

Masteruppsats i offentlig förvaltning [VT2015]

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Selmira Gutlic

Handledare: Rolf Solli

Examinator: Stig Montin

Samverkan mellan kommuner

- en fallstudie om fyra kommuner i Västra Götaland

Innehållsförteckning

1 Inledning.....	6
1.1 Samverkan och svårigheter.....	6
1.2 Problemformulering.....	7
1.3 Begrepp.....	8
1.4 Syfte och frågeställningar	9
2 Referensram.....	10
2.1 Olika samverkansformer.....	10
2.2 Tidigare forskning om samverkan	12
2.3 Samverkansteori	17
2.4 Frågor och analysmodell	22
3 Metod.....	25
3.1 Kvalitativ fallstudie	25
3.2 Urval av kommuner	25
3.3 Urval av intervjuer.....	27
3.4 Intervjumall	29
3.5 Bearbetning av insamlad data.....	29
3.6 Principer för analysen.....	29
3.7 Hantering av datamaterial.....	30
4 Resultat	32
4.1 Problem och utmaningar för kommunerna.....	32
4.2 Motiv till samverkan.....	33
4.3 Framgångsfaktorer för samverkan	35
4.4 Hindrande faktorer för samverkan.....	42
4.5 Stordriftsfördelar och kompetensrekrytering.....	47
4.6 Samverkansformer.....	50
4.7 Utveckling och framtid	52
5 Analys.....	55
6 Slutsats och diskussion	61
6.1 Diskussion	61

6.2 Slutsats och fortsatt forskning	66
6.3 Förslag till ytterligare forskning	69
6.4 Studiens begränsningar	69
7 Referenser.....	71

Sammanfattning

Samverkan mellan kommuner har blivit alltmer vanligt och antalet samverkansprojekt har ökat. Särskilt har behovet av samverkan mellan små kommuner blivit en nödvändighet för att klara kommunala svårigheter. Syftet med studien är att kartlägga kommunernas förhållningssätt till samverkan och vilka möjligheter och hinder som föreligger vid samverkan mellan kommunerna. En kvalitativ fallstudie har genomförts och bygger på åtta semistrukturerade intervjuer med kommunpolitiker och tjänstemän på ledningsnivå i fyra mindre kommuner i Västra Götaland. Resultatet visar i hög grad samverkan som en lösning på kommunala svårigheter och visar samverkan som ett fördelaktigt alternativ framför kommunsammanslagningar. Fördelarna med samverkan är tillgång till stordriftsfördelar och kompetensrekrytering medan svårigheten är dess påverkan på det demokratiska ansvarsutkrävandet och den lokala självstyrelsen. Resultatet visar även att det finns en rad olika främjande och hindrande faktorer för framgångsrik samverkan. I samverkansarbetet förefaller det som att samtliga faktorer utgör både hinder och främjande faktorer för arbetet. En god kommunikation utgörs exempelvis av en främjande faktor, medan en dålig kommunikation utgör ett hinder.

Nyckelbegrepp: samverkan, kommuner, småkommuner, stordriftsfördelar, kompetensrekrytering, demokrati

Abstract

Collaboration among municipality have progressively increased. The need of collaboration amid municipality, primarily small municipality, have come to be a necessity to overcome local difficulties. The purpose of this study is to survey the different municipality, approach to collaboration and what possibilities nor obstacles exist in collaboration between municipalities. A qualitative case study has been executed and is based on eight semi-structured interviews with local politicians and officials at management level in four small municipality in Västra Götaland. The results shows collaboration as a solution that benefits the access to economies of scales and recruitment but also the difficulties with its impact on the democratic accountability and local government. The result also shows that there are a variety of promotion and prohibiting aspects for a successful collaboration.

Keywords: collaboration, municipality, small municipalities, economies of scales, recruitment, democracy

1 Inledning

I följande kapitel redogörs för vad studien kommer handla om inkluderande problemformulering, studiens syfte, frågeställningar och disposition.

1.1 Samverkan och svårigheter

Kommunal samverkan ses ofta som den givna lösningen på kommunala svårigheter och bidrar ofta till besparingar och/eller nya möjligheter för den kommunala sektorn. Ansvarskommittén (SOU 2007:11) skriver om kommunernas framtida situation och belyser just små kommuner som särskilt utsatta. Kommittén pekar på en befolkningsminskning under en tioårsperiod i många kommuner och risken för att antalet kommuner med ett litet befolkningsunderlag kommer att öka. Man menar att kommuner med en befolkningsminskning oftast är de som står inför ekonomiska svårigheter och där samverkan kan ses som en lösning. Kommittén belyser därför kommuners behov av att samverka och dess växande beroendeförhållande mellan samhällets olika aktörer (SOU 2007:11:155f, 264).

För att effektivisera verksamheten, utnyttja skalfördelar och bidra med spetskompetens har många kommuner ingått i samverkanskonstellationer och det är givet att den framtida samverkan mellan kommuner kommer fortsätta. Man menar att den givna förklaringen till samverkan mellan kommuner har varit ett samarbete för att uppnå gemensamma mål. Ett tydligt exempel på ett vanligt förekommande samverkansområde är inom räddningstjänsten och vid rekrytering av nödvändig, så kallad spetskompetens (Lindberg, 2009:11). Det ökande utrymmet för samverkan ses därför som ett effektivt sätt att hantera ett behov inom kommunen. Genom att samverka kan två eller flera kommuner lägga samman resurser och utnyttja ett större område för vissa uppgifter. Ansvarskommittén belyser dessutom i sin rapport att samverkan inte bara är ett recept för små kommuner utan även för större kommuner (SOU 2007:11:156f, Montin, 2007:59).

Många kommuner använder sig även av olika verksamhetslösningar och väljer olika samverkansparter och samverkansformer. Ur ett demokratiskt perspektiv kan samverkan innebära en urholkning av kommunens självstyrelse och kan ha konsekvenser för statens styrning och uppföljning av kommunala verksamheter. I praktiken innebär det någon form av överkommunal beslutsnivå, där den egna kommunens röst blir en av många. Möjligheten att se över olika intressen minskar och kommunalfullmäktige kan ta över möjligheten att göra

finansiella prioriteringar. Dessutom kan det bidra till otydlighet i ansvarsfördelningen och oklarheter bland invånarna om vem ansvaret ska utkrävas av, om någonting inte fungerar som det ska. Förutom ansvarsutkrävandet minskar även möjligheten till insyn vid samverkande verksamheter. Då samverkan omfattar fler kommuner än ens egna kan det bli otydligt och komplext för medborgarna vad gäller insyn i olika arbetssätt, verksamheter och vart skatteintäkterna går (SOU 2007:11, Gossas, 2004). Lagstiftsbestämmelserna för samverkansformerna kan också uppfattas som komplicerade. Lagstiftningen för samverkansformerna kommunalförbund eller gemensam nämnd har exempelvis bedömts minska möjligheterna till insyn och kontroll för medborgarna.

Trots att kommunal samverkan kan innebära demokratiska komplikationer när den sker mellan många kommuner och inom många olika verksamhetsområden, anser ansvarskommittén att samverkan mellan kommuner bör stödjas (SOU 2007:11). I debatter har man menat att så länge verksamheten är funktionell och medborgarna förses med servicen de förväntas sig, lägger de inte stor vikt vid hur verksamheten är eller vilka aktörer man samverkar med (SOU 2007:11:156f, 271ff).

1.2 Problemformulering

Ansvarskommittén uttrycker i sin rapport att det inte alltid är lätt att få grepp om hur samverkan bedrivs. Kommittén menar att det bör finnas en tydligare kartläggning för just medborgarna och hur man uppnår stordriftsfördelar genom samverkan och hur de demokratiska aspekterna mellan kommuner förhåller sig till samverkan (SOU 2007:11:156, Anell & Mattisson, 2009:10), vilket är ett av motiven till följande studie.

Den kritik som vidare framförts mot samverkan har varit utifrån ett demokratiskt perspektiv. Man har menat att då möjligheten till ansvarsutkrävande försvinner genom samverkan kan resultatet bli politisk cynism där det demokratiska förtroendet och legitimiteten förfaller (Giljam & Hermansson, 2003:92f). Trots det hårda motståndet från demokratiskt håll ses samverkan som en av de absoluta lösningarna på kommunala svårigheter inom den svenska diskursen. Ansvarskommittén skriver i sitt slutbetänkande att *"Det är uppenbart att interkommunal samverkan kommer att vara nödvändig även i framtiden"* (SOU 2007:10:271). Vi står därför inför en paradox där samverkan mellan förvaltning och nätverk

växer trots att det finns de som ställer sig emot det, vilket blir ytterligare ett motiv till följande uppsats (Montin, 2007:58f, Anell & Mattisson, 2009:10ff).

Samverkan har också framställts som en lösning på de svårigheter kommunsektorn står inför i fråga om den ekonomiska och demografiska utvecklingen, och som ytterst nödvändig för just småkommuner (SOU 2007:72:279f). Sambandet som påvisats är att samverkan tenderar att öka när kommuner stått inför stora kommunala svårigheter men även att behovet av samverkan ökat i förhållande till kommunstorleken. Särskilt småkommuner har visat ett starkt samband mellan kommunala svårigheter och ett ökat behov av att tillsammans med andra aktörer vilja uppnå gemensamma mål, effektivisera verksamheten, utöka kompetensen och hantera krav på specialistkunskaper (Montin, 2007), varför jag också kommer att fokusera just på småkommuner i min studie.

1.3 Begrepp

Samverkan är ett mångtydigt och komplext begrepp. Det föreligger dessutom liknande begrepp som samarbete och samordning som ofta används synonymt till samverkan. Lindberg (2009) menar att dessa inte utesluter varandra utan snarare kompletterar varandra. Författaren analyserar användning av begreppet utifrån *rumsaspekten* – att det används i olika sammanhang men även utifrån *tidsaspekten* – att det används vid olika situationer. Samordning skiljer sig från samverkan på det viset att samordning sker innan och behöver inte ha något specifikt syfte medan samverkan har ett givet syfte och omfattar inte all interaktion. Till skillnad från samverkan omfattar dock samarbete all interaktion (Lindberg, 2009:21-27).

Samverkan kan studeras utifrån olika aspekter, fokus, dimensioner och faktorer. Dessa kan handla om olika aktörers förutsättningar, mål och sociala faktorer som kan påverka samverkan. Författare påvisar att det inte är enbart inom samverkansforskning som det råder olika begreppsdefinitioner av samverkan utan att det även finns inom lagstiftningen, myndigheter och offentliga utredningar. Horwath & Morrison (2007) menar att orsaken till begreppskomplexiteten kan bero på att samverkan sker genom en rad olika gemensamma uppläggningar tillsammans med andra aktörer (Horwath & Morrison, 2007:56). Forskare har dock gjort ett försök att genom att utveckla teoretiska modeller, förtydliga och definiera olika urtyper av samverkan. De är överens om att samverkan handlar om ett gemensamt handlande

för ett specifikt syfte och bedrivs av två eller flera aktörer (Fridolf, 2004; Danermark & Kullberg, 1999; Axelsson & Bihari Axelsson, 2006). Likaså definierar Lindberg (2009) samverkan som innehållet av ett visst gemensamt handlande av aktiviteter, processer och händelser. Detta innebär att samverkan kan definieras som en aktivitet för att uppnå ett syfte eller en målsättning där även någon form av gränsöverskridande sker (Lindberg, 2009:58, 95-99).

1.4 Syfte och frågeställningar

Syftet med uppsatsen är att kartlägga kommunernas förhållningssätt till samverkan och vilka möjligheter och hinder som föreligger vid samverkan mellan kommunerna. Särskilt är det följande frågeställningar som ska besvaras:

1. I vilken grad är samverkan en lösning på kommunala svårigheter bland kommunerna?
2. Vilka främjande och hindrande faktorer finns det med samverkan mellan kommunerna?
3. Hur kan framtida samverkan mellan kommunerna utvecklas?

1.5 Disposition

Förevarande studie är indelat i kapitel. I kapitel 2, referensram, redogörs i första hand för de olika samverkansformer som finns. Därefter redogörs för den vetenskap som finns om samverkan idag med bland annat tidigare studier om samverkan mellan kommuner.

Avslutningsvis följer en konstruktion och redovisning av studiens analysverktyg. I kapitel 3 beskrivs studiens metodval. Här motiveras val av metod och hur insamling och bearbetning av data hanteras. I kapitel 4, resultat, redovisas studiens empiri, utifrån teman från analysverktyget. I kapitel 5, analys, analyseras empirin utifrån studiens referensram och analysverktyg. I kapitlet besvaras dessutom studiens frågeställningar. I kapitel 6, slutsats och diskussion, förs diskussioner och slutsatser dras. Kapitlet avslutas med förslag på fortsatt forskning och studiens begränsningar. I kapitel 7, referenser, finns en uppställning av referenser. Här återfinns även bilaga 1 och bilaga 2.

2 Referensram

I syfte att öka förståelsen för läsaren redogörs först för kommunala samverkansformer. Därefter redogörs för tidigare forskning kring samverkan, dess bakgrund och utveckling. Avslutningsvis redogörs för samverkansteorin som den huvudsakliga analysmodellen och de teman som utgör grunden för ett analysverktyg som senare kommer vara till hjälp vid analysering av resultatet.

2.1 Olika samverkansformer

Den kommunala samverkan är omfattande och avser många former och verksamhetsområden. Kommunal samverkan finns i både offentligtrettsliga och privatrettsliga samverkansformer. De offentligtrettsliga formerna tar sig i uttryck i kommunalförbund och gemensamma nämnder medan privatrettsliga former kan vara kommunala bolag och stiftelser. Vilken typ av samverkansform man använder sig av grundas på vilken typ av verksamhet det handlar om. Samverkan kan således omfattas av myndighetsutövning eller utövas vid en konkurrensutsatt marknad. Samverkan används även i mer vanligare konstellationer som erfarenhetsutbyte mellan yrkesgrupper (Gossas, 2006:9; Baldersheim m.fl. 2003:94). Inte minst har även samhällsorganisationiska reformer i våra grannländer legat som grund för en diskussion för ansvars- och fördelningsproblematiken i Sverige. Ansvarsproblemet kan innebära att verksamma inom den kommunala samverkan inte alltid är direkt valda av medborgarna. Konsekvensen kan bli att de indirekt valda representanterna har makt över något de inte direkt behöver stå till svars för. Fördelningsproblemet avser dock resursfördelningen och innebär att samverkande aktörer kommer alla värna sin egen kommun (Baldersheim m.fl. 2003:93f). Kunskapsbasen avseende de möjligheter och svårigheter som finns med samverkan gäller både offentliga och privata organisationer, vilket begränsar identifieringen av vad för möjligheter och svårigheter som finns just inom offentlig sektor (Anell & Mattisson, 2009:91). Undersökningar visar således att man är oense om hur nöjd man är med samverkan. Å ena sidan har man fastställt fördelen med större kommuner och kommunsammanslagning framför samverkan (Häggroth, 2005:85), å andra sidan är behovet av kommunsammanslagning inte akut och man har påvisat fördelen med samverkan mellan kommuner (Sundström & Tingvall, 2006:36, 70).

2.1.1 Interkommunala avtal

Interkommunala avtal saknar uttryckliga regler kring avtal om samverkansform i

kommunallagen. I frånvaro av reglering i kommunallagen får interkommunala avtal grundas på kompetensligheten Kap 2, 1 § i kommunallagen och särskilda speciallagstiftningar. Interkommunala avtal kräver att en kommun skall vid samverkan inneha ett ömsesidigt kommunalt intresse. Enighet från båda avtalsparter ska förekomma i fråga om både målmedvetenhet och medel. Sådan lagstiftning är lämplig för samverkan inom myndighetsutövning och passar frivilliga verksamheter. Detta ger kommunerna frihet att avtala för vilken verksamhet som skall stå som föremål för samverkan. Avtalen är vanligast vid kompetensutbyte och resurssamutnyttjande. Vad gäller upphandlingsförfarandet är formen begränsad men anses ändå vara den vanligaste och fördelaktigaste formen för samverkan (Hilborn & Riberdahl, 2000:171f). Möjligheten till en utökad samverkan genom interkommunala avtal har bland annat förespråkats av exempelvis Tillväxtdelegationen (Departementsserie 2001:61).

2.1.2 Kommunalförbund

Lagstiftning kring kommunalförbund infördes i kommunallagen den 1 januari 1998 men möjligheten att upprätthålla ett kommunalförbund fanns redan 1919. Ambitionen med regelverket var att åstadkomma en flexibel samverkansform (Prop. 1996/97:105). Kommunalförbund är en fristående offentligrättslig juridisk person. Kommunmedlemmarna kan lämna över frågor som faller utanför medlemmarnas kompetens till kommunalförbundet som därmed blir huvudman. Kommunalförbundets organisatoriska uppbyggnad kan vidare tituleras som ”specialkommun”. De besitter ingen beskattningsrätt men kan debitera sina medlemmar. Organiseringen av förbundet kan ske med både fullmäktige eller direktion. Vid fullmäktige tillsätts en annan fullmäktige, styrelse och potentiell nämnd. Denna form avser demokratiska krav på exempelvis politisk representativitet. För de strategiskt stora förbunden är en fullmäktigemodell lämpligare. Vid direktioner är den beslutande församlingen både beslutande och verkställande och anses därför vara mer effektiv. De motiv som ligger till grund för ett kommunalförbund grundas på kompetens- och stordriftsutmaningar. Dessutom är samverkansformen demokratiskt tilltalande då den ligger under den föreskrivna insynsformen i Kommunallagen (Hilborn & Riberdahl, 2000:61).

2.1.3 Gemensamma nämnder

Gemensamma nämnder är en relativt ny samverkansform och infördes 1997. En gemensam nämnd är inte en egen juridisk person. En gemensam nämnd tillsätts i samverkanskommuner eller landstinget och kallas värdkommun. Skillnaden här är att gemensamma nämnder i

jämförelse med kommunalförbund inte bidrar med en ny juridisk person utan faller under en värdkommun. Då en gemensam nämnd betraktas som företrädare för samverkande kommuner, får nämnden inte fatta beslut i eget namn. Besluten ska istället fattas av den kommun eller det landsting som utnämnt den gemensamma nämnden. Ledamöterna inom den gemensamma nämnden bestäms på basis av de samverkande kommunerna. Fördelen med denna typ av samverkansform är den säkrade representativiteten och det politiska inflytandet i gemensamma nämnders aktiviteter. Nackdelen är att den gemensamma nämndens ekonomi upprättas i värdkommunen. Vid ekonomiska svårigheter kan därför värdkommunen komma att ansvara för förluster. En sådan samverkansform är lämpligast för verksamheter som fokuserar på produktion eller myndighetsutövning (Hilborn & Riberdahl, 2000:39f).

2.1.4 Kommunala bolag

Den privaträttsliga samverkansformen avspeglas i exempelvis bolag eller stiftelser. När kommuner eller landsting använder sig av en sådan samverkansform kallar man det interkommunala företag. Kommunerna är i det fallet egna juridiska personer. Sådan samverkansform är vanligast vid näringsutveckling, turistnäring eller inom kommunalteknisk verksamhet. Bolagsstyrningen är reglerad av aktiebolagslagen och stiftelselagen och sker utifrån en styrelse som utses av fullmäktige i kommunen, landstinget eller regionen. Vid kommuners överlämnande av angelägenheter till privaträttsliga bolag finns begränsningar. En av förutsättningarna är att den verksamhet man lämnar över faller under den kommunala kompetensen enligt Kommunallagen. Fördelen med en sådan form är dess tydlighet i roller och ansvar och kortare beslutsvägar. Nackdelen är dock att kommunala företags beslut endast kan överklagas av kommunmedlemmarna, vilket blir problematiskt för övriga marknadsaktörer. Även konkurrensrådet betonade svårigheten för näringslivet att överklaga. Detta då man noggrant måste följa upp beslutsfattandet för att kunna överklaga inom föreskriven tid (SKL Kommunala företag (bolag), SOU 2000:117:52ff).

2.2 Tidigare forskning om samverkan

Att det moderna samhället kritiserats för att tillhandahålla alldeles för ”fragmenterade” tjänster, är inget att sticka under stolen med. I det fallet har samverkansbehovet haft en tendens att öka i och med en ökning av alltmer specialiserade tjänster och antalet organisationer som producerar tjänsterna. Samtidigt har en professionalisering av organisationerna skett, vilket inneburit alltmer autonoma verksamheter. Följden har visat sig

vara en bristande helhetssyn som lett till att medborgare hamnat i rundgång mellan olika organisationer. I syfte att tillhandahålla bästa möjliga tjänster och möta det växande komplexa behov i samhället, ställer välfärdssamhällets kritiker krav på en bättre integration mellan organisationer (Anell & Mattisson, 2009). Samverkan mellan olika myndigheter men även samverkan mellan offentliga, privata och ideella organisationer har därför kommit att ses som eftersträvansvärt. Syftet är att utvecklas från vertikal till horisontell styrning med medborgarens behov som prioritering snarare än organisationens struktur. I den svenska diskursen har samverkan börjat kallas för ”statens nya arbetsform”, sett till den växande ”nätverksbaserade samverkanskulturen” i samhället (Kareld & Petersson, 2008:13, Danermark & Kullberg, 1999:166). Behovet av samverkan träder i avgränsade verksamheter och gränssituationer där oklarheter råder kring vilken profession som bär ansvaret för ett handlande. Risken för oklarheter är hög i tider av ansträngd ekonomi (Lindberg, 2009:30). Att samverka ses därför som positivt ur flera perspektiv och forskare menar att samverkansutvecklingen utgör ett lyckat försök att möta målgruppens behov (Horwath & Morrison, 2007:55).

