

PH.D. THESIS



Strategiska samarbeten

roller, relationer och risker i
mellankommunala samarbeten

Isabell Meltzer

FÖRVALTNINGSHÖGSKOLAN



UNIVERSITY OF
GOTHENBURG

Strategiska samarbeten

roller, relationer och risker i mellankommunala samarbeten

Strategiska samarbeten

roller, relationer och risker i mellankommunala samarbeten

Isabell Meltzer



GÖTEBORGS
UNIVERSITET

FÖRVALTNINGSHÖGSKOLAN

Avhandling för filosofie doktorsexamen i offentlig förvaltning
Förvaltningshögskolan
Göteborgs universitet

Distribution
Förvaltningshögskolan
Göteborgs universitet
Box 712
405 30 Göteborg
www.spa.gu.se

Strategiska Samarbeten
Roller Relationer och Risker i Mellankommunala Samarbeten
© Isabell Meltzer
Omslag: Stema Specialtryck
Tryck: Stema Specialtryck, Borås, 2024
ISBN: 978-91-987773-6-9 (tryckt version)
ISBN: 978-91-987773-7-6 (elektronisk version)
<http://hdl.handle.net/2077/81898>



It's not the size of the dog in the fight, but the size of the fight in the dog.
– Mark Twain

Sammanfattning

I svensk offentlig sektor pågår en strategisk diskussion om behovet av större sammanhang. Dessa diskussioner pekar ofta åt ett håll – alltmer samarbete mellan kommuner. Strategiska samarbeten bottnar i en idé eller föreställning om att det finns mycket att vinna på att skapa större utförarverksamheter: minskad sårbarhet, säkrad kompetensförsörjning, ökad kostnadseffektivitet och höjd kvalitet. Dessa vinster välkomnas av kommunsverige, särskilt de mindre kommunerna som har svårt att rekrytera kompetent personal och upprätthålla god offentlig service. Mindre kommuner betraktas ofta som sårbara.

Strategiska samarbeten är intressanta ur ett styrningsperspektiv eftersom de sätter en hierarkisk struktur ur spel. En fråga som är relevant att ställa sig är därför: hur styrs den här sortens samarbeten? I litteraturen om inter-organisatoriska relationer har flera forskare ägnat denna övergripande fråga uppmärksamhet. En stor del av litteraturen har valt att adressera frågan med hjälp av reduktionistiska utgångspunkter. Dels har de utgått ifrån vilka risker och problem som finns, dels har de använt etablerade styrtekniker för att förklara hur samarbetena styrs. Flera med mig har dock pekat på att det också är viktigt att besvara frågan med utgångspunkter som sätter relationerna mellan aktörer i fokus. Jag ansluter till den forskarskara som har pekat på att styrning är en process och något som måste skapas och upprätthållas i en relation. Genom att ta fasta på begrepp sprungna ur teorier kring markandsskapande utgår jag ifrån att aktörerna i relationerna behöver komma överens om ett antal saker (exempelvis målbilder, roller, vilken service som ska levereras och till vilket pris) för att relationerna i samarbetet ska fungera.

I den här avhandlingen visar jag således vilka förväntningar som finns kopplade till samarbeten samt hur roller skapas och formeras, men jag pekar också på vad aktörerna gör för att skapa stabilitet och hur relationerna destabiliseras. Jag visar hur aktörerna ägnar sig åt styraktiviteterna renodling, re-etablering och reparering för att stabilisera relationen. Jag lyfter också fram en hel del konflikter som kan förstås i termer av strategifiering, standardisering och iterering. En central slutsats i avhandlingen är att roller inte kan organiseras fram och därför har de svårt att nå stabilitet. Det beror på att de behöver upprätthålla och förhandla om gränssnitt. Avhandlingen visar dessutom att det är enkelt för aktörerna att upprätta kontrakt och gemensamma föreställningar kring roller, övergripande målbilder och modeller för resursfördelning. Sedan visar det sig att mycket mindre, detaljorienterade frågor gör att allt detta måste omvärderas. På frågan om varför dessa relationer är så svårstyrda är ett svar att detaljfrågor ofta kan ge upphov till konflikt då de knyts till mer strategiska riktningar.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	i
Figurer och tabeller	v
Förord och tack	vii
Mer strategiska samarbeten i svenska kommuner.....	1
Två problem och tre sorters gemensam drift	8
Risker och utmaningar vid gemensam drift	15
En första syftesformulering.....	18
Roller, styrning och problem i inter-organisatoriska relationer	25
Göra, köpa eller samarbeta?	25
Problem, osäkerhet och risker	27
Styrning och kontroll	33
En konstruktivistisk ansats	40
Förtjänster med en konstruktivistisk ansats	46
Begrepp för att studera styrning	53
Stabilitet och instabilitet	54
Analytiskt ramverk	62
Forskningsprocessen	69
Processen för litteratursökning.....	69
Processen för den empiriska studien	70
Trovärdighet och tillförlitlighet	93
Etiska överväganden	94
Organisering av gemensam drift i fem kommuner.....	97
Gemensam drift av stöd- och kärnuppgifter	97
Problematiseringar av gemensam drift.....	113
Roller	119
Tre roller i skapandet av gemensam drift	119
Formerandet av roller	129
Stabiliserande processer	159
Renodling – strategiska frågor tas bort	159
Re-etablering – kompetens återuppbyggs	171
Reparering – relationen vårdas och underhålls	180
Summering: stabiliserande processer	197

Kontroverser	201
Strategifiering – detaljer görs strategiska.....	202
Standardisering – aktörer motsätter sig samordning	211
Iterering – kontinuerligt skavande frågor	224
Summering: kontroverser.....	241
Slutsatser och bidrag	245
Slutsatser	245
Bidrag till litteraturen	250
Strategiska samarbeten i framtiden	259
Bidrag till praktiken och vägar framåt	259
Mer forskning om strategiska samarbeten.....	265
Referenser	269
English summary: Strategic Partnerships – Roles, Relations, and Risks in Inter-Municipal Collaborations	283
Avhandlingar vid Förvaltningshögskolan	287

Figurer och tabeller

Figur 1: Illustration av flerpartsförhållande i ett SSC och ett SCO	13
Tabell 1: Studerade samarbeten.....	22
Tabell 2: Studerade samarbeten.....	72
Figur 2: Antal gemensamma nämnder 2016 och 2022	74
Figur 3: Antal kommunalförbund 2016 och 2021	76
Tabell 3: Dokument.....	78
Tabell 4: Intervjuer.....	82
Tabell 5: Observationer	86
Tabell 6: Fältmaterial	87
Tabell 7: Studerade samarbeten.....	98
Tabell 8: Likheter och skillnader mellan verksamhetsområden	112
Tabell 9: Arrendeavgifter i avfallsbolaget	210
Figur 4: Ackumulerat resultat 2010–2019 med prognos 2020	228

Förord och tack

I Sverige är det inte kutym att framhäva sig själv, ofta förväntas vi tona ner våra egna insatser. Jag tycker det är synd att vi inte ger oss själva beröm för våra prestationer. När ska vi annars få känna oss stolta över oss själva? Jag kommer inte att bagatellisera den bedrift jag nu lyckats med. Jag har trots allt färdigställt en avhandling!!! Det bör sägas, och skrivas, gärna mer än en gång. Jag är stolt över att jag inte lät mig nedslås när situationen kändes outhärdlig eller när jag var osäker på nästa steg i processen, särskilt eftersom detta förekom var och varannan vecka i sex års tid. Det känns lyxigt att kunna plocka fram den här prestationen i framtiden när självförtroendet sviktar. Vilken grej!

Många verkar dock inte vara särskilt intresserade av en karriärväg som forskare. I Sverige finns det drygt 90 000 personer över 25 år som har en doktorexamen. Det motsvarar 1,1 procent av befolkningen¹. Jag själv hade inte siktet inställt på att doktorera, jag skulle bli försvarsadvokat! Tyvärr räckte inte gymnasiebetygen för att komma in på juristutbildningen i Lund, inte ens en introduktionskurs som erbjöd de tjugo bästa en plats på utbildningen var min räddning. Istället fick det bli en kandidatutbildning vid Förvaltningshögskolan, som faktiskt, tro det eller ej, var mitt fjärdehandsval. Ett liv som försvarsadvokat hade säkert varit mycket givande, men forskarutbildningen har haft sina ljusglimtar. Samtidigt ska jag inte sticka under stolen med att den också varit oerhört krävande. Jag är därför både lättad och tacksam över att jag nu äntligen kan skriva: min avhandling är klar!

När, och om, man blir klar beror inte bara på vad som sker inom akademien utan också på vad som pågår i det ”riktiga” livet. Några saker som gjorde det svårare för egen del var allt påtvingat hemarbete under pandemin, att bygga hus (vilket i det stora hela innebar att bråka med opålitliga leverantörer) och att vara förbjuden att träna på sex månader på grund av en sköldkörtel som gick på högvarv. Som tur var lyckades jag få in aktiviteter som vägde upp för dessa mindre gynnsamma händelser. Jag utbildade mig till gruppträningsinstruktör. När värdet tillät cyklade jag ner till havet för morgon- lunch- och kvällsdopp. Jag grävde upp halva trädgården och planterade oerhört många klotlönnar. Jag åkte på skidsemester, solsemester och SPA-semester. Och mot slutet satt jag väldigt ofta och jobbade på en av mina andra arbetsplatser, Sankt Jörgen Park Resort – tack bästa ni! Detta är ett råd till en avhandlingsskrivare: underskatta inte hotellobbys. Dessa ger ett trevligt miljöombyte mot statens lite omoderna inredning. Om du, liksom som jag, lätt blir störd av ljud, är

¹ Ekonomifakta (2023)

kombinationsparet öronproppar och brusreducerande hörlurar en succé. Varsågod för världens bästa tips!

Oavsett hur det går i det ”riktiga” livet kan det vara både enkelt och svårt att skriva en avhandling. För mig har det å ena sidan varit enkelt eftersom jag sällan drabbats av skrivkramp. Jag har skrivit och producerat många sidor som aldrig kommer att se dagens ljus (stackars handledare som fått läsa allt jag vaskat fram – förlåt!). Å andra sidan har det varit svårt eftersom jag känt mig så ensam i processen. Att skriva en avhandling är i många avseenden en oerhört isolerad uppgift, eftersom man själv förväntas lösa alla problem, skriva nytt, skriva om och skriva om igen, samt hantera de nya problem som uppstår. Det är en naturlig del av själva uppgiften. Att jag har känt mig ensam har dock inte inneburit att jag har varit det, flera personer har bidragit med stöd och goda råd. Dessa förtjänar ett omsorgsfullt tack.

Den första som jag vill tacka är givetvis Gustaf Kastberg Weichselberger. Han har varit min huvudhandledare, kollega och chef. Gustaf var den som såg till att jag sökte in till forskarutbildningen. Jag är den första att säga att avhandlingen hade varit i betydligt sämre skick utan Gustafs kommentarer, även om de ibland var något svårlästa. Gustaf har succesivt gett mig mer ansvar och fler uppgifter vid Kommunforskning i Västsverige som jag varit verksam vid parallellt med forskarutbildningen, det har varit lärorikt och kul! Jag, som tycker om att göra saker tillsammans, har uppskattat de projekt som vi haft ihop genom åren. Vi har varit runt i många kommuner och gjort intervjuer, observerat möten, hållit i workshops och avrapporterat projekt. Det har varit ett trevligt inslag under avhandlingsskrivandet som jag dessutom lärt mig otroligt mycket på.

För det andra vill jag rikta ett varmt tack till min biträdande handledare, Emma Ek Österberg. Emma är en ovärderligt skicklig översättare, både när det gäller att förklara andra handledare och kollegors kommentarer, och att förtydliga mina egna resonemang. Emma lyckades även avdramatiserade också processen lagom mycket. En mycket angenäm egenskap hos Emma är att hon får vårt arbete att låta så spännande, som om vi har det viktigaste jobbet i hela världen! Hon är också oerhört skicklig på att höja självförtroendet, en inte alldeles oviktig ingrediens när man ska sätta sig och skriva vidare. Utan hennes hjälp hade avhandlingsarbetet varit både svårare och tråkigare. Utöver allt detta har vi haft många roliga samtal om trädgårdsarbete, den bästa nyansen av rött nagellack, och vad man ska ha på sig på konferenser. Det bästa tipset alla kategorier har jag nog ändå fått av Emma när hon lanserade konceptet ”fredagspresenter”. Som namnet antyder handlar det om att varje fredag unna sig en egenförskaffad gåva – stor som liten, dyr som gratis. Det finns inget som gör en onsdagseftermiddag så produktiv som väntan på en fredagspresent!

För det tredje vill jag rikta ett tack till min andra biträdande handledare, Sanna Eklund, som inte bara varit en värdefull läsare utan också en mycket god vän både i och utanför akademien. Att hon tillträdde handledaruppdraget något år efter den egna disputationen har varit till min fördel då jag kunnat få stöd och förståelse för hur känslan kan vara när man befinner sig i processen. Sanna är också en bra ångestdämpare, inte sällan kan ångest och oro infinna sig i avhandlingsarbetet, inte minst när man närmar sig deadlines eller haft en tuff handledning. Utan Sanna hade kanske oron tagit över helt och avhandlingen hade blivit mycket svårare att färdigställa.

Följande tack ska läsas utan inbördes ordning. Ett tack till Mette Sandoff som under en period i början av avhandlingsarbetet agerade biträdande handledare. I våra samtal bistod hon med hjälp när jag funderade över hur jag skulle ta mig an den svåra uppgiften att planera för ett flera år långt projekt. Kollegorna vid Förvaltningshögskolan ska givetvis också tackas. Några kollegor förtjänar dock ett särskilt tack eftersom de ställt upp när jag varit i behov av stöd och goda råd. Tack till Cristian Lagström, Johanna Selin, Eren Firtin och Hanna Hellgren och Andreas Lundstedt. Ett speciellt tack till David Karlsson som inte bara bidragit med att varje termin hålla ordning på hur mycket (eller lite) tid som funnits kvar av min forskarutbildning och institutionstjänstgöring, utan som alltid svarat på alla möjliga sorters frågor. David är en mycket omtänksam och pålitlig kollega som hjälper till i både stora och små frågor – alla verksamheter behöver en David! Dessutom har han genom åren, med stort engagemang, ställt flera frågor om hur mitt avhandlingsarbete kan relatera till andra frågor än just inter-organisatorisk styrning.

Jag vill också tacka Anna Thomasson, Eren Firtin och Mikael Cäker som alla varit opponenter på de tre formaliserade etappseminarierna. De har alla bidragit till att hjälpa till att förbereda mig inför disputationen och fått mig att utveckla och förbättra avhandlingen. Utan deras noggranna läsning och genomarbetade kommentarer hade avhandlingen inte utvecklats i den riktning som den gjort – stort tack för det! Tack ska givetvis också riktas till de kollegor som omsorgsfullt agerade korrekturläsare i avhandlingens slutskede. Tack till Emma Ek Österberg, Oskar Svärd, Jenny de Fine Licht, Cristian Lagström, Johanna Thalenius, Viveka Nilsson, Sanna Eklund, Mats Fred, Johan Sandén, Eren Firtin och Åsa Meltzer. Ett särskilt tack till Andreas Dahlgren som, förutom att korrekturläsa fyra hela kapitel alldeles på slutet, tog sig an det i särklass tråkigaste korrekturjobbet: att gå igenom avhandlingens referenser.

Ett betydande tack vill jag också rikta till alla tjänstemän och politiker som jag intervjuat under åren, försett mig med styrdokument och förankrat min närvaro vid möten. De dagar jag spenderat ute på fältet har varit mycket intressanta men framför allt roliga. Det är lätt att glömma, men utan deras hjälp och

vilja att delta hade det inte blivit någon avhandling över huvud taget! Att jag fått så stor access till fältet har jag Kommunforskning i Västsverige att tacka för. Avhandlingsarbetet har varit en del av ett större forskningsprogram vid Kommunforskning i Västsverige där de samarbeten som studerats stod klara vid forskarutbildningens början. En av de mest givande delarna av avhandlingsarbetet har varit att delta i ett forskningsprojekt med nära anknytning till fältet. Genom att ge återkoppling till de kommuner och samarbeten jag har studerat, har jag känt att min forskning faktiskt har bidragit och gjort skillnad.

Att jag spenderat mycket tid på fältet har medfört att den här avhandlingen vilar på ett mycket omfattande empiriskt material. Detta hade varit betydligt svårare att bearbeta utan utskriftshjälp. Jag vill därför rikta ett tack till de kollegor vid Kommunforskning i Västsverige som genom åren hjälpt till att avlasta mig i transkriberingen av intervjuer. Tack till Madelene Andersson, Hanna Hertzberg, Emma Mossberg, Angelica Olsson, Johanna Thalenius, Viveka Nilsson och Julia Rydberg.

Stundtals har livet varit lite mindre privatliv och lite mer arbetsliv, men det är det viktigt att då och då påminna sig om att jobbet faktiskt inte är allt. Ett särskilt tack till min partner Andreas som trots sin initiala oro alltid stått bakom mitt beslut att doktorera. Andreas har under åren ställt upp på ett sätt som varit både ovärderligt och ovanligt. Utan honom hade forskarutbildningen varit nästintill omöjlig att genomföra. Tack ska också riktas till Mamma, Pappa, Åsa med familjen Eddie, Isac och Ebba, Lennart och Joy som på olika sätt fått mig att tänka på annat än avhandlingen ibland. Tack också till min närmaste väntrio: Amelie, Emma och Matilda. Ni gör livet lite roligare med alla era historier och påhitt – sluta aldrig vara ni! Jag vill också rikta ett ovärderligt tack till Therese som under början av 2024 var ett mycket värdefullt stöd. Therese fick mig att förstå att jag både är i början av, och i slutet på, en resa. Tack för att det var just du jag fick möta mitt i all panik, och tack för alla omsorgsfulla samtal vi haft och de insikter du givit mig!

Tjuvkil, juli, 2024

Isabell

1

Mer strategiska samarbeten i svenska kommuner

Samarbete eller sammanslagning? Det är en återkommande fråga som utretts och diskuterats i decennier för svenska kommuner. I offentliga utredningar och rapporter framhålls vikten av att kommuner samarbetar sinsemellan för att nå en likvärdig service, säkra kompetensförsörjning och nyttja skattemedel mer effektivt (se exempelvis SOU 2004:126; SOU 2007:11; SOU 2007:72; SOU 2012:30; SOU 2020:8; SOU 2024:6). Ambitionerna med mellankommunala samarbeten är således höga. Den här avhandlingen handlar om hur det går till när mellankommunala samarbeten ska styras och uppmärksammar vilka problem som uppstår kopplat till styrning. I avhandlingen beskrivs vad som sker när de samarbetande parterna ska förhandla fram mål och ambitioner, bestämma vad som ska levereras, till vilken kvalitet och till vilket pris. Övergripande frågeställningar som adresseras är: Vilka problem ställs parterna inför? Vad tenderar skapa konflikt? Hur styrs relationerna?

Till skillnad från många andra studier av samarbeten av den här sorten (inter-organisatoriska relationer) har inte styrning, roller och risker definierats på förhand. De har snarare identifierats i takt med att studien har genomförts. Det beror på att den tidigare forskningen i första hand har ägnat sig åt att betrakta styrning, roller och risker som statiska företeelser (Van der Meer-Kooistra och Vosselman 2000; Speklé 2001; Dekker 2016). De tidigare studierna utgår ifrån att vi vet vilka rollerna är, hur de kommer att bete sig och vilka risker som finns. Det betyder att de reducerar bort dimensioner som förhandling mellan parterna och missar helt att styrning mellan de inblandade parterna är en ständigt pågående aktivitet. Mot bakgrund av dessa förgivettagna föreställningar har majoriteten av studierna intresserat sig för hur redan etablerade styrtekniker används i en inter-organisatorisk relation (se exempelvis Anderson, Gleen och Sedatole 2000; Vosselman och Van der Meer-Kooistra 2000; Landfield-Smith och Smith 2003; Dekker, 2004; Håkansson och Lind 2004; Anderson och Dekker 2005; Donada och Nogatchewsky 2006; Kamminga och Van der

Meer-Kooistra, 2007; Van der Meer-Kooistra och Scapens, 2008; Johansson och Siverbo 2011; Anderson, Dekker och Van den Abbeele, 2017). Mindre utforskat är vilka problem som samarbeten mellan organisationer står inför och vilka styrningsmekanismer som leder till att relationen fungerar och stabiliseras, och vilka som inte gör det (Kastberg 2014). Mer forskning utan dessa utfattade meningar har efterfrågats av flera och genomförts (se exempelvis Mouritsen, Hansen och Hansen, 2001; Mouritsen och Thrane 2006; Thrane och Hald 2006; Chua och Mahama 2007; Kastberg 2014; Mouritsen, Pedraza-Acosta och Thrane, 2022). I den här avhandlingen har jag en mer öppen och explorativ ansats, vilket bidrar till att nyansera diskussionen om inter-organisatorisk styrning. Studien som jag genomfört har varit en longitudinell studie av mellankommunala samarbeten i svenska kommuner. Det ska visa sig att det finns mycket att lära om hur styrningen av sådana relationer fungerar. Innan jag kommer dit tänkte jag först lite mer utförligt motivera behovet av en sådan studie. Det gör jag genom att ta fasta på den ständigt aktuella och pågående diskussionen om organiseringen av vår kommunala sektor som jag nämnde inledningsvis.

”Regeringens mål är att få mer robusta och mindre sårbara kommuner”, så lät det när civilminister Erik Slottner inledde presskonferensen den 24 januari 2024 i samband med att kommunperspektivutredningen överlämnade sitt slutbetänkande till regeringen. Utredningens uppdrag var att undersöka intresset för frivilliga kommunsammanslagningar, bedöma dess förutsättningar, och föreslå åtgärder (Dir 2023:46). Fokus för utredningen var att se om sammanslagningar skulle kunna stärka kommunernas kapacitet att fullfölja sina uppdrag. I utredningen (SOU 2024:6) konstateras att de drygt 130 kommunpolitiker som utredningen träffat är skeptiska och argument som: sammanslagning löser inte våra problem, några blir vinnare och några blir förlorare, samt att demokratin blir sämre i en större kommun, vittnar om ett minst sagt svalt intresse från kommunsektorn.

Även kommunutredningen – en parlamentarisk kommitté tillsatt av regeringen några år tidigare – undersökte möjligheten till frivilliga kommunsammanslagningar (Dir 2017:13). I utredningens slutbetänkande (SOU 2020:8) konstaterades att kommunernas skulder hade ökat de senaste åren. Variationen i skuldsättning sågs av utredningen som ett problem då kommuner med låg skuldsättning troligtvis inte skulle ha så stort intresse av att gå samman med kommuner med högre skuldsättning. Kommunutredningen föreslog därför att staten skulle ta över skulder från kommunerna som slogs samman för att öka de ekonomiska incitamenten för kommunsammanslagningar. Båda utredningarna (SOU 2020:8 och SOU 2024:6) har konstaterat att möjligheten för frivilliga kommunsammanslagningar i princip är obefintlig. Detta gjorde civil-

ministern besviken eftersom Erik Slottner hade hoppats på att kommunerna skulle vilja gå ihop (Dagens Samhälle 2024) och han har också tidigare varit tydligt med att han anser att behovet av sammanslagningar är stort (Dagens Samhälle 2023).

Staten och kommunerna är dock överens om en sak: kapaciteten i kommunsverige behöver stärkas. Med kapacitet menas kommunernas förutsättningar att fullfölja sitt uppdrag. Av de dialoger som kommunperspektivutredningen (SOU 2024:6) förde med kommunföreträdare framgår att kommunerna ser ett behov av att stärka sin kapacitet mot bakgrund av den avbefolkning som sker i stora delar av landet och de därmed minskade skatteintäkterna. Detta framgår även i kommunutredningens direktiv (Dir 2017:13) då denna, till skillnad från kommunperspektivutredningen, brett skulle identifiera och analysera kommunernas utmaningar och analysera olika åtgärder. Kommunutredningen (SOU 2020:8) undersökte lösningar som mer samarbete mellan kommuner, förändrade uppgifter och asymmetrisk ansvarsfördelning, liksom kommunsammanläggningar.

Sammanläggningar står, som jag visat ovan, inte högt på kommunernas agenda som lösning på kapacitetsutmaningen. Istället förespråkas mer och fördjupat samarbete som ett bättre alternativ. Med samarbete (utredningarna använder ofta begreppet samverkan) syftar utredningarna på etablerandet av en gemensam drift, vilket kan ske genom avtalssamverkan, gemensam nämnd, kommunalförbund och kommunalt bolag. Kommunperspektivutredningen (SOU 2024:6) betonar vikten av att samarbete mellan kommuner utvecklas och blir mer strategiskt och stabilt, samt att fasta geografiska konstellationer bör etableras. Staten bör, menar utredningen, stödja kommunernas samarbete, initiera pilotprojekt för strategiska samarbeten och utreda lagstiftning om geografiska samarbetsområden och uppgiftsfördelning. Enligt utredningen (SOU 2024:6) kommer en mer strategisk, fast form underlätta för kommunerna att styra samarbeten, vilket setts som en utmaning (Statskontoret 2023).

Även kommunutredningen (SOU 2020:8) ansåg att kommunerna behövde stärka sina samarbeten i sektorn genom att ta fasta på nya verksamhetsområden. En stor potential identifierades i att försöka vidga kommunala samarbeten till att omfatta kostsamma verksamhetsområden för kommunerna, exempelvis grundskola eller äldreomsorg, som idag hör till ovanliga områden att samarbeta kring (Statskontoret 2023). Istället för detta etablerar kommunerna gemensam drift kring något ”enklare” och vad som uppfattas som något mindre politiskt omdiskuterade uppgifter (även om undantag finns, som exempelvis gymnasieskola och social omsorg) så som administration, räddningstjänst, överförmyndare, vatten och avfall, renhållning, miljö- och byggfrågor för att nämna några (Statskontoret 2023).

Kommunutredningen skulle särskilt titta närmare på avtalssamverkan och kom också fram till att staten borde underlätta för avtalssamverkan. De föreslog i sitt delbetänkande (SOU 2017:77) förenklade möjligheter till avtalssamverkan, vilket Sveriges riksdag också röstade igenom vilket resulterade i en ny kommunallag (SFS 2017:725). Förändringen innebär att en kommun (A) kan träffa avtal med en annan kommun (B) om att låta kommun B utföra delar eller hela uppgifter åt kommun A, något som tidigare varit förhindrat med anledning av lokaliseringsprincipen. I en enkät som Dagens Samhälle (2019) gjort stod ungefär en tredjedel (90) av Sveriges kommuner i startgroparna till att börja, eller hade redan påbörjat, avtalssamverkan. De flesta var mindre kommuner på landsbygden. I kartläggningen av Dagens Samhälle fanns flera olika verksamhetsområden representerade som områden kommunerna valt att etablera avtalssamverkan kring. Några exempel som lyftes fram var: telefoni, krisberedskap, alkoholhandläggning, drogförebyggande arbete, livsmedelskontroll, socialtjänst, samhällsbyggnadsfrågor, miljöfrågor, HR, räddningstjänst, E-arkiv, konsumentvägledning och bostadsanpassning.

Med detta sagt, att kommunutredningen fick ett direktiv om att sammanläggningar ska baseras på frivillighet, och att kommunperspektivutredningen visat att intresset för frivilliga sammanläggningar är mycket svalt, ger därför utökat utrymme till utvecklade former för samarbete genom gemensam driftverksamhet. I direktivet till kommunutredningen (Dir 2017:13) framgår även att de förändringar som utredningen skulle presentera behövde ligga inom ramen för det nuvarande finansieringssystemet och att det inte heller fick medföra någon kostnadsökning för staten. I realiteten innebär detta att det saknas utrymme att driva stora förändringar. Kvarstår gör nya möjligheter till samarbete genom etablerandet av gemensam driftverksamhet eller en förändring av uppgiftsfördelningen mellan kommun, region och stat.

Kommunutredningen och kommunperspektivutredningen är dock inte de första att rikta ljuset mot kommunernas organisering. Att kommunernas struktur kan komma att behöva förändras och ses över har länge varit ett intresseområde för staten. Historiskt sett har samarbete mellan kommuner nedtonats i perioder när kommunsammanslagningar förespråkats, och tvärtom (Gossas 2006). När staten successivt drivit på förenklingar i regelverken för mellankommunala samarbeten har det ofta varit med motivet att det ska leda till effektiviseringar. Argumentet som lyfts fram är att när flera kommuner är med och delar på fasta kostnader för samma verksamhet sjunker kostnaden per producerad enhet och det blir mer effektivt (prop. 1996/97:105; Ds 2001:61; SOU 2007:72; SOU 2012:30). Kommunperspektivutredningen och kommunutredningen vittnar om att detta intresse från statens sida inte har svalnat. Anledningen till att staten engagerar sig i hur den kommunala sektorn organiseras

beror givetvis på att svenska kommuner ansvarar för och tillhandahåller flera viktiga välfärdsområden som är dyra att bedriva. Skola, äldreomsorg och socialtjänst lyfts ofta fram i diskussionen, men andra viktiga områden är miljöförvaltning, räddningstjänst och avfallshantering som också utgör kärnuppgifter för en kommun. Kommunerna finansierar sin verksamhet främst genom skatteintäkter, men även med statsbidrag, taxor och avgifter (Hägroth 2016). Att svenska kommuner ansvarar för viktiga välfärdsuppgifter som dessutom är finansiellt omfattande gör det angeläget för både staten och för forskarsamhället att följa kommunsektorns utveckling. Idag har alla svenska kommuner samma uppdrag och ansvarsområden (SFS 2017:725). Det ska således inte spela någon roll om du som kommuninvånare bor i Åre, Vilhelmina eller Båstad för vilken välfärdsservice som erbjuds och kvaliteten i denna.

Men, kommunernas förutsättningar att tillhandahålla en god och likvärdig välfärdsservice varierar eftersom de skiljer sig åt vad gäller storlek, både i fråga om befolkningens mängd och till ytan, samt i deras möjlighet att rekrytera kompetent personal. Trenden är dessutom att variationen i förutsättningar ökar, stora kommuner blir allt större och mindre kommuner allt mindre. Under 2023 varierade invånarantalet från 2 353 invånare i Bjurholms kommun till 2 454 802 i Stockholms kommun (SCB 2023). Denna situation har flera tagit fasta på och uppmärksammat i den offentliga debatten. I en rapport från Kommuninvest inventerar Erlingsson, Isaksson och Persson (2021) kunskapen om effekterna av mellankommunal samverkan. I den rapporten redogör de också för intressant statistik rörande kommunernas befolkningsstruktur. Samtidigt som tillväxtområden fått en ökad befolkningstillväxt har ungefär hälften av de svenska kommunerna färre invånare idag i jämförelse med 1970-talet. Av Sveriges 290 kommuner har omkring 50 kommuner färre än 8000 invånare, omkring 80 kommuner har färre än 10 000 och omkring 170 har färre än 20 000 invånare (Erlingsson med flera 2021).

Trots förekomsten av det kommunalekonomiska utjämningsystemet, som är utformat för att jämna ut skillnaderna mellan kommunernas resurser, återstår betydande skillnader i praktiken. Dessa skillnader är en källa till att svenska kommuner allt oftare söker stöd från varandra för att kunna fullgöra sina uppdrag. Förändringarna i befolkningens sammansättning pekas ibland ut som en förklaring till att samarbete genom gemensam drift blivit alltmer populärt i kommunsektorn (se bland annat SOU 2004:126; SOU 2007:10; SOU 2020:8). Urbaniseringen är en av de faktorer som bidrar till att klyftan i befolkningsstorlek mellan kommuner ökar. De redan stora kommunerna tenderar att växa ännu mer, medan de små kommunerna minskar i storlek. Denna utveckling skapar olika utmaningar beroende på om en kommun växer eller krymper (Syssner 2018). För kommuner med minskande befolkningsunderlag är den

främsta utmaningen att möta det ökade behovet av äldreomsorg samtidigt som skatteintäkterna minskar. Kommuner med växande befolkning står inför att tillgodose behoven av förskolor, skolor och bostäder i takt med det ökade invånarantalet. De växande kommunerna har dock fördelen av ökade skatteintäkter (Häggroth 2016; Syssner 2018).

Utmaningarna är inte dock statiska utan kan förändras över tid. Det är i huvudsak mindre kommuners utmaningar som står i fokus för den här avhandlingen, där samarbete genom gemensam drift med grannkommuner inte sällan används som en lösning på minskad kapacitet.

Motiven till att gå samman kan dock vara flera. Ofta handlar det om att kommuner ser en möjlighet i att kostnadseffektivisera sin verksamhet, i annat fall kan det handla om behovet av att säkra kompetensförsörjningen och bygga upp en kapacitet (Janssen och Joha 2006; Janssen, Niehaves och Krause 2010; Erlingsson, Syssner och Ödalen 2015; Raudla och Tammel, 2015; Mörk, Erlingsson och Persson 2019). Att svenska kommuner har ett långtgående ansvar kring ett flertal olika områden kräver olika sorters kompetenser. För en liten kommun innebär detta en uppdelad och fragmenterad verksamhet (Mattisson 2017). Sveriges minsta kommuner har bara ett par hundra anställda och Bjurholm, Sveriges minsta kommun, uppgår antalet anställda 2023 till 239, medan Stockholms kommun samma period har drygt 43 000 anställda (SCB 2023). Det här betyder att det är betydligt svårare för mindre kommuner att anställa specialistkompetens. Istället behöver medarbetare ha flera olika uppdrag och behöver därför kunna lite om flera verksamhetsområden. Samtidigt finns det en del områden där denna lösning inte är möjlig, exempelvis för tjänster som kräver legitimation, såsom lärare. I annat fall kan det handla om att det behövs unik specialistkompetens som vid uppdrag av exempelvis miljö- och hälsoinspektörer (Häggroth 2016).

Mer mellankommunalt samarbete är en trend som Sverige delar med många andra länder (Broadbent och Gurthie 2008). I Europa har etablerandet av gemensamma driftsorganisationer ökat kraftigt de senaste decennierna (Swianiewicz och Teles 2018) men denna trend syns också i USA (Carr och Hawkins 2013). Undantaget verkar dock vara Danmark där samarbete tycks ha minskat efter den kommun- och regionreform som ägde rum år 2007 (Jacobsen och Kiland 2017). Att svenska kommuner i större utsträckning än tidigare tar hjälp av varandra för att klara sina uppdrag är ingen ny företeelse. Redan under 1980-talet, då staten förenklat regelverket för etablerandet av gemensam drift mellan kommuner, sågs en tilltagande trend av samarbete mellan kommuner (Gossas 2006) och en tydlig ökning utav gemensamma driftskonstellationer noterades efter det att den nya kommunallagen trädde i kraft 1991 (Nergelius 2013). Att få en överblick över hur omfattande gemensam drift mellan kom-

muner är har visat sig vara svårt eftersom det inte finns någon tillförlitlig statistik på området att tillgå (SOU 2020:8; Erlingsson med flera 2021). I en sammanställning av Folkesson (2014) fanns det vid 2014 drygt 100 kommunalförbund, 114 gemensamma nämnder och omkring 180 samägda bolag. Mot bakgrund av de motiv som lyftes fram tidigare är det lätt att tro att det är mindre kommuner som oftare etablerar gemensamma driftsorganisationer, men så är inte fallet. Folkesson (2014) visar exempelvis i sin sammanställning att antalet samarbeten inte är fler i mindre kommuner än i större. I en enkätundersökning från SCB som avser perioden 2010–2014 uppgav 95 procent av de svarande kommunerna att de samarbetade med andra kommuner – antingen genom formella avtal, gemensamma nämnder eller kommunalförbund. Statskontoret (2023) har också kartlagt förekomsten av mellankommunalt samarbete. De konstaterar att mellankommunalt samarbete ökat över tid och att detta främst beror på ökad omfattning av avtalssamverkan. I deras rapport konstateras också att de allra flesta kommunerna samarbetar med andra, 8 av 10 kommuner ingår i ett kommunalförbund, omkring 7 av 10 i minst en gemensam nämnd och drygt 9 av 10 har avtalssamverkan. Antalet kommunalförbund och gemensam nämnd har dock, enligt de uppgifter de tagit del av, varit i princip oförändrad sedan 2016.

Av allt att döma tycks etablerandet av gemensam drift mellan kommungränserna vara en trend för hur organiseringen av och mellan kommuner ser ut och kommer att se ut de närmaste åren. Samtidigt är inte alla överens om vägen framåt innan man stannat upp och reflekterat över vad vi för tillfället vet i frågan. I ett särskilt yttrande till kommunutredningens slutbetänkande av Anders Folkesson efterfrågas just mer empirisk kunskap om ämnet. Han skriver:

Detta har varit en partiell kommunreform som gjort kommunindelningen mer flexibel. Kommuner har fått möjlighet att gå samman på verksamhetsnivå för att få skalfördelar, som en större organisation kan innebära. Samverkansreformen har av allt att döma varit positiv för sektorn. Det vore dock önskvärt att utredningen hade försökt empiriskt utreda effekterna av interkommunala samverkan för att på ett bättre sätt bedöma dess potential, särskilt beträffande möjligheten att förbättra effektiviteten, tillgången till specialistkompetens samt styra och leda organisationen. Utan kunskap kring den strukturlösning som använts de senaste 30–40 åren är det svårt att värdera vad som bör göras framöver.

SOU 2020:8, sidan 704–705

Frågan man bör ställa sig är därför: vad vet vi egentligen om vilka utmaningar, problem och möjligheter som uppstår då verksamheter går samman i gemensam drift?

Två problem och tre sorters gemensam drift

Gemensam drift mellan organisationer² innebär att två eller flera organisationer går samman för att uppnå ett gemensamt mål och kan omfatta olika verksamhetsområden och ske på olika sätt. Argumenten för att samarbeta kan vara av olika karaktär. I grunden kan man säga att det finns två kategorier av problem som initierar ett behov av samarbete. Å ena sidan kan samarbete initieras som ett resultat av att organisationen saknar kompetens på området, å andra sidan kan samarbete upprättas för samma kompetensområden, men då oftast med helt andra motiv. Jag ska börja med att beskriva de situationer då etablerandet av gemensam drift motiveras med att organisationen saknar kompetens på området. Det beror på att det finns en mängd litteratur som intresserat sig för denna sorts frågor, men den skiljer sig på flera punkter ifrån det som den här studien intresserar sig för.

Olika kompetenser knyts samman

Vissa samarbeten handlar om att olika kompetenser knyts samman. Detta är vanligt, inte minst för mer komplicerade uppgifter där det kan behövas olika insatser från olika yrkesområden för att lösa en uppgift. Exempelvis kan det handla om att socialtjänst, försäkringskassa, psykiatri, habilitering och skola i olika konstellationer arbetar kring en gemensam klientgrupp. Behovet av denna sorts samarbete är ett resultat av att tydligt avgränsa ansvarsområden till olika förvaltningar, avdelningar och myndigheter. Att organisera sig på detta vis har flera fördelar, bland annat att man tydligt avgränsar och specialiserar uppgifterna inom en viss förvaltning. En av de stora bristerna med ”stuprörsorganisationer” är dock att klienter och brukare tenderar att falla mellan stolarna. Förhoppningen med samverkan är att minimera riskerna med att klientgrupper inte får den hjälp och det stöd som den totala välfärdsorganisationen kan erbjuda utan att det snarare ska bli högre kvalitet och ett bättre resultat än om var och en hade arbetat enskilt med klientgrupperna i fråga.

I samverkanslitteraturen har man sedan länge intresserat sig för de problem där olika kompetensområden behöver knytas samman för att lösa en uppgift. Utvecklingen mot att offentliga organisationer är i behov av alltmer omfattande samverkan har beskrivits utifrån olika perspektiv, som exempelvis: från government till governance (Hedlund och Montin 2009), nätverksstyrning (Lewis, 2011), collaborative governance (Huxham och Vangen 2013) och projektifiering (Söderlund 2004; Fred 2018). Flera olika samverkansområden har

² En organisation kan i det här fallet vara ett företag eller en kommun, men det kan också vara en enhet eller avdelning.

också studerats som exempelvis integration (Brorström och Diedrich 2020; Qvist 2017) klimatförändringar (Pollitt 2015), äldreård (Lindberg 2002) och missbruksvård (Löfström 2010). En fullständig litteraturgenomgång av samverkanslitteraturen ligger utanför den här avhandlingen, men det som den litteraturen har gemensamt är att den intresserar sig för komplexa problem och utmaningar, och refereras ibland till som ”wicked issues” (Rittel och Webber 1973; Head 2019). Inte sällan beskrivs problemen som att den traditionella organisationen, och de kompetenser som den besitter, inte klarar att lösa en viss komplex uppgift på egen hand. Denna sorts samverkan och sammanfogande av olika kompetenser skiljer sig mot det som den här studien intresserar sig för, nämligen samarbete av samma sorts verksamhetsområde där de ingående parterna besitter samma kompetens.

Samma kompetenser knyts samman

Andra samarbeten handlar om att samma sorts kompetenser knyts samman. Detta är vanligt i en situation där organisationen ansvarar för att lösa uppgiften på egen hand men av andra skäl ser ett behov av att samarbeta kring samma sorts uppgift och kompetensområde. Problembilden grundar sig ofta i att verksamheten är för liten och i behov av att öka volymen som produceras i syfte att rekrytera specialistkompetens eller hämta hem stordriftsfördelar. Samarbete handlar då om samma sorts kompetens och etablerandet av en gemensam driftorganisation för ett avgränsat verksamhetsområde (Anell och Mattisson 2009). I likhet med att koppla ihop olika kompetensområden är denna sorts samarbete också en trend som ökat successivt genom åren (Giessner, Horton och Humborstad 2016). Att slå samman samma sorts tjänster kan i sin tur delas in i två underkategorier: gemensam drift av stödverksamhet och gemensam drift av kärnverksamhet.

Gemensam drift kring stödverksamhet

Ett exempel är att etablera gemensam drift kring tjänster som inte karaktäriseras som kärnverksamhet och inte heller riktar sig direkt till medborgare eller slutkonsumenter. I den här kategorin av tjänster hittar vi IT, löneadministration, ekonomi- och personalrelaterade frågor för att nämna några. Denna organisationslösning benämns ofta för gemensamt servicecenter (eng. ”shared service center”) och förkortas SSC – alltså delade tjänster som stödjer och servar organisationens kärnverksamheter (Janssen och Joha 2006). Istället för att tre kommuner har varsin avdelning för löneadministration slås verksamheten ihop till en som nu servar tre kommuner. I större organisationer kan det också handla om att låta en ny avdelning eller enhet ansvara för stödtjänster istället för att ha en ekonom, IT-tekniker eller kommunikatör på varje förvaltning.

I litteraturen lyfts flera motiv fram till att etablera ett gemensamt servicecenter (Janssen och Joha 2006; Paagman, Tate, Furtmueller och de Bloom 2015; Raudla och Tammel 2015) där det huvudsakliga motivet är kostnadsbesparingar med hjälp av synergier (Richter och Brühl 2017). Ett annat uttalat motiv med ett gemensamt servicecenter är att möjliggöra för organisationen att fokusera på sina kärnuppgifter (Herbert och Seal 2012; Richter och Brühl 2017). När stöduppgifter samlas på en annan enhet eller i en annan organisation kan den kvarvarande verksamheten öka sitt fokus på sina huvuduppgifter och behöver inte längre tänka på att upprätthålla kompetens inom stödfunktioner. Samtidigt kan den sammanslagna gemensamma enheten öka sin kvalitet genom att anställa specialister och på så vis öka och förbättra utbudet av sina stödtjänster till de kärnverksamheter som de servar. Ökad kvalitet är också ett uttalat motiv i litteraturen om gemensamma servicecenter som förväntas öka när enheter slås samman och på så vis kan utveckla sin verksamhet på ett helt annat vis än vad som tidigare varit möjligt (Janssen och Joha 2006). Istället för en eller några enstaka IT-tekniker ute på en förvaltning arbetar nu flera personer med samma sorts tjänster varför man kan dela erfarenhet och kunskap. Det leder till att arbetsprocesserna kan utvecklas till att bli mer likartade men också generera en större tydlighet för de kärnverksamheter som nyttjar tjänsten. Större investeringar är också något som möjliggörs vid större enheter och kan tänkas pressa ner priserna gentemot leverantören. En mindre kommun som ska upphandla ett nytt ekonomisystem har inte samma status som tre kommuner som alla ska ha samma system.

