsekonomiskt och regionalekonomiskt är det däremot förödande. Det betyder att det på sikt även blir en kommunalekonomisk nackdel. Detta har dock inte med formerna för kommunal samverkan att göra – så länge kommunerna inte har rekryteringsproblem. Speciella sådana kan uppstå med kommunalekonomiska effekter (se fotnoten till **Tablå 6B**) för personer som är folkbokförda i icke gränskommuner och som ska anställas av ett riksgränsöverskridande kommunalförbund.

Offentlig upphandling

Det har under utredningsarbetets gång förekommit åsikten att *lagen (1992:1528) om offentlig upphandling* skulle vara ett hinder för samarbete över riksgränsen idag och att det skulle vara enklare att ha gemensam upphandling om kommunalförbund bildas. Det finns idag inga legala hinder för svenska och finska kommuner att göra gemensamma upphandlingar. Enligt Upphandlingskommitténs slutbetänkande SOU 2001:31 föreslås dessutom att under vissa förutsättningar skall det öppnas möjlighet för en eller flera kommuner (eller landsting) att köpa och sälja till eller från helägda eller samägda (interkommunala) företag utan upphandlingsförfarande. En förutsättning är att det finns uppenbara samordningsfördelar. I motsvarande propositionen (2001/02:142 om ändringar i lagen om offentlig upphandling m.m.) anges att denna fråga bör beaktas ytterligare, eftersom både EU-domstolens praxis och EG-direktiven om offentlig upphandling inte ger någon tydlig anvisning om rättsläget i denna fråga. Riksdagen beslutade i enlighet med detta förslag.

Golfbana över gränsen

Sedan 1995 finns en golfbana med 11 hål på den svenska och 7 hål på den finska sidan. Det finns en svensk och en finsk golfklubb. Ingen kommun är engagerad i verksamheten. Genom golfklubbarna är medlemmarna försäkrade mot olyckor på golfbanan, men försäkringen gäller inte i det andra landet. De berörda försäkrings-

bolagen verkar för närvarande inte se några möjligheter att ordna försäkringen så att den på ett praktiskt sätt gäller för hela golfbanan.

Försäkring för idrottsutövare

När fotbollslaget från Haparanda tränar en gång per vecka på den inomhusplan som finns i Torneå, så gäller inte olycksförsäkringarna, om inte distriktsförbundet vidtager krångliga administrativa anstalter inför varje träningstillfälle. Sannolikt är det problem med försäkringar utomlands även för utövare av andra idrotter.