Forskning har samtidigt visat att det återfinns konflikter och dilemman mellan samverkansaktörerna. Oftast handlar det om förvirring kring målgruppen, där olika yrkesprofessioner använder olika begrepp. Men även om samma begrepp skulle brukas finns en risk för att man har olika perspektiv inom yrkesgrupperna. För framgångsrik samverkan är det därför viktigt att samverkansaktörer identifierar varandras skillnader och på så vis skaffar sig kunskap om hur skillnaderna kan hanteras (Danermark & Kullberg, 1999:168). I samverkanssammanhang har även bristande förtroende för varandras professioner lyfts fram. Varje myndighet eller verksamhet som ingår i en samverkan agerar inte under samma regelverk eller specifikt samma målstruktur med flertalet olika över- och underordnade måluppsättningar. Konsekvensen kan bli att målgruppens olika behov och situationer uppfattas och prioriteras på olika sätt. För att komma till underfund en samverkan, kräver samverkansteoretikerna en tydlig identifiering av den gemensamma målsättningen från samverkansparterna, (Danermark & Kullberg, 1999; Lindberg, 2009:9; Anell & Mattisson, 2009). Dessutom kan gränsöverskridandet bli ett problem om man inte vet vart gränsen mellan ens egen organisation och den andra går. Problematiken kan således ligga i svårigheten att upprätthålla och tydliggöra dessa gränser (Lindberg, 2009:97).

Samverkan diskuteras idag i positivt laddade termer och är ett koncept inte många

ifrågasätter. Lindberg (2009) menar att det är ytterst svårt att ta ställning mot samverkan då den snarare etablerats som en lösning på olika problem och en förutsättning för att aktörer ska kunna genomföra sina förpliktelser (Lindberg, 2009:29, 95). Då det råder både interna och externa samverkanskrav, kan aktörer möta kraven på ett bättre sätt genom samverkan, vilket i sin tur kan bidra till en modernare och mer legitimerad organisation (Lindberg, 2009:8). Janson, Hagelin & Hermodsson (1990) skriver om samverkans nödvändighet och motiverar till samverkan utifrån effektivitetsaspekten. Författaren menar att samverkan endast bör eftersträvas i situationer där insatser från andra kompetensområden är oundvikligt nödvändiga som lösning på problemet (Janson, Hagelin & Hermodsson, 1990:64, 66). Huxham & Vangen (2005) ger uttryck för samverkans nödvändighet och menar att det endast är:

”considered when the stakes are really worth pursuing. Our message to practitioners and policy makers alike is don’t do it unless you have to.” (Huxham & Vangen, 2005:13).

I studien *”Samverkan och handling – studier av internorganisatoriska projekt”* (1990) tar författaren Östen Ohlsson även upp tanken om att man vill skapa ett mervärde genom samverkan och främja ett aktivt arbete. För att kunna göra det är förtroende för varandra en viktig förutsättning (Ohlsson, 1990:254f, se även Lindberg, 2009:58).

2.2.1 Samverkan i kommunsektorn är underbeforskad

Samverkan beskrivs som ”splittrad” och kan bedrivas inom flera olika problemområden, målgrupper och inriktningar, exempelvis inom sociologi, statsvetenskap, ledarskap, ekonomi och organisationsteori (Anell & Mattisson, 2009:13). Författarna skriver att de trots det råder en fragmentarisk kunskap kring samverkan och frånvaro av generella teoretiskt förankrade studier med ett kritiskt förhållningssätt till samverkan. Detta innebär att slutsatserna som fastställs i studierna är begränsade (Anell & Mattisson, 2009:86, 79, Danermark & Kullberg, 1999:33f). Tidigare forskning kring samverkan visar generellt att det inte finns tillräckligt med forskningsstöd om att samverkan skulle förordas, vare sig det gäller målgruppens bästa, minska det administrativa arbetet eller effektivisera verksamheten (Danermark & Kullberg, 1999; Lindberg, 2009; Janson, Hagelin & Hermodsson, 1990, Anell & Mattisson, 2009). Med hänvisning till Huxham & Vangen (2005) skriver Anell & Mattisson (2009) att frågan om hur samverkan i just kommunsektorn är underbeforskad och kräver således ytterligare forskning (Anell & Mattisson, 2009:10, 79ff, 86).

2.2.2 Samverkan inom kommunsektorn

Riktlinjerna för samverkan mellan kommuner finns exempelvis uttryckta i kommunallagen och i ett antal rättsfall. Likaså har medlemskapet i Europeiska Unionen tillfört den svenska samhällsorganisationen funktionellt nya dimensioner. Detta har bland annat skett genom EG-rätten som till viss del innebär överlåtande av den statsrättslig suveränitet till den europeiska nivån men även genom den öppna samordningsmetoden i samarbetet med EU. Medlemskapet har således inneburit tillhandahållande av medel från EU, nya verksamhetsformer och nya EU-regler i den svenska rättsskipningen. Dessutom har en ökning av rörligheten varit ett motiv till samverkan där intresset varit att utveckla närområdet och bevara regionens konkurrenskraft, detta genom att samverka och hålla fram regionen som en stark enhet och bidra till kompetensutveckling. Förutom det främjas inte endast kompetensen utan även, mångfald, kvalitet, tillgänglighet och valfrihet och den kommunala servicen förbättras. Man lyfter fram det positiva i utbyte av erfarenheter, stödja varandra och tillsammans finna lämpliga utvecklingsformer. Man finner även ekonomiska fördelar, då verksamheten åstadkommer lägre kostnader, rationaliserings- och effektivitetsförbättringar nås och man behåller en servicenivå som man inte hade kunnat bibehålla på egen hand. Genom ömsesidiga investeringar når man även upp till högre nyttjandegrad och stordriftsfördelar uppnås (Departementsserien, 2001:61:22f).

Ansvarskommittén har även diskuterat frågor kring samverkan och eventuella kommunsammanslagningsreformer och lade även år 2007 fram ett betänkande. Utredningen lade inte fram förslag till kommunreform men för ändock ett resonemang kring småkommunernas framtida anlag att klara av uppdrag, utjämningsystemets effekter och behovet av att noggrant följa upp verksamhetens kvalitetsutveckling (SOU 2007:10:268-279). Inom ramen för Ansvarskommitténs utredning publicerades även ett antal extrarapporter som grundmaterial. I rapporten ”*Färre kommuner? – Om små kommuners problem och utmaningar*” (2006) utredde Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) i samverkan med Finansdepartementet frågor kring småkommunernas situation och ökad kommunal samverkan. I rapporten konstateras att den offentliga sektorn står framför stora utmaningar där bl.a. en fördubbling av antalet individer över 85 år kommer att ske under en kommande 30 års period. I förhållande till skatteintäkter kommer detta innebära en snabbare kostnadsökning av äldreomsorg, pensioner och sjukvård än skatteintäkter. Mycket kommer handla om att dämpa samhällsekonomiska belastningar när 40-talisterna introduceras i äldreomsorgen och 60-talisterna möter pensionsåldern. En effektivisering av verksamheterna kommer krävas,

kontroll över kommunala uppgifter och en tydligare förväntansbild av kommunernas ekonomiska ansvar. I detta fall betraktas framför allt småkommuner som utsatta. SKL och Finansdepartementet menar vidare i rapporten att oavsett kommunstorlek har alla kommuner samma uppgifter. Premisserna för att utföra sina uppgifter varierar dock. Rapporten belyser också ett samband mellan kommuners storlek och olika förutsättningar för kommunerna beroende på vart de geografiskt ligger i landet och menar att samverkan kan vara en möjlig lösning. Större kommuner har stordriftsfördelar och kvalificerad expertis som kan åstadkomma en högre kvalitet i olika avseenden. Inte helt förvånande finns även fördelar med småskalighet. Studier har dock påvisat att småkommuner generellt sett haft högre kostnader för verksamheten än stora kommuner. Skillnaden har dock varit mindre för de små kommuner som funnits i närheten av storstäder (SKL & Finansdepartementet, 2006).

I artikeln *"En kommunreform för 2000 talet"* resonerar Gossas (2004) kring samverkan mellan kommunerna utifrån en lokaliseringsprincip. Gossas menar att samverkan kommuner emellan statligt uppmuntras när frågan berört småkommuner eller kommuner som varit under reform. I sin artikel menar författaren att det sedan 1980-talet skett en förändring i inställningen av samverkan mellan kommuner från att ses som ett statligt styrverktyg för kommunerna till en möjlig åtgärd för kommunerna att utveckla och effektivisera sin verksamhet. Här har effektiviseringen handlat om kostnadseffektiviseringar, kompetens och tillväxt. Gossas för således förhållandevis till lokaliseringsprincipen ett resonemang och visar på kommuners framväxt vid gränsöverskridande med hjälp av kommunal samverkan (Gossas, 2004:40). Författaren påvisar även i en annan avhandling *"Kommunal samverkan och statlig nätverksstyrning"* om hur synen på den kommunala samverkan förändrats och framhåller nätverksstyrning som innebär ett incitamentskapande för samverkan kommuner emellan och lösning på dess problem. Diskussioner huruvida samverkan är en given lösning har förts och man har bedömt att så är fallet i ekonomiska termer i fråga om kostnadseffektiviseringar (Gossas, 2006:32-35, se även SKL & Finansdepartementet, 2006:11).

I ett betänkande av kommittén för förstärkning av den kommunala demokratins funktionssätt skriver Statens offentliga utredningar i *"Vital kommunal demokrati"* (2012) om samverkan som något som också skett i syfte att trygga kompetensen och öka beredskapen (SOU 2012:30:278-281). I rapporten från SKL *"Samverkan pågår – möjligheter och begränsningar"* (2005) lyfts samverkansfördelar fram oberoende av kommunstorlek. Rapporten fokuserar på stordriftsfördelar och kompetens. Slutsatsen blir att behovet av

kompetens är viktigt och kräver att kommuner samverkar. Det senare, som problematiseras i rapporten är sambandet mellan den svenska lagstiftningen och demokratiska värden, vilket jag återkommer till senare.

Det finns även ett antagande om att det råder ett samband mellan kommunal samverkan och stordriftsfördelar. Som redovisats hittills råder det en tilltro till att samverkan ger stordriftsfördelar. I vilken grad det råder samband har dock inte utretts närmare. Gossas (2006) menar att stordriftsfördelarna är små och att andra forskare särskilt bör ifrågasätta motivet om stordriftsfördelar som anledning till samverkan (Gossas, 2006:96ff).

2.3 Samverkansteori

Som tidigare nämnt åsyftar samverkansbegreppet inte endast samverkan inom kommuner, utan används även inom andra verksamheter och områden. Olika perspektiv har således generellt hämtats från olika samverkansteorier, vilka är av vikt för denna studie. Då samverkansbegreppet har ett brett användningsområde, kan man tänka sig att delar av studiens resultat kan vara överförbara till andra områden. Definitionen av samverkan kan definieras på olika sätt beroende på vilket område och vilka aktörer samverkan omfattar. En relativt generell definition av samverkan är att;

”Samverkans minsta gemensamma nämnare är att två eller flera personer integrerar om något i ett specifikt syfte”(Danermark, 2000:17).

En anledning till att verksamheter börjat samverka i allt högre utsträckning beror på ekonomiska utmaningar och att verksamheter idag blivit allt mer specialiserade och begränsade. Argumenten till samverkan är många och litteraturen tar upp flertalet av dem, vilka är av både ekonomisk, kunskapsmässig, moralisk och ideologisk art. Ofta blir det en kombination av dessa argument.

Samverkan kan integreras och organiseras på olika sätt. Danermark (2000) ger en sammanfattande genomgång av olika former för integrering där samverkan kan definieras utifrån regelbundna sammankomster, informationsutbyte eller gemensamma aktivitetsplaneringar. Det kan även handla om att verksamheten uppgör om formella överenskommelser med gränsöverskridande aktiviteter, regler eller program. Den informella interaktionen kan dock utgöras av mindre sammankomster under exempelvis raster. Samverkan kan även ta sig i uttryck vid samordning av budget, personal, databaser eller olika

informationssystem (Danermark, 2000:17ff). Lindberg (2009) utvecklar vidare resonemanget och påpekar på att behovet av samverkan kan uppstå efter de krav omvärlden ställer på verksamheterna. Genom att upprätta en samverkan aktörer emellan möter man kundens krav, vilket kan bidra till att verksamheten framstår som en modern verksamhet, vilket i sin tur bidrar till en ökad legitimitet för verksamheten (Lindberg, 2009:8, 29)

Som tidigare nämnt finns det nackdelar med att vara en befolkningsmässigt mindre kommun ur ett kostnadseffektivt perspektiv. Detta gäller inte endast materiella resurser utan även personella. Att därför ingå i samverkan med andra kommuner stärks uthållighetsförmågan för dem små kommunerna (SOU 2007:11; Dahlberg, Mörk & Ågren, 2005). Vid sådana tillfällen ökar ett ömsesidigt beroende mellan samverkansparterna. Detta uppstår oftast när en av parterna inte har kontroll över de premisser som krävs för att slutföra en uppgift eller uppnå ett specifikt mål. Samverkan mellan aktörer bildas således oftast utefter aktörers vilja att lösa ett problem. Har en aktör nödvändiga resurser uppstår inte behovet av samma samverka på samma sätt (Lindberg, 2009:6; Danermark, 2000).

Ansell och Gash (2008) definierar vidare ömsesidigt förtroende som en av de viktigaste beståndsdelar i samverkansprocessen, vilket innebär förväntningar på att något ska kunna tas ut i förskott innan samverkansprocessen hunnit avslutas. Oftast underlättar och förbättrar ett förtroende möjligheten till samverkan. Förtroendet underlättar till exempel överföringen av information och kunskap professioner emellan och stabiliserar arbetet. Med förtroende för varandra kan dubbelarbete undvikas och arbetsbelastning reduceras. Dessutom minskar graden av kontroll och planering vilket innebär vinst både i tid och kapital. I förtroendebyggandet är det därför viktigt att samverkansparterna tydligt uppfattar vikten av de rådande lagar och regler samverkan medför. Generellt sätts byggs ett förtroende upp under samverkansprocessen, där parterna stegvis lär känna varandra och hur samverkansprocessen ska bedrivas (Ansell & Gash, 2008). Samtidigt har forskning visat att förtroende inte alltid är positivt och kan uppfattas som ovanligt. Huxham och Vangen (2005) menar att förtroendet och tilliten för varandras kompetenser är vanligast bland aktörer med samma profession och mindre vanligt bland aktörer med olika professioner där det är vanligare med kontroll av vad den andre gör. Förklaringen till att samverkan begränsas kan vara oklara ansvarsgränser, kunskapsbrist eller oro för att samverkansparterna kommer prioritera sig själva eller låta en själv stå för hela kostnaden. Att successivt öka ett förtroende minskar risktagandet, vilket ökar antagandet att förväntningarna uppfylls. Konflikten som kan uppstå här kan grundas i den risk

för komplexitet och otydlighet som finns i motivet för samverkan, till exempel problematiken med gemensamma mål och värderingar (Huxham & Vangen, 2005).

Danemark & Kullberg (1999) listar några samverkansfrämjande faktorer:

- Gemensamma syften, målsättningar och regelverk
- Samordnad finansiering
- Administrativ samordning
- Gemensamma metoder och funktionsgränser
- Konkretion/tydlighet kring målgruppen
- Gemensamma utvecklingsplaner
- Samlokaliserade organisationer
- Goda relationer
- Ömsesidigt förtroende (Danemark & Kullberg, 1999:56f).

2.3.1 Vanliga hinder för samverkan

Vilka hinder samverkan möter varierar beroende på forskningsinriktning eller vilket specifikt fokus studien har. Oavsett hur samverkan förstås och framställs diskuterar litteratur både hinder och framgångsfaktorer med samverkan (Lindberg, 2009:54f). Anell & Mattisson (2009) menar att oavsett typ av interorganisatorisk samverkan har studier påvisat liknande slutsatser om hinder och framgångsfaktorer. Den största problematiken som råder visar på motsättning gällande samverkans strukturering och standardisering som inte alltid stämmer överens med uppsatta målsättningar. Författarna skriver att det även kan finnas etiska problem med samverkan, detta då tvång och kontroll är inbyggt i myndigheters regelverk, vilket kan leda till att målgruppen upplever högre kontroll vid samverkan (Anell & Mattisson, 2009:78f).

Då samverkan involverar olika aktörer kan dessa även agera utifrån olika regelsystem, vilket kan försvåra utveckling av samverkan. Dessa strukturella faktorer som utgörs av regelverk kan utgöra ett hinder för samverkan då det inte alltid är givet att dessa regler överensstämmer med andra samverkansparters (Danemark & Kullberg, 1999:167, Lindberg, 2009).

Samverkan utgår vidare ifrån grundtanken att man samverkar om något. Den problematik som kan uppstå här är att man inte klargör för involverade aktörer om vad man samverkar kring. Det är därför viktigt att inledningsvis tydligt klargöra för samverkanssyftet, oavsett motiv

bakom samverkan. Då olika samverkansaktörer innehar olika synsätt är kommunikation viktigt då det handlar om att försöka förstå och lära känna sin samverkanspartner. Varje samverkansaktör bör tydliggöra för de organisatoriska målsättningarna och förhållandena om verksamhetens uppbyggnad och beslutsfattande positionerna men även för regelramarna för hur den egna aktören får agera (Danermark, 2000:28-34). Lindberg (2009) menar på att man bör identifiera varandras olikheter och föra diskussion kring hur de bör lösas.

Problematiken med formulerandet av målsättningar diskuteras även av Danermark och Kullberg (1999). Författarna pekar på att det är ytterst viktigt att ha en tydlig målsättningsformulering för hur samverkan ska bedrivas. Är målsättningen för otydligt formulerad finns det en risk med att man inte kan sätta konkreta mål för arbetsprocessen (Danermark & Kullberg, 1999:54f). Att komma överens om gemensamma mål och värderingar är inte alltid lätt därför kan kompromisser behövas. Kompromisserna ska inte undermineras av den andra samverkanspartners mål och värderingar, utan värderingarna bör och ska accepteras och respekteras av involverade aktörer. Som tidigare nämnt kan de olika synsätten utgöra ett problem för hur problematik ska lösas mellan samverkansaktörerna. Det är därför viktigt att alla inledningsvis klargör för sitt synsätt och sina utgångspunkter. På så vis underlättar man för ett samarbete och förtroende för varandra och uppnår även gemensamma mål lättare (Danermark, 2000:27f).

Samverkan kan vidare väcka diskussioner kring sekretess och integritet, då enskildas intressen ställs mot samhällets (Lindberg, 2009:50). Likaså redovisas i departementsserien 2001:61 (Departementsserien 2001:61) rättsliga, psykologiska, sociala och administrativa hinder i samverkan. De rättsliga hindren handlar om lagen om offentlig upphandling (LOU) och innebär i det fallet att:

”en kommun enligt de kommunala kompetensreglerna inte får driva en väsentligt större verksamhet än vad som behövs för den egna kommunens behov.”(Departementsserien, 2001:61:66).

Bland de psykologiska och sociala hindren handlar det om skillnaden i synen på samverkan medan de administrativa hindren bygger på att andras behov inte alltid sammanfaller med de administrativa gränsdragningarna (Departementsserien, 2001:61:67f).

SKL lyfter i rapporten *”Kommunalförbund och gemensamma nämnd och*

samordningsförbund” (2007) fram de demokratiska problemen. Rapporten framhåller de demokratiska problemen som visat sig när samverkande kommuner inte längre strävat mot samma målsättningar. Likaså framhålls i Ansvarskommitténs och Finansdepartementets rapport *”Staten och kommunerna – uppgifter, struktur och relation”* (2007) att det inte råder någon heltäckande bild av samverkans effekter men att samverkan ändå ses som nödvändig. I rapporten menar man också att det oftast är ekonomiska svårigheter, kompetensförsörjningen och modernisering av administrationen som är drivkraften bakom samverkan. Förutom den fördelaktiga sidan av samverkan framhåller rapporten den fundamentala komplexitet för vilken minimal nivå på den autonoma demokratin som krävs för att bibehålla den egna demokratiska arenan och politiska legitimitet vid samverkan (SOU 2007:11:120f, 129f, 133f). I rapporten föreslås det om insynen för medborgarna att:

”8 § Den gemensamma styrelsen ska till regeringen lämna en årlig redovisning. Årsredovisningen ska innehålla överenskommelsen och reglementet. Av årsredovisningen ska även framgå om, och i sådana fall för vilka uppgifter, kommunerna träffat avtal” (SOU 2007:72:50).

Liksom fördelen med kompetensutveckling med olika kompetenser och komplement till varandra (se SOU 2012:30:278-281, SKL, 2005) kan det även utgöra ett hinder för samverkan. Forskare har visat att samverkansaktörer saknar kunskap avseende varandras kompetenser och menar att det också finns olika organisationskulturer bland samverkansaktörerna, vilket likaså kan utgöra ett hinder för samverkan (Hultberg, 2007:344f). Danermark (1999) har listat några vanligt förekommande samverkanshinder:

- Oklara målformuleringar hos samverkansaktörerna
- Oklara rollfördelningar och ansvarsfördelningar
- Skillnad i kompetens
- Skillnad i professionernas synsätt/uppfattningar
- Skillnad i språket
- Skillnad i regelverk
- Skillnad i ekonomiska intressen och organisatoriska strukturer
- Skillnad i personalomsättning eller arbetsbelastning (Danermark & Kullberg, 1999)

Det intressanta är att till skillnad från definitionen av samverkansbegreppet har forskare i fråga om hinder och främjandefaktorer kommit fram till liknande slutsatser oavsett interorganisatorisk typ av samverkan. De menar även att identifieringen av främjande faktorer

i praktiken utmärks av faktorer som inte lyckats, vilket bidrar till ett kunskapsgap om vilka faktorer som egentligen bidrar till en framgångsrik samverkan. Kunskapsgapet är än mer tunnare än vad som framställs i litteraturen, vilket förklarar forskares vilja att hålla fram framgångsfaktorer än de identifierbara hindren (Anell & Mattisson, 2009:78ff).