Ytterligare ett motiv handlar om att minska sårbarheten för verksamhetsområdet (Kris och Fahy 2003). Vid bortfall i form av pensionsavgångar, sjukdom eller föräldraledighet kan en större enhet täcka upp för varandra, något som inte är möjligt i små enheter där kanske bara en enda person arbetar med stöduppgiften i fråga. Ett sista motiv som adresseras i litteraturen och som är värt att lyfta fram handlar om att gemensamma servicecenter leder till ett ökat fokus på mottagaren av servicen eller kunden (Janssen och Joha 2006). Eftersom stödtjänsterna så tydligt separeras från övrig verksamhet med det uttalade motivet att de är just ett stöd till den ordinarie verksamheten kan vi förvänta oss att det utvecklas ett behov av att vara lyhörda för kundernas önskemål, något som åtminstone inte varit lika uttalat tidigare. Eftersom den verksamhet som samlas i olika serviceverksamheter är av stödkaraktär beskrivs de ofta som något mindre strategiska än den övriga kärnverksamheten. Dessutom är det oftast inte lika mycket politik eller strategiskt viktiga frågor i stödverksamhet som i kärnverksamhet, något som gör det enklare att komma överens och hitta kompromisser i den övergripande styrningen. Att samarbeta kring dessa frågor ligger då nära till hands eftersom det föreligger låg risk i att

organisationen ska tappa inflytande och mandat över hur stödfrågorna ska utvecklas.

Gemensam drift kring kärnverksamhet

Ett annat exempel är att slå samman kärnverksamheter. För offentliga verksamheter kan det exempelvis handla om renhållning, vatten och avlopp, räddningstjänst eller miljötillsyn. I litteraturen (se exempelvis Groot och Merchant 2000) benämns denna organisationslösning oftast för samriskföretag eller samarbetsbolag (eng. "joint venture"), men ett begrepp som skulle passa lika bra är "shared core operations" (SCO) (Meltzer och Kastberg 2019), alltså delade kärnverksamheter. I ett SCO handlar det nästan alltid om att det är flera ägare/huvudmän som går samman och skapar en ny gemensam organisation för att utföra den avgränsade kärnverksamheten som parterna bestämt sig för att förlägga i en gemensam driftsorganisation. Till skillnad mot SSC – där verksamheten i huvudsak riktar sig till medarbetare internt i organisationen – riktar sig den här sortens samarbete oftast direkt till brukaren eller klienten.

Motiven för att samarbeta kring kärnverksamhet är inte lika tydliga i litteraturen som för motiven till samarbete kring stödverksamhet. Likväl finns det många likheter eftersom flera av motiven tar sin utgångspunkt i bildandet av större enheter. Samarbete kring kärnverksamhet kan också förväntas öka produktiviteten, förbättra kompetensen inom verksamhetsområdet och minska sårbarheten. Flera forskare konstaterar att kostnadsbesparingar är ett vanligt motiv för samarbete (Bel och Warner 2016; Allers och de Greef 2018) som troligtvis grundar sig i att en ökad fiskal stress leder till ett ökat intresse för att minska kostnaderna (Bel och Warner 2015). Inom privat sektor lyfts denna sorts samarbete fram som värdefullt i situationer som kännetecknas av ett behov att upprätthålla sin konkurrensfördel. Exempelvis kan det handla om att ett företag vill etablera sig på en ny marknad eller i ett annat land, ofta med motivet att få tillgång till ytterligare resurser som inte finns i det egna företaget (Groot och Merchant 2000). Samtidigt finns det i privat sektor en uppenbar risk att samarbeta kring kärnverksamhet eftersom det ofta är där som företagen har kärnan i sin affärsidé och långsiktiga strategi. Det är därför inte lika självklart att låta en konkurrent ta del av planer, idéer och strategier för den framtida verksamheten – men för kommuner och regioner kan denna risk vara något mindre, dels eftersom de i mycket stor utsträckning bedriver samma sorts verksamhet som är reglerad i lagstiftningen, och dels eftersom de också besitter en geografisk monopolsituation. Samtidigt finns det, precis som för privat sektor, risker för kommuner och regioner att samarbeta med grannkommunen som ju också är en konkurrent kring kärnverksamhet. Eftersom kärnverksamheten ofta handlar om frågor där förvaltningen har en direkt relation till brukaren

eller klienten blir den också automatiskt en relation mellan politiker och väljare. Frågorna kring en kommuns kärnverksamhet kan därför vara strategiskt avgörande och därför också riskfyllda att samarbeta kring med konkurrentkommunerna.

I litteraturen finns det studier som intresserat sig för att studera gemensam drift av kärnverksamhet. Avfallshantering är ett av de mest välstuderade verksamhetsområdena (se bland annat Sørensen 2007; Bel och Mur 2009; Bel, Fageda och Mur 2014; Holum och Jakobsen 2016; Soukopová och Klimovský 2016; Silvestre, Marques och Gomes 2018; Baba och Asami 2020a; Bel och Sebő 2021; Struk och Bakoš 2021) följt av räddningstjänst (Bergman 2013; Holmgren och Weinholt 2016; Holum 2016; Holum och Jakobsen 2016; Blåka 2017; Cäker och Nyland 2017; Baba och Asami 2020b). Studierna på området har oftast fokuserat på effekter kring kostnadsutvecklingen och ställt frågor om det blir mer kostnadseffektivt att bedriva verksamheten i en gemensam driftsorganisation, och inte sällan står resultaten i konflikt med varandra. Sørensen (2007) fann att samarbete medförde ökade avgifter för avfallshantering i Norge medan Bel med flera (2014) konstaterade att kostnadsbesparingen för samma verksamhetsområde i Spanien var omfattande. Andra forskare har intresserat sig för hur gemensam drift av kärnverksamhet påverkar den upplevda servicenivån. I en studie av Holum och Jakobsen (2016) drog forskarna slutsatsen att kundnöjdheten kan variera beroende på vilket verksamhetsområde som avses. I deras studie fann de att gemensam drift av räddningstjänst medförde en försämrad upplevelse av servicen medan kundnöjdheten förblev oförändrad för insamling av hushållsavfall och ökade för återvinning av avfall.

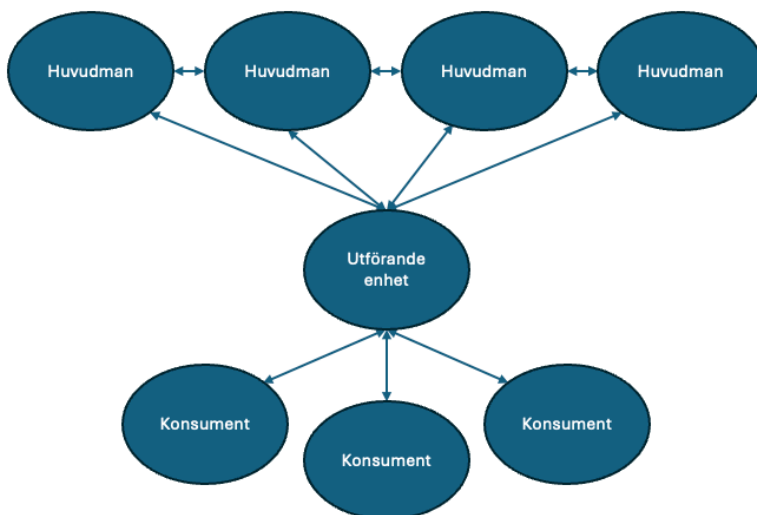
Ett komplicerat flerpartsförhållande

I den här avhandlingen har jag alltså fokuserat på gemensam drift som ovan ringats in som antingen stöd- eller kärnverksamhet. För att etablera ett SSC eller ett SCO har svenska kommuner fyra olika alternativ som de kan välja mellan. Dessa är: avtalsamverkan, gemensam nämnd, kommunalförbund och kommunalt bolag. För avtalsamverkan behövs ingen ny organisation skapas eller politiskt styrande nivå inrättas utan en kommun (A) utför uppgifter åt en annan kommun (B). Eftersom avtalsamverkan påminner om en upphandlingssituation är dock viktigt att parterna kan argumentera för att det finns en gemensam vinning. Om kommunerna istället väljer att samarbeta kring gemensam nämnd krävs däremot en styrande nivå – den gemensamma nämnden – vilken behöver ingå i någon av de samarbetande kommunernas organisation. Nämndens företrädare är oftast politiker från de kommuner som ingår i samarbetet. Väljer kommunerna istället organisationsformerna kommunalförbund eller kommunalt bolag behöver helt nya organisationer inrättas. För dessa

former behövs också en styrande nivå; för kommunalförbund behövs en direktion eller förbundsfullmäktige och förbundsstyrelse och för ett kommunalt bolag en bolagsstyrelse. Både informella överenskommelser och bildandet av mer formella organisationer (avtalsamverkan, gemensam nämnd, kommunalförbund och kommunalt bolag) är exempel på inter-organisatoriska relationer i offentlig sektor.

För den som är intresserad av styrning skapar dessa lösningar intressanta relationer. Inte minst eftersom relationerna lätt kan förstås som komplicerade, vilket i sin tur skapar en utmanande styrningssituation. Tidigare studier har pekat på att etablerandet av gemensam drift skapar ett trepartsförhållande mellan principal/ägare/huvudmän, agenten/den utförande verksamheten samt kund/brukare/de som konsumerar tjänsten (Kastberg 2014). Styrningen i inter-organisatoriska relationer har därför ofta beskrivits som en hybrid eftersom det varken handlar om en ren hierarki eller marknadsstyrning (Chua och Mahama 2007; Anderson och Dekker 2014). För gemensamma driftverksamheter i svenska kommuner handlar det om 1) en horisontell relation mellan ägarkommunerna (huvudman-huvudman), 2) en relation mellan kommunerna och förvaltningsenheten som levererar service till ägarkommunerna (huvudman-utförande enhet) och 3) en relation mellan den utförande enheten och konsumenten (utförande verksamhet-konsument). Detta flerpartsförhållande illustreras nedan i figur 1.

Figur 1: Illustration av flerpartsförhållande i ett SSC och ett SCO



Eftersom gemensamma driftsorganisationer kan organiseras på olika vis kan också den utförande enheten vara antingen en förvaltningsenhet som finns i någon av ägarkommunernas organisation (som i fallet med avtalssamverkan eller gemensam nämnd) eller en helt egen organisation (som i fallet med kommunalförbund eller kommunalt bolag). Då verksamheterna riktar sig till olika klienter eller kunder (internt i förvaltningsorganisationen för stödverksamheter och externt till klientgrupper/medborgare för kärnverksamheter) behöver inte nödvändigtvis den som finansierar tjänsten också vara den som konsumerar den. Exempelvis finansierar ägarkommunerna räddningstjänstverksamheten medan konsumenten i det här fallet är den enskilda medborgaren (som ju är en indirekt finansiär via skattsedeln). För andra frågor som exempelvis insamling av hushållsavfall eller miljö- och hälsoinspektioner är det ofta medborgaren som finansierar tjänsten via kommunala avgifter. Detta illustrerar att det är viktigt att adressera och öppna upp för att det förekommer flera förhållanden och relationer när vi betraktar inter-organisatoriska relationer.

Samtidigt kan jag förvänta mig att inter-organisatoriska relationer i offentlig sektor skiljer sig på flera principiella punkter mot hur relationerna ser ut i privat sektor. Som exempel kan lyftas fram att den politiska dimensionen komplicerar relationen ytterligare eftersom det kan finnas andra motiv och ambitioner som driver motivet av att förlägga en verksamhet i gemensam drift. Målbilder behöver därför inte bara skilja sig åt mellan de olika ägarkommunerna utan kan också skilja sig inom den egna kommunen. Ytterligare en aspekt som är värd att lyfta fram är att kunderna oftast är brukare som inte på samma sätt som på en privat marknad kan välja bort tjänsterna till förmån för en annan leverantör. Även om det finns en del verksamhetsområden där en marknadssituation etablerats (som exempelvis inom skola, äldreomsorg och primärvård) finns det fortsatt en hel del verksamhetsområden där kommunen besitter en monopolsituation (som exempelvis miljötillsyn eller räddningstjänst). Det för mig in på ytterligare en principiell skillnad, nämligen att verksamheten som bedrivs inom ramen för det kommunala uppdraget inte kan gå i konkurs utan att beslut fattas om att så ska ske. Därtill ska läggas att valet av samarbetspartner ser annorlunda ut för offentliga verksamheter. För vissa verksamhetsområden skulle uppenbara stordriftsfördelar gå förlorade om det är för långa geografiska avstånd mellan de samarbetande kommunerna. Det blir med andra ord viktigt att inte göra sig ovän med grannen. En sista sak som skiljer inter-organisatoriska relationer i kommuner från privata företag är att privata företag i regel samarbetar kring frågor som rör den övergripande affärsidén. I privata företag ligger hela den strategiska konkurrensfördelen i företagets affärsidé och det finns stora risker i att låta en konkurrent ta del av dessa. För kommuner kan jag förvänta mig att den här sortens risker eller ovilja inte är lika utbred.

Styrningssituationen blir med anledning av ovanstående resonemang särskilt utmanande, från en intern hierarkisk ordning skapas ett flerpartsförhållande eller som Chua och Mahama (2007) skriver:

Interfirm alliances are said to pose unique theoretical problems. Conceptually, they are neither markets nor hierarchies (Powell 1990) and conventional microeconomic theories of the firm do not appear to explain well the emergence and governance structures of these hybrids.

Chua och Mahama 2007, sidan 48

Med utgångspunkt i detta flerpartsförhållande har litteraturen identifierat några specifika risker och styrningsutmaningar.

Risker och utmaningar vid gemensam drift

I takt med den ökade populariteten av mellankommunala samarbeten pekas de i litteraturen ut som ett område där mer forskning behövs (Swianiewicz och Teles 2018). Som indikerats betraktas gemensam drift ofta som komplicerade utifrån ett styrningsperspektiv (Janssen och Wagenaar 2004) där nyttan inte sällan uteblir med anledning av outvecklad styrning (Garrone, Grilli och Rousseau 2013; Bel och Warner 2015). En förklaring som lyfts fram är att huvudmännen inte längre kan styra verksamheten som om det vore en inomorganisatorisk angelägenhet. Istället behöver styrningen anpassas, utvecklas och samordnas med de andra parterna. Samtidigt är det inte bara en utvecklad horisontell styrning mellan huvudmän som måste till, den nya gemensamma verksamheten ska också samordnas och koordineras genom en vertikal styrning mellan de styrande parterna och den utförande enheten. Med anledning av att parterna inte längre kan förlita sig på hierarki och traditionell ordergivning kan den vertikala styrningen också bli föremål för diskussion och svårigheter. En läsning av litteraturen visar att de styrningsutmaningar som diskuteras kan delas upp i vertikala och horisontella sådana. Dessa benämns ofta för risken för appropriering (horisontella utmaningar) och risken för brister i koordinering (vertikala utmaningar) (Dekker 2004).

Horisontella styrningsutmaningar: målbilder, kostnader och vinster

Mot bakgrund av ovanstående går det att konstatera att det med flera huvudmän skapas en mer komplex utgångspunkt för styrning mellan huvudmännen (Richter och Bruehl 2017). Mål och ambitioner kan variera, liksom förutsätt-

ningar gällande ekonomisk situation, demografi, geografi och ideologi (Bel och Warner 2015). Konkret kan det handla om att flera hänsyn måste tas, vilket i sin tur skapar utmaningar för utföraren att leverera verksamhet. Inte sällan kan ett motiv till att samarbeta handla om att sänka kostnaderna för verksamhetsområdet, ett annat om att öka kvaliteten och anställa specialistkompetens, något som kan driva på den totala kostnaden. Studier på området visar nämligen att kostnadsbesparingar inte alltid sker när enheter slås ihop (Raudla och Tammel 2015; Allers och Geertsema 2016; Tammel 2017) och till och med att kostnaderna ofta ökar (Bel och Warner 2015).

I styrningslitteraturen pekas flera huvudmän ut som en nackdel eftersom det ökar risken för att styrningen blir svag eller uteblir (Voorn, Van Genugten och Van Thiel 2019). Tidigare studier har därför indikerat att det med ett tydligt huvudmannaskap skapas bättre förutsättningar för styrning än mellan flera olika huvudmän (Sørensen 2007; Bel och Warner 2015). Till detta ska sedan läggas att olikheter i storleken mellan huvudmän spelar in. Cäker och Nyland (2017) som studerat ett norskt räddningstjänstsamarbete lyfter fram hur en dominerande huvudman kan få både stort formellt och informellt inflytande medan mindre huvudmän kan tappa inflytande och information i samarbetet. Flera forskare har också bidragit genom att visa hur huvudmännen vid styrningen av en gemensam avfallshantering ägnade sig åt ”free-riding” (Voorn med flera 2019; Voorn och van Genugten 2022) det vill säga gratisåkning i bemärkelsen att de inte utövade någon styrning alls (se också Sørensen 2007). Dessutom visade studien av Voorn med flera (2019) att den utförande organisationen spelar in och kan påverka den horisontella styrningen genom att etablera allianser mellan en eller flera huvudmän och på så vis spela ut huvudmännen mot varandra. Förenklat uttryckt ger, enligt de refererade studierna ovan, en tydlig huvudman en effektivare utförarverksamhet, men denna tydlighet saknas ofta. Mot bakgrund av detta är det därför förvånansvärt att det råder brist på studier som beskriver de horisontella styrproblem som finns kopplade till delat ägarskap, särskilt för olika organisationsformer (Voorn med flera 2019).

Risken för opportunt beteende eller appropriering bottenar i att det i samarbeten finns flera huvudmän/ägare som potentiellt sett skulle kunna försöka sko sig på andra ägare och skjuta över kostnader och risker (Dekker 2004). Det som litteraturen benämner som en risk i den här situationen är att parterna kommer att ägna sig åt appropriering och tillskansa sig de gemensamma resurserna och de vinster som samarbetet ger upphov till. Risken som uppmärksammas handlar således om att det kan uppstå en snedfördelning av de insatser som parterna tar med sig in i samarbetet och det värde som samarbetet ger upphov till. Förenklat kan man säga att det finns en risk att kostnader för aktiviteter och gemensamma vinster delas olika och att vissa ingående parter förlorar på

samarbetet (Dekker 2004). I samarbeten mellan kommuner kan det handla om att samordningsvinster fördelas ojämnt mellan de samarbetande kommunerna, men också att kostnader för investeringar eller projekt fördelas ofördelaktigt och orättvist. För kommunala verksamhetsområden som är i nära relation till brukarna kan det också finnas en geografisk dimension av samarbetet, som ibland benämns för ”bypolitik”. Här handlar det om att man som politiker kan komma att se och förespråka sina egna kommuninvånares behov på bekostnad av samarbetet som helhet. Ett exempel kan vara räddningstjänst där det kan vara svårt att motivera nedläggningen av en brandstation i en kommun för att samla resurserna i en mer geografiskt strategiskt placerad station. Tidigare studier har också pekat på att den geografiska dimensionen spelar roll i kommunala samarbeten (Kastberg, Meltzer och Nilsson 2018).

Vertikala styrningsutmaningar: koordinering och kunder

Risken för brister med koordinering handlar om förmågan att samordna resurser och aktiviteter syfte att leverera och bedriva verksamhet (Dekker 2004), eller vad Tomkins (2001, sidan 162) skulle kalla för ”master events”. Till skillnad från utmaningen ovan handlar denna risk om att parterna inte vet hur samordning ska ske när de inte längre kan förlita sig på hierarki som styrande princip. Det är således brister i den vertikala styrkedjan (mellan ägarkommun och den operativa enheten) som är svårigheterna här. Det beror på att det finns en risk för att den utförande enheten och de styrande parterna har olika målbilder (Mezihorak 2018). I samarbeten kan den nyinrättade utföraren av verksamheten förväntas bli mer autonom. Mer autonomi är ofta ett av motiven till samarbete och en naturlig följd av en decentraliseringsprocess. Utföraren kan förväntas få ett starkare agentskap genom att driva egna frågor och utveckling som kanske inte ens efterfrågas av huvudmännen. En svag huvudmannastyrning kan därför sägas ge mer friutrymme för den utförande verksamheten och ökad autonomi leder också till ett ökat internt fokus hos utföraren. Studier med fokus på den utförande verksamheten har visat att det ofta leder till en standardisering av tjänster eller initierande av egna projekt som kanske inte alls efterfrågas av huvudmannen (Kastberg 2014).

Förutom att det finns styrproblem mellan huvudmännen och den utförande verksamheten finns det också en relation mellan den utförande verksamheten och brukaren eller kunden, en relation som också är förknippad med problem. I den internationella litteraturen betraktas ofta ett tvåpartsförhållande mellan en kund och en leverantör (se exempelvis Van der Meer-Kooistra och Vosselman 2000; Håkansson och Lind 2004) men kunden och finansiären är då densamma. Som jag illustrerade ovan är det inte säkert att så är fallet för samarbeten i offentlig sektor där finansiär och kund kan vara olika parter. När kun-

den är finansiär, som i exemplet med avfall, finns huvudmannen som en reglerande part. I likhet med riskerna kring att agenten blir alltför fokuserad på sin verksamhet och driver på utveckling av egna projekt kan en kund eller en brukare ha egna idéer och förväntningar med verksamheten. Exempelvis har det i studier av gemensamma servicecenter (SSC) för IT visat sig att kunderna har egna krav och förväntningar på tjänsternas innehåll och kvalitet. De riskerar således att agera kravställare samtidigt som de (eftersom de inte är finansiärer) inte ser kostnadssidan av verksamheten (Kastberg 2014).

Studier har också visat att kunder i regel är motståndare till standardisering. Istället vill de ha individuella lösningar. Detta har visat sig vara en grogrund till konflikter mellan den utförande enheten och kunderna (Kastberg 2014). Wagenaar (2006, sidan 358) har kallat detta för ”one size fits all” syndromet. En standardiserad lösning, som kan generera en mer produktiv vardag för den utförande enheten, leder till att kunderna måste anpassa sitt arbetssätt.

En första syftesformulering

De olika samarbetsutmaningarna bottenar i diskussioner som uppstår i de nya gränssnitt som skapas mellan huvudman/än-utförande enhet-kund/er. Flerpartsförhållandet, som litteraturen har identifierat, ökar därför både risken för opportunt beteende mellan parterna och driver på problemen med samordning och koordinering. Problemdiskussionen bottenar i olika idéer, målbilder och förväntningar gällande innehållet i verksamheten, ambitionsnivåer, geografisk hänsyn, rättvis fördelning av kostnader och vinster.

Mot bakgrund av ovanstående menar jag att flera forskare intresserat sig för att, på olika sätt, försöka utveckla vår förståelse kring hur styrning kommer till uttryck i denna situation som uppstår. Tidigare forskning om styrning av och i relationer har dels dominerats av studier av samarbeten mellan privata företag, dels har ett perspektiv på styrning som statistiskt varit framträdande (Van der Meer-Kooistra och Vosselman 2000; Speklé 2001; Dekker 2016). Det betyder att de reducerar bort dimensioner av förhandling mellan parterna och missar helt att styrning mellan de inblandade parterna är en ständigt pågående aktivitet (Kastberg 2014). Förenklat kan vi säga att forskare varit intresserade för att studera hur parterna hanterar och svarar upp mot olika utmaningar kopplat till styrning men inte stannat upp vid att intressera sig för de styrproblem som kan uppstå utan tagit dem för givet utan att närmare beskriva dem.

Litteraturen om styrning i en inter-organisatorisk kontext har alltså hitintills dominerats av studier av företag i den privata sektorn och har omfattat både olika industrier (teknologi, elektronik och mer produktions- och serviceorienterade industrier), som olika länder runt om i världen (Groot och

Merchant 2000). Betraktas den internationella litteraturen om inter-organisatoriska relationer samlat har forskarnas fokus i huvudsak kretsat kring att förstå styrningsutmaningar utifrån den ena partens perspektiv (exempelvis den utkontrakterande leverantören) och förklara den styrning som etablerats utifrån ett transaktionskostnadsteoretiskt- och agent-principalteoretiskt perspektiv (Anderson med flera 2000; Arruñada, Garicano och Vázquez 2001; Anderson och Dekker 2005; Argyres och Mayer 2007; Anderson med flera 2017), vilket också konstateras av litteraturoversikter på området (Caglio och Ditillo 2008a; Anderson och Dekker 2010; Meira, Kartalis, Tsamenyi och Cullen 2010; Anderson och Dekker 2014; Dekker 2016). Anderson och Dekker (2014) lyfter fram att studier kring styrning av och i inter-organisatoriska relationer främst har fokuserat på organisationsnivå där frågor som valet av samarbetspartner, vilka styrproblem som uppstår för det enskilda företaget, kontraktets utformning och betydelse och användandet av styrsystem stått i fokus. I de studier som gjorts på organisationsnivå är det särskilt vanligt att forskaren valt att fokusera på en tvåpartsrelation (Anderson och Dekker, 2010), inte sällan beskrivs relationen ur den ena partens perspektiv (se exempelvis Van der Meer-Kooistra och Vosselman 2000; Håkansson och Lind 2004; Eklöf 2011).

Istället har de intresserat sig för hur styrningen går till och vilka styrförsök som görs (se exempelvis Anderson med flera 2000; Van der Meer-Kooistra och Vosselman 2000; Dekker 2004; Håkansson och Lind, 2004; Anderson och Dekker 2005; Donada och Nogatchewsky 2006; Kamminga och Van der Meer-Kooistra 2007; Cäker 2008; Van der Meer-Kooistra och Scapens 2008; Vosselman och Van der Meer-Kooistra 2009; Ding, Dekker och Groot 2010; Cäker och Siverbo 2011; Johansson och Siverbo 2011; Anderson med flera 2017). Eller som Mouritsen och Thrane (2006, sidan 242) säger:

However, this literature typically adopts a structural approach to explain the existence of forms of governance rather than a process approach to explain how the mechanisms of governance work. Governance mechanisms are described, but little is said about how they initiate action, prohibit action, and therefore are involved in constituting the action that develops in the inter-organisational relation.

Det betyder att studierna ovan utgått ifrån att parterna kommer att behöva hantera risken för opportunist och risken för outvecklad koordinering, varpå de sedan intresserat sig för hur olika sorters styrmodeller (som exempelvis regelstyrning, resultatstyrning och social styrning), styrmekanismer (som exempelvis marknadsstyrning, byråkratisk styrning, social eller informell styrning) och styrtekniker (som exempelvis kostnadskontroll) eller vilken roll ekonomispelet spelar och hur styrning på olika sätt använts för att motverka riskerna. Mindre utforskat är vilka problem som samarbeten mellan organisationer står

inför och vilka styrningsmekanismer som leder till att relationen fungerar och stabiliseras, och vilka som inte gör det (Kastberg 2014). Det är mot bakgrund av den här litteraturen som studiens bidrag kommer att preciseras och i nästkommande kapitel utvecklar jag vad denna litteratur visat.

Mot bakgrund av dessa iakttagelser ser jag därför styrning och relationer som en process. Styrning är alltså något som behöver förhandlas och upprätthållas mellan parterna. Genom detta vill jag nyansera diskussionen om interorganisatorisk styrning. Detta gör jag genom att följa ett antal gemensamma driftverksamheter i några svenska kommuner över tid. Behovet av att betrakta styrning och relationer som en process och vad det mer konkret innebär behöver dock utvecklas ytterligare vilket jag gör i kapitel tre. Först lite mer kring den empiriska motiveringen av studien.

Tre empiriska argument för studien

Jag har beskrivit hur mellankommunala samarbeten i formen av gemensam drift är ett utbrett fenomen i svensk kommunal kontext. Därtill har jag översiktligt redogjort för vad litteraturen på området visat. Utgångspunkterna i de dominerade teoribildningarna betraktar inte styrning som något konstruerande, något som måste upprätthållas och underhållas. Caglio och Ditillo (2008a) har dock argumenterat för att dynamiken i relationerna förändras över tid och genom att studera dessa relationer vid en given tidpunkt går förändringen forskaren förbi, troligen missar man relationens inverkan på styrningens utformning. Föreliggande studie tar därför sin utgångspunkt i de flerpartsförhållanden som bildas där styrningen måste etableras, dels horisontellt (mellan ägarkommunerna), dels vertikalt (mellan ägarkommunerna och den utförande enheten), samt (mellan den utförande verksamheten och konsumenten). I den här studien riktas uppmärksamheten mot hur olika problem uppstår och hur de hanteras. De argument för studien som kommer att presenteras i föreliggande avsnitt kommer att ha sin bäring på de empiriska resonemang som jag lyft fram. Ett mer utvecklat och teoretiskt orienterat argument kommer att presenteras i avhandlingens tredje kapitel.

Tre empiriska argument för studien går att peka ut mot bakgrund av de beskrivningar som gjorts. För det första kan studien motiveras med utgångspunkt i att gemensam drift är ett populärt sätt att organisera kommunal verksamhet på. Dessutom tenderar kommunala samarbeten att öka och staten både förespråkar och underlättar samarbete mellan kommuner i allt större utsträckning. Kommunerna själva tycks också förespråka mer samarbete framför kommunsammanslagningar. Det är därför angeläget att fortsatt intressera sig för hur den här sortens organiseringslösningar styrs.

För det andra vet vi att även om litteraturen om inter-organisatoriska relationer är omfattande finns det ett fåtal studier som intresserat sig för gemensam drift i offentlig sektor och med ett fokus på styrning. Eftersom relationer i offentlig sektor skiljer sig på flera principiella punkter mot privat sektor behövs fler studier i en offentlig kontext. Vi kan också förvänta oss att det finns en lokal variation. Därför är det viktigt att utforska den komplexa dynamik som finns i dessa relationer för att förstå hur styrningen skapas i olika lokala sammanhang.

För det tredje saknas rika och omfattande empiriska studier som följer utvecklingen över tid som visar nyanser av en inter-organisatorisk relation. Eftersom den här studien följer ett antal gemensamma driftsorganisationer över tid kan jag beskriva den process genom vilken de inter-organisatoriska relationerna utvecklas och förändras över en längre tidsperiod. Det leder till en ökad förståelse för vilka problem som uppstår, vilka lösningar som introduceras och hur frågorna förflyttas i och mellan aktörer. Det handlar om att ta fasta på de inter-organisatoriska roller och relationer som finns i syfte att skapa en förståelse för hur etablerandet av styrningen karaktäriseras och tar sin form. Med dessa tre argument för studien kan följande syfte formuleras:

Syftet med den här studien är att öka förståelsen för styrning och problem i inter-organisatoriska relationer.

Mot bakgrund av detta syfte kan följande forskningsfråga formuleras:

Hur styrs inter-organisatoriska relationer?

Studien tar sin utgångspunkt i fem svenska kommuner som etablerat gemensam drift för fem olika verksamhetsområden (se tabell 1). Två ambitioner har varit vägledande i urvalet. Den första ambitionen handlade om att få verksamhetsområden som faller inom ramen för en kommuns stöd- och kärnuppgift. I den här avhandlingen ingår kärnuppgifterna miljötillsyn, räddningstjänst och avfallshantering och stöduppgifterna löneadministration och IT-tjänster. Den andra ambitionen var att fånga de olika associationsformer som kommuner har att välja mellan för att gemensamt producera verksamhet: avtalsamverkan, gemensam nämnd, kommunalförbund och kommunalt bolag. I den här studien ingår samtliga fyra associationsformer. Ambitionerna har bottnat i att studera en etablerad praktik men dock inte med några ambitioner om att göra en komparation. Årtalen visar när samarbetena bildades och tidpunkt då fler kommuner anslutit.

KAPITEL 1

Tabell 1: Studerade samarbeten

Samarbete	Kommuner	Verksamhetsområde	Samordningsform	Uppgift
1	Äppelby	Lön (2014)	Avtalssamverkan	Stöduppgift
	Tallvik	IT (2012;2013)		
	Havsnäs	Miljö (2013)	Gemensam nämnd	Kärnuppgift
2	Tallvik	Räddningstjänst	Kommunalförbund	Kärnuppgift
	Havsnäs	(2010;2015)		
	Gullbringa			
3	Äppelby	Avfallshantering	Kommunalt bolag	Kärnuppgift
	Tallvik	(1981;2001;2004)		
	Havsnäs			
	Mångesund			

Disposition

I nästa kapitel går jag igenom forskningen på området om styrningen av och i inter-organisatoriska relationer. Det är den här litteraturen som jag genom min avhandling vill bidra till att utveckla.

I kapitel tre introducerar jag studiens teoretiska referensram där jag diskuterar avhandlingens metodteori och dess utgångspunkter. Kapitlet är strukturerat i två delar. I den första delen av kapitlet presenterar jag centrala utgångspunkter med detta perspektiv och vad det har för betydelse för hur jag ser på styrning. I den andra delen introducerar jag de begrepp som utgör mitt ramverk för analys som jag använder för att analysera mitt empiriska material genom det fältarbete som jag bedrivit. I slutet av kapitlet preciseras också avhandlingens syfte.

I kapitlet fyra beskriver jag hur forskningsprocessen sett ut. Detta kapitel innehåller fyra olika delar. I den första delen redogör jag för studiens utgångspunkter och vad dessa har haft för betydelse för studiens design. I detta avsnitt presenterar jag även hur jag gått till väga när jag valt ut litteratur för studien. I den andra delen beskriver jag hur fältarbetet har genomförts och hur det har gått till när jag skapat fältmaterial. Hur jag sedan har bearbetat fältmaterialet är något som jag redogör för i den tredje delen av det här kapitlet. Här redogörs också för vilka utmaningar som jag haft kring presentationen av det empiriska materialet. Kapitlet avslutas med en fjärde del där jag reflekterar över studiens trovärdighet, tillförlitlighet och etiska aspekter. Förenklat kan man säga att jag i det här kapitlet beskriver hur jag har gått ifrån en övergripande idé till färdig produkt.

I kapitel fem, som är ett empirikapitel, beskriver jag de gemensamma driftorganisationer som jag studerat. Detta kapitel ska ses som ett introducerande kapitel som ger en grund för att därefter kunna förstå och ta till sig

analysen. Kapitlet avslutas med ett avsnitt som handlar om vilka problematiseringar som parterna enades kring, alltså vilka motiv som låg till grund för att samarbetena etablerades och vilka målbilder som adresserades.

Avhandlingens analys presenteras i kapitel sex, sju och åtta där jag med hjälp av mitt analytiska ramverk visar hur stabilitet och instabilitet uppstår. I kapitel sex riktar jag fokus mot roller som jag betraktar som en del av inramning, där jag i den första delen av kapitlet visar vilka roller som skapades och designades av aktörerna och vilka förväntningar som fanns förknippade med dessa. I den andra delen av kapitlet vänder jag istället blicken mot hur dessa roller formerades genom att ta fasta på hur de gestaltades av aktörerna. I dessa båda delar belyses även vilka förväntningar som fanns på vad som skulle levereras och hur dessa formades.

I det sjunde kapitlet fokuserar jag på relationer genom att ta fasta på stabiliserande processer. Jag visar på vilka aktiviteter som aktörerna använde sig av för att skapa en stabil inramning. I detta kapitel lanserar jag tre begrepp som visar på hur aktörerna gjorde i syfte att skapa stabilitet när de intog de olika rollerna. I det sista analyskapitlet, kapitel åtta, fortsätter jag att fokusera på relationer men vänder istället blicken mot vilka kontroverser som uppstod. Även i detta kapitel lanserar jag tre begrepp som alla visar på hur relationerna destabiliserades.

I kapitel nio diskuterar jag studiens slutsatser och bidrag till litteraturen om inter-organisatorisk styrning. Det ska visa sig att studiens utgångspunkter gjort det möjligt att utveckla vår förståelse för styrförsök och styrproblem i gemensamma driftsorganisationer. Avhandlingen avslutas med ett tionde kapitel där jag, förutom att ge förslag på vidare forskning, resonerar kring bidrag till praktiken.

2

Roller, styrning och problem i inter-organisatoriska relationer

I det här kapitlet kommer jag att presentera forskning om inter-organisatoriska relationer utifrån den forskningsuppgift som angavs i föregående kapitel. Jag ska redogöra för vad befintliga studier har visat och varför vi behöver fler studier som betraktar styrning som något som sker genom förhandling och sätter aktörer och relationerna dem emellan i fokus. Eftersom jag intresserar mig för hur inter-organisatoriska relationer styrs och vilka problem som uppstår kommer jag att strukturera kapitlet utifrån vad litteraturen visat i termer av just styrning och problem. Själva processen för hur jag valt ut litteratur till litteraturöversikten finns att läsa i avhandlingens metodkapitel. Innan jag kommer till den tematiska uppdelningen ska jag börja med ett avsnitt om varför forskning om styrning av inter-organisatoriska relationer de senaste årtiondena blivit så populärt.

Göra, köpa eller samarbeta?

En bred litteratur fokuserar på funderingar kring frågorna: 'Varför finns företag?' och 'Varför finns marknader?' Dessa frågor har varit centrala för att förstå organiseringsmekanismer. Frågorna har dock både ställts och besvarats utifrån mycket olika teoribildningar. En diskussion kring alternativen – valet av att producera en verksamhet i egen regi, använda marknaden eller samarbeta – tar sin början då Coase (1937) ställde sig den första frågan: Varför finns företag? Han argumenterade för att valet av huruvida en verksamhet ska produceras i egen regi eller utkontrakteras ska avgöras av transaktionskostnadens storlek. Transaktionskostnader är alltså de kostnader som är förknippade med att använda marknaden, som informationshämtning, kontraktsskrivande, och övervakning av relationen. Eftersom marknadsutbyten är förknippade med en hel del arbete är det därför inte säkert att marknadsutbytet är det mest

KAPITEL 2

kostnads-effektiva valet. Coase (1937) fundering kring varför företag etableras grundar sig just i detta resonemang: Han skriver:

The main reason why it is profitable to establish a firm would seem to be that there is no cost of using the price mechanism. The most obvious cost of 'organising' production through the price mechanism is that of discovering what the relevant prices are. This cost may be reduced but it will not be eliminated by the emergence of specialists who will sell this information.

Coase 1937, sidan 390

I de fall där den interna styrningen utgör en lägre kostnad än allt kringarbete som krävs för att få till stånd en effektiv transaktion på marknaden kommer alltså företaget att välja att producera verksamheten i egen regi. För att tydliggöra vilka kostnader som är förknippade med marknadstransaktioner och visa när marknadsutbyten är bättre än att utföra tjänster internt, utvecklade Williamson (1985) Coases resonemang. Hans vidareutveckling används ofta för att studera relationer kring utkontraktering. Enligt Williamson (1985) finns kostnader förknippat med styrning både inom företag och på marknaden och de uppstår både innan (ex ante) och efter (ex post) transaktionen ägt rum, som exempelvis avtalsskrivandet (ex ante) och hantering av avtalstvister (ex post). Det transaktionskostnadsteorin gör är alltså att förklara i vilka situationer som det är effektivt att använda marknaden och i vilka situationer som det är effektivt att använda den egna organisationen för produktion.

Enligt transaktionskostnadsteorin finns det således två alternativ som är kärnan i teoribildningen: "the make-or-buy decision". I det första alternativet, som är att producera verksamheten i egen regi, måste verksamheten inkludera produktionskostnaderna (kostnader som är förknippade med att omvandla input till output) samt kostnader för att styra och reglera verksamheten internt i form av omkostnader (eng. "overhead costs"). Omkostnader är således den interna motsvarigheten till transaktionskostnader. I det andra alternativet kan företaget istället vända sig till marknaden för att köpa in produkten. Då räcker det dock inte med att inkludera själva marknadspriset (alltså priset för själva produkten eller tjänsten) utan det krävs också att transaktionskostnaderna beaktas i form av att hitta och värdera olika alternativ, skriva kontrakt och övervaka relationen. Enligt teoribildningen finns det således två tydliga alternativ (göra eller köpa) som företag har att ställa mot varandra, och över tid kommer organisationer alltid att välja det alternativ som har de billigaste totalkostnaderna. De två grundläggande alternativen för styrning (hierarkisk styrning och marknadsstyrning) kom sedermera att utvecklas och även inkludera vad Williamson (1991) benämnde för hybridstyrning, som är en kombination av

hierarkisk styrning och marknadsstyrning. Enligt ett transaktionskostnadsteoretiskt perspektiv betraktas inter-organisatoriska relationer som en hybrid styrningsform (Speklé 2001). En central utgångspunkt i teoribildningen är också synen på aktörer som opportunistiska och rationalistiska, att de kommer ta beslut utifrån en idé om rationalitet i syfte att maximera sitt egenintresse. Det är därför det är så viktigt med en välfungerande styrning, parterna i relationen kan ju inte lita på varandra.

Sammantaget kan därför sägas att transaktionskostnadsteoretiska studier utgjort grunden till fältet (om inter-organisatoriska relationer), med utgångspunkt i Coases (1937) funderingar kring varför företag finns. Hans svar på frågan var att det är transaktionskostnadernas storlek som förklarar företagens existens. Är kostnaden för att nyttja marknaden för stor kommer företag välja den inom-organisatoriska lösningen för att producera sin verksamhet. I relation till litteraturen om inter-organisatorisk styrning blir denna utgångspunkt särskilt intressant eftersom styrning kan ses som en potentiell källa till att stabilisera relationen. Enligt transaktionskostnadsteorin fungerar styrning som ett verktyg för att minska målinkongruens, stävja opportunistik och komma till rätta med brister vad gäller koordinering. Traditionella styrsätt förväntas därför bidra till att skapa en tydlighet i situationen och betraktas därför inte sällan som statiskt och givet, som en färdig funktion.

Problem, osäkerhet och risker

I litteraturen om inter-organisatoriska relationer har studier utgått ifrån, inte minst inom transaktionskostnadsteori, att parterna kommer att ställas inför ett antal risker och situationer som kännetecknas av osäkerhet (Dekker 2004; Anderson och Dekker 2010). I grunden handlar osäkerheten om att parterna inte längre kan förlita sig på de styrtekniker som finns inom organisationer och dessutom riskerar de att bli utsatta för försök för att bli lurade. Utgångspunkten är således att parterna i relationen är opportunistiska, vilket motiverar behovet av styrning och kontroll. Ju större osäkerhet och risk, desto större behov av utvecklad styrning och kontroll. Dessa antaganden härstammar från både transaktionskostnadsteori och agentteori vilka båda varit dominerande teoribildningar i studier av inter-organisatoriska relationer (Anderson och Dekker 2014).

