

**Masteruppsats i offentlig förvaltning VT 2013**

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Erik Bergman

Handledare: Ylva Norén Bretzer

Examinator: Lena Lindgren

# **Interkommunal samverkan**

- en nödvändig lösning på kommunala utmaningar

## Förord

Min tid på Förvaltningshögskolan är nu avslutad. Studierna vid Förvaltningshögskolan har givit mig kunskaper jag tror kommer svara upp väl mot vad som krävs i yrkeslivet. Förutom det yrkesmässiga motivet för högre utbildning har också ett annat motiv blivit allt viktigare efterhand. Det handlar om att utbildning givit förmåga att se saker i helt andra perspektiv och sammanhang och förstå att saker sällan är så enkla som de kan synas eller presenteras. Det finns inget som är svart eller vitt, det finns sällan en enda sanning och det går inte att angripa subjektiva problem med objektiva metoder, vad objektivitet nu är... Min viktigaste lärdom, 300 högskolepoäng senare, är att ju mer man utforskar något ju mer komplexitet uppfattar man. Frågor ger sällan svar, snarare fler frågor och mer detaljerade och komplexa sådana. Högre utbildning har givit metoder för att hantera den insikten, även om det också problematiserar livet en del.

Min handledare Ylva Norén Bretzer har utgjort ett gott stöd i uppsatsprocessen. Ylva har givit goda råd i allmänhet och givande förslag på vidare fördjupning. Jag tackar Ylva för hennes stora engagemang i mitt ämne och i min uppsats och för uppmuntran under skrivandets gång!

Jag vill särskilt tacka Joakim Malmberg för gott kamratskap och för stimulerande umgänge under uppsatsskrivningen. Även om vi inte alltid har varit effektiva och dryftat det vi kanske borde dryfta, så har våra resonemang kring ”är du bra på moms?” och ”om kommunen äger en tomt” varit värdefulla. Tack Joakim! Jag vill också tacka Olof Borgmalm och Nathalie Nordström för era noggranna granskningar av mitt uppsatsutkast.

Avslutningsvis vill jag tacka kommunstyrelseordförandena, kommuncheferna och övriga respondenter som tagit sig tid att besvara mina frågor och som visat stort intresse för och engagemang i samverkans roll i den framtida utvecklingen av kommunsektorn.

*Uddevalla i maj 2013*

*Erik Bergman*

## Sammanfattning

**Bakgrund:** Den kommunala strukturen står oförändrad sedan den senaste kommunreformen som avslutades år 1974. Idag står kommunsektorn inför betydande utmaningar såsom en åldrande befolkning och urbanisering, finansieringsproblem, kompetensproblem och problem att hänföra till den ekonomiska geografin. Det finns i dagsläget ingen tydlig politik för att lösa de problemen, men samverkan kommuner emellan har seglat upp som ett sätt för kommunerna att svara upp mot nämnda utmaningar.

**Syfte:** Uppsatsens syfte var att undersöka interkommunal samverkan (IKS) som en möjlig lösning för kommunerna utifrån en programteori. Det grundades på en problemformulering där det konstaterades att IKS är den i dagsläget aktuella lösningen för vilken det också argumenteras men att den som sådan var underforskad och att kunskaperna om effekterna var begränsade. Det konstateras också att IKS behövde problematiseras ur flera perspektiv, både demokratiska och effektivitetsmässiga.

**Metod:** Genom intervjuer ute i fyra utvalda kommuner i Västra Götaland med kommunalråd och kommunchefér samt med tre respondenter på riksnivå har uppsatsens empiri samlats in. Den har sedan analyserats utifrån en rekonstruerad programteori, vilken också har använts som analysverktyg.

**Resultat:** Det empiriska materialet har bekräftat den bild av IKS som givits genom programteorin, och har bidragit till att problematisera och konkretisera den. Intervjuerna har visat att kompetensfrågorna tillsammans med ekonomi är de viktigaste motiven för samverkan. Det har också visats att frågan om kompetens löses bäst genom IKS medan frågan om kommunal stordrift, alltså ekonomi, behöver problematiseras i diskussionen.

**Slutsatser:** Interkommunal samverkan är en nödvändig politik för de diskuterade kommunerna. Det finns en stor potential i samverkan, samtidigt som IKS behöver problematiseras utifrån demokratiska och effektivitetsmässiga perspektiv. Kommunerna blir flerterritoriella och det offentliga Sverige blir svårare att överblicka. Samtidigt krävs det mer än organisatoriska lösningar, IKS är *”en lösning, det är ju inte lösningen”*.

**Nyckelord:** Interkommunal samverkan, kommunstruktur, kommunreform, programteori.

## Innehållsförteckning

<b>1. Inledning .....</b>	<b>1</b>
<b>1.1 Kommunala utmaningar .....</b>	<b>1</b>
Den demografiska utvecklingen .....	1
Kommunernas framtida finansiering .....	2
Kommunernas geografi .....	2
Den kommunala kompetensförsörjningen .....	2
Medial och politisk debatt .....	3
<b>1.2 Organisatoriska lösningar för kommunerna.....</b>	<b>3</b>
Utökad interkommunal samverkan .....	4
En ny indelningsreform .....	4
Asymmetrisk uppgiftsfördelning .....	4
<b>1.3 Problemformulering .....</b>	<b>5</b>
<b>1.4 Syfte och frågeställningar.....</b>	<b>7</b>
<b>1.5 Disposition.....</b>	<b>7</b>
<b>2. Teori .....</b>	<b>8</b>
<b>2.1 Interkommunala samverkansformer .....</b>	<b>8</b>
Kommunalförbund.....	8
Gemensamma nämnder .....	9
Interkommunala avtal .....	10
Kommunala bolag.....	10
<b>2.2 Tidigare forskning.....</b>	<b>11</b>
Samverkan .....	11
Interkommunal samverkan .....	12
IKS i den svenska akademiska diskursen .....	14
Kommunal stordrift .....	17
Centralortsteori .....	20
<b>2.3 Programteori .....</b>	<b>21</b>
Programteorins rekonstruktion .....	23
<b>3. Metod.....</b>	<b>27</b>
<b>3.1 Urvalet av kommuner .....</b>	<b>27</b>
<b>3.2 Intervju som metod.....</b>	<b>29</b>
<b>3.3 Hanteringen av datamaterialet .....</b>	<b>31</b>
<b>4. Resultat.....</b>	<b>32</b>
<b>4.1 Kommunbeskrivningar .....</b>	<b>32</b>
<b>4.2 Problem för kommunerna och motiv för samverkan .....</b>	<b>34</b>
Rekrytering och kompetens det viktigaste motivet för IKS .....	35
Ekonomi viktigt men svårt.....	36
Demografin är svår att påverka.....	37
Ekonomisk geografi.....	38
Andra förekommande utmaningar och motiv .....	40
Sammanfattning av problem och motiv.....	40
<b>4.3 Resurser för IKS och de olika aktiviteterna.....</b>	<b>40</b>
IKS kräver resurser .....	41
Samverkansformernas för- och nackdelar .....	42
Regelverket- krångligt? .....	44
Andra viktiga faktorer i samverkan .....	46
Sammanfattning av resurser och aktiviteter .....	50
<b>4.4 Effekter av IKS på kort sikt.....</b>	<b>50</b>
Ger IKS stordriftsfördelar? .....	51
Gör IKS att kompetens tryggas?.....	52
Bidrar IKS till verksamhetsutveckling?.....	53

Skapar IKS demokratisk otydlighet? .....	54
Samverkansstyrning - något svårt! .....	56
Sammanfattning av effekter på kort sikt.....	57
<b>4.5 Effekter av IKS på lång sikt.....</b>	<b>58</b>
Sammanfattning av effekter på lång sikt .....	63
<b>5. Analys .....</b>	<b>63</b>
<b>5.1 Granskning av programteorin .....</b>	<b>63</b>
Intern validitet.....	64
Extern validitet.....	66
<b>5.2 Besvarandet av frågeställningarna.....</b>	<b>68</b>
<b>5.3 Slutsatser.....</b>	<b>69</b>
<b>5.4 Diskussion och förslag på vidare forskning.....</b>	<b>72</b>
<b>6. Referenser .....</b>	<b>76</b>
6.1 Elektroniska referenser .....	80
6.2 Intervjuer .....	80
<b>Bilaga 1 - Intervjuguide kommunföreträdare .....</b>	<b>81</b>
<b>Bilaga 2 - Intervjuguide riksrespondenter.....</b>	<b>82</b>

## **1. Inledning**

Inledningsvis presenteras några utmaningar för den kommunala sektorn och hur de påverkar kommunerna. Därefter påvisas några organisatoriska lösningar, och där fokuseras på interkommunal samverkan som i dagsläget är den enda aktuella vilket vidare beskrivs i en problemformulering och avslutas med syfte, frågeställningar och en disposition.

### **1.1 Kommunala utmaningar**

Den primärkommunala sektorn i Sverige står inför betydande utmaningar, därom råder inga tvivel. Utmaningarna är av vitt skild karaktär och de varierar även beroende på den kommunala kontext som de uppstår i. I detta avsnitt ges en översikt över de kommunala utmaningarna *demografi, finansiering, (ekonomisk) geografi och kompetens*, som den kommunala sektorn står inför. Det finns ett stort antal rapporter och skrifter på ämnet som vittnar om en medvetenhet kring kommunala utmaningar.

#### **Den demografiska utvecklingen**

Den demografiska utvecklingen är en gemensam utmaning för landets samtliga kommuner, men på delvis olika sätt. Det som är gemensamt för landets kommuner är att andelen äldre i befolkningen stadigt ökar. I dagsläget finns cirka 500 000 människor som är äldre än 80 år, medan det om cirka 20 år kommer finnas uppemot 800 000 äldre än 80 år (Häggroth & Andersson 2012:17f). Antalet äldre över 85 år kommer de närmaste 25 åren att fördubblas (Sundström & Tingvall 2006:7). Det ställer betydande krav på kommunernas förmåga att leverera vård och omsorg av god kvalitet. Redan 2013 bedöms, om den historiska utvecklingen består och den demografiska trenden fortsätter, den demografiska delen av de kommunala utmaningarna belasta den kommunala sektorn med cirka 15 miljarder kronor (Häggroth & Andersson 2012:17).

Ytterligare en dimension av den demografiska utvecklingen är den urbanisering som fortsätter i oförminskad takt. För den stora majoriteten av kommuner innebär den att befolkningmängden minskar, samtidigt som den ökar i de tre storstadsregionerna. Problemen som då uppenbarar sig för storstadskommunerna, där drygt 80 % av befolkningstillväxten skett, är diametralt annorlunda gentemot de glesbygdskommuner som förlorar invånare (Strömberg & Tingvall 2006:28). I storstäderna krävs stora och förhållandevis forcerade investeringar i bostäder, infrastruktur och kommunal välfärd. Bara i Stockholm behöver kommunen möta de ungefär 30-40 000 nya stockholmare som flyttar in varje år. Samtidigt

beräknas de norrländska inlandskommunerna förlora så mycket som 40 % av sina invånare de kommande 20 åren, och det ställer krav på omstrukturering och rationalisering av den kommunala verksamheten (Häggroth & Andersson 2012:19f).

### **Kommunernas framtida finansiering**

Finansieringen av den kommunala välfärden är ytterligare en betydande utmaning för kommunerna. Enligt en rapport från *Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi* skulle de kommunala skatterna behöva höjas med drygt 10 procentenheter för att finansiera den demografiskt betingade efterfrågeökningen på kommunal välfärd, ceteris paribus (Borg 2009:57). Borg (2009:10) bedömer att en sådan skatthöjning inte är ett realistiskt och hållbart sätt att lösa de framtida finansieringsproblemen. Istället framförs att finansieringsproblematiken kommer att behöva lösas genom nya grepp inom välfärden, såsom förändrade organisationer och strukturer, rationaliseringar, förändrad ansvarsfördelning mellan individ och det offentliga, högre pensionsålder och ökad privat finansiering (Borg 2009:9ff, Häggroth & Andersson 2012:28ff).

### **Kommunernas geografi**

En geografisk utmaning består i de långa avstånd inom vilka vissa kommuner ska erbjuda service. Kommuner med korta avstånd och en centralt boende befolkning, med liten eller obefintlig periferi, ska erbjuda samma service som en till ytan stor kommun, där befolkningen är utspridd och urbaniseringsgraden låg. Baldersheim et al beskriver den glesbyggda småkommunens problem som att ”det är lite folk i kommunen (...) kommunen ligger *långt från (annat) folk* eller på att det är *långt mellan folk* i kommunen.” (Baldersheim et al 2003:92). Det besvärliga är de transaktionskostnader som uppkommer för de kommuner med en perifer struktur, där serviceproduktionen inte kan utnyttja stordriftsfördelar utan istället måste sprida sina resurser över stora geografiska ytor och således lägga tid på transport som egentligen skulle lagts på produktion. Det är den ekonomiska geografin som är problemet (Baldersheim et al 2003:105). Häggroth skriver, på samma ämne, att ”Det torde vara tämligen uppenbart att vi i vårt land redan har fått ett småkommunproblem, som ytterst beror på att befolkningsunderlaget (...) minskar” (2005:83).

### **Den kommunala kompetensförsörjningen**

En fjärde kommunala utmaning är den att vissa kommuner upplever betydande svårigheter att rekrytera och behålla kompetent personal inom alla kompetensområden. För en kommun är det en grundläggande funktion att ha en kunnig och kompetent tjänstemannakader, men det uttrycks oro för hur de ska kunna rekryteras till vissa delar av landets kommuner

(Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet 2003:9, SKL 2010a:63). Det bedöms också utgöra ett problem i den bemärkelsen att kommunerna har samma behov av specialiserad personal men att de små kommunerna per capita får betydligt högre kostnader. I avfolkningsbygder blir det dessutom ett problem att befolkningen minskar i högre takt än den kommunala organisationen, om möjligt, kan minska sin personal (SOU 2007:11:142).

### **Medial och politisk debatt**

Även i media pågår debatten om hur kommunerna framgent ska klara välfärden, och förre statsministern Göran Persson (S) yttrade i Svenska Dagbladet i december 2012, under rubriken ”...vad han ångrar”, att han ångrar ”- Att jag inte tog tag i frågan om en kommunreform. Vi har för många och för små kommuner.” (15-12-12). Även i lokalpressen har frågan diskuterats, och tidningen Bohusläningen har haft ett flertal artiklar om Dalslandskommunernas framtid (senast 21-05-13). Vidare har regeringen tillsatt *Framtidskommissionen* där syftet var att identifiera och sprida kunskap om de utmaningar som Sverige står inför de kommande 40 åren (Hemsida 1). Även i Riksdagen har frågan om framtidens kommuner aktualiserats. Ledamoten Nina Larsson (FP) har motionerat om att låta utreda en riksomfattande kommunsammanslagingsreform, mot bakgrund av de svårigheter som många, främst mindre, kommuner står inför. Hon vill också att en nedre gräns för en kommuns befolkning anges, så att kommunerna blir uthålliga över tid (Motion 2012/13:K381).

### **1.2 Organisatoriska lösningar för kommunerna**

Den sammantagna bilden av kommunernas framtid kan mot bakgrund av beskrivna utmaningar synas dyster (se exempelvis Häggroth & Andersson 2012:19f). De lösningar som krävs är mångfacetterade även inom de olika beskrivna utmaningarna, och kommer troligen innebära omfattande förändringar både av strukturer och av de samhällsekonomiska systemen (SKL 2010a). Förevarande uppsats kommer dock inte ta ett helhetsgrepp på vilka lösningar som kan vara aktuella. Däremot kommer uppsatsen att fokusera på de mera organisatoriska frågeställningar som finns i kommunsektorn för att i alla fall till viss del svara upp mot framtidens utmaningar. Tre sådana lösningar nämns kortfattat här, nämligen *ökad interkommunal samverkan*, *en ny kommunal indelningsreform* samt frågan om en *asymmetrisk kommunal uppgiftsfördelning*. De tre lösningarna har givits stort utrymme i *Ansvarskommitténs* sekretariatsrapport SOU 2007:11(141-163), vilket är en viktig indikator på att det är de lösningar som kanske kan komma att vara mest relevanta i den framtida debatten.



### **Utökad interkommunal samverkan**

*Interkommunal samverkan*, alltså när kommuner samarbetar för att lösa gemensamma uppgifter, kan bedrivas i flera olika former. Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet (senare SKL) har i gemensamma rapporter beskrivit hur och varför kommuner samverkar, samt i någon mån effekterna av detta (2003, 2005, 2008, 2009). Utökad interkommunal samverkan (IKS) framställs ofta som den givna lösningen på vissa av de kommunala utmaningarna. Samtidigt bedöms möjligheterna att medelst samverkan på det hela taget lösa de kommande kommunala problemen som delvis begränsade (SKL 2005:26f). Det finns en omfattande flora av kommunal samverkan, där både kommunallagsreglerade kommunalförbund, gemensamma nämnder och aktiebolag samsas tillsammans med andra lösare sammanslutningar såsom föreningar, projekt och nätverk. IKS har också ökat på senare år då kommunerna upplevt ett ökande behov av att finna stordriftsfördelar och effektivisera sin verksamhet och en ytterligare ökning av behovet av samverkan i kommunerna bedöms som trolig (Montin 2007:58f, SOU 2012:31:287f).

### **En ny indelningsreform**

*En ny indelningsreform* är ett lite mera radikalt sätt att möta kommunala utmaningar än vad samverkan är. Ändock hörs alltfler rop, om än inte tillräckligt många för att väcka opinion, på en ny indelningsreform, av samma mått som kommunblocksreformen från 1974. Som visats ovan är frågan aktuell såväl i Riksdagen som i pressen. Indelningsreformen som avslutades 1974 motiverades främst av den avfolkning av landskommunerna som fortsatte under 1950- och 60- talen, men det fanns flera andra motiv som liknar de som finns idag. Bland annat anfördes att kommunerna måste klara sin uppgift som välfärdsproducent, ökade statliga krav, kompetens samt att den interkommunala samverkan behövde minskas (Erlingsson et al 2012:15). Motiven för färre och större kommuner liknar över tid varandra, och indelningsreform är ett etablerat svenskt sätt att lösa kommunala bekymmer. Sundström och Tingvall (2006:135ff) refererar till historien men anser också att en ny indelningsreform kan vara ett högst relevant svar på de kommunala utmaningarna, och relaterar till de reformer som skett och sker i Danmark och Finland. Häggroth (2005:85ff) argumenterar för att det finns stora fördelar med större kommuner och anser att cirka 100 stycken vore lämpligt.

### **Asymmetrisk uppgiftsfördelning**

Både ökad interkommunal samverkan och en ny indelningsreform med målet färre och större kommuner utgår från att de kommunala uppgifterna i stort förblir oförändrade. En annan väg att gå handlar om att differentiera den kommunala uppgiftsfördelningen, alltså skapa till uppgiftsfördelningen *asymmetriska kommuner*. Dagens system utgår ifrån att alla kommuner,

trots skilda förutsättningar, har förmågan att klara samma uppgifter. Kommunerna har historisk haft olika uppgifter men i och med de ökade välfärdskrav som ställdes på kommunerna blev de alltmer enhetliga till sin karaktär, vilket fullbordades under kommunsammanslagningarna 1952-74 (SOU 2007:11:150f). Som ett led i *Ansvarskommitténs* arbete sammanställde *Statskontoret* en rapport på ämnet, i vilken frågan behandlades grundligt (2005:24). Det främsta motivet till en differentierad uppgiftsfördelning likar det som finns för samverkan och indelning, nämligen stordriftsfördelar. Andra argument handlar om förmågan att rekrytera kompetent personal och att kommunernas åtaganden inte ska begränsas av den svagaste länken i kedjan, alltså de minsta kommunerna (2005:24:9). De samlade överväganden som presenteras i rapporten ger inte vid handen att en reform där kommunerna blir mer differentierade löser de problem som kommunerna kommer att behöva hantera de kommande åren. Däremot kan det för vissa kommuner, under en begränsad period, vara en tilltalande lösning enligt *Statskontoret* (2005:24:105ff). *Statskontoret* skriver ”Asymmetrisk uppgiftsfördelning kan vara ett sätt att skjuta upp indelnings- och andra strukturförändringar inom den kommunala sektorn.” (2005:24:75).

### **1.3 Problemformulering**

*Interkommunal samverkan*, en *ny indelningsreform* och *asymmetrisk uppgiftsfördelning* är tre lösningar på samma problem, men där tidshorisonten i dagsläget bedöms vara utdragen vad gäller de två senare, om de ens blir aktuella. Vad gäller IKS är den dock en realitet redan idag, och det finns potential att utöka den. Det är den *interkommunala samverkan* som är studieobjekt i förevarande uppsats. Kunskaperna om huruvida samverkan är en reell och fungerade lösning för kommunerna saknas i viss mån (Anell & Mattisson 2009:10f). Detta till trots så kan det uppfattas som att det propageras för IKS från flera håll, utan någon genomgripande undersökning av om IKS fungerar (*Statskontoret* 2005:23:80f, Jonsson & Rosander 2006). Där finns ett av motiven till förevarande teoretiska och empiriska prövning av IKS. Gossas (2004) hävdar att IKS resulterat i att en partiell kommunreform redan inletts, där kommunkartan ständigt ritas om och där det är svårt att få överblick över den kommunala samverkan och det är ett annat motiv till studien.

I en rapport från SKL (2007) påvisas omfattningen av samverkan i form av kommunalförbund och gemensamma nämnder. Sambandet mellan mängden kommunalförbund och kommunernas storlek gäller sedan kommunalförbundens inrättande 1919 och lyder att då kommunerna är relativt små finns det många kommunalförbund. Sedan kommunreformen på

70- talet, då kommunalförbunden minskade drastiskt, har de idag ökat till höga nivåer. Det intressanta i sambandet är att samverkan tenderar öka då de kommunala utmaningarna ökat. Generellt gäller också för IKS att den varierat över tid med kommunstorlekarna. Tidigare har IKS bedömts som ett problem som föranlett indelningsreformer (Erlingsson et al 2012), men idag förefaller omfattningen av IKS inte föranleda någon sådan reform.

Den interkommunala samverkan har ökat på flera olika områden sedan den senaste kommunreformen, vilket också har bejakats av staten (Montin 2007:59, Anell & Mattisson 2009:13). Såväl i *Ansvarskommittén* (SOU 2007:10) som i *Kommunal kompetens i utveckling* (SOU 2007:72:280) har betydelsen av utökad kommunal samverkan framhållits som ett svar på kommunala utmaningar, och som något alldeles nödvändigt för små kommuner. Den allt mer betydelsefulla interkommunala samverkan har tillkommit för att kommunerna har erfårit ett stigande behov av att tillsammans med andra lösa gemensamma problem (Anell & Mattisson 2009:10).

IKS är dock inte bara av godo. Det finns demokratiska betänkligheter med alla samverkansformer, av vem ska väljarna utkräva ansvar? Det finns också skäl att ifrågasätta huruvida motivet stordriftsfördelar kan uppnås genom omfattande samverkan. Samverkan uppfattas också som ett alternativ till sammanslagningar, att kommunerna genom samverkan skulle kunna behålla sin nuvarande geografiska indelning men ändå genom samverkan utnyttja skalfördelar (Jonsson & Rosander 2006:5). Argumentet kan ifrågasättas utifrån frågan om kommunen verkligen behållit sin territoriella indelning eller ej när den ingått i samverkan med en eller flera kommuner. En kommun kan således, om samverkan problematiseras ur det perspektivet bestå av flera olika territorier, vilket inte stämmer med den gängse definitionen av kommunen som *ett* avgränsat geografiskt område (Anell & Mattisson 2009:102) och inte heller med den grundläggande tanke som präglar den indelningsreform som i stora drag än idag består (Strömberg & Norell 1982:95). Larsson (2012) har i en masteruppsats på Förvaltningshögskolan undersökt den demokratiska aspekten av samverkansformen kommunalförbund, och funnit att den är problematisk. Däremot landar han i slutsatsen att kommunalförbund för kommunerna ofta är en nödvändighet för att klara uppgifterna. Det finns således demokratiska och effektivitetsmässiga skäl både för och emot IKS, och ingen konsensus i litteraturen. Baldersheim et al (2011:2) hävdar att ”Vi står kort sagt ovanför ett kommunalt paradoks: Nettverksförvaltningen blomstrar, men den er uønsket av mange”. Det finns som nämnts också kunskapsluckor kring hur IKS i verkligheten fungerar i kommunerna.

Det empiriska materialet på det området är tämligen tunt. Emellertid förespråkas IKS i den svenska diskussionen som en given, tillsammans med vissa andra, lösning på kommunernas problem (Jonsson & Rosander 2006).

#### **1.4 Syfte och frågeställningar**

Uppsatsens syfte är att undersöka kommunernas syn på samverkan och huruvida det är den fungerande lösning som ofta utmålas och därutöver teoretiskt pröva IKS. Uppsatsen syftar dessutom till att bidra till diskursen kring IKS, som idag är förhållandevis begränsad. Uppsatsens syfte uppfylls genom att en programteori rekonstruerats, där utmaningar uppställts och det sätt som samverkan antas vara en lösning kritiskt granskats, både teoretiskt och genom empiriska undersökningar. De frågor som ställts i uppsatsen är:

- I vilken omfattning bedömer kommunerna att interkommunal samverkan är en lösning på de kommunala utmaningarna?
- Kan interkommunal samverkan vara en rimlig lösning utifrån ett (program)teoretiskt perspektiv?

Syfte och frågeställningar uppnås genom intervjuer med nyckelpersoner i utvalda, små, kommuner. Det rör sig om kommunstyrelsens ordförande (KSO) och kommunchef (KC). Därutöver genomförs intervjuer med personer som befinner sig på ett mera övergripande plan, för att komplettera prövningen av samverkan med deras uppfattningar, som varit inblandade i resonemangen kring interkommunal samverkan på riksnivå.

#### **1.5 Disposition**

Uppsatsen har följande disposition. I kapitel 2, teori, redogörs för de kunskaper som finns om samverkan idag. Inledningsvis redogörs för de samverkansformer som är aktuella för kommunerna. Teorikapitlet baseras på källor från staten, kommunerna och den akademiska världen. Kapitlet avslutas med en programteoretisk rekonstruktion och redovisning av den som uppsatsens analysverktyg. I kapitel 3, metod, redovisas uppsatsens vägval i frågor om vetenskaplig metod, där det motiveras varför vald metod är den lämpligaste i förevarande fall samt hur insamlingen av empiri hanterats. Vidare redogörs i kapitel 4, resultat, för uppsatsens resultat, utifrån en tematisk uppställning kopplat till analysverktyget. I kapitel 5, analys, redovisas den sammantagna bedömningen av programteorin för IKS. Kapitlet innehåller också besvarandet av frågeställningarna samt de slutsatser som dras, vilket kompletteras med

diskussion och förslag till vidare forskning. Avslutningsvis uppställs i kapitel 6 referenserna, samt i bilaga 1 och 2 använda intervjuguider.

