

Utredning organisationsform Roslagssamarbetet 2026-05-08

Anna Lakmaker



Inledning

Roslagen är en stark och välkänd plats med höga upplevelsevärden, tydliga natur- och kulturkvaliteter och en lång tradition som besöksmål. Samtidigt är Roslagen inte en enskild enhet, utan en plats och identitet som sträcker sig över flera kommungränser. Det gör samverkan mellan kommuner, näringsliv och andra aktörer avgörande för att långsiktigt kunna utveckla, positionera och stärka Roslagen som plats, destination och gemensamt varumärke.

Under lång tid har samverkan kring Roslagen bedrivits genom olika former av gemensamma initiativ, där upphandlat destinationsbolag och de senaste åren Roslagssamarbetet har haft en central roll. Samarbetet har skapat värden genom gemensam marknadsföring, samlad synlighet, platskommunikation och en gemensam berättelse om Roslagen. Samtidigt har arbetet över tid också synliggjort behovet av ökad tydlighet kring uppdrag, mandat, finansiering, ansvarsfördelning och framtida organisationsform.

Denna utredning tar sin utgångspunkt i frågan om hur långsiktigt och en hållbar samverkan för Roslagen kan utformas. Fokus ligger särskilt på att analysera vilka organisationsformer som bäst kan stödja ett fortsatt gemensamt arbete mellan kommunerna Norrtälje, Österåker och Östhammar samt berörda näringslivsaktörer. Utredningen belyser olika möjliga organisationsformer, deras styrkor och begränsningar samt vad de skulle innebära i praktiken för destinationsutveckling, platsvarumärke, samverkan och genomförandekraft.

Syftet är inte enbart att bedöma organisationsformer, utan att sätta dem i relation till det uppdrag Roslagen står inför. Valet av form behöver spegla vilken typ av samverkan som eftersträvas: en politiskt styrd offentlig samordning, en medlemsdriven näringslivsorganisation, en affärsorienterad plattform eller en bredare utvecklingsstruktur för platsens långsiktiga attraktivitet. Utredningens ambition är att

bidra med ett underlag som gör det möjligt att väga form mot funktion, juridik mot praktik och styrning mot faktisk nytta.

Som underlag har utredaren tagit del av styrdokument, tidigare utredningar och annat relevant material. Därtill har dialoger och intervjuer genomförts.

Olika organisationsformer har utvärderats ur organisatoriskt, ekonomiskt, juridiskt och operativt perspektiv. Arbetet har presenterats löpande för styrgruppen

Bakgrund till utredningen

Roslagssamarbetet omfattar i dag kommunerna Österåker, Östhammar och Norrtälje, som tillsammans verkar för att stärka Roslagen som plats och destination. Samarbetet berör både utvecklingsfrågor och näringslivets behov av synlighet, affärsmöjligheter och samordning. I takt med att omvärlden förändras, konkurrensen mellan platser ökar och kraven på professionell destinationsutveckling blir högre, har behovet av ett tydligare och mer långsiktigt samverkansupplägg aktualiserats.

Bakgrunden till utredningen är att det finns ett behov av att pröva hur Roslagens gemensamma arbete bör organiseras framåt. Tidigare samverkansformer har bidragit till gemensam närvaro och utveckling, men har också väckt frågor om ansvar, representation, finansiering och rollfördelning. Kommunerna behöver kunna säkerställa att offentliga medel används på ett transparent och ändamålsenligt sätt, samtidigt som näringslivet behöver uppleva konkret nytta och relevans i arbetet.

En central utmaning är att Roslagen rymmer flera samtidiga logiker. För kommunerna handlar samarbetet om platsattraktivitet, besöksnäring, näringslivsutveckling, inflyttning, stolthet och långsiktig regional positionering. För företagen handlar det i högre grad om synlighet, affärsnytta, bokningar, paketering, marknadsföring och utvecklade kundflöden. För att samverkan ska fungera behöver dessa perspektiv inte vara identiska, men de behöver hållas samman i en struktur där uppdrag, förväntningar och beslutsvägar är tydliga.