Transaktionskostnadsteori har använts för att förklara och förstå opportunistiskt beteende eftersom det är ett grundantagande i teoribildningen. Enligt transaktionskostnadsteorin är det individens opportunistiska beteende som motiverar behovet av styrning och kontroll och parterna behöver säkerställa att den andre agerar i linje med de ramar som satts upp för relationen (Speklé

2001). Men trots införandet av olika typer av styrsystem kan de båda parterna, köparen och säljaren, aldrig vara helt säkra på att den andre (exempelvis i att fullfölja leveransen eller göra de kvalitetskontroller som man kommit överens om i kontraktet) därför är alla marknadsutbyten förknippade med ett risktagande. Problem som kan uppstå ifall någon av parterna inte längre agerar i linje med kontraktet kan vara svårösta. Inom en organisation kan den typen av problem lösas genom hierarkins maktfördelning. Mot bakgrund av detta antagande har studiernas ambitioner varit att förklara styrningens utformning med grund i vilken transaktionsrisk som föreligger (se exempelvis Anderson med flera 2000; Anderson och Dekker 2005; Geyskens, Steenkamp och Kunmar 2006; Nicholson, Jones och Espenlaub 2006). Williamson (1985) talar om tre transaktionsattribut som påverkar vilken organisationsform som företag väljer: 1) graden av osäkerhet kring transaktionen, 2) relationsspecifika tillgångar, samt 3) transaktionens frekvens. Många forskare använder därför transaktionskostnadsteori för att synliggöra, och förklara, hur olika styrmekanismer etableras av parterna i syfte att kontrollera den andre och hur de varierar mellan olika inter-organisatoriska lösningar (se exempelvis Anderson med flera 2000; Cooper och Slagmulder 2004; Anderson och Dekker 2005; Anderson med flera 2017). Ju större risk för att den externa parten ska agera opportunistiskt och inte i linje med det gemensamma intresset, desto intensivare styrning krävs (Anderson och Dekker 2005).

Forskningen om inter-organisatoriska relationer har därför utgått ifrån att parter ställs inför olika typer av utmaningar. När en organisation som tidigare bedrivit verksamhet i egen regi ska etablera gemensam drift med en annan organisation uppstår en helt ny styrningssituation. De metoder som finns för styrning, i syfte att säkerställa att den verksamhet som bedrivs faktiskt ligger i linje med de mål och ambitioner som ingår i kontraktet efterlevs, kanske inte kan användas alls eller på samma sätt som när verksamheten bedrevs i egen regi. Samarbeten mellan organisationer bygger därför på ett antal olika utmaningar kopplade till styrning (Dekker 2004; Caglio och Ditillo 2008a). I huvudsak pekar litteraturen ut tre styrningsrelaterade utmaningar som parterna ställs inför i en inter-organisatorisk relation och som på något sätt måste hanteras: målbildsutmaning, approprieringsutmaning och koordineringsutmaning. Medan utmaningarna med samarbete och appropriering utgår ifrån, och handlar om, riskerna med att parterna agerar opportunt (i linje med transaktionskostnadsteori och agentteori) utgår koordineringsutmaningar ifrån, och handlar om, olika problem kopplat till koordinering av aktiviteter.

Målbildsutmaning är en av huvudutmaningarna i en inter-organisatorisk relation och bottenar i att det kan förekomma en målnkongruens bland parterna. Finns ingen enig målbild finns det exempelvis en risk för att parterna arbetar

med olika målbilder i syfte att maximera sina egna motiv och ambitioner. Utmaningen utgår ifrån att parterna kommer att försöka att agera opportunistiskt i syfte att gynna sitt egenintresse, det kan både handla om att driva sina egna målbilder eller att agera som gratispassagerare på bekostnad av att någon annan får driva arbetet framåt.

I Dekkers (2004) fallstudie av järnvägssektorn i Nederländerna fanns exempel på utmaningar kopplat till målbilder. Den statliga myndigheten Railinfrabeheers (RIB) motiv handlade om tre saker: kostnadsreduceringar, minimera risker med leveranser, samt att öka erfarenheten kring design och byggnation. Den andra parten i relationen, NMA Railway Signalling (NMA), som var ett privat företag och en leverantör av säkerhetssystem inom järnvägsindustrin, hade helt andra motiv som handlade om att öka omsättningen. Styrningsutmaningen bottnade här i att konstruera ett kontrakt som täckte båda parternas motiv utan att någon part upplevde att den andre drog fördel på dennes bekostnad. I Dekkers studie spenderade de båda parterna, RIB och NMA, ett helt år på att utforma kontraktet. De utvecklade också en förmåga att anpassa sig till varandra. Kontraktet lyfts i studien fram som en central del i utformningen av styrningen mellan parterna.

För offentlig sektor är detta med målkomplexitet inte en ovanlig situation (Hood 1991). Så som risken beskrivs i teorin är denna utmaning nära knuten till frekvensen för den aktivitet som samarbetet kretsar kring (Caglio och Dittillo 2008a; Williamson 1985). Aktiviteter som genomförs mer sällan ökar risken för att den andre kommer agera opportunt eftersom risken för att bli upptäckt inte är lika stor som vid återkommande aktiviteter.

Approprieringsutmaningen handlar om hur kostnader och vinster ska fördelas på ett så rättvist sätt som möjligt (Caglio och Dittillo 2008a; Dekker 2004). Utmaningen grundar sig i det behov som ofta finns och adresseras i inter-organisatoriska relationer. Samarbete söks med andra parter eftersom den egna organisationen inte klarar av att tillgodose den egna verksamheten. Inom privat sektor pratar man ofta om att samarbete krävs i situationer som kännetecknas av behov av att upprätthålla sin konkurrensfördel. Exempelvis för att etablera sig på en ny marknad eller i ett annat land (Groot och Merchant 2000) och ofta med motivet att få ytterligare resurser som inte finns i det egna företaget. För mellankommunala samarbeten handlar det om att säkerställa att de kan erbjuda sina invånare god kvalitet i de tjänster som kommunerna tillhandahåller, men också för att effektivisera verksamheten och sänka kostnaderna (Mattisson 2017).

Det som litteraturen benämner som en risk i den här situationen är att parterna kommer att ägna sig åt appropriering, alltså att tillskansa sig de gemensamma resurserna och de vinster som samarbetet ger upphov till. Risken

bottnar i oförmågan att konstruera fullständiga kontrakt vilket lämnat utrymme till att agera opportunistiskt. Enligt detta synsätt är just risken att den andre parten ska agera opportunt i denna situation som föranleder behovet av en väl-fungerande styrning. Exempelvis beskriver Dekker (2004) att båda parterna var oroliga för att den andra skulle agera opportunt. Den statliga myndigheten (RIB) oroade sig för att den kontrakterade parten (NMA) inte skulle utveckla den innovation som parterna var överens om utan endast använde samarbetet för att öka sin omsättning, som också var det uttalade motivet från NMA. NMA, i sin tur, oroade sig över huruvida det skulle ske en rättvis fördelning av de kostnadsbesparingar som uppkom av det innovativa arbetet och huruvida de skulle få tillräckligt med omsättning från samarbetet med RIB. Ett annat konkret exempel kan handla om att en utkontrakterad part i en köp- och säljrelation hävdar att de genomfört kvalitetskontroller för en produkt trots att så inte är fallet, på så sätt besparar sig verksamheten kostnaden för kvalitetsgranskningen. Skulle det sedan visa sig att produkten inte klarar kvalitetskraven kan det uppstå ökade kostnader för företaget som räknat med att få en kvalitetskontrollerad produkt (Vosselman och Van der Meer-Kooistra 2009).

Risken som uppmärksammas handlar således om att det kan uppstå en snedfördelning av de resurser som parterna tar med sig in i samarbetet och det värde som samarbetet ger upphov till. Förenklat kan man säga att det finns en risk att kostnader för aktiviteter och gemensamma vinster delas olika och att ingående parter förlorar på samarbetet som helhet (Dekker 2004). Denna utmaning kan förväntas accentueras i situationer då de samarbetande parterna är olika stora eller äger olika stor andel av ett samarbete (Kamminga och Van der Meer-Kooistra 2007). Studier har också visat att uppgiftens karaktäristik spelar roll eftersom en mer komplex uppgift är svårare att definiera (Kastberg, 2014) vilket ökar möjligheterna till opportunistisk appropriering (Anderson med flera 2000). Utmaningen handlar således om att skapa ett större värde för de ingående parterna och sedan hur detta mervärde ska fördelas rättvist. Detta är inte en alldeles enkel uppgift, framför allt inte vid samarbeten mellan flera parter då det värde som uppstått är ett resultat av flera aktörers insatser och där det inte går att särskilja var och ens bidrag till själva resultatet.

Koordineringsutmaningen handlar istället om att verksamheten behöver koordineras och samordnas i den kontext som de verkar i (Tomkins 2001). Till skillnad från de andra två bottnar den här utmaningen i ett organisationsteoretiskt problem. Alla organisationer behöver koordinera och samordna aktiviteter men i inter-organisatoriska verksamheter kan denna koordinering förväntas vara mer utmanande. Ägaren behöver information och kunskap om den kapacitet som finns hos den utförande verksamheten som i sin tur behöver information och kunskap om ägarens behov och intressen. Utmaningen handlar i

grund och botten om hur parterna ska skapa en koordinering som inte bygger på en hierarki (Dekker 2004). I en enskild organisation kan verksamheten styras enligt hierarkiska regler, eller traditionell ”ordergivning” men när flera organisationer samarbetar sätts denna styrmekanism ur spel. Andra aktiviteter och styrmekanismer kan därför komma att bli avgörande för att relationen ska fungera effektivt. En verksamhet som brister i koordinering riskerar nämligen att producera för lite, för mycket eller kanske helt fel saker (Dekker 2004). En dimension som kan förväntas förstärka denna utmaning är ifall parterna inte är överens om en gemensam målbild. Utmaningen att koordinera accentueras då ytterligare.

Koordinering sker emellertid inte bara mellan ägarna och den utförande verksamheten. Studier har också visat att en dimension av denna utmaning handlar om hur den nya verksamheten som skapats ska kopplas samman med den övriga verksamheten hos respektive samarbetande part (Håkansson och Lind 2004; Kastberg 2014). Relationer måste skapas och upprätthållas mellan enheter som angränsar till det avknoppade verksamhetsområdet. När verksamheten produceras i en klassisk inom-organisatorisk kontext kan vi förvänta oss att dessa relationer blir enklare att upprätthålla än vid situationer då verksamheten flyttats till en annan part eller då en helt ny organisation skapats.

Graden av oberoende i inter-organisatoriska relationer påverkar behovet av koordinering. Vid omfattande beroendeförhållande krävs ofta omfattande kommunikation men också rutiner för gemensamt beslutsfattande. Dekker (2004, sidan 30) hänvisar till Thompsons (1967) kategorisering av beroende (lågt, sekventiellt och ömsesidigt) (eng. ”pooled”, ”sequential”, ”reciprocal”). Är parterna relativt eller nästan helt oberoende av varandra är insatserna från parterna låga och parterna kan använda sig av en gemensam pool av resurser. Behöver inga gemensamma aktiviteter samordnas är också behovet av koordinering lågt (Dekker 2004). Om situationen däremot kännetecknas av att parterna har ett mer sekventiellt beroendeförhållande, som i exempelvis en traditionell köp- och säljrelation där resurser skickas mellan en part och en annan, behöver det finnas välkoordinerade kontrakt för hur detta ska gå till. Inter-organisatoriska relationer som karaktäriseras av ett fullskaligt ömsesidigt beroende ställer höga krav på väletablerade koordineringsmekanismer. Att dela teknologi, innovationer, och att etablera gemensamma investeringar i ny teknologi där parterna behöver tillskansa sig nya kunskaper, är exempel på aktiviteter som leder till ett betydande ömsesidigt beroende (Dekker 2004). I huvudsak handlar det alltså om situationer där parternas arbeten och aktiviteter är beroende av varandra vilket förutsätter en mer omfattande koordinering mellan parternas båda verksamheter som består av komplexa mekanismer för kommunikation och löpande justeringar i förhållande till varandra (Dekker 2004).

De tre huvudkategorier av utmaningar som illustrerats ovan (målbild, appropriering och koordinering) hänger givetvis ihop med varandra. En part kan exempelvis inte vilja ge ifrån sig information med argument som bottnar i en risk för appropriering och utnyttjande från den andra parten vilket påverkar möjligheten till god koordinering. Omvänt kan organisationen göra allt för att skapa goda möjligheter till samordning, men med en risk för att den andra parten använder detta till egen fördel.

Sammanfattande analys: problem, osäkerhet och risker

I litteraturen om inter-organisatoriska relationer har forskare som antagit ett transaktionskostnadsteoretiskt perspektiv beskrivit att det föreligger ett antal transaktionsrisker vilket motiverar behovet av styrning. Valet av styrtekniker ska därför anpassas därefter. Transaktionsriskerna bottnar i opportunism och gynnandet av det egna intresset som ett resultat av informationsasymmetri och osäkerhet. Mot bakgrund av de utmaningar, risker och problem som listats ovan har forskare mer specifikt efterlyst studier som fokuserar på hur styrning utformas i en inter-organisatorisk kontext (Otley 1994; Hopwood 1996; Caglio och Ditillo 2008a), vilket också blivit fallet. I den internationella litteraturen har man nämligen nästan uteslutande ägnat sig åt att studera styrningens utformning med utgångspunkt i de styrningsrelaterade utmaningar som beskrivits ovan (se exempelvis Anderson med flera 2000; Van der Meer-Kooistra och Vosselman 2000; Dekker 2004; Håkansson och Lind 2004; Anderson och Dekker 2005; Donada och Nogatchewsky 2006; Kamminga och Van der Meer-Kooistra 2007; Van der Meer-Kooistra och Scapens 2008; Johansson och Si-verbo 2011; Anderson med flera 2017)

Transaktionskostnadsteoretiker ägnar sig åt att identifiera transaktionens karaktäristik (tillgångsspecificitet, omgivningens osäkerhet, osäkerhet kring mätning och transaktionens frekvens) för att sedan studera hur parterna inrättar styrsystem som ett sätt att minimera dessa risker (mer om detta i nästa avsnitt). Dessa studier (se exempelvis Van der Meer-Kooistra och Vosselman 2000; Anderson och Dekker 2005; Nicholson med flera 2006; Anderson med flera 2017) har därför varit mycket användbara i att förstå hur styrningen kan anpassas efter de nya risker och utmaningar som föreligger i en inter-organisatorisk relation. Resultaten av studierna skulle kunna användas som beslutsunderlag när företag och organisationer ska välja olika sorters styrmekanismer beroende på transaktionens karaktäristik. En brist som dock finns i dessa studier är att forskarna förbiser att parterna skulle kunna påverkas av externa händelser eller andra aktörer vilket gör att de betraktar parterna och relationen dem emellan som stabil. Men alla relationer är inte fientliga eller opportunistiskt baserade och styrning kan därför inte enbart sägas handla om att minimera olika former

av transaktionsrisker. Det beror på att inter-organisatoriska relationer också behöver koordineras. Därför har det också vuxit fram ett fält med studier som kompletterar de utgångspunkter som finns förknippade med transaktionskostnadsteoretiska studier där forskare också beaktar styrningsrelaterade utmaningar kring koordinering. I nästa avsnitt ska jag beskriva dessa studier närmare.

Styrning och kontroll

Mot bakgrund av de problem, utmaningar och risker som identifierades i föregående avsnitt har litteraturen om inter-organisatoriska relationer haft som ambition att förklara hur parterna styr relationen. Styrning är därför en förutsättning för att skapa en enhetlig målbild och koordinera handling. De studier som antagit ett transaktionskostnadsteoretiskt perspektiv har haft som ambition att förklara styrningens utformning med grund i vilken transaktionsrisk som föreligger. Anderson och Dekker (2005) visar exempelvis i sin transaktionskostnadsteoretiska studie hur parterna i väletablerade samarbeten kontrollerar transaktionsrisker. De konstaterar att i de situationer där köpare riskerar en förhöjd risk då leverantören inte lyckas leverera det som kontrakterats (tillgångsspecifika transaktioner) förlitar sig köparen i större utsträckning på skrivelser som hanterar rättigheter (eng. "rights assignment") och skrivelser om rättsliga prövningar (eng. "legal resources"). För kontraktsskrivelser kring rättigheter kan det exempelvis handla om frågor som rör immateriella rättigheter och relaterade uppdateringar eller begränsningar i produktanvändande medan rättsliga prövningar handlar om bestämmelser av sanktioner och dess storlek och tilldelning av leverantörsansvar vid bristfälliga transaktioner. Forskarparet visade också, att bortsett från osäkerhet i transaktionen, så var resterande transaktionsrisker förknippade med ett ökat användande av olika sorters formaliserade styr- och kontrollmekanismer och att dessa är ömsesidigt beroende av varandra. Anderson och Dekker (2005) visar därför att transaktionens storlek (det vill säga kontraktsvärdet), köparens exponering för leverantörsfel och transaktionens komplexitet (det vill säga antalet komponenter som köps och omfattningen av integrationen som krävs mellan köpare och kund) är positivt relaterade till kontraktets utformning.

Med utgångspunkt i de olika transaktionsattributen skulle man som forskare kunna identifiera situationer som är förknippade med stor osäkerhet och därför också höga kostnader. Det gör Nicholson med flera (2006) i deras studie av en utkontrakteringsrelation mellan två företag i olika länder, även kallad utlandsentreprenad (eng. "offshore outsourcing"), av stödverksamhet i form av redovisning och finans som är en växande företeelse bland företag. Med hjälp

av transaktionskostnadsteori visar de hur företaget använder sig av olika strategier för att minimera kostnaderna. I kontaktstadiet har mellanhänder och standarder en viktig betydelse och likaså säljarens närvaro. I kontraktfasen är det istället andra saker som håller nere transaktionskostnaderna som avtalsklausuler.

Transaktionskostnadsteorin förutspår att investeringar i styrning och kontroll är det som möjliggör riskfyllda relationer. Empiriska studier har visat att det finns ett samband mellan transaktionsrisker och användandet av styrning: större risker, mer styrning (se exempelvis Geyskens med flera 2006). Tidigare erfarenheter (eng. "prior ties") har dock visat sig kunna minska behovet av styrningen. Gulati, Lavie och Singh 2009 visar exempelvis att kostnaden för styrning minskar vid en given transaktionsrisk om parterna kände varandra sedan tidigare. Det beror på att de haft möjligheten att utveckla ett förtroende sinsemellan vilket minskar risken för att bli lurad. Dessutom har de lärt sig att koordinera relationen mer effektivt. Duplat, Klijn, Reuer och Dekker (2020) visar också att tidigare relationer mellan parterna kan minska behovet av att omförhandla ofullständiga kontrakt. Samtidigt kan engagerade aktörer i en gemensam styrelse fungera som en slags plattform för omförhandling och medling mellan parterna i syfte att "reparera" kontraktet när ineffektivitet uppstår.

Studier har också visat att tidigare samarbetsupplevelser påverkar styrningen av nya relationer. Anderson, Cheng och Phua (2022) visar att tidigare samarbetsupplevelser påverkar upplevelsen av den andre partens införande av styrning. Hade företaget en negativ upplevelse av en tidigare relation sågs införandet av styrning som en begränsning i autonomi. Gällde det omvända upplevdes införandet av precisa kontroller som något positivt eftersom det då sågs som ett sätt att öka informationen och förbättra samarbetet. Positiva erfarenheter kunde smitta av sig och "spilla över" (Anderson med flera 2022, sidan 19), vilket ökar viljan av att samarbeta. Det omvända kunde också gälla.

Riskerna i en relation elimineras dock sällan helt eftersom företag ofta överväger kostnaden för styrning (transaktionskostnader) mot kostnaden av den kontrollförlust som uppstår då styrning inte implementeras. Anderson med flera (2017) argumenterar för att parterna kan acceptera en viss risk som ett alternativ till en utvecklad styrning. I deras studie visade det sig att när företag väljer leverantörer för att hantera strategiskt viktiga uppgifter kommer de i större utsträckning att lita på leverantörer med gott rykte på marknaden, även om de inte kan vara helt säkra. Chansen till hög avkastning är således värt risken. Företagen kan därför vara mer benägna att hantera de kvarvarande riskerna (eng. "residual risks") (att produkten inte håller den tilltänkta standarden) och kostnaderna för styrning på ett mer flexibelt sätt i dessa situationer för att maximera möjligheterna till hög avkastning (Anderson med flera 2017).

I takt med att allt fler relationer kan förstås som partnerskap med gemensamma mål, så har litteraturen kommit att intressera sig för samspelet mellan styrinitiativ. Istället för att anta att parterna kommer att styras av sitt egenintresse utgår flera forskare som intresserat sig för koordineringsproblem från att parterna etablerat relationen för att berika verksamheten (Dekker 2004; Håkansson och Lind 2004; Van der Meer-Kooistra och Scapens 2008; Johansson och Siverbo 2011). Fokus har således legat på hur parterna samordnar produktionen i en situation som saknar hierarkiska koordineringsmöjligheter. Utgångspunkten har varit att alla vill att slutprodukten ska bli så bra som möjligt.

Ett resultat av detta förhållningssätt har varit att ekonomistyrningsforskare använt väletablerade ramverk för styrning som vuxit fram i en inom-organisatorisk kontext för att förklara den styrning som sker i inter-organisatoriska relationer. En del forskare menar att etablerade styrsystem bör anpassas i en inter-organisatorisk kontext för att hantera de utmaningarna kring koordinering som uppmärksammades i avsnittet om problem, osäkerhet och risker (se exempelvis Speklé 2001; Dekker 2004). En vanlig uppdelning som ekonomistyrningsforskare gjort för att studera styrning i en inter-organisatorisk kontext är att dela upp styrning i två kategorier: formella styrsystem och informella styrsystem (Ouchi 1979; Vosselman och Van der Meer-Kooistra 2000; Dekker 2004; Johansson och Siverbo 2011). De formella styrsystemen har många likheter med det sätt som styrning kan förstås utifrån ett transaktionsteoretiskt perspektiv. Den formella styrning som etableras syftar till att kontrollera att den andre parten agerar i linje med det gemensamma intresset och säkerställer rättvis fördelning av gemensamma vinster och kostnader. Men det är de informella styrsystemen som skiljer sig från transaktionskostandsteoretiska studier eftersom dessa studier inte betraktar förtroende som en möjlighet till styrande princip.

Formaliserad styrning

I kategorin formella styrsystem hittar vi exempelvis resultatstyrning som handlar om att en part hålls ansvarig i relation till det resultat som uppnås (Ouchi 1979) och benämns därför ibland utfallsstyrning. Emellertid är det viktigt att det finns kunskaper om hur resultatet kan mätas på ett tillfredställande sätt. Risker finns annars att det som är mätbart är det som styrs (Hofstede 1981). Dekker (2004) visar att resultatstyrning både handlar om själva upprättandet av mål- och prestationsmått (ex ante) och uppföljningen av dessa (ex post) och att dessa kan vara både av finansiell och icke-finansiell karaktär. Eftersom parterna i en inter-organisatorisk relation behöver kontrollera resultatet inkluderas även upprättandet av informationssystem och incitamentsstrukturer i denna kategori av styrning (Kraus och Lind 2007).

Regelstyrning är ett annat sorts formellt styrsystem som innebär att fokus riktas mot aktiviteter, processer eller handlingar. Till detta hör bland annat upprättandet (ex ante) av dokument, regleringar och manualer (Dekker 2004) för hur saker och ting ska göras. Inte sällan är det standardiserade procedurer som säkerställer att aktiviteter och processer ligger i linje med uppsatta mål. Till skillnad från resultatstyrning syftar därför regelstyrning till att styra den andre partens handlingar. I regelstyrning ingår också kontroll och uppföljning (ex post) av att de regler som satts upp också efterlevs (Dekker 2004). Regelstyrning förutsätter att parterna har goda kunskaper om vilka typer av regler som är gynnsamma i sammanhanget och att det finns en förutsägbarhet i hur processerna går till (Ouchi 1979). Regelstyrning kan även fungera som ett sätt att säkerställa att beteenden som inte är önskvärda undviks (Johansson och Siverbo 2011). Både resultatstyrning (vilka mål som ska uppnås) och regelstyrning (vilka processer och riktlinjer som måste följas) brukar regleras i en överenskommelse eller via ett kontrakt. Det är därför inte helt ovanligt att man talar i termer av kontraktstyrning när man refererar till dessa sorters styrsystem (Bryntse 2000). I likhet med resultatstyrning och regelstyrning kan kontraktstyrning beskrivas utifrån vad som sker före (ex ante) och efter (ex post) kontraktets utformning. Det är i samband med kontrakt som krav på mål eller resultat upprättas eller en specificering av regler och processer sker (ex ante) medan det efter kontraktets upprättande handlar om att säkerställa att dessa resultat, mål, processer och riktlinjer efterlevs (ex post).

Ytterligare ett exempel på ett formellt styrsystem är de lagar, regler och processer som bestämts av en extern part men som sätter ramarna för en interorganisatorisk relations utformning. I litteraturen benämns dessa för institutionell styrning eller påverkan (Van der Meer-Kooistra och Scapens 2008; Varoutsas och Scapens 2015). I en studie av en utkontrakteringsrelation har det konstaterats att lagen om offentlig upphandling haft en avgörande betydelse för hur processer för utkontraktering går till i en kommunal kontext (Karlberg 2016). De flesta är överens om att det är svårt och problematiskt att enbart styra relationen med hjälp av formella styrsystem eftersom det inte går att förutse alla händelser eller incidenter. Det behövs helt enkelt andra sätt att styra på för att komma runt denna problematik och få relationen att fungera så smidigt som möjligt. Parterna behöver därför ägna sig åt vad många brukar benämna för mindre formaliserad styrning.

Mindre formaliserad styrning

Mindre formaliserad styrning handlar om att styra med hjälp av att bygga relation till den andre och säkerställa en förtroendefull relation. Exempelvis kan det handla om att se till att arbeta för att normer och värderingar utvecklas i en

gemensam riktning i takt med att relationen utvecklas (Dekker 2004; Donada och Nogatchewsky 2006). I den internationella litteraturen har förtroende pekats ut som en central dimension i inter-organisatoriska relationer (se bland annat Tomkins 2001; Langfield-Smith och Smith 2003; Mouritsen och Thrane 2006; Vosselman och Van der Meer-Kooistra 2009; Mahama och Chua 2016; Minnaar, Vosselman, van Veen-Dirks och Zahir-ul-Hassan 2017). Baretta och Busco (2011) har också pekat på detta i sin inledning till ett specialnummer om inter-organisatorisk styrning. De lyfter fram att inter-organisatoriska relationer i offentlig sektor både kan bestå av samarbeten mellan parter som etablerat helt nya relationer, och samarbeten där parterna sedan tidigare samarbetar på andra områden. Den styrning som etableras kommer därför att påverkas av dessa utgångspunkter. En väletablerad relation kan förlita sig mer på mindre formaliserad styrning (och bygga relationen baserat på förtroende) medan två eller flera helt okända parter troligen är i behov av mer formella styrstrukturer. Dekker (2004) skulle beskriva detta som att de parter som kände varandra sedan tidigare har kännedom om varandras värderingar (eng. "goodwill trust") och kompetens (eng. "competence trust") och därför inte i lika stor utsträckning behöver inrätta formella styrsystem (se också Langfield-Smith och Smith 2003).

Forskare är inte helt överens om relationen mellan förtroende och mer formella styrverktyg. En del forskare menar att mer formella styrmekanismer riskerar att tränga ut förtroende och kan i vissa situationer vara ett mer effektivt sätt att hantera relationen (Dekker 2004; Vosselman och Van der Meer-Kooistra 2009), medan andra studier har visat att de formella styrmekanismerna fungerade som ett kvitto för den tredje parten att allt är under kontroll (Tomkins 2001; Seal, Berry och Cullen 2004; Kastberg 2016). Seal med flera (2004) visar exempelvis hur formaliserad styrning som ett abstrakt system bidrar till att skapa förtroende. Det ledde till att parterna valde att "shoppa runt" snarare än att skapa nära relationer (Seal med flera 2004:89). Andra forskare (se exempelvis Cooper och Slagmulder 2004) har pekat på att förtroende mellan parterna är en förutsättning för utvecklandet och användandet av mer avancerade styr- och redovisningstekniker. Mouritsen och Thrane (2006) menar att det är bättre att betrakta förtroende som en måttstock för relationen och ska därför användas som utgångspunkt för vad parterna önskar se för olika former av styrtekniker. De visade exempelvis hur förtroende sågs som ett problematiserande verktyg (eng. "problematising devise"), alltså istället för att uttryckligen fokusera på att skapa förtroende handlar det mer om att känna igen när förtroende saknas.

I relation till tidigare studier om förtroende i inter-organisatoriska relationer (se exempelvis Gulati 1995; Tomkins 2001; Vosselman och Van der

Meer-Kooistra 2009) visar Kastberg (2016) att förtroende som styrmekanism verkar vara ett mer riskfyllt alternativ i en inter-organisatorisk relation eftersom det är flera parter som är i relation till varandra, eller som han själv skriver: "It is less tempting to rely on a certain party when that party in turn is entangled with other parties." (Kastberg 2016, sidan 52). Detta ledde till ett alltmer intensifierat användande av formaliserade styrmekanismer. I Kastbergs (2016) studie ledde exempelvis konstruktionen av resursfördelningsmodellen till en konflikt mellan parterna gällande totalkostnadsutvecklingen samtidigt som den bidrog till en öppenhet och transparens mellan parterna.

I en annan studie av Kamminga och Van der Meer-Kooistra (2007) har faktorer som förklarar utformningen av styrsystem i deras explorativa fallstudie av samägda riskbolag undersökts. I deras ramverk lyfter de fram betydelsen av just transaktionens karaktäristik (som exempelvis dess frekvens och graden av tillgångsspecificitet), men pekar också på att den horisontella relationen mellan parterna är av betydelse. De påpekar att samtidigt att även statliga regeringar eller andra institutionella faktorer också kan spela roll. Det ömsesidiga beroende som uppstår vid en transaktionsspecifik tillgång betyder inte att parterna i en inter-organisatorisk relation saknar upprättade styrformer, istället har studier visat att den styrning som istället utvecklas liknar de som finns inom organisationer (Dekker 2004).

Sammanfattande analys: styrning och kontroll

Jag har hitintills i detta kapitel visat att flera forskare på senare år uppmärksammat problem, risker och utmaningar med inter-organisatoriska relationer och hur de styrs. I huvudsak har litteraturen använt sig av perspektiv som antingen utgår ifrån att parterna kommer att vara opportunistiska (transaktionskostnadsteori och agentteori) eller visar hur de använder etablerade styrtekniker för att hantera de uppmärksammade riskerna. Dessa har gett oss utökad kunskap om vilka transaktionsrisker som föreligger, hur parterna kan förhindra dessa och hur utmaningar kring samordning och koordinering mellan parterna kan åtgärdas. I litteraturen om inter-organisatoriska relationer har man med utgångspunkt kring de problem, risker och utmaningar som identifierades i föregående kapitel intresserat sig för att studera hur parterna styr relationen. Styrning fungerar därför som ett verktyg för att minska målinkongruens, stävja opportunism och komma till rätta med brister vad gäller koordinering. Om parterna känner varandra sedan tidigare (eng. "prior ties") reduceras behovet av en välutvecklad styrning (Gulati 1995; Dekker 2008; Gulati med flera 2009). Att parterna har upparbetat en god koordinering och en övertygelse om att den andre är tillförlitlig (eng. "competence trust") minskar riskerna kopplat till utförandet. Har leverantören ett gott rykte på marknaden (eng. "goodwill trust")

mildras riskerna kopplat till relationen. Transaktionskostnadsteoretikerna har därför varit intresserade av att empiriskt testa hur olika transaktionsrisker hanteras och hur relationen mellan transaktionskostnader och kostnaden för kontrollförlust (försämrad prestanda och kvarvarande risker) samspelar (se Anderson och Dekker 2005; Anderson med flera 2017).

En viktig utgångspunkt för att relationerna ska fungera handlar om vikten av en gemensam målbild. Andra forskare har därför intresserat sig för hur styrsystem etableras som gynnar eller hämmar en gemensam målbild, hur olika styrinitiativ samspelar och särskilt vilken roll förtroende spelar i utformningen av dessa styrsystem (se exempelvis Dekker 2004; Håkansson och Lind 2004; Johansson och Siverbo 2011). I relation till de klassiska transaktionskostnadsteoretiska studierna kompletterar de studier som även beaktar problem kring svårigheterna kring koordinering styrningen av inter-organisatoriska relationer. Att förtroende betraktas som ett sätt att styra, eller som ett alternativ till styrning, skiljer det sig från de antaganden om opportunism som finns i transaktionskostnadsteorin eftersom det aldrig går att lita på den andre. Emellertid har det i litteraturen om inter-organisatoriska relationer efterfrågats ytterligare perspektiv som kan bidra till förståelse för den styrning som sker.

I litteraturen om styrning i inter-organisatoriska relationer har forskare tagit och använt sig av redan etablerade styrkoncept och vår förståelse av styrning (som exempelvis resultatstyrning, regelstyrning och förtroende) för att förklara den styrning som sker. Studierna har visat att relationen mellan formaliserad styrning och förtroende är komplicerad. Antigen har parterna inget förtroende för varandra och då behövs formaliserad styrning, eller så har parterna förtroende varför ingen formaliserad styrning behövs (Van der Meer-Kooistra och Vosselman 2000; Dekker 2004). Andra forskare har betraktat relationen mellan formaliserad styrning och förtroende som mer komplicerad. Exempelvis argumenterar Tomkins (2001) för att förtroende och kontroll är två alternativ som kan beskrivas som en U-kurva. Förtroende ersätter således inte styrning, snarare kan information och kontroll skapa en förtroendefull relation. I andra studier har avsaknaden av förtroende beskrivits som ett problematiserande verktyg (eng. ”problematising device” (Mouritsen och Thrane 2006) vilket betyder att förtroende lyfts fram som ett problem då förtroendefulla relationer saknas.

Kritiken som har förts fram mot studier som intresserar sig för hur parterna hanterar de identifierade riskerna i föregående avsnitt bottnar i att de dels tenderar att reducera bort komplexiteten i relationen samtidigt som de betraktar styrning som något statiskt. De har, på olika sätt, tagit saker för givet. Exempelvis att parterna kommer att styras av att minimera opportunistiskt beteende eller använt redan etablerade styrtekniker (regelstyrning, resultatstyrning,

socialstyrning) för att förklara hur dessa tekniker används i en inter-organisatorisk kontext. Eller som Thrane (2007, sidan 267) skriver: "Control between organisations is regarded as either following a trust/relational, hierarchical/bureaucracy or market-based pattern. Such an approach, however, reduces the complexity of a given phenomenon." I takt med denna kritik har det därför vuxit fram studier som betraktat styrning som något som konstrueras mellan parterna i relationen.

En konstruktivistisk ansats

Flera forskare har lyft frågan om huruvida de refererande studierna har relevanta antaganden och definitioner av styrning (Mouritsen med flera 2001; Mouritsen och Thrane 2006; Thrane och Hald 2006; Chua och Mahama 2007; Thrane 2007; Kastberg 2014; Mahama och Chua 2016; Mouritsen med flera 2022). Det som forskarna ställer sig kritiska till är utgångspunkterna och synen på styrning som de mer rationalistiska teorierna utgår ifrån. Enligt transaktionskostnads- och organisationsteoretikerna är styrning något som kommer a priori relationen, något som inrättas för att minimera risker, skapa stabilitet och kontrollera en situation som kännetecknas av kontrollförlust. Fler studier behövs som betraktar styrning som något som inte finns a priori relationen utan som något som måste utforskas och formas. För att utveckla kunskap kring styrning om inter-organisatoriska relationer måste vi vara öppna, nyfikna och gå bortom en dyadisk relation och de idéer och föreställningar vi har kring att se på styrning på ett förenklat sätt. De redovisade utgångspunkterna är något dessa studier (Mouritsen med flera 2001; Mouritsen och Thrane 2006; Thrane och Hald 2006; Chua och Mahama 2007; Thrane 2007; Kastberg 2014; Mahama och Chua 2016; Mouritsen med flera 2022) har gemensamt vilket har bidragit till en nyansering av hur vi ser på styrning, roller, och risker i inter-organisatoriska relationer. Det är mot bakgrund av deras resonemang som jag argumenterar för att det finns en bra grund att bygga vidare på och forsknings-tradition att bidra till. I detta avsnitt ska jag förklara varför och på vilket sätt.

Dessa studier landar alltså ofta i att visa hur ett konstruktivistiskt perspektiv i sig bidragit till att utveckla en mer nyanserad syn på dessa relationer i termer av styrning och styrproblem. Slutsatserna pekar ofta på att vi inte kan utgå ifrån att styrning genererar en viss effekt (skapar stabilitet och genererar kontroll), att roller inte är givna och att relationerna hela tiden behöver hantera konflikter och över tid ställas inför situationer som utmanar relationen. Ett exempel är Chua och Mahama (2007) som landar i en slutsats att styrning och redovisning både skapade stabilitet och bidrog till konflikter och att den styrning som i själva verket skulle generera kontroll och skapa stabilitet fick motsatt effekt.

De skriver:

In OzCom, despite much investment in coalition building and the development of calculative frameworks and detailed contracts, those ordering mechanisms were ultimately imperfect. They generated order for a while but then also disorder, being unable (over time) to hold together the many diverse parties involved in the action net.[...] Accounting controls were thus tied to a variety of “other worlds” and these became the means of destabilization. Thus, ordering mechanisms are the very means through which disorder is created.

Chua och Mahama 2007, sidan 80

Även Kastberg (2014, sidan 755) är inne på samma spår när han i sina slutsatser skriver: ”What we also observe, however, is how the disentanglements that the framing process presupposes also led to overflows. When entities are pulled together, they are also cut loose.” För att visa hur en sådan studie brukar se ut ska jag lite mer utförligt beskriva en sådan studie mer i detalj.

Ett exempel

Studierna, som ofta är longitudinella, har inte sällan på ett förtjänstfullt och noggrant vis redogjort för hur relationerna utvecklats över tid. Deras empiriska och analytiska avsnitt är därför oftast omfattande och med hög detaljrikedom. Jag ska ge ett exempel från en välrefererad studie av två innovativa småföretag inom avancerad högteknologi som utkontrakterat stora delar av deras produktion och innovation till externa leverantörer (Mouritsen med flera 2001). I ett av företagen (LeanTech) upplevde ledningen en avsaknad av kontroll efter att de utkontrakterat stora delar av produktionen. För att råda bot på kontrollförlusten infördes öppen bokföring (eng. ”open book accounting”) vilket gav logistikavdelningen tillgång till information om tid och kostnader för produktionsprocesserna. Dessutom fick de också information om leverantörernas kostnadsstrukturer vilket bland annat inkluderade justeringstider på monteringsmaskiner, storleken och omsättningshastigheten på det mellanliggande produktionslagret. LeanTech kunde nu jämföra och omstrukturera leverantörernas produktions- och distributionsprocesser. Logistikchefen ansåg dessutom att planeringen av produktionen förbättrats eftersom den öppna bokföringen gjorde det möjligt att få en översikt av kapacitetsutnyttjandet hos leverantörerna. Mot bakgrund av detta menar Mouritsen med flera (2001, sidan 233) att LeanTech blev en organisatör av relationerna, eller som de skriver: ”Open book accounting made *Lean Tech* an organizer of the inter-organizational relations setting up a form of virtual organization that used information to coordinate companies”.

Den öppna bokföringen förbättrade inte bara flexibiliteten i produktionen utan gav också logistikavdelningen möjlighet att utveckla andra områden. Logistikledningen började nämligen diskutera utvecklingsavdelningens val av komponenter och förordade dels vissa komponenter, dels att komponenterna skulle bli färre, något som utvecklingsavdelningen inte gillade som framförde flera tekniska argument till varför många olika komponenter behövdes. Men logistikavdelningen kunde nu, med hjälp av den öppna bokföringen, peka på flera nackdelar som uppstod i att använda många komponenter. Ett resultat av diskussionen var att antalet komponenter minskade från 15 000 till 5000 vilket optimerade företagets produktivitet, något som inte varit möjligt när verksamheten var i egen regi eftersom de då inte hade samma detaljerade rapportering om produktionsprocesserna. Mouritsen med flera (2001) menar därför att informationen som genererades av den öppna bokföringen inte bara hjälpte företaget att samordna aktiviteten hos leverantören utan visade sig ha drastiska effekter på den interna organisationen och strategin inom LeanTech.

Logistikavdelningen ville också öka medvetenheten hos säljarna om konsekvenserna som uppstod när de anpassade produkten till kundens önskemål. Säljarna, som var ingenjörer, kunde nämligen montera en specifik produkt från ett brett utbud av färdiga produktionsenheter. Både hård- och mjukvaruanpassningar. För att kunna erbjuda snabba leveranser var produktionen tvungen att ha ett stort lager av komponenter i buffert och säljarna beställde dessutom många olika enheter för att säkerställa att de hade tillräckligt med komponenter i lager. Lagret bestod alltså av komponenter som användes i tillverkningen av slutprodukten, det kunde vara delar eller moduler som krävde ytterligare bearbetning, montering eller anpassning innan de var redo att levereras. Detta var mycket kostsamt för företaget som kunde stå med osäljbara komponentlager ifall den faktiska försäljningen varierade med den prognostiserade. Logistikledningen ville dels förenkla de alternativ som fanns att välja på, dels göra säljarna ansvariga för att utveckla komponentlagret. Logistikavdelningen ville därför visa säljarna hur deras arbetssätt påverkade lagrets storlek och göra dem ansvariga för det. Den öppna bokföringen gjorde det möjligt att förklara lagrets stora storlek och låga omsättningshastighet som ett resultat av säljarnas beteende. De styrdes mot att använda produkter som krävde mindre fysisk anpassning och fokus förflyttades istället på att utveckla företagets mjukvara. Att utveckla mjukvaran skulle nämligen göra det enklare att hålla nere lagerstorleken. Företaget skulle på så vis få det mycket enklare att kontrollera själva produktionen eftersom de inte skulle behöva hantera en så stor variation i komponenter. Leveranserna uppskattades också kunna kortas ner avsevärt.

Som ett resultat av detta menar Mouritsen med flera (2001) att införandet av öppen bokföring fick oavsiktliga konsekvenser. Öppen bokföring infördes

som ett svar mot att LeanTech ansågs sig ha tappat kontrollen över produktionen. Ambitionen var alltså tydligare kontroll och styrning. Det som istället hände var att LeanTech fick syn på processer som de tidigare inte hade upptäckt. Detta eftersom de inte tidigare hade en så detaljerad information om produktionen när den var i egen regi. Exempelvis fick de se hur deras säljare påverkade lagerstorleken och lyckades minska antalet komponenter som de använde för att sätta samman sina produkter. Därutöver ledde den nya, detaljerade, delade informationen till att LeanTech omvärderade sin kärnkompetens. Tidigare hade företaget arbetat med att göra hårdvaruanpassningar i produkterna men efter att den öppna bokföringen visat hur ineffektivt och kostsamt det var förflyttades fokus till hur mjukvaran kunde anpassas och utvecklas. Den öppna bokföringen legitimerade därför en förflyttning av resurser, från hårdvaruutveckling till mjukvaruutveckling, vilket gav mjukvaruingenjörerna en mer framträdande roll, vilket i sin tur ändrade hur företaget betraktade sin egen kärnkompetens inom utvecklingsområdet.

Tidigare, när produktionsprocesserna var placerade i företaget, var sådan information otillgänglig eftersom ledningen antog att de kunde överblicka, samordna och kontrollera produktionen genom direkt övervakning. Enligt Mouritsen med flera (2001) bidrog utkontrakteringen och införandet av öppen bokföring, paradoxalt nog, till att produktionen blev mer transparent än tidigare. Att införa öppen bokföring ledde inte bara till att mildra den upplevda kontrollförlusten utan användes också för att utveckla företagets konkurrensstrategi, hanteringen av lager, försäljning och utveckling. På det stora hela förbättrade därför den öppna bokföringen företagets produktivitet. Därför menar Mouritsen med flera (2001) att det inte går att anta vilka effekter vissa styrtekniker medför, dessutom leder införandet av styrtekniker som syftar till att hantera den inter-organisatoriska relationen till att det egna företaget måste göra egna anpassningar. Det är oftast så som Mouritsen med flera (2001) refereras, nämligen att inter-organisatorisk styrning får konsekvenser för den inom-organisatoriska styrningen.