2.4 Frågor och analysmodell

Följande avsnitt ger en sammanfattning av de resonemang och indikatorer som framförts i tidigare avsnitt. Dessa utgör den analysmodell som kommer ligga till grund för strukturering av studiens resultat. Varje resonemang har sitt tema och indikationer kopplat till sig, under vilket empirin kommer att struktureras upp och respondenternas svar placeras. Analysmodellen kommer därför att användas för att se hur politikerna och tjänstemännen ger uttryck för de resonemang som förs i referensramen.

2.4.1 Frågor till empirin

Referensramen ovan leder fram till följande frågeområden. En mer ingående redovisning av de frågor som ställdes vid intervjuerna framgår av bilaga 1.

- A. Problem och utmaningar för kommunerna*
- B. Motiv till samverkan*
- C. Framgångsfaktorer för samverkan*
- D. Hindrande faktorer för samverkan*
- E. Stordriftsfördelar och kompetensrekrytering*
- F. Samverkansformer*
- G. Utveckling och framtid*

2.4.2 Analysmodell

I följande avsnitt presenteras analysmodellen och hur den bottnar teoretiskt för kommunal samverkan. Analysmodellen är studien analysverktyg och kommer att användas för att strukturera och analysera resultatet. De huvudsakliga utmaningarna som identifierades under referensramen är ekonomi, kompetens och demografi. För att dessa ska kunna prövas används de i analysmodellen.

Ekonomiska utmaningar grundas på efterfrågan av kommunal välfärd och kommer som ett

problem ur den demografiska utvecklingen. I de små kommunerna handlar det oftast om utflyttning av den yngre befolkningen och en ökning av den äldre befolkningen, vilket innebär högre kostnader för äldreomsorg. För att kunna anpassa kommunen i förhållande till befolkningen kommer man vara tvungen att göra organisatoriska reformer.

Kompetensrekrytering är ytterligare en utmaning. I små kommuner kan detta komma att bli ett problem för rekryteringen då det inte är givet att kompetensen finns inom kommunens arbetsmarknadsområde.

Demografiska utmaningar är den tredje huvudsakliga utmaningen för kommunerna. Problematiken ligger i att allt alltfler yngre väljer att flytta till storstadsområden. Dessutom ökar andelen äldre befolkning, vilket bidrar till att kostnaderna för äldreomsorg också ökar. I detta fall blir utflyttningen av yngre och ökning av kostnader för äldreomsorg ett problem för kommunerna. Viktigt att påpeka är att de utmaningar som framförts även blir motiv till samverkan. De huvudsakliga motiven till samverkan blir därför även ekonomi och kompetens.

Stordriftsfördelar och *kompetens* är de effekter samverkan bidrar med efter att den införts. Pratar vi om stordriftseffekterna handlar det om lägre kostnader. Kompetensrekryteringar underlättar det däremot för att behålla och rekrytera kompetent personal. Kommunerna kommer på så vis kunna leverera kvalitativa och rättsäkra tjänster.

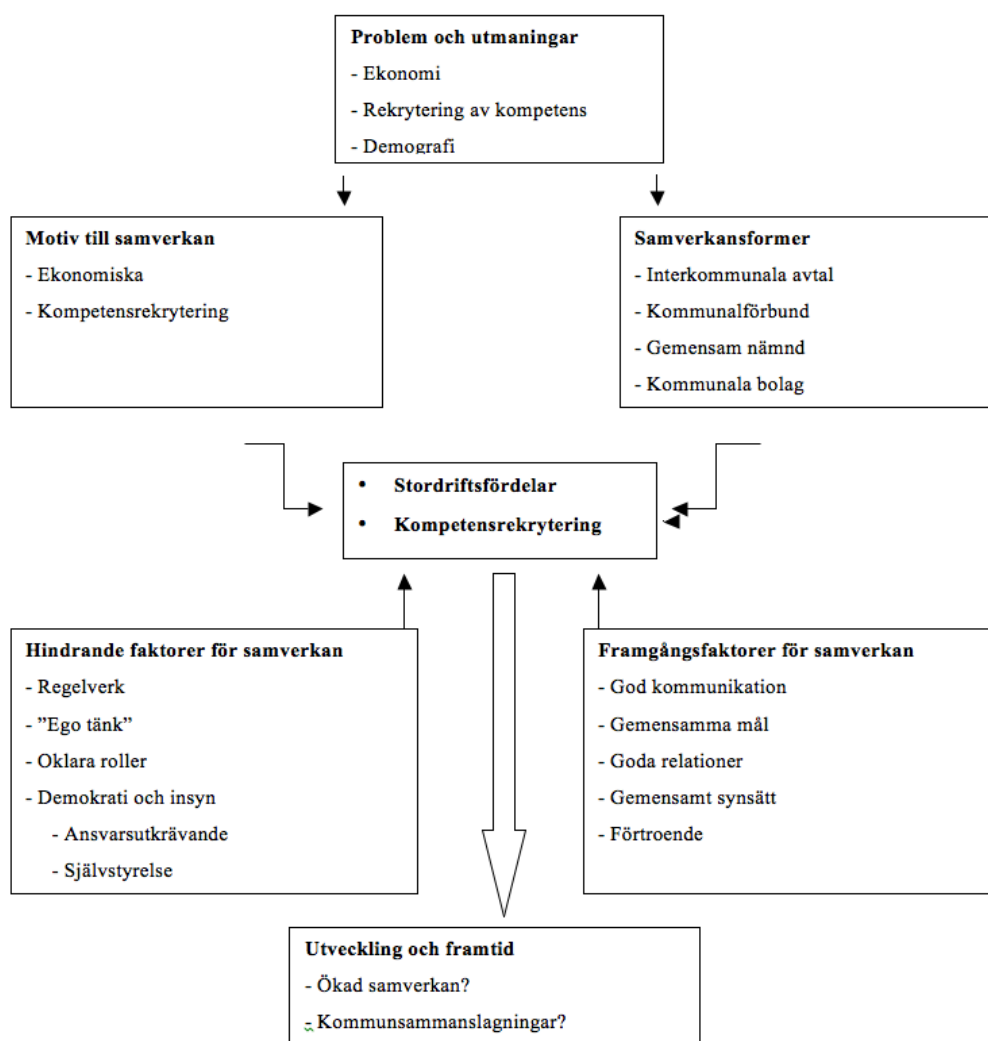
Främjande faktorer för samverkan är de faktorer som ligger till grund för framgångsrik samverkan. Här tar sig faktorerna i uttryck genom god kommunikation, gemensamt syfte och synsätt, goda relationer och ömsesidigt förtroende.

Hindrande faktorer för samverkan är de faktorer som hindrar en framgångsrik samverkan. Här tar sig faktorerna i uttryck genom oklara roller, regelverk eller ego tänk. Men även ur ett demokratiskt perspektiv där hindrande faktorer kan vara förvirringen av vem man ska utkräva ett ansvar av. Även självstyrelsen påverkas på det sätt att kommunerna överlämnar en viss del av sitt självstyre till andra kommuner.

Att samverka kan man vidare göra i olika *samverkansformer*. Här handlar det om att arbeta för ett gemensamt syfte i olika samverkansformer som kommunalförbund, interkommunala avtal, gemensam nämnd eller kommunala bolag. Dessa former kommer till uttryck i

referensramen och har både för och nackdelar.

Utveckling och framtid är det sista temat och redogör för hur samverkan kan utvecklas i kommunerna och synen på framtida samverkan mellan kommunerna. Temat belyser huruvida samverkan är en given lösning på kommunala svårigheter och bör användas i högre utsträckning eller om det istället förespråkas för kommunsammanslagningar.



Modell 1. Analysverktyg

3 Metod

Följande avsnitt kommer att behandla studiens tillvägagångssätt och de metodval som görs kommer att motiveras och diskuteras.

3.1 Kvalitativ fallstudie

Studien bygger på en kvalitativ fallstudie. Studien är riktad mot en verksamhet, i mitt fall kommuner. En fallstudie lämpas särskilt där företeelserna inte alltid tydligt framkommer. Det sistnämnda gäller i följande studie eftersom samverkan inom kommuner ständigt inleds, utvecklas eller avslutas. För att uppnå en mer ingående förståelse för hur politiker inom kommunsektorn ser på samverkan är en fallstudie ytterligare en given metod då den innebär undersökning på ett detaljerat, ingående och nära håll. Dessutom får man en förståelse för den komplexitet och natur fallet medför (Bryman, 2008; Backman, 1998:48f). För att uppfylla studiens syfte studeras samverkan som ett fall i fyra kommuner. Räckvidden för min uppsats sträcker sig till de kommuner jag vill undersöka och jag kan endast säga något om just de kommuner jag undersöker. Vid användning av kvalitativa metoder är syftet inte att skapa en högsta generaliserbarhet utan öka informationsvärdet och bidra med en djupare och mer ingående förståelse kring det studerade fenomenet. Urvalet av kommuner är baserat på medvetet formulerade strategiska kriterier (Bryman 2008:155ff; Holme & Solvang, 1997:101). En enkätstudie skulle exempelvis ha potential att täcka in flera kommunala politiker med hänsyn till tidsramen som ges för uppsatsen. Samtidigt skulle svårigheten vara att få utfyllda svar och förklaringar bakom bakomliggande argument (Bryman, 2008:385), där av skulle den interna validiteten bli låg.

3.2 Urval av kommuner

Studiens empiriinsamling bygger på intervjuer i fyra kommuner. Att ha med fler kommuner skulle spegla en större andel och bidra till en större generaliserbarhet. Jag anser dock att bedömningen av att använda fler kommuner inte är starkare än bedömningen av djupet i intervjuerna. Min studie är mer beroende av kvalitet än kvantitet, varför jag prioriterar djupet före bredden (Esaiasson m fl., 2012:108f). I varje kommun har en kommunpolitiker och en kommunal tjänsteman på ledningsnivå intervjuats. Den geografiska avgränsningen av val av kommuner görs till kommuner i Västra Götalands län. För att besvara syfte och frågeställningar på bästa sätt grundas urvalet av kommunerna på specifika kriterier. För att

undersöka samverkans tillämpbarhet är små kommuner det första kriteriet. Det är just små kommuner som kommer mötas av svårigheter och som tidsmässigt närmast kommer beröras av samverkan (SOU 2007:11). Små kommuner definieras som en kommun med 11 000 invånare eller färre (smakom.se). Det andra kriteriet är att kommunerna i någon form samverkar med någon annan kommun. I urvalet av kommunernas samverkansform har hjälp tagits av "*De små kommuners samverkan, SmåKom*" (smakom.se). Det tredje kriteriet har varit att utgå utifrån de två största partierna i Sverige. Två kommuner har socialdemokrater i ledningen och två har moderater. Ytterligare ett av kriterierna är geografisk närhet vilket i mitt fall betyder kommuner i Västra Götalands län.

Förfrågan om deltagande i min studie skickades ut till flera olika kommuner som uppfyllde mina kriterier. Av förfrågningarna som gjordes var det sex kommuner som svarade och gick med på ett deltagande. Med hänsyn till tidsaspekten och att det är en kvalitativ fallstudie jag gör föll valet på slumpmässigt fyra kommuner av dem sex som godkände ett deltagande. Kommunerna har vidare anonymiserats eftersom vissa intervjufrågor kunde uppfattas som extra känsliga av respondenterna men även för att det ger respondenterna möjlighet till mer avslappnade och ärliga svar. De kommuner som jag valde väljer jag att benämna *Kommun 1*, *Kommun 2*, *Kommun 3* och *Kommun 4*.

Kommun 1

Kommunen har ca 5 000 invånare och moderaterna som majoritet i kommunalfullmäktige. Kommunen har en kommunalskatt på ca 20 kronor och den kommunala verksamheten kostar årsvis cirka 350 miljoner (Hemsida 1). Samverkansformen kommunen ingår i är Skaraborgs kommunalförbund som arbetar med frågor kring tillväxt, infrastruktur, kultur, hälsa, socialtjänst, näringsliv och kompetens och kunskapsutveckling (skaraborg.se). Kommunen bedriver sin största samverkan med andra kommuner avseende överförmyndarverksamheten och ingår även i samverkan kring utveckling av besöksnäringen i Skaraborg.

Kommun 2

Kommunen har ca 9 000 invånare och en kommunalskatt på ca 22 kronor. Den årliga verksamhetskostnaden är cirka 400 miljoner. Kommunen har moderaterna som partitillhörighet (Hemsida 2). Samverkansformen kommunen ingår i är Sjuhärads kommunalförbund som arbetar med frågor kring tillväxt, regional utveckling, infrastruktur, transporter, kultur, miljö, samhällsplanering, utbildning, social välfärd och hälsa

(borasregionen.se). Samverkan sker bland annat genom avtal med andra kommuner i fråga om vuxenutbildning. Kommunen ingår även i en servicenämnd i syfte att utveckla samverkan inom områdena personal, ekonomi, IT och telefoni. Dessutom har kommunen beslutat om att samverka som gemensam organisation med en annan kommun genom att inleda ett gemensamt ekonomisystem.

Kommun 3

Kommunen har ca 5 000 invånare och en socialdemokratisk majoritet i kommunalfullmäktige. Kommunens kommunalskatt är ca 22 kronor och den årliga kommunala verksamhetskostnaden är på cirka 250 miljoner (Hemsida 3). Samverkansformen kommunen ingår i är Skaraborgs kommunalförbund. Kommunen bedriver samverkan med exempelvis Polismyndigheterna i Västra Götaland där kommunen ingått i en överenskommelse angående brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete i kommunerna. Kommunen samverkar även kring turism, besöksnäring men även kring personal, IT, miljö, bygg och med intresseorganisationer för utveckling av näringslivet i kommunen.

Kommun 4

Kommunen har cirka 10 000 invånare och en socialdemokratisk majoritet i kommunalfullmäktige. Kommunens kommunalskatt är ca 22 kronor och den årliga kommunala verksamhetskostnaden är på ca 500 miljoner (Hemsida 4). Samverkansformen kommunen ingår i är Fyrbodals kommunalförbund och arbetar med frågor kring näringsliv, kultur, hälsa, utbildning och infrastruktur (fyrbodal.se). Kommunen ingår tillsammans med en annan kommun i samverkande sjukvård och har även en samverkansöverenskommelse avseende en gemensam lönefunktion. Dessutom ingår kommunen i en räddningstjänstsamverkan vid namn ”Bohus Nord” och har tillsammans med andra kommuner en gemensam miljönämnd.

3.3 Urval av intervjuer

Studien bygger på en intervjustudie med fyra kommunpolitiker och fyra tjänstemän på ledningsnivåer i kommunerna. Jag har valt en respondent från kommunalfullmäktige eller kommunstyrelsen och en tjänsteman i respektive kommun. Varför jag just väljer att fokusera på respondenter som infinner sig på ledningsnivå är för att besluten som fattas om samverkan beslutas eller förankras hos ledningen och når på ett eller annat sätt dit. Dessa har jag bedömt inneha relevanta positioner för att kunna bidra med nödvändig information. Poängen med mitt

urval av kommunpolitiker och tjänstemän är att det ger olika perspektiv, dvs. ett tjänstemannaperspektiv och ett kommunpolitiskt perspektiv. Då samverkan inte endast baseras på tjänstemännens avsikter utan även har en politisk förankring är det viktigt att komma åt kommunpolitiker och tjänstemän med bäst kännedom i samverkansämnet. Urvalet av respondenter valdes således utifrån principen att företrädarna besitter en central position. Val av respondenter har vidare grundats på kriteriet att respondenterna har varit eller är involverade i någon form av samverkansprojekt, har ett ansvar för kommunala frågor, har en övergripande inblick i den kommunala verksamheten och förståelse för samverkan inom kommunerna. På grund av respondenternas begäran av att vilja vara anonyma, har respondenterna avidentifierats.

Den valda urvalsmetoden benämns som ”purposive sampling” och åsyftar således en identifiering av lämpliga respondenter för svar på studiens frågeställningar (Bryman, 2008:414ff). Detta då deras utsagor skall liknas vid ”sanningssägande” (Esaiasson m fl. 2012:258). Även om respondenterna skall vara ”sanningssägare” finns risken att deras uttalanden påverkas av deras partipolitiska tillhörighet, varför respondenterna valts utifrån ett sådant kriterium också.

En intervjustudie bidrar vidare till formulering av deskriptiva frågor och ger respondenterna möjlighet till att informera utifrån sin egen verklighet. Då syftet är att få kännedom och vetskap om respondenternas egna uppfattningar, erfarenheter och inställningar om den miljö de befinner sig i, lämpar sig intervjuer som metod bäst (Widerberg, 2002:66, Esaiasson m.fl., 2012:264f). Jag har vidare valt att använda mig av den semistrukturerade modellen. Modellen innebär redan klara teman i intervjuguiden vilket ger mig möjligheten att behandla samtliga teman under intervjuerna. Dessutom är modellen flexibel och ger utrymme för följdfrågor och utveckling av resonemang (Bryman, 2011:155-159, 415).

Att ställa redan klara och likadana frågor (se bilaga 1) till varje respondent bidrar även till ett jämförbart resultat. Frågeområdena är konstruerade utifrån referensramen. Då syftet med intervjuerna är att få en överblick av respondenternas perspektiv på verkligheten lämnar intervjuformen möjligheten till ett fritt talande för respondenten och öppna frågor för mig om jag vill ställa ytterligare frågor i syfte att utveckla vissa svar (Bryman, 2011:206).

Urvalet av respondenter har genomförts utifrån ”snöbollsmetoden” där en respondent pekat ut

nästa respondent som denne anser vara relevant i sammanhanget (Bryman, 2011:196). Jag har låtit respondenterna motivera sina rekommendationer av respondenterna och sedan själv bedömt relevansen av respondenternas motivering. Därefter har nya intervjuer bokats in. Det som ses som en fördel kan dock också ses som en nackdel. Nackdelen med detta är att trovärdigheten kan minska då jag kan ha blivit tilldelad ”lämpliga” respondenter. När jag blir tilldelad lämpliga respondenter finns det en risk för att dessa är subjektivt utvalda av andra respondenter. Replikbarheten kan därför bli låg i min studie. För att därför få en hög extern validitet har ett noggrant representativt urval argumenterats för de kommuner jag undersöker. Genom öppenhet kring argumenten bakom valda respondenter ökar även transparensen i studien (Bryman, 2008:392).

3.4 Intervjumall

Jag valde att inte skicka ut intervjumallen i förväg till respondenterna. Respondenterna fick endast information om vilket område och vilket tema frågorna skulle belysa. Genom detta minimerade jag risken för att respondenterna inte skulle bli alltför låsta i intervjufrågorna, vilket bidrog till mer öppenhet bland respondenterna. Dessutom ger valet av att inte skicka ut frågorna i förväg ingen möjlighet till diskussion kring frågorna innan intervjutillfällena. Jag erhåller således ett mer spontant och öppet svarsunderlag. Samtliga respondenter godkände även att jag spelade in intervjuerna via en ljudupptagare.

3.5 Bearbetning av insamlad data

Efter intervjutillfällena transkriberades intervjuerna ordagrant. Efter transkriberingen lästes intervjuerna många gånger för att få en överblick över svarsunderlaget. Därefter identifierades relevanta teman i respondenternas svarsunderlag som sedan kodas till olika underkategorier i analysavsnittet. Detta för att lättare kunna se kommunernas förhållningssätt till samverkan och vilka möjligheter och hinder som föreligger vid samverkan mellan kommunerna med hjälp av samverkansteorin. De teman som lyfts fram har tagit sig i uttryck i nyckelord som beskriver samverkansfenomenet i kommunerna och som samtliga respondenter diskuterat kring och kan kopplas till min teoretiska referensram och mitt analysverktyg.

3.6 Principer för analysen

Analysen tar sig i uttryck i min studie genom att den insamlade empirin ställs mot teorin. Syftet med analysen är att se om samverkansteorin kan förklara kommunernas förhållningssätt

till samverkan och vilka möjligheter och hinder som föreligger vid samverkan mellan kommunerna. De teman som lyfts fram i analysavsnittet kategoriseras i underrubriker för att tydliggöra för läsaren hur samverkansteorin tas sig i uttryck i empirin. Analysen kommer därför att behandla empirin utifrån följande rubriker: problem och utmaningar för kommunerna, motiv till samverkan, framgångsfaktorer för samverkan, hindrande faktorer för samverkan, stordriftsfördelar och kompetensrekrytering, samverkansformer samt utveckling och framtid. Analysverktyget används i syfte att undersöka hur samverkansteorin kan ta sig i uttryck i kommunerna, hur kommunerna förhåller sig till samverkan och vilka möjligheter och hinder som föreligger vid samverkan mellan kommunerna. För att uppnå kvaliteten i studien har jag detaljerat redogjort för vilken metod som används i studien, bakomliggande argument till datainsamling, hur man bearbetar och hur man analyserar data (Gustafsson, Hermerén & Petterson, 2011).

3.7 Hantering av datamaterial

Bryman (2008) har formulerat fyra grundläggande etiska krav avseende forskning. Det första kravet är *informationskravet*. Forskaren informerar här berörda parter om undersökningens syfte. Det andra kravet är *samtyckeskravet*. Forskaren meddelar respondenternas möjlighet till att själva bestämma över sin medverkan. Det tredje kravet är *konfidentialitetskravet* som innebär att det erhållna materialet behandlas med konfidentiellt, vilket innebär att endast författaren får ta del av materialet. Det fjärde kravet är *nyttjandekravet* och innebär att det material som samlas in endast får användas i forskningssyfte (Bryman, 2008:131f).