Utredningen tar därför sin utgångspunkt i behovet av att analysera möjliga framtida organisationsformer för Roslagens gemensamma arbete. De olika modellerna för samverkan som har utretts är aktiebolag, ideell förening, ekonomisk förening, kommunalförbund och gemensam nämnd som tänkbara alternativ. Varje form bär med sig olika förutsättningar vad gäller juridik, styrning, medlemsinflytande, finansiering, offentlig kontroll och affärsmässig flexibilitet. Ingen organisationsform är i sig själv rätt eller fel utan avgörande är vilken funktion den ska fylla och vilka mål samarbetet ska uppnå.

Utöver valet av organisationsform berör utredningen också frågor om mandat, finansiering och relationen mellan det strategiska och det operativa arbetet. En framtida modell behöver kunna hantera både den långsiktiga utvecklingen av Roslagen som plats och de mer konkreta insatserna kopplade till marknadsföring, produktutveckling, evenemang, paketering och kommunikation. Det innebär att organisationsformen behöver stödja både tydlig styrning och praktisk genomförandekraft.

Målet är att skapa förutsättningar för en organisationsform som är juridiskt hållbar, politiskt legitim, intressant för näringslivet att samverka med och tillräckligt tydlig för att bära Roslagens gemensamma platsutvecklingsarbete över tid.

Kriterier och aspekter som grund för val av organisationsmodell

Efter genomgång av tillgängliga underlag har utredningen kompletterats med dialoger och intervjuer samt med erfarenheter från tidigare samverkansformer och omvärldsbevakning.

Underlaget visar att det finns en bred samsyn kring behovet av ett fortsatt gemensamt Roslagssamarbete. Ett samlat roslagsperspektiv kan bidra till ökad synlighet, ett starkare platsvarumärke, fler besökare och ett ökat intresse för inflyttning och etableringar.

Lärdomar från tidigare samverkansformer

En viktig del av underlaget är erfarenheter från andra kommuners destinationsutveckling och tidigare samverkansformer. Dessa erfarenheter visar att det finns några centrala framgångsfaktorer som behöver vara uppfyllda för att nå målen:

- tydligt uppdrag och gemensam målbild
- tydlig roll- och ansvarsfördelning
- tydlig styrning, finansiering och mandat
- bättre balans mellan strategisk riktning och operativ genomförandekraft
- fortsatt kommunal delaktighet och ägarskap

Tidigare erfarenheter visar att otydlighet i uppdrag, roller och mandat riskerar att skapa osäkerhet, ineffektivitet och svårigheter att motivera långsiktig finansiering. Det kan också påverka förtroendet mellan kommuner, näringsliv och andra aktörer.

För att vara framgångsrikt behöver arbetet ha en tydlig strategisk riktning men utan att tappa kraften i det operativa. Kommunernas delaktighet är en stark framgångsfaktor för att skapa legitimitet för arbetet.

Centrala kriterier för modellen

Utifrån det samlade underlaget framträder ett antal kriterier som bör vara vägledande vid val av organisationsmodell.

1. Tydligt uppdrag och mandat

Samarbetsmodellen behöver ha ett tydligt definierat uppdrag, ett gemensamt beslutat mandat och en struktur som inte behöver omförhandlas eller ifrågasättas löpande. Det behöver vara tydligt vad samarbetet ska åstadkomma, vilka frågor som ska hanteras gemensamt och vilka frågor som fortsatt ligger hos respektive kommun.

2. Tydlig styrning och finansiering

Modellen behöver ge förutsättningar för långsiktig styrning och långsiktig finansiering.

Kommunerna behöver ha insyn, inflytande och möjlighet att följa upp resultat, samtidigt som organisationen måste kunna arbeta effektivt och genomföra beslutade insatser.