## **2. Teori**

Inledningsvis ges en bakgrund till vilka kommunala samverkansformer som finns, i syfte att orientera läsaren i fältet. Därefter redogörs för tidigare forskning om samverkan i allmänhet och om interkommunal samverkan (IKS) i synnerhet. Det följs av ett avsnitt där jag visar på ett antagande om kommunala stordriftsfördelar och problematiserar det. Avslutningsvis presenteras det huvudsakliga analysverktyget, programteorin, och det sätt på vilket det kommer att användas presenteras.

### **2.1 Interkommunala samverkansformer**

Det finns tre huvudsakliga former för den kommunala samverkan, den kommunalrättsliga, den civilrättsliga och en mera informell samverkan fri från rättslig reglering (Anell & Mattisson 2009:14). Alla de nedan redovisade formerna ingår i någon av dessa. Den kommunalrättsliga, men även den mera civilrättsliga i form av bolag, baseras på bestämmelser i kommunallagen (SFS 1991:900, KomL) och ytterst på reglerna som stadgar den kommunala kompetensen. I KomL 2 kap. 1 § sägs att kommunen får handha sådana frågor som är av allmänt intresse och som har anknytning antingen till kommunens territorium eller till dess medlemmar. Paragrafen lämnar kommunerna förhållandevis fria, vilket även gäller de samverkansformer som kommunerna kan vara involverade i. Det är paragrafens ord om att kommunen får handha frågor som har anknytning till medlemmarna som gör att kommunen kan verka utanför sitt egentliga territorium. Den vidare regleringen av kommunernas möjligheter att samverka ges i KomL 3 kap. där de kommunala bolagen, kommunalförbunden och de gemensamma nämnderna regleras (Bohlin 2007:59ff, 85f, SKL 2009:14f).

#### **Kommunalförbund**

Kommunalförbund är den samverkansform som kan användas för flest funktioner i den kommunala verksamheten. I praktiken innebär tillskapandet av ett kommunalförbund att, vad som nästan kan jämföras med, en ny (special)kommun bildas (SKL 2007:3). Skillnaden är att kommunalförbund inte äger någon beskattningsrätt, däremot har de rätt att debitera medlemskommunerna sina kostnader. Kommunalförbundet lyder under gängse kommunalrättsliga regler vilket bland annat innebär att kommunerna kan överlämna även frågor som innebär myndighetsutövning till förbundet. De kommuner som ingår i förbundet

beslutar tillsammans en förbundsordning vilken reglerar de förhållanden som gäller i förbundet. Ett kommunalförbund styrs antingen genom ett förbundsfullmäktige eller genom en direktion. Skillnaden dem emellan är att medan ett fullmäktige tillgodoser de mera demokratiska kraven på politisk representativitet så verkar direktionen närmare verksamheten och mera operativt vilket på så vis tillfredsställer de argument för effektivitet som finns. Kommunalförbund är en populär och historiskt förankrad samverkansform som har åtnjutit ökad popularitet under senare år, vilket kan bero på att den bedömts fungera väl både demokratiskt och sett till effektiviteten. De motiv som framläggs för bildandet av kommunalförbund baseras på kommunala utmaningar i form av kompetens och stordriftsfördelar. Vidare anses förbundet vara en demokratiskt tilltalande samverkansform eftersom alla de demokratiska insynsformer som stadgas i KomL även omfattar förbunden (Anell & Mattisson 2009:21ff, SKL 2009:80ff). Ett exempel på ett kommunalförbund är *Fyrbodals* kommunalförbund, som består av kommunerna i norra Bohuslän, Dalsland samt Trollhättans kommun.

### **Gemensamma nämnder**

Samverkansformen gemensam nämnd är en förhållandevis ny form för kommunerna att nyttja, den infördes 1997. Den innebär, på samma sätt som kommunalförbunden, stor frihet för kommunen att överföra verksamhet till den gemensamma nämnden. Den gemensamma nämnden lyder under samma regler som de konventionella nämnderna. De regler som preciserar den gemensamma nämndens uppgifter och kompetenser fastställs genom att de samverkande kommunernas fullmäktigen beslutar dessa. Den gemensamma nämnden bildar inte som i fallet kommunalförbund en ny juridisk person, utan ingår i en av skaparkommunernas organisation, kallad värdkommun. Värdkommunen utser ordförande och vice ordförande samt upprättar i samråd med övriga kommuner budget. Den gemensamma nämndens ekonomi finns i värdkommunen varför ekonomiskt riskabla verksamheter sällan blir föremål för gemensam nämnd. Värdkommunen kan vid ekonomiska bekymmer komma att behöva stå för förluster med mera vilket kan inverka på balanskravet. Fördelen med gemensam nämnd uppnås oftast bäst inom verksamheter där produktion eller myndighetsutövning är i fokus (Anell & Mattisson 2009:23ff, SKL 2009:66ff). Ett exempel på en gemensam nämnd är den nybildade miljönämnden för de tre kommunerna Sotenäs (värdkommun), Lysekil och Munkedal vilken fått namnet *Miljönämnden i Mellersta Bohuslän*.

### **Interkommunala avtal**

Interkommunala avtal kan vara civilrättsligt bindande såväl som fria från juridisk reglering och av mera informell karaktär. Samverkan genom avtal kräver stor enighet från avtalsparternas sida i fråga om ambitioner, mål och medel för att fungera på ett tillfredsställande sätt. Eftersom samverkan genom avtal inte regleras i KomL begränsas samverkansformen av reglerna om kommunal kompetens och av speciallag i övrigt. I övrigt är det kommunerna förhållandevis fritt att avtala om vilken verksamhet som ska vara föremål för samverkan, samt vilka villkor som gäller för samverkan i övrigt. De privaträttsliga avtalen är vanligast i fråga om samutnyttjande av resurser, utbyte av kompetens med mera. De informella avtalen handlar oftare om samordning av opinionsbildning gentemot exempelvis staten eller regionen/landstinget. Bland kommunerna anses formen vara en bra modell för samverkan, med vissa begränsningar vad gäller upphandlingsförfarandet (Anell & Mattisson 2009:18ff, SKL 2009:33ff). Ett exempel på IKS genom avtal är den samverkan som sker mellan Vårgårda och Herrljunga, där Herrljunga köper tjänsten vuxenutbildning av Vårgårda som har samlat ansvar för verksamheten.

### **Kommunala bolag**

Aktiebolag är en tydligt privaträttslig organisationsform, i vilken kommunerna kan organisera sin egen eller gemensam verksamhet. Kommunerna styr bolaget främst genom styrelsen, vilken utses av fullmäktige, och genom ägardirektiv och bolagsordning. KomL reglerar med specifika krav hur bolagen ska styras, bland annat ska fullmäktige ta ställning i ärenden av principiell betydelse eller av annars större vikt. De kommunala bolagen lyder på samma sätt som privat ägda bolag under aktiebolagslagen (SFS 2005:551), och det är också utifrån de bestämmelserna som kommunerna utövar styrning. KomL ger kommunerna rätten att överlämna angelägenheter till bolag, vilket infördes 1992 när den nuvarande kommunallagen infördes. Det är kommunens andel av aktierna i bolaget som avgör vilket inflytande den enskilda kommunen har över de gemensamma angelägenheterna. I princip gäller de demokratiska insynsvärden för de kommunala bolagen på samma sätt som kommunen i övrigt, men det finns ingen möjlighet för medborgarna att överklaga besluten. Dessutom finns det problem med styrelsens ansvarighet, för vilken de ansvarar endast för ägaren på bolagsstämman. Gemensamma kommunala bolag är behäftat med viss demokratisk ambivalens, men med en väl avskild, avgiftsfinansierad verksamhet är erfarenheterna goda (Anell & Mattisson 2009:25ff, SKL 2009:40ff). Särskilt inom den kommunaltekniska verksamheten finns betydande fördelar med att använda aktiebolag, vilket många kommuner gör i samverkan med andra (Hansson & Collin 1991, Anell & Mattisson 2009:48f). Det vid

årsskiftet bildade *VästVatten AB* är ett gemensamt driftsbolag inom VA- frågor som bildats av kommunerna Uddevalla, Munkedal och Färgelanda och är ett bra exempel på hur bolagsformen kan användas som samverkansform. *Renova AB* är ett annat bra exempel på ett bolag som ägs gemensamt av flera kommuner i samverkanssyfte.

## 2.2 Tidigare forskning

### Samverkan

”Detta är vad samverkan handlar om: att göra saker tillsammans med ett gemensamt syfte” (Lindberg 2009:5). Samverkan beskrivs enligt Lindberg ofta som en universallösning där organisationer behöver varandra för att hantera processer som blivit än mer komplexa. Det kan också vara så att samverkan blivit en modern organisationsprincip, där alltfler organisationer arbetar tillsammans för gemensamma syften utan att reflektera över varför de gör det (Lindberg 2009:5ff). Att ta ställning mot samverkan har i dagsläget blivit svårt, kanske rent av omöjligt (Lindberg 2009:95). Begreppet samverkan kan för att definieras försöka särskiljas från andra sam- begrepp, vilka alla ligger varandra farligt nära i det allmänna språkbruket. *Samverkan* har ett uttalat syfte, vilket skiljer det från *samarbete* som innefattar i princip all interaktion. *Samordning* handlar vidare om den mer organisatoriska aspekten, hur något ska genomföras (Lindberg 2009:20f, jfr Baldersheim et al 2003:95 för en delvis annan uppdelning).

Varför samverkan kommit att bli ett allt populärare begrepp och en populärare metod inom såväl organisationsteorin som i företag och andra organisationer finns det flera orsaker till. En är att, som Lindberg uttrycker det, ”Organisationer har blivit alltmer avgränsade, samtidigt som utvecklingen också har gått mot gränsöverskridande aktiviteter.” (2009:97). Att den tilltagande arbetsdelningen har skapat skarpare gränser mellan professioner och inom organisationer har också skapat utrymme för problem att hamna mellan stolarna, varför samverkan har etablerats som en lösning, där organisationerna kan bestå men ändå övervinna problemen med informationsförluster och koordinering. Andra motiv kan grundas på skäl såsom symbolik, legitimitet, nödvändighet, ömsesidighet och effektivitet.

Det som anförs mot samverkan kommer ofta från de som arbetar i samverkan, där samverkan inte är lika enkelt och självklart som det kan synas vara på ett teoretiskt plan. Att samverkan får positiva ekonomiska konsekvenser är ett populärt argument, men det har ofta visat sig svårt att påvisa, samtidigt som samverkan kostar tid i form av möten för gemensamma mål,



strategier med mera. En ytterligare svårighet som beskrivs är hur olika organisationskulturer som deltagarna i samverkan har med sig kan inverka menligt i form av samarbetssvårigheter. Vidare beskrivs hur geografiska avstånd också kan vara ett hinder i samverkan, vilket torde förekomma särskilt vid IKS (Anell & Mattisson 2009, Lindberg 2009). Hur som är den allmänna beskrivningen och uppfattningen av samverkan positivt laddad. Anell och Mattisson framför en idé vad det kan bero på, ”Anledningen till att faktorer ofta presenteras som framgångsfaktorer (snarare än de hinder som faktiskt identifierats) är sannolikt att många författare och forskare vill ge ett positivt intryck av att samverkan faktiskt kan åstadkommas.” (2009:80).

### **Interkommunal samverkan**

Den interkommunala samverkan är inte ett ämne som upptar många hyllmeter forskning. Snarare är frågan underforskad och mot bakgrund av den betydelse den kommit att få vore det eftersträvansvärt med ytterligare forskning på ämnet (Anell & Mattisson 2009:10f, 81).

SKL och dess föregångare har författat ett antal rapporter som belyser frågan. I rapporten *Kommun- och landstingssamarbete* studeras förhållandet mellan demokrati och effektivitet i förhållande till samverkan. Rapporten resonerar kring de utmaningar som kommunsektorn står inför, belyser de för- och nackdelar som finns i olika samverkansformer och redogör empiriskt för några olika interkommunala samarbeten. I rapporten dras inga generella slutsatser (Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet 2003). I ytterligare en rapport från SKL (2005), *Samverkan pågår*, lyfts det fram att samverkan inte är ett verktyg endast för småkommunerna. Snarare visar det sig att samverkan sker oberoende av kommunstorlek. I studien framförs att stordriftsfördelar ofta är motiv för samverkan, att sådana ej kan uppnås i alla verksamheter och att det är särskilt problematiskt på välfärdsproduktionen, främst utifrån geografiska begränsningar. Studien ser både potential och svårigheter med samverkan, och problematiserar dagens lagstiftning i förhållande till demokratiska värden. I SKL (2008) studerades ett pågående samverkansarbete i Skaraborg, där det i rapporten framfördes fyra förutsättningar för ett lyckat samarbete. Det handlar om medvetenhet om behovet av samverkan, om vilka förväntningar på resultat som finns, vad som behövs i fråga om resurser samt hur och var samverkansarbetet ska starta (SKL 2008:38ff).

I SKL (2007) *Kommunalförbund och gemensamma nämnder* undersöks mer specifikt lagtillämpningen och demokratiska värden i nämnda samverkansformer. Den juridiska

regleringen och omfattningen av samverkansformerna beskrivs, där det konstateras att samverkan ökat på senare år, samt att regleringen garanterar vissa demokratiska grundvärden. Samtidigt framhålls att det finns lokala egenheter i hur arbetet i samverkansformerna genomförs. Det visar sig finnas demokratiska problem, utifrån empiriska fall, där samverkan fallit på att kommunerna i fråga ej längre strävar mot samma mål. I de fallen har samverkan efterhand avslutats. I ytterligare en rapport från SKL (Sundström 2012) har studerats hur några kommuner i Kalmar län framgent kan agera för att klara de utmaningar de står inför. Det utreds om kommunerna genom utökad samverkan kan klara sig framöver, eller om en eller flera nya kommuner bör bildas. En intressant slutsats är att samverkan kan komma att medföra betydande kostnadsökningar, om samverkan också sker för att höja ambitionsnivån. Samtidigt framhålls att inom kommunalteknisk samverkan, vilken har historisk förankring, skapas ofta besparingar. Sundström (2012) gör vidare bedömningen att potentialen att effektivisera verksamheten genom samverkan är stor, och påvisar att på det område där kommunerna redan samverkar är genomsnittskostnaden lägre än för riket i övrigt.

De statliga källorna på området är främst SOU:er, departementskrivelser (Ds) samt direktiv. I Ds 2001:61 beskrivs några framgångsfaktorer i samverkansprocessen men även hinder beskrivs. Hindren kan vara av både rättslig och psykologisk/social samt administrativ karaktär. Bland de rättsliga hindren nämns lagen om offentlig upphandling (LOU) som kan göra det svårt för kommunerna att handla av exempelvis ett gemensamt bolag, och bland de sociala skillnaderna synen på samverkan eller kulturella skillnader i arbetet. Den arbetsgrupp som skrivit rapporten har i sitt uppdrag haft ett uttalat syfte att främja IKS, och har genomfört en tävling med titeln ”Sveriges bästa samverkanskommun” (2001:61:10). Arbetsgruppen föreslår regeringen att inrätta ett forsknings- och utvecklingsprogram för att följa den kommunala utvecklingen och främja IKS, vilket dock ej skedde. Även den första avrapporteringen från *Ansvarskommittén* (SOU 2003:123:165f) betonade vikten av fördjupad kommunal samverkan, vilket även framhålls i SOU *Vänd på kuttingen!* som något avgörande för kommunernas framtida utvecklig och tillväxt (2004:126:67ff).

I SOU 2007:11, *Staten och kommunerna*, är synen på samverkan inte lika odelat positiv som i Ds 2001:61. Istället noteras att det inom de tyngsta kommunala verksamheterna, välfärdsproduktionen, är potentialen för rationaliseringar medelst samverkan begränsade (2007:11:121). Samtidigt konstaterade utredningen att samverkan är något nödvändigt, men där de demokratiska problemen är komplexa. Bland annat nämns den mer heterogena struktur

som bildas, både utifrån ett medborgarperspektiv och ett territoriellt perspektiv (SOU 2007:11:155ff). I SOU 2007:72, *Kommunal kompetens i utveckling*, påtalas bristen på empirisk forskning om IKS effekter på demokrati och effektivitet. Vidare föreslår utredningen, för att underlätta insynen för medborgarna, att det i den kommunala årsredovisningen ska framgå i vilka konstellationer kommunen samverkar, vilka ekonomiska resurser som krävs samt hur beslut fattas i samverkansorganen. Utredningen delar den bedömning som görs i SOU 2007:11 angående det demokratiska problemet med en flerterritoriell kommunstruktur (SOU 2007:72, kap 9).

I direktiv 2010:53, *Förstärkning av den kommunala demokratins funktionssätt*, konstateras att det framförs från kommunerna att nuvarande samverkansformer uppfattas som komplicerade, varför kommunerna väljer ej reglerade samverkansformer såsom avtal. Eftersom regeringen önskade underlätta kommunal samverkan gavs uppdraget att utreda möjligheten att införa lättöverskådlig lagstiftning som samtidigt uppmuntrar till färre samverkansformer. I den SOU som presenterades (2012:30) beskrevs hur samverkan från att tidigare varit en nödlösning för ekonomiskt utsatta kommuner kommit att utvecklas mot ett etablerat verksamhetsorgan i syfte inte bara att genomföra rationaliseringar utan även för att trygga kompetens och öka beredskapen framgent. Utredningen bedömde behovet av att införa lättöverskådligare samverkansformer och kom fram till att systemet med kommunala samverkansavtal fungerar tillfredsställande. Vidare betonade utredningen den flexibilitet som är behäftad med interkommunala avtal som något positivt, där skräddarsydda lösningar kan ordnas samtidigt som kommunen är fri att lämna eller gå in i nya avtal. En annan SOU (2012:81), *Statens regionala förvaltning*, kom också fram till att överskådligheten bland samverkansformerna kunde förbättras. Utredningen föreslog att de kommunala samverkansorgan som idag hanterar det regionala utvecklingsansvaret i vissa län skulle avskaffas. Utredningen ansåg att samverkansformen var alltför sårbar, eftersom samverkan faller och det regionala utvecklingsansvaret övergår till länsstyrelsen om en av länets kommuner lämnar samverkan. Utredningen ansåg därför att ansvaret för de regionala utvecklingsfrågorna borde överföras till landstingen, vilka torde komma utvecklas till regioner om *Ansvarskommitténs* förslag så småningom går igenom (2012:81:155ff).

### **IKS i den svenska akademiska diskursen**

I den svenska akademiska diskursen kring interkommunal samverkan är det tämligen tunnsått. Forskning om den kommunala sektorn i allmänhet finns det mycket av, men de som specialiserat sig på IKS är få. IKS kan inledningsvis sägas vara en del av den utveckling mot

governance som är en trend i samhället, där nätverk alltmer nyttjas för politisk styrning (Hedlund & Montin 2009:10, 25). Montin hävdar att ord som samverkan och samarbete blivit honnörsord och något som ses som eftersträvansvärt ute i kommunerna. Montin identifierar också att IKS har ökat sedan den senaste kommunreformen som ett svar på kommunala problem. Dock finns det svårigheter med IKS, vilka delvis är demokratiska och delvis organisatoriska. En svårighet i den organisatoriska samverkan är den att uppnå en gemensam problemformulering, ett lämpligt politiskt styrmedel samt en gemensam kontextuell uppfattning. Andra problem är att hänföra till chefskap, revirpinkande, rättsregler samt olika administrativa system (Montin 2007:58f, 135ff).

Baldersheim et al (2003) hävdar att IKS främst är behäftat med två problem, ansvars- och fördelningsproblem (2003:94). Ansvarsproblemet handlar om att de verksamma i IKS i vissa fall är indirekt valda, och därför inte på samma sätt utsätts för väljarnas dom. Det kan också få till följd att de valda representanterna till samverkansformerna accepterar att kostnaderna ökar eftersom de inte själva inför väljarna måste motivera ökad resursåtgång. Fördelningsproblemet är sådant att när det gäller fördelning av resurser i ett samverkansorgan kommer alla att värna just sin kommun, varför rationaliseringar i form av sammanslagningar och flytt av arbetstillfällen kan omintetgöras.

Anell och Mattisson (2009) har genomfört en kunskapsöversikt på ämnet samverkan i kommuner och landsting. De gör en internationell utblick och kan då konstatera att forskningen är begränsad, men att den som finns inte ger några självklara argument för IKS förträfflighet. De konstaterar också att de möjligheter och problem med samverkan som identifierats i forskningen gäller generellt, alltså både i offentliga och privata organisationer (2009:91). IKS har uppmuntrats av staten som ett sätt för kommunerna att undvika andra förändringar av huvudmannskapet i vissa frågor. Däremot visar undersökningar att den statliga stimulansen av samverkan i stort är verkningslös. Samverkan har visat sig fungera bäst när den utgår från lokala förutsättningar och utifrån lokala initiativ. Det statliga arbetet för att i olika former främja samverkan kan dock ha fått effekter så till vida att kommunerna har en mer positiv inställning till samverkan generellt och att de ser samverkan som den självklara lösningen på många problemställningar (2009:91ff).

Gossas har skrivit flera artiklar samt sin avhandling på ämnet. I artikeln *En kommunreform för 2000-talet* (2004) analyserar han interkommunal samverkan utifrån två perspektiv, ett

historiskt och ett i förhållande till lokaliseringsprincipen. Gossas visar hur IKS historiskt har uppmuntrats av staten då kommunerna varit små eller då de genomgått en reform, men motarbetats när staten behövt starka, enhetliga kommuner för att genomföra välfärdsreformer. Utvecklingen av IKS har varit kontinuerlig sedan kommunreformen 1862, men har fram till idag utvecklats utifrån olika trender. Fram till 1950- talet var kommunernas samverkan reglerad av staten så till vida att ändamålen var bestämda, länsstyrelsen prövade ansökningar om att bilda kommunalförbund och staten kunde i vissa fall tvinga fram förbund. Kommunreformen som genomfördes år 1952 hade som ett motiv att minska den IKS, vilken uppfattades som otillräcklig i förhållande till de frågor som kommunerna som välfärdsproducenter skulle komma att hantera (Erlingsson et al 2012:15). Istället genomfördes en indelningsreform som under de kommande 20 åren kom att minska antalet kommuner från cirka 2500 till knappt 300 stycken. En konsekvens därav blev att den mångfald av samverkan som tidigare funnits mellan de små kommunerna arbetades in i nya geografiska enheter. Från 1980- talet och framåt förändrades synen på IKS från att ha varit ett statligt verktyg för att styra kommunerna till att vara en möjlighet för kommunerna att utveckla och rationalisera sin verksamhet. Under hela 80- och 90- talen var inställningen till IKS i stort odelat positiv från statligt håll, och fler samverkansformer möjliggjordes. Det utsatta ekonomiska läget var ytterligare ett motiv där samverkan antogs kunna effektivisera verksamheten. I förhållande till lokaliseringsprincipen visar och problematiserar Gossas (2004) hur kommunerna genom IKS växer utöver sina fastlagda territorier, vilket skapar en territoriell ”elasticitet” (Gossas 2004:40; jfr Lundqvist & Pierre 1995 kap 6).

I avhandlingen *Kommunal samverkan och statlig nätverksstyrning* diskuterar Gossas (2006) hur staten styr kommunsektorn genom vad han kallar nätverksstyrning, där IKS är en avgörande faktor i analysen. Gossas beskriver hur den statliga synen på kommunerna och deras möjligheter att samverka har förändrats under tre perioder, där den senaste är nätverksstyrning och innebär att staten möjliggör och skapar incitament för kommunerna att i samverkan med andra lösa sina egna problem. Staten tillför i det fallet inte ekonomiska resurser, utan organisatoriska dito (2006:35). Huruvida samverkan är en lösning eller ett problem har också diskuterats under åren, och i dagsläget är samverkan att bedöma som en solklar lösningssideologi enligt Gossas, om än marginell i ekonomiska termer (2006:74, 94). Vidare beskriver Gossas hur IKS egentligen grundar sig på två huvudsakliga motiv, effektivitets- eller utvecklingsinriktade, där det förra främst handlar om

kostnadseffektiviseringar och det senare är mer mångfasetterat där bland annat tillväxt, kompetens och inflytande kan sägas ingå (2006:32ff, se även SOU 2004:126:67).

Utöver Gossas beskrivande och teoretiska resonemang genomför han också en empirisk fallstudie, där han undersöker Borlänge kommuns samverkan över tid som ett exempel på statlig nätverksstyrning genom IKS. Undersökningen syftar till att få inblick i samverkans processer och utveckling och vidare att undersöka centrala motiv samt statens roll. Resultatet är, summariskt uttryckt, att Borlänge kommun samverkar både av effektivitets- och utvecklingsskäl, och att det är ett kvantitativt omfattande samarbete. Vidare är en slutsats från Gossas att nätverksstyrningen kan betraktas som en partiell (indelnings)kommunreform, som däremot ej har ett från staten uttryckt genomförande, utan snarare handlar om vad staten möjliggör respektive omöjliggör. Genom incitament och allmänt formulerade mål, samt rena marknadsföringsinsatser (jfr Ds 2001:61) kan staten styra kommunerna utan att utnyttja de hierarkiska möjligheter som staten ändå har.

### **Kommunal stordrift**

Ett klarläggande av begreppet *stordriftsfördel* kan vara på sin plats. Det finns ett antagande om ett samband mellan IKS och stordriftsfördelar, uttryckt som kostnadseffektiviseringar. Sambandet är dock inte belyst i någon särskild grad (Gossas 2006:97f). Stordriftsfördelar beskriver hur den faktiska produktionen kan ökas med betydligt mer än ökningen av insatta resurser, och förväntas främst vara ett resultat av tilltagande arbetsdelning (Parkin et al 2008:207). För kommunerna innebär det i teorin att de genom att dela på en verksamhet kan sänka kostnaderna eller bibehålla kvaliteten. I denna uppsats ska begreppet stordrift förstås helt i ekonomiska termer.

Alla nämnda utmaningar har det gemensamma problemet effektivitet, alltså hur välfärdsproduktionen ska bedrivas med minimal input och maximal output. Uttrycket stordrift fångar in de förväntningar om effektivitet som finns i IKS. IKS förväntas övervinna de problem som uppstår då kommunerna inte kan bedriva sin verksamhet under några som helst stordriftsfördelar. I en större organisation förefaller det rimligt att stordrift kan uppnås på ett sätt som inte sker när kommunerna organiserar sig var för sig. Stordriftsfördelarna kan främst förväntas i sådana frågor som inte är lokalt betingade. Det innebär att administration, experter och kompetent personal, teknik, specialisering, gymnasium och utvecklingsfrågor är sådana områden där samverkan kan bedömas ge goda effekter (SKL 2005). Det finns också en tillväxtfrämjande del som tar sig uttryck som utveckling av verksamhet, turism och

näringslivsutveckling mer mera. Några citat belyser att samverkan antas och avses ge nämnda effekter, och framförallt än mer därtill:

*”Även internationellt diskuteras samverkan på den lokala samhällsnivån flitigt. En gemensam nämnare i alla dessa strävanden är en övertygelse om att en större volym och skala är fördelaktigt och önskvärt.”* (Anell & Mattisson 2009:29).