Det exempel jag lyft fram, och min läsning av ANT-studierna, sätter fokus på några saker. Studierna bidrar till att inte ta styrning för given i bemärkelsen att införandet av en viss styrteknik – som öppen redovisning, funktionell analys (Mouritsen med flera 2001), resursfördelningsmodell (Kastberg, 2014) eller interna prissättningar (Mouritsen och Thrane 2006; Thrane 2007) – inte alltid har de avsedda effekter som det var tänkt. Styrningen kan antingen skapa konflikter och trigga ett ifrågasättande (Mouritsen och Thrane 2006; Thrane 2007; Kastberg 2014), leda till att öka produktiviteten i det egna företaget (Mouritsen med flera 2001) eller splittra det egna företaget då nya allianser skapas mellan enheterna i de olika företagen (Thrane och Hald 2006). Däremot saknar jag i

flera av studierna en teoretisering i form av nya styrningsbegrepp och styrningsproblem. Mouritsen och Thrane (2006) är dock ett undantag. De argumenterar för att inter-organisatorisk styrning skapar varaktighet (eng. "durability") och förutsägbarhet (eng. "predictability") och lyfter fram två mekanismer som förklarar hur dess relationer bibehålls och utvecklas. Självreglerande mekanismer (eng. "self-regulating mechanisms") är exempel på styrning som bidrar till att den dagliga verksamheten fungerar. Exempelvis var avgifter och intern prissättning (eng. "fees" och "transfer pricing") exempel på självreglerande mekanismer eftersom de minimerade diskussioner om hur pengar skulle fördelas i det dagliga arbetet. Orkestrerande mekanismer (eng. "orchestrating mechanisms") tenderar att förändra relationen i grunden. Det kunde exempelvis handla om ägarstrukturer och strategier. Båda mekanismerna hjälpte således till och underlättade interaktion och utbyte men på olika sätt.

Mouritsen och Thranes (2006) studie är därför ett utmärkt exempel på hur en studie med ett konstruktivistiskt perspektiv (i deras fall ANT) kan bidra till att skapa nya kategorier av styrning som går bortom de traditionella kategorierna (regel, resultat, social och marknad, hierarki, hybrid) som finns i de dominerande teoribildningarna av inter-organisatoriska relationer (se exempelvis Anderson mer flera 2000; Tomkins 2001; Cooper och Slagmulder 2004; Dekker 2004; Anderson och Dekker 2005). De visar helt enkelt hur styrningen utvecklades (eller hur den "unfolds" för att använda deras egna begrepp Mouritsen och Thrane 2006, sidan 269) snarare än att utgå ifrån att styrning skapar stabilitet och bidrar till koordinering (Van der Meer-Kooistra och Vosselman 2000; Dekker, 2004). Thrane (2007) går så långt som att säga att styrsystem är schizofrena och att vår kategorisering av styrning (med tillhörande utgångspunkter) passar dåligt i att förklara dessa relationer, istället kan en relation förstås som både. Han skriver:

[...] inter-organisational control or coordination patterns (hierarchy, market and trust) are not stable end states of the inter-organisational relationship – rather they are zones of attraction where a relationship may shift between the different patterns almost concurrently – a relationship can both be hierarchical and trusting.

Thrane 2007, sidan 270

I hans studie³ av ett konsultnätverk visade det sig exempelvis att när konsulterna diskuterade kontaktutformningen dem emellan – med utgångspunkt i att

³ Som baseras på samma empiriska material som en av de tre relationerna som Mouritsen och Thrane (2006) studerat.

upprätthålla förtroende – skapades en konfliktfylld situation där det snabbt kom att handla om att hindra värsta tänkbara scenario. Diskussionerna fokuserade på saker som kunde gå fel och några av parterna (de enskilda konsulterna) började fokusera på detaljer, vilket i sin tur förstärkte andra parterers åsikter som motsatte sig detaljerade avtal. I grunden handlade konflikten om att en del konsulter såg detaljerade kontrakt som ett tecken på att parterna inte litade på varandra, medan andra såg det motsatta eftersom de menade att detaljerade kontrakt skapade förutsägbarhet. Som ett resultat av denna diskussion valde vissa av konsulterna att lämna konsultnätverket. Ett annat exempel var den interna prissättningen som skulle sporra konsulterna och ge ökade incitament för att använda varandras produkter och dela kunder med varandra. Tvärt emot ambitionerna skapade prissättningen konflikt och frågor väcktes kring vem i relationen som skulle dra nytta av samarbetet. Var det grundarna eller skulle alla konsulter få lika stor del av kakan? Eller som en av konsulterna uttryckte det: "I will not accept that just because I am part of this network, then I have to pay 5% to those who invented the name for the rest of my life in Denmark. I chose to start my own company because I wanted to be independent." (Thrane 2007, sidan 263). Detta visar på att styrning inte kan förstås på det sätt som den tidigare litteraturen antagit.

Thrane och Hald (2006) poängterar exempelvis att de tidigare studierna, som betraktat inter-organisatoriska relationer som hybrida styrningsstrukturer, har en alltför statisk syn på hur styrningen i dessa relationer tenderar att se ut. Att tro att parterna har att välja mellan marknadsstyrning (genom prissättning), hierarkisk styrning och hybrid (styrning genom kontraktutformning) är enligt dem vilseledande. De menar också att litteraturen om distributionskedjor (eng. "supply chain") istället betraktar relationerna som att det handlar om att sammanlänka organisationer med målet att optimera styrningen av hela kedjan för att maximera konkurrenskraften (eftersom den ju konkurrerar med andra kedjor). De skriver:

Rather, supply fields are complex open systems defined by the distributed interactions between entities in the field. The development of inter-firm relationships and the structuring of the field is a dynamic process where entities and their boundaries are ever changing, as inter-dependencies, accounting and decision-makers act on the field as a whole. This is not a comparative static choice of governance, because the situated actors are gradually learning to manage the relationship and the parallel interactions between different relationships. In each relationship, this hinders the opportunity for the selection of a clear governance mode. Control of a supply chain or a supply field is not, therefore, part of a grand design where a macro actor controls relationships, as envisaged in supply chain management.

Thrane och Hald 2006, sidan 310

Thrane och Hald (2006) menar därför att det är omöjligt att hitta en optimal styrningsstruktur eftersom relationerna, situationerna och omgivningen ständigt förändras. Detta ska ställas i relation till de transaktionskostnadsteoretiska studierna som söker svar på den optimala styrningsstrukturen vid en given transaktion.

Sammanfattande analys och studiens bidrag till litteraturen

Studier som haft ett konstruerande sätt att se på styrning och relationer har gemensamt att de – till skillnad från studier som utgår från antaganden om opportunistisk och redan etablerade konceptuella styrmodeller – inte utgår ifrån att en styrmekanism alltid kommer att leda till en förbättring för relationen, att målinkongruens kommer att reduceras, eller att parterna kommer att komma till rätta med koordineringsbrister. Istället har dessa studier visat att styrning och styrförsök både kan skapa en tydlighet och stabilisera relationen, men de kan också skapa ett ifrågasättande och instabilitet. Studierna har därför riktat uppmärksamheten mot de positioner som aktörer intog, vilka försök till rolletablering som gjordes, vem som skulle göra vad och vad som kunde förväntas av de olika parterna. Det är just mot bakgrund av dessa iakttagelser och utgångspunkter som jag vill fortsätta diskussionen och forskningen kring styrning och styrproblem och utveckla litteraturen på området. I nästa avsnitt tydliggör jag därför hur dessa studier bidragit till att positionera min studie och vilka förtjänster och fallgropar det finns med en konstruktivistisk ansats.

Förtjänster med en konstruktivistisk ansats

I det här kapitlet har jag redogjort för litteraturen om ekonomistyrning och redovisning i inter-organisatoriska relationer. Denna litteratur ska i den här avhandlingen betraktas för vad Lukka och Vinnari (2014) benämner för domänteori. Forskare inom ekonomistyrning och redovisning lånar nämligen ofta in andra teoretiska perspektiv, koncept och begrepp i syfte att bidra till ekonomistyrningslitteraturen. Det innebär att ett teoretiskt perspektiv, som i ett fält är en domänteori, används som en metodteori (se mer i kapitel 2) för att bidra till och utveckla andra koncept eller perspektiv i ett annat fält. I den här avhandlingen vill jag bidra till litteraturen om inter-organisatorisk styrning (domänteori) med hjälp av aktör-nätverksteori (metodteori). Det vill säga, aktör-nätverksteori (ANT) används som en begreppsapparat och ett perspektiv som ger stöd åt min analys och mina tolkningar.

Mot bakgrund av de studier som introducerats i avsnittet ”en konstruktivistisk ansats” kan några iakttagelser göras kring på vilket sätt aktör-nätverksteori kan bidra till att öka vår förståelse för styrningsrelaterade problem och

sturförsök i inter-organisatoriska relationer. Övergripande kan sägas att flera forskare har argumenterat för att de rationalistiska teoribildningarna (som transaktionskostnadsteori och agentteori) reducerar den komplexitet som finns i relationerna, och därmed också i styrningen (se bland annat Mouritsen och Thrane 2006; Thrane och Hald 2006; Kastberg 2014). En sådan reduktion leder till att de tar företeelser som roller, styrning och risker i relationerna för givna. Detta är grunden i den kritik som forskarna som antagit ett mer konstruktivistiskt perspektiv fört fram. Två exempel kan lyftas fram kring vad denna reduktion leder till för konsekvenser.

Ett första exempel handlar om parterna i relationen. De reduktionistiska studierna tenderar att fokusera på ett isolerat tvåpartsförhållande (exempelvis det fokala företaget och dess underleverantör) där antaganden gjorts om att andra dimensioner inte kan påverka. De har alltså oftast studerat relationerna på organisationsnivå (det är därför de använder begreppet part eller parter för att beskriva relationen mellan exempelvis två företag) och har inte beaktat att aktörers agerande på individnivå kan spela in. Det finns således en risk att heterogeniteten som finns i relationerna går forskarna förbi, vilket Caglio och Dittillo (2008b, sidan 95) skriver om: "This focus has not allowed researchers to grasp the complete picture and account for heterogeneity of accounting practices at the level of the entire network." Anledningen till att det lyfts fram som ett problem är för att det leder till svårigheter att dra slutsatser om relationerna och styrningen i sin helhet. Ofta har ju den ena parten i tvåpartsrelationen studerats vilket leder till ett ännu snävare fokus. Anderson och Dekker (2014) problematiserar detta i deras litteraturöversikt på området:

[...] most empirical work on hybrid organizations uses data supplied by only one partner to the transaction [...] In the case of buyer-supplier transactions in vertical supply chains, the respondent is typically the buyer [...] Analysis of data that is supplied by only one party to the transaction may limit both what can be studied and the conclusions that may be drawn from the data.

Anderson och Dekker 2014, sidan 125

Ett mer konstruktivistiskt perspektiv möjliggör att flera aktörer beaktas och hur det i sin tur påverkar relationen (se exempelvis Chua och Mahama 2007). Det beror på att ett konstruktivistiskt perspektiv fokuserar på processer, dynamik och förhandling och betraktar därför inte roller som givna, istället måste de etableras och efterhand som relationen fortlöper utvecklas. I den här avhandlingen hjälper perspektivet således till att beakta vilka roller som skapas och hur de formeras i relationen.

Ett andra exempel handlar om de styrningsbegrepp som används. De reduktionistiska teoribildningarna tenderar att utgå från befintliga ramverk och enskilda styrinitiativ (som regelstyrning, resultatstyrning och social styrning av Ouchi 1979) och effekterna av dem uppmärksammas ofta isolerat (se exempelvis Van der Meer-Kooistra och Vosselman 2000; Dekker 2004). Detta tenderar att ge en skev bild över hur styrningen går till i inter-organisatoriska relationer. Anderson och Dekker (2014), två forskare som varit flitiga i användandet av transaktionskostnadsteori och etablerade styrtekniker, uppmärksammar detta i deras litteraturoversikt på området när de skriver:

What is largely missing from the accounting literature is the recognition that for many firms, building and maintaining hybrid organizational relationships is a regularly exercised function of the firm and not an exceptional event. [...]. An important consequence of this omission is that in many cases, the focus on transaction characteristics alone in explaining management control decisions presents an incomplete and potentially biased picture of the important determinants of inter-firm management control practices.

Anderson och Dekker 2014, sidan 119

Även Mouritsen och Thrane (2006) har varit inne på liknande spår då de tidigt irriterade sig över hur den tidigare litteraturen applicerar perspektiv som: "[...] explain the *existence* of forms of governance rather than a process approach to explain how the mechanisms of governance *work*." (Mouritsen och Thrane 2006, sidan 242). Studier som antar ett konstruktivistiskt perspektiv möjliggör ett utforskande i hur styrningen appliceras. Studier har nämligen visat att styrinitiativ ofta avlöser varandra över tid (Chua och Mahama 2007), kombineras (Håkansson och Lind 2004) och kan kategoriseras både som formell och informell (Carlsson-Wall 2011). Ett konstruktivistiskt perspektiv kan därför bidra till en mer nyanserad bild över hur styrningen används. I den här avhandlingen hjälper perspektivet således också till att bidra till att utveckla nya styrkoncept som bättre stämmer överens med den styrning som faktiskt utövas i inter-organisatoriska relationer.

Jag kan därför konstatera att de studier som har antagit ett konstruktivistiskt perspektiv fokuserat på dynamiken i hur styrinitiativ skapas och upprätthålls av aktörerna, samt hur de påverkar inom- respektive inter-organisatoriska processer (Mouritsen med flera 2001; Mouritsen och Thrane 2006; Thrane och Hald 2006; Chua och Mahama 2007; Thrane 2007; Carlsson-Wall 2011; Jordan, Jørgensen och Mitterhofer 2013; Kastberg 2014; Kastberg, 2016). Det studierna har gemensamt är att de beaktar styrförsök och styrning som en del av relationen istället för att se det som något separat eller skilt från relationen mellan olika enheter och leverantörer. Även om dessa studier har ett annat

synsätt på styrning (i relation till transaktionskostnadsteori och agentteori) har de huvudsakligen fokuserat på användandet och appliceringen av mer konventionella styrverktyg, som exempelvis produktkalkyler och vinst- och kostnadsberäkningsmodeller, och dess påverkan på relationen. Några exempel kan nämnas. Mouritsen med flera (2001) beskriver exempelvis införandet av öppen bokföring och funktionell analys, Mouritsen med flera (2022) beskriver hur olika styrtekniker som användes av olika enheter hamnade i konflikt med varandra, och Kastberg (2014) beskriver hur införandet och användandet av en resursfördelningsmodell skapade konflikt. Det är detta jag menar med konventionella styrverktyg, forskarna har inte verkat fram nya styrbegrepp i särskilt stor utsträckning. Detta är en god grund att fortsätta vidare på.

Jag menar därför att ett konstruktivistiskt perspektiv kan hjälpa till att försätta diskussionen om hur styrningen skapas och omsätts genom att rikta fokus mot hur roller definieras och relationer upprätthålls (Callon 1984; Callon 1998a; Callon 1998b). Även om många skulle hålla med om att styrning av och i inter-organisatoriska relationer formas, måste även angreppssättet bidra med något rent kunskapsmässigt. En konsekvens av det metodteoretiska angreppssättet är att jag inte analytiskt delar upp styrningen som något teoretiskt verktyg respektive empirisk utsaga. Med hjälp av ett antal begrepp från ANT och dess underliggande utgångspunkter kan styrning betraktas som konstruerade och konstruerande, vilket kan bidra till att utveckla förståelsen för hur inter-organisatoriska relationer skapas och upprätthålls. Att använda ett konstruktivistiskt perspektiv i en litteratur som dominerats av andra teoribildningar har sina fördelar. Justesen och Mouritsen (2011) har exempelvis lyft fram hur och på vilket sätt ANT kan bidra till forskning om redovisning och ekonomistyrning. De skriver:

However, the point is not that accounting phenomena are constructed instead of being naturally given. This is a premise. Instead, the aim is to show, at quite a detailed empirical level, how accounting practices and technologies partake in construction processes and how multiple, and sometimes surprising, effects are generated as a consequence. Constructions are on-going processes rather than delimited acts, and any stability achieved is, in principle, temporary and fragile.

Justesen och Mouritsen 2011, sidan 165

Även Vosselman (2012) har varit inne på hur kunskap om styrning som producerats med hjälp av ett transaktionskostnadsteoretiskt perspektiv kan knytas ihop med kunskap som producerats med hjälp av perspektiv som betraktar styrning och relationer som en process. Ett transaktionskostnadsteoretiskt perspektiv på inter-organisatorisk styrning bidrar till att erhålla kunskap om hur

abstrakt konstruerade modeller av styrning relaterar till en transaktion, som också den är abstrakt, reducerad och konstruerad (se exempelvis Van der Meer-Kooistra och Vosselman 2000; Anderson och Dekker 2005; Nicholson med flera 2006).

Ett ANT-perspektiv, som betraktar styrning och relationer som en process, kan bidra till att erhålla kunskap om hur dessa abstrakta modeller upprätthålls, förändras eller förkastas och ersätts. Vosselman (2012) menar exempelvis att en studie som har en mer ostensiv utgångspunkt, som exempelvis transaktionskostnadsteori (TCE), (eng. ”Transaction Cost Economics”), kan vara en utgångspunkt för mer performativa studier, som exempelvis ANT. Han skriver:

Performative research may produce knowledge on the enrolment and mobilization of a performance measurement system. For specific situations, performative research may provide accounts of the failure of a guided implementation of the measurement system, or, conversely, of its success. [...] Performative research then expands the scope of abstractions and conceptualizations from TCE-based research. It traces associations between heterogeneous elements (for instance, human actors, products or services, or credible commitments) in specific situations that together produce control (or a lack thereof). Viewed in this way, performative research comes in after ostensive research has done its work.

Vosselman 2012, sidan 14–15

Dessutom pekar han på att flera studier som betraktar styrning och relationer som en process använder etablerade koncept och modeller (som exempelvis ”management control”, ”performance management” eller ”accounting”) som är sprungna ur de mer statistiska studierna och hänvisar till flera kända forskare inom fältet som: Mouritsen (1999), Mouristen och Thrane (2006), Thrane och Hald (2006), Chua och Mahama (2007). Men att blanda olika teoretiska perspektiv kan ha sina utmaningar. En del forskare har nämligen riktat kritik mot utvecklingen av just metodteori.

Kritik mot metodteori och fallgropar att undvika

På senare tid har dock flera forskare framfört kritik mot att studier okritiskt blandar epistemologiska perspektiv. Framför allt har kritiken grundat sig i att forskare som använt ANT gjort anspråk på att bidra till den ”normala forskningstraditionen” (eng. ”normal science tradition”) inom redovisningsfältet (Lukka, Modell och Vinnari 2022). De menar att om forskaren ska ta hänsyn till den platta och empiristiska epistemologin som de utgångspunkter ANT för med sig får man svårt att överhuvudtaget motivera ett teoretiskt bidrag. Lukka med flera (2022) menar att eftersom Latour (de hänvisar till Latour 2005) hävdar att en ANT-studie inte handlar om något annat än att: 1) följa associationer,

2) göra en detaljerad beskrivning av dessa (som sedan inte går att generalisera bortom den specifika empiriska kontexten) så blir det svårt att sy ihop dessa utgångspunkter med ambitioner om teoretiska bidrag till den dominerande och mer traditionella redovisningslitteraturen. De skriver: "If this assertion is taken literally, ANT's epistemological commitments are antithetical to the aim of constantly making a theoretical contribution to prior research that characterizes the normal science tradition." (Lukka med flera 2022, sidan 137). Samtidigt uppmärksammar Lukka med flera (2022) att den tidigare litteraturen på området ofta reflekterat över ANT och dess användning inom redovisningsforskningen som ett homogent perspektiv och hänvisar till flera artiklar på området (bland annat Justesen och Mouritsen 2011; Lukka och Vinnari 2014; Vosselman 2014). Samtidigt menar de att Callons (1998a; 1998b) epistemologi i någon utsträckning skiljer sig från en mer klassisk eller traditionell syn på ANT. Callons sätt att se på performativitet (det vill säga hur ekonomiska teorier och modeller har en aktiv roll i att skapa och forma de verkligheter som de påstår sig beskriva) visar att det finns dimensioner som har likheter med den mer traditionella forskningstraditionen inom redovisning, samtidigt som han bibehåller flera viktiga element från ANT.

Lukka med flera (2022) föreslår därför att forskare som vill använda sig av ANT och samtidigt bidra till en mer traditionell redovisningslitteratur kan använda sig av en strategi som de benämner för "strategy of compartmentalization" (Lukka med flera 2022, sidan 158). Vad det handlar om är att inkludera teoretiska reflektioner tidigt i studien samtidigt som den empiriska delen bibehåller en mycket mer deskriptiv och rik beskrivning av processen. Fördelen är att det kommer att bidra till att inte överge de kriterier som finns för en bra ANT-studie samtidigt som man som forskare kan göra ett övergripande bidrag till den mer traditionella litteraturen som har andra utgångspunkter.

Jag har i den här studien tidigt haft i åtanke att jag skulle använda mig av ett konstruktivistiskt perspektiv. I analysen har jag gett stort utrymme till empirin då jag baserar analysen på empiriska vinjetter, vilket jag kommer berätta mer om i avhandlingens metodkapitel. De begrepp som jag lyfter fram bidrar sedan till den traditionella litteraturen på området. I nästa kapitel ska jag berätta om hur jag analytiskt kommer att gå till väga för att bidra till den interorganisatoriska styrningslitteraturen genom att applicera ett perspektiv som betraktar styrning och relationer som en process. Det här kapitlet landar ner i ett analytiskt ramverk som jag använder mig av för att bidra till litteraturen om inter-organisatoriska relationer som jag redogjort för i föreliggande kapitel.

3

Begrepp för att studera styrning

I kapitel ett och två stod det klart att kritik riktats mot att många studier som intresserat sig för inter-organisatoriska relationer antagit ett reduktionistiskt perspektiv. Samtidigt vet vi att styrsystem och relationer är mycket mer mångfacetterade än så, och istället bör vi därför betrakta dem som konstruerade och konstruerande. Det innebär att de är skapade eller formade av aktörers snarare än att vara naturliga eller givna, samt att de också aktivt formar och påverkar aktörers beteenden. Jag betraktar därför dem som ett resultat av förhandlingar mellan olika aktörer. Ett sådant perspektiv innebär också att man som forskare antar att det som studeras ständigt förändras, ifrågasätts och konstrueras genom pågående förhandling mellan aktörer.

Den här avhandlingens ansats är empirisk i den mening att det är ett omfattande fältmaterial som samlats in och analyserats. Det har påverkat valet av det analytiska ramverket som presenteras längre ner i detta kapitel. Studier av inter-organisatoriska relationer har nämligen visat att det är viktigt att forskaren har en öppenhet i relation till sitt material och inte på förhand definierar vem eller vilka aktörer som är relevanta, det handlar om att låta sig överraskas (Kraus 2007; Mouritsen, Mahama och Chua 2010). Detta möjliggör att fokus riktas mot hur styrning formar relationer och vice versa snarare än att utgå ifrån några på förhand definierade ramar. I den här avhandlingen utgör aktör-nätverksteori (ANT) (mer specifikt resonemang från Callon 1984; 1998a; 1998b) studiens metodeoretiska utgångspunkt (Lukka och Vinnari 2014). Det är med utgångspunkt i ANT som ett analytiskt ramverk kommer att presenteras i syfte att synliggöra hur analysen av fältmaterialet har gått till och hur detta påverkat upplägget för studien. Som jag kommer att illustrera nedan är en av de stora möjligheterna med detta perspektiv att forskaren tillåts att låta empirin ge mycket mer av ”svaren” eller beskrivningen på vilka problem som finns, hur styrningen etableras, och vilka lösningar som introduceras. Jag börjar därför kapitlet med att introducera några centrala utgångspunkter för ANT som handlar om synen på stabilitet och instabilitet.

Stabilitet och instabilitet

En möjlighet med ANT är att perspektivet riktar fokus mot relationer och beskriver vad som tenderar att skapa (in)stabilitet och hur det går till (Callon 1998a). Eftersom ANT bygger på utgångspunkter om att kategoriseringar inte kan ske i förväg lämnas mycket åt hur relationerna mellan aktörerna i nätverket ofta pekas ut som grundare av detta sociologiska tankesätt, lanserade ANT under slutet av 1980-talet som ett nytt spår inom sociologin där det naturliga (ting) och sociala (icke-ting) skulle betraktas som en symmetrisk relation dem emellan (Latour 2015). Utgångspunkten innebär att varken organisationer eller samhällen kan existera om de enbart bygger på sociala relationer. Det betyder att en aktörs roll i ett nätverk inte förklaras av förgivettagna föreställningar om vem som anses vara mer betydelsefull än andra, utan det är snarare graden av betydelse som andra aktörer i nätverket tillskriver en aktör i fråga som avgör (Latour 2015). Jag kan därför konstatera att det som ANT i grunden handlar om är dess synsätt på stabilitet. I relation till andra teoribildningar ser ANT på stabilitet som något som kan uppnås (genom att relationer mellan aktörer etableras) men att detta är en effekt av en förhandling snarare än ett naturligt tillstånd. Därför behöver ANT-forskare följa processen genom vilken aktörer interagerar med varandra, eller ”studies things in the making” som Thrane och Hald (2006, sidan 292) säger.

I föregående kapitel visade jag att flera forskare som intresserat sig för inter-organisatoriska relationer, och som använt sig av ANT som utgångspunkt, adresserat vikten av att följa aktörer i deras handlande (Mouritsen med flera 2001; Mouritsen och Thrane 2006; Thrane och Hald 2006; Chua och Mahama 2007; Thrane 2007; Kastberg 2014; Mahama och Chua 2016; Mouritsen med flera 2022). Orsaken till detta är att det öppnar upp för forskaren att iaktta hur exempelvis styrmekanismer och styrtekniker utvecklas i takt med att relationen utvecklas. Ett ANT-perspektiv hjälper därför forskaren att fånga den dynamik som sker i den sociala interaktionen mellan aktörer. Nu är det lätt att tro att det ANT antar är att det börjar med en process av att aktörer går samman. Callon (1998b) lyfter emellertid fram att det handlar om att det uppstår en situation eller en händelse som bidrar till att aktörer kommer att enas om ett gemensamt problem. Aktörerna måste därför skapa sig själva i sitt sammanhang, eller som Callon (1991, sidan 134) skriver: ”Unlike economics, sociology does not start with a styled image of the actor. Instead it assumes that actors are only intelligible when they are inserted into a common space which they have to build themselves.” Enligt ett ANT-perspektiv har därför stabiliseringsprocessen alltid sin utgångspunkt i en problematiseringsprocess som bidrar till att koppla ihop aktörer med varandra (Callon 1984).

I andra studier har forskare också pekat på vikten av att uppmärksamma hur problem formas och vad som bidrar till att skapa stabilitet och instabilitet i olika organiseringsprocesser (se exempelvis Norén 2003; Kastberg 2005; Kastberg och Lagström 2019). Dessa studier lyfter fram hur en organisation kan betraktas som stabiliserad och hur styrning och styrförsök bidrar till, eller förhindrar, en sådan stabiliseringsprocess. Det beror på att begreppsparet (stabilitet och instabilitet) öppnar upp för att fånga den interaktion som förekommer mellan aktörer. Begreppen riktar ljuset mot hur identiteter skapas och stabiliseras, vilka roller som olika enheter tillskrivs och accepteras, och hur ansvar fördelas. Samtidigt illustreras hur dessa problematiseringsprocesser oundvikligt är förknippade med ett ifrågasättande (Callon 1998b). Det är just hotet om ifrågasättande om nya problematiseringar som gör dessa relationer sårbara, och samtidigt bidrar problematiseringarna till (i de fall de accepteras) att möjliggöra handling. Det är därför viktigt att illustrera hur olika stabiliserande och destabiliserande processer kan se ut. Några begrepp som verkligen lyfter fram stabilitet och instabilitet som centrala utgångspunkter i ANT är Callons (1998b) begreppspar: inramning (eng. ”framing”) och ifrågasättande (eng. overflow) och Callons (1984) fyra dimensioner som han kallar för (eng. ”four moments of translation”). I nästkommande avsnitt ska jag fördjupa mig i Callons resonemang om hur både stabiliserande och destabiliserande processer kan se ut.

Stabiliserande processer

I en studie om hur en musselart i Frankrike skulle kunna räddas från att dö ut har Callon (1984) utvecklat fyra dimensioner som han kallar för processer av översättning (eng. ”sociology of translation”). Begreppet översättning har utvecklats inom ANT i syfte att studera sammansättningar och relationer mellan aktörer. Exempelvis kan ett översättningsperspektiv hjälpa till att få syn på hur aktörer mobiliserar för att nå gemensamma mål. I den här studien hjälper resonemangen om översättning till att peka på viktiga processer att ta hänsyn till och följa i syfte att öka förståelsen hur styrning och problem skapas i interorganisatoriska relationer.

Enligt Callon ska översättning betraktas som en process där formerandet av ett nätverk sker genom relationsskapandet mellan aktörer. Eftersom flera olika aktörer med olika utgångspunkter, idéer och föreställningar är involverade i denna översättningsprocess är det en god idé att beakta samtliga aktörers perspektiv i syfte att kunna beskriva hela nätverket (Callon 1984). För att göra detta utgår Callon från fyra olika dimensioner: problematisering, intressering, enrullering och mobilisering. Dimensionerna ska inte ses som en linjär process och sällan ser ANT-forskare en helt lyckad översättning av en idé till det att

ett nätverk bildas. Istället menar Callon att man bör betrakta översättning som en ständigt pågående process där olika aktörer i relationen har olika idéer och målbilder som de kommer att agera utifrån. Med utgångspunkt i det här resonemanget innebär det att ett nätverk ständigt reformeras och kan både stärkas eller försvaras och i vissa situationer upplösas. Stabiliseringar är nämligen alltid temporära. Det är således när aktörer finner gemensamma intressen som de ser en nytta med relationerna vilka då kan stabiliseras genom att de olika aktörerna upplever att de är delaktiga och bidrar till gemenskap mellan aktörerna. Ett resultat av en mindre framgångsrik översättning kan istället vara att aktörerna saknar förmågan till att kommunicera eftersom de hamnar i separata öar och utan gemensamma forum eller plattformar till att mötas (Callon 1991).

Problematisering handlar enligt Callon (1984) om att en aktör lyckas med att definiera ett problem som de andra aktörerna kan samlas kring. Aktören lyckas inte bara med att samla andra aktörerna kring ett problem utan får också de andra att se aktören som betydelsefull. För att en problematisering ska lyckas måste alltså aktörer skapa en relation till varandra. Problematiseringsfasen är därför en dynamisk process där aktörerna inte enbart kan utgå från sina egna målbilder och idéer, de måste helt enkelt anpassa sig till varandra (Callon 1984). Det huvudsakliga målet med problematisering är att aktörer i nätverket lyckas med att enas kring en gemensam problembild. Vi bör också utgå ifrån att det kan finnas aktörer som motarbetar etablerandet av en gemensam problembild eftersom denna riskerar att hota andra aktörers intressen. Därför är det viktigt att identifiera olika aktörer som på ett eller annat sätt betraktas som centrala och reda ut på vilket sätt de förväntas bidra till nätverket. På så vis kan man vid en analys av problematisering lyckas med att peka ut hur aktörer kommer samman (Callon 1984).

En andra dimension är intressering. Enligt Callon är intressering den process genom vilken en aktör ägnar sig åt lobbying av sin problematisering. Det handlar alltså om att övertyga andra aktörer om att den egna problematiseringen är den mest gynnsamma. Exempelvis kan aktörerna ägna sig åt att identifiera fördelar eller ägna sig åt maktutövning på olika vis. En aktör kan genom sin problematisering tillskriva andra aktörer olika identiteter eller roller i nätverket vilken kan påverka aktörernas vilja att acceptera problematiseringen eller inte. En förhandling kan också ske mellan aktörerna under intresseringsprocessen där aktörernas roller kan förändras vilket i sin tur medför att relationen till andra aktörer stärks eller försvagas. Exempelvis kan en aktör A intressera en annan aktör B och samtidigt lyckas med att bryta eller försvaga relationen mellan andra aktörer C, D och E som parallellt försöker att definiera aktör B på ett annat sätt än aktör A. Om denna förhandlingsfas lyckas, som handlar om dels en gemensam målbild, dels tillskrivandet av roller, innebär det

att aktörerna i nätverket accepterar problematiseringen (Callon 1984). Därför handlar intresseringsfasen lika mycket om att bryta eller försvaga konkurrerande problematiseringar och rollbeskrivningar som görs av andra aktörer i nätverket.

Enrollering handlar om förtydligandet av aktörernas roller och problematiseringens syfte. I den här dimensionen utvecklas de relationer som etablerades mellan aktörerna under intresseringen. Callon menar dock att det inte är alla relationer som nödvändigtvis leder till att samarbeten uppstår. Om intresseringsfasen handlade om att skapa allianser mellan aktörerna som enats kring en gemensam problematisering handlar enrolleringsfasen om att aktörerna ägnar sig åt olika former av strategier för övertalning eller påtryckning i syfte att tillskriva varandra olika roller i nätverket. För att en aktör ska bli en del av samarbetet måste den vara beredd på att kunna acceptera andras intressen och kunna kompromissa. Callon menar att det är först när aktörerna accepterar den rollbeskrivning som gjorts tydlig i den här fasen som aktören kan betraktas som en del av nätverket (Callon 1984).

Den fjärde dimensionen är alltså mobilisering. För att enrolleringsfasen skulle kunna anses vara lyckad krävs det att aktörerna accepterar de roller som de blivit tilldelade. Men för att mobilisering ska ske krävs att aktören övergår från att acceptera rollen till att agera på och utifrån den. Därför kan man tala om att mobilisering handlar om att aktörerna ger ett aktivt stöd till problematiseringen genom att vara deltagare. Det är i den här fasen som Callon (1984) talar om stabilitet av nätverket eftersom det skapas en gemensam identitet mellan aktörerna och att de också företräder nätverket och låter sig företrädas i olika situationer. Däremot menar Callon att nätverket också kan råka ut för att bli ifrågasatt av aktörerna i nätverket och av andra vilket gör att aktörerna återigen hamnar i någon av de andra faserna. Det är mot bakgrund av detta som ANT-förespråkare menar att stabilitet är något som kan uppnås, men alltid måste upprätthållas. För mig hjälper de fyra dimensionerna genom att rikta fokus och intresse mot detaljerna i aktörernas relationer och utgör en utgångspunkt i att förstå hur stabilitet kan nås.

Några år senare, i slutet av 1990-talet, vidareutvecklade Callon sina resonemang med utgångspunkt i marknader och föreställningar kring dem. Ett annat sätt att närma sig stabiliserande processer är att därför fasta på Callons (1998b) resonemang om processer som möjliggör handling. Han lyfter fram att en problematiseringsprocess förvisso bidrar till att aktörer dras samman men för att de ska kunna etablera en struktur för handling måste processen fortgå av en så kallad inramningsprocess. Det räcker således inte med att aktörerna enas om en gemensam problembild. Inramning som begrepp handlar därför om att stabilisera ett tillstånd. Callon (1998b) menar att det är olika

inramningsfrämjande aktiviteter som kommer att bidra till att skapa en stabil plattform genom vilken interaktion kan ske. Därför kan inramning också sägas handla om att aktörer definierar vilka relationer det är som ska upprätthållas, hur definieringsprocessen av mål går till, vilka ansvarsområden som olika enheter får och hur det går till, och skapandet av verktyg och tekniker som aktörerna kan använda för förhandling. Inramning är ett begrepp som Callon (1998b) har lånat av Goffman (1971) som han sedan utvecklar, men han bygger också vidare på sina egna idéer och tankar från översättningsstudien (Callon 1984). Framför allt är det marknaden som står i centrum för Callon när han introducerar begreppet inramning.

Callon (1998b) illustrerade hur en inramning går till genom att studera marknaden som praktik. Callon (1998b) menade att begreppsparet inramning och ifrågasättande bidrar till att förklara hur marknader (om)formas och varför det sker. Inramning, menar Callon, är ett sätt genom vilken aktörer på marknaden försöker skapa relationer som i sin tur möjliggör transaktioner och utbyten. En förutsättning för att detta ska kunna ske är att aktörerna kan förutse konsekvenser av handlingar genom beräkningar och upprättandet av ekonomiska kalkyler. Det viktiga i sammanhanget är således att aktörerna på marknaden agerar utefter en idé eller föreställning om vad marknaden ska vara, vilket är det som möjliggör själva interaktionen. Exempelvis, säger Callon (1998a), har aktörerna enats om att rollerna (säljare och köpare) har sin utgångspunkt i idén om rationellt kalkylerande nyttoximeraren (eng. "homo economicus"). Aktörerna på marknaden definierar också en produkt eller en tjänst genom olika verktyg för kalkylering. Utan inramningen, som accepterats av marknadens aktörer, hade marknadsutbyten enligt Callon (1998b) inte varit möjlig. Det beror på att aktörerna kan förutse konsekvenser av handlingar genom beräkningar och upprättandet av ekonomiska kalkyler. Inramning bidrar därför också till att hålla saker och ting utanför och skapar på så vis avgränsningar.

Callon (1998a) illustrerar marknadens inramningsprocess genom att referera till Garcias (1986) studie om konstruktionen av en auktionsmarknad för jordgubbar i Frankrike. I den studien hade jordgubbsmarknaden genomgått förändringar under tidigt 1980-tal och resulterat i en konstruktion av marknaden vars karaktäristik har många likheter med den som beskrivs i national-ekonomiska modeller. Marknaden hade designats på så vis att grossleverantörerna fyllde i en stencil om jordgubbarnas kvalitet som sedan registrerades i en katalog som köparna erhöll i syfte att upprätta kalkyler för sitt inköp. Själva auktionen skedde sedan på en plats som hade designats på ett sätt där köpare och säljare inte kunde se varandra, eller åtminstone inte skapa en personlig interaktion. De kvalitetsindikatorer som grosshandlarna hade fyllt i om sina

jordgubbar visades under auktionen och möjliggjorde att köparna kunde jämföra produkterna med varandra. Men det systemet också bidrog till var att grossleverantörerna kunde jämföra sina produkter med varandra, något som inte hade varit möjligt innan detta informationssystem infördes. På så vis kan man säga att alla aktörer separerades från varandra samtidigt som de ramades in på ett annat vis. Det som den nya marknadskonstruktionen gjorde var att den ersatte de personliga relationerna, som tidigare varit en mycket betydelsefull komponent för denna marknad, med verktyg och tekniker som mätte jordgubbarnas kvalitet.

Callon (1998a) menar därför att den här studien är ett utmärkt exempel på att den föreställning som finns om marknader inte alltid är den som förekommer när man studerar marknadens praktik. Det betyder att nationalekonomisk teori och föreställningen om den rationellt kalkylerande nyttomaximeraren inte är omöjlig, snarare att man som forskare inte bör utgå ifrån att det är så, och använda analytiska ramverk med utgångspunkt i denna teoribildning när man analyserar marknadens praktik. Detta utmanar alltså idén och föreställningen om den naturliga marknaden och istället kan den förstås som något som måste skapas, etableras och upprätthållas i ett samspel mellan olika aktörer som verkar på marknaden. Detta teoretiska perspektiv hjälper till med att problematisera och förstå hur saker stabiliseras och hur en marknadssituation skapas. Som vi såg i jordgubbsexemplet ovan agerade aktörerna i enlighet med denna föreställning för att designa marknadens praktik. Slutsatsen hos Callon (1998a) är därför att den rationellt kalkylerande nyttomaximeraren är möjlig, men det förutsätter att marknaden har designats med detta som utgångspunkt och att aktörerna accepterar och agerar utifrån denna roll.

Callon har senare förfinat sina resonemang om marknadsskapande och har lyft fram betydelsen av att uppmärksamma hur vissa element (som exempelvis skapandet av aktörer, definitionen av ett pris, utbytbara objekt/produkter/tjänster) designar marknaden och bidrar till dess implementering (Çalışkan och Callon 2010). I artikeln av Çalışkan och Callon (2010) betonas vikten av och betydelsen för teorier om marknaden i det pågående arbetet i hur marknader skapas likväl de materialiteter som bidrar till marknadsprocessen. Det betyder att den analytiskt riktar ljuset mot hur marknader förändras. Detta ligger väl i linje med den här studiens ambitioner eftersom aktörerna i en inter-organisatorisk relation behöver komma överens om flera saker för att möjliggöra handling. De behöver troligtvis skapa och etablera roller, förhandla om pris, och definiera vilken produkt eller tjänst som ska utföras.

Att ägna sig åt det som jag i denna studie förstår som inramning och problematisering, det vill säga att få till ett fungerande samarbete, är ingen enkel uppgift utan är förknippat med mycket arbete. Det beror på att inramning lika

mycket handlar om det som lämnas utanför det överenskomna. Om vi tar gemensam drift som exempel behöver ett antal olika aktörer distansera sig från andra problematiseringsprocesser och inramningsförsök som görs av andra konstellationer i nätverket. Detta måste dessutom göras oavbrutet, och med olika intensitet, eftersom det är en ständigt pågående syssla att rama in något. Om att exempelvis rama in en marknad skriver Callon: ”[...] the market is not simply expanding, but rather continuously emerging and re-emerging, and that its consolidation requires constant and substantial investments” (Callon 1998b, sidan 245). Det beror enligt Callon på att det alltid kommer att finnas situationer som bidrar till att skapa ett ifrågasättande av den stabiliserade inramningen vilket leder mig in på destabiliserande processer inom ANT.

Destabiliserande processer

Utifrån ett ANT-perspektiv vet vi att stabilitet är ett tillfälligt tillstånd som hela tiden måste upprätthållas genom aktörernas aktiva deltagande och godkännande av inramningen. En förklaring till detta är att det kan uppstå nya situationer som bidrar till att det som förlagts innanför ramen ifrågasätts. Callon (1998b) illustrerar detta med marknadens praktik som exempel. I enlighet med hans resonemang är den perfekta marknaden ett undantag från hur marknaden fungerar, samtidigt är det just idén om och föreställningar kring marknaden som används när marknader ska etableras. Callon (1998a) utmanar därför tidigare teoribildningar om marknader när han säger att de nationalekonomiska modeller som finns inte är intressanta för forskare i första hand som ett verktyg för att förstå sig på hur marknader fungerar utan för att dessa modeller används av marknadens aktörer när marknaden ska designas. När marknadens aktörer är överens om spelplanen eller de element för hur marknaden ska fungera skapas en situation som möjliggör handlande, vilket jag illustrerade med hjälp av Callons resonemang i föregående avsnitt. Men samtidigt som denna stabiliseringsprocess bidrar till att reducera komplexiteten kan samma element eller kriterier bli föremål för en destabiliserande process när aktörer ifrågasätter de avgränsningar (det vill säga inramning) som man tidigare kommit överens om.