3. Balans mellan platsvarumärke och affärsnytta

Roslagssamarbetet bör inte enbart fungera som en gemensam marknadsföringsplattform. Samarbetet behöver också skapa konkret nytta för näringslivet genom exempelvis synlighet, paketering, nätverk, affärsmöjligheter och gemensamma utvecklingsinsatser.

Ett starkare platsvarumärke ska därmed bidra både till fler besökare och långsiktigt även till ökad attraktivitet för boende, inflyttning, investeringar och etableringar.

4. Operativ genomförandekraft

Den framtida modellen behöver ha tillräcklig operativ kapacitet för att omsätta strategi och beslut i konkret genomförande. Det kräver dedikerade resurser, tydliga roller och ett mandat att driva gemensamma aktiviteter, projekt och kommunikationsinsatser.

5. Tydlig rollfördelning mellan gemensam och lokal nivå

En viktig förutsättning är att ansvarsfördelningen mellan Roslagssamarbetet och respektive kommun är tydlig.

Roslagssamarbetet bör främst ansvara för gemensamma frågor, såsom:

- övergripande platsvarumärke och gemensam marknadsföring
- gemensamma utvecklingsprojekt
- plattformar, nätverk och samverkansformer
- destinationsövergripande relation med näringslivet inom besöksnäring
- insatser som stärker besöksnäringen och näringslivets möjligheter i ett Roslagsperspektiv

Kommunerna bör fortsatt ansvara för:

- lokala näringslivsrelationer

-
- lokala strategier och prioriteringar
 - kommunal service, planering och utvecklingsfrågor inom respektive geografiskt område

6. Legitimitet och relevans för näringslivet

För att samarbetet ska bli långsiktigt hållbart behöver det uppfattas som relevant och värdeskapande för näringslivet. Näringslivet behöver ges möjlighet till dialog, delaktighet och nytta av de insatser som genomförs, oavsett vilken organisationsmodell som används för det fortsatta arbetet .

Samlad bedömning

Det samlade underlaget visar att behovet av samverkan är tydligt. Den centrala frågan är därför inte om kommunerna bör samarbeta, utan hur samarbetet bör organiseras för att bli långsiktigt hållbart.

Den framtida organisationsmodellen behöver därför säkerställa:

- tydligt kommunalt ägarskap
- tydligt uppdrag och mandat
- långsiktig finansiering
- god insyn och uppföljning
- operativ genomförandekraft
- affärsmässig relevans för näringslivet
- möjlighet att stärka Roslagen som destination

Dessa kriterier ligger till grund för den fortsatta bedömningen av möjliga organisationsformer.

Olika organisationsformer – juridiska och organisatoriska förutsättningar

I utredningen har fem möjliga organisationsformer prövats: aktiebolag, kommunalförbund, gemensam nämnd, ideell förening och ekonomisk förening. Samtliga former har olika styrkor och begränsningar kopplat till juridik, styrning, finansiering, kommunalt inflytande, operativ förmåga och relationen till näringslivet.

Aktiebolag

Aktiebolag är en vanlig organisationsform inom destinationsutveckling, men har tidigt i processen bedömts som mindre aktuell för Roslagssamarbetet. Formen kan ge tydlig affärsmässighet och operativ kraft, men innebär också frågor om ägande, aktier, inflytande, finansiering och relationen mellan offentligt uppdrag och bolagsstyrning.

Det finns exempel på kommuner som under senare år har sett över eller tagit hem destinationsuppdrag från bolagsform. För Roslagssamarbetet bedöms aktiebolag därför inte vara det mest ändamålsenliga alternativet i nuläget.

Kommunalförbund

Ett kommunalförbund är en formell offentligrättslig samverkansform där flera kommuner bildar en gemensam juridisk person för att hantera vissa kommunala angelägenheter tillsammans. Formen regleras i kommunallagen och bygger på en förbundsordning som anger uppdrag, organisation, finansiering och beslutsformer.