Några veckor innan intervjuerna informerades respondenterna genom ett brev om nämnda krav. I brevet förtydligades studiens syfte och respondenternas rätt till frivilligt deltagande och rätten till att frivilligt avbryta intervjuerna om så önskas. I brevet informerades det även om att känsliga personuppgifter kommer att skyddas. Skyddet omfattar anonymitet och avidentifiering av respondenterna (Kvale & Brinkman 2014:109). För att respondenterna skall våga ge ärliga och uppriktiga svar utan bekymmer för konsekvenserna har alla intervjuer anonymiserats. En fördel med att respondenterna garanteras anonymitet är att de kan uttala sig om förhållanden i sina kommuner, vilka kan vara av känslig art. Vidare kan det komma fram information som de inte vill stå för i sitt namn, vilket kan begränsa uppsatsens analysmöjligheter (Bryman, 2008:138). Det viktiga i min studie är att respondenterna känner sig fria att ge ärliga och uppriktiga svar då alla respondenter fortfarande är i tjänst. Det enda

läsaren behöver veta är att respondenterna omfattar kommunpolitiker och kommunala tjänstemän. Anonymiseringen har skett enligt följande:

Kommunpolitiker 1, Tjänsteman 1 (Kommun 1)

Kommunpolitiker 2, Tjänsteman 2 (Kommun 2)

Kommunpolitiker 3, Tjänsteman 3 (Kommun 3)

Kommunpolitiker 4, Tjänsteman 4 (Kommun 4)

Redovisning av datamaterialet har vidare skett genom att upprepningar och typiska talord som exempelvis ”liksom, ju och typ” har reviderades bort (Kvale, 1997:153). Citaten är därför inte ordagranna, det skulle ge en svårläslig text. Självfallet har inte innebörden i citaten redigerats bort. Citaten är endast förtydligande och anpassade till lätläsning och citatregler (Bryman, 2008:431).

3.8 Validitet och reliabilitet

Inom kvalitativa studier råder det en viss osäkerhet i hur validitet och reliabilitet ska användas. Då kvalitativa metoder gör det är svårt att mäta tillförlitligheten i siffror bör datainsamlingen och analys av data ske så metodologiskt och ärligt som möjligt. Validitet och reliabilitet delas vidare upp i externa och interna termer.

Den externa reliabiliteten definierar i vilken utsträckning en undersökning kan replikeras. I kvalitativa forskningar är det kriteriet svårt att uppfylla då det är ytterst omöjligt att ”frysa” en social miljö och sociala förutsättningar som gäller vid inledandet av en studie. Den interna reliabiliteten står däremot för hur tolkningen av det man ser eller hör tar sig i uttryck. Jag har därför i min studie på bästa sätt försökt att undvika slumpmässigt utvalda respondenter och onödiga slarvfel vid intervjutillfällena. Detta genom att spela in varje intervju.

Den interna validiteten står dock för att forskarens observationer och dennes idéer har en god överenskommelse. I kvalitativa undersökningar är den interna validiteten hög då kvalitativa metoder möjliggör närvaro och delaktighet för forskaren som på så vis kan säkerställa en god överensstämmelse mellan begrepp och det som observeras. För att ytterligare stärka trovärdigheten har därför lämpliga respondenter valts med omsorg. Då valet av respondent sker utifrån kriterier huruvida stor delaktighet respondenten har inom den kommunala samverkan, fyller studien en intern validitet. Studiens trovärdighet stärks även genom att datainsamlingen och urvalet redovisats öppet. Dessutom har transkriberingen skett ordagrant,

vilket bidragit till att jag kunnat återberätta för läsaren om de intervjusamtal jag haft med respondenterna. Den externa validiteten berör huruvida resultatet går att generaliseras till ett större sammanhang. Generellt sett har kvalitativa studier inte samma möjlighet till generalisering med tanke på att analysenheter oftast är färre (Bryman, 2008:351f, 376f, 385; Esaiasson, 2007:63f).

4 Resultat

I följande avsnitt redovisas studiens empiriska material. För att på ett tydligt sätt kunna redogöra för empirin kommer presentationen av resultatet ske utifrån teman: Problem och utmaningar för kommunerna, motiv till samverkan, framgångsfaktorer för samverkan, hindrande faktorer för samverkan, stordriftsfördelar- och kompetensrekrytering, samverkansformer samt utveckling och framtid.

4.1 Problem och utmaningar för kommunerna

På frågan om vilka utmaningar kommunerna upplever vara var alla respondenter eniga om att kommunstorleken är det stora problemet. Samtliga respondenter lyfter även fram den demografiska utvecklingen som ett problem. Kommunalpolitiker 2 inleder med att berätta att *”Befolkningstillväxten avtar och i de fall den inte gör det, växer den inte tillräckligt, vilket gör att kommunstorleken i sig är ett problem”*. Kommunalpolitiker 3 fortsätter och menar att *”Storleken på kommunen är vårt första och största problem”*. Tjänsteman 1 instämmer och menar också att *”Visst finns det fördelar med att vara en mindre kommun, men fördelarna med en liten kommun är inte lika bra som fördelarna med en större kommun”*.

Tjänsteman 3 gräver djupare och pekar på problematiken med en mindre kommun men menar att det också finns fördelar. Tjänsteman 3 menar å andra sidan att kommunen inte kommer överleva på sikt utan samverkan genom att konstatera att *”Storleken är ett problem men det finns ändå fördelar med att vara en liten kommun också, sen hur länge det håller på sikt är en annan fråga och helt ärligt tror jag inte att det håller så länge, kanske 15 år max”*.

Den andra utmaningen kommunerna lyfter fram är den demografiska utvecklingen. Även här är respondenterna samstämmiga i sina svar. Respondenterna beskriver den demografiska utvecklingen och menar att det handlar om en utveckling som innebära en befolkning med färre yngre och fler äldre personer. Att man kommer att lägga mycket pengar på omsorg i

framtiden delar även många respondenter åsikten om. Tjänsteman 2 ger uttryck för det och menar att *"Den minskade befolkningen är ett oroande problem och jag misstänker att den nya prion verkar bli den äldre befolkningen"*. Kommunalpolitiker 1 fortsätter på resonemanget och menar att *"I framtiden kan vi vara säkra på att mycket av skattekapitalet kommer gå till äldreomsorg"*. Tjänsteman 4 fortsätter ytterligare på resonemanget och belyser den pågående urbaniseringen som ett problem och pekar på att *"Allt fler yngre väljer att flytta från små kommuner till större, vilket är ett problem"*.

För de små kommunerna är utflyttningen ett problem. Kommunalpolitiker 4 konstaterar att *"I min makt arbetar jag med att öka befolkningstillväxten, fungerar inte det på lång sikt då måste vi ta till andra åtgärder"*. Det kan således fastställas att storleken på kommunen och den demografiska utvecklingen är ett problem för kommunerna. För att vidta åtgärder talar man om betydelsen av en bättre infrastruktur, bättre boendemiljöer och behovet av kompetensförsörjning. Det avgörande här blir förmågan att bidra med kvalitet i förhållande till förmågan av rekrytering av kompetent personal. De utmaningar som framförs blir därför även motiv till samverkan.

4.2 Motiv till samverkan

4.2.1 Ekonomiska motiv

Vad kommunerna ser som en utmaning blir ofta ett motiv till samverkan. På frågan om vilka de främsta motiven är till kommunal samverkan framhålls alla åtta respondenter två huvudsakliga motiv; ekonomiska och personella. Majoriteten av respondenterna lyfter inledningsvis fram ekonomiska fördelar som motiv till samverkan. Enligt Kommunpolitiker 2 tar sig vikten av ekonomiska fördelar i uttryck genom att hen konstaterar att *"Samverkan är ekonomiskt fördelaktigt"* Tjänsteman 1 fortsätter och menar att *"Självklart kräver all samverkan resurser, men det har sina ekonomiska fördelar senare, annars hade vi ju inte samverkat"*.

De ekonomiska motiven till samverkan är tydliga och framgår som det huvudsakliga motivet till samverkan, vilka alla respondenter håller med om. Att kommunernas ekonomi är sårbar i framtiden uttrycks tydligt av Tjänsteman 3 *"Vi står inför ekonomiska svårigheter. För att underlätta besparingar är det fördelaktigt ur ett ekonomiskt perspektiv att samverka"*.

Kommunalpolitiker 4 fortsätter på resonemanget och menar att *"Det är svårt att se dem*

ekonomiska fördelarna nu, men i framtiden när finansieringsproblemen blir starkare än vad vi i kommunen kan hantera kommer dem ekonomiska fördelarna att vara tydligare". Detta är en åsikt majoriteten av respondenterna har. De ekonomiska fördelarna med samverkan framhålls men dessa påpekas vara svåra att uppskatta just nu. Respondenterna framhåller vidare några beräkningar på ekonomiska vinster som samverkan medfört och menar att de varit motiv till samverkan. Kommunalpolitiker 2 menar att *"Vinsterna ser vi inte alltid direkt, men tidigare samverkan har visat oss att vi gått några miljoner kronor i vinst"*. Det framgår även av Tjänsteman 4 att *"Ska vi kunna behålla en balanserad ekonomi då måste vi ju samverka"*. Respondenterna delar åsikten att det är svårt att mäta besparingarna samverkansarbetet medför just nu och att den biten oftast brukar visa sig senare. De menar vidare på att det i stället handlar om att kunna balansera kostnaderna så att det inte blir en ökning av kostnaderna.

4.2.2 Kompetens som motiv

Det andra motivet som respondenterna framhåller som det huvudsakliga är rekrytering av kompetens. Hälften av respondenterna inleder med att framhålla svårigheterna med en avvikande befolkning och menar att i och med den växande floran av äldre befolkning är pensioneringarna en utmaning. Med en befolkning som avtar och allt fler yngre som flyttar ur kommunerna kommer en av utmaningarna vara personalförsörjning och erhålla kompetent personal. Följande citat belyser det:

"För att möta konkurrensmarknaden är kompetens avgörande. Vår prioritering är utveckling och breddning av kompetensfrågor. Detta är problematiskt för små kommuner" Tjänsteman 1

"Förutom den ekonomiska biten är kompetensförsörjningen ett problem. Vi jobbar därför mycket med rekryterings- och kompetensfrågor" Tjänsteman 3

"För framtiden kommer utflyttningarna av yngre och pensioneringar av äldre vara en utmaning. Vi kommer att ha svårt med rekrytering av kompetent personal inom alla möjliga yrkesområden" Kommunpolitiker 4

De kommunala prognoserna flaggar för kompetensluckor inom alla möjliga områden på arbetsmarknaden. Att kompetensfrågan bekymrar kommunerna kan vi inte undvika. Kommunerna menar att kompetensförsörjningen är en stor utmaning och inte endast kräver

insatser inom arbetsmarknaden utan även inom områden som utbildning, integration och näringslivsutveckling. I en alltmer globaliserad värld har konkurrensen ökat. För små kommuner med mindre resurser i form av pengar och personal kan följderna bli outvecklade verksamheter och ohållbar personal. För kommuner där allt yngre flyttar och äldre går i pension blir rekrytering av kompetenspersonal svår. Att bidra med kompetensförsörjning genom ökad samverkan menar kommunerna möjliggör ett kontaktskapande och kunskapsutbyte mellan verksamheter. Följande citat belyser det:

”Det som binder samman små kommuner är behovet av kompetens. Arbetslivet ställer krav och rekryterings- och kompetensfrågorna blir allt svårare för oss”.

Kommunalpolitiker 1

”Samverkan behövs på både kommunal och regional nivå. För att erhålla rekrytering av kompetent personal måste vi samverka med andra aktörer, annars funkar det inte”.

Tjänsteman 2

4.3 Framgångsfaktorer för samverkan

4.3.1 Kommunikation

En främjande faktor för framgångsrik samverkan är kommunikation. Genom en god kommunikation upprätthåller man en god samverkan mellan kommunerna. Respondenterna i min studie menar att en öppen dialog medför bättre planering, motivation, beslutsfattning, kompetensutveckling och hantering av konflikter. En god kommunikation menar samtliga respondenter är avgörande för en framgångsrik samverkan. Kommunalpolitiker 3 belyser betydelsen av kommunikation och menar att *”Råder det oklarheter, är det viktigt att man pratar med varandra om dem”*. Tjänsteman 1 fortsätter på resonemanget och menar att *”Utan en dialog med den andra partnern blir det problematiskt att utveckla ett gemensamt synsätt och ställningstagande”*.

Majoriteten av respondenterna beskriver kommunikationen mellan kommunerna som ömsesidig och där det för tillfället inte finns några problem med ett initiativtagande för en öppen dialog mellan samverkansparterna. En av respondenterna beskrev dock en situation som hade inträffat för några år sedan. Respondenten berättade om en situation där både kommun och kommunalförbundet arbetat med liknande frågeområden, vilket resulterat i

dubbelarbete. Konsekvensen av detta blev osäkerhet i kommunen för hur arbetet skulle bedrivas vidare eftersom förbundet inte varit tydliga med att berätta hur man skulle jobba:

”Under den tiden bedrevs liknande frågeställningar på kommunalförbunds nivå. Problemet var att vi inte fick information om vad vår roll var i det hela, vilket resulterade i dubbelarbete” Tjänsteman 2

Situationen ovan är ett exempel på brist i kommunikationen och visar på kommunikationens relevans för en framgångsrik samverkan. Tjänsteman 4 betonade vidare särskilt en god kommunikation som *”underlättande för överlämning av vissa ärenden”*. Respondenterna var också noga med att berätta att ett lyckat samverkansarbete förutsatte att man hade god kommunikation:

”Har man god kommunikation kan man bygga upp ett nätverk och lära känna människor, vilket också underlättar det senare när man ska lyfta luren och ringa för att börja samverka. Funkar inte kommunikationen redan där blir det pannkaka av det hela”. Kommunalpolitiker 3

4.3.2 Gemensamma mål

Samtliga respondenter framhöll vikten av tydligt uttalade och gemensamma målsättningar och menar att det inte råder några konflikter för gemensamma mål kommunerna emellan. Vikten av gemensamt uppsatta mål upplevs som positivt av respondenterna och kommunerna menar att en sådan faktor inneburit en mindre sårbar kommun. I alla fyra kommuner har man gemensamt uppsatta mål i samverkansarbetet samtidigt som man har en tydligt uppsatt verksamhetsplanering för hur man ska styra arbetet:

”Det finns mål vi prioriterat och satt upp tillsammans. Och med det följer även ett övergripande syfte med hela samverkansarbetet. Varje år uppdaterar vi en verksamhetsplan som hjälper oss att styra arbetet” Tjänsteman 2

Resterande respondenter är eniga med citaten ovan. Man instämmer med att man har ett ursprungssyfte med samverkan och gemensamt uppsatta mål, vilket gynnar samverkansarbetet. Den enda skillnaden är att man inte inför nyare versioner av gemensamma mål. Majoriteten av respondenterna hänvisade dock till att i de få fall då det kanske inte fanns någon jätte tydlig målsättning så fanns det ändå en öppen dialog mellan samverkansparterna om hur de ser på otydligheten, där man gemensamt kom överens om hur man skulle tolka målsättningen. Respondenterna menade att det kunde skilja sig i olika synsätt mellan kommunerna och vad man kommer fram till. Tjänsteman 4 ger uttryck för det och menar

vidare att *”Det som skulle fungera bra för dem inte behöver betyda fungerar bra för de andra kommunerna”*. I likhet med detta framhåller en annan respondent skillnaderna kommuner emellan:

”Kommunerna skiljer sig och är olika, det kan vi inte kringgå. Beroende på bakgrund, motiv eller vilka människor vi bara är så finns det skillnader. Man bör därför jobba med att hitta en gemensam bas” Tjänsteman 1

”Redan i början av samverkansprocessen måste man vara tydlig med samverkanssyftet och vad man vill uppnå” Kommunalpolitiker 4

En av respondenterna styrker detta och berättar att det är lögn och säga att det alltid skulle finnas tydligt uttalade målsättningar och att det inte skulle variera kommuner emellan.

Respondenten berättade att man till och med kunde ha individuella mål men att man alltid jobbade med att hitta en gemensam utgångspunkt för målsättningarna. Nedan listat ytterligare uttryckliga citat från respondenterna för detta:

”Det är grunden till allt, att vara överens om målen. För hur jobbar du framåt och utvecklar en verksamhet om man inte är överens om vilka mål man ska uppnå?”

Kommunalpolitiker 4

”Finns ingen gemensam utgångspunkt för målsättningar kommer alla jobba åt olika håll och det går ju inte, vi har ju en gemensam budget att följa” Kommunalpolitiker 3

Utifrån respondenternas svar om betydelsen av gemensamma mål för samverkan framgår det tydligt att det är en prioriterad faktor för arbetet. Skillnaden mellan kommunerna är däremot att vissa kommuner inte alltid väljer att förnya eller justera målsättningarna under samverkansprocessen. De ser dock fördelarna med att sätta gemensamma mål och lyfter det som en framgångsfaktor för samverkan genom att, som Tjänsteman 1 uttrycker det *”ha en gemensam värdegrund”*.

4.3.3 Goda relationer

Vid främjande och hindrande faktorer för samverkan framhåller man goda relationer mellan samverkansparterna som avgörande för en framgångsrik samverkan. I enlighet med varandra framhåller respondenterna betydelsen av goda kontakter mellansamverkansparterna.

En respondent berättar om sin relation till en annan samverkanskollega och vikten av att hjälpas åt:

”Vi har ständig kontakt, oftast flera gånger om dagen. Det är inte riktigt vanligt men det är bra. Vi hjälps åt i uppdragen när den andre upplever att den inte hinner. Då tar jag mig an ett nytt uppdrag och hjälper honom med uppdraget” Tjänsteman 1

Samtliga respondenter menar att en social relation mellan samverkansparterna bidrar till omedelbar feedback., vilket just är viktigt för att nå gemensamt uppsatta mål på bästa sätt. Genom att ha en god relation med samverkanskollegorna kan man på ett enklare sätt gemensamt utforma rutiner för hur man uppnår en framgångsrik samverkan eller för hur nödvändigt det är att en annan person får hjälpa till i ett nytt ärende. Följande citat framhåller goda relationer som bidragande till framgångsrik samverkan:

”Det är ett stort plus med goda relationer, du förstår din kollegas arbetsuppgifter bättre, vilket även hjälper dig att se helheten. Långsiktigt bidrar det även till verksamhetsutveckling” Kommunalpolitiker 2

”Vi pratar alltid om att vi ska vara rädda om varandra och ha ett tätt samarbete. Det är viktigt att vi arbetar som ett team. Hela samverkansarbetet blir så mycket enklare när man känner varandra. Man tar lättare lärdom av varandra och det blir mycket enklare att senare utveckla verksamheten” Tjänsteman 3

Å andra sidan belyser en respondent en annan aspekt på goda relationer och menar även att en god relation kan bli ohållbar och en hindrande faktor i längden. Detta uttrycker Kommunalpolitiker 4 genom att konstatera att *”Man ska kunna balansera det goda. För mycket av det goda kan också vara ohållbart i längden, som då om jag hela tiden skulle göra någon annans arbetsuppgifter eller tvärtom”*. Respondenten lyfter kommunikationen som även viktig här och menar att det är ett ytterst relevant verktyg till samordning och utformning av en tydlig struktur, som underlättar tydligare gränsdragningar för roller och ansvarsområde.

4.3.4 Gemensamt synsätt

I samverkan strävar man hela tiden efter effektivitet. För att uppnå det på bästa sätt är det viktigt att undvika konflikter mellan olika synsätt. Detta anser respondenterna görs bäst genom att utveckla respekt och förståelse för varandras olika synsätt, vilket också är en främjande faktor för samverkan. Tjänsteman 1 förutsätter vid en god samverkan *”Att man har respekt för varandras arbetsroller och utvecklar förenliga relationer och mål, på så vis underlättar man för samsyn”*. För att lyckas med det menar respondenterna att det är viktigt att alla samverkansparter genom öppen kommunikation klargör för de olika synsätten.