*”Samarbete mellan kommuner är inte enbart viktigt för att hantera ekonomiska problem, utan kan också förbättra verksamheterna. Samverkan inom olika verksamheter kan leda till en effektivare användning av resurser, underlätta rekrytering av personal och därigenom förbättra kvaliteten på servicen till medborgarna.”* (Sundström & Tingvall 2006:135).

*”Samverkan bedöms kunna möjliggöra stordriftsfördelar.”*(SOU 2007:11:121).

*”Det finns flera skäl till kommunal samverkan. En enskild kommun kan exempelvis ha svårt att upprätthålla viss kompetens på egen hand och det kan finnas samordnings- och stordriftsfördelar med att samverka med andra kommuner.”* (Kommittédirektiv 2010:53:5).

*”De problem en svag ekonomi orsakar anses kunna avhjälpas eller mildras genom ökad kommunsamverkan, vilken antas möjliggöra stordriftsfördelar och därmed lägre kostnader för samma verksamhet för de samverkande kommunerna.”* (Glesbygdverket 2006:4).

*”...med i olika samverkanskonstellationer för att effektivisera verksamheter, öka kompetensen, hantera krav på specialistkunskaper m.m.”* (Prop 2008/09:21:73).

*”Tanken bakom interkommunalt samarbete är i de flesta fall att dra nytta av potentiella skalfördelar.”* (Sundström 2012:28).

*”Vanligt är att man genom samverkan vill skapa skalfördelar som i*

*sin tur kan bidra till besparingar och effektiviseringar liksom att man samverkar för att klara kompetensbehov.” (Tre kommuner i samverkan 2007:6)*

Som åskådliggörs av citaten ovan finns det en förhållandevis stor tilltro till att IKS ska ge just stordriftsfördelar. I den svenska diskursen är detta antagande inte i någon nämnvärd omfattning problematiserat, vilket gör förevarande granskning av IKS än mer relevant. Att antagandet om stordriftsfördelar är problematiskt har främst den nyligen genomförda danska kommunreformen givit bevis för (Økonomi og indenrigsministeriet 2013:58ff), samtidigt som frågan i Danmark men även internationellt har varit på tapeten historiskt och i betydligt högre grad än i Sverige. En australiensisk studie (Byrnes & Dollery 2002) som granskat frågan i de australiensiska kommunerna, där antagandet om stordriftsfördelar är påtagligt, finner att argumenten för stordrift är högst tveksamma. Det går med andra ord inte att argumentera för större kommuner, eller samverkan, utifrån motivet att det skulle ge väsentliga stordriftsfördelar.

I en annan artikel, *Kommunale stordriftsfördelar – myte eller realitet?*, problematiserar Houlberg (1995) stordriftsargumentet, och ställer sig frågande till om det är urbaniseringsgraden eller invånarantalet som avgör eventuella stordriftsfördelar, vilket det finns anledning att återkomma till nedan. Groes (2005) ifrågasätter de grundläggande motiven för den danska kommunreformen, där kommunerna slås samman från 275 till 100 stycken, och i synnerhet de ekonomiska argumenten. Han skriver: ”Mycket tyder på att de stordriftsfördelar reformen förväntas ge upphov till är mycket små.” samt att ”En slutsats är att det finns långt större rationaliseringsvinster att hämta genom ett ändrat beteende inom den givna strukturen än genom att ändra strukturen utan att ändra beteendet.” (Groes 2005:77). Houlberg (2011) skriver några år efter den danska kommunreformens genomförande kring stordriftsfördelar, och då främst på det administrativa området. Houlberg skriver att, vilket stämmer väl in även i den svenska kontexten, ”De teoretiske argumenter for administrative skalaeffekter antages at være velkendte” (2011:45). Utifrån de förväntningar som fanns, vilka var stora, har resultaten hittills varit nedslående. Det har i vissa fall visat sig finnas administrativa fördelar, men dessa har avtagit i takt med kommunernas storleksökning. För de riktigt stora kommunerna har Houlberg påvisat klara stordriftsnackdelar, eller stordriftsulemper, på det administrativa området till följd av organisationens storlek och ökade krav på koordination och information (2011:46f).



Vidare belyses det faktum att de danska kommunerna blivit markant större, ur ett geografiskt perspektiv. Med svenska mått mätt är de fortfarande små, men det intressanta är den geografiska aspekten som det också kommer att finnas anledning att återkomma till nedan. Houlberg (2011:55) skriver "...har den nye kommunale struktur også givet arealmaessigt større jo mere spredt indbyggerne bor. Spredt bosaetning øger sandsynligheden for, at kommunen har udgifter til flere rådhus/borgerservicecenter og i forlængelse heraf øgede administrative udgifter til transport.". Författaren är således lite kritisk till antagandet om stordrift. Frågan om arealens betydelse för effektiviteten diskuterades också som en konsekvens av den svenska kommunblocksreformen, men utreddes inte närmare (Strömberg & Norell 1982:101).

### **Centralortsteori**

Kommunreformen som avslutades 1974 byggde på tanken om *ett* enhetligt beslutsterritorium, vilket har problematiserats såväl ovan som nedan. Därutöver byggde den i fråga om den territoriella indelningen på Christallers centralortsteori. Christaller (1966, först publicerad 1933) var utgångspunkten för mycket av 1950- och 60- talens tänkande kring urbana studier och ekonomisk geografi (Geits & Geits 1966). Christaller (1966:16ff) resonerar kring städer som centrum för landsbygdsområden där handel sker med omgivningen och beskriver hur städer växt fram efter vissa geografiska och nationalekonomiska mönster, som gör att det går att skissera en mera optimal stadsbildning inom ett område. Teorin skiljer mellan administrativa och funktionella regioner, där de förra är fastlagda medan de senare är spontana och inte låter sig förändras av den offentliga makten på ett enkelt sätt. Tanken i förra kommunreformen var att skapa kommuner där den administrativa gränsen överensstämde med den funktionella. I det ingick att varje kommun skulle ha en centralort som kunde tillfredsställa landsbygden, kallat omlandet, med allmän service och samhällsfunktioner (Strömberg & Westerståhl 1983:249ff).

I fråga om IKS är centralortsteori högst relevant. Tanken om kommunsammanslagningar bygger också idag på att slå samman kommuner inom samma funktionella region. Däremot sker IKS över såväl funktionella som icke funktionella geografiska områden. Eftersom kommunerna i IKS behåller sin administrativa gräns kan de organisera sin verksamhet utifrån olika funktionella regioner i olika frågor, om sådana finns. Det ger en flexibilitet för kommunen som kan förändra sin verksamhet i takt med att den funktionella regionen förändras, vilket kan ske som en följd av ekonomiska förändringar eller förändringar i

infrastrukturen och resandet. Skillnader mellan de administrativa gränserna och skillnader inom olika funktionella gränserna gör att kommunerna samverkar åt olika håll i olika frågor, exempelvis över länsgränser.

### **2.3 Programteori**

Här presenteras vad en programteori är, hur det bottnar teoretiskt och min rekonstruktion av programteorin för IKS. Programteori är uppsatsens analysverktyg för att strukturera och analysera empirin. I denna uppsats är programteori såväl en teoretisk som en metodologisk utgångspunkt. Teoretiskt används programteori för att strukturera tankarna bakom IKS, och metodologiskt används programteorin för att strukturera och analysera det empiriska materialet. Även om den programteoretiska redogörelsen ligger under huvudrubriken teori är den alltså viktigt också ur ett metodperspektiv.

En mycket enkel men ändå, såhär initialt, användbar definition av en programteori kommer från Bickman som anger att en programteori ”is the construction of a plausible and sensible model of how a program is supposed to work” (Bickman 1987:5). Programteorins relevans för statsvetenskapen har varit föremål för diskussion. Det är främst inom utvärderingsforskningen som programteorin som metod har kommit att användas, men metoden kan med fördel användas i den statsvetenskapliga forskningen. Vedung skriver att programteori är utvärderingsforskningens främsta bidrag till samhällsvetenskapen, bland annat till statsvetenskap, företagsekonomi och samhällsplanering (Vedung 2009:45). Även Bickman (1987:7ff) framhåller programteori som inte bara något för utvärderingsdiskursen, utan även för den samhällsvetenskapliga forskningen. Bickman menar att programteori kan bidra till att validera teorier genom det sätt på vilket metoden i form av utvärdering av faktiska fall på ett systematiskt sätt prövar giltigheten. Bickman menar också att programteori kan bidra till att sprida och generalisera kunskap utifrån dess användning i utvärdering (1987:5). McLaughlin och Jordan beskriver den programteoretiska ansatsen som förträfflig på fyra sätt. För det första genom att en explicit programteori bidrar till en gemensam förståelse för programmet, ingripandet eller politiken. För det andra att en tydlig kausal beskrivning är till hjälp när programmets svaga punkter ska identifieras och designen förbättras. För det tredje att programteorin klargör på vilken nivå programmet verkar samt för det fjärde pekar ut de viktigaste aktiviteterna (McLaughlin & Jordan 1999:66).

Definitionen av en programteori varierar lite beroende på vilket perspektiv som anläggs. Vedung tar som utgångspunkt i beskrivningen av en programteori att den är en hypotetisk

beskrivning av hur något är tänkt att fungera. Han skriver ”Den återger hur genomförandeförloppet *avses, tänkes, intenderas* fungera och ge impulser till resultat” (Vedung 2009:46). Det ska framhållas att det inte är det verkliga händelseförloppet som en programteori syftar till att återge, utan det tänkta, teoretiska, förloppet. En fördjupning i de olika definitionerna av en programteori ger vid handen att det finns en mängd definitioner, där skillnaderna är av såväl semantisk som innehållsmässig karaktär (Hoogerwerf 1990, Rossi et al 2004:139, Funnell & Rogers 2011:23f). Hoogerwerf skriver om vad han kallar *policy theory*, vilket till skillnad mot programteori kan uppfattas som något bredare i sin analys. Det väsentliga är dock likheterna med programteori, då det handlar om att alstra fram de bakomliggande, implicita hypoteser och antaganden som utgör grunden i en policy och göra dem explicita, och utvärderingsbara. Han definierar en policyteori som ”*the total of causal and other assumptions underlying a policy*” (1990:285). Vidare finns det de som betonar den kognitiva logiken i programmet, medan andra fokuserar mer på den verkliga logiken. Ytterligare skillnader finns vad gäller om ett värderande moment ska finnas med, samt huruvida begreppet programteori som sådant är tillräckligt precist eller om det också ska anses inkludera teorier i de faktiska policies som den offentliga sektorn arbetar med (Rogers 2008:30, Vedung 2009:47). En sammanfattning kommer från Rogers som skriver att programteori ”refers to a variety of ways of developing a causal modal linking programme inputs and activities to a chain of intended or observed outcomes” (2008:30).

I förevarande uppsats kommer följande definition av programteori att användas, i likhet med Bickman (1987):

*Konstruktionen av en plausibel och praktisk modell för hur ett program, i detta fall interkommunal samverkan, förväntas fungera.*

Även om definitionen initialt beskrevs som mycket enkel, så ska denna enkla och vida definition användas i uppsatsen. Bickman (1987:6) beskriver hur programteorin på grund av den politiska miljö i vilken den fungerar kan ”be kept intentionally vague”, för att få stöd från olika grupper. I fallet IKS finns det ingen preciserad policy eller något specifikt program från staten för att styra kommunerna i viss riktning (Gossas 2006:103). Det behöver dock inte tolkas in i begreppet programteori att det behöver handla om just ett fastlagt program. Snarare kan mycket innefattas i ordet program, så även IKS i den beskrivna formen (Funnell & Rogers 2011:30). Dessutom hävdar Jonsson och Rosander att ”Det finns alltså en tilltro till kommunal samverkan. Tilltron kan sägas vara *officiell och näst intill anbefallen* på så sätt att

den kommer till *uttryck i regeringsdokument och i offentliga utredningar.*” (2006:7, min kursivering).

### **Programteorins rekonstruktion**

Att tydligt rekonstruera de underliggande hypoteserna utifrån ett faktiskt program kring IKS går således inte, varför ett bredare angreppssätt förefaller rimligt. I ett sådant angreppssätt får hypoteserna försöka rekonstrueras utifrån olika källor. Funnell och Rogers (2011:163ff) lyfter frågan om ett välavgränsat fokus för programteorin, och i den bemärkelsen får IKS anses vara ett sådant välavgränsat program, vilket visas i stycket ovan. Avsnittet avslutas med en figur som visar programteorikonstruktionen.

Funnell och Rogers (2011) ger en god handledning i hur en programteori ska rekonstrueras. De refererar Albert Einstein, som hävdade att saker ska göras så enkelt det går, men inte enklare. De skriver att ”The same holds true for program theory: it too should be as simple as possible, and no simpler.” (2011:70). Utifrån den devisen kommer förevarande programteori att byggas upp, vilket får som en konsekvens att programteorin aldrig kan bli fullständig eller heltäckande utifrån en idealmodell (Vedung 2009:51f). Vidare bör nämnas att en programteori kan se olika ut, beroende på vem som tolkat ut och konstruerat den (Karlsson Vestman 2011:76).

En *situationsanalys*, där problemet identifieras, behövs för att ge en grund att bygga vidare på (Funnell & Rogers 2011:160f). De utmaningar som identifierades i inledningen är *demografi*, *finansiering*, *geografi* samt *kompetens*. För att de ska kunna prövas tillsammans i en programteori där samverkan är lösningen behöver de beskrivas på en lägre, något mera konkret, nivå varför de rekapituleras här. En bra beskrivning på mycket konkret nivå ges i Sundström (2012) *Framtidsstudie för Borgholm, Kalmar, Mörbylånga, Nybro och Torsås*, samt i Tre kommuner i samverkan (2007) *Samarbete eller kommunsammanläggning* vilka kan läsas av den som önskar tydlig konkretion.

*Demografi:* Andelen äldre ökar och den första konsekvens som uppstår, eller delvis redan uppstått, är att kostnaderna för äldreomsorgen kommer öka. Då allt fler lever allt längre blir den ihållande resursåtgången i kommunerna allt högre. I vissa kommuner kombineras detta dessutom med svårigheter att rekrytera personal för att ta hand om de äldre, eftersom den yngre befolkningen flyttar ut. Den demografiska aspekten påverkar också landets kommuner mycket olika, eftersom befolkningstillväxten centreras till storstadsområdena med de problem

det medför. I förevarande uppsats ligger dock fokus på småkommunerna, varför den ökande resursåtgången och utflyttningen är det huvudsakliga problemen.

*Finansiering:* Det huvudsakliga problemet grundas på den demografiskt betingade efterfrågeökningen på kommunal välfärd, främst äldreomsorg. I de små kommunerna kombineras detta ofta med utflyttning av den närande delen av befolkningen, vilket ytterligare spär på problemen. Kommunerna kommer att behöva genomföra betydande organisatoriska reformer för att banta organisationen i förhållande till skatteintäkterna (SKL 2010a:63ff).

*(Ekonomisk) geografi:* Det geografiska problemet är egentligen ett transaktionskostnads- och stordriftsproblem. Kommuner med stora geografiska avstånd kan svårtligen utnyttja stordriftsfördelar i sin välfärdsproduktion, och drabbas samtidigt av stora transaktionskostnader då de måste förflytta exempelvis hemtjänsten över stora ytor. Det gäller också om kommunen inte är en naturlig del i någon större (funktionell) arbetsmarknadsregion.

*Kompetens:* Små kommuner ska ha samma kompetens och utföra samma uppgifter som stora kommuner. De små kommunerna kommer således att få en per capita kostnad som är högre, samtidigt som det kan vara problematiskt för dem att rekrytera om kompetensen inte finns i kommunens arbetsmarknadsregion.

Situationsanalysen visar att problemen inte bara kommer drabba de små kommunerna eller kommunsektorn i sig. Utmaningarna är av sådan dignitet att staten av nödvändighet så småningom kommer tvingas hantera dem och agera genom olika förslag. Några exempel på vad utmaningarna kan tänkas få för konsekvenser om de ej bemöts är försämrad kvalitet och kvantitet i välfärden, försämrad tillväxt på aggregerad nivå, ökad ojämlikhet mellan olika landsdelar och problem att upprätthålla en kompetent kommunal tjänstemannakader.

Den *effektkedja*, eller *outcomes chain*, som finns i varje programteori visar hur hypoteserna förväntas fungera i form av kausalitet och effekt, alltså hur insatsen i fråga antas lösa problemet och vilka effekterna blir. Det är viktigt att effektkedjan fokuserar på hur programteorin kommer att kunna svara upp mot de problem som finns, och inte endast på vilka lösningar som programteorin kommer att producera. Effektkedjan är ett antagande om hur interventionen kommer påverka utvecklingen, men det finns möjligen också andra

faktorer som samtidigt påverkar utvecklingen vilket är viktigt att ha i åtanke (Funnell & Rogers 2011:176ff). Effektkedjan kan ofta formuleras i *om – så* satser (Vedung 2009:61), vilket jag ger exempel på nedan. Effektkedjan är den bärande delen i programteorin för att förklara de antagna effekterna av interventionen, och är alltså den avslutande delen av en programteori. Det som driver effekterna kallas mekanismer, och de kompletterar de *om – så* satser som formuleras nedan med ett *därför att*. Det sker i analyskapitlet.

Funnell och Rogers (2011:387ff) redogör för en mängd modeller som kan användas för att på ett strukturerat sätt uppställa programteorin som en logisk modell. Tillsammans med Rossi et al (2004) utgör de utgångspunkten för min egen konstruktion. Den enkla definition som sagts gälla, den om en plausibel och praktisk modell, ges här en enkel utformning som logisk modell. Vad de olika delarna innebär beskrivs nedan, och åtföljs av en konstruerad programteori för IKS (Figur 1).

Figuren baseras på följande:

*Problemet* består i de ovan angivna utmaningarna för kommunerna, i form av demografi, finansiering, geografi och kompetens.

*Resurserna* består av sådant som redan idag finns i kommunerna. Det handlar om personella, organisatoriska och finansiella resurser. Det kan handla om nedlagd arbetstid, material, erfarenheter, kontakter etcetera. Egentligen kan resurserna uttryckas som all input som kommer in i IKS.

*Aktiviteterna* består i att just samverka, att arbeta tillsammans för ett gemensamt syfte. Att samverka är ett verb, varför det är just en aktivitet, att samverka. Själva aktiviteten består i att utföra just det som samverkan syftar till, exempelvis att arbeta för gemensamt syfte i en gemensam nämnd eller i ett gemensamt bolag.

*Kortsiktiga effekter* är de förändringar som sker i någorlunda närtid efter det att samverkan införts. Det handlar om att kostnaderna sjunker som en följd av stordrifts- eller synergieffekter, att det blir enklare att rekrytera och behålla kompetent personal, förbättrad verksamhetsutveckling, ökad tillväxt, sjunkande per capita kostnader i små kommuner etcetera. Kommunerna kan fortsätta bedriva kvalitativ välfärdsproduktion under rådande

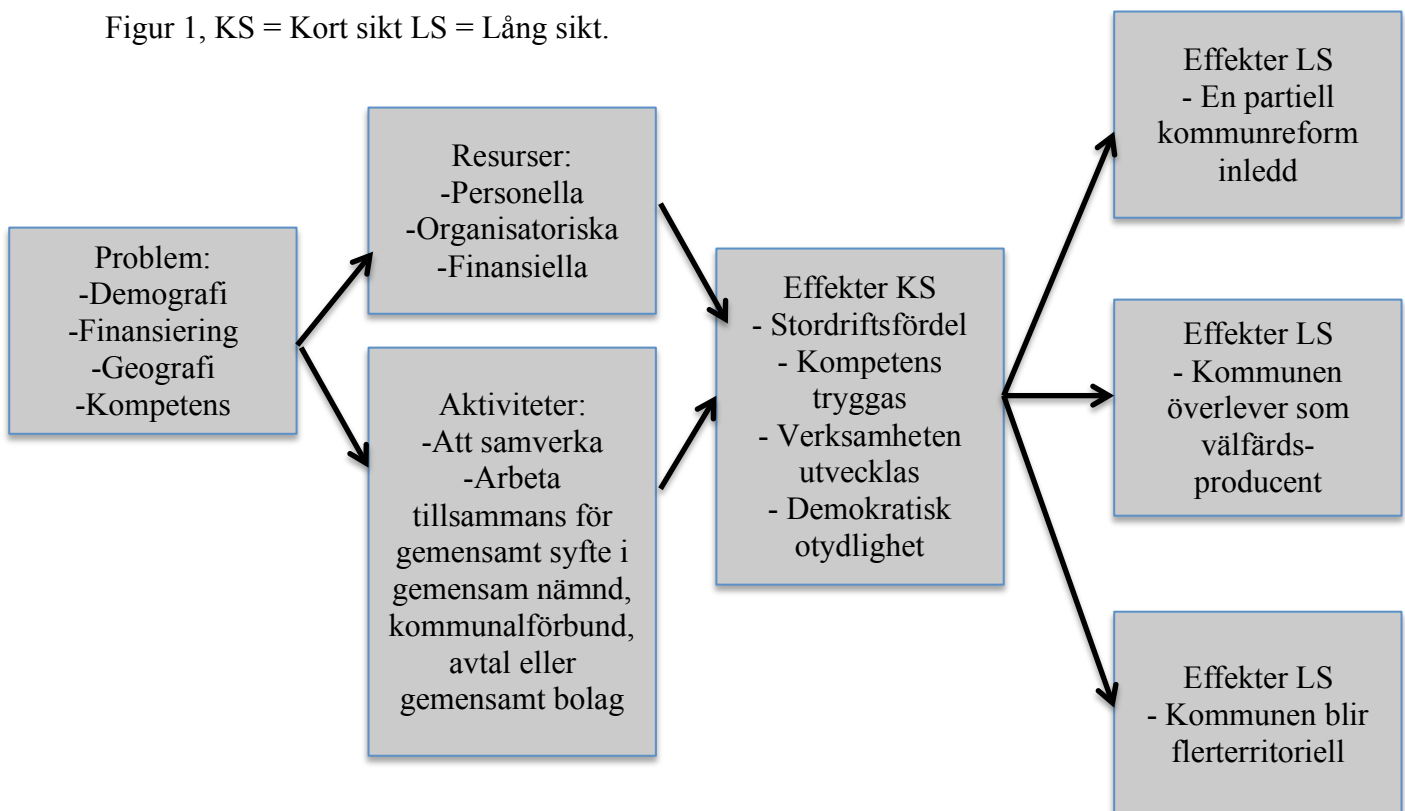
verksamhetsformer och på ett över riket förhållandevis jämlikt sätt, de klarar alltså sitt uppdrag.

*Långsiktiga effekter* sker över en längre tid. Här är det effekter som sträcker sig utöver verksamhetsorienterade förändringar. Det handlar om förändringar på systemnivå, vilket anknyter till vad Gossas (2004) kallat en partiell kommunreform. Det kan innebära att IKS institutionaliseras som en etablerad, möjligen ny, kommunform. Det kan också innebära att den grundläggande definitionen av en kommun som *ett territorium* måste omformuleras till att överensstämma med verkligheten, som är flerterritoriell.

Några exempel på *om – så* satser som kan formuleras utifrån programteorins hypoteser lyder:

- *Om* kommunen engagerar sig i samverkan med en eller flera andra kommuner *så* kommer kommunerna tillsammans kunna rationalisera sin verksamhet och sänka (styck)kostnaderna genom stordrifts- och synergieffekter.
- *Om* kommuner arbetar i samverkan *så* kommer de ha bättre möjligheter att rekrytera och behålla kompetent personal.
- *Om* kommunerna samverkar *så* kommer de kunna leverera kvalitativ och rättssäker verksamhet.
- *Om* de små kommunerna ska överleva som självständiga kommuner *så* måste de samverka i ökad utsträckning.

Figur 1, KS = Kort sikt LS = Lång sikt.



### 3. Metod

Den deduktiva ansats som präglar uppsatsen visar sig genom det valda tillvägagångssättet. Deduktion innebär testandet av teoretiskt frambringade hypoteser i ett empiriskt material i syfte att pröva hypotesernas och teorins giltighet (Bryman 2009:9). I uppsatsen är den utifrån teori rekonstruerade programteorin ett sätt att testa om interkommunal samverkan fungerar i kommunerna, och om det stämmer överens med den teoretiska uppfattningen av hur det borde fungera. Uppsatsen kan, utifrån den kvalitativa utgångspunkten, inte uttala sig om hur samverkan fungerar i Sveriges alla kommuner, det bär inte metoden för. Däremot kan uppsatsens slutsatser vara relevanta för den fortsatta teoriutvecklingen, och på så vis möjligen kunna generaliseras den vägen (Bryman 2009:391f). Donaldson et al (2009) framför den tes som de hävdar blivit delvis rådande inom även den samhällsvetenskapliga forskningen, nämligen den om evidens. Bland annat hänvisar det nystartade *Reforminstitutet* till just evidens, och att samhällspolitiska reformer ska vara evidensbaserade (Hemsida 2). Att utifrån evidens bevisa kausalitet, exempelvis hur interkommunal samverkan fungerar, hävas ofta vara svårt med den metod som nyttjas i uppsatsen. Det är emellertid så att det trovärdigaste, och kanske enklaste, sättet att etablera kausalitet är genom kritiska observationer eller granskning (Donaldson et al 2009:140, se även Rossi et al 2004:162 samt Esaiasson et al 2012:254f). Uppsatsens prövning av IKS förfaller därför stå på ganska fast mark, och frågan om evidens som tämligen sekundär.

#### 3.1 Urvalet av kommuner

Uppsatsens empiri består av intervjuer. Intervjuerna har genomförts med företrädare för fyra kommuner, där kommunerna valts ut efter vissa kriterier. Intervjuer har också genomförts med tre personer på riksnivå, utifrån principen att de ska ha varit centralt placerade och initierade i diskussionen om IKS. Det första kriteriet i urvalet av kommuner är att det ska vara en liten kommun. De små kommunerna är de som, mot bakgrund av ovan, står inför de största utmaningarna och för att pröva samverkan som lösning är det rimligt att empiriskt använda små kommuner. En liten kommun definieras som mest ha cirka 11 000 tusen invånare enligt *De små kommunernas samverkan, SmåKom*. Dock kan något större kommuner ansöka om medlemskap i föreningen (Hemsida 3). SKL har också gjort bedömningen att det är kommuner med upp till 15 000 invånare som har mest behov av samverkan (SKL 2005:14). Jag har i mitt urval valt kommuner med som mest 15 000 invånare. Det andra kriteriet är att kommunen, efter en översiktlig undersökning, ska vara involverad i minst någon samverkansform. Det tredje kriteriet gäller kommunens geografiska läge. Kommunen bör ha en något perifer geografisk belägenhet. Motivet till det är att testet av IKS kan renodlas till de



kommuner som verkligen står inför de största utmaningarna, och för dem är geografin en identifierad utmaning. Sammantaget bedömer jag att små kommuner är de som närmast i tid berörs mest av samverkan, varför de är relevantast att använda som empiriskt underlag.