Kommunalförbundets styrka är att det ger tydligt kommunalt ägarskap, hög offentlig legitimitet och långsiktig stabilitet. Det kan vara lämpligt när kommuner vill ta ett gemensamt ansvar för strategiska frågor som platsutveckling, regional attraktivitet, inflyttning, etableringar och övergripande samordning.

Samtidigt är kommunalförbund en relativt tung och formell organisationsform. Beslutsvägarna kan bli omfattande och modellen riskerar att bli mindre flexibel i frågor som kräver marknadsnärhet, snabb operativ genomförandekraft, näringslivsdialog och affärsutveckling.

För Roslagssamarbetet skulle kommunalförbund kunna ge stabilitet och tydligt offentligt mandat, men bedöms vara mindre lämpligt om målet är att skapa en mer flexibel och näringslivsnära plattform för platsvarumärke, marknadsföring, paketering och utvecklingsinsatser.

Gemensam nämnd

En gemensam nämnd är också en kommunal samverkansform. Till skillnad från ett kommunalförbund bildas ingen ny juridisk person. Nämnden placeras i stället hos en värdkommun som ansvarar för administration, ekonomi och praktisk hantering.

Fördelen med gemensam nämnd är att den ger politisk förankring och kan skapa en tydligare struktur än ett informellt samarbete. Det kan vara relevant när kommunerna vill samordna ett avgränsat kommunalt uppdrag utan att bygga upp en helt ny organisation.

Samtidigt innebär modellen att en kommun får rollen som värdkommun, vilket kan skapa frågor om balans, inflytande och upplevd likvärdighet mellan kommunerna. Eftersom nämnden verkar inom en kommuns organisation kan formen också bli relativt kommunintern och mindre naturlig som plattform för näringslivsdialog, affärsmässig utveckling och gemensam destinationsmarknadsföring. För Roslagssamarbetet bedöms gemensam nämnd kunna ge formell styrning, men vara mindre ändamålsenlig för ett arbete som även behöver vara operativt, marknadsnära och relevant för näringslivet.

Ideell förening

En ideell förening är en flexibel organisationsform som kan användas för samverkan kring ett gemensamt ändamål. Formen passar ofta väl när syftet är samhällsnytta, utveckling, samverkan eller gemensam intressebevakning snarare än ekonomisk nytta för medlemmarna.

En ideell förening kan bedriva verksamhet och ta emot medlemsavgifter, projektmedel, bidrag och sponsring. Eventuella överskott ska återinvesteras i föreningens ändamål

och inte delas ut till medlemmarna. Formen kan därför vara politiskt enkel att förstå och relativt lätt att etablera.

Samtidigt är den ideella föreningen mindre tydlig när uppdraget också ska skapa konkret affärsnytta för medlemmar eller näringsliv. Om Roslagssamarbetet ska arbeta med marknadsföring, paketering, affärsutveckling och näringslivsnytta kan den ideella formen bli för svag i sin koppling mellan organisationens uppdrag och den ekonomiska nytta som ska skapas.

För Roslagssamarbetet kan ideell förening vara ett möjligt alternativ för bred samverkan, men bedöms inte fullt ut motsvara behovet av tydlig medlemsnytta, operativ förmåga och långsiktig affärsnära utveckling.

Ekonomisk förening

En ekonomisk förening är en juridisk person som regleras i lag och vars syfte är att främja ekonomiska intressen genom föreningens verksamhet. För att bilda en ekonomisk förening krävs minst tre medlemmar, stadgar, medlemsinsatser och registrering hos Bolagsverket.

Formen kan användas när flera aktörer vill skapa gemensam nytta genom exempelvis marknadsföring, paketering, kompetensutveckling, projekt eller affärsutveckling.

Finansiering kan ske genom medlemsinsatser, årsavgifter, serviceavgifter, projektmedel och offentliga bidrag.