Eftersom alla aktörer i kommunerna inte innehar samma roller, ansvar eller kompetens kring ett område kan det således vara viktigt alla samverkansparter för en öppen dialog kring perspektiven och framför relevant information över ansvar, roll och kompetensgränserna, i den mån det är möjligt. Respondenterna menar att det därför är viktigt med öppen dialog om varför man handlar på ett visst sätt, vilket bidrar till att det blir lättare att ta lärdom av varandra. En respondent belyser detta i följande citat:

”På min avdelning har jag två personer som fungerar super bra och tänker ungefär likadant i allt. Vid samverkan handlar det mycket om det, att ha liknande värderingar. Har man inte det, ja men då är det viktigt att man pratar och reder ut kring det, så att det inte blir obalans i relationerna”. Tjänsteman 3

4.3.5 Förtroende

Samtliga respondenter talar om att kommunerna har svårt att klara av sina uppgifter utan samverkan. Respondenterna fortsätter med att tala om nyttan av att alltmer eftersträva gemensamma lösningar tillsammans med andra kommuner. För att göra det framhåller respondenterna nyttan med att det sker med en öppenhet och en vilja att förändra sitt arbetssätt och sin egen organisation men även genom förtroende för varandra. Överlag konstaterar kommunerna att deras förtroende för andra samverkansparter är gott. Och de upplever även att andra aktörer har förtroende för dem. Frågan om förtroende var svår att svara på och det var därför främst uppskattningar som gjordes. De gånger kommunerna upplevde att förtroendet för aktören dem samverkar med inte var gott, var när samverkanspartnern hade för lite ekonomiska resurser. Detta ger Kommunalpolitiker 2 uttryck för och menar att *”Brist på ekonomiska resurser gör att olika insatser och arbeten tar längre tid. Detta sänker förtroendet”* Det påpekades även att förväntningarna på vad kommunerna kan bidra med var stora, vilket kunde bidra till en brist i förtroendet. Kommunerna menade dock att problematiken med för höga förväntningar kunde undvikas genom att bidra med kunskap och information om ansvar och arbetsuppgifter. Följande citat belyser detta:

”Det gäller att informera och täcka den kunskapslucka som råder om kommunernas ansvarsuppgifter. På så vis kan vi uppnå ett starkare förtroende för varandra”
Kommunalpolitiker 3

”Om kommunen inte har de resurser som krävs för att genomföra arbetet, kan det upplevs som att dem inte tar ansvar eller genomför arbetsuppgifterna på ett fullständigt sätt” Kommunalpolitiker 4

En annan respondent lyfter fram samma resonemang och berättar om hur man bjuder in alla samverkansaktörer till ett möte. På mötet går man genom hela samverkansarbetet och hur mycket tid och resurser som krävs i arbetet. Anledningen till det är att tydliggöra för varje ansvarig vad arbetet kommer att innebära och förhindra att ett ofullständigt arbete påbörjas. Följande citat belyser det:

”Vi är alltid nogga med att klargöra för vilka resurser samverkansarbetet kommer innebära. Detta gör vi främst för att hindra att man blir överraskad över vilka ekonomiska resurser arbetet kräver. Men även för att klargöra att det kräver tid”.

Tjänsteman 2

”En samverkansprocess börjar alltid med förberedelser. Det är viktigt att man redan i början av processen är väl förberedd”. Kommunalpolitiker 1

För att nå bästa förtroende menar respondenterna att det är viktigt att alla aktörer framför sina åsikter och vågar påpeka när det är oklarheter. Man måste vara medveten om att samverkansarbetet är tidskrävande men att en inblick i hur den andra partnern tänker hjälper en att bygga förtroendet för varandra redan i början av arbetet.

Respondenterna är eniga i frågan om förtroendets betydelse för samverkan. Respondenterna menar således att en begränsning av ekonomiska resurser utgör ett hinder för förtroendet och blir i vidare mening ett hinder för samverkansarbetet. Generellt sett pekar respondenterna på att det finns förtroende mellan kommunerna. Förtroendet försöker man bevara genom att de samverkande aktörerna för en kontinuerlig dialog med varandra. Eftersom dialogerna kan ske flera gånger om dagen, menar respondenterna att förtroendet når sin maximala potential.

Följande citat belyser det:

”Det är viktigt med en öppen dialog med varandra. Det stärker förtroendet och minskar skillnader i tankesättet” Kommunalpolitiker 2

Vad gäller samverkansarbetet i kommunerna menade respondenterna att det vid inledandet av samverkansarbetet förekom skillnader i tankesättet men att dessa reducerats genom att man stärkt förtroendet och haft en öppen dialog med varandra och funnit en gemensam bas för målsättningarna. Ett dåligt förtroende kan således utgöra ett hinder för samverkan och respondenterna menar att för att bygga upp förtroendet är det viktigt att ha kontakt med sin

samverkanspartner. Flera kommuner beskriver att det i inledandet av samverkansprocessen kan upplevas finnas rädsla för att den andra samverkanspartnern använder samverkan för att endast utnyttja de andra kommunernas fördelar. Genom regelbundna träffar och öppen dialog tycks oron dämpas och underlätta ett gemensamt ansvar. Kommunerna gav även uttryck för att det finns samverkanspartners man har lättare att samverka med. Här handlade det om kommuner med liknande utmaningar där förtroende kom naturligare. Tjänsteman 3 ger uttryck för det och menar att:

”Det är alltid lättare att samverka och komma överens med kommuner som har liknande bakgrund. För oss har samverkan fungerat bättre med små kommuner. Vi lider liksom av samma sjukdom”. Tjänsteman 3

4.3.6 Regelverk

På frågan om hur respondenterna upplever att skilda regelverk påverkar samverkan var man inte enig i svaren. Hälften av respondenter ansåg att skilda regelverk inte påverkar samverkansarbetet och utgör inte några större problem för samverkan. Citaten nedanför belyser detta:

”Det är inte riktigt det skilda regelverket som utgör ett hinder för samverkan. Det handlar mer om att vi måste ha rätt inställning och komma överens om rätt samverkansform för problemet” Kommunalpolitiker 2

”För mig har det alltid funkat med olika regelverk. Jag kan inte se problematiken i det. Det handlar snarare om att vi måste jobba på att ändra inställningen till hur vi ska handskas med problemet än att ändra på regler” Tjänsteman 2

”Skillnaderna i regelverken är inte heller så stora att de skulle påverka ett samverkansarbete så pass mycket” Kommunpolitiker 4

Respondenterna framhåller inte skilda regelverk som något problematiskt utan menar att det snarare handlar om ens egen inställning till hur problemet ska lösas och genom vilken samverkansform. Begränsningarna ligger snarare hos en själv än i skilda regelverk. De menar att friheten att välja är stor och vi har många former att välja bland. Resterande fyra respondenter framhåller dock skilda regelverk som problematiska och menar att dessa även borde preciseras och förtydligas mer. Följande citat ger uttryck för detta:

”Vissa kommuner har haft lagstiftning som går helt emot vår. Lagstiftningen som dem haft har inte alla gånger varit den bästa. Så där blir det svårt och besvärligt”

Kommunalpolitiker 3

”Vi har pratat med andra kommuner och många är överens om att lagstiftningarna bör utvecklas. Förutom att kommunerna har skilda regelverk, vilket är hindrande för samverkansarbetet så är lagstiftningen också otydligt och det utgör också ett hinder och krånglar till för samverkan mellan kommunerna” Kommunalpolitiker 1

Kommunalpolitikern 1 fortsätter på temat och ger förslag på hur tolkning av olika regelverk kan lösas *”Genom tydliga regelverk kan vi undvika att det blir en fråga om tolkning”*.

Respondenterna menar dock att det blivit förbättringar kring det och menar att mycket beror på utarbetandet av tydligare regelverk. Tjänsteman 1 konstaterar att *”Man agerar under olika förutsättningar, lagar och regler, vilket bara det är ett problem. Men det har blivit lite bättring på den fronten genom tydligare regelverk”*.

Det råder skilda meningar i fråga om synen på skilda regelverk för samverkansarbetet. Hälften av respondenterna menar att skilda regelverk inte alltid gynnar samverkansarbetet och respondenterna pekar på behovet av att utveckla och förtydliga lagstiftningar, vilket hade underlättat för samverkansarbetet. Den andra hälften ser dock ingen problematik med skilda regelverk mellan kommunerna. Tjänsteman 4 uttrycker det som att *”vi tolkar regelverken olika men mycket handlar om inställningen till problemet”*. Respondenterna menar att det snarare handlar om inställningen till problemet än problematiken i skilda regelverk.

4.4 Hindrande faktorer för samverkan

4.4.1 ”Ego tänk”

En faktor som flera respondenter nämner hindrar samverkansarbetet är vad dem benämner *”ego tänkt”*. Begreppet innebär att alla medverkande aktörer i ett samverkansarbete verkar för sin kommun. Tjänsteman 4 belyser antagandet genom att nämna att *”Alla kommuner går med på att samverka ur egna intressen, ibland kan det handla om ekonomi, kompetens eller andra skillnader”*. Respondenten fortsätter med att konstatera att *”Börjar vi med att endast prioritera kommunens egenintresse, eller vad vi kallar ha ett ego tänk, då kommer samverkan inte fungera”*. Majoriteten av respondenterna lyfter egentänkandet som en faktor för att hindra samverkan och menar att det redan från början är viktigt att samverkansaktörerna har en

positiv inställning och är medvetna om att samverkan kan innebära förändringar och kompromisser i arbetsprocessen. För att inte hindra samverkansarbetet bör man undvika maktfullkomligheter. Kommunalpolitiker 3 uttrycker det som att *”Det inte får finnas ett egentänk, utan man måste hela tiden jobba med grundtanken att det handlar om individens bästa”*. Tjänsteman 1 lyfter vidare fram vikten av att göra kompromisser och se till helheten genom att konstaterat att *”Just att se till helheten möjliggör det för aktörerna att se till allas intressen, vilket gör det enklare att bedriva samverkansarbetet framåt och göra kompromisser”*.

För att kunna bedriva samverkansarbetet på ett framgångsrikt menar respondenterna att det är viktigt med respekt och acceptans för varandras visioner. Respondenterna menar att det inte går att göra alla nöjda och att samverkan sällan inte bygger på kompromisser. Besluten som görs i samverkansarbetet bygger på kompromisser och det handlar hela tiden om att göra olika avvägningar. För att göra det på bästa sätt är det viktigt att man sätter sig in i den andres situation och försöker förstå vad deras syn beror på. Vid motsättningar menar respondenterna att man inte alltid behöver betyda att man ändrar sin egen uppfattning, utan att det ibland räcker med att man endast har förståelse för varför motsättningarna existerar.

Kommunalpolitiker 1 menar att *”Arbetet går lika mycket ut på att vara lyhörd som att framföra sin åsikt”*. Citatet visar att det är lika viktigt med lyhördhet som med att ta för sig. Dem två egenskaperna kompletterar varandra och man menar att om sådana egenskaper inte fanns med eller att man hade en av dem, skulle det utgöra ett hinder för samverkan.

4.4.2 Oklara roller

En annan faktor som respondenterna tar upp och anser utgöra ett hinder för samverkan är oklarheter i rollfördelningen. Även här är respondenterna i enighet med varandra vad gäller oklara roller som hindrande faktor för samverkan. Respondenterna lyfter detta och menar att oklar rollfördelning just har varit ett problem i respondentens kommun. Citaten nedanför belyser detta:

”Det är just oklarheter i rollfördelningen mellan själva kommunen och kommunalförbundet. Jag känner att jag saknar en tydlig ledarperson med tydlig roll och tydligt uppdrag för att kunna jobba framåt” Tjänsteman 3

”Vi försöker alltid skapa tydliga roller. Någon som har greppet. Det behövs verkligen, annars finns det risk till förvirring” Kommunalpolitiker 2

Majoriteten av respondenterna är i enighet med resonemanget ovan och menar att det är oklarheter kring roller och uppdrag som försvårar samverkansarbetet. Att ha någon med pådrivande roll och ställning i arbetet främjar samverkan. Många respondenter efterlyser därmed tydlighet i roller och ansvar och menar att en person med en tydlig färdriktning i samverkansarbetet underlättar för samverkan mellan kommuner. Utan tydliga roller och någon med aktiv hållning menar Tjänsteman 4 menar att samverkansarbetet riskerar att bli *”vad man gör det till”*.

Majoriteten av respondenterna berättar att man som chef ansvarar för både en god kvalitet och utförliga uppföljningar av verksamheten. Kommunalpolitiker 4 uttrycker helhetssynens relevans i samverkan och menar att *”För att kunna bidra med kraven som ställs på en är det viktigt att i samverkan med övriga verksamheter jobba med ett helhetsperspektiv”*. Sex av åtta respondenter uttrycker att samverkansuppdragen handlar om att man ansvarar över både verksamhet, budget och personal men att det även ligger i deras ansvar att följa upp och utvärdera resultatet. Tjänsteman 3 talar också om vikten av helhetssynen i sitt arbete och menar att *”Fördelen med erfarenhet och veta ungefär hur det funkar hos andra har varit till stor hjälp vid helhetsperspektivet”*.

Tre respondenter gav uttryck för att kommunerna också brukar arbeta med att sprida ständig information och kunskap till medborgarna. Konsekvensen av det är att en ökad mängd information kan resultera i större förvirring för medborgarna. Det man brukar glömma är att det kräver ett sållande och överenskommelse i informationen för vad som anses vara viktigt med inte endast samverkansparterna utan även medborgarna. Informationen som framhålls är mångtydig och kan tolkas på olika sätt, vilket medför svårigheter för parterna att slå fast vid vilken tolkning som är den mest tänkbara. Det är därför viktigt med en formell roll och kontroll som underlättar för detta. Följande citat ger uttryck för det:

”Ibland får vi frågor som ledningsnivån hanterar bäst. Är dessa frånvarande, finns risken till stora konsekvenser för samverkan. Det är därför viktigt med tydliga roller och tydlig arbetsfördelning för vem som ansvarar för vad” Tjänsteman 1

Många respondenter lyfter även fram svårigheten i att mäta samverkan. De menar vidare att samverkansfenomenet ofta kan tas för givet som något som bara ska finnas där. Detta medför senare konsekvenser för utvärderingen, där man inte lika tydligt utvärderar resultatet av samverkan. Tjänsteman 4 menar att *”Mycket utreds men resulterar inte alltid i vidtagna åtgärder”*. Kommunalpolitiker 3 fortsätter på resonemanget och konstaterar att *”Resultatet är*

inte alltid lätt att mäta och det finns därför svårigheter med att mäta effektiviteten till exempel". En förklaring till det kan vara oklarheten i rollfördelningen där man inte riktigt vet vilken grupp som leder uppdraget och vilka det är som beslutat i frågorna, varför det blir svårt att utvärdera. Det finns således ett behov av att fastställa tydligare roller.

4.4.3 Demokrati och insyn

Att samverka innebär att beslut som rör den enskilda kommunen fattas i samverkan med andra kommuner. Därmed blir den kommunala självstyrelsen och ansvarsutkrävandet viktiga aspekter att belysa. Av vem man utkräver ansvar efter att ett beslut är fattat är en viktig fråga. Kritiken som framhålls mot samverkan idag handlar mycket om demokratiska begränsningar. Ingen av respondenterna upplevde samverkan som problematisk utifrån ett demokratiskt perspektiv. Respondenterna menade att det är representanter som blivit utvalda att leda en kommun och det gäller därför för dessa att hitta alternativet som ger bästa möjliga vinst för medborgarna. Här blir samverkan ett givet alternativ och upplevs inte vara ett problem för den demokratiska aspekten. Att respondenternas åsikter kring samverkan inte skiljer sig åt kan bero på att man i de valda kommunerna befinner sig i en situation som kräver samverkan. Den neutrala synen på samverkan förklarar således varför man inte ser de demokratiska begränsningarna som ett större problem för samverkan. Det som framhålls är i stället vissa svårigheter. Dessa svårigheter anses inte utgöra något större hot för demokratin men är ändå viktiga att ta upp.

Ansvarsutkrävande

Majoriteten av respondenterna ser inte någon problematik med samverkan utifrån ett demokratiskt perspektiv. De framhåller dock svårigheter vilka belyses nedan. Majoriteten av respondenterna pekar på att ansvarsfördelningen går att utläsa i kommunalförbundets verksamhetsplaner. Och på följdfrågan av vem medborgarna ska utkräva ansvar svarade majoriteten att det går att vända sig till den enskilde kommunen. En av respondenterna belyser detta:

"Ett problem diskuteras och behandlas både hos kommunalförbundet och hos den enskilda kommunen. Ansvar kan du kräva av din enskilda kommun" Kommunalpolitiker

3

Möjligheten till insyn anser majoriteten av respondenterna inte utgöra ett problem i samverkansarbetet då beslut processas i den enskilda kommunens kommunalfullmäktige innan beslut fattas i kommunalförbundet. Ansvarsutkrävandet bedömer dem därför inte vara

ett problem eftersom de menar att de själva i kommunen tar ett personligt fullt ansvar för vilka beslut som fattas. Detta beror på att respondenterna ser sig själva som informationsansiktet utåt. Detta då de även menar att medborgarna, genom sina kommunalråd, har möjlighet att påverka kommunalförbundets verksamhet. Att många ändå känner att de inte riktigt har koll på hur samverkan bedrivs i kommunerna erkänner sig respondenterna skyldiga till. Kommunalpolitiker 2 menar att *”Återkopplingen sköts inte dåligt, men den kan alltid förbättras”*. Svårigheten majoriteten av respondenterna framhåller är att det krävs arbete för den som vill ha insyn i samverkansprocessen. De upplever även att många medborgare inte förstår hur kommunen samverkar med andra kommuner och att det är inom många olika områden som det sker samverkan, vilket gör det svårt för utomstående att orientera sig och veta av vem man ska utkräva ansvar då kommunerna är involverade i flera samarbeten. Respondenterna anser dock inte att det är ett stort problem och menar att det inte på något enormt sätt begränsar insynen för medborgarna. Kommunalpolitiker 1 är i enighet med ovanstående resonemang och ger uttryck för det genom att konstatera att *”Samverkan behöver inte betyda att vi ger bort ansvaret över vår kommun. Det är ju folkvalda representanter med under hela samverkansprocessen”*. För att underlätta för medborgarna i ansvars- och insynsprocessen lyfter respondenterna betydelsen av att vara mer informativa, tydliga och utåtriktade. Följande citat ger uttryck för det:

”Även om det finns goda möjligheter till insyn, vet många inte hur beredningen och arbetet går till. Därför bör vi kanske börja jobba mer utåtriktat och vara tydligare med hur arbetet går till” Tjänsteman 4

”För att öka den demokratiska tydligheten skulle man kunna göra om i kommunallagen och ställa krav på att alla bör redovisa de olika samverkansformer man samverkar i”
Kommunalpolitiker 2

Respondenterna lyfter vidare fram vikten av tydlighet från kommunalförbund till kommunfullmäktige och kommunstyrelsen. Följande citat belyser det:

”Det gäller att förklara för kommunfullmäktige och skapa en förståelse för varför man gör så eller så. Vi måste hålla fram fördelarna och förklara helheten bakom allt”.

Kommunalpolitiker 3

Respondenterna menar att en vanlig kritik mot samverkan är att det är en begränsad grupp från varje kommunledning som deltar i beslutsprocessen. Nackdelen blir att det är endast en viss grupp av politiker och tjänsteman som har möjlighet till att påverka mer. Respondenterna

ser begränsningarna men menar att det inte är ett stort problem. De menar istället att det möjliggör för noggrant valda representanter med specialkompetens. Följande citat belyser det:

”Ansvarutkrävandet kan vara ett problem. Jag ser begränsningarna men jag ser även möjligheterna. Möjligheterna överväger jag som mer fördelaktiga. Fördelen med samverkan är att personer med speciella kunskaper kan underlätta det för kommunen inom olika områden”. Tjänsteman 3

Kommunalt självstyre

Att den kommunala samverkan skulle utgöra ett hinder för den kommunala självstyrelsen anser respondenterna inte är ett problem. Respondenterna ser snarare fördelarna med kommunalförbundet som öppnar upp möjligheterna till att driva lokal politik på kommunalförbunds nivå i frågor som inte är möjliga på lokal nivå än nackdelarna med att det skulle påverka självstyrelsen negativt. Respondenterna ser således kommunalförbundet som ytterligare en arena att bedriva sin politik på. De menar vidare på att påverkansmöjligheterna för kommunen ökar snarare än vad det utgör ett hinder för självstyrelsen. Då kommunerna har ett väldigt lågt invånarantal, får dem ingen större uppmärksamhet och kommer inte alltid till uttryck i större frågor. Att därför kunna påverka tillsammans som en enhet får kommunen större utrymme till uppmärksamhet i olika frågor. Följande respondent ger uttryck för det:

”Jag kan inte se hur samverkan skulle utgöra ett hinder för självstyrelsen. Ställ självstyrelsen i förhållande till möjligheten att få större gehör i frågor som rör kommunen genom att ingå i ett kommunalförbund. Jag väljer det sista” Tjänsteman 2

Utmaningen är inte att självstyrelsen påverkas utan att få alla samverkansaktörer att driva åt samma håll i enskilda frågor. Kommunalpolitiker 4 ger också uttryck för det och lyfter betydelsen av att *”Höja blicken och se problemet ur ett större perspektiv och inte bara ur den enskilda kommunens perspektiv”*. Detta lyfter även Tjänsteman 1 och menar att det handlar om att *”Prioritera ett helhetsperspektiv framför den enskilda kommunens särintressen. Jag ser inte hur det skulle kunna påverka självstyrelsen”*. Problemet ligger istället i att försöka få alla aktörer att driva åt samma håll eftersom kommunerna prioriterar olika frågor i olika grad. Det kan därför vara svårt att upprätthålla en samstämmighet i vissa frågor.