För att göra en geografisk avgränsning har kommuner i Västra Götalands län valts ut. I urvalet har hjälp också tagits av rapporten *Kommungruppsindelning 2011* (SKL 2010b), där urval gjorts i följande kategorier: *pendlingskommuner*, *varuproducerande kommuner* samt *glesbygdskommuner*.

De kommuner som, efter att ha uppfyllt kriterierna ovan, valts ut är *Vårgårda*, *Götene*, *Dals-Ed* samt *Färgelanda*.

*Vårgårda* kommun ligger i gamla Älvsborgs län, cirka 7 mil nordost om Göteborg. Kommunen har knappt 11 000 invånare, och klassificeras av SKL som en pendlingskommun, med målet Alingsås. Kommunen har en marginellt positiv inflyttning, en kommunalskatt på 21,64 och den kommunala verksamheten kostar årligen cirka 600 miljoner (Hemsida 4). De huvudsakliga samverkansformer som *Vårgårda* är inblandade i är: *Sjuhärads kommunalförbund*, handhar frågor om tillväxt och utveckling, infrastruktur, kultur med mera. Samverkan genom avtal med Herrljunga i fråga om vuxenutbildning, samverkan med Alingsås angående räddningstjänst.

*Götene* kommun ligger i gamla Skaraborgs län, mellan Lidköping, Mariestad och Skövde. Kommunen har drygt 13 000 invånare, och klassificeras av SKL som en varuproducerande kommun. Kommunen har en marginellt positiv inflyttning, en kommunalskatt på 21,77 och den kommunala verksamheten kostar årligen cirka 600 miljoner (Hemsida 5). De huvudsakliga samverkansformer som *Götene* är inblandade i är: *Skaraborgs kommunalförbund*, handhar frågor om hälsa och socialtjänst, kultur, tillväxt, infrastruktur med mera. Lönenämnd tillsammans med Skara, turistbolag tillsammans med Lidköping, it- frågor i ett bolag, *Göliska*, tillsammans med Skara, Lidköping samt Essunga. Inom gata/park, fastighets samt kostverksamheten finns det ett beställar- utförarsystem där *Götene* beställer av Skara, som står värd för den gemensamma förvaltningen.

*Dals-Ed* kommun ligger i landskapet Dalsland, och gränsar till Norge i väster och Värmland i norr. Kommunen har 4700 invånare, och klassificeras av SKL som en glesbygdskommun.

Kommunen har en negativ befolkningsutveckling, en kommunalskatt på 23,21 och den kommunala verksamheten kostar årligen drygt 300 miljoner (Hemsida 6). De huvudsakliga samverkansformer som Dals-Ed är inblandade i är: *Fyrbodals kommunalförbund*, handhar frågor såsom kultur, utbildning, tillväxt infrastruktur med mera. Vidare samverkan i *Dalslandskommunernas Kommunalförbund*, där samverkan sker kring administrativ utveckling och turism. Dessutom är förbundet gemensam miljöförvaltning för kommunerna. Vidare samverkan med Bengtsfors angående alkoholhandläggning.

*Färgelanda* kommun ligger i södra Dalsland, där den gränsar till Uddevalla och Vänersborgs kommuner. Kommunen har drygt 6500 invånare, och klassificeras av SKL som en pendlingskommun, med målet Uddevalla. Kommunen har en negativ befolkningsutveckling, en kommunalskatt på 22,76 och den kommunala verksamheten kostar årligen cirka 450 miljoner (Hemsida 7). De huvudsakliga samverkansformer som Färgelanda är inblandade i är: *Fyrbodals kommunalförbund*, handhar frågor såsom kultur, utbildning, tillväxt och infrastruktur. Vidare samverkan i *Dalslandskommunernas Kommunalförbund*, där samverkan sker kring administrativ utveckling och turism. Dessutom är förbundet gemensam miljöförvaltning för kommunerna. I bolagsform samverkar kommunen genom *VästVatten AB* som är ett driftsbolag för vatten och avlopp. Vidare sker samverkan i *USD – Utveckla socialtjänst Dalsland*.

### **3.2 Intervju som metod**

Uppsatsen bygger på två parallella intervjustudier, en med kommunala företrädare och en med centralt placerade personer på riksnivå. Syftet är att intervjuerna ska kunna uttala sig utifrån såväl ett kommunalt perspektiv som ett riksperspektiv, med tyngd på ett statligt perspektiv.

Utvalda respondenter i kommunerna är kommunstyrelsens ordförande (KSO) och kommunchefen (KC) i respektive kommun. De personerna har bedömts ha mest att tillföra uppsatsen då de har den övergripande insynen i den kommunala verksamheten som kan krävas för att kunna överblicka och förstå den samverkan kommunerna är inblandade i, de har de mest centrala positionerna (Esaiasson et al 2012:258). Det är dock så att alla former av samverkan inte når den nivå på vilken KSO och KC verkar, varför undersökningen på så vis inte kan bli någon totalundersökning. Däremot är det så att beslut om att engagera sig i samverkan, både formell och informell, behöver i de flesta fall beslutas eller förankras hos ledningen. Att intervjua KSO bedöms också som angeläget eftersom samverkan också

behöver ha en politisk förankring, och inte bara kan baseras på tjänstemännens vilja eller avsikter. Jag har bedömt att intervjuer med både politikens och tjänstemännens främsta företrädare ger de svar uppsatsen syftar till att undersöka. Den valda urvalsmetoden kallas i litteraturen för ”purposive sampling” (Bryman 2009:414f), och syftar just till att i urvalet identifiera de som är lämpligast att svara på uppsatsens frågor (Dalen 2007:54f).

Varför inte använda fler kommuner i analysen, och stanna vid att intervjua en person per kommun? Då skulle uppsatsen kunna spegla en större andel av kommunerna, och på så vis presentera ett material med större överblick. Den bedömning jag gjort är att argumentet att empiriskt använda flera kommuner på bekostnad av djupet i intervjuerna inte håller en prövning. Åtta, tolv eller sexton kommuner är en obetydlig skillnad, sett i ljuset av Sveriges 290 kommuner. Fler kommuner skulle inte på något sätt förbättra uppsatsens möjligheter att dra generaliserande slutsatser. Dessutom är det nödvändigt att få ett visst djup i de kommunala intervjuerna för att på allvar kunna greppa kommunens uppfattning av samverkan, och det sker lämpligast genom att uppsatsen innefattar både KSO och KC. Den typ av flerfallstudie som uppsatsen utgör är för sin giltighet beroende av kvalitet och inte kvantitet, varför djupet prioriteras före bredden (Esaiasson et al 2012:108f).

De personer som intervjuats på den mer övergripande nivån kompletterar uppsatsens empiri med ingångar i frågan utifrån ett riksperspektiv. Det är där värdefullt att belysa just hur staten och SKL sett på och arbetet för samverkan under senare år, samt hur respondenterna bedömer IKS och framtiden för kommunerna utifrån samverkansperspektivet. Respondenterna har valts ut efter sin bedömda kunskap om ämnet, sin del i diskussionen därom och efter sin roll i det offentliga Sverige. Personerna beskrivs som följande, vilka benämns (riks)respondenter härfter:

- f.d. statssekreterare med ansvar för kommunala frågor, respondent E.
- f.d. statsråd med ansvar för kommunala frågor, respondent F.
- f.d. anställd på SKL:s avdelning för ekonomi och styrning och expert på samverkan, respondent G.

Alla intervjuer har genomförts enligt den semistrukturerade modellen, vilken innebär att temat och frågorna är bestämda i en intervjuguide. Under intervjun har frågeställaren guiden som hjälp för att få alla teman behandlade, samtidigt som flexibiliteten att ställa följdfrågor och tillåta utvecklade resonemang är stor. Den semistrukturerade modellen garanterar dessutom

att alla teman kommer att behandlas vid alla intervjuer. Intervjuguiden bör enligt Esaiasson et al (2012:264f) formuleras främst utifrån deskriptiva frågor som ger respondenten möjligheten att beskriva skeenden utifrån sin verklighet. Andra frågetyper som framhålls är de tematiska, de uppföljande, de direkta och de tolkande. Bryman (2009:447) kompletterar med att påpeka betydelsen av tystnad i syfte att ge respondenten tid att utveckla eller tänka till om svar. Under konstruktionen av intervjuguiderna, som ligger som bilagor, har råd hämtats från Esaiasson et al (2012), Bryman (2009) samt Dalen (2007).

### **3.3 Hanteringen av datamaterialet**

För att de kommunala respondenterna ska våga och kunna ge helt ärliga och uppriktiga svar utan att behöva bekymra sig för konsekvenserna har respondenterna avidentifierats i redovisningen av empirin. En fördel är att respondenterna då de garanterats anonymitet kan uttala sig om förhållanden i sin kommun som kan vara känsliga. Vidare kan det framkomma saker som de inte vill stå för i sitt eget namn, vilket då skulle kunna begränsa uppsatsens möjlighet till analys om de inte anonymiseras. En nackdel med att använda anonymiserade respondenter och kommuner är det uppsatsen inte kan använda exempelvis geografiska exempel och på samma sätt hänvisa till verkliga förhållanden. Sammantaget bedöms dock fördelarna med anonymitet överväga nackdelarna (Dalen 2007:23).

Även de respondenter som befinner sig på riksnivå har anonymiserats, av ungefär samma skäl som ovan. Det viktiga är att de i intervjusituationen känner sig fria att uttrycka vad de ärligt och uppriktigt tycker. En av dem är fortfarande aktiv i tjänst, om än inte på samma position som tidigare medan två av de andra kan förhålla sig friare eftersom de avslutat sina anställningar hos sina respektive tidigare arbetsgivare.

Anonymiseringen sker enligt följande: KSO A, KC A, KSO B, KC B, respondent E, respondent F och så vidare.

När materialet nedan redovisas har citaten i förekommande fall utsatts för språklig redigering. Skillnaderna mellan skriftligt och språkligt uttryckssätt är betydande, och att rakt av skriva ner citaten ger en svårläslig textmassa, som ofta är utfylld med diverse småord och stickspår. Vidare kan det för att förstå de språkliga uttrycken krävas kännedom om *hur* respondenten uttryckt sig, vilket läsaren omöjligt kan ha och vilket jag som författare omöjligt kan förmedla. Därför är citaten förtydligade och anpassade till gängse språkregler. Det får dock inte ske på bekostnad av värdet i det uttryckta, vilket jag medvetet arbetat med.

## 4. Resultat

Uppsatsens empiriska underlag redovisas utifrån uppställningen i programteorin. På så vis används programteorin som analysverktyg, där respondenternas olika uttalanden återkopplas till programteorin. Angreppssättet gör att det kan prövas huruvida konstruktionen är rätt uttolkad, samt om granskningen av IKS som lösning ger vid handen att vara just den lösning som ofta antas och anses. En tematisk presentation förefaller rimligast för att på så vis på ett tydligt sätt kunna granska de olika beståndsdelarna i IKS (Dalen 2007:83ff). Inledningsvis presenteras dock, under rubriken *kommunbeskrivningar*, kommunföreträdarnas syn på sin egen kommun i syfte att ge läsaren en inblick i hur de resonerar kring styrkor och svagheter i sin kommun. Vissa av frågeställningarna går in i varandra varför det inte har varit helt lätt att renodla presentationen. Ambitionen har varit att presentera resultatet för att i nästa kapitel genomföra granskningen och prövningen av programteorin, men det har inte varit helt enkelt att inte i vissa fall tolka och göra viss analys även i resultatpresentationen.

### 4.1 Kommunbeskrivningar

*Vårgårda* beskrivs som ”en inte särskilt stor kommun” av KSO, som vidare framhåller att befolkningen tenderar att växa, att kommunen ligger i en positiv arbetsmarknadsregion med endast 43 minuter med tåg till Göteborgs centralstation. Just infrastrukturen är något som både KSO och KC framhåller som fördelaktigt för *Vårgårda*. Ur ett geografiskt läge bedömer de att kommunen är gynnad, med endast en tätort, levande landsbygd och goda pendlingsmöjligheter. Att kommunen har en tätort har enligt KSO gjort att kommunen är befriad från bypolitik och särintressen i en viss riktning. KC beskriver vidare att den kommunala organisationen är bra och stabil samt att kommunens kontakter med näringslivet är utmärkt. Kommunen har i den senaste rankingen angående näringslivsklimat från *Svenska Näringsliv* rankats på plats elva, vilket är en mycket hög position.

De svagheter som framhålls är att kommunen inte gör det ekonomiska resultat den egentligen borde för att klara investeringarna. Vidare att kommunen fallit nedåt i skolranking, att kommunen inte kan ha alla faciliteter som en större kommun kan samt att det som liten kommun kan vara svårt att hävda sig i debatten.

*Götene* kommuns geografiska läge beskrivs som utmärkt av KSO, med fem städer inom 45 minuters restid med bil. Arbetsmarknadsläget bedöms utifrån det perspektivet vara mycket gott, med en lägre arbetslöshet än riket som en konsekvens därav. En annan fördel i *Götene* är det stabila näringslivet med företag inom främst de agrara näringarna, såsom Arla och

Dafgårds. Konjunkturkänsligheten i den typen av näringar är låg och företagen står stabilt enligt både KC och KSO, vilka bägge betonar att det därutöver finns en fin småföretagarkultur på orten. En annan styrka som framhålls av KC är den fem mil långa kusten mot Väneren samt besöksområdet Kinnekulle.

De svagheter som nämns är att Götene har svårt att behålla sina ungdomar, och inte kan erbjuda de högkvalificerade arbetstillfällena som många universitetsutbildade efterfrågar. KC framhåller i samband härmed att *”Vi ligger i en del av Sverige som inte har närhet till en stor stad”*. En annan svaghet är att skattekraften och medborgarnas medelinkomst är lägre än snittet i riket. En ytterligare svaghet som framkommer mera implicit är att kommunen har fyra tätorter, vilket ger uttryck för viss förekomst av bypolitik, vilket innebär kamp om resurser mellan olika tätorter.

*Dals-Eds* kommun beskrivs av KSO som en av Sveriges tio minsta kommuner, och den sydligaste glesbygdskommunen i riket. Kommunen har, framhåller både KSO och KC, ett naturligt centrum, *Ed*, vilket tillsammans med kommunens pendlingsläge ger goda geografiska förutsättningar. Den närmaste staden är norska Halden, med ett invånarantal på cirka 30 000, som ligger knappt sex mil bort. KC framhåller *Dals-Eds* som inpendlingskommun, men en inpendling som ökat de senaste åren och i dagsläget ligger på cirka 500 personer dagligen. Dessutom framhålls kommunens goda näringslivsklimat med ett starkt nyföretagande vilket kan vara en konsekvens av att kommunen inte har någon historia som ett brukssamhälle. Kommunen har också en stabil och ordnad ekonomi.

De svagheter som framhålls är den minskande befolkningen, vilket enligt KSO är *”Tärande både ekonomiskt och psykologiskt”*. Den minskande befolkningen ger sjunkande skatteintäkter, vilket är en konsekvens av att kommunen inte upplevs som en boendekommun. En annan svaghet som beskrivs är den att befolkningen åldras, vilket också får konsekvenser både på kommunens intäkts såväl som utgiftssida.

*Färgelanda* är en, som KC beskriver, likt *Dals-Ed* *”En mycket liten kommun”*. Kommunen har ett bra geografiskt läge, med goda pendlingskommunikationer till trestadsregionen (Uddevalla, Vänersborg, Trollhättan) med ett gott utbud av diversifierade arbetsplatser. Just landsbygden beskrivs som en stor fördel, kopplat till att det ändå är nära till arbetsplatserna. KSO beskriver det som *”Det finns inga rödljus i Färgelanda kommun, och det är ingen*

*trängsel. Så det går snabbt att transportera sig*". Företagsstrukturen beskrivs som stabil, även om det enligt KC varit svårigheter i samband med SAAB konkursen och den omställning som därpå följde. Den kommunala ekonomi och organisationen har stabiliserats och är på rätt väg efter några års turbulens, vilket framhålls som något klart positivt.

Svagheterna som beskrivs är den sjunkande befolkningmängden, vilken både innebär minskade skatteintäkter samt att pensionsskulden blir högre per capita då utjämningsystemet bara kompenserar för 80 % av förlusten. Vidare har Färgelanda flera olika mindre tätorter, vilket också är en svaghet jämfört med orter med ett utpräglat centrum. En annan svaghet som uttrycks är att kommunen är belägen långt ifrån en ort med högre utbildning, vilket i vissa fall inverkar på förmågan att rekrytera rätt kompetens.

#### **4.2 Problem för kommunerna och motiv för samverkan**

*"Storleken i sig har blivit ett problem"* yttrar KSO D som inledning på frågan om att beskriva sin kommuns svagheter, och fångar där flera motiv för samverkan. KSO D fortsätter resonemanget med att *"Det har blivit en allt för stor tudelning av kommunsverige, mellan stor och liten kommun. De stora kommunerna har uppenbart fördelar"*. Synen på storleken i sig som ett problem delas inte uttryckligt av övriga KSO, men det är ändå i storleken som många av utmaningarna går att finna. Dock framhåller KSO A följande: *"Ekonomi är inte kopplat till litenheten, det finns fördelar med att vara liten"*. Synsättet som framförs utgör här en tydlig skillnad gentemot det synsätt som präglar de rapporter som tidigare redogjorts för från SKL och SOU. De kommunala respondenterna ser inte ekonomi som det största problemet, även om det är klart problematiskt, det kan konstateras.

Vad gäller respondenterna på riksnivån är bedömningar av de kommunala utmaningarna delade. Respondent F delar inte uppfattningen att utvecklingen skulle vara ödesbestämd, och säger *"Vissa säger att ekvationen går inte ihop (...) Det finns ju de pessimistiska bedömarna, jag är inte riktigt övertygad om att vi hamnar där. Genom att få till fler arbetade timmar så går det att klara utvecklingen. Då blir ekvationen betydligt lättare"*. Respondent E har en lite annan inställning, och tror att *"De små kommunerna kan inte överleva på fem till tio års sikt"* medan respondent G ser kommunala utmaningar som varierar stort.

### **Rekrytering och kompetens det viktigaste motivet för IKS**

De samlade respondenterna i kommunerna delar huvudsakligen de identifierade utmaningarna, och framhåller främst frågan om rekrytering av kompetent personal som den viktigaste att möta, och därmed det viktigaste motivet för samverkan.

*”Det som jag ser som den stora utmaningen och som vårt stora bekymmer framöver är kompetensfrågorna och rekryteringarna. Det är så att vi har problem att locka till oss den kompetens vi behöver för att klara vår verksamhet. Jag tror inte att det i första hand är ekonomin som kommer vara det avgörande, utan det kommer att vara det att få till kompetens och personal”* KSO A

*”Rekrytering och kompetens är den i särklass viktigast utmaningen för oss. Vi jobbar ganska mycket med den frågan. Vi kan ju inte konkurrera med lön, men med andra frågor, som organisationskultur, personlig utveckling med mera”* KC B

*”Det (motivet för samverkan) är ju att vi får en kompetens som skulle vara svårt annars, det är prioritet ett. Kompetens är väl det stora ordet där”* KSO C

Den fråga som ofta uppkommer i diskussionerna kring kompetens och rekrytering hänger samman med kommunens geografiska belägenhet och möjligheterna till inpendling av arbetskraft. Att kommunen gynnas av sitt läge i vissa fall framhålls av de företrädare som verkar i sådana kommuner. En annan aspekt när det gäller kompetens belyses av KC C *”Det är en utmaning för kommunen att vara en attraktiv arbetsgivare. Särskilt inom omsorgen, där vi måste erbjuda heltider. Så kompetensförsörjningen kommer vara ett problem, och då handlar det om spets såväl som inom omsorgen”*. Att kommunerna inte bara behöver högkvalificerad personal till olika tjänstemannabefattningar utan även mer lågkvalificerad personal till exempelvis omsorgen visar på vidden av de rekryteringar som behöver ske. Om det kopplas samman till, som KSO D och respondent G gör, att cirka en tredjedel av de kommunanställda går i pension de kommande tio åren, då framträder utmaningen som betydande. Respondent G, tidigare anställd på SKL, framför som den viktigaste utmaningen att *”En av de verkligt stor utmaningarna är pensionsavgångarna. Med minskande befolkning*



*och färre förvärvsaktiva kan det bli svårt att ersätta de som slutar". Respondent F framhåller denna utmaning som den främsta: "Personalförsörjningen tror jag kommer bli besvärlig".*

### **Ekonomi viktigt men svårt**

Vidare anser alla de kommunala respondenterna att ekonomin är ett viktigt motiv för samverkan, och de ser finansieringsproblem framöver. Det framgår av intervjuerna att kommunföreträdarna inte föreställer sig några stora ekonomiska besparingar av att ingå i samverkan, snarare handlar det om mindre rationaliseringar samt att kunna hålla verksamhetens kostnader mera konstanta, så att ökningen framgent kan bromsas. Några citat belyser synen på de ekonomiska motiven för samverkan:

*"Om alla prognoser slår in, så skulle vi inom 20 år behöva höja kommunalskatten med 13 kronor, och det förstår ju alla att det går inte" KSO C*

*"Vi har ju under det sista året bestämt oss för att om pengarna ska räcka så måste vi samverka" KC C*

De ekonomiska resonemangen om utmaningar och därtill kommande ekonomiska motiv för samverkan sker på både övergripande och detaljerad nivå i intervjuerna. De finansiella utmaningarna finns det både handgripliga siffror på, samtidigt som det i vissa fall förefaller vara en oro för något diffust, ej kvantifierbart, framtida problem. Som KSO C uttrycker det, 13 kronor i höjd skatt, är en konkret utmaning som kommunen måste hantera. Men i många andra fall förs det mer generella resonemang om den framtida ekonomiska utvecklingen.

Hälften av kommunföreträdarna nämner utjämningsystem när vi talar om de ekonomiska utmaningarna för deras kommuner. De är alla eniga om utjämningsystemets nödvändighet för att deras kommuner ska klara sig. KSO A uttrycker det på följande vis: *"En viktig förutsättning är att vi har ett utjämningsystem, ett som är modernt och uppdaterat. Det är ett problem att man satt igång ett system och sen har verkligheten förändrats men inte systemet. Vi står chanslösa utan utjämningsystemet, det ska man inte hymla med".* De övriga lyfter också problematiken att systemet inte har varit korrekt, och uttrycker förvåning över att det inte korrigerats tidigare. I en kommun motsvarar felaktigheterna i utjämningsystemet en hel skattekrona. KSO D uttrycker att, apropå att systemet ej förändrats, *"Det är märkligt att det ska behöva vara sådan strid om en sån sak. Det är bara att gå ut och titta med egna ögon, de (Stockholmskommunerna) har ju en helt annan dynamik och ett annat resultat än oss. Så där*

*är ju litenheten en svaghet då*". Dessutom framkommer under intervjuerna en svaghet i systemet som drabbar de kommuner med en minskande befolkning. När en person flyttar ut kompenseras kommunen med 80 procent av skatteintäkterna av systemet, vilket gör att det ligger ett inbyggt sparbetning för avfolkningskommunerna. KSO B nämner apropå detta att den kommunala pensionsskulden, som en gång byggdes upp av fler invånare nu ska försörjas av betydligt färre, vilket utjämningsystemet inte kompenserar för.

Det förefaller som att de mera samlade ekonomiska (förväntade)konsekvenserna är svåra att uppskatta för kommunföreträdarna eftersom samverkansarbetet sker i många olika verksamheter, omfattningar och former. Vad som däremot är enkelt för dem att nämna är konkreta exempel på gjorda ekonomiska vinster, vilka är motiv för fortsatt samverkan. Bland annat nämner företrädare för en kommun hur de direkt fått ut en miljon i besparingar direkt, och *"då har vi inte ens kramat"* KSO D.

Respondent E, som är tidigare statssekreterare för de kommunala frågorna, säger att *"Den största utmaningen för kommunerna är ekonomin. För de små kommunerna kommer det bli besvärligt, ja rent av övermäktigt"*. Uppfattningen om att kommunernas ekonomi är mycket sårbar framhålls mycket tydligt av Respondent E som det huvudsakliga motivet för kommunerna att samverka. Respondenten tillägger att samverkan *"Ur ett ekonomiskt perspektiv är det bara positivt"* och fortsätter senare under intervjun med att säga att *"Ännu är inte incitamenten tillräckliga för att kommunerna ska fatta grejen med samverkan. Det finansiella trycket är inte tillräckligt starkt"*.

### **Demografin är svår att påverka**

Den demografiska utmaningen, alltså både den fortgående urbaniseringen och utvecklingen med fler äldre och färre yngre ställer till problem för kommunerna. Den hänger i många fall i kommunföreträdarnas resonemang samman med de ekonomiska frågorna. *"Det går inte att tappa befolkning hur länge som helst"* säger KC B, och kompletteras av KSO B som angående ungdomens utflyttning säger följande: *"I produktiv ålder flyttar de ut, när de är kring 20 och ska välja gymnasium. Nu har ju vi betalat stora pengar, och sen flyttar man. Under de produktivaste åren har vi dem ju inte i vår kommun. Och det är ju sunt på ett vis tycker jag, men det är ändå ett problem"*. För utflyttningkommunerna blir den minskande befolkningen en ständig källa till rationaliseringar, om inte skattesatsen ska behöva höjas. Det finns, som framhålls av KC C, *"Två val om vi ska öka intäkterna i den kommunala sektorn, bli fler eller höja skatten"*. Det kan konstateras att en kommuns befolkningsutveckling sett till

numerären är en viktig faktor för den ekonomiska utvecklingen, det står klart efter mina besök i de fyra kommunerna. Respondent G framför att *”Utflyttningen av befolkning från de små kommunerna är bekymmersam...”* och tillägger fler demokratiska aspekter av en minskande befolkning.

Den andra aspekten på demografi, alltså den åldrande befolkningen, är en av de utmaningar som respondenterna lyfter fram. Två exempel på detta följer:

*”Vi ser ju att de stora pengar som vi lägger på skolan idag, dem måste vi föra över till äldreomsorgen. Det är en stor utmaning, hur vi tar hand om våra äldre”* KSO C

*”Framöver förändras demografin, vilket vi ju delar med hela konungariket. De äldre blir allt fler, ja de gamla kommer bli en gigantisk utmaning”* KC C

De utmaningar som är förknippade med den åldrande befolkningen står klart för kommunföreträdarna, och är ett klart motiv för samverkan. Som jag uppfattar det är förmågan att hantera de problem det medför inte alldeles klarlagd, vilket kan bero på att problemet kommer succesivt. Omsorgen är en mycket stor del av den kommunala ekonomin, och tendensen är att det ställas allt fler krav på kommunerna inom omsorgen, vilket kommenteras av flera. Bland annat nämner KC D detta, och säger att *”Vi kan inte avvika, tillsynen är hård, men bra! Men nu kan det efter nyår komma krav från Socialstyrelsen angående bemanningen på våra demensboenden, och det är ett svårt problem för oss hur vi ska lösa det”*. Att den demografiska förändringen med en fördubbling av de äldre än 85 år inom de kommande 25 åren är ett reellt problem för kommunerna är ett faktum, som KC B uttrycker det: *”Allt färre ska försörja allt fler”*. Både i fråga om den tärande delen av befolkningen i förhållande till den närande, samt de krav det ställer på åldringsvården, det är uppenbart för kommunerna att de behöver arbeta med frågan.