Applicerar vi detta resonemang i studier av inter-organisatoriska relationer kan vi exempelvis tänka oss att introducerandet av en styrmekanism i ena stunden kan fungera som en situation som möjliggör handling och stabilitet för att i ett senare skede ifrågasättas av aktörerna. ANT-forskare menar därför att samma styrsystem kan ge upphov till osäkerhet och skapa ifrågasättanden och nya förhandlingar (se exempelvis Mouritsen och Thrane 2006; Kastberg 2014; Mouritsen med flera 2022). Vi kan därför förvänta oss att aktörerna i en inter-organisatorisk relation skulle kunna vara oense om olika saker i den etablerade spelplanen: vem som ska göra vad, hur de ska agera i förhållande till varandra

eller vilken sorts produkt eller tjänst som ska levereras och hur den ska pris-sättas. Så här skriver Callon om stabiliseringens paradox: "But – and here we come to the crux of the argument – each of these elements, at the very same time as it is helping to structure and frame the interaction of which it more or less forms the substance, is simultaneously a potential conduit for overflows." (Callon 1998b, sidan 254)

Callon (1998b) benämner situationer då aktörerna är mycket oense för heta (eng. "hot situations"). "In 'hot' situations, everything becomes controversial", som Callon (1998b, sidan 260) uttrycker det, vilket indikerar frånvaron av en gemensam och därmed stabiliserad kunskapsbas. Vilka aktörer som involveras vilka roller de intar kommer att skifta under kontroversens gång och aktörerna kommer att presentera beskrivningar som är oförenliga med varandra. Aktörerna kommer att hamna i konflikt med varandra eftersom de har olika referensramar, olika intressen och olika målbilder. Callon (1998b) lyfter också fram att nya aktörer kan involveras och befintliga kan ändra sina roller under kontroversens gång. Enligt Callon (1998b) kommer de olika aktörerna att presentera framtidsscenarioer som inte går ihop. Deras visioner om vad som kommer att hända, eller vad som borde hända, är motstridiga och kan inte samexistera. Därför uppstår konflikt. Callon beskriver "heta" situationer som kaotiska och dynamiska tillstånd där osäkerhet och debatt är normen. I sådana situationer är det svårt att fastställa vem som är vem, vad som påverkar vad, och hur man ska mäta och tolka effekter. Resultatet är en situation där ingen enhetlig bild av framtiden kan etableras eftersom de involverade aktörerna har oförenliga uppfattningar. Det är mot bakgrund av detta som också Callon (1998a) pekat på hur saker och ting knyts samman genom sammankoppling (eng. "entanglement") och hålls isär genom frikoppling (eng. "disentanglement") vilket både möjliggör och försvårar handling. Ju fler saker, aktörer, perspektiv som knyts samman desto större risk för kontroverser och överhettning. Aktörer kan därför inte förstås isolerat från de nätverk de ingår i, eftersom deras egenskaper och handlingar delvis är formade av relationerna i nätverket.

Det är dock viktigt att komma ihåg att alla ifrågasättande-processer inte leder till att inramningen förändras, det har nämligen studier som använt Callons begreppspar visat (se exempelvis Norén 2003; Kastberg 2005; Kastberg 2014). Dessa studier pekar på att ifrågasättanden ständigt sker, men det är bara de som får inflytande (genom att andra aktörer tillskriver dem betydelse) som påverkar den etablerade inramningen. Exempelvis pekar Norén (2003) i sin studie av kundvalsmarknader på att de problem som finns med att reglera en marknad kan spela in för om en omreglering av densamma aktualiseras. Norén (2003) betonar att Callon (1998b) i sitt konceptuella ramverk inte varit tydlig med att illustrera hur ett ifrågasättande av de kalkylerande principer som

marknadens aktörer enats kring leder till det han kallar för omreglering. Han skriver: "Ifrågasättandet utformas förmodligen på olika sätt på marknad och samhällelig inramning" (Noren 2003, sidan 141–142).

Norén (2003) har också i sin studie pekat på processer som bidrar till att skapa instabilitet på offentliga marknader. Bland annat lyfter han fram motstridiga principer kring kalkylering och snabba förändringar i dess förutsättningar för kalkylering som två centrala dimensioner i denna destabiliseringsprocess. Det betyder inte att forskaren hävdar att offentliga marknader faller in under kategorin marknadsmislyckande i den företagsekonomiska diskursen. Norén lyfter istället fram Callons (1998a) resonemang om att det finns aktörer som arbetar för att förbättra marknadernas sätt att fungera. Norén skriver: "Introduktionen av marknader behöver inte nödvändigtvis medföra vissa konsekvenser utan har att göra med hur aktörerna översätter marknadens teori till praktik" (Norén 2003:157). När jag nu har behandlat stabiliserande och destabiliserande processer som utgångspunkter i ANT och pekat på hur dessa processer är viktiga dimensioner att ta fasta på ska jag i nästkommande avsnitt konkretisera dessa utgångspunkter i ett analytiskt ramverk och visa på hur ANT:s stabiliserande och destabiliserande processer möjliggör det teoretiska bidraget i avhandlingen.

Analytiskt ramverk

I den här avhandlingen betraktar jag alltså styrning som en inramningsprocess där aktörerna i relationen kan bli överens om vad som ska levereras, vilka som ska involveras, vem som ska vara ansvarig och hur verksamheten ska finansieras. Callon (1998a) var som sagt i huvudsak intresserad av hur marknaden fungerar. Hans förslag var att beakta verktyg och tekniker/utrustning (eng. "tool and devices") som används för att definiera objekt, kalkylera vinster och fördela produkter och tjänster mellan en aktör och en annan. Inramning kan därför sägas handla om hur aktörer går till väga för att skapa styrning och organisera sig. Men som Callon visat är inramningen bara ett tillfälligt tillstånd och något som oavbrutet måste upprätthållas. Det beror på att ifrågasättanden alltid kommer att ske som kommer att påverka aktörernas inramning, antingen genom att de distanserar sig, eller blir motvilligt distanserade av någon annan (eng. "disentanglement") från det som ifrågasätts eller att de ramar in situationen på nytt.

Utgångspunkten för det teoretiska perspektiv som presenterades i föreliggande kapitel handlar om att de grundläggande elementen av marknader (marknadens aktörer som exempelvis köpare och säljare, samt relationen dem emellan, definitionen av produkt, utbyte, pris) är ett resultat av en pågående

process. Det betyder att roller, relationer och produkter ska ses och förstås som konstruerade och konstruerande och är något som måste utforskas empiriskt. Enligt Callon (1998b) består ett kontrakt av flera greppbara (eng. "tangible") som exempelvis dokument eller fysiska resurser, och ogreppbara (eng. "intangible") som exempelvis idéer eller förväntningar element vilka bidrar till att skildra och strukturera ramen inom vilken kontraktet kommer att genomföras. Kontraktet kan inte bli inramat och komplett utan delaktighet från var och en av dessa element, eller som Callon (1998b, sidan 254) skriver: "they are involved in the same plot, the same scenario; each of them is obliged to play a pre-defined role". Därför bidrar det teoretiska perspektivet på två sätt i avhandlingen, dels riktar det ljuset mot dynamiken av och förändringen i styrningen av inter-organisatoriska relationer, dels erbjuder den konkreta koncept för vilken analysen av det empiriska materialet kan konstrueras.

De utgångspunkter som ANT vilar på möjliggör att jag kan rikta uppmärksamheten mot hur strukturer stabiliseras, hur relationer mellan aktörer etableras och förändras över tid, hur relationerna stabiliseras och hur de kan destabiliseras. I andra studier har perspektivet visat sig vara ett användbart sätt för att undvika de begränsningar som adresserades i litteraturöversikten vilket jag utvecklade i kapitel två. Sådär skriver exempelvis Chua och Mahama (2007) om hur ANT bidragit till utvecklingen av styrningsrelaterade problem i en studie av ett stort telekommunikationsbolag i Australien:

Hence, the ANT conceptualization allowed us to study multiple (and changing) ties and relays that connect both human actors and technological systems and their influence on the choice and operation of accounting controls. In addition, rather than limiting the control problem in interfirm alliances to "technical" issues of incentive design, ANT argues that the incentive problem is only but one of the potential problems of interfirm alliances. ANT theorizes the "control problem" as multidimensional, shifting and contingent on network ties.

Chua och Mahama 2007, sidan 79

I den här studien leder ANT-perspektivet till att förstå hur aktörer i gemensamma driftsorganisationer hanterar problem och oenigheter, vilka roller som etableras, hur förhandlingar sker och hur stabilisering och kontroverser uppnås. I avhandlingens analyskapitel (slutet av kapitel fem samt kapitel sex, sju och åtta) kommer Callons resonemang om stabilitet och instabilitet att utgöra utgångspunkten för att se hur och vad i styrningen som bidrar till att (de)stabilisera relationen. Mot bakgrund av de utgångspunkter som finns med ANT – och i synnerhet de resonemang som Callon beskrivit kring inramning och ifrågasättande – riktas uppmärksamheten mot problem med inter-organisatoriska

KAPITEL 3

relationer, utan att på förhand utgå ifrån vilka problem som finns och vad det för med sig. En viktig dimension att poängtera är att aktörer, roller, relationer, styrningsmekanismer, produkter och tjänster måste förstås som konstruerade och konstruerande. Eftersom mycket av den tidigare forskningen (se bland annat Anderson med flera 2000; Van der Meer-Kooistra och Vosselman 2000; Anderson och Dekker 2005; Cäker och Siverbo 2011; Johansson och Siverbo 2011; Anderson med flera 2017) nästan uteslutande har fokuserat på vilka initiativ som skapar stabilisering och effekterna av ett sådant försök, har mindre utrymme lagts på att förstå vad som bidrar till ifrågasättande och destabilisering och dess effekter (se exempelvis Kastberg 2014). Styrningsmekanismer och redovisningstekniker behöver inte bara vara centrala för inramningsprocessen utan kan likagärna vara källor till ifrågasättande (se bland annat Mouritsen med flera 2001; Kastberg 2014; Mouritsen med flera 2022). Analysens struktur har guidats med utgångspunkt i detta ramverk. Mot bakgrund av dessa utgångspunkter kan därför analysen vägledas av fyra frågor:

- Vilka problematiseringar uppstår? (slutet av kapitel fem)
- Hur skapas och formas roller och produkter? (Kapitel sex)
- Vilka aktiviteter syftar till att skapa stabilitet? (Kapitel sju)
- Vad bidrar till att det blir konflikt och instabilitet? (Kapitel åtta)

Sammanfattningsvis kan därför sägas att flera olika begrepp från Callon blir centrala för analysen. Problematisering fungerar som en förutsättning för att aktörer ska samlas kring en gemensam uppgift och synliggörs i analysen genom att rikta fokus mot vilka motiv och målbilder som fanns vid etableringen av de gemensamma driftsorganisationerna. Roller och produkter handlar i min studie om etablerandet av gemensamma driftsorganisationer där flera kommuner gått ihop kring en specifik uppgift som ska leverera service åt andra, vilket vi kan förutsätta innefattar att nya roller måste skapas och etableras. Eftersom styrning och organisering handlar om att skapa en tydlighet vad gäller målbilder, ansvar och rollfördelning blir det viktigt att ställa ett antal frågor som utgör exempel på inramningsaktiviteter. Vem ska ansvara för att utföra tjänsten? Vem ansvarar för att fördela resurser och prioritera riktningen för verksamheten? I den här studien illustreras det genom att dels beskriva de målbilder som fanns vid etablerandet, dels om vilka roller som skapades och vilka förväntningar som fanns förknippade med dessa roller. Det handlar också om att visa hur dessa roller sedan gestaltades. Roller, aktörer och produkter blir viktiga att belysa eftersom aktörerna, utifrån de problematiseringar som sker, skapar och kommer överens om roller som är förknippade med förväntningar. Rollen som exempelvis ägare förväntas av aktörerna att agera på ett visst sätt

men aktörerna måste också, samtidigt som de uttrycker sina förväntningar, inta rollen som ägare och revidera rollen utefter hur andra aktörer responderar på agerandet. Formerandet av roller handlar därför om hur dessa, på förhand skapade roller i exempelvis kontrakt, tar sig i uttryck av involverade aktörer.

Vad gäller den tredje och fjärde frågan, vilka adresserar aktiviteter kopplat till stabilitet och instabilitet, handlar det om att illustrera organiseringen av relationer, alltså hur aktörerna kopplas samman med varandra. Dels genom att beskriva hur rollerna kopplades ihop med varandra, exempelvis genom att illustrera olika aktiviteter som bidrog till att stabilisera relationen, dels illustrera olika kontroverser som uppstår vilka skapade konflikt och triggade ett ifrågasättande. Ytterligare ett begrepp som blir viktigt i analysen av en inter-organisatorisk relation handlar om att ta fasta på vilka saker som hålls utanför ramen, vilket Callon benämner för disentanglement. Det kan handla om hur aktörer håller saker utanför ramen för att möjliggöra handling eller för att koppla bort ett ifrågasättande som uppstår. Begreppen gör det möjligt att visa hur relationen hålls stabil och vad som skapar konflikt. Det är dock viktigt att komma ihåg att varje element (alltså de olika "delarna" av ett nätverk som är viktiga att ta fasta på som problematisering, roller, produkter) inte kan förstås eller kan beskrivas som ett sammanhängande, enhetligt element. Istället består varje element av en massa knutpunkter eller noder som har relationer mellan sig. Det innebär att varje element är en del av ett större, komplext nätverk där dess funktion är sammanflätade med andra delar. I analysen är det alltså viktigt att inte se dessa element som fasta eller enhetliga, utan mer som dynamiska och integrerade delar av ett större nätverk.

En andra syftesformulering

Analysen av dessa olika element syftar till att synliggöra processen vad gäller hur inter-organisatoriska relationer styrs och upprätthålls, vilka problem som uppstår och som i den sista delen av den här avhandlingen används för att diskutera med den internationella litteraturen om inter-organisatorisk styrning. I relation till litteraturen om inter-organisatoriska relationer blir en konstruktivistisk utgångspunkt särskilt intressant eftersom styrning kan ses som en potentiell, men inte garanterad, källa till att stabilisera relationen. Återvänder vi till resonemangen av Coase och Williamson och transaktionskostnadsteorin i kapitel två fungerar styrning som ett verktyg för att minska målinkongruens, stävja opportunist och komma till rätta med brister vad gäller koordinering. Traditionella styrsätt förväntas därför bidra till att skapa en tydlighet i situationen. Styrning betraktas därför inte sällan som statiskt och givet, en färdig funktion. Detta kan kontrasteras mot Callons resonemang som betraktar styrning som konstruerande och något som formas. Enligt Callon är aktörernas

bevekelsegrunder alltså inte givna. Perspektivet hjälper till att rikta uppmärksamheten mot aktörernas försök till rolletablering, det vill säga vem som ska göra vad, hur ansvar ska fördelas och hur produkter ska definieras, vad de ska kosta och hur de ska levereras. Detta är också frågor som aktörerna i relationen ständigt behöver hantera.

Den här avhandlingens ambition är således att bidra till den pågående teoretiseringen av inter-organisatorisk styrning (se kapitel två om domänteori), men på en annan nivå i relation till de reduktionistiska teoribildningarna. Studien är snarare intresserad av vad Llewelyn (2003) benämner som teoretisering genom koncept. I relation till stora kontextfria teorier (som transaktionskostnadsteori och agentteori) som aspirerar på att förklara eller beskriva en struktur på samhällsnivå, kan konceptteoretisering sägas handla om att beskriva koncept som möjliggör för forskare att observera något mer specifikt (Llewelyn 2003). Att möjliggöra etablerandet av nya koncept öppnar upp för forskare att se saker som de annars inte skulle upptäckt.

I sin studie av ansvarsprocesser i utkontrakteringsrelationer visar Hagbjer (2014) hur användbar Llewelyns (2003) konceptualisering är genom att identifiera två olika delprocesser av ansvarighet: formulering av problem (issue formulation) och definiering och tillskrivning av olika roller (role attribution). I den här studien öppnar Llewelyns (2003) resonemang kring teoretisering upp för att identifiera och förstå styrningsaktiviteter och problem, och det gör jag med hjälp av koncept som tar fasta på stabilitet och instabilitet. Mot bakgrund det teoretiska perspektivet som introducerats i det här kapitlet kan jag därför gå bortom reduktionistiska studier. Detta betyder inte att jag förkastar och förbiser resultaten av dessa studier, men perspektivet i den här studien gör det möjligt att utveckla vår förståelse för vad som orsakar styrproblem i inter-organisatoriska relationer (med hjälp av ifrågasättande) och vilka styrprocesser som stabiliserar sådana relationer (inramning), eller som Mouritsen med flera (2001) säger i sin studie med liknande ambitioner: "In this study we therefore illustrate how the dynamic effects of new inter-organizational controls can work. We do not say that they will always work in this way." (Mouritsen med flera 2001, sidan 224). Efter den här introduktionen av avhandlingens metodteori och analytiska ramverk kan jag också precisera avhandlingens syfte och frågeställning från:

Syftet med den här studien är att öka förståelsen för styrning och problem i inter-organisatoriska relationer.

Hur styrs inter-organisatoriska relationer?

Till:

Syftet med den här studien är att öka förståelsen för stabilitet och instabilitet i inter-organisatoriska relationer.

Hur skapas stabilitet och instabilitet i inter-organisatoriska relationer?

I nästa kapitel beskriver jag hur forskningsprocessen har sett ut.

Forskningsprocessen

I det här kapitlet beskriver jag forskningsprocessen. Först beskriver jag hur jag gått till väga för att välja litteratur till fältet som jag positionerar studien i. Därefter följer ett avsnitt om den empiriska studien med fokus på utgångspunkterna som fanns vid studiens början. I avsnittet därefter beskriver jag processen för fältarbetet, vilket följs av ett avsnitt om hur bearbetning och analys av fältmaterialet har gått till. Även om fältarbetet och analysen av fältmaterialet inte ska ses som separata företeelser skiljer jag på dessa i presentationen. Kapitlet avslutas med ett avsnitt där jag resonerar om studiens trovärdighet och tillförlitlighet samt redogör för etiska överväganden.

Processen för litteratursökning

Redan innan jag blev antagen till forskarutbildningen och påbörjade arbetet med denna studie hade jag kommit i kontakt med och intresserat mig för litteraturen om inter-organisatoriska relationer (Dekker 2004; Janssen och Joha 2008; Kastberg 2014). Jag använde mig därför av denna litteratur tillsammans med en litteraturöversikt som jag författat på området inter-organisatorisk styrning och gemensamma nämnder (Meltzer 2018) som utgångspunkt för vidare läsning. Under min första termin på forskarutbildningen gick jag en doktorandkurs i inter-organisatorisk styrning vid Copenhagen Business School som gav mig ytterligare litteratur (Dekker 2004; Caglio och Ditillo 2008a; Anderson och Dekker 2014; Anderson, Christ, Dekker och Sedatole 2014; Albers, Wohlgezogen och Zajac 2016; Dekker 2016; Anderson med flera 2017; Long och Sitkin 2018). Sammantaget skapade detta en ingång i forskningsfältet. Arbetet med litteraturgenomgången har pågått med olika intensitet under hela forskningsprocessen, men jag har arbetat särskilt intensivt med att söka, läsa och skriva fram litteraturöversikten under våren 2020, som därefter har reviderats flera gånger.

När jag sökte efter artiklar på Google Scholar använde jag mig av begrepp såsom: "inter-organizational", "inter-firm", "strategic alliances", "networks", "coalitions", "supply-chain", "partnerships", "shared service center" och "joint

venture” i kombination med andra begrepp såsom: ”management control”, ”accounting”, ”relationships” och ”public sector” i syfte att hitta relevanta studier på området. Tidigt i min sökning fann jag flera litteraturöversikter som hjälpte mig upptäcka relevanta studier att inkludera (Caglio och Ditillo 2008a; Anderson och Dekker 2010; Meira med flera 2010; Anderson och Dekker 2014; Dekker 2016; Caglio och Ditillo 2021). Under våren 2020, då det mest intensiva arbetet med litteraturgenomgången pågick, kunde jag se att flera studier publicerades i liknande tidskrifter som: ”Accounting, Organizations and Society”, ”Management Accounting Research”, ”Accounting, Auditing and Accountability Journal”, ”Critical Perspectives on Accounting”, och ”Financial Accountability and Management”. Mot bakgrund av detta började jag läsa titlar och nyckelord för artiklar som var publicerade i dessa tidskrifter och jag kompletterade med att läsa artiklarnas sammanfattningar för att kunna avgöra om de var relevanta. För att organisera litteraturen skapade jag en Excelfil där jag sammanställde studiernas årtal, författare, titel och tidskrift. På så vis skapade jag en struktur där jag markerade vilka artiklar jag läst och vad de handlade om. Excelfilen hjälpte mig sedan att skapa teman för presentationen av litteraturen i avhandlingen. En sak som blev allt tydligare med tiden var att studier som betraktat styrning och relationer som en process var i minoritet samtidigt som resonemangen i dessa artiklar fängade mitt intresse.

Processen för den empiriska studien

Forskningsprocesser innehåller en mängd olika val och beslut. Dessa handlar inte bara om själva genomförandet av studien som exempelvis val av vad som ska studeras eller val av teoretiskt ramverk utan också hur studien ska presenteras för läsaren. Eftersom denna avhandling har skrivits inom ramen för ett större följeforskningsprojekt vid Kommunforskning i Västsverige (KFi) var några grundläggande beslut redan tagna. Avhandlingen skulle handla om mellankommunala samarbeten och dessa skulle följas över tid. Vilka samarbeten som skulle studeras stod också klart. Utöver detta var jag fri att bestämma studiens inriktning och utformning. Det betyder att forskningsfrågan inte var given, inte heller teoretiskt perspektiv eller vilket vetenskapligt fält som studien skulle bidra till. I detta avsnitt ska jag därför beskriva hur denna process sett ut, vilka utmaningar jag mött och vilka beslut jag tagit under processens gång. Jag ska dock börja med att beskriva utgångspunkterna som jag tog med mig in i studien.

Utgångspunkter för studien

Våren 2017 anordnade Kommunforskning i Västsverige (KFi) en workshop tillsammans med sina medlemskommuner. Syftet med workshoppen var att behandla vilka frågor som för tidpunkten var aktuella i kommunerna och inom vilka områden fler studier efterfrågades. Under den här perioden var jag verksam på KFi och deltog vid workshoppen. Ett område som särskilt pekades ut var att kommunerna såg ett ökat behov av samarbete över kommungränser, samtidigt som detta också problematiserades av olika skäl. Oavsett potentiella problem pekade deltagarna ut samarbete som helt avgörande för att kommunerna över huvud taget skulle kunna klara den utveckling som kommunala företrädare såg framför sig.

Efter workshoppen bestämdes att samarbete var ett intressant tema för fortsatt diskussion. Ytterligare en workshop anordnades för att behandla frågan närmare och undersökte vilket intresse som fanns bland kommunerna att vara delaktiga i en studie. Utifrån detta arbetades en projektskiss fram som beskrev att samarbetskonstellationerna som skulle inkluderas i studien skulle följas löpande liksom att workshops och avrapporteringar i form av skriftliga rapporter skulle ske löpande. Upplägget skulle säkerställa ett lärande mellan kommunerna under projektets gång. Vid den här tidpunkten kunde kommunerna välja mellan tre olika samordningsformer för formaliserat samarbete: gemensam nämnd, kommunalförbund och kommunalt bolag. Olika samarbetskonstellationer och kommuner kontaktades därför i syfte att inkludera olika samordningsformer i studien. På så sätt skulle lärandet i projektet inte enbart inkludera ett utbyte mellan forskarna och kommunerna, utan även mellan olika kommuner och samarbetskonstellationer. Efter urvalsprocessens stod det klart att tre gemensamma nämnder, ett kommunalförbund och ett samägt kommunalt bolag ingick i studien. Två av de gemensamma nämnderna övergick, under studiens gång, i avtalssamverkan. Verksamhetsområdena som samarbetena kretsade kring – lön, IT, miljötillsyn, räddningstjänst och avfallshantering – var både stöd- respektive kärnuppgifter. En överblick över avhandlingens samarbeten återfinns i nedanstående tabell (2) och i nästa introducerande empirikapitel beskriver jag organiseringen av relationerna och centrala aktörer.

KAPITEL 4

Tabell 2: Studerade samarbeten

Samarbete	Kommuner	Verksamhetsområde	Samordningsform	Uppgift
1	Äppelby	Lön (2014)	Avtalssamverkan	Stöduppgift
	Tallvik	IT (2012;2013)		
	Havsnäs	Miljö (2013)	Gemensam nämnd	Kärnuppgift
2	Tallvik	Räddningstjänst	Kommunalförbund	Kärnuppgift
	Havsnäs	(2010;2015)		
	Gullbringa			
3	Äppelby	Avfallshantering	Kommunalt bolag	Kärnuppgift
	Tallvik	(1981;2001;2004)		
	Havsnäs			
	Mångesund			

Av tabellen framgår att studien inkluderar fem kommuner, två typer av uppgifter och fyra samordningsformer för samarbete. Årtalen visar startpunkten för samarbetena, och vid vilka tidpunkter som ytterligare kommuner anslutit sig.

Våren 2018 genomfördes sex intervjuer med elva tjänstemän. Tre av intervjuerna var fokusgruppsintervjuer. De strukturerades efter breda teman och kategorier i syfte att få en överblick över hur samarbetena organiserades, varför de hade bildats och vem som ansvarade för vad. Intervjuerna gav också en inblick i vilka personer som jag kunde kontakta i ett senare skede för att hitta lämpliga intervjupersoner och relevanta möten att observera. Ett uppstartsmöte med centrala tjänstemän, några kommundirektörer och verksamhetschefer, genomfördes också där det planerade upplägget de kommande åren specificerades ytterligare. Med detta som utgångspunkt strukturerades också det fortsatta fältarbetet, vilka möten som var intressanta att delta vid och vilka som var lämpliga att intervjua i kommande nedslag. I detta skede utsågs också en kontaktperson i en av kommunerna som bland annat bistod i att förse mig med relevanta styrdokument.

Under 2018 utlystes en doktorandtjänst vid Förvaltningshögskolan i samarbete med Kommunforskning i Västsverige för detta projekt, som jag sökte och antogs till. Under hela min forskarutbildning har jag varit anställd vid Förvaltningshögskolan, men projektet har delvis finansierats av KFi genom de studerade medlemskommunerna. Inom ramen för följeforskningsprojektet har jag ansvarat för och skrivit tre empiriska rapporter som publicerats i KFi:s rapportserie (Meltzer och Kastberg 2019; Meltzer och Kastberg Weichselberger 2021; Meltzer och Kastberg Weichselberger 2022). Jag har också hållit tre workshops med de deltagande praktikerna. Jag kommer att återkomma och berätta mer om dessa i avsnittet som handlar om fältarbete, bearbetning och analys.

Gemensam drift i svenska kommuner

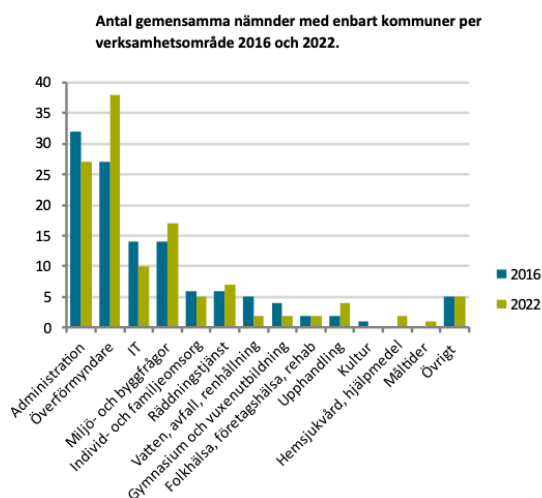
Mellankommunala samarbeten är inget nytt fenomen. Svenska kommuner har samarbetat i olika former och med olika intensitet sedan 1862 men det har blivit särskilt aktuellt från och med 1970-talet (Gossas 2006; SOU 2020:8). Från statlig nivå har mellankommunal samverkan betraktats både som en lösning och ett hinder beroende på om kommunsammanslagningar har förespråkats eller ej (Gossas 2006; Bergman 2013). Omkring 2017, när den här studien initierades, var mellankommunala samarbeten verkligen i ropet, vilket bekräftades av kommunala företrädare som jag pratade med och visades i beslut på nationell nivå. Regeringen tillsatte under 2017 en parlamentarisk kommitté med uppdrag att se över kommunernas förutsättningar, utmaningar och särskilt utreda frågan om utvecklade möjligheter till kommunal samverkan (Dir 2017:13). Resultaten presenterades i ett delbetänkande om en generell rätt till avtalsamverkan (SOU 2017:77) och ett slutbetänkande som innehöll flera lovord om utvecklad strategisk samverkan för flera av kommunernas kärnuppgifter (SOU 2020:8). Statskontoret (2023) har visat att kommunerna också samarbetar genom avtal i stor utsträckning efter införandet av avtalsamverkan vilket tyder på att nya möjligheter till samarbete mellan kommuner var efterfrågat av sektorn. Att få en överblick över hur omfattande mellankommunala samarbeten är i Sverige har visat sig vara svårt. Två aktuella källor finns dock att tillgå. Den ena är kommunutredningens slutbetänkande (SOU 2020:8). Den andra är en rapport från Statskontoret (2023) som analyserat utvecklingen av samverkan mellan kommuner.

Av kommunutredningen framgår att det år 2016 fanns 184 gemensamma nämnder och av Sveriges 290 kommuner ingick 77 procent (eller 223 kommuner) i samarbete kring minst en gemensam nämnd. Statskontoret (2023) menar att det enligt uppgifter från Sveriges Kommuner och Regioner och deras egen inhämtning av uppgifter fanns 118 gemensamma nämnder med enbart kommuner under 2016. I huvudsak är det verksamhetsområden som kan klassificeras som stöduppgifter och administration som exempelvis upphandling, IT, lönehantering samt växel och telefoni som är föremål för samarbete i en gemensam nämnd (SOU 2020:8; Statskontoret 2023). Det är också vanligt att överförmyndare, miljötillsyn och samhällsbyggnad bedrivs i gemensamma nämnder. I kommunutredningen (2020:8) noteras också att majoriteten av de gemensamma nämnderna har få kommuner och medianvärdet uppgår till tre medlemskommuner. Det föreligger dock en variation mellan hur stora kommunerna är som samarbetar sett till invånarantalet. Mellan den största och minsta kommunen som samarbetar i en gemensam nämnd skiljer det med 20 000 invånare i 45 procent av fallen (SOU 2020:8). Statskontoret (2023)

konstaterar också att pendlingskommuner⁴ och större städer⁵ har mindre gemensamma nämnder än övriga kommuntyper.

Statskontoret (2023) menar att det i princip inte blivit fler gemensamma nämnder mellan 2016 och 2022, bara fyra stycken. Dock har det skett några förändringar. Antalet gemensamma nämnder som ansvarar för överförmyndarverksamhet har ökat kraftigt sedan 2016. Därtill ska läggas att en del nämnder har upphört medan nya har tillkommit. Sammansättningen av kommuner som ingår i de gemensamma nämnderna har förändrats då vissa kommuner har valt att lämna en gemensam nämnd medan andra har valt att ansluta sig. I Statskontorets rapport finns nedanstående figur (figur 2) med som visar antalet gemensamma nämnder år 2016 och år 2022.

Figur 2: Antal gemensamma nämnder 2016 och 2022⁶



Vad gäller samordningsformen kommunalförbund konstateras att antalet har varierat under åren. Generellt kan sägas att de har minskat i samband med

⁴ Statskontoret har använt kommuntypindelningen från Sveriges Kommuner och Regioner. I den finns tre pendlingskommunstyper. Generellt kan sägas att minst 30–40 procent av nattbefolkningen ska pendla till arbete och 30 procent av den sysselsatta dagbefolkningen ska bo i en annan kommun för att det ska klassificeras som en pendlingskommun.

⁵ Statskontoret har använt kommuntypindelningen från Sveriges Kommuner och Regioner. Större städer definieras som kommuner med minst 50 000 invånare varav minst 40 000 invånare i den största tätorten.

⁶ Statskontoret 2023, sidan 45

kommunsammanslagningar och ökat igen när sammanslagningar tonats ner (Gossas 2006), men sedan 1980-talet har antalet förbund ökat succesivt (SOU 2020:8). År 2016 fanns det enligt kommunutredningen (SOU 2020:8) 175 kommunalförbund och trenden sedan 2010 är att fler kommuner anslutit sig (totalt 131) till befintliga förbund istället för att bilda nya. Statskontoret (2023) menar att det 2016 fanns 84 kommunalförbund med enbart kommuner som medlemmar. Flera verksamhetsområden förekommer i förbundsform. I huvudsak är det verksamhetsområdena räddningstjänst, infrastruktur (såsom fysisk och teknisk planering, bostadsförbättring, näringslivsfrämjande åtgärder och turismverksamhet), och gymnasieskola som är de vanligast förekommande verksamheterna i förbundsform (SOU 2020:8; Statskontoret 2023). Statskontoret (2023) uppger också gymnasieskola, energi samt vatten och avfall som vanliga uppgifter att förlägga i ett gemensamt förbund. Betraktas kostnaderna utgör räddningstjänsten det största verksamhetsområdet.

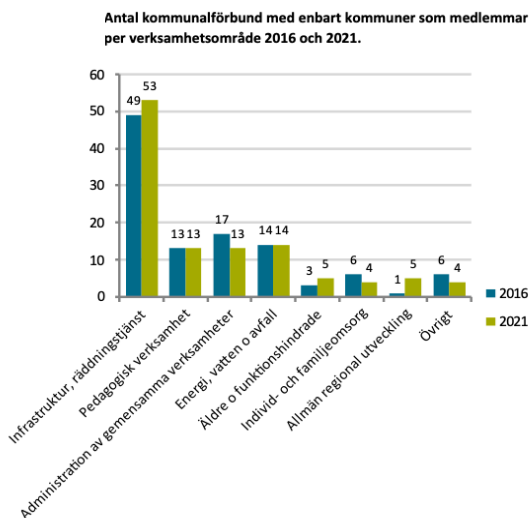
Detta ska dock ställas i relation till den statistik över kostnader som kommunutredningen (SOU 2020:8) redogör för. Där framgår att kommunalförbundens kostnader under 2017 endast motsvarade tre procent av kommunernas sammanlagda bruttokostnader. I kommunutredningen (SOU 2020:8) noteras att majoriteten av förbunden har få medlemmar och i jämförelse med gemensamma nämnder uppgår medianvärdet till fem medlemskommuner per förbund. I likhet med gemensamma nämnder är det en stor spridning vad gäller invånarantal för kommunalförbundens medlemskommuner. Bara 12 procent av samtliga kommunalförbund har medlemskommuner där skillnaden mellan invånarantal är mindre än 10 000 mellan den största respektive den minsta medlemskommunen. Kommunutredningen (SOU 2020:8) konstaterar också att statistik som de tagit del av ger stöd för att variationen i invånarantal blir större ju fler medlemskommuner som ett kommunalförbund har. Statskontoret (2023) konstaterar i sin rapport att vissa kommuntyper ingår samarbete oftare än andra.⁷

Över tid har det dock skett förändringar. Statskontoret (2023) menar att det 2016 tillkommit fem nya kommunalförbund samtidigt som tre har upphört. I tolv förbund har sammansättningen av medlemskommuner förändrats, nya har tillkommit andra har lämnat. En sammanslagning har också skett av tre

⁷ Statskontoret har använt kommuntypindelningen från Sveriges Kommuner och Regioner. Pendlingskommuner där mindre stad eller tätort ingår oftare än andra kommuntyper i ett kommunalförbund. Det definieras som kommuner där minst 30 procent av nattbefolkningen pendlar till arbete i annan mindre ort och/eller där minst 30 procent av den sysselsatta dagbefolkningen bor i en annan kommun.

kommunalförbund till ett. I Statskontorets rapport finns nedanstående figur (figur 3) med som visar antalet kommunalförbund år 2016 och år 2021.

Figur 3: Antal kommunalförbund 2016 och 2021⁸



Kommunutredningens slutbetänkande (SOU 2020:8) presenterar också en del statistik över kommunala bolag. Under 2017 var det 350 av totalt 1800 kommunägda bolag som fanns registrerade som samägda bolag. En majoritet av dessa bolag ansvarar för investeringsintensiva verksamhetsområden som exempelvis energi, fastighet och miljö. I jämförelse med gemensam nämnd och kommunalförbund är de samägda bolagen kostnadsintensiva. Under 2017 uppgick nettoomsättningen till 203 miljarder kronor (för samtliga 1800 bolag).

Vad gäller formen avtalsamverkan har Statskontoret skickat ut en enkät till samtliga 290 kommuner. 185 besvarade enkäten vilket ger en svarsfrekvens på 64 procent. 9 av 10 kommuner som besvarade enkäten uppger att de har avtalsamverkan med andra kommuner.

Ovanstående statistik och redogörelse från kommunutredningens slutbetänkande och Statskontorets rapport kan ställas i relation till de gemensamma driftsorganisationer som studerats i den här avhandlingen (se tabell 2). Mina valda samarbeten speglar väl bredden av den praktik av samarbeten som finns i sektorn. Löneadministration, IT och miljötillsyn är de områden som sektorn

⁸ Statskontoret 2023, sidan 43

i stor omfattning samarbetar kring. Det kommunalförbund jag studerat har tre medlemskommuner vilket gör att det hamnar under medianvärdet. Samtidigt är det ett förbund som har stor variation i invånarantal mellan den största kommunen (Gullbringa) och den minsta kommunen (Tallvik), vilket tillsammans med uppgiften som förbundet ansvarar för (räddningstjänst) gör det till ett vanligt förekommande kommunalförbund. Till sist har även ett samägt kommunalt bolag med ansvar för avfallshanteringsfrågor studerats vilket är ett av de vanligaste förekommande verksamhetsområdena och ett investeringstungt område.

Att inkludera flera verksamhetsområden och samordningsformer kom med en del utmaningar. För det första har jag behövt ägna mig åt att läsa på om de olika samordningsformernas olikheter, inte minst när det gäller de olika verksamhetsområdenas olikheter – frågor om avfallshantering är inte desamma som frågor om lönehantering eller miljötillsynsarbete eftersom de är verksamhetsspecifika. För det andra krävdes omfattande fältarbete för att fånga alla verksamhetsområden (lön, IT, miljö, räddningstjänst, avfallshantering). Antalet intervjuer och möten att observera blev betydligt fler än om jag hade fokuserat på en typ av samarbete eller verksamhetsområde. Det har lett till att det varit ett omfattande fältmaterial som behövt bearbetats. Jag kommer att beskriva mer hur jag tog mig an denna utmaning när jag behandlar analysarbetet. Det är med dessa utgångspunkter och identifierade utmaningar som jag tog mig an fältarbetet.

Fältarbete

I den här studien har jag ägnat mycket tid på fältet. Först kan sägas att fältarbetet inte pågått vid någon särskild avgränsad period utan successivt pågått under flera års tid. I den inledande delen av det här kapitlet beskrev jag hur arbetet på fältet tog fart redan under 2017 men det är först under 2018 som de första intervjuerna genomfördes under förstudien. Även om fältarbetet varit utspritt under åren har arbetet intensifierats då de mer omfattande delstudierna ägt rum (2019, 2020, 2021). En styrka för studier som följer utvecklingen över tid är att de tar fasta på relationernas komplexitet och betraktar något som dynamiskt. I den inledande delen av den här avhandlingen uppmärksammades just att studier som följer en utveckling över tid saknas och efterfrågas därför i syfte att fånga de mångfacetterade relationerna (Caglio och Dittilo 2008a; Kastberg 2014; Dekker 2016). Att genomföra en longitudinell studie möjliggör att se relationerna i en inter-organisatorisk relation som dynamisk och föränderlig vilket studier av just inter-organisatoriska samarbeten och relationer visat (se bland annat Chua och Mahama 2007; Kastberg 2014; Sutton och Brown 2021) När jag befunnit mig ute på fältet har jag använt mig av flera tekniker för att generera fältmaterial. Enligt Czarniawska (2014) är forskaren en

observatör av det som händer på fältet och kan genom sin förförståelse komma att missa viktiga iakttagelser. Ett sätt att undvika detta är att använda flera olika metoder för att samla in sitt material och vid olika tidpunkter vilket i sin tur påverkar studiens trovärdighet. Jag har genomfört intervjuer, observerat möten, tagit del av dokument och anordnat workshops.

Dokument

Att bedöma omfattningen av de dokument som samlats in under de år då den här studien pågått är svårt. Enbart materialet som jag fått skickat till mig av kontaktpersonen som utsågs i följeforskningsprojektet är över tusen sidor (oberarbetat). Därutöver har jag själv samlat in en stor mängd dokument – styrdokument, reglementen, organisationskartor, årsredovisningar, kontrakt, mötesprotokoll – som vart och ett är från ett par sidor till närmare 50 sidor. Dessutom har jag, i samband med att jag observerat möten, fått dagordningar och bilagor till ärenden skickade till mig. Dessa underlag varierar i längd mellan en och omkring 70 sidor. I de fall detta har funnits tillgängligt har jag tagit del av underlag, styrdokument, interna utredningar, konsultrapporter med mera för tidpunkten då samarbetena bildades och fram till idag.

Dokumenterna har varit viktiga av flera skäl. För det första har de hjälpt till i förståelsen av vad som pågår under de möten jag observerat och de har hjälpt till vid utformningen av intervjuguider. Dokument som tjänsteskrivelser, utredningar, kontrakt, årsredovisningar och reglementen, har använts för att komplettera och förstå motiv och förhållningssätt och är alla tecken på försök för att formalisera styrningen. Exempelvis har aktuella teman som diskuterats i dokument kunnat lyftas med intervjupersoner under själva intervjuerna. Dokumenten har också hjälpt till att bidra till en förståelse över hur samarbetena har utvecklats över tid, exempelvis hur målbilder har förändrats från tidpunkten då samarbetena bildades och hur de utvecklats sedan dess. I tabell 3 sammanfattar jag de huvudsakliga dokumenten som jag använt för min analys i kapitel sex, sju och åtta och i huvudsak för den empiriska beskrivningen i kapitel fem.