4.5 Stordriftsfördelar och kompetensrekrytering

4.5.1 Stordriftsfördelar

Stordriftsfördelar framkommer som en vinst av samverkan. Att det finns stordriftsfördelar

med samverkan är alla respondenter överens om. Respondenterna menar dock att vinsterna inte alltid kan visa sig direkt och menar att det handlar om att ta förluster sett ur ett kortsiktigare perspektiv för en möjlig vinst sett ur ett långsiktigt perspektiv. Följande citat belyser det:

”Det handlar om att vara medveten om att stordriftsfördelarna är svåra att mäta. Vinsten är inte alltid konkret och kan ligga längre bort i tiden” Tjänsteman 4

”Det är svårt att se fördelarna direkt. Man ser inte riktigt vilka besparingar samverkan medför till en början. Men det handlar inte bara om pengar, det handlar om kvalitet också” Kommunalpolitiker 2

”Dem främsta besparingarna har väl skett i det gemensamt administrativa systemet. Där har vi kunnat utläsa besparingar i minst en miljon. Vi har kunnat se vinsterna fort men i många andra fall som till exempel inom omsorg är resultatet svårt att mäta”.
Tjänsteman 2

Det sista citatet ger ett exempel på situationer där man gjort besparingar. Oftast är det svårt att mäta de ekonomiska stordriftsfördelarna som tydliga besparingar. Dessa visar sig snarare tidsmässigt senare. Man menar således att särskilt administrativa data system, där kommunen kunnat utbyta tjänster med varandra, visat på besparing. Man gör även en skillnad mellan ekonomiska stordriftsfördelar och kvalitetsfördelar och menar att den två hänger ihop, vilket ovanstående citat belyser. I intervjuerna nämner respondenterna att kvalitetsfördelarna kan visa sig som stordriftsfördelar om man samverkan inom vård och omsorg. Här anser respondenterna att det finns effektivitetsvinster då det är just dem små kommunerna som innehar ett lågt invånarantal. Tjänsteman 1 belyser just det och menar att *”I de fall då samverkan bedrivits kring hemtjänst tillsammans med en annan kommun har i alla fall jag sett stordriftsfördelarna”*. Detta eftersom man bidragit med en större personalstyrka, vilket möjliggjort att man till exempel klarat av sjukskrivningar på ett bättre sätt. En annan respondent fortsätter på resonemanget och beskriver ytterligare en situation där man kunnat utläsa stordriftsfördelar:

”Bara det att ha ett gemensamt behandlingshem för till exempel unga eller alkoholister skulle innebära stordriftsfördelar. Främst för att behandlingshem medför höga utgifter och för att det skulle kunna jämna ut utgifterna för alla kommuner som samverkar i projektet” Kommunalpolitiker 1

Skolan var ytterligare ett område där respondenterna upplevde att samverkan bidrog med stordriftsfördelar. Under intervjuerna påpekade flera respondenter att man samverkade kring till exempel gymnasieskola. På så vis kunde kommunerna bidra med fler gymnasieinriktningar. Just det innebar besparingar i kapital då man hade för få antal elever som kunde fylla gymnasieskolorna. Här får kommunerna även möjlighet till att försöka få ungdomar att stanna kvar i kommunerna en längre period och kommunerna blir mer intressanta för andra samverkansaktörer. Respondenterna nämner att samverkan oftast sker eftersom man har en befolkning som minskar. Tjänsteman 2 belyser just det och menar att *”Samverkan innebär därför en möjlighet till att både behålla eller öka befolkningen, vilket är en stordriftsfördel för mig”*.

Vid intervjuerna framkom det även att flertalet respondenter såg samverkan som ett alternativ till kommunsammanslagningar. De menade vidare att alternativet till kommunsammanslagningar inte förespråkades av varken kommunen eller medborgarna. Att snarare samverka än att slå ihop kommuner menar respondenterna ger kommunerna en chans till utveckling, vilket kommunerna också ser som en stordriftsfördel. På det viset kan kommunerna som Kommunalpolitiker 1 uttrycker det *”täcka ett större område, bli starkare, fokusera på att lägga större tyngd bakom sina krav och dela på resurserna tillsammans”*.

4.5.2 Kompetensrekryteringen

Kompetensrekryteringar framhålls som den andra vinsten med samverkan. Här anser respondenterna att det kanske till och med är viktigare än stordriftsfördelar då resultatet av kompetensrekryteringar kommer till snabbare uttryck i samverkansresultatet. Under intervjuerna framkommer det tydliga fördelar med samverkan och de möjligheter samverkan bidrar till kompetensrekrytering. Följande citat belyser det:

”Genom samverkan kan vi erbjuda våra medborgare den specialkompetens de förtjänar” Kommunalpolitiker 2

”Det har blivit mycket enklare, och då menar jag så mycket enklare att rekrytera kompetent personal. Tjänsterna har blivit attraktivare” Tjänsteman 3

”Samverkan har underlättat rekrytering av kompetens för vår kommun. Det har hjälpt oss utveckla våra professioner också. Vi ser en klar skillnad till skillnad från innan”

Tjänsteman 4

Respondenterna belyser betydelsen av kompetensrekrytering och menar att de kunnat se omedelbara vinster i samverkansarbetet. Det framhålls vidare att kompetensrekrytering är av vikt för kostnadseffektiviseringar men även utförliga rationaliseringar. Anledningen till det beror på att kompetent personal som Tjänsteman 3 uttrycker det att *”stå för en mycket bättre redogörelse för beslutsunderlaget och underlätta för politiker att fatta bättre beslut”*.

Kommunalpolitiker 4 fortsätter på resonemanget och menar att kommunerna tillsammans genom samverkan erbjuds bättre möjligheter till att både behålla och dra till sig kompetent personal och erbjuda bättre och mer kvalificerade tjänster. Kommunalpolitikern ger uttryck för det genom att konstatera att *”genom samverkan får kommunerna möjlighet att både behålla och stärka kvaliteten på personalen”*.

En annan fördel som framhålls med samverkan och dess möjligheter till rekrytering av kompetent personal är att det öppnar upp möjligheten till sammanträden mellan olika och liknande professioner. Kommunalpolitiker 3 framhåller det genom att konstatera att *”Fördelen med att professioner möts är att man utbyter kunskap och tar lärdom av varandra. Man sprider kompetens”*. Ur rekryteringssynpunkt ses det således som en fördel att samverkan öppnar upp möjligheten till att nyttja varandras kompetensfördelar.

4.6 Samverkansformer

Kommunalförbund är den vanligaste samverkansformen kommunerna använder sig av i min studie. På frågan om hur respondenterna upplever begränsningar och möjligheter i samverkansformen framhåller respondenterna olika meningar. Majoriteten av respondenterna framhåller avtalssamverkan som den fördelaktigaste samverkansformen för mindre tjänster. Anledningen till det beror på att samverkansformer är så pass enkel att samverka genom. Den kräver ingen organisering eller strukturering och löser många mindre samverkansfrågor som rör administration:

”Det effektivaste sättet att ingå i samverkansformer är egentligen genom avtal. Formen kräver ingen egen organisation, vilket är tidsmässigt och resursmässigt effektivare”

Tjänsteman 4

Gemensam nämnd framhölls som mer fördelaktig i fråga om närhet till primärkommunerna än vad kommunalförbund var. Kommunalförbund framhölls dock som mer fördelaktig i helhet. Flera av respondenterna menade att kommunalförbundsformen omfattade fler samverkanspartners, vilket var fördelaktigt. Dessutom innebar kommunalförbundsformen för respondenterna att kompetent personal togs tillvara på ett bättre sätt och rekrytering av personal underlättades. Kommunalpolitiker 4 belyser just fördelarna med kommunalförbund och menar att *”Kommunalförbundets fördel är flexiblare personalstyrka och det bidrar till både effektivitet och kompetensutveckling”*.

Synen på kommunalförbund skiljer sig dock bland respondenterna. Fem av åtta respondenter trycker på fördelen med kommunalförbund och pekar på att det är en tydligt avgränsad samverkansform. Respondenterna lyfter även fram de juridiska fördelarna och menar även att kommunalförbund möjliggör för en övre nivå att sitta med fackkunskaper, vilket ses som nödvändigt av respondenterna. Kommunalpolitiker 2 uttrycker bland annat att *”Fördelen med kommunalförbund är att det möjliggör för en ”övre makt” att ha expertkunskap i hur problemen ska lösas. Formen möjliggör också för ett mindre tungrovt beslutsfattande”*.

Förutom fördelen med kommunalförbund framhåller tre respondenter begränsningarna i kommunalförbund och menar att formen är alldeles för omständlig och kan betraktas som ”en kommun i kommunen”. Dessutom innebär kommunalförbund en egen administration, vilket kan vara resurskrävande eftersom samverkansaktörerna innan samverkansarbetet redan hade en fungerande administration. Samtliga tre respondenter pekar även att det finns risk med att kommunalförbunden agerar på egen hand och ställer upp en egen agenda för hur problem ska lösas. Några respondenter ger uttryck för det:

”Kommunalförbundet blir lite som en egen organisation, vilket kan vara resurskrävande. Riskerna finns att man inte fokuserar på problematiken som ska lösas utan fokuserar istället på att upprätthålla formen” Tjänsteman 1

”Tanken är ju att bli effektivare, men hur effektivt är det när vi bildar en kommun i kommunen och riktar mestadels av vår uppmärksamhet mot den?” Tjänsteman 3

Vid frågan av vilka samverkansformer man ingår i och varför tycks respondenterna göra val av samverkansform utifrån verksamhetens art. Respondenterna menar vidare på att samverkan genom avtal lämpar sig bäst i situationer där det handlar om enstaka tjänster som exempelvis tekniska tjänster. Handlar det däremot om mer omfattande sociala frågor lämpar sig

kommunalförbund bäst, varför man väljer att samverka genom kommunalförbund. Vid större och viktigare frågor påverkas medborgarna på ett tydligare sätt, vilket ger utrymme för kommunalförbund som är en bättre organiserad form då formen även innebär fler beslutssteg. Respondenterna framhåller ytterligare tidigare erfarenheter från andra kommuner vid val av samverkansform. Man har exempelvis vid räddningstjänstsamverkan använt sig av förbundsformen då den formen påvisat framgångsrik samverkan kommuner emellan. Kommunalpolitiker 1 menar att *”Vi tittar ju självklart mycket på hur det gått för andra. Har samverkan generat i något gott, tar vi lärdom av det. Räddningstjänsten är ett underbart exempel på det”*.

Den demokratiska aspekten på samverkansformerna är inget som självmant tas upp av respondenterna. Respondenterna ger först uttryck för det när olika scenarios tas som exempel och menar att uppfattningarna om de demokratiska aspekterna inte diskuterats när man valt samverkansform. Respondenterna är enade i frågan och menar att de inte föredrar en viss form framför en annan utifrån ett demokratiskt perspektiv men att man haft aspekter så som styrning och insyn i åtanke. Val av samverkansform har i stället grundats mer på effektivitets, kostnads och styrningsaspekten. Man ser således sammanhanget före formen och avgör därefter vilken form som passar bäst. Två citat ger uttryck för detta:

”Det finns fördelar och nackdelar med alla former, men så länge det blir effektivt och passar samverkansfrågans vikt och vi ser att det finns goda styrningsmöjligheter så är det inte relevant för resultatet vilken form man väljer” Kommunpolitiker 3

”Vi fundera mycket kring vilken form som lämpar sig bäst samverkansfrågan just vid det tillfället och anpassar oss mycket efter det” Tjänsteman 1

Respondenterna anser således att vikten av dessa aspekter varierar i förhållande till samverkansfrågans vikt. Vid mindre frågor är till exempel insynen inte lika relevant. Handlar det däremot om större frågor är vikten av insyn större. Att respondenterna skiljer på frågornas i den bemärkelsen grundas på frågornas vikt och hur resurskrävande dessa är. Noterbart är att samverkansfrågornas vikt avgörs i viss utsträckning av budgeten.

4.7 Utveckling och framtid

Under intervjuerna frågade jag hur respondenterna upplever att samverkan kan utvecklas i deras kommun. Svaren är entydiga där samtliga respondenter tror att samverkan kommer bli

allt vanligare och bedrivs i högre utsträckning än idag. Man har dock svårt att precisera hur samverkan ska organiseras och inom vilka områden. Följande citat belyser den första synen på samverkansutveckling:

”Jag tror att samverkan kommer växa så pass mycket att fördelarna med kommunsammanslagningar inte kommer vara lika uppenbara” Tjänsteman 3

”Jag skulle helst vilja se en utveckling där det är mer aktivitet och pådrivenhet från statens sida där man istället försöker se fördelarna med samverkan” Tjänsteman 1

I citaten ovan tror respondenten på den kommunala samverkan och menar att samverkan kommer ske i så stor utsträckning att den kommer uppfylla fördelarna en kommunsammanslagning hade gjort. Respondenter efterfrågar vidare en statlig pådrivenhet vad gäller stimulans av samverkan. Följande citat belyser det:

”Det är upp till oss att stryka under fördelarna och visa att samverkan fungerar. Men effekterna av samverkan hade varit ännu starkare om det fanns stimulering från statligt håll”. Tjänsteman 2

”Samverkan lämpar sig de problem vi möter väldigt bra, men det finns fortfarande mycket att hämta. Vi har inte riktigt utnyttjat dess potential fullt ut”.

Kommunalpolitiker 4

Att man tror samverkan kommer bedrivs i högre utsträckning i framtiden beror på att de inte ser kommunsammanslagningar som ett alternativ. De ser inte heller att de kommunala svårigheterna kommer avta. Kommunalpolitiker 4 framhåller *”Avtalssamverkan som vanligare i framtiden”* och menar att det beror på att samverkansformen är enkel och användbar inom olika frågor. Respondenterna fortsätter på resonemanget och menar att en samverkansform som är effektiv i dagsläget inte bör betraktas som effektiv i framtiden. Eftersom man hela tiden strävar efter att effektivisera och öka besparingar i sin verksamhet kan en samverkansform som är relevant idag inte behöva vara det i framtiden. Kommunalpolitiker 2 talar därför för vikten av att *”Vara öppen för nya möjligheter och inte låsa sig fast vid en samverkansform”*. Respondenterna efterlyser således ett större mod bland politiker i framtiden då man anser att det fortfarande ligger en rädsla för att samverkan med andra kommuner inte skulle fungera ur ett långsiktigare perspektiv. Detta anser respondenterna hålla tillbaka en mer djupgående samverkan mellan kommunerna. En respondent beskriver detta genom att konstatera att:

”Det råder en generationskonflikt i kommunen vad gäller samverkan. De yngre ser samverkan som en självklarhet. För framtiden är det bra. De äldre festas däremot inte av att samverka med andra kommuner på samma sätt. De handlar mycket om öppenhet och vara öppen för förändring”. Kommunalpolitiker 1

Respondenterna framhåller vidare betydelsen av ökad uppföljning och redovisning för framtida samverkan mellan kommuner. Detta för som Tjänsteman 3 uttrycker det att *”Tydligare kunna redogöra för vad samverkan inneburit för kommunerna”*. Man menar således att det hade stärkt legitimiteten för samverkansfenomenet hos både medborgare, politiker och tjänstemän. Kommunalpolitiker 4 menar även att det är viktigt att framtida samverkan *”Bygger mellan parter som vill samverka och inte inleds mellan parter som gör det bara för att dem är grannar med varandra”*.

I diskussionen resonerar några respondenter även kring hur dem små kommunerna kommer klara av det kommunala uppdraget att leverera service till medborgarna. Man tar hänsyn till den ekonomiska förmågan och menar att vissa kommuner inte kommer klara av att leverera servicen som efterfrågas. Frågan om kommunsammanslagningar lyfter majoriteten av respondenterna fram och menar att sammanslagningar inte kommer ske frivilligt utan *”Vi kan få order om att vi måste slå oss samman. Staten kan tänkas fatta ett eget beslut om kommunreformer”* enligt Kommunalpolitiker 2. Kommunalpolitiker 3 fortsätter på resonemanget och menar att *”Det inte är omöjligt att vi tvingas en kommunsammanslagning”*. Majoriteten av respondenterna menar således att det så småningom kan tänkas komma till den punkten där kommunerna går samman. Tjänsteman 4 framhåller att *”Ju mer samverkan som bedrivs och i ju högre utsträckning desto närmare kommer vi kommunsammanslagningar”*. En annan respondent fortsätter på resonemanget och menar att:

”Majoriteten delar väl åsikten att samverkan än så länge fungerar. Men det är svårt att säga om man kommer samverka i högre utsträckning i framtiden eller ansluta sig till kommunsammanslagningar, det kanske kommer krävas andra lösningar”. Tjänsteman 2

Respondenterna menar således att en utveckling av ökad samverkan kommer att ske. Skillnaden ligger i huruvida man tror att samverkan kommer leda till kommunsammanslagningar eller om samverkan endast kommer bedrivas i större utsträckning och ersätta potentialen en kommunsammanslagning skulle ha.

5 Analys

I följande avsnitt analyserar det empiriska materialet med hjälp av studiens referensram och forskningsfrågorna.

5.1 Samverkan som lösning

Syftet med förevarande studie är att kartlägga kommunernas förhållningssätt till samverkan och vilka möjligheter och hinder som föreligger vid samverkan mellan kommunerna. Den första frågan som ställs under frågeställningar är: *”I vilken grad är samverkan en lösning på kommunala svårigheter bland kommunerna?”*. Svaret, utifrån min empiri, är att samverkan i hög grad är en lösning på kommunala svårigheter, vilket stämmer bra med tidigare studier (se till exempel Gossas, 2006, SKL & Finansdepartementet, 2006). Empirin visar att samverkan möjliggör lösningar för de utmaningar och problem kommunerna står inför.

Undersökningen visar även hur vinsterna med samverkan väl stämmer överens med vad som framgår i litteraturen på området. I enlighet med tidigare litteratur visar undersökningen samverkansvinsternas förekomst och särskilt att kommuner kan rationalisera sin verksamhet och erhålla lägre kostnader genom stordrift. Det verkar dock som samverkan främst ger rationaliseringar avseende administrationen. Vidare kan kommunerna genom samverkan till exempel köpa större volymer och lättare få ner priserna. Detta kan relateras till Danermark (2000) som menar att kommuner genom samverkan uppnår mål som de på egen hand inte hade klarat av att uppnå. Empirin visar att kommunerna genom samverkan med varandra lättare möter de krav som ställs på dem, vilket bidrar till en modernare och mer legitimerad verksamhet. Empirin går därför att relatera till Lindbergs (2009) teorier om samverkan som ett symbolvärde för legitimitet och ett redskap för att underlätta arbete över gränser. Men även i syfte att komplettera varandras resurser genom att exempelvis ha gemensamma administrativa system.

Enligt Finansdepartementet (2006) och Gossas (2006) reduceras kostnaderna för varje enskild kommun genom samverkan och en bättre effektivitet uppnås genom samverkan. Detta bekräftas även av respondenterna då de ser samverkan som en möjlighet till att få ner kostnaderna. Men även som en möjlighet till effektivisering och som en möjlighet till att på ett tidsmässigt effektivare sätt slutföra en uppgift.

Undersökningen visar vidare att det finns vissa utmaningarna och motiv till samverkan som är mer tydliga än andra, vilket inte helt stämmer med den bild som ges i litteraturen.

Stordriftsfördelarna med samverkan är inte alltid helt givna och konkreta. Empirin visar att det inte alltid tydligt framgår i utvärderingar hur dessa uppnås i kommunerna. Respondenterna menar att resultatet från stordriftsfördelar oftast visar sig senare i samverkansprocessen. De ekonomiska effekter som samverkan motiveras utifrån stämmer således inte helt överens med de effekter som samverkan resulterar i, i praktiken. Empirin visar att det finns stora förväntningar på stordriftsfördelar i tidigare litteratur.

Enligt SOU (2012) och SKL (2005) är en stor fördel med samverkan erfarenhetsutbyten mellan parterna. Respondenterna instämmer och menar att möjligheten till erfarenhetsutbyte leder till att man förvärvar spetskompetens på ett bättre sätt. Det blir både lättare att behålla och rekrytera kompetent personal genom samverkan. På så sätt kan kommunerna leverera kvalitativare och rättssäkrare verksamheter. På samma sätt går det även att relatera till Danermarks och Kullbergs (1999) resonemang om samverkan som nödvändig och effektiviserande, men även som en möjlighet till att uppnå ökad professionalitet.

5.2 Framtiden för samverkan

Vad gäller frågeställningen *"Hur framtida samverkan kan utvecklas?"* råder det olika åsikter om hur lång tid samverkan kommer att vara en lösning på kommunala svårigheter. Man menar samtidigt att samverkans fulla potential inte är utnyttjad. Samverkan mellan kommuner fokuserar på att kommunerna har möjlighet att själva påverka. Vad gäller kommunsektorn som helhet kommer troligtvis andra lösningar vara nödvändiga. Flera av respondenterna nämner kommunsammanslagningar och menar att det kan tänkas varas aktuellt i framtiden. Samverkan hjälper kommunerna att lösa svårigheter men det är inte en universallösning. Kommunalpolitiker 4 säger så här: *"Samverkan är en lösning på kommunala svårigheter och den underlättar mycket för oss, men den löser till exempel inte de bakomliggande problemen med den demografiska utvecklingen"*. Som framkommer av respondenterna ges det även uttryck för att fördelarna med samverkan kan tänkas övervinna fördelarna med kommunsammanslagningar.

Att samverkan blivit allt vanligare och modernare är klart, men huruvida samverkan är en tillräcklig lösning på framtida kommunala svårigheter är inte helt givet. Empirin visar att

respondenterna upplever ett lågt statligt initiativ för samverkan mellan kommuner och att samverkan som en lösning på kommunala svårigheter hade underlättats om det hade funnits ett mer statligt engagemang och initierat program för förverkligande av samverkansvinsterna. Det är inget som diskuteras i den tidigare litteraturen men som efterfrågas i empirin. Anledningen till det låga engagemanget kan bero på flera orsaker. Samverkan mellan kommunerna måste resultera i nytta för alla samverkansparter. När man pratar om nytta syftar man oftast på ekonomisk nytta, vilket innebär lägre kostnader eller åtminstone mer kvalitet för samma kostnad. Och detta måste ske på ett synligt och uppföljbart sätt. Särskilt stordriftsfördelar är inte tydliga eller uppföljbara ur ett kortsiktigt perspektiv utan brukar visa sig senare i samverkansprocessen. I kommunala verksamheter som särskilt omfattar skola, vård och omsorg är det ofta svårt att påvisa effektiviseringar. Däremot är det lättare att påvisa effektiviseringsvinster i de administrerande delarna. Vad gäller det kortsiktiga perspektivet av vinsterna med samverkan bekräftas de av både empirin och tidigare litteratur.