### **Ekonomisk geografi**

Frågan om kommunernas geografiska läge samt deras interna geografi berör kommunföreträdarna på ett konkret sätt. Företrädarna för alla kommuner framför i och för sig att de ser både sitt absoluta och relativa läge som gott, med hänsyn tagen till natur och dylikt samt även till förhållandet om de har en tätort eller flera. De har vissa funderingar kring sin ekonomiska geografi, vilket några citat belyser:

*”Vi har inga landsbygdsskolor kvar, men vi har fullmäktigebeslut på att vi ska skolor och äldreboenden i alla våra fyra tätorter. I framtiden är jag inte alls säker på att det går”* KSO C

*”Det finns uppenbara tätortsfördelar, att vi är tvingade att bedriva verksamhet på fyra orter ger merkostnader”* KC A

*”Vi har ett naturligt centrum, och det är en stor fördel. Vi lade ner några skolor för några år sedan, så på det viset har vi en effektiv drift. Hade vi inte gjort det hade vi haft stora ekonomiska problem med det idag”* KC B

Det finns som synes flera olika delar i den geografiska diskussionen. Frågan om kommunens struktur i fråga om ett naturligt centrum eller flera tätorter med intern konkurrens lyfts fram som en viktig faktor för att kunna bedriva en effektiv verksamhet. *”Ale kommun är ett tydligt exempel på en kommun med flera olika centrum. Det är helt klart försvårande”* säger KC D. Att behöva bedriva skolor på småorterna i en kommun är inte bara problematiskt ur ett stordriftsperspektiv, utan också i fråga om kompetens. Flera företrädare lyfter frågan om lärarlegitimation som när den införs, enligt kommunföreträdarna, hade omöjliggjort möjligheterna att driva småskolor på landsbygden. En annan aspekt som hänger samman med den geografiska situationen lyfts av KSO D, som säger att *”Vi är lyckligt i avsaknad av bypolitik, vi är ju en homogen kommun med bara en tätort”*. Det är en dimension som verkar ha stor betydelse för politikernas förmåga att på ett effektivt sätt styra och lokalisera verksamhet, mot bakgrund av vad kommunföreträdarna sagt. Därtill kan läggas respondent G:s yttrande, som är nummer två av tre när G rankar de kommuner som bedöms få störst problem, att *”De (kommuner) med stor geografi och stort avstånd till angränsande kommuncentra”*.

En annan geografisk dimension är kommunens absoluta geografiska läge, och de konsekvenser det får för möjligheterna att rekrytera kompetens personal. I de frågorna framhåller kommunföreträdarna betydelsen av god infrastruktur och attraktiva arbetsplatser som ett sätt att locka till sig kompetent personal. Betydelsen av kommunens arbetsmarknadsregion är betydande, och en geografisk faktor. Däremot är de geografiska utmaningarna inte något som kommunföreträdarna lyfter fram som ett motiv för samverkan.

### **Andra förekommande utmaningar och motiv**

Ett ytterligare motiv för interkommunal samverkan som framförs av en kommunal respondent handlar om att, som KC D uttrycker det, hantera den *”Statlig detaljstyrning (som) är en viktig drivkraft för samverkan”*. Även respondent E har åsikter om detta, och hävdar att *”Staten borde lätta på detaljstyrningen, men det går idag åt motsatt håll”*. Att staten ställer krav på kommunerna som kräver i många fall stor kompetens hos kommunerna, vilket de inte alltid har. KC D fortsätter resonemanget med *”En så liten kommun som vi är så finns ingen annan väg än att samverka. Man ska inte glömma att varje gång som statsmakten talar om att det här och det här ska kommunerna göra så har vi inte så många personer att fördela det på, för att göra det på ett sätt som är tillfyllest, som vi säger”*.

### **Sammanfattning av problem och motiv**

Sammantaget kan konstateras att det är huvudsakligen två motiv som framkommer för samverkan. Sju av åtta kommunala respondenter lyfter först och främst förmågan att rekrytera och behålla kompetent personal som den viktigaste drivkraften för att samverka. Det framhålls att attraktionskraften ökar om den organisation som det ska rekryteras till är större, att den kommunala verksamheten ställer stora krav på (specialist)kompetens inom olika områden, att vidareutbildning bättre kan ske genom samverkan med mera. KSO A uttrycker det som att *”Det var tämligen uppenbart att vi hade problem med att klara vår uppgift”*, men att samverkan kunde råda bot på det genom att rekryteringen underlättades.

Det andra huvudsakliga motiv som lyfts fram är ekonomin, vilket alla åtta respondenter gör. Det är enligt KC A *”inte det primära för oss”*, men alla nämner det och påtalar vikten av att det finns ekonomiska fördelar med att samverka. KSO C säger att *”Vi måste hitta fler områden att samverka kring, det är en utmaning för oss”*. Så de ekonomiska motiven som finns för att samverka är högst tydliga för de kommunala respondenterna, och stämmer så till vida överens med vad som av respondent E framhållit som det huvudsakliga motivet.

Problem och motiv går här in i varandra, där problemen i sig ofta är ett motiv för samverkan. De huvudsakliga problem som lyfts fram är sammanfattningsvis kompetensfrågorna, ekonomin, demografin, utjämningsystemet och geografin sett till en eller flera tätorter. De i programteorin uppställda problemen är således huvudsakligen bekräftade.

### **4.3 Resurser för IKS och de olika aktiviteterna**

Uppställningen av det empiriska materialet kommer här att inledningsvis behandla frågan om resurser, alltså huruvida samverkan är resurskrävande samt vilken typ av resurser som krävs.

Därefter kommer det redogöras för aktiviteten samverkan, vilket betyder att empirin kring de olika samverkansformerna, lagstiftningen med mera kommer att presenteras.

### **IKS kräver resurser**

Hur resurskrävande är samverkan? Så lyder en av de frågor jag ställt till de kommunala respondenterna. Kommunchefernas uppfattning om resursåtgången illustreras med följande citat:

*”Det är dyrt att samverka, det tar resurser. Idag (jämfört med för 10 år sedan) kan jag sitta fem till sex timmar i bilen per dag, det gjorde jag inte förr. Det är ju många tjänstemän som är ute och reser, och det tar väldigt mycket tid”* KC B

*”Det tar tid, kraft och resurser att samverka. Det kräver förankring på hemmaplan, och det tar mycket resande. Du förstår, det personliga mötet och relationen är oerhört viktigt för att samverkan ska fungera”*  
KC A

Att samverkan är resurskrävande råder det stor enighet om, samtidigt som ett flertal frågar sig: vad är alternativet? De menar att om de inte lade sina resurser i samverkan så skulle de behöva lägga resurserna på det arbetet internt i kommunen, vilket kanske skulle ta lika mycket eller mer resurser i anspråk. Jag har också bitt kommuncheferna uppskatta hur stor del av sin tjänst som de lägger på samverkan, och det varierar med allt från som minst tio procent till max cirka 40 procent. Det finns här ett tydligt samband där den kommun som förefaller ha det mest aktiva samverkansarbetet lägger mest tid, medan den med njuggast inställning till samverkan lägger minst.

Även av de intervjuade kommunstyrelseordförandena framkommer att de ser samverkan som något som tar resurser. Främst handlar det för deras del om politiska förankring och återkoppling tillbaka till sin kommun och sitt parti. Men de uttrycker också att samverkan är något som inledningsvis är krävande, det kan sägas finnas en investeringskostnad för att komma igång med samverkan. KSO A säger att *”Det (samverkan) kommer inte från dag ett. Vi måste avsätta resurser för det. Men över tid räknar vi nog hem det. Och det måste finnas en politiskt uttalad ambition, för det kräver mycket engagemang”*.

Ytterligare en aspekt på samverkan, som i det här fallet får kallas en resurs, är frågan om personliga relationer som en avgörande resurs för att samverkan ska kunna etableras och fungera. De kommunala respondenterna är eniga om att det är av stor betydelse att det finns goda kontakter mellan de samverkande parterna. KSO D säger att *”Vi träffas, jag och min kommunalrådskollega (i en annan kommun), och dricker en kopp kaffe och pratar, vare sig vi har något att prata om eller inte”* och betonar vikten av att bygga upp goda relationer för att lyckas med samverkan. KSO D fortsätter: *”Man kan lätt positionera sig i ett samarbete, och det är väldigt mycket personligt i kommunerna”*.

Det kan konstateras att när det gäller samverkan och de resurser som det kräver så handlar det först och främst om personella resurser. Betydelsen av goda relationer och kompetens i samverkansarbetet är en grundläggande förutsättning. Det kan tilläggas, mot bakgrund av de personella resurserna, att *”De politiska färgerna i samverkansarbetet är inte oviktigt, det är viktigt att politikerna är överens om mål”* KC A. Vidare framkommer det att det initialt ofta krävs både finansiella resurser för utredningar, investeringar med mera för att komma igång med samverkan samt organisatoriska resurser för att de över tid ska fungera smidigt.

### **Samverkansformernas för- och nackdelar**

De olika samverkansformer som finns, vilka har redogjorts för ovan, används i varierande omfattning i de studerade kommunerna men alla förekommer. Uppfattningarna om de olika formernas för- och nackdelar splittrar respondenterna, där vissa framhåller att de föredrar en viss form medan andra inte ser att någon form är bättre än någon annan. Två citat belyser hur resonemangen har gått bland dem som inte ser klara för- eller nackdelar:

*”Det finns alltid för- och nackdelar, men på ren svenska skiter jag i hur organisationsformen är, det viktiga är att få resultat och lösa uppgiften till våra medborgare och jag tror också att du som medborgare skiter i hur vi organiserar oss”* KC B

*”Enligt min uppfattning kan man inte säga att någon är bättre än någon annan, det har inte så stor betydelse. Men det är lite olika formaliteter kring dem. Men, man måste kunna lyfta blicken till annat än att bara se fördelarna för stunden”* KC D

Att det hos vissa av respondenterna inte framkommer en klar uppfattning om de olika formerna grundas på att de i sina resonemang utgår mer från den verksamhet som är föremål

för samverkan än samverkan i sig. På så vis ser de kontexten före formen, och dömer därefter vilken form som är lämpligast. KC D utvecklar resonemanget när vi talar om regelverket, och säger att *”Vi anpassar oss i stunden kan man säga till det regelverk som finns. Man måste fundera väldigt mycket på vilken samverkansform som passar oss bäst i stunden, det är som ett smörgåsbord man kan välja bland. Om man väljer rätt i alla lägen, det är ju inte så lätt att veta”*. Även KC B resonerar på ett sätt där det är verksamheten som avgör samverkansformen, och lägger på så vis ingen värdering i formen i sig. På frågan om möjligheter eller begränsningar med de olika formerna säger KC B att *”Det får avgöras av samverkansområdet vilken form som är lämpligast”*. Det är ändå så att majoriteten av de kommunala företrädarna har åsikter om de olika former som finns för IKS, och främst nämner de åsikterna om kommunalförbund:

*”Avigsidan med nämnder är att det uppstår nämndspartier och sen ska man kämpa mot sina egna. Och lite så kan det bli i kommunalförbund, de börjar leva sitt eget liv lite vid sidan av den normala demokratiska processen”* KSO D

*”Jag skulle helst vilja jobba i kommunalförbund, för då lyfter du upp det på den nivån, med kommunalråd, för att få tyngd i det. Att man bygger upp en egen organisation, det är ju nödvändigt. Sen får inte den svälla hur mycket som helst men det behövs en organisation som sitter på fackkunskapen”* KSO C

*”Kommunalförbundsformen riskerar att bli en verksamhet i sig. Det blir så omfattande att det kräver sin egen organisation och uppmärksamhet vilket riskerar att gå ut över det man vill uppnå. Men det finns också juridiska fördelar, man kan lägga över mycket och så”*  
KSO A

Åsikterna om kommunalförbund går här isär, och det på ett grundläggande sätt. Ett kommunalråd anser att det positiva med kommunalförbund är att frågorna lyfts till en annan nivå och en annan organisation, vilket enligt kommunalrådet krävs för att säkra driftigheten och fackkunskapen. Två av de citerade respondenterna ser risker med den utvecklingen, och framhåller att kommunalförbund, som en verksamhet vid sidan av, kan kräva mycket uppmärksamhet och kan få ett eget liv vid sidan av de kommunala strukturerna. Respondent G



har också synpunkter, och ansluter sig då till resonemanget av KSO A, och säger att *"Ibland finns en brist på koppling (...) Detta märks när samverkansorganen/förvaltningen har större kontinuitet än de politiskt valda i kommunerna. Resultatet kan ibland bli att förvaltningen, framför allt inom kommunalförbund, börjar utveckla sin verksamhet på egen hand"*. Just hur den egna kommunen är organiserad påverkar också hur respondenterna ser på samverkansformerna. Bland annat uttrycker KC C, mot bakgrund av att de genomfört stora omorganisationer och på tal om gemensamma nämnder som form, att *"Vi har bara en nämnd, kommunstyrelsen, vi har plockat bort de andra och tillskapat utskott. Vi har också bara en förvaltning, som jag är chef över. Att då gå in i att tillskapa fler nämnder, det stämmer inte. Vi vill ju effektivisera, och få färre politiker. Så vi vill ju inte lägga pengar på någon överbyggnad"*.

Flera av respondenterna framhåller istället avtalsskrivning som det naturliga sättet att samverka på, eftersom det inte behöver inrättas några nya organisationer. Dock finns det enligt KSO D en begränsning med avtalen, och det är att *"Man kan inte ha hur stora grejer som helst i avtal"*. KC A är en av dem som framhåller interkommunala avtal, och säger att *"Att skriva avtal är det naturliga sättet, och det måste förenklas. Framförallt måste det förtydligas om LOU gäller eller inte"*. Upphandlingsfrågan finns det anledning att återkomma till, men det intressanta är hur avtal framhålls som det naturliga. Ett avtal om till exempel vuxenutbildning kräver inga nya organisationer eller strukturer, utan istället kan kommunerna använda sig av de befintliga organisationerna och förändra dem internt istället.

### **Regelverket- krångligt?**

På ett än tydligare sätt än vad som gäller samverkansformerna splittrar frågorna om regelverket kring IKS och dess funktion eller ej de kommunala respondenterna. Inledningsvis citat från dem som ej ser problem i regelverket:

*"Man behöver inte förenkla, så som man har det nu kan du göra mycket. Det är mer vår egen kreativitet som hindrar, det är nog inte fel på regelverket utan snarare på oss om vi inte hittar rätt form"* KC

B

*"Det finns ju flera olika modeller att välja från. Med min kunskap ser jag inte att det behövs utvecklas. Det räcker det vi har, och så får vi utveckla kommunen som sådan"* KSO A

Regelverket fungerar tillfredsställande utifrån nämnda respondenters synsätt. En respondent ger uttryck för att om något ska ändras, så är det att staten behöver *”Fundera över den mera övergripande uppgiftsfördelningen i stort”* (KC D). Respondenterna ser att om det finns begränsningar, så är det snarare hos dem själva än i regelverket. Nämnda respondenter lyfter inte alls de juridiska problem som flera av de övriga respondenter lyfter, och kontrasten dem emellan är stor. Det är ungefär hälften av respondenterna som inte nämner problem, medan den andra hälften framhåller dem. Nedan redovisas några citat som visar på att det finns andra åsikter om regelverkets funktion kring IKS.

*”Det är lite knöligt att samarbeta med andra kommuner. Vi har varit uppe i Stockholm och talat med dom som jobbar med den nya kommunallagen, och sagt att underlätta för oss är ni snälla”* KC C

*”Vi menar ju att det inte är lätt att samverka idag. Och det som man måste förstå i Stockholm är att konungariket består av lite fler kommuner än de som finns runt Stockholm. Konungariket Sverige ser olika ut, och det måste man förstå när man skriver en ny kommunallag. Vi vill ha det så enkelt som möjligt, med avtal och inga överbyggnader”* KC C

*”Jag upplever regelverket som oerhört tillkrånglat”* KC A

Den juridiska frågan kring samverkan är enligt dessa respondenter ett uppenbart problem, i alla fall i teorin men kanske inte alltid i praktiken. Det kommer sig av att en del av den samverkan som idag sker mellan kommunerna egentligen borde upphandlas, men det finns ingen tydligt prejudicerande dom på området. Som KC A uttrycker det: *”Lagstiftningen krånglar till det. Lagen om offentlig upphandling är bekymmersam, hur mycket kan vi köpa av en annan kommun utan att upphandla det? Det finns olika domslut från Sverige och EU”*. Om det är så att kommunen går in i samverkan, säg exempelvis i en gemensam lönenämnd eller bolagiserar sin renhållningsverksamhet tillsammans med andra, behöver kommunen då egentligen göra en upphandling av löneadministration eller renhållning? Svaret på dessa frågor finns inte enligt de kommunföreträdare som resonerar kring problematiken. Att saken inte aktualiseras i praktiken beror då på att ingen överklagar den typen av beslut, och

därför kan kommunerna fortsätta samverkan. Men det förefaller finnas en stor osäkerhet hos kommunföreträdarna i dessa frågor.

En annan sak som vi samtalade om på besöken ute i kommunerna gällde frågan om hur de ville att lagstiftningen skulle utvecklas. Som beskrivs ovan är flera inne på att lagstiftningen behöver förenklas eller förtydligas i syfte att underlätta för samverkan. Någon betonar att samverkan inte faller på regler, utan på hur arbetet sker internt i organisationen och vilken inställning som finns. Två av respondenterna, KSO C och KSO D, påtalar tydligt att de skulle vilja se *”ett förtydligande av kommunallagen”*(KSO C) och KSO D som säger att *”det finns lite gråzoner som det är idag och det är inte alldeles enkelt. Så det är lite snårigt”*. Förtydliganden av kommunallagen och LOU förefaller således vara vad kommunföreträdarna efterfrågar i första hand vad gäller lagstiftningen. När jag ställer frågan till respondent F hur han tror att kommunerna uppfattar regelverket kommer svaret snabbt: *”Krångligt”*. Efter en stunds diskussion ställer jag följdfrågan, är det befogat att tycka att det är krångligt? Respondenten F svarar då att *”Nej det är inte befogat att tycka att kommunallagen är krånglig”*.

#### **Andra viktiga faktorer i samverkan**

Det finns några andra faktorer som framkommer under intervjuerna som inte direkt ställs som frågor men som ändå är viktiga att belysa. En första sådan faktor är hur samverkan är beroende av två saker: personliga relationer och vad som kan kallas för systematisering. Betydelsen av goda personliga relationer är något som fler av respondenterna lyfter fram som en förutsättning för samverkan, och jag har tidigare nämnt det som en resurs. Den systematisering som enligt KSO D krävs har respondenten fått insikt om genom erfarenhet: *”Sen har vi till och från i det lilla och ostrukturerat samverkat med andra och där är det ofta tillfälligheterna som styrt. Det har då runnit ut i sanden, man har nog inte politiskt varit mogen för det. Men nu har vi systematiserat det och skapat en styrgrupp”*. Flera av de andra respondenterna för resonemang som också är att hänföra till systematisering och strukturering. Några citat belyser det:

*”Man måste fundera innan vad man vill med sin samverkan, och våga utöva ett tydligt ledarskap på ett initialt plan. Risken är att man inte kommer fram om den svagaste länken ska få styra”* KC D

*”I början i en samverkan ska man vara så artig och inte ifrågasätta. Man är så rädd om samarbetet. Men det kommer man förbi över tid, men det tar lite tid”* KSO B

*”Nu, till skillnad mot för några år sedan, så har vi en större politisk mognad. Ska man slå samman och lägga ihop nämnder, så försvinner det ju uppdrag, och det är problematiskt. Så det kan ju falla på triviala saker, i sammanhanget kan det vara triviala saker som styr”*  
KSO D

*”Det finns ju hinder, det kräver politiskt mod. Det finns också strukturer som försvårar, på tjänstemannasidan framförallt, det kan finnas ett motstånd i de frågorna”* Respondent F

Nämnda citat belyser tre olika aspekter i ett samverkansarbete. Den första gäller betydelsen av att ha ett tydligt, och gemensamt uttalat, syfte för att samverkan ska fungera. Som KC D säger så är risken annars att det faller på den svagaste länken. KC C säger att, vilket kan kopplas till syftet, *”Det finns ett klimat som är väldigt prestigelöst idag vad gäller samverkan”*. Den andra aspekten handlar om mognad i samverkansarbetet, vilket utöver KSO B även nämns av KSO A. Att en samverkan tar tid att sätta sig i termer av förtroende och tillit, och i insikten av att det inte kan bli 100 procent rättvist säger KSO A att *”det är väl en mognadsfråga i samarbetet”*. Mognad är dock inte bara en fråga för samverkansarbetet utan också för kommunen och det politiska livet, vilket är den tredje aspekten. Som KSO D lyfter förefaller det rimligt att det kan finnas motstånd hos vissa politiker om deras uppdrag försvinner när kommunen går in i samverkan, även om det verkar trivialt. Dock är det också en mognadsfråga för partierna i respektive kommun, att se helheten.

En annan faktor som flera av respondenterna nämner under intervjuerna kan enklast sammanfattas med begreppet bypolitik, vilket får sägas innebära att politiker och tjänstemän verkar för sin geografiska ort. Det är rimligt att samverkan väcker den bypolitiska dimensionen när det handlar om förändrade förhållanden gällande såväl makt som ekonomi och lokaliseringar. KC A säger *”I samverkan aktualiseras frågor om kulturella skillnader mellan organisationer, och dessutom finns det en bypolitisk dimension på det”* och fortsätter senare med *”Det finns en vi och dom aspekt i samverkan, där risken är att alla kämpar för sin del”*. Även KSO A resonerar så, och säger att *”Det finns alltid en risk att det blir ett*

*revirtänkande om man ska bevaka kommunens egenintresse". KC C säger att lokaliseringar, av arbetsplatser, är en viktig fråga för många politiker, men säger också att "om vi börjar tjafsa om lokaliseringar, då är samverkan död". Det finns således en medvetenhet om aspekten hos både politiker och tjänstemän.*

Ytterligare en faktor, vad gäller aktiviteten att samverka, är statens roll utifrån den ställda frågan om hur respondenterna tror att statens förmåga att styra påverkas och vad som annars framkommit under intervjuerna med kommunföreträdarna på ämnet. Dessutom behandlas den statliga synen i intervjuerna med respondent E och F. Inledningsvis presenteras de resonemang som varit med kommunföreträdarna. Den statliga detaljregleringen är en fråga som jag nämnt ovan och som återkommer. Men det finns flera aspekter och är en fråga som berör och engagerar respondenterna, vilket utdragen nedan visar på:

*"När nuvarande kommunallag skrevs, främst på 80- talet, var kommunen som begrepp något helt annat än vad den är idag. Det finns i kommunallagen en helt annan syn på vad en kommun är än vad den egentligen är idag" KC A*

*"Staten ska inte styra oss i sättet att utföra. Ska dom styra så är det utifrån resultat, och då får väl staten anpassa sig efter en ny verklighet" KSO A*

*"Sverige är ett av de länder i världen där kommunerna har mest ansvar, vilket gör att det ställs mycket krav på oss. Om vi ska ta det ansvaret måste staten ge oss frihet i hur vi gör det eftersom vi är så olika. Och då måste man styra det genom resultatet, sen på vilket sätt vi gör det kan staten skita i" KC B*

Den kommunala självstyrelsen finns reglerad i regeringsformens portalparagraf, och det är i självstyrelsen som många tar sitt avstamp i diskussionen om den statliga styrningen. Samtidigt som kommunerna får ett stort ansvar att utföra uppgifter är de i hög grad reglerade, KC D hävdar att drygt 80 procent av den kommunala verksamheten är reglerad. Den statliga styrningen bör i ökad utsträckning, enligt respondenterna, fokusera på resultat, och inte på utförandet i sig. KC A säger att "Statens regler gäller oavsett form, de reglerar ju främst verksamhetens resultat". Den statliga regleringen av resultat sker formen oavsett, det är

respondenterna tämligen överens om. Att den statliga styrningen av kommunerna skulle försvåras av den ökande samverkan bedömer de kommunala respondenterna inte som troligt. Däremot finns resonemang, likt det som ligger i citat ett ovan, som kretsar kring frågan om statens kunskap om vad en kommun är idag, samt statens översikt över hur kommunerna bedriver verksamhet. Där nämner några av de kommunala företrädarna att det kan försvåra den statliga styrningen, och KSO A tror att samverkan *"kan förvilla dom (staten) lite"*. Även KC B för ett liknande resonemang: *"Det förekommer hur mycket samverkan som helst idag som SKL, staten med flera inte har koll på"*. Frågan är om det är ett problem, och sammantaget gör kommunföreträdarna bedömningen att det är högst begränsat, eftersom den statliga styrningen handlar om resultat.

Till skillnad från de kommunala respondenterna ser respondenterna E och F, vilka båda varit ansvariga för den kommunala styrningen i regeringskansliet, problem med interkommunal samverkan. De ser två problem, för det första hur IKS påverkar statens förmåga att styra och för det andra hur staten idag arbetar, eller inte arbetar, med de kommunala frågorna generellt. Statens förändrade möjligheter att överblicka och styra hänger samman med att vi har fått en mer heterogen förvaltningsstruktur, där risken enligt respondent F är att *"Driver man på den här utvecklingen så kan det ju bli lite rörigt. Var utkräver man ansvar?"*. Resonemanget fortsätter, då respondent F krasst konstaterar att *"Regeringen styr riket"* men tillägger att *"Men det blir väl kanske mer komplicerat. Jag kan ju tycka att det blir problematiskt när man blandar rollerna så mycket, man blandar på ett olyckligt sätt"*. Det andra problemet som berörs handlar om statens, eller regeringens, arbete med de kommunala frågorna. Respondent E konstaterar att *"Kommunpolitik är inte på den nationella agendan idag. Regeringen har ingen kommunminister och driver ingen långsiktig kommunpolitik. Det gör i och för sig inte oppositionen heller"*. Respondent F delar uppfattningen: *"Jag tycker det är olyckligt att man inte har en kommunminister som har greppet och en pådrivande roll. Det är inte bara de ekonomiska mellanhavandena mellan stat och kommun men också den strategiska utvecklingen av kommunsektorn som är betydelsefull för staten att ha ett grepp om"*. Att den kommunala utvecklingen och den interkommunala samverkan som en del däri i dagsläget inte är föremål för statens uppmärksamhet bekymrar respondenterna E och F. Båda efterlyser en mer aktiv hållning, och respondent E säger *"Staten är för passiv i frågan"*. Respondent F fyller vidare på med ett resonemang om SKL:s roll i sammanhanget: *"Jag upplevde nog inte SKL, eller kommunförbundet som dom hette, de var ju inte så på (vad gäller samverkan). Det har funnits ett påtagligt problem, SKL tycker inte om när statsmakten lägger sig i kommunala"*

*frågor. Vi har ett spänningsförhållande dem emellan, och det upplevde jag också". Under statsrådsperioden säger han att "Kommunförbundet upplevde jag inte som en framåt kraft på den tiden". Uttalandena ger en ytterligare aspekt på kommunal samverkan som en del i en maktkamp mellan SKL och staten, och att det i viss mån hindrat utvecklingen.*

### **Sammanfattning av resurser och aktiviteter**

Sammanfattningsvis kan det konstateras att samverkan uppfattas vara mycket resurskrävande, men vad är alternativet? Resurserna som krävs är såväl finansiella som organisatoriska men framför allt personliga. Det handlar om att skaffa goda personliga relationer i samverkan och att förankra för att det ska bära frukt. Vad gäller frågan om formerna och regelverket råder viss splittring. Att formerna är underordnade verksamheten är ett faktum, men huruvida de olika formerna går att prioritera inbördes är svårt att säga. Särskilt vad gäller kommunalförbund är splittringen avgörande, och fokus är då om det är positivt eller negativt med en överbyggnad. Regelverket anses av vissa vara krångligt, medan andra anser att det faller på den egna kreativiteten. Det är enligt respondent F, tidigare statsråd, *"inte befogat att tycka att kommunallagen är krånglig"*. Några andra saker som diskuteras gäller det behov av systematisering och politisk mognad som tycks finnas, frågan om det kommunala självstyrets gränser och den statliga styrningens viktighet eller oviktighet.