Tabell 3: Dokument

År	Organisation	Text
2010	Tallvik, Havsnäs	Utredning – IT
2010	Tallvik, Havsnäs	Utvärdering – IT
2011	Tallvik, Havsnäs	Samverkansöverenskommelse – IT
2011	Tallvik, Havsnäs	Principer för kostnadsfördelning – IT
2012	Äppelby, Tallvik, Havsnäs	Samverkansöverenskommelse IT
2012	Äppelby, Tallvik, Havsnäs	Principer för kostnadsfördelning – IT

2012	Äppelby, Tallvik, Havsnäs	Tjänsteskrivelse – Lön, IT
2012	Tallvik, Havsnäs	Reglemente – servicenämnd
2012	Gullbringa	Konsekvensutredning – Räddningstjänst
2013	Äppelby, Tallvik, Havsnäs	Tjänsteskrivelse – Lön
2013	Äppelby	Kommunfullmäktige sammanträdesprotokoll
2013	Äppelby, Tallvik, Havsnäs	Samverkansöverenskommelse – Lön
2013	Äppelby, Tallvik, Havsnäs	Slutrapport – Lön
2013	Äppelby, Tallvik, Havsnäs	Reglemente – miljönämnd
2014	Äppelby, Tallvik, Havsnäs	Reglemente IT-nämnd
2014	Äppelby, Tallvik, Havsnäs	Delegationsordning – IT-nämnd
2014	Äppelby, Tallvik, Gullbringa	Förbundsordning – Räddningstjänst
2014	Äppelby, Tallvik, Havsnäs, Mångesund	Aktieägaravtal
2015	Äppelby, Tallvik, Havsnäs	Utvärdering IT
2015	Äppelby, Tallvik, Gullbringa	Handlingsprogram – Räddningstjänst
2017	Äppelby	Avfallsföreskrifter
2017	Tallvik	Avfallsföreskrifter
2017	Havsnäs	Avfallsföreskrifter
2017	Mångesund	Avfallsföreskrifter
2018	Äppelby, Tallvik, Havsnäs, Mångesund	Ägardirektiv
2018	Äppelby, Tallvik, Havsnäs, Mångesund	Bolagsordning
2018	Avfallsbolaget	Årsredovisning
2018	Avfallsbolaget	Utlåtande – arrendeavgift Mångesund
2019	Äppelby, Tallvik, Havsnäs	Avtal – Lön
2019	Äppelby, Tallvik, Havsnäs	Avtal IT
2019	Äppelby, Tallvik, Havsnäs	Tjänsteskrivelse – Revidering miljönämnd
2019	Äppelby, Tallvik, Havsnäs	Samordning och styrning – Lön, IT, Miljö
2020	Avfallsbolaget	Konsekvensutredning
2020	Avfallsbolaget	Årsredovisning
2020	Mångesund	Motion – medlemskap i avfallsbolaget
2021	Tallvik	Utvärdering – miljönämnd
2021	Tallvik	PM – miljönämnd
2021	Mångesund	Tjänsteskrivelse – Renhållningstaxa
2021	Mångesund	Renhållningstaxa
2021	Avfallsbolaget	Renhållningstaxa för Mångesund
2021	Avfallsbolaget	Utlåtande för bedömning av arrende
2021	Räddningstjänstförbundet	Årsredovisning
u.å.	Äppelby, Tallvik	Tjänsteskrivelse – IT-driftorganisation
u.å.	Avfallsbolaget	Avfallsplan
u.å.	Äppelby, Tallvik, Havsnäs, Gullbringa, Mångesund, Räddningstjänstförbundet, Avfallsbolaget	Texter och underlag vid hemsidor

Intervjuer

Under 2018–2021 har 130 intervjuer genomförts: sex under 2018, 61 under 2019, 25 under 2020 och 38 under 2021. Totalt har 76 personer intervjuats. För en överblick av intervjuerna se nedanstående tabell (4). Intervjuerna har varit mellan 24 minuter och 1 timme och 28 minuter. De flesta har dock varit omkring 40–50 minuter. Sammantaget uppgår intervjumaterialet till 100 timmar. Jag har själv genomfört 96 intervjuer. Resten har genomförts av kollegor i följeforskningsprojektet.⁹ Eftersom det var viktigt att synliggöra och fånga relationerna mellan olika aktörer i samarbetena har en bredd i urvalet av intervjupersoner eftersträvat. Intervjuer har skett med tjänstemän och politiker från de olika kommunerna och från de utförande verksamheterna. Exempel på tjänstemän jag intervjuat är: kommundirektör, administrativ chef, samhällsbyggnadschef, ekonomichef, chefer och medarbetare för de utförande verksamheterna. Exempel på politiker jag intervjuat är: kommunalråd, oppositionsråd, politiker i den gemensamma miljönämnden, bolagsstyrelsen och politiker i direktionen.

De första sex intervjuerna (samtliga med tjänstemän) genomfördes under 2018 i syfte att få en överblick över hur samarbetena organiserades, varför de hade bildats och vem som ansvarar för vad. Under 2019 genomfördes 61 intervjuer. Ambitionen var att fånga olika aktörers bilder varför en bredd i urvalet skedde där politiker och tjänstemän på olika nivåer i kommunerna intervjuades. Baserat på de iakttagelser som gjordes i den första delstudien gjordes ett nytt, mindre urval under 2020 varpå 25 personer intervjuades. Endast verksamhetscheferna intervjuades i de utförande verksamheterna och politikerna i nämnd, bolagsstyrelse och direktion intervjuades inte. Under 2021 breddades urvalet något igen då 38 intervjuer genomfördes.

Under samtliga fyra delstudier genomfördes intervjuerna vid en avgränsad period, inte sällan skedde flera intervjuer på samma dag. Det var till stor fördel då jag kunde komplettera frågorna i min intervjuguide med aktuella teman allt eftersom. Vid intervjuer då det var svårt för den intervjuade att vara aktiv och ge utförliga svar kunde dessa teman användas som ett sätt att få i gång samtalet. Att intervjuerna skedde vid en avgränsad period gjorde också att jag var väl insatt i materialet när det var dags att bearbeta det.

I majoriteten av de intervjuer som genomförts har samma intervjuperson intervjuats vid flera olika tillfällen. Det har varit till en fördel då en relation kunnat etablerats vilket förbättrat samtalen. Inför dessa intervjuer läste jag igenom fjolårets intervju för att vara uppdaterad kring vilka frågor och teman som

⁹ Gustaf Kastberg Weichselberger har genomfört 31 intervjuer och en forskningsassistent har genomfört 3 intervjuer.

behandlats och kunde på så vis följa upp händelser från föregående år. I alla intervjuer har detta inte varit möjligt då personer bytt jobb, gått i pension eller fått andra uppdrag. Det har dock inte påverkat kvaliteten på intervjuerna. I några fall har personerna varit så pass nya i deras uppdrag att de inte haft tid att sätta sig in i verksamheten varpå deras intervjusvar blivit något grunda. Detta är inte något som påverkat kvaliteten i mitt material som helhet eftersom jag genomfört många intervjuer, över flera år och dessutom kompletterat med dokument och observationer.

Under 2020 och 2021 har intervjuerna genomförts med hjälp av digitala verktyg (55 via telefon och nio via Zoom) vilket har påverkat kvaliteten i materialet något. Exempelvis försämrades ljudkvaliteten för en del inspelningar och för de intervjuer där jag inte träffat personen tidigare upplevde jag att samtalet inte blev lika naturligt som vid en fysisk intervju.

De intervjuade tillfrågades via e-post där jag bifogade ett dokument som innehöll information om studiens syfte. Vid varje intervjutillfälle frågade jag den intervjuade om lov att få spela in intervjun. Jag förklarade att jag i avrapporteringarna och i avhandlingen kommer att skapa fiktiva namn för de kommuner och samarbeten som ingår i studien. Därtill informerade jag om att det vid citat inte ska framgå vem som sagt vad men att deras roller samt om de tillhörde den utförande enheten eller kommunen behöver framgå för analysen. Jag förklarade också att jag inte kan utlova fullständig anonymitet då det alltid finns en risk att de jag intervjuat sprider resultatet av forskningen på egen hand.

Det finns flera olika perspektiv och synsätt på intervjuer och beroende på hur de utformas fyller de olika syften. I den här studien har jag valt att betrakta intervjusituationen som ett samtal istället för ett tillfälle för utfrågning (Kvale Brinkman och Torhell 2014). De intervjuguider som jag utformat har därför försökt att behandla olika teman snarare än att struktureras och kategoriseras utifrån det vi sedan innan vet om styrning. Jag har för de olika intervjuerna haft olika intervjuguider i syfte att anpassa frågorna efter intervjupersonernas ansvarsområde, men de bygger i grunden på samma teman kopplat till styrning.

KAPITEL 4

Tabell 4: Intervjuer

Ref	Antal	År	Roll	Organisation
#1	3	2019, 2020, 2021	IT-chef	IT
#2	4	2018, 2019, 2020, 2021	Administrativ chef	Äppelby
#3	1	2019	Avdelningschef	Avfallsbolaget
#4	2	2019, 2021	Affärsområdeschef	Avfallsbolaget
#5	3	2019, 2020, 2021	Ekonomichef	Gullbringa
#6	1	2019	Styrelseledamot avfallsbolaget	Havsnäs
#7	2	2018, 2019	Förbundschef	Räddningstjänst- förbundet
#8	1	2019	Miljöhandläggare	Miljöenheten
#9	1	2019	Säkerhetschef	Havsnäs
#10	1	2019	Ekonom	Räddningstjänst- förbundet
#11	3	2019, 2020, 2021	Administrativ chef	Havsnäs
#12	1	2019	f.d. Ordförande IT-nämnden	Havsnäs
#13	3	2019, 2020, 2021	Miljönämndens ordförande	Havsnäs
#14	1	2021	Affärsområdeschef hushåll	Avfallsbolaget
#15	2	2019, 2021	Ekonomichef	Havsnäs
#16	3	2019, 2020, 2021	Samhällsbyggnadschef	Äppelby
#17	1	2021	Samhällsbyggnadschef	Tallvik
#18	1	2019	Processutvecklare	Tallvik
#19	3	2018, 2019, 2021	Personalchef	Äppelby
#20	1	2019	Löneadministratör	Löeenhet
#21	1	2021	Avdelningschef drift och projekt	Äppelby
#22	1	2021	Informationssäkerhets- samordnare	IT-enhet
#23	4	2018, 2019, 2020, 2021	Kommundirektör	Tallvik
#24	1	2021	Personalchef	Havsnäs
#25	1	2021	Miljöhandläggare	Miljöenheten
#26	1	2020	Tillförordnad förbundschef	Räddningstjänst- förbundet
#27	1	2019	Styrelseledamot avfallsbolaget	Äppelby
#28	2	2019, 2021	Löneadministratör	Löeenhet
#29	3	2019, 2020, 2021	Kommunstyrelsens ordförande	Gullbringa
#30	3	2019, 2020, 2021	Kommunstyrelsens ordförande	Tallvik
#31	2	2019, 2021	IT-handläggare	IT-enhet
#32	3	2019, 2020, 2021	Kommunstyrelsens ordförande	Havsnäs
#33	1	2020	Förbundsordförande	Gullbringa

#34	1	2021	Ekonomi- och HR-chef	Avfallsbolaget
#35	2	2019, 2021	Ledamot, Förbundsordförande	Tallvik
#36	1	2019	Personalhandläggare	Räddningstjänst- förbundet
#37	3	2018, 2019, 2020	Kommundirektör	Havsnäs
#38	1	2019	Kommunstyrelsens ordförande	Mångesund
#39	2	2020, 2021	Styrelseordförande	Avfallsbolaget
#40	2	2019, 2021	Ställföreträdande förbundschef	Räddningstjänst- förbundet
#41	2	2019, 2021	Avdelningschef Teknik och stöd	Räddningstjänst- förbundet
#42	3	2019, 2020, 2021	Ekonomichef	Tallvik
#43	1	2019	Oppositionsråd	Tallvik
#44	1	2018	Verkställande direktör	Avfallsbolaget
#45	1	2019	Löneadministratör	Löneenheten
#46	1	2019	Administrativ stabschef	Räddningstjänst- förbundet
#47	4	2018, 2019, 2020, 2021	Miljöchef	Miljöenheten
#48	3	2019, 2020, 2021	Lönechef	Löneenheten
#49	1	2019	Personalchef	Havsnäs
#50	3	2019, 2020, 2021	Kommunstyrelsens ordförande	Äppelby
#51	1	2019	Teknisk samhällsbyggnads- chef	Tallvik
#52	1	2019	Avdelningschef	Räddningstjänst- förbundet
#53	2	2019, 2021	Avdelningschef, Tillförordnad förbundschef	Räddningstjänst- förbundet
#54	1	2021	Miljöhandläggare	Miljöenheten
#55	2	2020, 2021	Verkställande direktör	Avfallsbolaget
#56	1	2019	Ledamot direktion, ledamot miljönämnd	Tallvik
#57	4	2018, 2019, 2020, 2021	Administrativ chef	Tallvik
#58	2	2019, 2021	Personalchef	Tallvik
#59	4	2018, 2019, 2020, 2021	Kommundirektör	Tallvik
#60	1	2019	Oppositionsråd	Havsnäs
#61	1	2019	Miljöhandläggare	Äppelby
#62	1	2019	Styrelseordförande bolaget	Havsnäs
#63	1	2021	Löneadministratör	Löneenheten
#64	1	2019	Kommunikationsansvarig	Avfallsbolaget
#65	1	2019	Ledamot miljönämnden	Äppelby

KAPITEL 4

#66	1	2019	Ledamot miljönämnden	Äppelby
#67	1	2019	IT-handläggare	IT-enheten
#68	1	2019	Verkställande direktör	Avfallsbolaget
#69	4	2018, 2019, 2020, 2021	Kommundirektör	Mångesund
#70	2	2019, 2020	Ekonomichef	Äppelby
#71	4	2018, 2019, 2020, 2021	Kommundirektör	Äppelby
#72	1	2019	Styrelseledamot avfallsbolaget	Havsnäs
#73	1	2019	Miljöhandläggare	Miljöenheten
#74	1	2019	Kommunstyrelsens ordförande	Gullbringa
#75	1	2019	Digital samordnare	Tallvik
#76	1	2019	Teknisk samhällsbyggnads- chef	Mångesund

Observationer

När jag befunnit mig på fältet har jag också observerat en hel del möten. Totalt har jag observerat 22 möten som varit mellan två och fyra timmar långa. Under alla observationer har jag tagit anteckningar som jag sedan renskrivit. De möten som jag har observerat har varit både politiska nämndsmöten, tjänstemannamöten och möten där både politiker och tjänstemän deltar. Mötena har både varit av mer formell karaktär med dagordning, ordförande och möjlighet att fatta beslut och mer informella möten där aktörer samlats för att diskutera kring en specifik fråga.

Observationer är en metod med flera fördelar, inte minst när forskaren är intresserad av att studera vad som görs (Silverman 2013). I den här studien har det visat sig att observationer varit avgörande för att jag ska förstå mig på den praktik som jag studerar. I början av det här kapitlet berättade jag att det initialt var svårt att förstå vilka aktörer som var relevanta och hur relationerna var organiserade dem emellan. Det var svårt att via dokument och information på hemsidor förstå sig på vilken roll olika styrgrupper fyllde (som vid de inledande intervjuerna dock tydliggjordes något). Andra forskare har vittnat om att det finns fördelar med att kombinera intervjuer med observationer (Chua och Mahama 2007; Czarniawska 2014). I min studie har jag har kunnat ställa intervjumaterialet i relation till observationerna. Jag har också kunnat anpassa intervjufrågorna i relation till observationsiakttagelserna och information från dokument. Det var först vid själva observationerna som jag fick inblick i vilka frågor som behandlades, vilka mötesforum som var rena informationsforum snarare än beslutsform och vad som hände ifall aktörerna var oense i frågor. Det var avgörande att förstå vem som initierade frågor och hur dessa sedan mottogs av andra aktörer. Att observera möten har varit ett sätt att få syn på hur det går till när styrningen utövas. I den här studien bidrar mötesobserva-

tionerna just till att förstå förhandlingarna mellan olika aktörer och vilka frågor som lyfts och av vem över tid.

Inför varje observation (förutom vid de tre webbinspelade fullmäktigesammanträdena som jag observerade i efterhand) har jag säkerställt mitt deltagande genom att jag kontaktat sammankallande eller ansvarig för mötet och berättat om studien och följeforskningsprojektet. Vid de första mötesobservationer som jag gjorde bad jag också den som gett mig access att säkerställa att min närvaro var accepterad av de andra som skulle delta under mötet. Denna bekräftelse kom jag efter hand att överge eftersom flera av de möten jag observerade hade deltagare som jag träffat flera gånger och var därför väl införstådda med studien. Vid några av mötena fick jag introducera mig själv och min forskning, vid andra möten fick jag inte den möjligheten och vid dessa tillfällen var det svårt att säkerställa att mötesdeltagarna kände till och accepterade min närvaro. En situation som uppstod var vart jag skulle sitta under själva mötesobservationen. Vid de möten som jag observerade där personer som jag träffat vid flera tillfällen och som kände till mig och studien väl fick jag sitta med vid samma bord. Vid andra möten fick jag sitta vid ett annat bord, tillsammans med ersättarna för mötet eller på en stol bredvid.

Under själva mötesobservationerna försökte jag att i så stor utsträckning som möjligt anteckna om jag hade några egna reflektioner innan själva mötets början. Jag försökte få med allt kringprat som uppstod mellan mötesdeltagarna, särskilt i de fall då de pratade om en aktuell fråga som de skulle diskutera vid mötet. I de flesta fall har jag antecknat på datorn vilket är till fördel då det går mycket snabbare än att anteckna för hand. En nackdel är att det dock drog till sig uppmärksamhet, något som jag upplevde avtog allt eftersom mötet pågick. Efter att ha testat de båda anteckningsmetoderna bedömde jag att de fördelar som fanns med att anteckna på datorn övervägde de potentiella nackdelar som fanns. I så stor utsträckning som möjligt antecknade jag allt som sades och av vem, gjorde jag egna reflektioner under mötets gång skrev jag också ner dessa. Efter mötet sammanfattade jag reflektioner utifrån mötet som helhet. Jag sammanställde och renskrev observationsanteckningarna så fort det var möjligt, i de allra flesta fall bara någon eller några dagar efter det att observationen genomfördes. Eftersom bearbetningen skedde så nära inpå kunde jag komma ihåg saker som jag inte hunnit anteckna under observationstillfället. På det sättet möjliggjordes rikliga observationsanteckningar. Mötena som jag observerat listas nedan (tabell 5) och har alla använts i analysen.

KAPITEL 4

Tabell 5: Observationer

År	Möte	Datum	Verksamhet	Plats
2019	Digitaliseringsråd	2019-02-19	IT	Tallvik
2019	Ledningsgruppsmöte	2019-02-19	Räddningstjänst	Förbundet
2019	IT-styrgrupp	2019-02-21	IT	Tallvik
2019	Miljönämnden	2019-02-27	Miljö	Tallvik
2019	Samverkansråd	2019-03-15	Lön, IT, Miljö	Havsnäs
2019	Extra bolagsstämma	2019-03-15	Avfall	Havsnäs
2019	Ågarsamråd	2019-03-15	Avfall	Havsnäs
2019	Digitaliseringsråd	2019-04-02	IT	Havsnäs
2019	Miljönämnden	2019-04-17	Miljö	Tallvik
2019	Styrgrupp	2019-04-24	Lön, IT	Havsnäs
2019	Årsstämma	2019-04-24	Avfall	Mångesund
2019	Digitaliseringsråd	2019-05-21	IT	Äppelby
2019	Renhållningssamråd	2019-05-28	Avfall	Bolaget
2020	Styrgrupp	2020-10-08	Lön, IT, Miljö	Teams
2020	Samverkansråd	2020-10-22	Lön, IT, Miljö	Teams
2020	Ågarsamråd	2020-10-22	Avfall	Teams
2021	Direktionsmöte	2021-02-11	Räddningstjänst	Teams
2021	Samverkansråd	2021-03-26	Lön, IT, Miljö	Teams
2021	Ågarsamråd	2021-03-26	Avfall	Zoom
2021	Kommunfullmäktige*	2021-05-15	Avfall	Mångesund
2021	Kommunfullmäktige*	2021-05-24	Avfall	Mångesund
2021	Kommunfullmäktige*	2021-11-29	Miljö	Tallvik

* Webbinspelade tillfällen vilka jag observerade i efterhand.

Workshop

En sista aktivitet som jag ägnat mig åt, och som jag klassificerar som fältarbete, är att jag har anordnat workshops. Inom ramen för det följeforskningsprojekt som den här studien är en del av ingick det att efter varje delstudie återkoppla till de studerade organisationerna, dels genom en skriftlig rapport, dels genom en muntlig redogörelse. Det primära syftet med projektet har varit att få till stånd ett lärande mellan de studerade samarbetena. Detta har skett vid totalt fyra tillfällen, varav ett på plats i Tallvik (2018), ett på plats på räddningstjänstförbundet (2019), ett via Zoom (2020) och ett hybridtillfälle som både var på plats i Havsnäs och över Teams (2021). Det första tillfället, 2018, var ett uppstartsmöte för att förankra studien och berätta om vad litteraturen på området visat. Vid samtliga tillfällen jag har bjudit in politiker och tjänstemän som intervjuats och som medverkat vid de möten som jag observerat. Dessa har i sin tur skickat vidare inbjudan till personer som de anser sig vara berörda. Exempel på personer som deltagit är kommunstyrelsens ordförande i olika

kommuner, kommundirektörer, administrativa chefer, chefer för de utförande verksamheterna, IT-tekniker, avdelningschefer i räddningstjänstförbundet och ekonomichefer.

Workshopparna har jag genomfört tillsammans med projektledaren. Inför varje workshop har vi skrivit ihop en skriftlig rapport som vi presenterat för deltagarna. Teman som vi behandlat har varit kopplade till ägarstyrning och styrningsrelaterade utmaningar. Vid det sista tillfället har vi sammanfattat våra iakttagelser som helhet. Under workshopparna har vi ställt ett antal frågor till deltagarna som exempelvis: Känner ni igen er i den beskrivning vi gjort? Är det något vi missuppfattat? Är det något som saknas? På så sätt har jag använt diskussioner som uppstått för att ytterligare förstå mitt material något som bidragit till ökad trovärdighet och tillförlitlighet för studien.

Tabell 6: Fältmaterial

Empiri	2018	2019	2020	2021	Summa
Intervjuer	6*	61**	25	38	130
Observationer	0	13	3	6	22
Workshop	1	1	1	1	4

* Varav tre var fokusgruppsintervjuer med mellan två och fyra intervjupersoner per grupp.

**Varav en var en fokusgruppsintervju med två intervjupersoner.

I ovanstående tabell (6) har jag sammanfattat det fältarbete som jag gjort. I det sista avsnittet i det här kapitlet ska jag beskriva hur processen gick till när jag bearbetade och analyserade fältmaterialet.

Bearbetning, analys och presentation

I avsnittet om fältarbete beskrev jag hur arbetet på fältet pågått under flera år och med olika intensitet, det gäller även för bearbetningen och analysen av det empiriska materialet. Forskningsproblemet, det teoretiska perspektivet och fältarbetet har påverkat varandra under forskningsprocessen. Det beror bland annat på att jag från början av studien inte hade någon teori som jag velat testa i en ny kontext eller styrningslitteratur som jag velat använda för att kategorisera den styrning som sker. Istället har jag ägnat mig åt att alternera mellan fältarbete och teori (Alvesson och Sköldberg 2008). Detta är vad Ahrens och Chapman (2006) kallar för en iterativ process där forskaren försöker hitta en tillfredställande matchning mellan problem, teori och empiri. På ett sätt är det därför olycklig att beskriva bearbetningsprocessen för sig själv eftersom detta sker samtidigt som, och parallellt med, att fältarbetet genomförs. Likväl behövs ett avsnitt som behandlar hur jag sorterat, bearbetat och tolkat materialet.

En analys är ett systematiskt och kreativt arbete som görs i omgångar under hela forskningsprocessen och i nära samspel med dem vi studerar, särskilt när man använder sig av ANT och perspektiv med liknande utgångspunkter. En analysprocess handlar därför om att omvandla det empiriska materialet till ”fynd” eller iakttagelser som genererar ny kunskap. Att bli överraskad av sitt empiriska material är inget som man kan förvänta sig utan något som man som forskare måste jobba aktivt för, eller som Timmermans och Tavory (2022, sidan 4) säger: ”Suprising findings do not fall out of thin air: you will need to cultivate them”. I jämförelse med kvantitativa analysprocesser som ofta har fördefinierade procedurer för analysen som avgör signifikansen av resultaten finns det inga standardiserade regler för hur fältmaterial i kvalitativa studier ska analyseras och bearbetas. Däremot finns det en del knep och rekommendationer för att öka studiens trovärdighet och tillförlitlighet, men framför allt handlar analysprocessen i kvalitativa studier om att vara kreativ men inom rimliga gränser: “[...] the analysis of interview data, as with all qualitative data, is a sense making and interpretive process that requires creativity, sensitivity, diligence and rigour” (Mahama och Khalifa 2017, sidan 334).

För egen del har det varit särskilt viktigt att skapa ett välorganiserat fältmaterial eftersom mängden material är mycket omfattande. Organiseringen av fältarbetet har skett enligt de forskningsetiska principer som finns (Vetenskapsrådet 2017). Eftersom fältarbetet i huvudsak skett under vissa avgränsade tidsperioder skapade jag mapper för respektive delstudie (2018, 2019, 2020, 2021) där jag samlade intervjuerna, observationerna och dokumenten allt eftersom. Den första bearbetningen av materialet skedde när observationsanteckningarna renskrevs och gjordes läsbara samt när intervjuerna transkriberades. Jag har transkriberat 56 intervjuer och har haft förmånen att få hjälp med 78 intervjuer.¹⁰ I alla bearbetningsprocesser sker en reducering (Kvale med flera 2014). För renskrivningen av observationsanteckningarna har detta skett då jag inte alltid vetat vad jag menat med de anteckningar jag har gjort. För intervjuerna har reducering skett i de fall då inspelningens ljudkvalitet varit bristfällig och eftersom jag inte skrivit ut exakt alla naturliga samtalsord och pauser kan detta också betraktas som en reducering. I de fall då jag fått hjälp av forskningsassistenter har jag berättat hur jag har önskat att få intervjuerna transkriberade och skickat över redan transkriberade intervjuer för att de skulle få en indikation på vad som efterfrågades i utskrifterna. I vissa fall har jag dock

¹⁰ Madelene Andersson (14 intervjuer), Hanna Hertzberg (10 intervjuer), Emma Mossberg (10 intervjuer), Angelica Olsson (5 intervjuer), Johanna Thalenius (15 intervjuer), Viveka Nilsson (10 intervjuer), Julia Rydberg (14 intervjuer).

behövt gå tillbaka och lyssna på intervjun och jämföra med den utskrivna men det har bara skett vid ett fåtal tillfällen. För att illustrera och åskådliggöra har jag använt citat från dokument, intervjuerna och observationsanteckningarna. Vid behov har dessa citat bearbetats i syfte att göra dem mer läsbara och för att undvika att det går att identifiera vem som sagt vad. Dessa redigeringar har dock inte påverkat innehållet i framställningen.

Även om inte alla intervjuer genomgående har använts lika aktivt i analysen, i bemärkelsen att de refereras och citeras, har alla intervjuer gett en inblick i hur enheter och processer hos ägarkommunen var sammanlänkade till den utförande enheten (se exempelvis Thrane och Hald 2006, sidan 296). Inför varje ny delstudie har jag återvänt till mitt material och till mina avrapporteringar för att dra lärdomar och kunna följa upp på frågor och teman som visat sig intressanta i analysprocessen (Czarniawska 2004).

Den totala mängden material är omfattande och förutsätter ett systematiskt arbetssätt för att möjliggöra en överblickbar helhet. När jag har arbetat med mitt material har jag därför kompletterat min läsning genom att använda NVivo för att sortera och analysera olika sorters texter såsom intervjuutskrift, observationsanteckningar och dokument. Programmet erbjuder olika sök- och kodningsverktyg som har varit användbara när arbetet har tematiserats. Parallellt med avhandlingsarbetet har jag arbetat med att ta fram rapporter i följeforskningsprojektet. När jag arbetat med dessa har fältmaterialet strukturerats utifrån tre teman: ägarstyrning (Meltzer och Kastberg 2019), styrningsrelaterade problem (Meltzer och Kastberg Weichselberger 2020) samt en tredje och avslutande rapport som summerat de övergripande lärdomarna (Meltzer och Kastberg Weichselberger 2022). I arbetet med rapporterna har jag samarbetat med projektledaren (som också har varit min huvudhandledare) vilket inneburit en möjlighet att diskutera fältmaterial och genomförande på ett ingående vis. Exempelvis har vi diskuterat intervjufrågor och utifrån det förfinat intervjuguider och vi har delat och diskuterat intressanta iakttagelser från intervjuerna i relation till rapporternas teman.

Kodning och analys av materialet har skett parallellt. I ett första steg har kodning gjorts utefter empiriska teman så som miljöstrategiskt arbete, möten/forum, uppgifter kommunen återtagit i egen regi, resursfördelning och finansiering. Detta ska ses som ett första steg i analysen. Därefter har jag arbetat vidare med analysen med teman som speglar det analytiska ramverk som jag presenterade i föregående kapitel, till exempel motiv, målbilder och roller.

Jag har inte enbart använt mig av NVivo när jag genomfört analysen. Jag har läst och återvänt till mitt fältmaterial och läst om intervjuer, observationsanteckningar och dokument som jag sedan omsatt i analys text utan att ta hjälp av NVivo. Under själva skrivprocessen har jag sedan återvänt till mitt fält-

material och mina tolkningar för att se att de stämmer överens med den analys som jag skrivit fram. Timmermans och Tavory (2022) menar att det är lätt att fastna i att lista nyckelord eller begrepp som förekommer i materialet. Detta är dock en alldeles för deskriptiv sammanfattning som återberättar vad som sägs i intervjuerna, texterna eller vid mötena som observerats. Istället belyser Timmermans och Tavory (2022, sidan 71) vikten av att ställa andra sorters frågor till materialet, som exempelvis: ”Vem är förespråkaren av det förda argumentet?” eller ”Vad gör aktörerna när de nämner argumentet i fråga?”. Samtidigt pekar de på att kodning aldrig är fri från teori utan bygger på vår förståelse av vår läsning av tidigare forskning. Så här skriver Timmermans och Tavory (2022) om hur vi kan utveckla vårt teoretiska tänkande:

While sometimes you simply see the theory in your data, often it is easier to locate yourself within theories if you follow what actors are doing in the field or how they construct their narratives in the interviews and then start reading theoretically based on these insights. Such reading, in turn, will spark more codes you can bring back to your data and expectations of what should be happening in your observations. Theories – even the most maplike of accounts – tell you how action is patterned in the world. And thus, disciplining yourself to look at such patterns in light of such theories is a helpful mode of provoking you to think theoretically.

Timmermans och Tavory 2022, sidan 73

En utmaning som jag har haft i bearbetningsprocessen har handlat om hur det empiriska materialet ska presenteras, något som jag funderat över och återkommit till flera gånger. Till en början hade jag en idé om att de avrapporteringar som jag gjorde i följeforskningsprojektet skulle kunna fungera som olika analyskapitel i avhandlingen men allt eftersom arbetet fortskred insåg jag att detta skulle bli problematiskt. En anledning till det är att rapporterna har egna ramverk för analys – och även om de delar samma utgångspunkter som den här studien, står de för sig själva. Om jag hade inkluderat rapporterna som egna kapitel (jämför artiklar i en sammanläggningsavhandling) skulle jag behövt ha ett slags övergripande teoretiskt ramverk för de redan utformade rapporterna vilket jag inte såg som ett lämpligt alternativ. Det beror till viss del på att rapporterna var fokuserade på att lyfta fram centrala dimensioner utifrån ett praktikerorienterat perspektiv. Jag har därför valt att betrakta de avrapporteringar jag gjort i följeforskningsprojektet som en första bearbetning av det empiriska materialet, något som varit användbart eftersom jag på så vis lärt känna materialet allt eftersom studien pågick. Det är något som pekats ut som en fördel i etnografiska studier (Czarniawska 2004).

Det analytiska ramverk som jag använder mig av i den här avhandlingen gör det möjligt att strukturera gemensamma empiri- och analyskapitel. Utgångspunkterna i en ANT-studie är inte att "redovisa" empiri utan att låta empirin ge mycket mer av svaren. I det första av dessa (kapitel fem), som är ett mer empiribetonat kapitel, beskriver jag de gemensamma driftsorganisationerna som jag studerat. Detta kapitel ska ses som ett introducerande kapitel som ger en grund för att därefter kunna förstå och ta till sig analysen. Här redogör jag för när samarbetena bildades, vilka uppgifter och områden som kommunerna samarbetade kring, vilka aktörer som var involverade och vilka olika mötesforum som etablerades. Det är viktigt att poängtera att denna redogörelse vuxit fram i takt med att jag arbetat med materialet. Jag har således inte bestämt på förhand vilka aktörer som var betydelsefulla eller vilka av dessa mötesforum som var centrala. I huvudsak bygger kapitlet på en bearbetning av kontrakt och intervjuer men till viss del också mötesobservationer. Detta kapitel avslutas med ett avsnitt som handlar om vilka problematiseringar som fanns, här synliggörs således vilka motiv som fanns kring samarbete och vilka målbilder som uttrycktes av aktörerna.

Avhandlingens resterande analys presenteras i kapitel sex, sju och åtta där jag visar hur stabilitet och instabilitet uppstår. Eftersom Callon (1998a; 1998b) påpekat att det också är av vikt att beakta när aktörer förhandlar och agerar fokuserar de efterföljande delarna av analysen på just förhandling. I kapitel sex använder jag begreppet roller som jag betraktar som en del av inramning. I den första delen av kapitlet visar vilka roller som skapades och designades av aktörerna och vilka förväntningar som fanns förknippade med dessa. I den andra delen av kapitlet vänder jag istället blicken mot hur dessa roller formerades och gestaltades. Enligt Callon är en roll och en aktör inte samma sak. En aktör är en entitet som har förmågan att handla och påverka, medan en roll är den specifika funktion eller position som en aktör tar och tillskrivs i relationen. Aktörer kan ha flera olika roller och dessa kan förändras över tid genom att deras interaktion och relationer med andra i nätverket. I min avhandling utgör de personer jag intervjuat och observerat vid möten aktörer, medan ägare, utförare och mottagare är exempel på roller. Eftersom jag har velat säga något om roller har jag i analysen riktat fokus mot aktörernas agerande i olika roller. Vilken aktör som intar vilken roll är ett resultat av hur aktörerna har tillskrivit sig själva och varandra roller i nätverket. Det betyder att jag i kapitel sex och framåt kommer att använda mig av de roller som skapas när jag beskriver aktörerna i relationen.

I det sjunde kapitlet fokuserar jag på relationer genom att använda begreppet stabiliserande processer och visar på vilka aktiviteter som aktörerna initierade för att skapa en stabil inramning. I detta kapitel lanserar jag tre begrepp

som visar på hur aktörerna gjorde i syfte att skapa stabilitet. Vilka aktiviteter som utförs och av vilka aktörer bestäms till viss del av vilken roll de tillskriver sig själva eller tillskrivs av andra i nätverket. När jag belyser aktörernas aktiviteter använder jag därför de roller som skapats och intas av aktörerna.

I det sista analyskapitlet, kapitel åtta, fortsätter jag att fokusera på relationer men vänder istället blicken mot vilka kontroverser och ifrågasättanden som uppstod. Eftersom aktörerna till stor del agerar utifrån de roller som de tillskriver sig själva och tillskrivs av andra används rollbegreppet även här när jag beskriver aktörernas agerande. I detta kapitel lanserar jag tre begrepp som alla visar på hur relationerna destabiliserades. I både kapitel sju och åtta underbyggs begreppen av vinjetter från fältet medan jag i kapitel sex underbygger analysen med hjälp av dokument, intervjuutsagor och observationsanteckningar. Alla analyskapitel avslutas med en summerande analys. Jag bygger vidare på dessa summeringar i de slutsatser som jag presenterar i kapitel nio.

Jag har valt att använda illustrativa exempel genom att lyfta fram olika vinjetter från fältmaterialet som styrker min analys. Ett illustrativt exempel består således av flera olika vinjetter från fältmaterialet. Langley (1999) poängterar vikten av att fokusera på ”event” eller händelser eftersom ”understanding patterns in *events* is thus key to developing ’process’ theory” (Langley 1999, sidan 692). Detta har i andra studier visat sig vara en framgångsrik strategi (se exempelvis Hagbjer 2014). Jag har inspirerats av flera forskare som använt sig av en konstruktivistisk ansats i inter-organisatoriska relationer (se exempelvis Mouritsen och Thrane 2006; Thrane och Hald 2006; Chua och Mahama 2007; Mouritsen med flera 2022). Vinjetterna utgör illustrativa exempel på inramning och ifrågasättanden. Att strukturera analysen på det här viset gjorde det möjligt att illustrera temporära stabila tillstånd, se hur problem utvecklades, vilka aktiviteter som genomfördes för att stabilisera relationen. Det har i andra studier visat sig vara ett framgångsrikt tillvägagångssätt för analys (se exempelvis Mouritsen med flera 2001; Hagbjer 2014; Kastberg 2014; Sutton och Brown 2021; Mouritsen med flera 2022). Ambitionen har varit att använda tydliga och levande exempel för att illustrera relationernas dynamik, problem, styrningsinitiativ och källor till konflikt och ifrågasättanden. Detta angreppssätt är en etablerad teknik för att inte tappa bort sig i det omfattande empiriska material som den här studien vilar på (Langley 1999). De vinjetter som jag valt ut har vuxit fram i takt med att jag bearbetat och analyserat fältmaterialet.

Som jag kommer att visa i mina analyskapitel har jag en pragmatisk inställning till etnografi och jag betraktar det här som en studie om inter-organisatoriska relationer men där ett antal mellankommunala samarbeten följs och ger kunskap om detta. Eftersom det här är en studie där helheten varit viktig har

jag i analyskapitlet (med hjälp av de teman och frågor som jag lanserade i kapitel tre) synliggjort styrningen över tid i dessa relationer.

Trovärdighet och tillförlitlighet

I kvalitativa studier finns det olika sätt för att säkerställa att den genomförda studien kan räknas som forskning med god kvalitet. Två indikatorer är trovärdighet (eng. ”credibility”) och studiens äkthet eller tillförlitlighet (eng. ”authenticity”) (Messner, Moll och Strömsten 2017). Trovärdighet handlar om i vilken utsträckning studiens iakttagelser och resultat är övertygande för läsaren. Här handlar det både om styrkan i fältmaterialet men också lämpligheten av det valda teoretiska perspektivet (Lukka och Modell 2010). Tillförlitlighet handlar om i vilken utsträckning studien baseras på rikt empiriskt material och i vilken utsträckning läsaren kan övertygas om att man som forskare ” varit där”. I det här avsnittet ska jag summera forskningsprocessen och processen för den empiriska studien och ge några argument till varför studiens trovärdighet och tillförlitlighet bör anses vara god.

Forskare som utför kvalitativa studier kan inte samla in allt material som potentiellt sett är tillgängligt utan man måste vara selektiv, men felaktiga val kan påverka studiens trovärdighet. Eftersom jag ville säga något om hur stabilitet och instabilitet skapas i en inter-organisatorisk relation var det lämpligt att designa en studie som följer ett antal sådana relationer över tid. Att jag har gjort flera empiriska nedslag har också bidragit till att jag får en mer nyanserad bild och kan beskriva den föränderliga process genom vilken styrning tar sig i uttryck i de inter-organisatoriska relationer jag valt. En andra sak som påverkat trovärdigheten i studien är att jag har valt att intervjua flera olika aktörer i de studerade samarbetena från både ägarkommunerna, den gemensamma enheten och brukarna/konsumenterna vilket också bidragit till att jag kunnat fånga den flerpartsrelation som så ofta har förbisetts av tidigare studier på området. Därtill har jag också valt flera olika tillvägagångssätt för att samla in det empiriska materialet (intervjuer, workshop, observationer och dokument) och i analysarbetet har kodningen av materialet diskuterats tillsammans med huvudhandledaren som också agerat projektledare i det fristående följeforskningsprojektet.

En annan dimension som i stor utsträckning påverkar trovärdigheten för studien är hur empirin, analysen och resultaten presenteras. Här kan forskare göra på lite olika vis och det finns ingen enkel lösning eller mall att följa för att uppnå en tillräcklig trovärdighet. Istället handlar det om att anpassa upplägget utefter det teoretiska perspektivet. Jag har valt att strukturera analysen utefter de frågor som jag presenterade i slutet av min metodteori i kapitel tre. Här blir alltså de underkategorier som växer fram empiriskt härledda medan de fyra

frågorna härstammar från det teoretiska perspektivet. En nackdel med detta upplägg har dock varit att processperspektivet försvinner något i ett sådant upplägg. Detta har dock vägts upp av att jag haft utförliga vinjetter som illustrerar hur frågor hanterats över tid och mellan aktörer. Dessa utförliga vinjetter är också något som ökat trovärdigheten eftersom de utgör rikliga beskrivningar och innehåller citat från olika aktörer.

Etiska överväganden

I alla studier finns det skäl att fundera över etiska dimensioner. Styrning och organisering av mellankommunala samarbeten för verksamhetsområdena lön, IT, miljötillsyn, räddningstjänst och avfallshantering kan inte förstås som känsliga utifrån ett forskningsetiskt perspektiv. Trots det har jag valt att använda fiktiva namn på kommunerna. Det har jag gjort för att jag ville att de intervjuade skulle känna att de kunde prata fritt utan risk för att senare stå till svars gentemot andra. Jag har inte heller varit intresserad av de personer som jag intervjuat utan snarare deras roller. Därför har jag använt fiktiva personnamn. Jag har sagt till de studerade att jag kommer att använda fiktiva namn, men jag har även informerat om att jag inte kan utlova fullständig anonymitet enligt de forskningsetiska principer som finns (Vetenskapsrådet 2017). Det finns nämligen alltid en risk att andra berättar om att de varit studerade och att andra lyckas lista ut vilka kommuner och samarbeten det handlar om. I vissa fall, för att undvika att det går att identifiera vem som har sagt vad, har jag valt att ta bort de fiktiva personnamnen och/eller namnen på kommunerna. Det har varit i intervjuer då aktören pratat utifrån sin specifika yrkesroll (exempelvis kommundirektör, administrativ chef eller IT-chef). I vissa mötesforum som aktörerna hade skapat och deltog i ingick bara några få personer. Jag har därför, av samma skäl som ovan, valt att inte skriva ut de fiktiva personnamnen och/eller kommunnamnen i dessa sammanhang.

Även om det jag studerat inte varit känsligt har det däremot varit svårt att på förhand avgöra i vilka situationer som det skulle uppstå etiska överväganden. En situation som det på förhand går att förutsäga att etiska överväganden kommer att behöva göras är när forskare möter en praktik. Det beror på att det skapas maktasymmetri (Czarniawska 2014). Forskaren kan ha ett övertag i bemärkelsen att den exempelvis bestämmer vilka frågor som ska ställas vid en intervju eller vilka möten som ska observeras. Forskaren bestämmer också hur materialet ska presenteras. Den studerade kan ha ett övertag i bemärkelsen att den har mer kunskap om den praktik som ska studeras. Maktasymmetrin kan därför sägas gå åt båda hållen.

I vissa situationer har det varit tydligt att jag har haft ett övertag. I intervjuer har mina frågor varit semistrukturerade varför formen varit mer som ett samtal snarare än en utfrågning. Jag har försökt ställa öppna frågor och följdfrågor. Potentiellt sett kan en följdfråga uppfattas som ledande då jag styr samtalet i en viss riktning men samtidigt har jag valt en semistrukturerad intervjuguide där jag varit ute efter att fånga vissa dimensioner. Det är därför naturligt att leda den intervjuade in på dessa frågor och ställa följdfrågor på densamme. För att undvika risk för missförstånd har jag i situationer då jag upplevt ett behov summerat det den intervjuade sagt för att säkerställa att jag förstått essensen och innebörden i deras svar. Det har gett intervjupersonen möjlighet att bekräfta eller utveckla sina resonemang. I slutet av varje intervju gav jag också den intervjuade möjligheten att reflektera över om det var något annat, än de frågor som jag redan ställt, som den intervjuade hade velat svara på eller tyckte att jag borde känna till.

I vissa intervjuer har maktasymmetri uppstått då intervjuade inte har förstått frågorna och jag har upplevt dem som osäkra i hur de ska svara. Några har exempelvis frågat: ”Vad är du ute efter?”. Mitt svar har då blivit att jag inte är ute efter något särskilt utan önskar att de att de reflekterar och resonerar fritt. Jag har också försäkrat de intervjuade om att de inte finns något ”rätt” svar på mina frågor. Möjligen hade denna maktasymmetri kunnat minska om jag hade delat med mig av intervjuguiden före intervjun. Jag ville dock inte göra det eftersom jag inte ville att de skulle förbereda sina svar utan att intervjun skulle bli ett så naturligt samtal som möjligt. Det har också vid ett fåtal intervjuer uppstått situationer då den intervjuade reflekterat över frågorna i ett vidare perspektiv. I några intervjuer har mina frågor lett till att de intervjuade konstaterat att de behöver sätta sig in i frågan mer och att de själva tycker att de varit alltför okunniga. Min ambition har dock inte varit att den intervjuade inte ska känna sig påläst eller tillräckligt kunnig, vilket jag också påpekat för dem.