En styrka med ekonomisk förening är att den kombinerar juridisk tydlighet med medlemsnytta och operativ flexibilitet. Föreningen kan ingå avtal, hantera ekonomi, driva projekt, köpa tjänster och bygga upp en tydlig organisation. Formen ger också möjlighet till demokratisk styrning genom medlemmarna. Samtidigt kräver modellen tydliga stadgar, tydligt uppdrag, stabil finansiering och en aktiv styrelse. Om både kommuner och näringsliv ingår som medlemmar behöver ansvar, inflytande och roller regleras noggrant för att undvika otydlighet. I Roslagssamarbetets fall bedöms det

därför vara klokt att initialt låta de tre kommunerna vara medlemmar, samtidigt som näringslivet ges inflytande genom särskilda dialog- och samverkansformer.

Sammantaget bedöms ekonomisk förening vara den organisationsform som bäst motsvarar Roslagssamarbetets behov och mål. Formen ger kommunerna gemensamt ägarskap och tydligare struktur, samtidigt som den är bättre anpassad än kommunala organisationsformer (gemensam nämnd, kommunalförbund) för ett arbete som också ska skapa affärsnytta, marknadsnärhet och operativ genomförandekraft.

Slutsatser och rekommendationer

Utredningen visar att det finns ett tydligt behov av ett fortsatt gemensamt Roslagssamarbete mellan Norrtälje, Österåker och Östhammar. Roslagen är en stark geografisk och identitetsbärande plats, men den följer inte kommungränser. Besökare, potentiella invånare, företag och investerare möter Roslagen som en samlad plats snarare än som tre separata kommuner. Det gör ett gemensamt arbete nödvändigt för att stärka Roslagen som destination.

Den centrala frågan är därför inte om kommunerna bör samarbeta, utan hur samarbetet bör organiseras för att bli långsiktigt hållbart, tydligt och genomförbart. Utredningen visar att tidigare samverkansformer har skapat viktiga värden, men också synliggjort behovet av tydligare uppdrag, mandat, finansiering, insyn, rollfördelning och styrning. En framtida organisation behöver därför både kunna bära ett kommunalt uppdrag och samtidigt skapa konkret nytta för näringslivet.

Mot denna bakgrund rekommenderas att Norrtälje kommun, Österåkers kommun och Östhammars kommun tillsammans bildar en ekonomisk förening med de tre kommunerna som medlemmar.

Rekommenderad struktur för Roslagssamarbetet

Utredaren föreslår att den ekonomiska föreningen bildas med Norrtälje, Österåker och Östhammar som medlemmar. Den inledande etableringsfasen fokuserar på att säkra juridisk struktur, finansiering och styrning. Näringslivet involveras initialt genom en tydlig dialog och inflytande, för att därefter successivt fördjupa sitt deltagande.

Föreningens primära uppdrag är att stärka Roslagen som en enad plats genom:

- Gemensam varumärkesbyggnad, marknadsföring och synlighet
- Strategiska utvecklingsprojekt och insatser för att stärka näringsliv och besöksnäring
- Samordning av frågor där ett Roslagsperspektiv ger större effekt än enskilda kommunala initiativ
- Kunskapsuppbyggnad, analys och nätverksplattformar

Föreningen ska fungera som en förstärkning av samarbetet, snarare än att ersätta kommunernas lokala ansvar för strategier och näringslivsrelationer.

Samlad bedömning och väg framåt

En ekonomisk förening ger bäst förutsättningar för ett långsiktigt och handlingskraftigt samarbete. Modellen förenar krav på tydligt kommunalt ägandeskap med behovet av operativ kapacitet, vilket möjliggör en förflyttning från kortsiktiga projekt till en stabil organisation.

Utredaren rekommenderar att kommunerna omgående inleder arbetet med att ta fram stadgar, finansierings- och styrmodeller samt uppdragsbeskrivningar som tydliggör föreningens ramverk och former för näringslivets delaktighet.