### **4.4 Effekter av IKS på kort sikt**

Inledningsvis ska här kort beskrivas hur kommunföreträdarna allmänt resonerar om effekterna, för att sedan gå över till de fyra kortsiktiga effekter som framlades i programteorin, nämligen *stordriftsfördelar, kompetens, verksamhetsutveckling* och *otydlig demokrati*. Rent allmänt bedömer de kommunala respondenterna att de kortsiktiga effekterna av IKS är stora. KC B är drastisk och inleder vårt samtal med att säga *"Eftersom rubriken är samverkan så säger jag att utan det skulle vi inte överleva"*. I det fallet syns direkta konsekvenser av samverkan, och senare under intervjun återkommer KC B till resonemanget och säger då *"Jag är dramatisk och säger det, det (samverkan) är vår överlevnad"*. Flera av företrädarna ger olika konkreta exempel på besparingar som skett och rekryteringar som underlättats. KSO B säger att, på tal om gemensamma administrativa system, *"där har vi sparat jättemycket pengar"*. En annan allmän reflektion som KSO B har är att samverkan ger *"En trygghet och stabilitet i de frågor vi samverka i"*. KSO C säger, på frågan om den kommunala effektiviteten, att *"den absolut blivit bättre"*. Även KC C ser förbättringar i den kommunala effektiviteten och säger att *"Sakta men säkert har den kommunala effektiviteten förbättrats, men här är det nödvändigt att göra erövringar hela tiden"*. KC D ger ett

träffande, om än självklart svar, och säger att *”Vi styr inte själva idag över vissa funktioner”*. Frågan om styrning kopplat till samverkan återkommer under intervjuerna, vilket jag kommer att redogöra för nedan. En annan sak som framkommer, vilket är ett välkänt problem i den offentliga förvaltningen, beskrivs av KSO A som *”Men hur mäter och utvärderar vi detta? Det är ett problem i kommunsektorn det här med att mäta effektiviteten. Bättre hårda fakta skulle ta bort en del rädsla som kommer med samverkan”*. Problemet nämns också av KC B *”det är inte sällan som det inte är mätbart”*.

### **Ger IKS stordriftsfördelar?**

Stordriftsfördelar är något som framkommer som en konsekvens av samverkan, vilket faller sig naturligt då ekonomiska motiv är ett av de två som främst driver samverkan. Två utvalda citat belyser kommunernas syn på stordriftsfördelar som en effekt av samverkan:

*”Man vill gärna säga att det ger en besparing direkt, men det gör det inte. Så ofta kompletteras samverkan med andra insatser när man går in i det, man bibehåller och förbättrar (kvaliteten) utan att behöva öka insatsen”* KC D

*”Man har en idé att samverkan ska vara en quick fix, men det gäller att kämpa och skruva i det för att få ut effekter”* KC A

De är inte i stora ord som stordriftsfördelar beskrivs. Att det finns stordriftsfördelar kopplade till olika verksamhetsområden förefaller för många kommunföreträdare vara uppenbart. Som ett exempel nämner KSO C den tekniska verksamheten och beskriver *”det är ju tunga investeringar i exempelvis en maskin för att sopa gator. Där kan vi ju köpa den tillsammans med andra, det är ett exempel”*. Däremot, på samma sätt som ekonomi inte är det allena främsta motivet för samverkan så är det inte heller de ekonomiska konsekvenserna som beskrivs tydligast. Ofta är de ekonomiska konsekvenserna inte tydliga besparingar, utan de yttrar sig snarare genom att kommunerna inte behöver öka mängden insatta resurser i en verksamhet så som KC D beskriver i citatet ovan. En anledning till att besparingarna inte är så tydliga kan vara att volymen är för liten, trots samverkan. KC C säger *”20 000 (invånare) räcker inte, jag tror att man kanske måste upp i 80 000 för att få vinst. Man måste ha en rejäl volym för att man ska kunna göra de stora ekonomiska vinsterna”*.



En skiljelinje vad gäller stordriftsfördelar går mellan sådan verksamhet som är geografiskt betingad och sådan som ej är det. Som KSO B nämnde så sparade de stora pengar på att vara med i gemensamma administrativa datasystem. I det fallet är KC B enig och säger sig se ”*stora konsekvenser*” i fråga om besparingar. I ett sådant fall, med gemensamma administrativa system, kan kommunerna köpa tjänster av varandra, och den kommun som samverkan sker med kan ligga förhållandevis långt bort geografiskt. En annan källa till besparingar är gemensamma upphandlingar, där kommunerna genom större volymer beskriver hur de kan pressa priserna. KSO A redogör för den typen av verksamhet: ”*Vad jag tycker man ska börja med och prioritera är de grundläggande administrativa systemen så att man sen kan gå vidare. Den administrativa delen av en kommuns arbete intresserar ju inte kommunmedborgarna, så den vill man ju bara ska fungera och vara så billig som möjligt*”. Däremot finns det sådan verksamhet som KSO A beskriver här: ”*Sen finns det ju verksamhet som ska vara lokal och kräver lokal prägel, och där måste vi få utforma den lokalt*”. Frågan om ekonomisk stordrift är som synes till en del ytterst konkret, medan den till en annan del också är förhållandevis abstrakt så till vida att den inte inträder av sig själv. En annan fråga som väcktes under diskussionerna angående stordrift handlar om verksamhetsstyrning, vilken jag återkommer till. Respondent E berörde flera stordriftsfördelar, men visade också på viss problematisering: ”*På det administrativa området finns det helt klart stordriftsfördelar. Men det är inte så självklart när det gäller verksamheten, som omsorgen till exempel*”.

### **Gör IKS att kompetens tryggas?**

Frågan om kompetens är det viktigaste motivet för samverkan samtidigt som det också är det område där kommunföreträdarna varit tydligast: samverkan har positiva effekter på rekrytering och kompetens. Det framkommer på flera ställen under intervjuerna att de fördelar som det innebär att samverka för att nå en högre kompetens är uppenbara. Bland annat sägs följande:

*”Det har drivit vår professionalitet framåt. Vi har kunnat rekrytera och behålla kompetens på ett annat sätt”* KC A

*”Vi har en trygghet idag i det att vi har en väl fungerande organisation. Vi garanterar rättssäkerheten för våra kommuninvånare”* KC D

*”Rekryteringen av chefer har underlättats, den kompetensen hade vi fått köpa på konsultbasis annars”* KSO C

Flera av respondenterna framhåller betydelsen av viss volym, vilket kommer som en konsekvens av samverkan, som ett nödvändigt sätt för att skapa attraktivitet i en tjänst. Flera av respondenterna beskriver hur de i princip omedelbart kunde se en starkt ökad attraktivitet i de utannonserade tjänsterna. KSO B beskriver att vad som tidigare var ett uppenbart rekryteringsproblem enkelt löstes direkt när de gick in i samverkan: *”Det var omedelbara vinster i det fallet. När man skulle rekrytera en chef där så sökte över 100 tjänsten, och över 150 sökte till administrationen”*. Ytterligare en fördel är att i samverkan kan arbetsgivaren erbjuda en mer specialiserad tjänst, istället för att den arbetssökande ska vara kompetent inom många områden samtidigt. KSO B pratar om detta: *”Även ifall vi har pengarna måste vi kunna attrahera en välutbildad person till en liten organisation. Hur attraktivt är det?”*. KC B säger *”Dilemmat är att få folk som är kompetenta på alla områden som ingår i en tjänst eftersom tjänsterna inom de olika specialiteterna blir för små”*. Även KC A pratar om detta: *”Arbetsdelning är nödvändigt för att få ut effektivitet”*. Det finns flera andra konkreta faktorer som också framkommer som betydelsefulla under våra samtal kring rekryteringar och kompetens. En är vidareutbildning, en annan är stimulansen som det innebär att ha arbetskamrater i samma skrå. Att som ensam specialist i en kommun för det första inte ha någon att diskutera med och för det andra behöva vara inläst på hela ämnesområdet beskrivs som klart negativt i rekryteringssynpunkt. Att då samverka och låta personalen få kollegor och kunna nyttja arbetsdelning förefaller vara det viktigaste sett ur rekryteringssynpunkt.

Respondent E, som främst talade i ekonomiska termer, uttalar dock att *”vem vill vara kommunchef i den lilla kommunen med tre- till fyra tusen invånare?”*. Respondent G uttalar två saker som också nämns av kommunföreträdarna, nämligen *”En situation som många kommuner redan har är verksamheter där det endast finns en anställd. Blir ekonomen föräldraledig är situationen besvärlig”* och *”Inom socialtjänsten till exempel behövs specialisttjänster där mindre kommuner inte har behov av heltidstjänster. Dessa tjänster köps av större grannkommuner”*. Uttalandena ger inblick i att de är medvetna om problematiken, i alla fall delvis.

### **Bidrar IKS till verksamhetsutveckling?**

*”Jag tror att verksamhetsutveckling är en oerhört viktig aspekt på samverkan. Vi gör det för att öka kvaliteten, det är de det handlar om. Man får inte tro att detta bara handlar om besparingar, vi kommer att*

*behöva volym för att attrahera spetskompetens annars klara vi aldrig det” KC C*

*”Möjligheten att driva projekt ökar på ett helt annat sätt” KC D*

Den verksamhetsutvecklande aspekten på IKS hänger nära ihop med de resonemang som fördes ovan gällande kompetens och vidareutbildning. Att förbättra kvaliteten, ge bättre service och förbättra rättssäkerheten är som nämnts några motiv, men också något som märkts ute i kommunerna. Som KC D säger så har förmågan att bedriva projekt förbättras, och KSO B framhåller betydelsen av att personalen får kollegor med vilka de kan samtala om sitt verksamhetsområde och på så vis utveckla verksamheten. Även i detta fall, på samma sätt som inom kompetensområdet, är volymen en viktig faktor för att utveckla verksamheten.

### **Skapar IKS demokratisk otydlighet?**

Demokrati och interkommunal samverkans påverkan på densamma är inte i fokus i förevarande uppsats, däremot måste det beröras. Mot bakgrund av frågeställningarna är det viktigt att ta upp den demokratiska aspekten, då den är helt avgörande för om samverkan kan vara en hållbar lösning eller ej på kommunala utmaningar. Läsaren kan i intervjuguiden se att jag ställt en fråga till de kommunala respondenterna om demokrati, men demokratiska resonemang kommer upp under intervjuerna inte bara på den förekomna anledningen. Respondenterna E, F och G har jag inte frågat om demokrati eftersom de inte har den kommunpolitiska kunskap som torde krävas för att på ett bra sätt besvara frågan. Att de sedan ändå fört resonemang om demokrati, det visar på demokratins betydelse. Vad gäller frågan om den kommunala territorialiteten så berör den också demokratiska aspekter, vilka jag återkommer till under rubriken *Effekter på lång sikt*.

Inledningsvis några citat för att visa hur respondenterna svarat på frågan om demokratins funktionssätt mot bakgrund av IKS:

*”Demokratin måste man verkligen fundera över. Risken är att det är allt färre personer som tar allt fler och övergripande beslut (...) vi är inte bra på det här idag, tyvärr. Det är en aspekt på samverkan som vi måste jobba med och utveckla” KSO A*

*”Där (i kommunalförbund) finns en inbyggd risk, liksom det kan göra i kommunala bolag. Det är ju lätt att flytta in lite ljuskänslig*

*verksamhet i de här bolagen. Det finns alltså former som kan tulla lite på demokratin, och det kan ju samverka i så fall bidra till” KSO D*

Det är framförallt tre ord som återkommer när jag och de kommunala respondenterna diskuterar demokrati: transparens, styrning och förankring. För att inleda med det sistnämnda så är det en berättelse från flera att samverka kräver oerhört mycket förankring på hemmaplan för att kunna gå fram med. Partier som inte är representerade i samverkansformerna kräver insyn och inflytande, remisser från exempelvis kommunalförbund eller bolag kräver diskussioner på kommunstyrelsen och i kommunfullmäktige. KSO A säger att *”det kräver förankring hemåt”* och fortsätter resonemanget *”sen vill det till att kunna förklara på hemmaplan, och åskådliggöra fördelarna och helheten. Och det har man svårt att förstå, eller vi har svårt att förklara hemma varför”*. Även KC C påtalar vikten av förankring: *”Att ständigt förklara varför vi gör detta är nödvändigt”*. Dessutom är det så att i de viktigaste samverkansorganen är det oftast kommunledningen som är representerad, i form av KSO, KC och i förekommande fall oppositionens ledare. Det är en begränsad skara beslutsfattare som verkar i samverkansorganen, vilket också är en utmaning. Det kräver att dessa personer, som i de situationerna representerar sin kommun, har förtroende att göra det. Hur som så blir det en elitisering av politiken, vilken respondent E uppmärksammar: *”Demokratiskt sett är samverka problematiskt. Det är bara de ledande politikerna och tjänstemännen, en liten grupp i varje kommun som kan överblicka och påverka. Det blir en elitisering av kommunpolitiken”*. En annan aspekt på förankring kommer från respondent G, som genom ett exempel med en gemensam nämnd beskriver hur *”Följden av detta är att det vanligen är de största partierna som är representerade. Insynen för övriga partier och medborgarna blir mindre”*. Det gäller som regel även för kommunledningarna, vilka i kommunsverige huvudsakligen är socialdemokrater, moderater eller centerpartister. KSO C har en lite avvikande uppfattning, och resonerar som *”Vi är ju inte utelämnade att det tas beslut där det inte finns (kommun)representanter, så det med förankring uppfyller vi väldigt väl”*.

Transparens, eller genomsynlighet, handlar om hur medborgarna kan förstå, uppfatta och döma den verksamhet som bedrivs i samverka. Flera av respondenterna beskriver hur de inte tror att gemene man i kommunen förstår hur kommunen arbetar i samverka med andra kommuner. Det är uppenbarligen ett problem, vilket får konsekvenser både vad gäller ansvarsutkrävande och medborgarnas möjlighet att fatta väl genomtänkta beslut i valen. Det

kan dock anföras att det inte reellt är ett särskilt stort problem. KCO C säger, på min följdfråga om vem medborgaren ska utkräva ansvar av, att *"Ansvar utkräver du av mig, sen är det en fråga mellan kommunerna"* och fortsätter *"Bara för att man har samverkan ger man inte bort kontrollen över den verksamheten. Vi har ju folkvalda representanter på alla områden"*. KSO B ser risken med samverkan och tycker att det kräver en fundering över hur kommunerna ska hantera det, det får inte *"vara så att man (medborgaren) blir bollad mellan organisationerna"*. Respondent E gör bedömningen att *"Det är ett problem att kommunerna samverkar åt olika håll i olika frågor. Demokratin blir tydligt lidande"*. Respondent F har en lösning för att öka transparensen i den kommunala samverkan: *"Det skulle man ganska enkelt kunna åtgärda genom att skriva in i kommunallagen att kommunen ska i årsredovisningen redovisa sina samverkansformer. Jag tror till och med att det finns politiker i en kommun, inte i toppen, men andra politiker som har svårt att greppa vilken samverkan kommunen gör. Men man kan föreskriva att i årsredovisningen redovisa den samverkan man bedriver, i alla fall den med ekonomisk bärighet"*. Årsredovisningen är huvudsakligen en informativ skrift där även verksamheten skrivs in, så det förslag till förtydligande på punkten samverkan som föreslås skulle kunna förbättra den demokratiska transparensen.

Styrning är ett bra begrepp som samlar några andra demokratiska aspekter på samverkan som kommer upp under intervjuerna. En sak som framkommer, vilket är helt naturligt, är att *"vi upplever ibland att vi har frågorna längre ifrån oss"* KC A. En annan sak som är att hänföra till styrning, och demokratin, gäller vilken roll den kommunföreträdare som deltar i samverkan ska ta. Företräda sin kommun, eller verka för helheten, kanske på bekostnad av sin egen kommuns intresse? Ett annat problem beskrivs av KSO B *"Ett problem är att det är vi i KS som ska rodde i alla samarbeten. Nu tittar vi på att införa fler utskott under KS för att hinna representera kommunen på flera olika ställen"*.

### **Samverkansstyrning - något svårt!**

Varje intervju avslutade jag med att fråga respondenten om han eller hon ville skicka med eller diskutera något som de tyckte inte hade framkommit eller som vi inte diskuterat tillräckligt mycket. KSO B ville skicka med följande, som också nämndes av flera andra, om än inte lika träffande: *"Om vi har tio olika samverkan, och varje samverkan är bra och där vi kan räkna hem alla. Men bara det att vi har just tio olika samverkan gör att det inte fungerar, någon ska ju vara med och styra och överblicka detta. Vi behöver ha en strategi över vilket område vi ska samarbeta i vilken form. Det får inte bli för splittrat, med vem i olika frågor. Det behövs en strategi för det arbetet"*. Vad KSO här beskriver är en fråga som torde

aktualiserar i takt med kommunernas ökande samverkan, alltså hur ska kommunföreträdarna styra och överblicka kommunen i dess olika former och riktningar? Respondent G diskuterar också styrningen: *”Ökad samverkan kan medföra att större delen av budgeten är låst till gemensamma nivåer med övriga samverkanskommuner. Möjligheterna till egen styrning av verksamheterna minskar”*. Funderingen kring styrningen av samverkan är också en del av ett resonemang som förs av respondent E vilket lyder *”De (kommunerna) behöver samverka bredare vad gäller verksamheterna och mer samlad vad gäller territoriet. Det borde skapas samlade samverkansgrupper dit kommunerna är hänvisade att samverka, annars blir det för spretigt. Dessutom borde det tas politiska initiativ (från staten) för en mer enhetlig samverkan”*. Det som är intressant här är att det också är en fråga om styrning av samverkan, både utifrån ett uppifrån- och nedifrånperspektiv. Som framhålls av E att samverkan borde ske mer samlad skulle underlätta kommunernas möjligheter att överblicka verksamheten, samtidigt som staten skulle få enklare att både överblicka och kontrollera verksamheten. En mer samlad samverkan geografiskt hade också underlättat en eventuell framtida indelningsreform, vilket respondent E har i tankarna *”inom en snar framtid måste något hända”*.

### **Sammanfattning av effekter på kort sikt**

De effekter vad gäller ekonomi och stordrift som finns är inte av sådan art att de möjliggjort stora besparingar för kommunerna, snarare är det begränsade besparingar eller mer verksamhet för samma pengar som varit effekten. De ekonomiska effekter som framkommer är på det stora hela otydliga, och kan inte sägas leva upp till de förväntningar som kan uttolkas i SOU:er som exempel. Det framhålls att mycket av den kommunala verksamheten är geografiskt betingad, och måste bedrivas lokalt varför stordrift omintetgörs. När det gäller kompetens och rekryteringar så är det tydligt att de positiva effekterna är mycket betydande, vilket sammanfaller med att det också är det viktigaste motivet. Det är främst volym, attraktionskraft och vidareutbildning som är positivt för kompetens och rekryteringar. Den demokratiska aspekten framkommer som viktig och där finns det vissa bekymmer. De demokratiska frågorna kan sammanfattas med begreppen transparens, styrning och förankring. Att det blir en elitisering av kommunpolitiken är också något som bekymrar. Avslutningsvis behandlas styrningen av samverkan, och där framkommer att det är något som uppfattas som svårt av de kommunala företrädarna men också bedöms som svårt av de E, F och G.

#### 4.5 Effekter av IKS på lång sikt

En av de förväntade effekterna på lång sikt är att en partiell kommunreform redan idag är inledd, och att den sker utan någon tydlig sammanhållning och utan någon tydlig styrning. Det är en långsiktig effekt i sig, men varthän den leder är höljt i dunkel. I dessa frågor är det respondenterna E och F som kunnat svara eftersom de arbetat med frågan på regeringsnivå. En utgångspunkt för framtida reformer är de gamla reformerna, och det *"finns fortfarande negativa erfarenheter från kommunreformen som gick i mål 1974"* enligt respondent E som också hävdar att *"En tvångsvis indelning är inte möjlig"*. Att det fortfarande finns erfarenheter bekräftas i mina samtal ute i kommunerna bland annat av KSO A som säger *"Arvet från de senaste sammanslagningarna finns kvar, att vi ska vara en egen kommun"*. På min fråga hur respondent F ser på ett påstående om att en partiell kommunreform är inledd får jag svaret *"Ja, det är nog så. Det synsätt som jag hade var att man genom att stimulera fram samverkan skulle få kloka och vidsynta kommunalpolitiker att säga att nu går vi samman. Det är möjligt att det var för naivt tänkt"*. Resonemanget fortsätter med en liknelse med regionaliseringsprocessen: *"Med SKL som front driver man ju regionaliseringen för att flytta makt från staten till den regionala nivån"*. Respondent F: *"Jag skulle efterlysa att SKL var betydligt mer aktivt och pekade på möjligheterna och var mer pådrivande vad gäller samverkan"*. På frågan om IKS är ett sätt för staten att inte behöva göra en genomgripande reform ger respondent F följande svar: *"Man skulle mycket väl kunna, om man vill ha till stånd en kommunreform, men inte sätta sig och rita en karta utan låta det frodas fritt underifrån. Att folk börjar resonera om att gå samman, så skulle man lätt kunna stimulera en sådan utveckling genom att lägga in statsbidrag på två miljarder och skapa ett regelverk kring hur de ska användas om kommunerna vill gå samman"*. Min följdfråga blev, mot bakgrund av hur det gått med frivilligheten i regionaliseringsprocessen, hur många kommunpolitiker tror du kommer driva det? *"Mot bakgrund av erfarenheten så har ju utvecklingen gått i en annan riktning. Ska man lyckas så måste man ju lyfta blicken och driva det strategiskt"*. Den tro på frivillighet som uppvisas här har högst begränsat stöd hos övriga respondenter.

En annan långsiktig effekt som möjligen kan förväntas är att kommunerna i sin nuvarande struktur överlever som välfärdsproducenter, och att det inte blir någon ny stor reform likt den som avslutades 1974. Den möjliga effekten splittrar respondenterna, och inledningsvis två citat från dem som tror att det inte är självklart att det blir någon ny stor reform:

*”Det är alltför tråkigt att med ryggmärgsreflex säga att vi måste slå oss samman. Storskalsfördelar antas medför att man ska klara ekonomin, men vem höjer skatten? Det är Västra Götalandsregionen!” KSO A*

*”Eftersom kommunerna redan har så mycket samverkan så faller ju en stor del av fördelarna med att slå samman” KSO B*

De som inte tror på en ny stor indelningsreform gör det av två skäl, det första att de tror på sin egen kommuns förmåga och det andra att samverkan framgent kommer att växa så pass att fördelarna med att slå samman vid det laget inte är så uppenbara då kommunerna gjort en stor del av det medelst samverkan. KC C framhåller *”Vi (kommunerna) har några år på oss att visa att samverkan fungerar, annars kommer staten tröttna på den dåliga ekonomin. Man vinner inga val på kommunsammanslagningar, det har hållit staten borta från den här sektorn”*. En sak som KC C är inne på och som även annars framkommer handlar om kommunal identitet, och hur viktigt det är. KC B ger uttryck för det *”Samverkan är mycket bättre och enklare än sammanläggning, för du behöver inte säga upp din identitet”*. Respondent G noterar också detta: *”Uppenbart är att det hittills saknats acceptans hos medborgarna för sammanslagning. Känslan av lokal tillhörighet är stark”*. Frågan om kommunens identitet är besläktade med den bypolitik som nämnts, och hur det försvårar arbetet i en kommun. KC B ser den risken i en ny, sammanslagen kommun. Respondent F gör den omvända analysen: *”man (genom samverkan) suddar ju litegrann ut den kommunala identiteten. Man får balansera, men då kan det vara bättre att gå samman”*.

Samverkan som en hållbar och tillräcklig lösning på kommunala utmaningar är delvis spekulativ eftersom det finns en mängd andra faktorer som påverkar. På frågan om det är en tillräcklig lösning svara respondent F *”Det är en lösning, det är ju inte lösningen”*. Respondent F ser samverkan *”som ett steg på vägen mot sammanslagningar”* medan KSO B gör en annan bedömning och tror på samverkan som metod: *”Den, metoden, kommer att räcka över lång tid. Den skulle kunna räcka om jag pratar ekonomiskt, när det gäller att vara en attraktiv arbetsgivare och jag tror också att den kommer räcka annars. Men problemet som jag tror är demokratin, om den klarar det och sen styrningen av verksamheten. Det tror jag är utmaningarna vad gäller samverkan”*.



De som tror på en ny indelningsreform, vilka är i majoritet, citeras på följande sätt:

*”Jag lever i föreställningen att har man väl börjat samverka, man träffas, man har skapat gemensamma organisationer, så kommer man så småningom till den punkten att man tar steget fullt ut. Det kanske är ett naivt synsätt, men det ligger lite i det. Det borde vara ganska logiskt, ta Skåne som exempel. 33 kommuner på tolv gånger tolv mils yta...” Respondent F*

*”Jag är helt övertygad om att det kommer bli kommunsammanslagningar inom två till tre mandatperioder. I vårt län ökar två orter, alla andra minskar. Alla mindre orter minskar, och det är en trend som fortsätter, och då kan inte vi ha samma service. Så jag tror helt klart på kommunsammanslagningar” KSO C*

*”Det blir nog färre kommuner, det blir det nog. Det är ingen idé att slå samman två fattiga, det blir ju bara en fattig. Det måste till något annat för att det ska lyckas. Ju mer man samverkar ju närmare blir det att man slår ihop” KC B*

Att det krävs förändringar i framtiden, det är alla eniga om, men hur det ska ske och vilken roll samverkan spelar i det skiljer åsikterna åt. En tydlig skiljelinje är huruvida samverkan är ett steg mot en ny kommunreform eller något som skjuter upp eller gör en sådan reform onödig. Jag har ovan lyft fram ett citat från KSO B där kärnan är att samverkan plockar russin ur kakan, och gör att en kommunreforms potential att förbättra kommunerna som en konsekvens av samverkan är högst begränsad. Ett annat synsätt framförs av KSO D *”I förlängningen kan det tänkas att en hel del småkommuner samverkar så man vet knappt vem som är huvudman, då kan det komma en kommunreform”*.