Vid ett fåtal intervjuer och mötesobservationer har maktasymmetri varit det omvända där dem jag studerade snarare försökte styra mig som forskare än tvärtom. Eftersom avhandlingsarbetet var en del av ett större följeforskningsprojekt där kommunerna och samarbetena skulle jämföra sig och lära sig av varandra fanns en risk att praktikerna skulle försöka framställa sin verksamhet i god dager. Vid någon enstaka intervju kunde jag ana dessa ambitioner men det är inte något som jag uppfattat genomsyrat fältmaterialet i stort. Istället är min bild att det fanns en vilja av att dela med sig av upplevda vinster, risker och problem samt ett intresse av lära av varandra.

Däremot fanns det situationer då praktikerna upplevde en fråga som känslig. Ett exempel som kan lyftas fram är från en intervju med en tjänsteman från ett av samarbetena. Under intervjun kom vi in på en fråga som uppfattades som

känslig då den, enligt den intervjuade, riskerade att framställa samarbetet i dålig dager. Den intervjuade ansåg därför att jag inte skulle ta med frågan i det vidare arbetet. Jag förklarade för den intervjuade att vi inom forskningen aldrig har som ambition att framställa de vi studerar i dålig dager och att jag inte skulle använda citat från intervjun i min framställning. Eftersom frågan behandlats under möten som jag observerat samt att andra intervjupersoner lyft och diskuterat den, har jag inte valt att bortse från den i det vidare arbetet.

Ett annat exempel på en situation som blev känslig var under en mötesobservation. Den utförande verksamheten ansåg att ägarkommunerna gett dem alltför många stora och strategiska frågor att hantera samtidigt varför de menade att ägarkommunerna behövde prioritera. Ägarkommunerna önskade diskutera frågan sinsemellan och bad aktörerna från den utförande verksamheten att lämna rummet. Kort därefter ombads jag också att lämna rummet, vilket jag då också gjorde. Jag upplevde stämningen som tryckt. Efter en stund fick jag och aktörerna från den utförande enheten återgå till mötet. Ägarkommunerna meddelade att de inte tänkte prioritera någon fråga utan att alla frågor kvarstod för den utförande verksamheten att hantera samtidigt. Därefter gick mötet vidare. Jag försökte att bete mig som vanligt trots att det uppstått en känslig situation. I intervjuer jag gjort efter det har intervjupersoner återkommit till händelsen. Den har använts för att beskriva den konflikt som funnits mellan den utförande verksamheten och ägarkommunerna. Ägarkommunerna har upplevt att den utförande verksamheten blivit alltför autonom. Den utförande verksamheten har upplevt att ägarkommunerna har blivit alltför okunniga gällande deras verksamhet.

I ett fåtal situationer har personer som jag tillfrågat inte velat bli studerade, och min medverkan vid möten har blivit ifrågasatt. Vid ett tillfälle nekades jag access till ett möte som jag bedömde som värdefullt. Vid ett annat tillfälle, en mötesobservation, blev både min forskning och följeforskningsprojektet som helhet ifrågasatt av en person jag tog kontakt med för att fråga om hen kunde tänka sig ställa upp på en intervju. Jag valde att bortse från detta och söka mig till andra personer att intervju. Samtliga tillfällen som exemplifierats ovan har dock varit undantag. På det stora hela har fältarbetet pågått utan större spänningar eller känsliga situationer.

5

Organisering av gemensam drift i fem kommuner

I det här kapitlet introducerar jag de samarbetskonstellationer som jag studerat och sammanhanget vari de verkar. Viktiga aspekter av detta är vad verksamheterna gör, vilka aktörer som ingår, vilken sorts service de levererar, hur de finansieras och vilka strukturer för styrning som finns. Kapitlet bygger på en bearbetning av dokument, intervjuer och mötesobservationer. Syftet med kapitlet är att introducera samarbetena vilket behövs för att kunna förstå och ta till sig analysen. Kapitlet börjar med ett kort och sammanfattande avsnitt om samarbetena och hur de skiljer sig åt. Därefter följer fem avsnitt som mer ingående beskriver de fem verksamhetsområdena (lön, IT, miljö, räddningstjänst och avfallshantering) och deras framväxt. Efter det följer ett summerande avsnitt som också visar den komplexitet som finns i samarbetena. Jag avslutar kapitlet med att beskriva vilka problematiseringar som låg till grund för att de gemensamma driftsorganisationerna etablerades.

Gemensam drift av stöd- och kärnuppgifter

I min studie ingår både olika kommuner (som jag har valt att kalla Äppelby, Tallvik, Havsnäs, Gullbringa och Mångesund), olika samordningsformer (avtal, nämnd, förbund, bolag), olika verksamhetsområden (lön, IT, miljö, räddningstjänst och avfallshantering) och är av olika karaktär (stöduppgift och kärnuppgift). I nedanstående tabell (7) presenteras de gemensamma driftsorganisationer som jag studerat. Årtalen visar när samarbetet först bildades och flera årtal visar när ytterligare kommuner anslutit sig. En del kommuner (Äppelby, Havsnäs, Tallvik) ingår i flera av de samarbetena medan andra kommuner (Gullbringa och Mångesund) ingår i ett samarbete.

KAPITEL 5

Tabell 7: Studerade samarbeten

Samarbete	Kommuner	Verksamhetsområde	Samordningsform	Uppgift
1	Äppelby	Lön (2014)	Avtalssamverkan	Stöduppgift
	Tallvik	IT (2012;2013)		
	Havsnäs	Miljö (2013)	Gemensam nämnd	Kärnuppgift
2	Tallvik	Räddningstjänst (2010;2015)	Kommunalförbund	Kärnuppgift
	Havsnäs			
	Gullbringa			
3	Äppelby	Avfallshantering (1981;2001;2004)	Kommunalt bolag	Kärnuppgift
	Tallvik			
	Havsnäs			
	Mångesund			

Kommunerna ligger geografiskt nära varandra och har många likheter men också skillnader. Äppelby, Havsnäs och Mångesund är kustkommuner och är därför populära turistorter på bland annat sommarhalvåret. De har därför också många bostäder som är fritidsboenden (Årsredovisning 2020). Tallvik och Gullbringa är inlandskommuner där Tallvik har stora områden med skog och sjöar. Gullbringa är sett till invånarantalet den största kommunen med omkring 57 000 invånare. Havsnäs och Mångesund är något mindre med sina omkring 13 000–14 000 invånare. Tallvik och Äppelby är de minsta kommunerna med 9000–10 000 invånare.

Det första samarbetet är ett samarbete mellan tre kommuner (Äppelby, Tallvik och Havsnäs) kring verksamhetsområdena löneadministration, IT och miljöförvaltning. Samarbetet är organiserat så att varje kommun är värdkommun för varsitt verksamhetsområde. Äppelby är värdkommun för miljö, Tallvik för lön och Havsnäs för IT. Att vara värdkommun innebär att verksamhetsområdet ingår i kommunens organisation. Samarbetet påbörjades mellan 2012–2014 men idén kan härledas till 2008 då kommunerna deltog vid en kommungemensam konferens där frågor om samarbete diskuterades (se slutrapport 2013). Fram till 2019 var de tre verksamhetsområdena organiserade genom tre gemensamma nämnder (Samverkansöverenskommelse 2013; Reglemente 2014) men när avtalssamverkan blev möjlig som ett resultat av komnutredningens delbetänkande (SOU 2017:77) bestämde de sig kommunerna för att gå över till avtalssamverkan för löneadministration och IT.

Det andra samarbetet är ett kommunalförbund som ansvarar för räddningstjänstverksamhet för tre kommuner (Tallvik, Havsnäs och Gullbringa). Kommunalförbundet bildades 2010 av Tallvik och Havsnäs och under 2015 anslöt Gullbringa kommun. Räddningstjänstförbundet är en egen organisation och ingår därför inte på samma sätt som en nämnd eller ett samarbete genom avtal i

någon av medlemskommunernas egna organisationer. Ibland brukar man benämna att ett kommunalförbund är en slags specialkommun eller en ”kommun i kommunen” (Sveriges Kommuner och Regioner 2024). Det beror på att kommunerna lämnar över uppgifter till kommunalförbundet som också inrättar en politisk nivå motsvarande kommunfullmäktige och kommunstyrelse.

Det tredje samarbetet är ett samarbete mellan fyra kommuner (Äppelby, Tallvik, Havsnäs, Mångesund). Samarbetet är organiserat som ett samägt kommunalt bolag med ansvar för avfallshantering i de fyra kommunerna. Avfallsbolaget grundades 1981 av Äppelby och Havsnäs. År 2001 gick Tallvik med och ett par år efter, 2004, anslöt Mångesund.

I kommande avsnitt ska jag beskriva hur samarbetena bildades och hur de organiserades. Avsnitten baseras i huvudsak på dokument och intervjuer men till viss del också mötesobservationer. I samtliga samarbeten skapades olika mötesforum där berörda tjänstemän och/eller politiker samlades, mer eller mindre regelbundet, för att diskutera särskilda frågor kopplade till samarbetena. Olika mötesforum har olika namn. Några kallas just mötesforum, andra benämns samråd, samverkansråd, styrgrupp, beredningsråd, digitaliseringsråd, ekonomisamråd, IT-styrgrupp.

Avtalssamverkan lön

2014 bildades en gemensam nämnd i Tallvik med ansvar för löneadministration i Äppelby, Tallvik och Havsnäs. Enligt dokument (Samverkansöverenskommelse 2013; Slutrapport 2013; Reglemente 2014) och intervjuutsagor var målet med samarbetet att minska sårbarheten samt uppnå rationalisering genom att standardisera arbets sätt. Ytterligare en förhoppning var att en större organisation skulle göra det enklare att rekrytera personal. Detta eftersom det fanns en tilltro till att det ansågs som attraktivt att arbeta över kommungränser och i en större organisation med fler kollegor. I förarbeten (se exempelvis Tjänsteskrivelse 2013; Kommunfullmäktige sammanträdesprotokoll 2013) förklarades att organisationsförändringen skulle ske inom ramen för befintliga resurser. 2019 avskaffades den gemensamma nämnden till förmån för avtalssamverkan eftersom de upplevde att det inte var särskilt mycket politik i dessa frågor. I intervjuer framgår att nämnden upplevdes som en onödig överbyggnad och inte särskilt styrningsmässigt välfungerande. Löneenhetens uppdrag är att ansvara för löneadministration, support och utbildning i lönesystemet, administration av pension och försäkring samt agera som förvaltare av systemet (Reglemente 2014; Avtal 2019). Löneenheten hade vid 2021 en budgetomslutning på omkring 8,5 miljoner kronor och vid intervjuer framgår att verksamheten under samtliga år gått med överskott. Intervjupersoner berättar också

att verksamheten gjort besparingar på totalt 3,8 årsarbetare sedan 2014 och 2021 uppgick antalet årsarbetare till omkring 9,5.

Intervjupersoner menar att löneenheten utvecklats under åren som gått. En förändring som lyfts fram i intervjuer är att verksamheten i större utsträckning baseras på egenrapportering. I den utredning som gjordes inför samarbetet (Slutrapport 2013) beskrevs en utveckling där samtliga kommuner hade gått mot en ökad grad av självservice. Samtidigt var variationen mellan kommunerna stor. I Tallvik hade självservice införts redan 2011. Äppelby hade bara delvis infört självservice medan Havnäs inte hade någon självservice alls.

I intervjuer framgår att det är användarna själva, ute på förvaltningarna, som rapporterar in uppgifter i systemet. Löneadministratörerna rapporterar inte längre in uppgifter i systemet utan ägnar sig enbart åt att kontrollera användarnas rapporteringar. Det har medfört att uppdraget som löneadministratör förändrats. Numera ägnar de sig åt att utbilda användare i verksamhetssystemen. Sett till antalet lönespecifikationer har dessa inte ökat under åren men samtidigt uppges i intervjuer med löneenheten att antalet chefer i kommunerna har ökat, vilket gjort utbildningsuppdraget mer omfattande än tidigare. I intervjuer framgår att en ökad personalomsättning skett bland chefer ute i de tre kommunerna vilket påverkat arbetsbelastningen för löneenheten i just utbildnings- och supportfrågor.

Tallvik är värdkommun för lön som är organiserad under kommunstyrelseförvaltningen. Verksamheten är en egen enhet som leds av en verksamhetschef. Fyra mötesforum har skapats: *samverkansråd*, *styrgrupp*, *beredning av lönefrågor* och *budgetberedningsgrupp* (Samordning och styrning 2019). *Samverkansrådet* sammanträder två gånger per år och i detta mötesforum finns kommunstyrelsens ordförande, oppositionsråd, kommundirektör i de tre kommunerna representerade. Ibland är även ekonomicheferna med. I styrdokument (Samordning och styrning 2019) framgår att rådet ska ansvara för den övergripande strategiska styrningen och dess huvudsakliga uppgift är att skapa en tydlig inriktning för olika frågor, exempelvis budget. De administrativa cheferna i respektive kommun närvarar också och ansvarar för och turas om att skicka ut handlingar och kalla till möten. *Styrgruppen* består av kommundirektörerna och de administrativa cheferna i de tre kommunerna. Styrgruppen träffas regelbundet och minst tre gånger per år. De administrativa cheferna turas om även vid detta mötesforum med att tillhandahålla handlingar, skicka ut kallelser och skriva mötesanteckningar. Några exempel på frågor som behandlas under dessa möten är gemensamma investeringar, frågor kopplat till budget, upphandlingsfrågor och avtalsförläningar.

Ambitionen med de två sistnämnda mötesforumen, beredning av lönefrågor och ekonomisk beredning, är att dessa ska fylla en beredande funktion. I

dokument (Samordning och styrning 2019) är mötesforumet *beredning av lönefrågor* tänkt att fungera som ett forum där lön och HR kan träffas och diskutera mer operativa frågor. Lönechefen sammankallar personalcheferna i de tre kommunerna som enligt intervjuutsagor träffas omkring var sjätte vecka. Forumet *budgetberedning* har till syfte att samla ekonomicheferna i de tre kommunerna i syfte att diskutera frågor kopplat till verksamhetens budget och ekonomi. Enligt dokument (Samordning och styrning 2019) ska ekonomicheferna träffas regelbundet och vid behov kan även lönechefen bjudas in. Enligt avtalet är det lönechefen i Havsnäs som är sammankallande till mötesforumet för ekonomisk beredning och de ska träffas regelbundet. Vid intervjuer framgår dock att de i praktiken träffas någon enstaka gång per år. Verksamheten finansieras med kommunbidrag med utgångspunkt i antalet beräknade lönespecifikationer under ett års tid. I snitt innebär det att Äppelby står för 27 procent, Tallvik för 30 procent och Havsnäs för 43 procent av finansieringen. Kostnader för det personaladministrativa systemet och lönechef delas lika mellan kommunerna (Avtal 2019).

Avtalssamverkan IT

2012 bildades en gemensam IT-organisation mellan Tallvik och Havsnäs som styrdes av en gemensam servicenämnd vilken bestod av sex tjänstemän (två från vardera kommun) (Reglemente 2012). Anledningen till att en tjänstemannanämnd valdes var att det ansågs vara den mest kostnadseffektiva lösningen. En styrgrupp, också med tjänstemän från kommunerna, bildades i samband med uppstarten. Under 2012 förberedde en arbetsgrupp för Äppelbys anslutning. I intervjuer framgår att Äppelby avvaktade kring att samarbeta i IT-frågor eftersom de ville se hur de två andra kommunerna löste sammanslagningen och vilka problem de behövde hantera. 2013 anslöt Äppelby till samarbetet och blev då också representerad i tjänstemannanämnden. Efter en tid identifierades brister med tjänstemannanämnden. Bland annat uppger intervjupersoner att det var svårt att få till en regelbundenhet i träffarna och närvaron vid möten var också bristande. 2014 ersattes därför tjänstemannanämnden med en politisk nämnd i hopp om tydligare styrning av verksamheten. En annan förändring som gjordes var att styrgruppen bemannades med de tre kommundirektörerna istället för tjänstemän intresserade av IT-frågor. Mot bakgrund av de upplevda problemen valde kommunstyrelserna i de tre kommunerna att under 2014 ge styrgruppen (nu bestående av kommundirektörerna) i uppdrag att genomföra en utvärdering av verksamheten. Målet med utvärderingen var att säkerställa att de motiv som fanns initialt med samarbetet införlivats men också att säkerställa nämndens arbetsformer och världkommunens roll. Utvärderingen genomfördes på olika sätt. Förutom att dokument granskades genom-

fördes intervjuer och en enkät som behandlade upplevd service skickades ut till samtliga IT-användare i kommunerna. Utvärderingen (2015) påtalade att det saknades centrala styrdokument som exempelvis en uttalad IT-strategi och en IT-policy och det var också svårt att följa verksamhetens ekonomi, dels per kommun, dels totalt för verksamheten. Därtill visade utredningen på att det fanns olika bilder av huruvida samarbetets mål var tydligt definierat samt hur väl leveransen av IT-tjänsterna motsvarade de förväntningar som fanns initialt. Generellt var tjänstemännen mer missnöjda än politikerna som inte hade lika omfattande synpunkter. Det största missnöjet som utvärderingen lyfte fram handlade om IT-enhetens support. Användarna upplevde både lång väntetid och att bristande återkoppling. Parallellt pågick ett arbete på IT-enheten för att utveckla supporten bland annat genom att införa en självhjälpsportal, något som man hoppades skulle svara upp mot de problem som utvärderingen visat på.

Emellertid identifierades även problem med den politiska nämnden. I intervjuer med tjänstemän och politiker framgår att problemen kring närvaron kvarstod vilket medförde många ordförandebeslut. Intervjupersoner förklarar att uppdraget i nämnden var ointressant eftersom IT-frågorna var operativa till sin karaktär och saknade politiskt innehåll. IT-nämndens uppdrag beskrevs därför som att det i praktiken fungerade som ett informationsforum. Den största frågan för nämnden var att besluta om budget vilket det enligt intervjuer inte var några större oenigheter kring. Det är mot denna bakgrund som nämnden avskaffades under 2019 och ersattes med avtalssamverkan.

Enligt kontakt och reglementen (Avtal 2019; Samordning och styrning 2019) har IT-enheten till uppgift att tillhandahålla drift, support och förvalta IT-miljön i de tre ägarkommunerna. Arbetet handlar dels om att se till att medarbetare har tillgång till digitala verktyg i form av exempelvis datorer men de ansvarar även för olika typer av IT-system som finns i kommunen. Omkring 30 personer på IT-enheten och anställda är alltifrån IT-tekniker som kan lösa konkreta problem med hårdvara till IT-utvecklare som har kunskap om övergripande system, appar, säkerhet eller andra områden inom IT.

Havsnäs är värdkommun för IT som fram till 2020 var organiserad under samhällsbyggnadsförvaltningen men därefter är förlagd under kommunstyrelseförvaltningen. I dokument (Samordning och styrning 2019) och vid intervjuer framgår att fem olika mötesforum skapats: *samverkansråd*, *styrgrupp*, *beredning av IT-frågor* (i intervjuer benämnd för IT-samverkansgrupp, eller IT-styrgrupp (ISG)), *budgetberedningsgrupp* samt *digitaliseringsråd* (ett i respektive kommun). Samverkansrådet och styrgruppen är således samma mötesforum som för lönesamarbetet. I *samverkansrådet* träffas alltså kommunledningen i de tre kommunerna i form av kommunstyrelsens ordförande,

oppositionsråd och kommundirektör. Ibland medverkar även ekonomicheferna. De administrativa cheferna är sammankallande och ansvarar för dagordning. Samverkansrådet har till uppdrag att behandla frågor av större karaktär och skapa en gemensam samordning och riktning för olika strategiska frågor. Som exempel kan nämnas budget och behandling av bokslut. I de mötesobservationer jag har gjort noterar jag hur samverkansrådet fungerar mer som ett mötesforum för informationsutbyte mellan aktörerna. Dels är det ett forum för kommunledningarna i de samarbetande kommunerna att bli uppdaterade i aktuella frågor och ibland har de frågor som bottnar i aktuella händelser. Ett exempel, hämtat från en mötesobservation, var en diskussion som uppstod mot bakgrund av Transportstyrelsens IT-läcka och att Coop blev utsatt för en IT-attack. Frågorna som uppstod från kommunledningarna handlade om hur rustad och förberedd den gemensamma IT-enheten var på denna sorts händelser.

I *styrgruppen* ingår alltså kommundirektörerna och de administrativa cheferna. Styrgruppen ska enligt dokument (Samordning och styrning 2019) träffas regelbundet men minst tre gånger per år. Styrgruppen ska liksom samverkansrådet diskutera strategiskt viktiga frågor om än på en något längre nivå. I dokument framgår att det kan handla om budget, upphandling, försäkringsfrågor, leasingperioder för digitala verktyg, investeringar, förlängning av väsentliga avtal och övriga strategiska frågor. Forumet beredning av IT-frågor (även kallad IT-samverkansgrupp) har till syfte att ansvara för mer operativa frågor och samordna IT-verksamheten och projekt mellan kommunerna. Det kan handla om att inventera kommunernas IT-system eller samordna olika IT-projekt och satsningar. I detta forum ingår de administrativa cheferna (som också är sammankallande för mötet) och IT-chefen. Ibland ingår även personal som arbetar på IT-enheten samt digitaliseringsstrateger/samordnare. Frågor som diskuteras i detta forum initieras dels av IT-enheten själva men frågor kommer också från kommunernas förvaltningar och diskuteras i det forum som benämns digitaliseringsråd.

Digitaliseringsrådet är ett mötesforum som består av tjänstemän ute i kommunernas förvaltningar, både tjänstemän som var särskilt intresserade av IT och verksamhetschefer. Det finns ett digitaliseringsråd i varje kommun. Syftet med mötesforumet är att representanter och användare ute i förvaltningarna ska kunna framföra behov och idéer samt belysa redan välfungerande arbets sätt kopplat till IT ute på sina respektive förvaltningar. Kommunerna har valt att organisera digitaliseringsråden på olika sätt. Ibland är det digitaliserings-samordnaren (en tjänsteman som anställts i kommunerna med ansvar för IT och digitalisering) som sammankallar och håller i mötet, ibland är det den administrativa chefen. Målbilden är att de förslag på förändringar, kreativa idéer

och lösningar som diskuteras under dessa möten ska lyftas till gruppen för beredning av IT-frågor (IT-styrgrupp) genom de administrativa cheferna med ambitionen om ökad samordning mellan kommunerna. I dokument framgår också att kommunernas ekonomichefer har en central roll i frågor som rör budget, fördelningsnycklar och gemensamma investeringar. De ska därför träffas i gruppen för *budgetberedning* som även ibland kan bjuda in IT-chefen. Sammankallande för den ekonomiska beredningen är ekonomichefen i Havsnäs. Vid intervjuer framgår att ekonomicheferna bara träffas någon enstaka gång per år men att forumet likväl fyller en viktig funktion i planeringen, inte minst då de ska skicka ut direktiv om krav på effektivisering av verksamheten. I intervjuer är det också tydligt att detta mötesforum upplevs som otydligt och att processen inte alltid följer de direktiv kring budget som aktörerna har haft i åtanke.

Gemensam miljönämnd

2012 togs beslutet i Äppelby, Tallvik och Havsnäs att bilda en gemensam miljönämnd med Äppelby som värdkommun med start 2013. Miljönämndens verksamhet innefattar främst tillsyn inom olika områden såsom miljöskydd, livsmedelskontroll inklusive tobak och receptfria läkemedel samt hälsoskydd. En väsentlig del av arbetet är också att bidra till framtagna och revidering av VA-planer och översiktsplaner i de tre kommunerna, särskilt vad gäller miljönämndens ansvarsområden. Många av de uppgifter som miljönämnden hanterar är lagstadgade vilket innebär att nämndens handlingsutrymme till viss del är begränsat av lagar och förordningar.

Miljöenheten leds av en verksamhetschef och arbetet är uppdelat i två områden: planerad tillsyn och händelsestyrd tillsyn. Den planerade tillsynen följer lagstiftningen och inkluderar årliga tillsynsaktiviteter. Den planeras med stöd av tillsynsvägledning från centrala myndigheter såsom Naturvårdsverket, Folkhälsomyndigheten, Läkemedelsverket, Livsmedelsverket, Jordbruksverket och Strålskyddsmyndigheten. Till den planerade tillsynen hör strandskyddstillsyn, avloppsinventarier och strålskydd. Den händelsestyrda tillsynen reagerar på inkommande ärenden som kräver snabb åtgärd enligt förvaltningslagen, samtidigt får denna tillsyn inte gå ut över den planerade. Till den händelsestyrda tillsynen hör klagomål, olyckor, skriva remissvar och genomföra ansökningar. Prioriteringar görs av nämnden för att balansera de olika typerna av tillsynsärenden.

Miljöenheten består av 17 personer där majoriteten är miljöinspektörer specialiserade inom olika områden såsom livsmedel. De flesta beslut fattas på tjänstemannanivå på delegation från nämnden men principiella ärenden avgörs av nämnden eller i respektive fullmäktige. Miljöenheten är en del av samhälls-

byggnadsförvaltningen och miljöchefen rapporterar direkt till samhällsbyggnadschefen. I motsats till verksamhetsområdena lön och IT har miljöenheten en separat politisk nämnd. Nämnden består av nio ledamöter och nio ersättare, fördelade jämnt från de tre kommunerna. Miljönämnden fattar beslut i frågor som berör samtliga tre kommuner, men i fall av principiellt vägande frågor krävs samråd med respektive kommunstyrelse eller kommunfullmäktige. Exempelvis måste frågor rörande förändring av olika tillsynstaxor godkännas av respektive fullmäktige.

I dokument (Samordning och styrning, 2019) finns det likt tidigare verksamhetsområdena olika mötesforum för samordning och beslutsfattande över kommungränserna. Dessa är: *samverkansrådet*, *styrgrupp*, *beredning av miljöfrågor* och *budgetberedningsgrupp*. Dessa mötesforum möjliggör diskussion kring strategiska frågor och samordning av resurser mellan de tre kommunerna. *Samverkansrådet* är samma forum som redogjorts för under avtalssamverkan lön och IT och består alltså av kommunstyrelsens ordförande, oppositionsråd och kommundirektör i de tre kommunerna. De administrativa cheferna skickar ut kallelse, handlingar och ansvarar för protokollföring. Vid samverkansrådet följer kommunledningen upp verksamheten och diskuterar strategiskt övergripande frågor. Från verksamhetens sida finns miljönämndens ordförande, samhällsbyggnadschefen och miljöchefen representerade. Själva sammansättningen av vilka som deltar på mötet kan variera beroende på vilka frågor som är tänkt att avhandlas. Ibland deltar även ekonomicheferna.

Styrgruppen är alltså sammansatt av kommundirektörerna från de tre kommunerna samt de administrativa cheferna. Dess huvudsakliga syfte är att enas om och ta beslut kring frågor av större betydelse. Det kan röra sig om frågor som investeringar, avtalsfrågor eller strategiska vägval för miljöverksamhetens utveckling. Mötesforumet *beredning av miljöfrågor* består av de tre samhällsbyggnadscheferna i kommunerna samt miljöchefen. I intervjuer framgår att detta mötesforum inte haft några träffar alls men i dokument (Samordning och styrning 2019) framgår att de ska träffas regelbundet. Syftet med mötesforumet är att diskutera och samordna den operativa styrningen av miljöenhetens verksamhet med samhällsbyggnadsförvaltningar och diskutera skärningspunkter. I styrdokument framgår att ekonomicheferna ska mötas regelbundet för att avhandla frågor kopplat till verksamhetens ekonomi såsom budget, fördelningsnycklar och gemensamma investeringar. Dessa möten äger rum inom ramen för det som benämns för *budgetberedning* och ska ske vid behov, initierat av ekonomichefen i Havsnäs. Vid behov kan också miljöchefen kallas till dessa möten. Vid intervjuer framgår dock att även detta möte inte sker alltför frekvent, det hålls någon gång per år i samband med arbetet kring budget men lyfts ändå fram av aktörer som en viktig funktion i planeringen.

Vad gäller resursfördelningen avviker den i jämförelse med lön och IT. Hälften av miljöenhetens verksamhet finansieras genom kommunala avgifter medan den andra hälften erhålls genom kommunbidrag. Avgiftsfinansieringen är huvudsakligen knuten till områden där miljöenheten utför tillsyn, exempelvis över livsmedelsbutiker och restauranger, vilka betalar avgifter enligt fastställda taxor. Det är av yttersta vikt att dessa taxor överensstämmer med de kostnader som är för tillsynen i enlighet med principen om självkostnadsfinansiering. Enligt kommunallagen (SFS 2017:725) har inte kommunen rätt att ta ut högre avgifter än vad som krävs för att täcka tillsynskostnaderna. Däremot kan en kommun välja att subventionera dessa avgifter med skattemedel för att hålla dem på en rimlig nivå. Det finns olika lagar som reglerar fördelningen mellan avgiftsfinansiering och skattefinansiering. Eftersom beslut om taxor inte får läggas över på en gemensam nämnd beslutas de i respektive kommuns fullmäktigeförsamlingar, vilket medger en viss grad av variation. Den andra delen av verksamheten finansieras genom kommunbidrag från de tre medlemskommunerna. Bidraget fördelas genom en årlig fördelningsnyckel där fördelningen år 2018 såg ut enligt följande: Äppelby; 28 procent, Tallvik; 33 procent, Havsnäs; 39 procent. Eventuella överskott fördelas också enligt samma fördelningsnyckel. I intervjuer framgår att miljöenheten har planerat för att göra en genomlysning av resursfördelningsmodellen. Däremot har detta arbete nedprioriterats under 2019 till förmån för andra uppgifter.

Räddningstjänstförbund

År 2010 grundades ett kommunalförbund med ansvar för räddningstjänsten i Tallvik och Havsnäs. Under åren 2012 och 2013 förde förbundet samtal med Gullbringa med målet att expandera samarbetet till fler kommuner. I intervjuer framgår att förbundet med två kommuner (Tallvik och Havsnäs) upplevdes som för litet och att ambitioner om stordriftsfördelar inte hade införlivats. Under samma period gjorde Gullbringa en genomlysning och modernisering av räddningstjänsten och utredde då också för- och nackdelar med att gå med i förbundet. Den utredning som sammanställdes visade att det enbart var små vinster förknippade med att gå samman med Tallvik och Havsnäs (Konsekvensutredning 2012). Gullbringa och förbundet hade sedan tidigare ett samarbetsavtal gällande vissa uppgifter. Till exempel fanns överenskommelser om gemensamma räddningsinsatser på motorvägar, och Gullbringa utbildade samtliga deltidsbrandmän vid förbundet. I konsekvensutredningen diskuterades det grundläggande motivet bakom anslutningen till förbundet. Om huvudsyftet var att minska kostnaderna påpekade utredningen vikten av att revidera fördelningsnyckeln, annars riskerade Gullbringa att stå inför ökade kostnader på ungefär fem miljoner kronor vid anslutningen. Rapporten (Konsekvensutredning

2012) framställde det som att det var osäkert vilka specifika fördelar som fanns för Gullbringa att gå med i samarbetet. En slutsats var att intäkter inte kunde förväntas öka i samma utsträckning som det geografiska området utvidgades. Dessutom identifierades Gullbringa som den största och mest resursstarka medlemmen. Trots dessa farhågor anslöt Gullbringa till förbundet år 2015 och tog samtidigt över administrativa uppgifter såsom ekonomi, HR och IT-frågor vilka tidigare hanterats av Tallvik. Räddningstjänstförbundet är baserat i Gullbringa men har flera brandstationer spridda över de olika medlemskommunerna.

Till skillnad från lön, IT och miljö är räddningstjänsten en egen organisation. Det beror på att verksamheten är organiserad i ett kommunalförbund. Förbundet styrs av en politisk direktion som både beslutande och verkställande och motsvarar därför en kommuns kommunfullmäktige och kommunstyrelse. Direktionen består av sex politiker, två från varje medlemskommun. Av dessa sex är en ordförande, en vice ordförande och en andre vice ordförande samt tre är ledamöter. Ordförandeposten innehas av Gullbringa kommun. I förbundsordningen regleras ansvar och roller (Förbundsordning 2018). Direktionen fattar beslut om frågor som påverkar hela förbundet men i ärenden av principiell natur krävs samråd med respektive kommunstyrelse alternativt beslut av kommunfullmäktige. Ett exempel på en sådan fråga är fastställande av medlemsavgifter för kommunerna i förbundet.

Eftersom kommunalförbund är en självständig organisation rapporterar förbundschefen direkt till ordförande i direktionen. Förutom akuta räddningsinsatser ansvarar förbundet för förebyggande åtgärder, information och utbildning. Medlemskommunerna har delegerat vissa basuppgifter till förbundet, såsom räddningsinsatser, olycksförberedande arbete och stöd inom plan- och byggverksamhet samt förebyggande arbete. Till dessa grundläggande tjänster kan medlemskommunerna köpa tilläggstjänster (Förbundsordning 2018). Ett exempel är att Tallvik och Havsnäs låter förbundet hantera deras tjänstefordon i form av bilvård.

Förbundet leds av en förbundschef. Den ställföreträdande räddningschefen ansvarar för förbundets verksamhetsområde och för personalen. Verksamheten är uppdelad i tre avdelningar: operativ avdelning, teknisk avdelning och avdelningen för förebyggande verksamhet. Den operativa avdelningen ansvarar för den uttryckande verksamheten i form av räddningsinsatser vilket inkluderar att svara på omkring 1000 räddningsuppdrag per år såsom bränder, trafikolyckor och händelser i skärgården (Årsredovisning 2021). Den tekniska avdelningen ansvarar för drift och underhåll av fordon, lokaler, fastigheter, materiel och larmsystem. På avdelningen för förebyggande verksamhet genomförs utbildningar och tillsynsaktiviteter såsom brandtillsyn och inspektioner i samband

med byggprocesser. Förbundet hanterar mellan 100–200 tillsynsärenden per år för företag och skolor (Årsredovisning 2021). Förbundet har även en administrativ stab som hanterar enklare administrativa frågor, ekonomi och personalrelaterade ärenden men i huvudsak är det Gullbringa som bistår förbundet med administrativa funktioner.

Likt övriga samarbeten har kommunerna etablerat olika forum där aktörerna möts för att diskutera och samarbeta kring gemensamma frågor som rör kommunerna. Två mötesforum har skapats: *medlemsråd* och *beredningsråd*. *Medlemsrådet* samlar de kommunernas kommunstyrelseordförande, oppositionsråd, ekonomichefer, direktionens ordförande och förbundschefen. Kommundirektörerna från Tallvik och Havsnäs medverkar också. Syftet med detta forum är att säkerställa en gemensam syn kring strategiska frågor. Sammansättningen av aktörer kan variera beroende på dagordningen för mötet. Enligt intervjuer finns det också ett *beredningsråd* till medlemsrådet bestående av de tre ekonomicheferna från medlemskommunerna. Valet av ekonomichefer som beredande grundar sig främst i att många frågor som diskuteras rör kommunernas ekonomi och finansiering av räddningstjänsten. Detta beredningsråd spelar en viktig roll i att förbereda och föra fram ärenden som rör ekonomi och finansiering till medlemsrådets diskussioner.

Räddningstjänstförbundet finansieras på olika sätt. Finansieringen av bas-tjänsterna regleras i förbundsordningen enligt en fördelningsnyckel som baseras på invånarantal: Tallvik; 14 procent, Havsnäs; 22 procent och Gullbringa; 64 procent. Detta återspeglas också i ägandet av tillgångar och skulder inom förbundet. Gullbringa har den största andelen och är större än de andra två kommunerna tillsammans. Tilläggstjänster, såsom hanteringen av kommunernas tjänstefordon, finansieras separat av Tallvik och Havsnäs. Förbundet betalar även hyra för brandstationerna till kommunerna där storlek, ålder och skick påverkar lokalkostnaderna. Dessutom finansieras en del av förbundets verksamhet genom avgifter för tillsynsaktiviteter och utbildningar.

Avfallsbolag

Det samägda kommunala avfallsbolaget har fyra ägare: Äppelby, Tallvik, Havsnäs och Mångesund. Bolaget ansvarar för både hushållsavfall och företagsavfall. Det grundades 1981 av Äppelby och Havsnäs och har sedan dess utvecklats med fler uppgifter och ägare över åren. Vid bildandet tog Äppelby och Havsnäs hand om driften av återvinningscentraler (ÅVC) och återvinningsstationer (ÅVS) för insamling av förpackningar och tidningar från hushållen. Först 2001 gick Tallvik med i samarbetet och överlämnade ansvaret för ÅVC och ÅVS till bolaget. 2004 anslöt även Mångesund till samarbetet.

Bolaget ansvar för avfall från hushåll, företag och verksamheter i de fyra ägarkommunerna med syfte att skapa en gemensam infrastruktur för avfallstjänster, återvinning och miljö. Enligt ägardirektivet (2018) är bolagets verksamhet inriktad på att samla in, hantera och transportera och behandla avfall samt att driva andra relaterade verksamheter som återvinning och miljötjänster. Dessutom har bolaget en målsättning att producera och sälja energi från förnybara och miljövänliga energikällor. Årligen hanterar avfallsbolaget omkring 70 000 ton avfall med hjälp av sina 109 medarbetare (Årsredovisning, 2020). Eftersom bolaget är kommunalt regleras dess verksamhet både av kommunallagen (SFS 2017:725) och aktiebolagslagen (SFS 2005:551).

Ägarnas viktigaste styrdokument är bolagsordningen och ägardirektivet (Bolagsordning 2018; Ägardirektiv 2018). Bolagsordningen fastställer bolagets syfte och innehåller detaljer kring verksamhetens säte, styrelsens sammansättning och bolagsstämmans regler. Det är bolagsstämman som antar bolagsordningen och den hålls årligen där ägarna fattar beslut om centrala frågor för bolagets verksamhet. Vid bolagsstämman fastställs även budget, handlingsprogram och strategiska mål för de kommande tre åren. I ägardirektivet, som antas av fullmäktige i de tre kommunerna, specificeras mål och finansiering. En betydande förändring som gjorts i ägardirektivet var en justering av aktieägarskapet. Tidigare hade Havsnäs en större ägarandel än de andra ägarkommunerna. I den senaste revideringen har ägarandelen jämnats ut så att varje kommun nu äger 25 procent av bolaget vardera (Ägardirektiv 2018).

Varje kommuns fullmäktige ansvarar för att utse ledamöter och ersättare till bolagets styrelse där varje kommun har två ledamöter och lika många ersättare. Därtill väljs en opolitisk ordförande. Styrelsen håller regelbundna möten minst fem gånger om året. Dess huvudsakliga ansvar inkluderar att fatta beslut i bolagets verksamhet, säkerställa effektiv ledning, övervaka att bolaget följer kommunernas mål och riktlinjer enligt avfallsplaner och föreskrifter samt se till att bolaget har en välfungerande internkontroll. Styrelsen är också ansvarig för att föra frågor av mer principiell karaktär till respektive kommunfullmäktige för beslut. Det är dock bolagsstämman som fastställer budget och strategi för bolagets verksamhet, inte styrelsen (Ägardirektiv 2018).

Bolagets verksamhet är indelat i olika affärsområden. Dessa områden är: avfallshantering, hushåll och insamling samt en gemensam administration. Affärsområde avfallshantering ansvarar för avfallsanläggningar och återvinningscentraler där privatpersoner kan sortera sitt avfall. Bolaget har fyra avfallsanläggningar och sju återvinningscentraler. Affärsområde hushåll hanterar ägarkommunernas kommunala renhållningskollektiv som inkluderar både helårsboende och fritidsboende. Under 2020 hade bolaget cirka 30 000 hushållskunder. I Äppelby och Mångesund utgörs majoriteten av kunderna av

fritidsboende medan majoriteten i Tallvik är helårskunder. I Havsnäs är det lika många helårskunder som fritidsboende. Cirka 20 procent av hushållskunderna har egen hemkompostering där matavfall sorteras på plats i egna komposter (Årsredovisning 2020). Hemkompostering är särskilt populärt i Mångesund enligt intervjuer.

Med tre av fyra ägarkommuner som turistdestinationer ökar sommaravfallet. Antalet fritidsboenden har ökat över tid och utgör nu majoriteten av bolagets hushållskunder, medan det totala antalet hushållskunder har minskat något under de senaste åren. Bolagets transportverksamhet har gradvis utvidgats. Efter flera upphandlingar där anbuden inte höll de prisnivåer som bolaget önskade, har bolaget sedan 2020 tagit över insamlingen av hushållsavfall för Äppelby och Mångesund genom en verksamhetsövergång inklusive personal och fordon.

För att finansiera sin verksamhet tar avfallsbolaget ut avfallstaxor som beslutas av fullmäktigeförsamlingarna i ägarkommunerna. Enligt intervjuer framkommer att taxan består av en grundavgift och en hämtningsavgift. Grundavgiften täcker kostnader för att driva återvinningscentraler, administration, kundservice, transport och hantering av grovavfall samt farligt avfall. Storleken på grundavgiften varierar mellan kommunerna. Dessutom kan olika tilläggstaxor tillkomma beroende på valt hämtningsintervall. Kommuninvånare tecknar abonnemang baserat på tillgänglighet till fastigheten. Avfallsbolaget är unikt bland de studerade verksamheterna då en del av dess verksamhet kan generera vinst, medan andra delar måste finansieras enligt självkostnadsprincipen. Tillgångar och skulder redovisas separat för varje kommuns renhållningskollektiv, vilket innebär att investeringar belastar respektive kommuns ekonomi. Denna uppdelning säkerställer att ägarnas investeringar i det kommunala renhållningsuppdraget behandlas separat (Ägardirektiv 2018).

Precis som för de andra samarbetena finns det flera arenor eller forum inom bolaget som syftar till att komplettera de traditionella styrningsmekanismerna och knyta samman ägarkommunerna. Dessa inkluderar: *ägarsamråd*, *ekonomisamråd* och *renhållningssamråd*. Vid dessa samråd träffar ägarrepresentanter avfallsbolaget för att diskutera olika frågor och hålla ägarkommunerna informerade om verksamheten. I intervjuer framgår att dessa forum är avgörande för att bygga och upprätthålla goda relationer mellan bolaget och kommunerna, vilket anses vara viktigt för ett fungerande samarbete. Ett återkommande ämne vid dessa samråd är diskussionen om renhållningstaxor då dessa måste beslutas av respektive fullmäktige. Vid intervjuer har olika åsikter framkommit mellan ägarna och verksamheten om i vilken omfattning dessa taxor bör höjas. *Ägarsamrådet* behandlar frågor om verksamhetens utveckling, ekonomi och andra principiella frågor. Vid ägarsamrådet medverkar flera aktörer

från kommunerna: kommunstyrelsens ordförande, oppositionsråd och kommundirektör, ibland även ekonomichef och administrativ chef. Från avfallsbolaget närvarar alltid verkställande direktör, ekonomichef, styrelseordförande (som är opolitisk), och ibland även en kommunikatör. Vid *ekonomisamrådet* träffas ekonomicheferna från respektive kommun tillsammans med bolagets verkställande direktör för att diskutera ekonomisk utveckling och uppföljning. I *renhållningssamrådet* diskuteras mer operativa frågor där teknisk chef eller samhällsbyggnadschef från ägarkommunerna samt bolagets verkställande direktör och ledning är närvarande. Enligt ägardirektivet är renhållningssamrådet tänkt att fungera som ett forum för informationsutbyte och för att ta emot förslag och synpunkter från kommunen inklusive förslag till taxor.