De största utmaningarna för kommunerna är att samtidigt som man måste vidta åtgärder för att öka kommunens attraktivitet och inflyttning så ställs även krav på att man ska åtgärda den demografiska utvecklingen. Empirin visar därför också att omställningarna kommer vara stora och kräva beslut från statligt håll i framtiden.

5.3 Möjligheter och hinder

Den andra frågeställningen handlade om ”*Vilka möjligheter och hinder som finns med samverkan mellan kommunerna?*”. För att lyckas med samverkan finns det flera faktorer att ta hänsyn till. Oavsett vad kommunerna väljer att samverka kring är det viktigt med en öppen dialog redan i inledningen av samverkansarbetet för att skapa förståelse kommunerna emellan. Respondenterna framhåller just betydelsen av att klargöra samverkanssyftet redan vid inledandet av samverkansprocessen. Framgångsrik samverkan förutsätter att inblandade parter hela tiden tydligt redogöra för vilka förväntningar man har på samverkansresultatet och på vilket sätt dessa ska följas upp. Detta för att på ett lättare sätt undvika konflikter och misstolkningar och korta ner arbetets tidsåtgång. Danermark och Kullberg (1999) instämmer och menar att tydlighet och konkretion för hur samverkansarbetet ska gå tillväga behövs innan man inleder ett samverkansarbete. Enligt Danermark (2000) är det lätt att det uppstår konflikter när det inte finns någon tydlighet i målsättningarna för samverkan.

Empirin visar vidare att när inblandade aktörer är otydliga med målen och vad man vill uppnå med samverkansarbetet kan olika uppfattningar och synsätt börja leva sitt egna liv och bli ett förtroendeproblem. För respondenterna innebär det att målsättningarna för hur man uppnår stordriftfördelar och kompetens tydliggörs. Likaså menar respondenterna att det är viktigt att man accepterar och har respekt för varandras intressen och mål. Nämnade resultat bekräftas av Danermarks (2000), Ansell och Gashs (2008) och Huxham och Vangens (2005) teorier om att samverkan underlättas när berörda parter förstår motiven bakom samverkan. Författarna lyfter även vikten av att informera och kommunicera med varandra för att undvika otydligheter men även vikten av ett ömsesidigt förtroende och respekt för varandra.

Danermark och Kullberg (1999) beskriver samverkan som ett sätt för verksamheter att på ett effektivare sätt utnyttja resurser. Detta innebär ett gemensamt ansvarstagande där man tillsammans med sina samverkansparter bidrar med kunskap och kompetens. I samklang med tidigare litteratur framkommer även i empirin hur man i samverkan mellan andra kommuner bör sträva efter ett gemensamt ansvarstagande. Vad som också ska eftersträvas menar respondenterna är ett utpekat ansvar för att inte riskera att landa i ett ”samverkansträsk”.

Vad gäller synen på hur skilda regelverk är en hindrande faktor för samverkan är åsikterna olika. Hälften av respondenterna framhåller inte skilda regelverk som något problematiskt utan menar att det snarare handlar om ens egen inställning till hur problemet ska lösas. Begränsningarna ligger snarare hos en själv än i skilda regelverk, vilket inte stämmer överens med tidigare litteratur som anser att just skilda regelverk skulle vara problematiska. Respondenterna lyfter istället fram att öppna dialoger mellan varandra bidrar till en gemensam konstruktion av verkligheten vilket underlättar delaktighet och samordning i samverkansprocessen. Detta kan relateras till Danermark (2000) som menar att det är människans tolkning av olika strukturer, regelverk och befattningsbeskrivningar som bidrar till människor olika handlande. Danermark (2000) menar att kommunikationen även här blir viktig och tyngdpunkten ligger i hur man integrerar, tolkar och diskuterar information. Resterande fyra respondenter framhåller dock skilda regelverk som ett hinder för en framgångsrik samverkan och menar att dessa även borde preciseras och förtydligas mer, vilket stämmer överens med tidigare litteratur.

Tidigare litteratur menar vidare att skillnaden i t.ex. språk, roller och ansvar kan skapa oenighet mellan relationerna. Respondenterna instämmer och menar att särskilt oklara

riktlinjer kan bidra till oklara roller då människor med olika professioner och ansvar möts, vilket kan utgöra ett hinder för samverkansarbetet. Respondenterna menar även att i värsta fall där de inte finns nedskrivna riktlinjer som kommunen ska följa, bör det arbetats i den möjliga utsträckningen för att uppnå dessa. Danermark och Kullberg (1999) påpekar att samverkansparterna ofta innehar olika synsätt och perspektiv. En främjande faktor för samverkansarbetet är därför att man är medveten om att det krävs samsyn i det gemensamma arbetet. Respondenterna instämmer då de menar att grunden till en fungerande samverkan är att olika synsätt, professioner och kunskapsområden möts och gemensamt arbetar mot förbättring. Här framhåller respondenterna återigen kommunikation som viktig och menar att genom att kommunicera med arbetskollegor får man kunskap om hur man kan balansera de olika synsätten. Respondenterna menar även att man på så sätt utvecklar goda relationer och förtroende för sina samverkansparter. Detta kan ytterligare kopplas till Danermark (2000) som menar att det är ytterst viktigt att alla får chansen att framhålla sitt synsätt i diskussionen och att det möts med respekt, tolerans och lyhördhet från inblandade parter. Respondenterna menar vidare att de diskussioner som tas upp ständigt måste föras vidare till den egna verksamheten för en framgångsrik samverkan. Danermark (2000) instämmer när han betonar vikten av att diskutera och klargöra de olika synsätt som finns inom ett samverkansarbete.

Enligt Danermark och Kullberg (1999) är goda relationer ytterligare en faktor för framgångsrik samverkan. De menar att de främsta hindren inte alltid behöver handla om ekonomi utan kan vara samspelet mellan människor. Respondenterna stärker detta genom att konstatera att hindrande faktorer för samverkan kan utgöras av egenintressen (egotänk), dålig personkemi eller kommunikation. Särskilt belyser samtliga respondenterna kommunikation som grunden till handling överhuvudtaget. Skillnaden här är att kommunikation framkommer mycket tydligare och mer i empirin än i tidigare litteratur.

Danermark (2000) anser att ekonomiska förutsättningar också kan leda till svårigheter. Respondenterna instämmer här med avseende på finansieringen av samverkansarbetet. De menar att hindren kan ligga i att inblandade samverkansaktörer kan ha olika mycket ekonomiska resurser att bidra med och där vissa aktörer med mindre resurser kan tänkas ingå i samverkan på endast bekostnad av andra aktörer. Danermark (2000) menar således att nödvändiga resurser behövs för att satsningen på samverkan ska bli framgångsrik. I likhet med detta framhåller respondenterna nödvändigheten av att komma överens om en gemensam

grund att stå på. Respondenterna anser att en framgångsrik samverkan kräver ett gemensamt engagemang från båda parterna.

Ett antal respondenter menar vidare att det är viktigt att framtida samverkan upprätthålls mellan aktörer som vill samverka och inte mellan aktörer som man endast är granne med. De pekar på motsättningarna och de tveksamheter som finns när man "tvingar" varandra till en samverkan, vilket inte helt tas upp i tidigare litteratur. Utgångspunkten för samverkan måste vara kommunernas behov och inte bara det att samverkan ska existera. För att samverkan ska ge stora och tydliga vinster krävs också andra och mer långsiktigare lösningar än de lösningar samverkan erbjuder idag. Ett nytt tänk och ett större mod bland samverkansparterna men även större steg in interkommunal samverkan ses som en nödvändighet i framtiden. För att nå upp till önskvärda vinster med samverkan kräver samverkansarbetet att man går in helhjärtat och släpper mer på den egna självkontrollen till fördel för gemensamma lösningar.

Samverkan innebär också att beslut som rör kommunens invånare fattas i samverkan med andra representanter från andra kommuner. Kommuninvånarnas självbestämmande blir därför en viktig aspekt. Frågan blir därför huruvida kommunen fullt ut ska kunna påverka de beslut som fattas och rör dem och av vem man ska utkräva ansvar. Kritiken som lyfts fram i litteraturen handlar om de utsuddade gränserna men även om de demokratiska förlusterna i samverkansformerna tillsammans med den dåliga insyn medborgarna har i samverkansdiskussioner. Den allra vanligaste kritiken handlar dock om hur samverkan mellan kommuner komplicerar och underminerar det kommunala självstyret. Den litteratur som refererats håller därför inte i förhållande till empirin. Majoriteten av respondenterna upplever inte samverkan som ett demokratiskt problem. Flera överväger fördelarna med samverkan framför de demokratiska problem som samverkan medför. Respondenterna menar därför att den kommunala självstyrelsen begränsas i viss grad men att fördelarna med att ingå i ett samverkansarbete överväger. De väljer hellre att minska på självstyrelsen för att få ta del av relevanta resurser och kunna bedriva verksamheten vidare. Problematiken som lyfts fram i tidigare litteratur bekräftas endast på så vis i empirin att kommunerna ser de demokratiska problem men skillnaden ligger dock i hur kommunerna inte anser att det är ett stort problem och överväger istället fördelarna med att samverka. De menar att insynen i beslutsprocessen är begränsad, vilket gör det svårt för medborgarna att veta hur kommunen gått tillväga i ett beslut. Respondenterna menar överlag att detta hade kunnat förbättras genom att man är tydligare redogör för detta utåt, vilket inte riktigt görs fullt ut i dagsläget. Däremot menar

respondenterna att det politiska intresset bland medborgarna är väldigt litet, vilket kan ses som en anledning till varför man inte väljer att se de demokratiska problemen som särskilt stora. De menar även att det trots allt ligger ett politiskt ansvar kvar i kommunerna, vilket gör att medborgarna fortfarande kan utkräva ansvar av de lokala politikerna. Man nämner endast beslutsprocessen som otydlig. Men ingen ger uttryck för att inte vilja delta i samverkan.

Respondenterna menade vidare att de representerar sina kommuner och då krävs det att man strävar efter former som resulterar i bästa möjliga vinst för medborgarna, vilket ofta brukar vara att samverka. Utgår man även ifrån vad tidigare litteratur påpekar, om att kommunmedborgarna värderar den lokala demokratin efter levererad service, blir detta ett vanligt sätt att utifrån ett demokratiskt perspektiv se på samverkan. Tydligast kommer nämnda till uttryck när resultatet visar att respondenterna menar att samverkansformen inte är av särskild vikt ur ett demokratiskt perspektiv. Empirin visar att det inte är procedurerna som är viktiga utan snarare innehållet i samverkan.

Under intervjutillfällena framstår samverkan mellan kommunerna som något neutralt och det råder en samsyn i samverkansarbetet. Empirin visar att det kan bero på att man i samtliga kommuner befinner sig under omständigheter som kräver samverkan. Den neutrala synen på samverkan kan också ses som en förklaring till att den demokratiska aspekten inte prioriteras vid upprättandet av samverkansarbetet. Det som istället framförs som viktigt är politikernas egna styrnings- och insynsmöjligheter i den samverkansprocess man vill ägna sig åt.

6 Slutsats och diskussion

I följande avsnitt diskuteras analysen och slutsatser dras från analysen som bidrar till ett svar på uppsatsens syfte. Studien avslutas med en presentation av förslag till fortsatt forskning.

6.1 Diskussion

Ska samverkansarbetet resultera i stora och tydliga vinster kommer det att krävas både andra och mera långsiktiga lösningar än de som finns tillgängliga idag. Ett nytt tänk, mer mod och större steg in interkommunal samverkan kommer att bli en nödvändighet i framtiden. För att nå upp till önskvärda vinster med samverkan kräver arbetet att man tar stegen fullt ut, och släpper mer på den egna självkontrollen till fördel för gemensamma lösningar. I och med detta

tillkommer konsekvenser som minskad insyn och demokratisk kontroll. För att underlätta det hela bör förändringar införas successivt. Detta kan medföra en mer lätthanterlig situation och bidra med ett lärande i samverkansprocessen.

Ännu ett sätt att underlätta för samverkansarbetet är att söka efter gemensamma lösningar för hela kommunsektorn. Kommunernas självständighet och resursfördelning bör exempelvis ändras redan från grunden. Fördelen är att det redan är ett beprövat sätt att samverka på, vilket visat sig fungera inom till exempel miljöområdet. Man har där bland annat uppnått ökad attraktivitet såväl som bättre kvalitet. Den typ av organisation som till exempel Miljöförvaltningen har, har inte format några överbyggnader, utan är en del av en struktur som redan finns (Larsson, 2013). Det är således viktigt att kommunerna känner att de inte ”förlorat” sina verksamheter och upplever att man fortfarande har möjligheten till att bedriva sitt egna politiska intresse.

Respondenterna uttrycker även en önskan om ett statligt program och engagemang i samverkansarbetet. Med de utmaningar som kommunerna står inför kommer det som finns nu inte vara tillräckligt. Verksamhetsanpassningar, ökad attraktivitet och rekrytering av kompetent personal kommer inte kunna effektiviseras på bästa sätt om enskilda kommuner får agera ensamt. En omfattande och utdragen samverkansprocess kräver kraft och resurser. För att uppnå en framgångsrik samverkan är därför förtroende en avgörande faktor. Mycket kraft och resurser läggs idag på samverkan där just stordriftsfördelarna ur ett kortsiktigt ekonomiskt perspektiv är relativt små. Den tanke som också varit rådande hos samtliga respondenter tillskillnad från vad som framgår i litteratur är att problemen oftast leder till motiven. Detta kan kopplas till Garbage Can teorin (Soptunnemodellen) som bygger på tillfälligheter, yttre faktorer och hur problem kan kopplas till lösningar (Kingdon, 2003:86f).

Studiens resultat visar att samverkan är en lösning på kommunala svårigheter bland kommunerna. Samverkan bedrivs för att kommunerna ska kunna klara av de uppgifter de är ålagda i fråga om ekonomiska och kompetensrekryterande perspektiv. Avsaknad av ett samverkansarbete skulle hindra kommunerna att genomföra de uppgifter de är ålagda och man skulle således vara tvungen att lägga ner viss verksamhet. Å andra sidan skulle kommunerna genom ökad samverkan kunna öka sitt inflytande över andra aktörer och på så sätt öka sin självständighet och sitt självstyre. Samverkan mellan kommuner kommer möjligtvis att bedrivas i allt högre utsträckning i framtiden. Den vanligaste kritiken mot detta

kommer utifrån ett demokratiskt perspektiv. Problematiken som lyfts fram ligger i hur effektivitetsaspekten ska förhålla sig till demokrativärden. Studien ger inget svar på den frågan men gör det angeläget att belysa problemet närmare. I dagsläget må kommunalförbunden vara en lämplig lösning för kommunerna men för att kunna balansera effektivitet och demokrati på ett bättre sätt bör den demokratiska aspekten av interkommunal samverkan undersökas vidare. Det råder dock ingen större diskussion kring detta och följderna av interkommunal samverkan. Det finns inte heller något större intresse från medborgarnas sida vad gäller insyn och beslutsfattandet i samverkansprocessen, vilket kan förklara politikerns syn på demokratin som inte något större problem vid interkommunal samverkan.

Ett annat scenario som diskuteras av några respondenter är frågan om framtida kommunsammanslagningar. Vad som framhålls i litteraturen är hur just samverkan är ett tecken på behov av kommunsammanslagningar. Här ser vi motsatsen, nämligen att interkommunal samverkan kommer bedrivas i högre utsträckning och motverka kommunsammanslagningar. Empirin visar att man istället kan tänkas bedriva samverkan i allt större utsträckning mellan kommuner med många olika aktörer inblandade under kommande år. Samverkan kan i den meningen utvecklas med de samverkansparter som respektive kommun känner passar ens egna behov. Parter som innehar gemensamma drivkrafter bidrar med en mer kraftfullare utvecklingsprocess genom samverkan. Konsekvenserna av allt fler samverkanskonstellationer kan dock vara ett hinder för demokratin. Med det sagt kan kommunsammanslagningar ändå tänkas bli aktuella. Någon stor och statsledd kommunsammanslagningssreform likt den senaste kommer inte ske. Anledningen till det beror först och främst på att det inte finns något intresse bland kommunerna att gå samman. I dagsläget finns det inte heller några aktuella statliga initiativ för att stimulera eller tvinga kommuner till kommunsammanslagningar och kommunerna tar inte egna initiativ. Kommunerna behåller även genom interkommunal samverkan sin lokala identitet, vilken ses som ytterst relevant för både politikerna och medborgarna. Ännu en anledning till att interkommunal samverkan kan tänkas motverka kommunsammanslagningar är att det är svårt att se vad mer man vinner på att slå ihop kommuner. Det beror också på att den interkommunala samverkan inte har någon gemensam geografisk tillhörighet. Samverkan utövas inte under ett visst geografiskt område utan skapas och inleds utifrån gemensamma problem och utmaningar. Att därför slå ihop kommuner utifrån geografiska områden skulle i

den bemärkelsen kräva att kommunerna måste geografiskt slå ihop sig åt ett annat håll och att redan etablerade strukturer reduceras bort.

Under intervjutillfällena redovisade respondenterna vidare främjande och hindrande faktorer för samverkan mellan kommuner. Danermark och Kullberg (1999) menar att ett framgångsrikt samverkansarbete inte innebär att hindrande faktorer inte finns. Utan de menar att det snarare handlar om att främjande faktorer väger starkare och motverkar de hindrande faktorerna (Danermark & Kullberg, 1999:157). Efter att ha analyserat respondenternas svar kring främjande och hindrande faktorer i samverkansarbetet har det förefallit som att samtliga faktorer utgör både hinder och främjande faktorer för arbetet. En god kommunikation utgör således en främjande faktor medan en dålig kommunikation utgör ett hinder för samverkan. I empirin framhåller dock kommunerna kommunikation som särskilt relevant och viktig vid redan inledandet av samverkansarbetet, vilket inte riktigt kommer till uttryck på samma vis i tidigare litteratur. Kommunerna menar vidare att de är av stor vikt hur man framför riktlinjer och yrkesgruppernas kunskapsgrund genom kommunikation. De menar att riktlinjer såväl som kunskapsgrunder kan strida mot varandra om syftet med samverkan inte klargörs redan vid inledandet av samverkansprocessen. Kommunikationen blir även en viktig faktor för att hantera konflikter, utveckla motivation, delaktighet, planering och utveckling av verksamhet. Kommunikation belyses således i studien som grunden till handling, varför den blir en grundläggande framgångsfaktor för samverkan. Och det är som Robinson (1998:26ff) uttrycker det oftast kommunikation som möjliggör att man kan skapa mening, forma tydliga strukturer, sprida eller ta del av information överhuvudtaget.

Respondenterna menar vidare att det är av stor vikt att man har en samsyn i samverkansarbetet. Danermark (2003:28) menar däremot att oenigheter även kan ses som en möjlighet till att ta lärdom av varandra. För även om det finns oenigheter mellan kommunerna är det viktigt att samverkansparterna försöker ta lärdom av varandra och utvecklas. Som Danermark (2003:28) och Danermark och Kullberg (1999:56) uttrycker det, är det viktigt med diskussion och att samtligas perspektiv tas tillvara. Där är det viktigt att man gemensamt försöker finna en gemensam utgångspunkt. I dialogen med andra utvecklas samsyn och man stärker även ett förtroende för varandra.

En grundläggande faktor för framgångsrik samverkan som vidare är centralt i studien, är goda relationer. För att kunna uppnå goda relationer är det viktigt att man även här har en öppen

och tydlig kommunikation. De respondenter som talade just om goda relationer tryckte på vikten av att upprätthålla respekten gentemot varandra. Särskilt Törnqvist (2004) menar att goda relationer med sina medarbetare är en framgångsfaktor som är av ytterst vikt i arbete med människor och för människor. Att dessutom kunna se helheten, respektera och acceptera alla idéer och erfarenheter i ett samverkansarbete är respondenterna överens om. En integrering av dessa faktorer är således en nödvändig förutsättning för framgångsrik samverkan.

En annan faktor som främjar en framgångsrik samverkan är tydliga och gemensamma målsättningar. Enligt respondenterna finns inte alltid klara målsättningar eller direkt nedskrivna riktlinjer för hur samverkan ska ske. Kommunerna har trots det skapat sin ordning och arbetar i den bästa möjliga mån för att uppnå tydlighet i målsättningen. Enligt Danermark (2000) och Danermark & Kullberg (1999:54ff) uppstår det ofta konflikter när det inte finns en överensstämmelse i målsättningar bland samverkansparterna. Oavsett om kommunerna därför lyckas uppnå tydlighet i målsättningar i dagsläget, är det viktigt att det redan från början råder klarhet i frågor om målen. Även Andersson (1979) menar att framgångsrik samverkan uppnås bäst genom genomtänkta strategier och tydliga målsättningar för hur verksamheter ska fungera.

De hindrande faktorerna som respondenterna tar upp handlar bland annat om olika synsätt, oklara roller och egenintressen. Åsikten om att egenintressen är ett hinder för samverkan delas även av Hjern (2000). Författaren menar att i vissa fall kan bevarandet av egenintressen bli viktigare än att lösa det faktiska problemet. Här lyfter även Danermark (2000) relevansen av ha klara riktlinjer för hur samverkan får och ska gå tillväga. Ett annat hinder som respondenterna menade kunde utgöra ett hinder för samverkan är begränsade resurser. Denna typ av hinder uppstår framförallt i inledningen av samverkansprojektet då det ofta handlar om stora finansieringskostnader av projektet och att inblandade samverkansparter har varierande ekonomiska resurser. De höga kostnaderna är ett av skälen till att många kommuner blir tveksamma till nya samverkansprojekt, trots att dessa ter sig lönsamma på lång sikt. Kaufman (1996:104) varnar för att begränsade resurser är ett av de vanligaste skälen till att det uppstår konflikter i samverkansprojekt. Det är därför viktigt att det råder klarhet i uppdelning av kostnader. Danermark (2000) stärker detta genom att konstatera att man måste ha nödvändiga resurser för att uppnå framgångsrik samverkan och respondenterna menar likaså att det är ytterst viktigt att inblandade parter har en grund att stå på.