En annan faktor som skulle driva på för en indelningsreform är enligt respondenterna E och F utjämningsystemet: *”Kommunerna kommer framöver kräva stora statliga tillskott samtidigt som staten inte kommer vilja skjuta till pengar till ineffektiva kommuner”* enligt respondent E. Respondent F frågas sig följande: *”Utjämningsystemet bara ökar och ökar, och hur länge kan du ha ett så komplicerat system som alla ministrar har haft ett helvete att hantera? Hur länge kan man ha det systemet utan att göra en strukturreform?”*. KC C, som inte tror att en

indelningsreform är given, bygger ändå ett resonemang på utjämningsystemet, och säger ”det (utjämningsystemet) får inte fallera, det måste vara korrekt”.

En tredje långsiktig effekt av den interkommunala samverkan är att kommunerna i en bemärkelse blir flerterritoriella. Frågan, hur de ser på det faktum att kommunen består av olika territorier i olika sammanhang, har engagerat respondenterna och jag har exemplifierat frågan genom att beskriva de olika territorier som kommunen verkar inom och i vissa fall har jag ritat en karta för att tydliggöra frågan. Ute i de besökta kommunerna är den återkommande uppfattningen att kommungränserna inte är så viktiga. För medborgaren är servicen viktig, inte huruvida medborgaren behöver ringa ett annat riktnummer eller ej, och det är något som framkommer flera gånger. En annan sak är att det kan vara förlegat att resonera kring gränser eftersom medborgarna i högre grad är mobila i dagens samhälle. Men det finns också problem, och en viss medvetenhet om dem. Ett urval av citat belyser hur resonemangen har gått:

*”Det är bra, det är vägen framåt. Vi måste tänka utanför territoriet, vi måste nyttja faciliteter utanför gränsen. Det som de (medborgarna) har tillgång till trots att de ej bor i den kommunens territorium” KC C*

*”Territoriet är betydelselöst för medborgaren” KC A*

*”Det riskerar att bli en ganska komplicerad karta till slut. Ytters är vi ansvariga, för det är vi som valt att ha den samverkan vi har... Naturligtvis är detta en av baksidorna” KSO A*

*”Vårt geografiska läge gör ju att vi samverkar åt olika håll. Vi är väldigt splittrade, lite här och lite där. Den här gamla kommungränsen är relativt förlegad, för även inom en kommun så kan det ju fortfarande finnas motsättningar för att folk kommer ihåg hur det var då (innan sammanslagningen)” KC D*

Det kan sägas finnas två perspektiv på frågan om kommunens territorialitet, nämligen medborgarens eller kommunens. Utifrån medborgarens perspektiv är det enligt majoriteten av de kommunala respondenterna inte relevant att tänka i termer av gränser. KSO D beskriver ”Kommungräns är ju många gånger en administrativ gräns. Ganska många kommuninvånare

har en ganska diffus uppfattning om vilken kommun de bor i. De upptäcker vilken kommun de bor i när ungarna börjar skolan, den (gränsen) är ju inte så påtaglig i övrigt". Att gränserna är av underordnad betydelse framkommer av flera respondenter som betonar att det är den service och verksamhet som invånarna möter som är det viktiga, inte det administrativa eller juridiska kring verksamheten. Sen att medborgarna ska kunna utkräva ansvar, och då inte bara i val, det tar de flesta naturligt upp i samband med frågeställningen. "När det gäller territoriet får man i varje samverkan ha med sig i vilken del man befinner sig" säger KSO B. Som KSO A säger så är det en av baksidorna, kanske framför allt vad gäller demokratin vilket har berörts ovan. Utifrån kommunens perspektiv så växer det fram en komplicerad karta, och det förefaller krävas en avancerad styrning för att kunna överblicka och kontrollera de olika samverkansformerna, vilket anknyter till de resonemang som redovisats under rubriken samverkansstyrning – något svårt ovan. En annan aspekt på kommunens flerterritorialitet är att den påverkar den framtida utvecklingen av kommunsektorn. Det bland de flesta återkommande resonemanget om att samverkan är skäl för framtida sammanslagningar blir problematiskt för en av respondenterna när vi talar om territoriet. KSO D yttrar "Per automatik kan ju samverkan ske över ett stort territorium, och då är det ju inte ett skäl för sammanslagning". Frågan om territoriets betydelse både för kommunen, dess invånare och för den framtida utvecklingen är inte särskilt problematiserad hos de kommunala respondenterna, men KSO A säger att "Jag har inget bra svar på det, men vi i kommunsektorn måste ägna oss åt det här".

Enhetlighet i samverkan betonas av respondent E, och är i det fallet en geografisk aspekt, som leder till att kommunerna borde samverka i en geografisk riktning med någon eller några utvalda kommuner. Det skulle i viss mån råda bot på frågan om den kommunala flerterritorialiteten. Respondent G berör den medborgerliga aspekten på IKS konsekvenser för kommunens gränser: "Här finns en uppsplittring av verksamhetsutövare som gör att kommunerna inte är homogena. Övriga samverkansområden som kommunalteknik förutsätter vi medborgare ska fungera. Så det är knappast IKS som har den största effekten på kommunstrukturen sett ur medborgarnas perspektiv". Jag motiverar min fråga till respondent F genom att rita en karta och visa på en kommun som samverkar i olika frågor åt olika håll och får svaret: "Skulle man fortsätta, så blir det ju väldigt utsuddat. Ansvarsutkrävandet blir väldigt utsuddat". Följdfrågan till respondent F, som ser samverkan som en väg mot sammanslagningar, blir hur han skulle slagit samman den berörda kommunen? "Jag förstår din poäng. Men det är klart att det hade gått, om man vill". Det kan konkluderas att det

lapptäcke som talats om i den akademiska diskursen blir uppenbart för den som besöker kommuner och resonerar kring frågorna.

### **Sammanfattning av effekter på lång sikt**

En tvångsvis indelningsreform av tidigare modell förefaller inte vara ett alternativ för den framtida kommunstrukturen, även om vissa av respondenterna tror på en reform. Att sammanslagningar skulle kunna ske på frivillighetens väg är också högst tveksamt, vilket kan jämföras med hur det gick med frivilligheten i regionaliseringsprocessen. Den partiella reform som i litteraturen hävdats vara inledd kan bekräftas eftersom samverkan är den lösning som kommunerna idag aktivt eftersträvar. Frågan om interkommunal samverkan är ett steg mot eller ett steg bort från kommunsammanslagningar delar respondenterna. Vissa anser att genom att samverka idag så plockas russinen ur kakan och det finns inte någon stor potential kvar i en sammanslagningsreform, medan andra menar att samverkan kommer att leda till insikten att kommunerna bör gå samman för att i än större utsträckning kunna förbättra kommunen. Vad gäller den eventuella flerterritorialiteten är den ett faktum, som enligt respondenterna kan vara både positivt och negativt. Den ställer dock betydande krav på den representativa demokratin samt på kommunens förmåga att förklara hur kommunen är organiserad.

## **5. Analys**

Det framlagda empiriska materialet följer den rekonstruerade programteorins upplägg. Den teoretiska prövningen av programteorin tillsammans med granskningen av i vilken omfattning IKS är en lösning på kommunala utmaningar sker också utefter den rekonstruerade programteorin. I analysen är programteorin det analysverktyg som används för att analysera resultatet, göra bedömningar och dra slutsatser ur. Först granskas programteorin utifrån programteoretiska metoder, med intern och extern validitet som övergripande begrepp, för att därefter kunna besvara frågeställningarna, vilket följs av de slutsatser som dras och avslutningsvis lämnas några förslag till vidare forskning tillsammans med en övergripande diskussion.

### **5.1 Granskning av programteorin**

I förevarande fall är det viktigt att ha i åtanke att IKS inte är en preciserad policy eller ett etablerat program i den bemärkelsen som gör att det enkelt går att följa de anvisningar som finns i litteraturen vilka ofta utgår från väl specificerade program. Rossi et al (2004:152) konstaterar att det finns flera tillvägagångssätt för att pröva programteorin men att det

samtidigt är något som tidigare delvis har skett efter fria skön. Rossi et al (2004:156ff) ger tre sätt för bedömning som kan vara ett bra stöd i granskningen. Den första är en bedömning av om programteorin är logisk och plausibel. Den andra handlar om att göra en bedömning genom att jämföra med forskning och praktik, och den tredje metoden består i att göra bedömningar utifrån preliminära observationer. Leeuw (2003:7ff) anger ett angreppssätt som han kallar *policy-scientific*, från vilket jag också har hämtat inspiration för förevarande granskning.

Det huvudsakliga tillvägagångssättet är dock att hänföra till Funnell och Rogers (2011:293-316) där det upplägg som jag bedömt som lämpligast för min studie finns skisserat. Att denna typ av rekonstruerad programteori inte är heltäckande har jag konstaterat ovan, och det gäller för läsaren att ha med sig att det inte går att bedöma den som sådan. Det är också viktigt att läsaren har det presenterade resultatet nära i åtanke. Granskningen sker med hjälp av begreppen intern och extern validitet. Validitet är enligt Bryman (2008:32) ett av de viktigaste vetenskapliga kriterierna och har att göra med huruvida de slutsatser som dras har integritet och giltighet i förhållande till materialet.

### **Intern validitet**

Enligt Funnell och Rogers (2011:296) är intern validitet ”whether the program theory hangs together in a way that makes sense and tells a clear, coherent, believable, and logical story about the outcomes the program is trying to achieve, why those outcomes are important, and how the program will contribute to the outcomes”. Nedan redovisas hur min programteori lever upp till den interna validiteten genom några frågeställningar som besvaras.

*Är programteorin tillräckligt tydlig och innehåller den alla relevanta delar?* Eftersom teorin är presenterad på en övergripande nivå innehåller den ej detaljer, men som resultatet visar så bekräftas huvudsakligen den bild av vilka utmaningar som finns samt hur aktiviteterna leder fram till effekter på både lång och kort sikt. Det framkommer också i den empiriska undersökningen att det finns en viktning där vissa utmaningar, resurser och effekter är mer påtagliga än andra, vilket inte alltid stämmer överens med den uppfattning som ges i litteraturen på området. Det är tydligt efter de empiriska studierna att *hur* aktiviteterna förväntas ge upphov till effekter är väldigt konkret ute i kommunerna. Enligt min bedömning är programteorin tillräckligt tydlig samtidigt som alla relevanta delar är identifierade för att genom effektkedjan uppnå effekter på kort och lång sikt, vilket i vissa kommuner redan har skett.

*Finns det en stark effektkedja?* Utmaningarna återspeglas i de effekter som programteorin visar på och effekterna stämmer mycket väl överens med vad den empiriska studien kommit fram till såväl som den föreställning som finns i litteraturen. Två av effekterna behöver problematiseras i sammanhanget, stordriftsfördelar och huruvida IKS är en metod som gör att kommunerna överlever som välfärdsproducenter. Det förstnämnda visar det sig finnas överdrivna förhoppningar på i den svenska litteraturen vilka har grusats i den empiriska studien och i den utländska litteraturen på ämnet. Vad gäller det andra är det en effekt som beror av en stor mängd faktorer där IKS är en. Fler av dem har nämnts i empirin, exempelvis frågan om utjämnningssystemet och frågan om ansvarsfördelningen mellan stat, kommun och medborgare. Min bedömning är att programteorin för IKS väl kopplar effekterna till problemen och erbjuder lösningar på dem. Konstateras kan att IKS ej löser de bakomliggande problemen med exempelvis den demografiska utvecklingen, men det har heller aldrig varit syftet och kan ej göras med den typ av organisatoriska lösningar som har diskuterats i uppsatsen.

*Är programteorin logisk och plausibel?* Logiken i att aktiviteterna skulle ge de långsiktiga effekter som skisserats har baserats på litteratur och bekräftats av empirin. Det delas huvudsakligen av respondenterna att IKS är en lösning som under en tid, delade meningar om hur lång tid, kan vara en lösning för kommunerna som välfärdsproducenter. Det har också bekräftats att kommunerna blir flerterritoriella samt att en partiell kommunreform pågår i Sverige. Vad gäller logiken i de kortsiktiga effekterna har de mer än väl bekräftats, med visst undantag av stordriftsfördelarna. Den process med aktiviteter som leder till effekterna kan problematiseras. Att samverka är modernt i kommunerna råder det ingen tvekan om, men huruvida det finns en tillräcklig IKS för hela kommunsektorn är oklart. Det är en svaghet i programteorin att omfattningen av aktiviteterna varierar och är delvis okänd. Om det exempelvis skulle behövas åtgärder för ett igångsättande av aktiviteterna för att uppnå effekterna på samlad nivå går det inte att uttala sig om utifrån empirin. Att det är önskvärt har dock konstaterats av respondenterna E och F. Aktiviteterna måste vara tillräckliga för att effekterna ska kunna uppnås och där är min bedömning att så är fallet. De kommunala företrädarna är delade vad gäller former och regelverk, men det tycks ändå fungera tillfyllest.

*Vilka är förändringsmekanismerna och fungerar dem?* De formulerade *om – så* satserna kompletteras här med *därför att*, vilket är de förändringsmekanismer som förväntas driva programteorin från aktiviteter till effekter:

- *Om* kommunen engagerar sig i samverkan med en eller flera andra kommuner *så* kommer kommunerna tillsammans kunna rationalisera sin verksamhet och sänka (styck)kostnaderna genom stordrifts- och synergieffekter *därför att* en större volym gör att det krävs relativt mindre administration med mera. Dessutom kan de upphandla och förhandla tillsammans och genom att köpa större volymer pressa priserna.
- *Om* kommuner arbetar i samverkan *så* kommer de ha bättre möjligheter att rekrytera och behålla kompetent personal *därför att* de då kan erbjuda attraktivare arbetsplatser, vidareutbildning, arbetskamrater med samma profession och större volymer.
- *Om* kommunerna samverkar *så* kommer de kunna leverera kvalitativ och rättssäker verksamhet *därför att* de i samverkan kan upprätthålla en god kompetens bland personalen och ge verksamheten ekonomiska förutsättningar.
- *Om* de små kommunerna ska överleva som självständiga kommuner *så* måste de samverka i ökad utsträckning *därför att* annars kommer staten tröttna på dålig kommunal ekonomi, medborgarna på dålig service och politikerna kommer att agera för en ny indelningsreform.

Förändringsmekanismerna, det finns självfallet fler och mer detaljerade, som framhålls här visar på *varför* IKS är ett sätt för kommunerna att klara de beskrivna utmaningarna. De *därför att* satser som har formulerats har bekräftats av det empiriska materialet, det är så de samlade respondenterna tänker kring IKS. Sammantaget är mekanismerna tillsammans med det mode som finns kring samverkan (se exempelvis Lindberg 2009:5ff) tillräckligt för att de effekter som uppstår i programteorin ska förverkligas. Effektkedjan skulle möjligen ha varit än starkare om det förelegat ett statligt program som stimulerade samverkan vilket har efterfrågats. Dock har Statskontoret (2005:23) konstaterat att de då förevarande statliga stimulanserna ej gav någon större effekt. Min bedömning är att förändringstrycket ute i de besökta kommunerna ändå är tillräckligt starkt för effektkedjans förverkligande.

### **Extern validitet**

Till skillnad från den interna validiteten handlar den externa validitet om hur programteorin står sig i förhållande till externa källor, kontexten samt till hur den tänkes användas. Empiriska studier är ett sätt att testa en programteoris externa validitet (Funnell & Rogers 2011:305). För prövningen har, likt ovan, frågor formulerats.

*Finns det vetenskapliga källor eller annan evidens som bekräftar programteorin?* Den akademiska diskursen på ämnet är begränsad, men den som finns är i överensstämmelse med programteorin. Där kan bland annat nämnas Gossas (2004, 2006), Anell och Mattisson (2009) och Montin (2007). Därutöver finns en mängd statliga och kommunala källor som bekräftar de vitala delarna av programteorin, det tydligaste exemplet är Ds 2001:61. En av Dalslandskommunernas Kommunalförbund (2013) nyligen utgiven rapport har grundligt och konkret undersökt den nuvarande samverkan och lämnat förslag för framtiden. Utredningen har som jag bedömer det i sina resonemang utgått från samma tänkande som programteorin bygger på. Den empiriska undersökningen som jag genomfört i fyra utvalda kommuner har påvisat att programteorin är rätt rekonstruerad. Sammantaget bekräftas programteorin av såväl de akademiska som de empiriska källorna.

Evidens är en (samhälls)vetenskaplig trend som jag diskuterat i metodkapitlet. Att hävda att uppsatsen kan uttala sig om IKS utifrån evidens vore förmätet, men jag vill ändå konstatera att den typ av empirisk studie som genomförts är ett enkelt sätt för att kunna uttala sig om effekter och kausalitet (Donaldson et al 2009:139f).

*Är programteorin kontextualiserad och tar den hänsyn till eventuella externa faktorer?* Ett sätt att pröva programteorin i förhållande till kontext och externa faktorer är att komplettera om – så – därför att satserna med *givet att/under förutsättning att*. Här ges några exempel på de förutsättningar som är nödvändiga för att effekterna ska uppstå, både utifrån litteratur och vad som framkommit i empirin. En *förutsättning* är att IKS fungerar avseende formerna och regelverket, en annan att kommunerna har kunskaperna för att klara den delen av samverkan. En ytterligare *förutsättning* som är grundläggande är att det finns ett utjämningsystem mellan kommunerna. Förmågan att rekrytera och behålla kompetens är tryggad genom IKS, *givet att* det finns någon kompetens att rekrytera. Det är inte självklart att alla kommuner kommer ha den förutsättningen, särskilt de i kraftiga avfolkningsbygder. En annan *förutsättning* är enligt en respondent att staten följer finansieringsprincipen, annars kan kommunerna inte klara sin verksamhet. Min bedömning är att många kommuner ser behoven av samverkan och arbetar i syfte att öka sin samverkan, men det finns en extern faktor som ”can boost the power of program mechanisms” (Funnell & Rogers 2011:308) och det vore ett statligt initierat stimulansprogram för samverkan. Det är en sådan extern faktor som inte diskuteras idag men som efterlyses i empirin och troligen skulle förstärka programteorins genomförande. Den samlade bedömningen är att de förutsättningar som krävs för programteorins förverkligande



finns men att de också kan förstärkas. Men det är *givet att* de grundläggande förutsättningarna för den kommunala verksamheten inte försämras radikalt. Därutöver görs också bedömningen att det finns externa faktorer som skulle förstärka programteorin, och det bedöms inte i dagsläget vara aktuellt med någon faktor som skulle påverka programteorin negativt.

*Hur avses programteorin användas?* Programteorin har haft som syfte att pröva IKS som en lösning för kommunerna på vissa utmaningar. Det har därför beskrivits hur IKS tänkes fungera och därefter har det empiriskt och teoretiskt problematiserats och prövats. Resultatet är tänkt att användas som en del i den framtida diskussionen kring kommunernas utveckling och erbjuder ett alternativ till den lösning som oftast presenteras, kommunsammanslagningar. Programteorin är i enlighet med Bickman (1987) enkelt konstruerad och min bedömning är därför att den kan förstås, användas, problematiseras och bli föremål för diskussion på flera olika plan. I den delen har programteorin fyllt sitt syfte, den är användbar.

## **5.2 Besvarandet av frågeställningarna**

De frågeställningar som uppställdes inledningsvis löd:

- I vilken omfattning bedömer kommunerna att interkommunal samverkan är en lösning på de kommunala utmaningarna?
- Kan interkommunal samverkan vara en rimlig lösning utifrån ett (program)teoretiskt perspektiv?

För att besvara frågeställningarna har en empirisk studie genomförts med kommunala företrädare och med respondenter på ämnet bestående av tidigare statsråd, statssekreterare och en person från SKL. Därutöver har en programteori för IKS rekonstruerats utifrån teori och sedan prövats utifrån empiri och teori. Granskningen av programteorin har skett i enlighet med programteoretisk metodik och frågeställningarna kan följaktligen besvaras.

Den omfattning som IKS bedöms vara en lösning för kommunerna är utifrån empirin hög. Det framkommer att IKS ger lösningar på de problem som kommunerna möter, men att det samtidigt finns mycket kvar att hämta i IKS, potentialen är inte till fullo utnyttjad. Sen är det som respondent F säger *"Det är en lösning, det är ju inte lösningen"* och det belyser den utgångspunkt som uppsatsen haft, att fokusera på de organisatoriska lösningarna. Bedömningen är att programteorin fokuserar på det som kommunerna själva kan påverka, vilket stärker dess relevans i förhållande till andra lösningar som kommunerna ej själva kan styra. Därutöver kommer det med högsta sannolikhet att krävas även andra lösningar för kommunsektorn som helhet, som går utöver de organisatoriska som här har diskuterats. Svaret

på frågan är då att kommunerna i hög omfattning bedömer att IKS är en lösning på de kommunala utmaningarna, om än inte allena. Det är inte utan anledning som fler och fler kommuner engagerar sig i djupare och djupare samverkan. Om IKS sen gör en framtida indelningsreform onödig går inte att uttala sig om utifrån studiens resultat.

Huruvida IKS är en rimlig lösning utifrån ett programteoretiskt perspektiv har visats ovan och svaret är att ja, IKS är en rimlig lösning utifrån programteorin och utifrån den akademiska teorin på området. Det krävs dock fortsatt forskning kring IKS och dess roll i utvecklingen av det kommunala Sverige. På det området är det alldeles för lite skrivet och det är uppsatsens viktigaste bidrag att belysa och bidra till diskussionen angående IKS.

### **5.3 Slutsatser**

De besvarade frågeställningarna har givit vid handen att IKS i hög grad är en rimlig lösning för kommunerna. Den slutsatsdragning som här följer har baserats på de empiriska såväl som de teoretiska kunskaper som erhållits under arbetets gång. Platsbesöken ute i kommunerna har givit mycket värdefulla insikter som visat på brister i problematiseringen av IKS och på kunskapsluckor som behöver fyllas, men även på stor tilltro till IKS. De kommuner som besökts är små, varför studiens slutsatser i första hand kan appliceras på kommuner i ungefär samma storlek, upp till 15 000 invånare. Dock är det min uppfattning att studien kan generaliseras något vidare, och framförallt bidra till fortsatta och fördjupade diskussioner på ämnet. Som sagts ovan, vilket är värt att framhålla, är samverkan högst relevant för rikets alla kommuner. Studien har resulterat i följande slutsatser:

*Slutsats 1: Interkommunal samverkan är en nödvändig politik.* I den aktuella debatten är det enda realistiska alternativet för kommunerna IKS. De två andra organisatoriska lösningar som diskuterades inledningsvis, kommunsammanslagningar och asymmetrisk uppgiftsfördelning, är inte ett alternativ som är aktuellt för de kommuner som står inför att försöka hantera sina utmaningar. En indelningsreform kräver statlig styrning och bruket av tvång och det är min bedömning att det inte finns någon sådan ambition från statens sida samtidigt som det inte efterfrågas ute i kommunerna. De kommunala respondenter som ändå tror på sammanslagningar efterfrågar det inte, men de tror att det kommer att bli nödvändigt efter hand. Frivilliga kommunsammanslagningar är inget som tagits upp av de kommunala respondenterna och min sammantagna bedömning är att det i dagsläget inte finns stöd för att ens på frivillig väg slå samman kommuner. Vad gäller en mellan kommunerna asymmetrisk uppgiftsfördelning är den frågan stendöd. Den väg som finns för kommunerna, under

bevarandet av den kommunala självstyrelsen i rådande form, att hantera sina utmaningar är genom att samverka kommuner emellan. Något annat alternativ finns idag och under överskådlig tid icke att tillgå.

*Slutsats 2: Det finns stor outnyttjad potential i interkommunal samverkan.* De kommuner som besökts tillsammans med den inläsning som skett visar att kommunerna kommit olika långt i sin samverkan. Vissa kommuner har precis börjat, medan andra har kommit en bra bit på vägen. Min bedömning, och den stöds av de kommunala respondenterna, är att det finns stor potential i utvidgad samverkan till områden där den idag inte etablerats och fördjupa den på områden där den idag är ytlig. Även om samverkan då inte helt kan lösa de ekonomiska frågorna så löser det som visats de andra utmaningar som kommunerna står inför. En generell ökning av den interkommunala samverkan är möjlig och det finns en stor potential till samlade förbättringar av kommunsektorn om fler kommuner, stora som små, engagerar sig i samverkan. Utökad samverkan genom SKL ifråga om administrativa system, upphandling med mera skulle kunna ge ytterligare fördelar, vilket framhållits i empirin. Här vill jag också poängtera att ett statligt stimulanspaket för samverkan, vilket flera gånger har nämnts i empirin, skulle med viss sannolikhet få fart på många kommuner som idag inte anser sig ha tillräckliga incitament för att samverka.

*Slutsats 3: Antagandet om kommunal stordrift behöver problematiseras.* Jag har visat att det antagande om kommunal stordrift som finns i den svenska diskussionen är förenklat samt att det inte har empiriskt stöd ute i kommunerna. Visst har det visat sig finnas stordriftsfördelar genom IKS, men de ekonomiska konsekvenserna är begränsade och kan inte sägas leva upp till de förhoppningar som finns i litteraturen på ämnet. Av den anledning behöver de förväntningar om ökad kostnadseffektivitet genom stordriftsfördelar som tillskrivs IKS dämpas i litteraturen samtidigt som det behöver problematiseras och utforskas hur, eller om, stordrift kan uppnås. Där behöver också det antagande om att det är volym som ger stordriftsfördelar avvägas mot vad Houlberg (1995) anför att det istället bör vara frågan om ett naturligt centrum med hög urbaniseringsgrad inom kommunen som avgör frågan om eventuella stordriftsfördelar. Det är ett resonemang som har bekräftats av flera av de kommunala respondenterna, där de framhåller antingen att de har ett naturligt centrum eller att de har olika orter inom kommunen som alla ska ha kommunal service.

Resonemanget om stordrift anknyter till Christallers (1966) centralortsteori. Empirin har tydligt visat att om kommunen är en- eller flerkärnig har stor betydelse för möjligheterna att uppnå stordriftsfördelar. Det gäller också inom IKS, där det behöver problematiseras i litteraturen hur IKS kan bidra till stordriftsfördelar trots att samverkan kan pågå över icke funktionella regioner. Det förefaller vara en mycket viktig fråga för kommunerna att beakta i sin strävan efter ekonomisk effektivitet huruvida området blir en- eller flerkärnigt, och hur det i så fall kan hanteras. Det är enligt min bedömning en faktor som behöver tas med i diskussionerna om eventuella stordriftsfördelar inom de olika verksamheter som blir föremål för IKS samtidigt som det ytterligare problematiserar diskussionen om kommunsammanslagningar.

*Slutsats 4: Det krävs mer än organisatoriska lösningar.* Uppsatsen har visat att IKS är den enda vägens politik för kommunerna vad gäller de organisatoriska lösningarna. Det innebär att bland de organisationslösningar som kan tänkas är IKS den rimligaste, den lämpligaste, den konkretaste och den enda som kommunerna kan styra själva. Men organisationsförändringar kan inte lösa alla de utmaningar som kommunerna står inför. Det kommer därutöver att krävas ett flertal lösningar för att kommunerna ska klara av utmaningarna. Två av de lösningar som har framkommit i studien är följande. För det första behöver staten, om den skickar ut ansvar till kommunerna, också skicka med pengar. Finansieringsprincipens upprätthållande är nödvändigt för kommunsektorn. En annan sak är hur stor del av omsorgen som skall finansieras genom skatter eller genom privata avgifter. En ökad avgiftsfinansiering skulle utan tvekan minska det demografiska trycket på kommunerna. Härutöver finns andra reformer som kan diskuteras, bland annat vem som ska vara huvudman för skolan eller hur tillväxt ska främjas i olika delar av landet.

*Slutsats 5: Samverkansformer och regelverk kan utvecklas.* I vissa kommuner råder osäkerhet om de samverkansformer som finns och hur tillämpliga regelverk ska tolkas. Eftersom IKS är en växande del av den kommunala verksamheten är det enligt min bedömning lämpligt att i kommunallagen införa tydliga bestämmelser om IKS, gärna i ett separat kapitel. Det skulle inte bara förenkla för kommunerna utan också för medborgaren som ska kunna förstå det regelverk som styr den kommunala organisationen. Kommunerna borde också åläggas, som har föreslagits av bland annat respondent F, att i årsredovisningen klargöra den samverkan av ekonomisk betydelse som kommunen är involverad i. Det skulle betydligt öka transparensen i

den kommunala organisationen. Lagen om offentlig upphandling har framkommit som ett problem för kommunerna, och även där borde det vara möjligt att förtydliga lagen.

*Slutsats 6: Kommunerna blir flerterritoriella och demokratin kompliceras.* I takt med att den interkommunala samverkan ökar blir det problematiskt att definiera en kommun som ett avgränsat territorium för ett visst demos, och därmed är tanken bakom den förra kommunreformen om ett enhetligt beslutsterritorium på väg att upplösas. För att legitimiteten ska kunna upprätthållas är det viktigt att demokratiska värden såsom transparens, styrning och förankring kan förenas med den interkommunala samverkan. Även om det framhållits från respondenterna att kommungränserna ofta är oviktiga för medborgaren så kan det bli ett växande problem i takt med en mer omfattande samverkan. Det kommer krävas, är min bedömning, stora informationsinsatser från kommunpolitikerna för att förklara hur den kommunala beslutsprocessen förändras när kommunen samverkar. Det ställer krav på en tydligare återkoppling om vad som sker ute i de olika samverkansorganen tillbaka till kommunfullmäktige, varifrån den kommunala makten och demokratin utgår. Det finns stora utmaningar i den kommunala flerterritorialiteten och de förtjänar fortsatt uppmärksamhet. Fler av respondenterna har i samband med det efterfråga mer material från SKL för att få hjälp i hanteringen vilket jag ser som högst lämpligt.

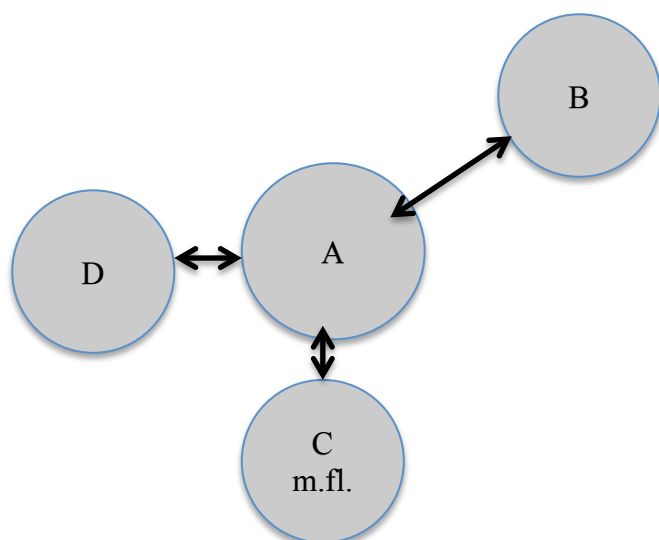
*Slutsats 7: Det offentliga Sverige blir mer och mer heterogent.* Det kan först konstateras att det finns högst begränsad kunskap om den samlade IKS som sker i Sverige. Det finns ingen landsomfattande information om hur och i vilken omfattning kommunerna samverkar. Det bekräftas av flera respondenter att förvaltningsstrukturen blir svårare att överblicka och att roller blandas i ökad grad. Den klassiska uppdelningen av det offentliga Sverige i tre nivåer, kompletterat med EU, har idag blivit mer komplex och rollerna blandas. Den interkommunala samverkan är en del i den övergripande governancetrenden, där styrningen går från government till governance. Det kommer att krävas än mer av styrning och kunskap för att kunna ta ett samlat grepp om kommunerna, även om staten i dagsläget inte är intresserad av det. Slutsatsen är att statens styrning av kommunerna har blivit än mer komplex.

#### **5.4 Diskussion och förslag på vidare forskning**

*Diskussion 1: Interkommunal samverkan motverkar en ny indelningsreform.* Den tanke som varit rådande hos de två respondenter som på regeringsnivå verkat för ökad IKS har varit att samverkan är ett steg på vägen mot kommunsammanslagningar. Jag gör den motsatta bedömningen gentemot respondenterna E och F, nämligen att IKS kommer att motverka en

reform för färre kommuner. Med det sagt så kan det ändå tänkas att kommuner kommer att gå samman, men någon ny stor statsledd reform likt den förra eller den som nyligen skett i Danmark har jag svårt att se. Det finns flera skäl till det. Det första är den geografiska och verksamhetsmässiga spretighet som den kommunala samverkan är behäftad med. Kommunernas samverkan är inte enhetlig och samlad i en viss geografisk riktning, snarare tvärt om. Figur 2 är ett enkelt exempel på det som visar hur kommunen A samverkar i tre olika samverkanskonstellationer. Samverkan sker inte i en viss geografisk riktning utan skapas utifrån funktionella, personliga och andra tillfälliga faktorer. Det finns sålunda inte naturliga sammanslagningar att göra för de kommuner som samverkar åt olika håll, eller för kommun A i det här fallet. Det skulle i så fall kräva att etablerade former bryts och att verksamheten kanske måste vända sig geografiskt åt ett annat håll med allt vad det kan innebära.

Figur 2:



Det finns dessutom flera andra skäl till varför en långt gången samverkan skulle motverka en ny indelningsreform. För det första kan det ifrågasättas vad en sammanslagning skulle ge som en bra samverkan inte redan har gett. Samverkan kan plocka russin ur kakan, och samtidigt kan kommunen behålla den lokala identitet som förefaller vara viktig för politiker och medborgare. Vad som då kan kvarstå är den centrala administrationen i form av färre politiker och topp tjänstemän, men den andelen av de kommunala kostnaderna är knappt nämnvärd. För det andra har respondenterna varnat för bypolitik, där en kommun splittras på flera orter som alla efterfrågar service. I den bemärkelsen kan den potentiella vinsten förloras eftersom det kanske inte finns en naturlig tätort eller en vettig kommunal indelning, vilket kan jämföras med den nämnda centralortsteorin som förespråkade funktionella kommunala territorier. För det tredje kan IKS motverka en ny reform om den uppfattas som ett fullgott alternativ

kombinerat med att det bland vissa fortfarande finns negativa erfarenheter av kommunreformen från 1974.

*Diskussion 2: En partiell kommunreform är inledd.* Den kommunala förändringsobenägenhet som Brorström och Rombach (1996) resonerat kring har ersatts av en förändringsvilja, men en försiktigt driven sådan som främst handlar om kommunala strukturer. Den har inte någon tydlig styrning vad gäller målet, och den drivs inte framåt av varken staten eller SKL. Snarare är det enskilda kommuner som tar initiativ i sin omgivning. Ändock är det så att Sveriges kommuner förändras i en riktning som inte varit föremål för en större allmänpolitisk debatt, och där förändringen är mycket viktig för medborgarna givet kommunernas roll som välfärdsproducenter. Den moderna klassikern *Size and Democracy* av Dahl och Tufte (1973) diskuterar och kopplar samman den demokratiska aspekten av demos storlek med effektivitetsaspekten, så kallad systemkapacitet. Vidare forskning om hur kommunsektorn utvecklas och svarar upp mot utmaningar i den anda som Dahl och Tufte genomförde i sin studie hade givit värdefull kunskap om de demokratiska konsekvenserna av de effektivitetssträvanden som är drivande för IKS. Den demokratiska aspekten på IKS behöver allmänt utforskas ytterligare, för den har konstaterats vara problematiskt såväl empiriskt som akademiskt.

Tidigare stora förändringar av kommunerna och deras struktur har föranlett diskussioner i samhället, och kommunsammanslagningarna föregicks av omfattande debatt. I dag pågår som redovisats en reformering av kommunerna, en partiell reform, utan en diskussion därom och där medborgarna i princip är ovetande om den förändring som pågår. Inte heller finns någon, som jag uppfattat det, större politisk diskussion om följderna av en omfattande IKS ute i kommunerna. Att det offentliga Sverige, och de välfärdsproducerande kommunerna, förändras utan diskussion säger något om det ointresse som finns för politikens inflöde, men inte för dess utflöde. Själva fattandet av politiska beslut förespeglas ibland ske i en ”black box”, där insynen och kunskapen om besluten är begränsad. Om så är fallet så har IKS gjort den svarta lådan än mörkare och än svårare att blicka in i och förstå. IKS som en del i en governancetrend, där det anläggs ett bottom up perspektiv är väl värd att forska vidare på utifrån regeringsformens ord om att *regeringen styr riket*.

I anslutning härtill är hade det också varit mycket välkommet med vidare forskning på den pågående finländska kommunreformen i syfte att dra paralleller och slutsatser till den svenska

diskussionen. De finska kommunerna har kommit betydligt längre i sina reformambitioner och har visat sig vara mer förändringsbenägna visavi de svenska. Den finska reformen bygger på vissa sammanslagningar och på omfattande interkommunal samverkan genom så kallade samkommuner (Hemsida 8).

*Diskussion 3: En institutionell aspekt.* Det finns flera institutionella faktorer som hade varit intressanta att utforska med anledning av IKS. En första är att IKS främst, och till skillnad från tidigare reformer av kommunerna, är en bottom up reform. De tidigare reformerna av kommunstrukturen var tydligt styrda uppifrån och de ambitioner om frivillighet som fanns övergavs efter hand. I dag är det tvärt om, rådande förändringar sker underifrån och påverkar på så vis uppåt i den offentliga hierarkin. Att sättet att reformera kommunerna förändras hade varit intressant med vidare forskning på. En annan faktor att undersöka är det institutionella stigberoende som ibland anses påverka förändringar. Är det ständigt återkommande svaret på kommunala utmaningar, större kommuner, en konsekvens av att det historiskt är så Sverige har valt att hantera kommunerna? Eller handlar det om garbage can teori, där kanske strävan efter färre och större kommuner är en lösning som söker efter ett problem?



## 6. Referenser

- Anell, Anders och Mattisson, Ola (2009) *Samverkan i kommuner och landsting – En kunskapsöversikt*. Lund: Studentlitteratur AB.
- Baldersheim, Harald, Gustafsson, Gunnel, Johansson, Jörgen, Sundström, Björn och Törnqvist, Gunnar (2003) *Demokratins geografiska gränser. En antologi om storlek, demokrati och effektivitet*. Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet.
- Baldersheim, Harald, Haug, Are Vegard och Øgård, Morten (2011) *Internasjonale erfaringer med interkommunalt samarbeid*. Nordisk kommunalforskerkonferanse XX, Förvaltningshögskolan, Göteborgs Universitet, 24 – 26 november 2011.
- Bickman, Leonard (1987) *The Functions of Program Theory* i Using Program Theory in Evaluation. New Directions for Program Evaluation, no. 33. San Francisco: Jossey-Bass 1987.
- Bohlin, Alf (2007) *Kommunalrättens grunder*. Stockholm: Norstedts Juridik AB.
- Bohusläningen (21-05-13) "Det blir ingen storkommun i Dalsland". Del 1 sidan 10.
- Borg, Per (2009) *Den långsiktiga finansieringen – välfärdspolitikens klimatfråga?* Rapport 2009:1 Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.
- Brorström, Björn och Rombach, Björn (1996) *Kommunal förändringsobenägenhet*. Förvaltningshögskolans rapporter nr 1.
- Bryman, Alan (2008) *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Byrnes, Joel och Dollery, Brian (2002) *Do Economies of Scale Exist in Australian Local Government? A Review of the Research Evidence*. Urban Policy and Research, Vol. 20, No. 4, 391-414, 2002.
- Christaller, Walter (1966) *Central places in southern Germany*. New Jersey: Prentice Hall.
- Dahl, Robert A och Tufte, Edward R (1973) *Size and democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- Dalen, Monica (2007) *Intervju som metod*. Malmö: Gleerups Utbildning AB.
- Dalslandskommunernas Kommunalförbund (2013) *Översyn av interkommunal samverkan och förslag till framtida samverkan för Dalslandskommunerna*.
- Donaldson, S I, Christie, Christina A och Mark, Melvin M (2009) *What Counts as Credible Evidence in Applied Research and Evaluation Practice?* Los Angeles: SAGE Publications.
- Departementsserien 2001:61 *Samverkan mellan kommuner – för ökad attraktivitet, tillväxt och sund ekonomi*.

- Erlingsson, Gissur Ó, Wångmar, Erik och Ödalen, Jörgen (2012) *Kommunsammanslagningarna 1952-1974. Hur blev de politiska möjliga?* Offentlig förvaltning, Scandinavian Journal of Public Administration. 14 (3-4): 3-36.
- Esaiasson, Peter, Gilljam, Mikael, Oscarsson, Henrik och Wängnerud, Lena (2012) *Metodpraktikan. Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Norstedts Juridik AB.
- Funnell, Sue C och Rogers, Patricia J (2011) *Purposeful Program Theory*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Geits, Arthur och Geits, Judith (1966) *Christaller's Central Place Theory*. Journal of Geography, 65:5, 220 – 226.
- Glesbygdverket (2006) *Samordning av kommunal verksamhet – En kartläggning*.
- Gossas, Markus (2004) *En kommunreform för 2000-talet*. Kommunal ekonomi och politik, volym 8, nummer 1, sid. 27 – 49.
- Gossas, Markus (2006) *Kommunal samverkan och statlig nätverksstyrning*. Institutet för Framtidsstudier.
- Groes, Nils (2005) *Decentralisering eller statsstyrning? – den danska kommunreformens innehåll och utmaningar*. Ekonomisk debatt 2005, nr 5, årg 33.
- Hansson, Lennart och Collin, Sven-Olof (1991) *Kommunalt bolag? För- och nackdelar med bolagisering av kommunalteknisk verksamhet*. Svenska Kommunförbundet.
- Hedlund, Gun och Montin, Stig (red) (2009) *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus förlag.
- Hoogerwerf, Andries (1990) *Reconstructing Policy Theory*. I Evaluation and Program Planning, Vol. 13, pp 285 – 291, 1990.
- Houlberg, Kurt (1995) *Kommunale stordriftsfordele – myte eller realitet?* Nordiskt Administrativt Tidsskrift, 1/1995 årg 76.
- Houlberg, Kurt (2011) *Administrative stordriftsfordele ved kommunalreformen i Danmark – sandede eller tilsandede?* Offentlig förvaltning, Scandinavian Journal of Public Administration 15 (1): 41-61.
- Häggroth, Sören (2005) *Staten och kommunerna*. Ansvarskommitténs skriftserie.
- Häggroth, Sören och Andersson, Lars M (2012) *Kommunala vägval*. Nora: Nya Doxa.
- Jonsson, Leif och Rosander, Monica (2006) *Samverkan som överlevnadsstrategi?* Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet.
- Karlsson Vestman, Ove (2011) *Utvärderandets konst*. Lund: Studentlitteratur AB.

Kommittédirektiv 2010:53 *Förstärkning av den kommunala demokratins funktionssätt.*

Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet (2003) *Kommun- och landstingssamarbete. En studie om demokrati och effektivitet.*

Larsson, Fredrik (2012) *Kommunalförbund och demokrati – en studie av hur kommunalförbund påverkar demokratin.* Masteruppsats vid Förvaltningshögskolan, VT 2012.

Leeuw, Frans L (2003) *Reconstructing Program Theories: Methods available and Problems to be Solved.* American Journal of Evaluation. 24 (1): 5-20.

Lindberg, Kajsa (2009) *Samverkan.* Malmö: Liber AB.

Lundqvist, Lennart J, och Pierre, Jon (red) (1995) *Kommunal förvaltningspolitik.* Lund: Studentlitteratur AB.

McLaughlin, J.A och Jordan, G.B (1999) *Logic models: a tool for telling your program's performance story.* Evaluation and Program Planning 22 (1999) 65-72.

Montin, Stig (2007) *Moderna kommuner.* Malmö: Liber AB.

Parkin, Michael, Powell, Melanie och Matthews, Kent (2008) *Economics.* Harlow: Addison Wesley.

Proposition 2008/09:21 *Kommunala kompetensfrågor m.m.*

Riksdagens motion 2012/13:K381 *Kommunsammanslagning.* Nina Larsson (FP).

Rogers, Patricia J (2008) *Using Programme Theory to Evaluate Complicated and Complex Aspects of Interventions.* Evaluation 2008 vol 14(1): 29-48. SAGE Publications.

Rossi, Peter H, Lipsey, Mark W, och Freeman, Howard E (2004) *Evaluation. A Systematic Approach.* London: SAGE Publications.

SFS 1991:900 *Kommunallag.*

SFS 2005:551 *Aktiebolagslag.*

SKL (2005) *Samverkan pågår. Möjligheter och begränsningar.*

SKL (2007) *Kommunalförbund och gemensamma nämnder. Studie utförd på uppdrag av Kommunala kompetensutredningen.*

SKL (2008) *MTG Skaraborg – studie av samverkansarbetet mellan Mariestad, Töreboda och Gullspång.*

SKL (2009) *Kommunala samverkansformer. Avtal, interkommunala företag, gemensam nämnd, kommunalförbund.* Stockholm: SKL Kommentus.

SKL (2010a) *Framtidens utmaning. Välfärdens långsiktiga finansiering*. Programberedningen för välfärdsfinansieringen.

SKL (2010b) *Kommungruppsindelning 2011*.

SOU 2003:123 *Utvecklingskraft för hållbar välfärd*.

SOU 2004:126 *Vänd på kuttingen! Tillväxt och utveckling i ett nytt perspektiv*.

SOU 2007:10 *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*.

SOU 2007:11 *Staten och kommunerna – uppgifter, struktur och relation*.

SOU 2007:72 *Kommunal kompetens i utveckling*.

SOU 2012:30 *Vital kommunal demokrati*.

SOU 2012:81 *Statens regionala förvaltning – förslag till en angelägen reform*.

Statskontoret 2005:23 *Statsbidrag till kommunala samverkansprojekt. En uppföljning*.

Statskontoret 2005:24 *Asymmetrisk uppgiftsfördelning. En principiell studie av möjligheter och hinder att fördela uppgifter till kommuner och landsting med hänsyn till lokala förhållanden*.

Strömberg, Lars och Norell, Per – Owe (1982) *Kommunalförvaltningen*. Rapport 15 från kommunaldemokratiska forskningsgruppen. Kommunaldemokratiska kommittén. Ds Kn 1982:8.

Strömberg, Lars och Westerståhl, Jörgen (red) (1983) *De nya kommunerna. En sammanfattning av den kommunaldemokratiska forskningsgruppens undersökningar*. Stockholm: Liber Förlag.

Sundström, Björn och Tingvall, Lennart (2006) *Färre kommuner? Om små kommuners problem och utmaningar*. Ansvarskommitténs skriftserie.

Sundström, Björn (2012) *Framtidsstudie för Borgholm, Kalmar, Mörbylånga, Nybro och Torsås*. SKL.

Svenska Dagbladet (15-12-12) Bilaga *Näringsliv* sidan 5.

Tre kommuner i samverkan. Mariestad, Töreboda och Gullspångs kommuner (2007) *Samarbete eller kommunsammanslagning – En studie om den framtida strukturen i norra Skaraborg*. Rapport, som en del i MTG Skaraborg.

Vedung, Evert (2009) *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur AB.

Økonomi og indenrigsministeriet (2013) *Evaluering af kommunalreformen*. Köpenhamn.

## 6.1 Elektroniska referenser

Hemsida 1: <http://www.framtidskommissionen.se> avläst den 8 februari 2013.

Hemsida 2: <http://www.reforminstitutet.se/om-reforminstitutet/> avläst den 9 mars 2013.

Hemsida 3: <http://www.smakom.se/vad-ar-smakom/> avläst den 6 mars 2013.

Hemsida 4: <http://www.vargarda.se/omvargarda.4.1d07a728123b6fc939480004316.html> avläst den 6 mars 2013.

Hemsida 5: <http://www.gotene.se/kommunochpolitik/omkommunen.9904.html> avläst den 6 mars 2013.

Hemsida 6: <http://www.dalsed.se/om-dals-ed/> avläst den 6 mars 2013.

Hemsida 7: <http://www.fargelanda.se/kommunfakta> avläst den 6 mars 2013.

Hemsida 8:  
<http://www.kommunerna.net/sv/serviceomraden/kommunreformen/Sidor/default.aspx> avläst den 14 maj 2013.

## 6.2 Intervjuer

Kommunstyrelsens ordförande Färgelanda, platsbesök den 25 mars 2013.

Kommunchef Färgelanda, platsbesök den 25 mars 2013.

Kommunstyrelsens ordförande Dals-Ed, platsbesök den 25 mars 2013.

Kommunchef Dals-Ed, platsbesök den 25 mars 2013.

Kommunstyrelsens ordförande Vårgårda, platsbesök den 26 mars 2013.

Kommunchef Vårgårda, platsbesök den 26 mars 2013.

Respondent E, telefonintervju den 28 mars 2013.

Respondent G, telefon och mailkorrespondens inledd den 4 april 2013.

Kommunstyrelsens ordförande Götene, platsbesök den 5 april 2013.

Kommunchef Götene, platsbesök den 5 april 2013.

Respondent F, platsbesök den 16 april 2013.

## **Bilaga 1 - Intervjuguide kommunföreträdare**

### **Kommunens situation**

- Hur skulle du beskriva din kommuns utgångsläge idag?
- Vilka styrkor finns i din kommun?
- Vilka svagheter finns i din kommun?
- Finns det några särskilda utmaningar eller problem för din kommun, och hur yttrar de sig i så fall?
- Hur påverkas din kommun av den demografiska utvecklingen?
- Hur påverkas din kommun av eventuella finansieringsproblem?
- Hur påverkas din kommun av sin geografi?
- Hur påverkas din kommuns förmåga att rekrytera kompetent personal?

### **Deltagande i interkommunal samverkan**

- Hur skulle du beskriva de huvudsakliga motiven för att delta i IKS?
- Hur skulle du beskriva omfattningen av IKS som din kommun deltar i?
- I vilka former deltar ni i samverkan?
- Hur ser du på de olika samverkansformerna?
- Kan du beskriva begränsningar och möjligheter i de former ni samverkar i?
- Hur resurskrävande är samverkan?
- Upplever du att vinsterna överväger förlusterna?
- Hur snabbt inträder vinster/förluster?

### **Konsekvenser för kommunen**

- Hur skulle du beskriva de konsekvenser som samverkan fått för kommunen?
- Hur ser du på samverkan, något nödvändigt ont eller enkom positivt?
- Vilka effekter i fråga om besparingar, rekryteringar och kompetens, verksamhetsutveckling m.m. ser du?
- Hur skulle du säga att den kommunala effektiviteten generellt påverkas av IKS?
- Hur bedömer du att demokratin fungerar i kommunen, mot bakgrund av IKS?

### **Uppfattning om samverkan, utifrån ett kommunalt perspektiv**

- Hur tycker du att regelverket kring IKS fungerar idag?
- Vad i lagstiftningen kan utvecklas och hur skulle det förbättra IKS?
- Vad tror du konsekvensen av utökad samverkan framgent kommer att bli för kommunstrukturen?
- Har du någon uppfattning om det faktum att kommunen består av olika territorier i olika sammanhang?
- Hur bedömer du statens möjlighet att styra och påverka kommunerna och IKS?

### **Kommunens framtida utveckling**

- Om du skulle beskriva den situation din kommun är i om 10-15 år, hur ser det då ut?
- Hur påverkar IKS utvecklingen av din kommun?
- Ser du att ni kommer samverka framgent mer eller mindre, och i vilket fall varför tror du det?
- Vilka effekter bedömer du att IKS kommer få på sikt för kommunens utveckling?
- Bedömer du att IKS som metod/lösning är tillräcklig för att lösa din kommuns problem?

## **Bilaga 2 - Intervjuguide riksrespondenter**

### **Kommunala utmaningar**

- Hur skulle du beskriva de utmaningar som kommunerna står inför?
- Vilken eller vilka utmaningar kommer drabba kommunerna hårdast och varför?
- Hur ser du på kommunernas möjligheter att klara sitt uppdrag fortsatt, mot bakgrund av utmaningarna?
- Hur kommer utmaningarna, som du ser det, drabba de väldigt olika kommuner vi ändå har i Sverige?
- Vilka kommuntyper, och varför, kommer drabbas hårdast?

### **Interkommunal samverkan**

- Hur skulle du beskriva kommunernas möjligheter att samverka i olika frågor?
- Hur ser du på det regelverk som finns, möjligheter och begränsningar?
- Hur tror du att kommunerna uppfattar regelverket?
- Hur ser du på statens roll i utvecklingen av IKS?
- Bedömer du att staten varit pådrivande för att kommunerna ska samverka mer genom att propagera för det?

### **Synen på samverkan från ett nationellt perspektiv**

- Kan du beskriva de konsekvenser som du tror att IKS får på kommunerna?
- I vilken omfattning tror du att IKS hjälper kommunerna?
- Hur ser du på att förvaltningsstrukturen blir mera heterogen?
- Tror du att statens förmåga att styra kommunerna påverkas genom att de samverkar?
- Är IKS ett sätt för staten att inte behöva göra en mera genomgripande reform såsom indelning eller asymmetrisk ansvarsfördelning?

### **Effekter för kommunstrukturen m.m.**

- Bedömer du att IKS är en långsiktigt hållbar lösning för den nuvarande kommunstrukturen?
- Om du gör en bedömning, i vilken omfattning tror du att IKS ger stordriftsfördelar och besparingar, verksamhetsutveckling, kompetens m.m.?
- Vissa påstår att en partiell kommunreform är inledd, hur ser du på ett sådant påstående?
- Hur ser du på det att kommunen blir flerterritoriell, och därmed inte består av ett territorium som stadgas?
- Om kommunen inte kan klara sin uppgift angående välfärdsproduktionen, vilka andra lösningar än samverkan ser du då?