6.2 Slutsats och fortsatt forskning

Syftet med uppsatsen har dels varit att kartlägga kommunernas förhållningssätt till samverkan men även kartlägga vilka möjligheter och hinder som föreligger vid samverkan mellan kommunerna. Syftet kommer därför att delas upp i tre delar. Nedanför följer studiens slutsats i förhållande till syftet.

6.2.1 Kommunernas förhållningssätt till samverkan

De besvarade frågeställningarna har gett uttryck för att samverkan i hög grad är en lösning för kommunala svårigheter. Empirin har visat att samverkan medför vinster i form av stordriftsfördelar och kompetensrekrytering. Respondenterna lyfter särskilt tillgång till rekrytering av kompetent personal och stordriftsfördelar som motiven till samverkan. Det råder dock en skillnad i studien mellan hur referensramen framställer stordriftsfördelar och det demokratiska perspektivet i jämförelse med hur respondenterna upplever det i praktiken. Respondenterna finner sig inte helt i de framställningar som görs i litteraturen av stordriftsfördelar och det demokratiska perspektivet. Studien har bland annat visat att det finns en överdrivenhet i antagandet om hur samverkan mellan kommunerna leder till stordriftsfördelar. Självfallet bidrar interkommunal samverkan till stordrift. Empirin har dock visat att de förväntningar som finns på stordriftsfördelar i tidigare litteratur är begränsade och kommer till uttryck mycket senare i samverkansprocessen. Detta öppnar därför upp en diskussion om kommunsammanslagningar och det ter sig därför nödvändigt att i vidare forskning diskutera hur effektivitet genom stordriftsfördelar egentligen förefaller sig i kommunerna.

Den vanligaste samverkansformen i kommunerna bedrivs vidare genom kommunalförbund vilket passar sig väl vid större och tyngre samverkansfrågor. Vid val av samverkansform är det även själva frågan som bidrar till vilken typ av samverkansform man väljer att ingå i. De för- och nackdelar som tillskrivits vardera samverkansform i referensramen är inte lika tydliga i empirin. Exempelvis för kommunerna vid inledandeskedet av samverkansarbetet sällan diskussioner kring hur det skulle påverka den lokala demokratin. Samverkan betraktas som neutralt och ses inte som ett demokratiskt problem. Detta beror på att kommunalråden själva menar att de står som huvudansvariga för samverkansprojekt och utgör informationslänken mellan direktioner på högsta nivå och medborgaren.

Vad gäller utveckling av framtida samverkan har studien visat att samverkan mellan kommuner inte kan tänkas vara den enda framtida lösningen på kommunala svårigheter. Man har gett uttryck för att nuvarande samverkan möjligen inte skulle kunna lösa de utmaningar kommunerna står inför och man menar att det därutöver kan tänkas krävas andra lösningar. En lösning som inte riktigt framgår i tidigare litteratur men som efterfrågas av respondenterna är ett statligt program för samverkan och mer engagemang i samverkansfrågan. Ett statligt engagemang är nödvändigt för ett starkare upprätthållande av samverkan mellan kommunerna.

Den andra lösningen som diskuteras och vilka vissa respondenter menar också kan tänkas aktualiseras i framtiden är kommunsammanslagningar. Det är inget som kommunerna efterfrågar eller vill aktualisera men de tror att det kan tänkas bli en nödvändighet i framtiden. Kommunsammanslagningar kräver engagemang från statligt håll, vilket det inte tycks finnas i dagsläget. Det efterfrågas inga sammanslagningar ute i kommunerna och kommunerna ger inte heller uttryck för att på frivillig väg vilja gå samman. Samverkan mellan kommunerna kommer därför bli alltmer vanligare i framtiden. Detta beror på att respondenterna inte ser kommunsammanslagningar som en alternativ lösning och för att de utmaningar som kommunerna står inför inte ser ut att avta.

Interkommunal samverkan kan även tänkas bli ett större problem för demokratin i framtiden. För att kunna upprätthålla en legitim verksamhet är det viktigt att man ser till demokratiska värden som kommunens självstyrelse, insyn, ansvarutkrävande etc. Studiens resultat visar ett problematiskt förhållande mellan demokrati och effektivitet där det förekommer svårigheter med att förena demokrativärden med effektivitetsvärden. Blir det alltför mycket av det ena värdet finns det risk att det andra värdet försvinner. Det krävs således en balansgång mellan dessa två värden. Empirin visar att det kommer ställas allt högre krav på uppföljning och redovisning av samverkansprojekt och en tydligare redogörelse för vad samverkan inneburit för kommunerna. Det råder inget tvivel om att det finns stora utmaningar i kommunsektorn på den fronten, varför det kan vara intressant att göra en vidare forskning på hur den demokratiska aspekten går att balansera med effektivitetsaspekten

6.2.2 Möjligheter med samverkan

Syftet med uppsatsen var att även kartlägga vilka möjligheter som föreligger vid samverkan mellan kommunerna. De främjande faktorer som tydligast kom till uttryck var gemensamma

målsättningar, goda relationer, förtroende och kommunikation. Mycket av samverkansarbetet mellan kommunerna sker också fristående. Det ställs därför krav på att kommunernas representanter just har förankring och förtroende för varandra. Kommunikation framstod dock kanske som den viktigaste faktorn. Empirin visar att kommunikation är av stor betydelse redan vid inledandet av samverkansprocessen där tydlighet och konkretion kring samverkanssyftet är viktigt. I och med att samverkansparterna ofta innehar olika synsätt och perspektiv är just samsyn också en främjande faktor i det gemensamma samverkansarbetet. Samverkansarbetet kräver därför att man kan balansera de olika synsätten. Empirin visar även här återigen kommunikation som en främjande faktor för samsyn och det är även genom god kommunikation som man underlättar för andra främjande faktorer som gemensamma målsättningar, goda relationer och förtroende för sina samverkanspartner. Kommunikation framstår således som grunden till handling överhuvudtaget, vars betydelse inte riktigt kommer till samma uttryck i tidigare litteratur. Det vore därför intressant att forska vidare hur kommunikationen gestaltar sig och vilken roll det spelar för samverkan mellan kommunerna.

6.2.3 Hinder med samverkan

Syftet med uppsatsen var vidare att kartlägga vilka hinder som föreligger vid samverkan mellan kommunerna. De faktorer som respondenterna upplever hindra en framgångsrik samverkan mellan kommuner handlar bland annat om kulturella skillnader, personliga relationer, juridiska aspekter och ekonomi. Vad gäller de kulturella skillnaderna handlar det oftast om egenintressen och olika synsätt. De juridiska aspekterna handlar om riktlinjer och regelverk. Dessa kan både begränsa och skapa vägledning för hur ett samverkansarbete ska bedrivas mellan kommunerna. Just den ekonomiska biten kan utgöra ett hinder vid inledningsskedet av samverkan. Det beror ofta på att ett samverkansprojekt innebär stora kostnader och ställer krav på att kommunerna innehar nödvändiga resurser, vilket kan vara ett problem för kommuner med begränsade ekonomiska resurser.

I vissa kommuner uttryckte man även skilda regelverk som en hindrande faktor för samverkan. Hälften av respondenterna menar att skilda regelverk inte alltid gynnar samverkansarbetet. Respondenterna menade att det rådde otydlighet i lagstiftningen och att det kunde bli en fråga om tolkning. I åtanke med att den interkommunal samverkan växer i allt högre grad bör tydligare regelverk i fråga om interkommunal samverkan utformas. Detta hade man kunnat göra genom att till exempel förenkla regelverk och på så vis undvika att det

blir en fråga om tolkning för både kommunpolitiker och medborgare. Dessutom hade ett klargörande i lagstiftningen ökat insynen i den kommunala verksamheten.

Samverkan innebär vidare att beslut som rör kommunens invånare fattas i samverkan med representanter från andra kommuner. En hindrande faktor för samverkan blir därför även den kommunala självbestämmelsen och problematiken ligger i hur kommuninvånarna ska kunna påverka de beslut som rör dem och av vem de ska utkräva ett ansvar. Den hindrande faktorn handlar således om demokratiska förluster som utsuddade gränser, underminering av det kommunala självstyret och en dålig insyn i samverkansdiskussioner. Trots detta visar empirin att fördelarna med att ingå i samverkansarbeten övervägs framför de demokratiska förlusterna.

6.3 Förslag till ytterligare forskning

De perspektiv som framhålls i förevarande studie är kommunpolitikernas och kommunchefers inom respektive kommun. I en fortsatt forskning vore det därför också intressant att undersöka hur medborgarna ställer sig till samverkan mellan kommuner. I min studie framstår det även som att det finns ett lågt politiskt intresse vad gäller kommunala frågor. Huvudsaken för medborgarna är att verksamheten finns men inte huruvida den bedrivs. Frågor som därför vore intressanta att belysa är om fallet verkligen är sådant och hur medborgarna ställer sig till det. I och med att min studie endast omfattar kommuner i Västra Götalands län vore det även intressant att göra en geografisk jämförelse med till exempel Skåne län eller Stockholms län. För ytterligare fortsatt forskning vore det intressant att undersöka ett specifikt samverkansprojekt för att mer ingående kunna undersöka hur kommunerna verkligen förhåller sig i en specifik situation.

6.4 Studiens begränsningar

De kommuner som undersökts i min studie är små kommuner. Studiens slutsatser lämpar sig därför i första hand just för små kommuner, vilket kan vara en begränsning med studien. I och med att samverkan är av hög relevans för alla kommuner i Sverige, anser jag ändå att studiens slutsatser kan generaliseras. Jag anser det dock inte vara omöjligt att studiens resultat hade kunnat bli mer generaliserbart om studiens omfattning varit större. Man hade till exempel kunnat göra en jämförelse av interkommunal samverkan med andra län än bara Västra Götalands län. Generalitet handlar om huruvida studiens resultat är överförbart till andra

miljöer. Jag kan inte garantera att just mitt forskningsresultat hade varit detsamma i en annan miljö. Däremot kan jag anta att forskningsresultatet med stor sannolikhet hade varit rekapitulerande i en liknande kommun, med liknande förutsättningar och omständigheter.

7 Referenser

- Andersson, Göran (1979) *Samverkan mellan småföretag – En fallstudie av inledningskedet i en samverkansprocess*. Studentlitteratur. Lund.
- Anell, Anders & Mattisson, Ola (2009) *Samverkan i kommuner och landsting – En kunskapsöversikt*. Studentlitteratur. Lund.
- Ansell Chris & Gash Alison (2008) Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory* 18, 543–571.
- Axelsson, Runo & Susanna Bihari Axelsson (2007) *Folkhälsa i samverkan mellan professioner, organisationer och samhällssektorer*. Studentlitteratur. Lund.
- Backman, Jarl (1998) *Rapporter och uppsatser*. Studentlitteratur. Lund.
- Baldersheim, Harald, Gunnel Gustafsson, Jörgen Johansson, Björn Sundström, & Gunnar Törnqvist, (2003) *Demokratins geografiska gränser. En antologi om storlek, demokrati och effektivitet*. Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet. Stockholm
- Bryman, Alan (2008) *Social Research Methods*. Oxford University Press. Oxford.
- Bryman, Alan (2011) *Samhällsvetenskapliga metoder*. Liber. Lund
- Dahlberg, Matz, Eva Mörk & Hanna Ågren, (2005). Har kommunens storlek någon betydelse för den lokala demokratin? *Ekonomisk Debatt*, 5: 33-47.
- Danermark, Berth & Christian Kullberg, (1999). *Samverkan – Välfärdsstatens nya arbetsform*. Studentlitteratur. Lund.
- Danermark, Berth (2000) *Samverkan – himmel eller helvete?* Gleerups Utbildning. Malmö.
- Departementsserien 2001:61 *Samverkan mellan kommuner – för ökad attraktivitet, tillväxt och sund ekonomi*. Fritzes. Stockholm.
- Esaiasson, Peter, Mikael Gilljam, Henrik, Oscarsson & Lena Wängnerud (2012) *Metodpraktikan. Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Norstedts Juridik AB. Stockholm.
- Finansdepartementet (2001) *Samverkan mellan kommuner – för ökad attraktivitet, tillväxt och sund ekonomi*. Fritzes offentliga publikationer. Stockholm.
- Fridolf, Marie (2004) *Samordning - nya möjligheter inom välfärdsområdet*. Edita Norstedts Tryckeri. Stockholm.
- Giljam, Mikael & Hermansson, Jörgen, (2003) *Demokratins mekanismer*. Liber. Lund.
- 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.
- Gustafsson, Bengt, Göran, Hermerén, & Bo Petterson (2011) *God forskningssed*. Rapport/vetenskapsrådets expertgrupp för etik: 1. Stockholm: vetenskapsrådet expertgrupp för etik.
- Hilborn, Ingegärd & Riberdahl, Curt (2000) *Kommunala samverkansformer*. Svenska Kommunförbundet.
- Hjern, Benny (2000) *Transport och Samhälle – Policy-analys, organisation och organisering*. Henningsons Tryckeri. Borlänge.
- Holme, Idar Magne & Solvang, Bernt (1997) *Om kvalitativa och kvantitativa metoder*. Studentlitteratur. Lund.
- Horwath, Jan & Morrison, Tony (2007) *Collaboration, integration and change in children's services: critical issues and key ingredients*. Child Abuse and Neglect, vol. 31, no. 1, 55-69.
- Hultberg, Eva-Lisa, Caroline, Glendinning, Peter Allebeck & Knut Lönnroth (2005) *Using pooled budgets to integrate health and welfare services: a comparison of experiments in England and Sweden*. Health and Social Care in the Community, 13 (6), 531-541.
- Huxham, Chris & Vangen, Siv (2005) *Managing to collaborate: the theory and practice of collaborative advantage*. Routledge, New York.
- Janson, Ulf, Elisabeth Hagelin & Anne Hermodsson (1990) *Ju mer vi är tillsammans... – om samverkan i tjänstesektorn* i: Lagerberg & Sundelin (red.) Barnfamiljerna och samhällets ambitioner. Granskning av mål och verklighet. Liber. Stockholm.
- Kareld, Sven-Henrik & Petersson, Roger (2008) *Utveckla samverkan en bok om arbetet, arbetsplatsen och samverkansavtalet, med fakta, tips och inspiration för dig i offentlig sektor*. Göteborg: Dialog & idé.
- Kaufman, Geier & Kaufman, Astrid (1996) *Psykologi i Organisation och ledning*. Studentlitteratur. Lund.
- Kingdon, John (2003) *Agendas, alternatives and Public Policies*. Crawfordsville: Longman.
- Kvale, Steinar (1997) *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Översättning: Torhell, Sven-Erik. Studentlitteratur. Lund.
- Kvale, Steinar & Brinkman, Svend (2014) *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Studentlitteratur. Lund.
- Larsson, Anders (2013) *Samverkan på lika villkor?* Göteborgs Universitet. Förvaltningshögskolan.
- Lindberg, Kajsa (2009) *Samverkan*. Liber. Malmö.

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

Ohlsson, Östen (1990) *Samverkan och handling*. Göteborg: BAS Bokförlag.

Proposition 1996/97 *Ändring i socialtjänstlagen*.

Robinson, Alan G & Stern, Sam. (1998) *Kreativa företag, kreativa medarbetare, kreativ miljö*. Svenska förlaget, Stockholm.

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

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

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

SOU 2000:117 Till statsrådet Ulrica Messing.

SOU 2007:10 *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*.

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

SOU 2012:30 *Vital kommunal demokrati*.

Törnquist, Agneta (2004) *Vad man skall kunna och hur man ska vara: en studie om enhetschefers och vårdbiträdens yrkeskompetens inom äldreomsorgens särskilda boendeformer*. HSL förlag. Stockholm.

Wideberg, Karin (2002) *Kvalitativ forskning i praktiken*. Studentlitteratur. Lund.

Elektroniska referenser

De små kommuners samverkan <http://www.smakom.se/vad-ar-smakom/>
Avläst 2015-02-11

Fyrbodals kommunalförbund
<http://www.fyrbodal.se/omoss.4.41b1d7e3135cb13e354217.html>
Avläst 2015-02-19

Hemsida 1 (Kommunens hemsida)
Avläst 2015-02-19

Hemsida 2 (Kommunens hemsida)
Avläst 2015-02-19

Hemsida 3 (Kommunens hemsida)
Avläst 2015-02-19

Hemsida 4 (Kommunens hemsida)

Avläst 2015-02-19

Sjuhärads kommunalförbund <http://borasregionen.se/verksamhet.html>

Avläst 2015-02-19

Skaraborg <http://www.skaraborg.se/Var-verksamhet1/>

Avläst 2015-02-19

SKL Kommunala företag (bolag)

<http://skl.se/demokratiledningstyrning/driftformervalfrihet/driftformer/kommunalaforetagbolag.393.html>

Avläst 2015-02-16

Intervjuer

Intervju med Kommunalpolitiker 1, Kommun 1, platsbesök den 19 mars 2015.

Intervju med Tjänsteman 1, Kommun 1, platsbesök den 19 mars 2015.

Intervju med Kommunalpolitiker 2, Kommun 2, platsbesök den 25 mars 2015

Intervju med Tjänsteman 2, Kommun 2, platsbesök den 25 mars 2015

Intervju med Kommunalpolitiker 3, Kommun 3, telefonintervju den 18 mars 2015

Intervju med Tjänsteman 3, Kommun 3, telefonintervju den 16 mars 2015

Intervju med Kommunalpolitiker 4, Kommun 4, telefonintervju den 17 mars 2015

Intervju med Tjänsteman 4, Kommun 4, telefonintervju den 17 mars 2015

Bilaga 1

Intervjuguide

Hur länge har du arbetat i denna kommun?

Hur länge har du arbetat med samverkan generellt?

A. Problem och utmaningar

Står din kommun inför särskilda utmaningar idag? Hur skulle du beskriva utmaningarna?

Vilken typ av kommun drabbas hårdast?

Upplever du det fördelaktigt med en befolkningsmässigt liten kommun?

Hur upplever du finansiella utmaningar i din kommun?

Hur upplever du att din kommun påverkas av sitt geografiska läge?

Hur upplever du att din kommun påverkas av den demografiska utvecklingen?

Hur ser du på samverkan mellan kommuner?

Vilka samverkar ni med?

B. Motiv till samverkan

Hur betydelsefullt är samverkansarbetet för din kommun? På vilket sätt?

Vilka är de främsta motiven till kommunal samverkan?

Vad kan förbättras?

Upplever du att fördelarna övervägar nackdelarna?

Hur effektiv är den kommunala samverkan?

I vilken grad upplever du att kommunal samverkan ger stordriftsfördelar?

I vilken grad upplever du att kommunal samverkan ger tillgång kompetens?

I vilken grad upplever du att kommunal samverkan bidrar till verksamhetsutveckling?

C. Framgångsfaktorer och hinder för samverkan

Vilka faktorer anser du är viktiga för en framgångsrik samverkan?

Vilka faktorer anser du hindrar en framgångsrik samverkan?

Vilka positiva erfarenheter av samverkan har du?

Vilka negativa erfarenheter av samverkan har du?

Hur skulle du beskriva ditt förtroende för andra samverkansaktörer?

Hur upplever du samverkan med andra aktörer?

Hur påverkar skilda regelverk samverkan?

D. Demokrati och insyn

Utifrån ett demokratiskt perspektiv, hur ser du på den kommunala samverkan?

Hur upplever du behovet av samverkan? Mer eller mindre samverkan? Ja, varför? Nej, varför?

E. Samverkansformer

Vilka samverkansformer är ni med i? Varför?

Hur upplever du samverkansformerna?

Vilka begränsningar finns i era samverkansformer?

Vilka möjligheter finns i era samverkansformer?

F. Avslutning

Hur upplever du att samverkan kan utvecklas i er kommun?

Anser du samverkan som en tillräcklig lösning på kommunala svårigheter? Finns det andra lösningar än samverkan?

Finns det något du vill tillägga eller som du tycker att jag glömt?

Bilaga 2: Informationsbrev till respondenter

Hej!

Mitt namn är Selmira Gutlic och jag läser på Göteborgs Universitet min sista termin på Masterprogrammet i offentlig förvaltning inom ledning och styrning. Då den sista terminen omfattar en masteruppsats är det av intresse att studera den kommunala samverkan kommuner emellan. Syftet med studien är att kartlägga kommunernas förhållningssätt till samverkan och vilka möjligheter och hinder som föreligger vid samverkan mellan kommunerna. Jag hade uppskattat om du har tid att medverka i en intervju. Intervjuerna beräknas ta cirka 40-50 minuter och kommer att spelas in med en ljudupptagare. Studien kommer att omfattas av etiska principer och jag garanterar dig anonymitet. Vid behandling av svarsunderlagen kommer all material avidentifieras och jag kommer att behandla materialet konfidentiellt. Materialet kommer endast att användas för studiens syfte, där endast jag och min handledare, Rolf Solli kommer få ta del av det insamlade materialet. Innan intervjuerna kommer du även att förse med information kring studien, dess syfte och frågeställningar. Självklart är deltagandet frivilligt och du har under alla omständigheter rätt att avbryta eller avsluta intervjun utan motivering till varför.

Vid övriga frågor kan du nå mig via e-post eller telefon.

Tack på förhand!

Med vänliga hälsningar

Selmira Gutlic

Mobil: 07XXXXXXXX

Min E-post: xxxxxxxx@hotmaill.com

Handledare E-post: xxxxxxxx@hotmaill.com