Likheter och skillnader samt källor en komplicerad relation

Beskrivningen av samarbetsformerna inom de olika verksamhetsområdena visar att de organiseras och har utvecklats på olika sätt. I tabell 8 listas de i relation till olika dimensioner som visar på likheter och skillnader. Trots variationen har de gemensamt olika mötesforum för att samordna verksamheten, även om räddningstjänsten saknar ett mer operativt forum. Syftet med dessa mötesforum är att säkerställa insyn och inflytande samt att få ägarkommunerna att enas i viktiga frågor. Dessa mötesforum fungerar inte bara som plattform för ägarrepresentanterna utan också som en arena för de utförande verksamheterna att presentera och redogöra för sin verksamhet. I motsats till verksamhetsområdena lön och IT har miljö, räddningstjänst och avfallshantering en egen politisk nivå (nämnd, direktion och styrelse). Finansieringen av verksamheterna skiljer sig också åt, där vissa delvis finansieras genom kommunbidrag medan andra genom intern debitering och avgiftsfinansiering via kommunala taxor. En annan viktig skillnad är att kommunalförbund och kommunala bolag är egna organisationer med eget organisationsnummer, medan gemensamma nämnder eller samarbeten genom avtal innebär att verksamhetsområdena ingår i någon av de samarbetande kommunernas organisationer. Ytterligare en skillnad är att stöduppgifter som lönehantering vänder sig till ”interna kunder” i kommunerna, medan verksamheter som räddningstjänst och avfallshantering har ”externa kunder”.

Tabell 8: Likheter och skillnader mellan verksamhetsområden

Verksamhet	Organisation	Ägarmötesforum	Operativa mötesforum	Finansiering
Lön	Tallvik	Samverkansråd Styrgrupp Budgetberedning	Beredning av lönefrågor	Kommunbidrag
IT	Havsnäs	Samverkansråd Styrgrupp Budgetberedning	Beredning av IT-frågor Digitaliseringsråd	Kommunbidrag Intern debitering
Miljö	Äppelby	Samverkansråd Styrgrupp Budgetberedning	Beredning av miljöfrågor	Kommunbidrag Tillsynsavgifter
Räddnings-tjänst	Egen organisation	Medlemsråd	Beredningsråd	Medlemsavgift Tilläggsavgift Tillsynsavgifter
Avfalls-hantering	Egen organisation	Ägarsamråd Ekonomisamråd	Renhållnings-samråd	Renhållnings-Avgifter

Komplexiteten i samarbetena speglar utgångspunkterna i litteraturen om inter-organisatoriska relationer där traditionella styrprinciper och modeller inte anses användbara för att beskriva styrningen i en inter-organisatorisk kontext. Hagbjer (2014, sidan 133) diskuterar detta i sin avhandling om ansvarsprocesser i utkontrakterad äldreomsorg i termer av kontextuell komplexitet (eng. ”contextual complexity”). I den här studien handlar denna komplexitet om att många aktörer på flera nivåer är med och påverkar. Exempelvis är det inte bara politiker från ägarkommunerna som finns representerade, utan mer verksamhetsnära politiker finns också med i den gemensamma nämnden, direktionen och bolagsstyrelsen. Därtill finns flera arenor för styrning. Inte minst visade illustrationen av de olika mötesforumen att det fanns en ambition att koppla samman ägarkommunerna med varandra genom inrättandet av samråd, dels i syfte att hitta gemensamma målbilder, dels för att kunna hitta gemensamma arbetssätt, informera och uppdatera ägarna om verksamheten.

I avsnittet som följer behandlar jag vilka problematiseringarna som låg till grund för att de gemensamma driftsorganisationerna etablerades. Vilka var motiven till samarbetena? Hur gick diskussionerna? Vilka målbilder lyftes fram? Utöver att de ingående aktörerna konstruerar motiv, konkretiserar målbilder och formulerar förväntningar på roller som skapas kan vi också förvänta oss att samarbetena som ska inrättas är inbäddade i lagstiftning och utredningar. I nedanstående avsnitt behandlar jag därför dels beskriva de olika problematiseringar som gjordes i de studerade fallen, dels hur statliga utredningar uttryckt sig i frågan. Jag börjar med statliga utredningar.

Problematiseringar av gemensam drift

Att kommuner ska samarbeta kring olika uppgifter är en lösning som förespråkas allt oftare på statlig nivå. Över tid har staten successivt förenklat regelverken för mellankommunala samarbeten, ofta med motivet att det ska leda till effektivisering. Argumentet är att när flera kommuner är med och delar på fasta kostnader för samma verksamhet sjunker kostnaden per producerad enhet och det blir mer effektivt (Prop. 1996/97:105; Ds 2001:61; SOU 2007:72, SOU 2012:30). I kommunutredningens delbetänkande (2017:77) föreslogs förenklade regler för avtalssamverkan som röstades igenom av riksdagen några år senare. I slutbetänkandet (2020:8) lyfts också strategisk samverkan fram som en lösning. Med strategisk samverkan menar kommunutredningen att samarbete bör ske i mer fasta kommunkonstellationer med fokus på ett långsiktigt samarbete. Samarbetspartners ska således väljas med omsorg och gärna verksamhetsområden som har en lite större budgetomslutning. Den strategiska samverkan ska föregås av att kommunen har gjort en samlad kommunövergripande analys av kommunens behov idag och i framtiden. Strategisk samverkan kännetecknas också av att kommunerna samarbetar kring gemensamt utförande av verksamhet och att de har en samlad målbild kring utveckling. Av allt att döma tycks kommunerna stå inför fortsatt samarbete som också fortsatt förespråkas från statligt håll.

I mina studerade samarbeten kan jag utifrån utredningar, kontrakt (se exempelvis Konsekvensutredning 2012; Slutrapport 2013; Samordning och styrning 2019) och intervjuer konstatera att det fanns ett övergripande motiv som samlade aktörerna i kommunerna. Det grundade sig i en bild av att kommunerna var för små för att klara av att leverera service till den kvalitet som kommuninvånarna kunde förvänta sig. Utifrån detta övergripande motiv fanns fyra målbilder, gemensamma driftverksamheter förväntades leda till: minskad sårbarhet, säkrad kompetensförsörjning, höjd kvalitet och ökad kostnadseffektivitet.

En första målbild var alltså att den gemensamma driften skulle minska sårbarheten i kommunerna och en mer robust organisation skulle kunna etableras. Detta skulle ske genom att den större enheten som den gemensamma driften innebar medförde att kommunerna blev rustade för bortfall i form av pensionsavgångar, sjukskrivningar eller uppsägningar. Flera verksamhetsområden som kommunerna samarbetade kring krävde dessutom specialistkompetens, som exempelvis inspektörer för olika typer av tillsynsändamål och IT-specialister, något som flera intervjupersoner framhöll var svårt att rekrytera till små kommuner. För räddningstjänsten, som hade flera deltidsanställda, såg de också ett utökad behov av en större organisation som kunde ha heltidsanställd personal som kunde utbilda deltidsbrandmännen. Det var svårt att konkurrera med när-

liggande storstadskommuner, poängterade de, då små kommuner inte i samma utsträckning kunde erbjuda lika komplexa och utmanande arbetsuppgifter. Det framhölls att det inte sällan var svårt att fylla en heltidstjänst med uppgifter som kräver specialistkompetens och dessa tjänster innehöll därför ofta andra uppgifter som låg utanför specialistuppdraget.

En andra målbild var därför att säkra kompetensförsörjningen genom att göra det mer attraktivt att arbeta i en större organisation. Genom att locka till sig specialister och öka sin konkurrenskraft på arbetsmarknaden ansåg intervjupersonerna att kvaliteten skulle öka, vilket alltså var en tredje målbild. Kostnadseffektivitet var i samtliga samarbeten (med undantag för löneadministration) ett underordnat motiv, men det fanns med i utredningar och förarbeten som en fjärde målbild. I intervjuer framfördes detta som något som ”kom på köpet” genom att det per automatik blir mer kostnadseffektivt då man blir större. Flera intervjupersoner framhöll till exempel att man kan fördela fasta kostnader på en större mängd producerade enheter, dela på stora investeringar, bli en bättre kravställare i upphandlingssammanhang, utnyttja resurser på ett bättre vis och att man kan lära av varandra vilket i sin tur gör att ärenden hanteras snabbare. Det framgick dock att det inte uttryckligen handlade om att dra ner på kostnaderna för verksamheten, utan att snarare få ut mer av varje satsad krona. Ett exempel på hur det kunde se ut i utredningar och kontrakt var i ett kontrakt som låg till grund för lönesamarbetet. I det kontraktet stod det:

Syftet med samgåendet är i första hand att skapa förutsättningar för en ändamålsenlig organisation med minskad sårbarhet och ökad effektivitet. Målet är att optimera resursutnyttjande i syfte att bygga upp/säkerställa en väl fungerande lönefunktion samt skapa en stark och attraktiv gemensam organisation som befäster en konkurrenskraftig kompetensnivå och service.

Avtal, 2013

Även om målbilderna i många avseenden var likartade fanns det också mindre variationer mellan de olika verksamhetsområdena. En uttalad målbild kring just samarbetet kring löneadministration var att kostnaderna skulle reduceras samtidigt som sårbarheten skulle minska. Lönekontoren i de tre kommunerna var relativt små med omkring tre till fem löneadministratörer i varje kommun. När kommunerna slog ihop sina löneenheter tog kommunerna med sin dåvarande budgetram in i den nyinrättade enheten men över tid har årliga överskott gjorts parallellt med att kommunerna lagt besparingskrav på verksamheten. Marcel, en tjänsteman vid löneenheten, berättade:

Tanken var att man skulle effektivisera, det vill säga dra ner på kostnaderna, och nummer två var att minska sårbarheten. Sårbart var det ganska mycket egentligen, i Äppelby var man ju tre man, man var väl fyra i Tallvik och fem personal i Havsnäs. Dessutom har man system som man skulle drifva och man hade en systemförvaltare. Systemförvaltaren var ju oftast en halvtid, en del av en person då så att säga, och då blir det väldigt, väldigt sårbart.

Marcel, Tjänsteman, Lön, 2019

För IT-samarbetet menade intervjupersoner att målbilden om minskade kostnader var nedtonad till förmån för minskad sårbarhet och ökad kvalitet. I underlag och förarbetet (Slutrapport 2013) går det dock att utläsa att det fanns förhoppningar om att på sikt kunna använda resurser på ett mer kostnadseffektivt sätt. Eftersom IT som verksamhetsområde innefattar olika sorters specialistkompetenser fanns också en uttalad målbild om att samarbetet skulle göra det mer attraktivt att söka en tjänst som exempelvis informationssäkerhetsansvarig eller e-tjänsteutvecklare för tre kommuner istället för en. För den gemensamma miljönämnden hade miljökontoren vid tidpunkten före samarbetet svårt att upprätthålla specialistkompetens och tillhandahålla god kvalitet i arbetet. Målbilden för detta samarbete var därför att en gemensam utförarorganisation skulle locka till sig specialistkompetens och göra det lättare att rekrytera. I likhet med lön var miljökontoren före samarbetet små och betraktades därför som en sårbar verksamhet. Charlotte, en tjänsteman vid miljöenheten, sade:

Motivet till att man slog ihop var just det här att det är så svårt med kompetensförsörjning och svårt att få ekonomi i ett sådant litet miljökontor. Det blir ju otroligt sårbart när någon slutar och man bara är en livsmedelshandläggare, och så slutar den och då försvinner all kompetens. Det var ju anledningen till att man slogs ihop.

Charlotte, Tjänsteman, Lön, 2019

För räddningstjänsten som är en investeringstung verksamhet i relation till löneadministration, miljöförvaltning och delvis också IT, var målbilden att resurserna skulle nyttjas på ett mer effektivt sätt och att sårbarheten som fanns initialt i de mindre kommunerna skulle minska. Förbundet som först bildades av de två mindre kommunerna, Tallvik och Havsnäs, poängterade att de själva var för små för att lyckas upprätthålla en högkvalitativ räddningstjänst i egen regi. Det var också kommunföreträdare för Tallvik och Havsnäs som tog kontakt med Gullbringa (som i sammanhanget var en något större kommun) för att utöka samarbetet ytterligare. Förbundet sågs vid tidpunkten fortfarande som

KAPITEL 5

sårbara och en större del av verksamheten bestod av deltidsbrandmän. Bertil, som arbetade vid räddningstjänstförbundet, berättade:

Det fanns ju inga ekonomiska argument från början när vi gjorde det här utan tanken är ju att höja förmågan, professionaliteten, attraktivare arbetsgivare, medborgarnytta. Det var bara de fina orden, men sen hann vi inte mer än att slås ihop så åkte vi på det här spararbetet.

Bertil, Tjänsteman, Räddningstjänst, 2018

I en intervju med en politiker i Gullbringa poängteras också att så hade blivit fallet. Nya bilar och utrustning hade placerats i Gullbringa där de användes mest och det som var ”lätt begagnat” hade delstationerna fått ta del av. I samma intervju poängterades också att räddningstjänsten var beroende av att ha räddningsstyrkor geografiskt utplacerade varför det fanns begränsningar i hur omfattande samordningsvinster som gick att nå. I mångt och mycket handlade det därför om att hitta vinsterna i gemensam ledning, administration och material. Även de som arbetade vid räddningstjänstförbundet och som var med från början var inne på samma spår, och som Lennart uttryckte det: ”Vi är ju sju brandstationer och det brinner sällan på sju ställen samtidigt” så fanns det vinster att hämta. Lennart sade:

De politiska motiven, och i viss mån delar jag ju faktiskt dem, det är ju det att vi ska kunna kompetensförsörja bättre. Vi ska bli en attraktivare arbetsgivare, man ska bromsa kostnadsutvecklingen, det var de väldigt noga med. [...] Det är ingen besparing att gå ihop, däremot kan man bromsa kostnadsutvecklingen genom att samarbeta. En chef istället för tre och allt sådant här. Det är ju argumenten. Vi blir ju proffsigare, alltså specialistkompetenser. I och med att vi blir attraktiva så har vi också lättare att få tag på personal, det märker vi. Vi är ganska attraktiva på heltiden [rekrytering av heltidsbrandmän, reds. anm.] och kan möta samhällets övriga aktörer på ett professionellare sätt eftersom vi har 15–20 medarbetare med olika specialiteter. Tidigare i Tallvik när vi var två eller tre personer, det funkar inte på samma sätt. De argumenten är det ju och sedan är det ju ett sätt att få ner administration och sådant. Det är ju populärt idag att få ut mer per capita på något sätt.

Lennart, Tjänsteman, Räddningstjänst, 2019

För avfallsbolaget, som funnits längst om jämförelse görs med de övriga samarbetena, fanns det vid bolagets bildande 1981 en uttalad målbild om att kostnadseffektivera verksamheten. En viktig dimension var dock att verksamhetens kostnader och vinster var tvungen att separeras i redovisningen varför samordningsvinster var svåra att realisera. Vilka samordningsvinster som gick att

realisera utvecklades i takt med att bolaget blev större och fick fler uppgifter och fler kommuner att ansvara för. Ludvig, tjänsteman vid avfallsbolaget, berättade:

Motivet från början, ja man hade ju ett gemensamt ägt bolag som skulle sköta avfallsfrågan. Så grundtanken måste ju vara att man effektiviserar, att man kan driva de frågorna effektivt i något gemensamt.

Ludvig, Tjänsteman, Avfall, 2018

Sammantaget går det att konstatera att det fanns en övergripande problematisering som grundade sig i att kommunerna var för små för att klara sina uppdrag. Det var således motivet till att gå samman. Därutöver utkristaliserades fyra målbilder för samtliga verksamhetsområden vilka handlade om: minskad sårbarhet, säkrad kompetensförsörjning, höjd kvalitet och ökad kostnadseffektivitet. Dock kunde tyngdpunkten variera mellan verksamhetsområdena kring vilken målbild som var mest framträdande. Flera aktörer menade att de idéer som fanns kring stordriftsfördelar och samordningsvinster låg till grund för de motiv och argument som fördes fram. Det fanns en tilltro till att en större organisation skulle leda till att det blev enklare att rekrytera den kompetens som organisationen eftersökte. Därtill ska läggas att det fanns en målbild om att samarbetena skulle leda till en höjd kvalitet i verksamheten eftersom personalen skulle gå från att ha en spretig och splittrad generalisttjänst i en kommun till att bli en specialist i en större organisation. Det skulle i sin tur leda till att kompetensen för verksamhetsområdet skulle öka. Större organisationer skulle också leda till en större mängd personal varpå ett erfarenhetsutbyte skulle ske vilket även det skulle bidra till ökad kvalitet. Kostnadseffektivitet var en uttalad målbild, även om det inte var lika högt prioriterat som de andra målbilderna. Att det gick att spara pengar på att slå ihop mindre verksamheter till en större hade de flesta en tilltro till men i förlängningen menade flera att det inte var några större summor det handlade om. Det berodde på att en del verksamheter var begränsade i sina samordningsmöjligheter.

I resterande delar av analysen riktar jag fokus mot roller och relationer. I nästa kapitel belyser jag närmare vilka roller som skapades och vilka förväntningar som var förknippade med de olika rollerna. Callon (1998b) visade nämligen att organisatörer av marknader använder idéer och föreställningar som är förknippade med marknader – sprungna ur nationalekonomiska modeller – för att designa sin egen marknadssituation. Detta ska ställas i relation till att rollerna i de relationer som jag studerat har konstruerats med tillhörande förväntningar, samtidigt och parallellt som att de renodlats och gestaltats av aktörerna.

6

Roller

I föreliggande kapitel kommer jag att fortsätta analysen genom att fokusera på begreppen roller och produkter. Enligt Callon (1998a) är det viktigt att ta fasta på att aktörerna i en marknadssituation måste komma överens om vissa saker, däribland roller, för att handling ska kunna ske. I min analys har jag använt rollbegreppet på följande vis. I den första delen av kapitlet lyfter jag fram och synliggör de tre roller (ägare, utförare och mottagare) som skapades och vilka förväntningar som aktörerna hade på dessa. I det efterföljande avsnittet visar jag hur dessa roller formerades av aktörerna. Även om kapitlet är uppdelat i två avsnitt, hur rollerna designades och hur de formerades, ska det inte förstås som att rolletableringen skedde i två steg. Istället diskuterades förväntningar på rollerna parallellt med att rollerna etablerades och gestaltades av aktörerna. I dessa båda delar belyses även vilka förväntningar som fanns på vad som skulle levereras och hur dessa formades. Med detta sagt inleder jag kapitlet med ett avsnitt som behandlar de förväntningar som skapades och som var knutna till den struktur som etablerades för samarbetena. I det här kapitlet besvarar jag således frågan: hur skapas och formas roller och produkter?

Tre roller i skapandet av gemensam drift

Jag observerade en hel del som handlade om att skapa olika roller. För att möjliggöra handling behövde aktörerna komma överens om vilken sorts service de gemensamma verksamheterna skulle leverera, hur de skulle finansieras, vem som skulle göra vad, var och när. Ambitionen om att skapa tydlighet syntes bland annat i de kontrakt och styrdokument som utformades, bland annat i en överenskommelse för IT-samarbetet. I överenskommelsen stod det:

KAPITEL 6

För att kunna bedriva en verksamhets- och kundfokuserad IT-verksamhet behöver ansvar och roller inom IT-organisationen och inom respektive kommun vara tydligt definierade. I samband med etablering av den gemensamma IT-driftorganisationen kommer ett antal forum och funktioner att införlivas.

Samverkansöverenskommelse, 2019

I det här avsnittet kommer jag därför att närmare belysa vilka roller som skapades och vilka förväntningar aktörerna tillskrev respektive roll. Analysen visar hur tre roller renodlades med utgångspunkt i de idéer och föreställningar som finns kring denna sorts relation. Rollerna som skapades var: ägare, utförare och mottagare.

Förväntningar på rollen som ägare

En roll som aktörerna skapade var rollen som ägare. I styrdokument och kontrakt återfanns begreppen ”ägarkommun”, ”medlemskommun” eller ”samverkanskommun” och avsåg kommunen som helhet. Tre förväntningar som aktörerna knöt till rollen som ägare var att ägarna skulle: 1) vara aktiva och sätta övergripande mål för verksamheten, 2) se till att delta vid mötesforum och vara samordnade internt, och 3) komma överens och samordna sig med de övriga ägarna.

En ägare skulle alltså, enligt de föreställningar som skapades kring rollen, vara aktiv och sätta övergripande strategiska mål för verksamheten. Ägarkommunerna förväntades delta vid olika mötesforum som etablerades av aktörerna. Vissa mötesforum följde den associationsform som aktörerna valt, såsom gemensam nämnd för miljöverksamheten, direktion för räddningstjänsten, och bolagsstyrelse för avfallsverksamheten. Andra mötesforum designades för att ägarkommunerna skulle kunna mötas och diskutera verksamheterna med varandra. Ett sådant mötesforum benämndes ägarsamråd, samverkansråd eller medlemsråd beroende på vilken verksamhet det gällde, och syftade till att samla aktörer från kommunledningarna i de samarbetande kommunerna som betraktades som ägare. Att ägarna förväntades vara aktiva och sätta övergripande strategiska mål framkom i intervjuer och syntes även i de kontrakt som utformades. De tre utdragen från olika kontrakt, som visas nedan, utgör exempel på detta.

Det åligger direktionen att fastställa mål och planer för förbundets verksamhet, personalbehov och ekonomi samt att redovisa det för förbundsmedlemmarna (kommunstyrelserna).

Reglemente, Räddningstjänst, 2018

Miljönämnden ska ansvara för utvecklingen och uppföljningen av miljöarbetet inom kommunerna och ta erforderliga initiativ.

Reglemente, Miljö, 2013

I enlighet med bolagsordningen ska beslut i bland annat följande frågor alltid fattas av bolagsstämman: årligt fastställande av handlingsprogram med strategiska mål för de närmaste tre räkenskapsåren.

Ägardirektiv, Avfall, 2018

Det räckte alltså inte att vara aktiv och sätta mål. En förväntning handlade också om att ägarna skulle delta vid de mötesforum som skapades. De aktörer som deltog förväntades vara samordnade sinsemellan och fungera som en länk mellan den gemensamma verksamheten och ägarkommunen. Förväntningen bottnade i att ägarna, i de fall de medverkade vid olika mötesforum, skulle verka för att länka samman det som diskuterades och beslutades med respektive ägarkommun och vice versa. Ambitionen var att skapa en situation där den utförande verksamheten inte blev överraskad av beslut som fattades av ägarkommunerna. Exempelvis kunde det handla om taxor, investeringar eller andra frågor som de bedömde var av större dignitet. I dokument uttrycktes det som frågor som var av "principiell karaktär." I exempelvis reglementet för miljönämnden uttrycktes detta väl:

I miljönämndens uppdrag ingår att leda arbetet med och ansvara för att samordna utformningen av mål, riktlinjer och ramar för styrningen av nämndens verksamhet och göra framställningar i målfrågor till respektive kommunfullmäktige.

Reglemente, Miljö, 2013

Idén var således att ägarna inte bara skulle vara aktiva genom att de i mötesforum uttryckte sin åsikt och drev sin linje. De skulle också se till att den linje som framfördes var accepterad och hade godtagits av ägarkommunen som helhet. I en intervju med Tindra, en tjänsteman från avfallsbolaget, beskrevs de tre etablerade mötesforumen (ägarsamråd, ekonomisamråd och renhållnings-samråd) som den utförande verksamhetens "förlängda arm" in till ägarkommunerna. Ambitionen var att de som deltog vid mötesforumen skulle ta de frågor som diskuterades vidare till sin kommun. De skulle se till att gemensamma målsättningar landade väl hos de som skulle fatta beslut i frågan, eller som Tindra sade:

KAPITEL 6

Våra samråd, det är ju vår förlängda arm in i kommunen: ägarsamråd, ekonomisamråd och renhållningssamråd. Där vi tar upp diskussioner och det är där de ska föra diskussionerna vidare och informera politiken hos sig och driva detta och förarbetet och så.

Tindra, Tjänsteman, Avfall, 2019

En tredje förväntning var alltså att ägarna i en kommun skulle komma överens med de andra ägarna i en annan kommun om mål för verksamheten. Dessutom förväntades de skapa en prioriteringsordning för dessa mål som den utförande verksamheten kunde följa. I intervjuer framgick att det förväntades att ägarna skapade en enhetlig inriktning för olika frågor. I kontrakt och avtal tydliggjordes att det kunde handla om budget eller större investeringar. Det framgick dock av intervjuer att aktörer som arbetade i de utförande verksamheterna gärna såg att ägarna kom överens om mer detaljerade saker. I en intervju med Amelie, en tjänsteman vid avfallsbolaget, exemplifierades vilka frågor som de aktörer som arbetade i den utförande verksamheten förväntade sig att ägarna skulle prata ihop sig kring. Hon sade:

Det är klart att man vill se att de har samma syn på alltihopa. Hur ska jag förklara det då? Det är ju alltifrån taxor till dragväg, placering av kärl, öppettider på tippen, precis allting som går hand i hand för sophämtningen ska fungera precis likadant i alla fyra kommuner. Det är det här att man vill att det ska vara likadant, så det är väldigt viktigt att man pratar ihop sig.

Amelie, Tjänsteman, Avfall, 2019

I andra intervjuer uttrycktes också önskemål från aktörer i de utförande verksamheterna om att ägarna skulle prata ihop sig innan de beslutade i viktiga frågor eftersom det ofta påverkade deras möjlighet att utföra verksamheten effektivt. Viktigt i sammanhanget är att det inte bara var de aktörer som deltog och representerade ägarkommunerna vid olika mötesforum som förväntades komma överens, som exempelvis politikerna i bolagsstyrelsen, politikerna i den gemensamma nämnden eller aktörerna vid ägarsamrådet. I en intervju med Charlotte, en tjänsteman från den utförande miljöverksamheten, poängterades att det också fanns andra mötesforum där ägarna var separerade från varandra som exempelvis kommunfullmäktige och kommunstyrelse. Aktörer från den utförande verksamheten förväntade sig ändå att de hade pratat ihop sig innan beslut togs, eller som Charlotte sade:

Det är ju tre kommunstyrelser och tre fullmäktige. Vad nämnden bestämmer och vad nämnden kommer fram till, det är ju viktigt att det förankras i de tre [kommunfullmäktige och kommunstyrelse, reds. anm.] så att de kommer fram till att de ska fatta samma beslut. För

om nämnden kommer fram till att 'vi vill jobba i den här riktningen, med den här frågan på det här sättet' eller vad det kan vara. 'Vi vill ta en ny taxa som ser ut såhär för att den här frågan om tobak är väldigt viktig, och vi vill jobba på det här sättet så då behöver vi ha den här avgiften'. Om då inte alla kommunstyrelser tar samma beslut så kan vi ju inte jobba likadant i tre kommuner.

Charlotte, Tjänsteman, Miljö, 2018

Med detta sagt, att ägarna förväntades vara aktiva, sätta övergripande mål, samt samordna sig internt i kommunen och externt med de andra kommunerna är således centrala i vår förståelse för vilka förväntningar som fanns förknippade med ägarrollen. I nästa avsnitt ska jag illustrera vilka förväntningar som skapades på rollen som utförare.

Förväntningar på rollen som utförare

En annan roll som skapades var rollen som utförare, det vill säga den part som skulle leverera själva verksamheten i relationen. Två förväntningar som skapades av aktörerna var att utförare skulle: 1) vara lojala och leverera en fungerande verksamhet till mottagarna, och 2) serva ägarna med information och beslutsunderlag.

I styrdokument och kontrakt återfanns beskrivningar om vilka åtaganden och uppgifter som var ålagda utförarverksamheten. De utförande verksamheterna förväntades alltså vara lojala med sina ägare och följa de mål, riktlinjer och ambitioner som ägarna hade satt upp för verksamheterna. Som Hampus, en tjänsteman i Mångesund, sade om avfallsbolaget: "Bolaget bedriver ju verksamhet på våra uppdrag, så där borde det ju inte finnas någon konflikt." Utförarna förväntades även vara lyhörda för mottagarnas behov och ägarnas ambitioner. I kontrakt specificerades exempelvis att de etablerade mötesforumen var tänkta att fungera som en plattform för utförarna för att fånga upp signaler från ägarna om vilka behov och vilken verksamhet som de förväntade sig. I exempelvis ett kontrakt för lön, IT och miljö uttrycktes detta väl:

För att skapa en tydlighet och fördjupad samverkan fastslås att för varje verksamhetsår fastställa möten för ägarsamråd samt styrgruppen. Detta också för att underlätta för cheferna inom samverkansområdena om vilka krav och förväntningar som finns från de samverkande kommunerna.

Samverkansavtal, IT, 2019

I de kontrakt som utformades fanns avsnitt som behandlade vad de utförande verksamheterna skulle göra och vilka uppgifter som skulle levereras. Dessa uppgifter var inte särskilt detaljerade utan var korta och precisa i sin formu-

KAPITEL 6

lering. Exempelvis kunde det handla om att ”utveckla Äppelbys, Tallviks och Havsnäs IT-miljö”, ”ansvara för att tillhandahålla löneadministration, support och utbildning i lönesystemets olika delar” (Styrning och samordning 2019) eller ”insamla, omhänderta, transportera och behandla hushålls- och verksamhetsavfall” (Årsredovisning 2020). Tydligare än så var inte utförarnas uppdrag preciserade i de kontrakt som hade upprättats. Det fanns dock en förväntning på att den verksamhet som utförarna levererade skulle vara välfungerande. Att utförarna skulle leverera den verksamhet som ägarna hade bestämt framgick också i intervjuer. En del verksamheter betraktades emellertid som relativt okomplicerade. Räddningstjänsten var en sådan verksamhet, vilket Bosse, en tjänsteman i Gullbringa, beskrev i en intervju:

Så länge det åker en brandbil, det brinner någonstans och det åker en brandbil ur garaget, då är vi ganska nöjda egentligen. Det är väl egentligen det vi vill att de ska göra.

Bosse, Tjänstemän, Gullbringa kommun, 2019

I intervjuer med aktörer vid räddningstjänstförbundet framgick att de delade denna uppfattning. De uttryckte att förväntningarna som fanns på deras verksamhet i huvudsak handlade om att ”leverera verksamhet”, eller som Leonardo, en tjänsteman vid räddningstjänstförbundet, formulerade det i en intervju: ”Folket förväntar ju sig att vi kommer ut när det brinner”. En av de förväntningar som fanns var således att utförarna skulle ägna sig åt att utföra operativa uppgifter såsom att: släcka bränder, hämta avfall, utföra miljötillsyn, betala löner, och tillhandahålla IT-drift.

En annan förväntning som uttrycktes för utförarna var ju också att de skulle förse ägarna med information. Detta sågs som en förutsättning för att ägarna skulle kunna fatta beslut i olika frågor och kunna agera i linje med sin roll och ta sitt ansvar som aktiva ägare. I ägardirektivet, som reglerade relationen mellan de fyra ägarkommunerna och avfallsbolaget, preciserades denna förväntan:

Bolaget skall löpande ge Ägarkommunernas kommunstyrelse den information och tillstålla dem handlingar som de begär samt som följer av uttryckliga regler eller föreskrifter i lag, bolagsordning och ägardirektiv. Karaktären och omfattningen av den fortlöpande informationen skall fastställas efter samråd med Ägarkommunerna och Bolagets styrelse. [...] Bolaget skall ansvara för framtagande av underlag för respektive Ägarkommuns kommunfullmäktiges beslut om renhållningsordning, avfallsplan och renhållningstaxa. Beslutsunderlaget ska tas fram i nära samråd med Ägarkommunerna.

Ägardirektiv, Avfall, 2018

Att serva ägarna med information var en idog syssla. Det krävdes att utförarna lade tid på att säkerställa att det underlag som presenterades var väl genomarbetat och innehöll tillräcklig information. Denna förväntan hade inte bara tydliggjorts i dokument, utan beskrevs även i intervjuer. Amanda, en tjänsteman i Äppelby, konkretiserades vad för information det kunde handla om:

Ska vi ha leasing eller ska vi hyra? Ska vi köpa datorer eller ska vi leasa datorer? Det är en viktig fråga och då behöver man ha fram underlag. Då kan inte IT sitta och bestämma det över Äppelby kommun, förstår du? Då vill vi se att det inte är dyrare att leasa än att köpa.

Amanda, Tjänsteman, Äppelby kommun, 2019

I ovanstående citat illustreras just en förväntan och behov av information i en konkret situation som handlade om huruvida ägarkommunen skulle hyra eller köpa datorer. Intervjupersonen uttryckte att den förväntade sig att underlaget skulle vara så pass specificerat att det tydligt framgick vilket av alternativen som var billigast respektive dyrast. Det räckte således inte med att den utförande verksamheten hade gjort egna beräkningar och meddelade utfallet. Sammanfattningsvis finns det några saker som är centrala i vår förståelse för vilka förväntningar som var förknippade med rollen som utförare. Dessa var: att utförarna förväntades vara lojala (men misstänktes inte vara det) leverera verksamhet, samt att bistå ägarna med information och beslutsunderlag. I nästa avsnitt ska jag illustrera vilka förväntningar som var associerade med rollen som mottagare.

Förväntningar på rollen som mottagare

En tredje roll som skapades var mottagaren, det vill säga den slutliga ”kunden” som drog nytta av den verksamhet som bedrevs. Denna roll var inte lika tydligt definierad i kontrakt och dokument, men likväl återfanns idéer och föreställningar om hur mottagare förväntades vara. Något som var utmärkande var att det skiljde sig åt hur rollen som mottagare skapades beroende på om det handlade om stöduppgifter eller om det var kärnuppgifter som avsågs. Två förväntningar som skapades av aktörerna för rollen som mottagare var att: 1) mottagare av stödverksamhet skulle vara aktiva och komma med synpunkter och förslag på förbättringar, och 2) mottagare av kärnverksamhet skulle vara passiva och inte komma med synpunkter och förslag på förbättringar.

Vad gäller rollen som mottagare av stöduppgifter fanns alltså en förväntan på att mottagen skulle vara aktiv genom att exempelvis komma med förslag och synpunkter. För IT kunde det handla om olikheter i moduler, förändringar i system eller att vara med och identifiera aktiviteter som kunde digitaliseras.

KAPITEL 6

I kontrakt som utformats av aktörerna framgick exempelvis att digitaliseringsforum hade skapats som syftade till att ägarna skulle samla upp behov, idéer och förväntningar från mottagare. Dessa skulle sedan omsättas till en beställning hos den utförande IT-enheten. Vid mötesforumen som fokuserade på digitalisering deltog mottagande aktörer, eller som Amanda uttryckte det i en intervju: ”Det är personer från verksamheterna som inte har något beslutsmandat egentligen, utan de sitter där för att de är intresserade av IT.” I samma intervju beskrivs hur det fanns en förväntan på att mottagare av IT-tjänster skulle vara aktiva och bidra med input till utföraren genom att tydligt kommunicera sina aktiviteter inom IT-området. Amanda sade:

Sen har vi i Äppelby kommun, eller i alla kommunerna, har vi E-råd (som vi håller på att döpa om till digitaliseringsråd men det heter fortfarande E-råd i Äppelby). Då är det personer som ingår i E-rådet, och det är en fråna varje förvaltning eller avdelning. Där är meningen att man ska diskutera och komma fram till vad man håller på med i digitalisering. Har man tänkt sig köpa ett nytt program då behöver man ventilera det med de andra och se: Hur tänker de andra? Har de redan ett program som man kan hänga på?

Amanda, Tjänsteman, Äppelby kommun, 2018

Liknande mötesforum skapades för lön. Ett operativt mötesforum inrättades med personalcheferna i de tre kommunerna tillsammans med den utförande verksamheten för att diskutera gränssnittet mellan personal och HR. Aktörerna skapade dessutom ett mötesforum med personal från den utförande verksamheten (löneadministratörer) och med personal från de tre HR-avdelningarna i kommunerna (HR-administratörer). Förhoppningen var att de där skulle kunna ta upp frågor som de upptäckte var problematiska och som behövde diskuteras sinsemellan. Mottagarna förväntades därför vara aktiva och komma med förslag på hur frågor kunde flyttas mellan de olika stödenheterna och hur de kunde samordnas. Pia, en tjänsteman i Tallvik, sade:

Vi har skapat en gemensam tjänstegrupp med löneadministratörer och HR. Där kan man själv lägga in frågor och punkter som man själv upptäcker behöver lyftas. Det har vi satt lite fart på sedan i våras, allihop i våra tre kommuner, på HR-sidan. Lönefrågor och LAS-frågor. Vi har WinLas, vi har två system där vi kan prata med varandra. Vi har ändå mycket gemensamt så det kommer upp på agendan. Det finns även uppgifter som lön kan ta över från oss, för att underlätta för oss. Enkla administrationssaker kan man lägga in där också.

Pia, Tjänsteman, Tallviks kommun, 2021

För de som var mottagare av kärnverksamhet (miljö, räddningstjänst och avfallshandling) förväntades inte alltid en lika aktiv roll. För kärnverksamheten definierades mottagarna som kommuninvånare och företag, och inte tjänstemän och politikerna i ägarkommunerna som i fallet med stöduppgifterna. I mitt fältmaterial intervjuade jag inte kommuninvånare som nyttjade och mottog de tjänster som miljöenheten, räddningstjänsten och avfallsbolaget tillhandahöll. Däremot blev förväntningar på mottagarna av kärnverksamhet tydliga i intervjuer med andra aktörer. För den här rollen fanns inga förväntningar på att mottagaren skulle vara en aktiv part, som i fallet för mottagarna av stöduppgifter vilket Lars, en tjänsteman i Havsnäs, beskrev i en intervju:

Miljö är det ju för företagen som är berörda, enskilda som behöver tillstånd [...] eller avlopp så det är klart det blir ju mer i ärenden specifikt, det är inget som jag upplever att gemeneman funderar så mycket på. [...] jag tror inte folk bryr sig om jag ska vara ärlig, inte i dessa frågor.

Lars, Tjänsteman, Havsnäs kommun, 2019

För räddningstjänsten fanns liknande resonemang. Det fanns inga förväntningar på några aktiva mottagare. I en intervju med Isak, en politiker i Gullbringa, tydliggjordes detta:

Jag har varit aktiv kommunalpolitiker i många år. Jag har aldrig varit med om att någon har kommit fram till mig och klagat på varför räddningstjänsten gör si eller så. Det här är en verksamhet som medborgarna känner sig ganska trygg med. De upplever att de gör jobbet de ska göra. Ringer man så kommer de och brinner det släcker de elden på ett eller annat sätt. Är det något annat problem kommer de och tar hand om problemet så gott det går, det är den allmänna upplevelsen. Jag har aldrig blivit påhoppad att räddningstjänsten borde fungera på ett annat sätt än vad de gör.

Isak, Politiker, Gullbringa kommun, 2021

Att förväntningarna på rollen som mottagare var så olika berodde på att den verksamhet som levererades skilde sig åt, något som aktörerna tog fasta på och uppmärksammade när förväntningarna konstruerades. I intervjuer framgick att det fanns en förståelse för att mottagare av exempelvis IT skulle ha fler synpunkter eftersom förändringar av IT-relaterade frågor riskerade att få konsekvenser för hur mottagare utförde sina ordinarie uppgifter. Detsamma gällde för lön. Hur löneenheten arbetade med att rapportera löneuppgifter, vilken typ av stöd som de erbjöd, och hur mycket som lades på den anställde att ägna sig åt egenrapportering påverkade den anställdes arbete med uppgiften. För kärn-

verksamheterna var förväntningar på mottagarnas agerande något mer otydliga. Om något var det att mottagarna troligtvis inte skulle ha några större förväntningar på de verksamheter som utförarna utförde (miljö, räddningstjänst, avfallshantering) eftersom det förväntades att dessa kommunala uppgifter ”bara skulle fungera”.

Summering: Tre roller i skapandet av gemensam drift

En del i arbetet med att etablera samarbetena handlade således om att skapa olika roller och konkretisera hur dessa förväntades agera. Dessa rollkonstruktioner är viktiga eftersom de illustrerar hur en situation görs styrbar och hanterbar av de ingående aktörerna. Mot bakgrund av de problematiseringar som gjordes (motiv och målbilder), som jag beskrev i slutet av kapitel fem, och de roller som konstruerats pågår ett tydligt inramningsförsök av samarbetena. Men, som Callon (1998b) poängterar blir dessa konstruktioner aldrig klara eller stabila. Istället uppstår det hela tiden situationer som spelar in vilket förklarar varför aktörerna som intar dessa roller kan fungera på ett helt annat sätt än vad förväntansstrukturen stipulerar. I enlighet med Callon (1998b) är det förvisso intressant att belysa hur kontaktsutformningen ser ut och hur förväntningar skapas men det ger inte alltså inte hela förklaringen. Hur aktörerna väljer att agera och handla är minst lika viktigt att belysa menar Callon: “The contract could not be framed and 'fulfilled' without the participation or requisition of each of these elements: they are involved in the same plot, the same scenario; each of them is obliged to play a predefined role.” (Callon 1998b, sidan 254).

Enligt Callon är en roll och en aktör således inte samma sak. En aktör är en entitet som har förmågan att handla och påverka, medan en roll är den specifika funktion eller position som en aktör tar och tillskrivs i relationen. Aktörer kan ha flera roller och deras roller kan förändras över tid genom deras interaktioner och relationer med andra i nätverket. I mitt material utgör de personer jag intervjuat och observerat vid möten aktörer medan ägare, utförare, och mottagare utgör roller som dessa aktörer kan inta. I den följande analysen kommer jag att skifta fokus mot hur rollerna formerades och gestaltades av involverade aktörer. När detta sker betraktar jag det som att aktörerna intar en roll och därmed blir en part i relationen. Det betyder att jag hädanefter kommer att benämna aktörerna som ägare, utförare och mottagare när jag beskriver parterna i relationen.

Formerandet av roller

I förra avsnittet tydliggjordes att tre roller skapades: rollen som ägare, utförare och mottagare, och vad de innebar. I det här avsnittet riktar jag fokus mot hur dessa roller gestaltas. Hur intas rollen som ägare, utförare och mottagare av aktörerna? Vilka strategier och handlingsmönster går att uppmärksamma? Jag kommer att visa att de roller med tillhörande förväntningar som aktörerna skapade ständigt söktes och omprövades, och att det samtidigt skedde ett skifte i vem som intog de olika rollerna.

Så gestaltades rollen som ägare

I förra avsnittet beskrev jag vilka förväntningarna som skapats på rollen som ägare. Ägarna förväntades vara aktiva, stringenta och ha ett tydligt fokus på att samordna sig sinsemellan. Dessa förväntningar skapades initialt av aktörerna och utvecklades i takt med att relationerna fortlöpte. I intervjuer och vid mötesobservationer framgick dock att konstruktionen av rollen som ägare var långt ifrån stabil och entydig. Vad jag observerade var att rollen som ägare inte kunde förstås som en homogen roll, det vill säga flera olika aktörer kunde betraktas och betrakta sig själva som ägare. Jag noterade också att aktörerna många gånger inte heller intog den aktiva ägarroll som förväntades av dem.

Ägarrollen organiserades bort

En iakttagelse jag gjorde var att ägarna reducerade sin egen roll genom den organisering som skedde. I konstruktionen av samarbetena hade aktörerna skapat olika mötesforum där ägarna dels skulle träffa varandra, dels träffa utförarna. Problemet som lyftes fram i intervjuer var att dessa mötesforum ibland spelade ut, överlappade och undergrävde varandra. Ägarna deltog vid olika mötesforum, vilket gjorde det svårt för dem att förstå var de förväntades vara aktiva och hur det skulle gå till. I en intervju med en tjänsteman som intog och tillskrevs rollen som ägare vid ett sådant mötesforum illustrerades denna problematik:

Ägare, 2019: Den återkopplingen i redovisningen som sker är främst på IT-styrgrupp och många gånger efter har vi ställt frågan: 'Vad händer?' Eller så. Sen är det samma med budget och årsredovisningar, det sker och där är det också en liten omständighet. För då är det ägarsamrådet som träffas tillsammans med kommundirektörerna. Där, i det sammanhanget när man pratar redovisning och budget, så är också ekonomicheferna med. Där har inte vi som administrativa chefer suttit med. Det blir ju väldigt knepigt för man splittrar ju även internt i våra organisationer, uppdraget [rollen som ägare, reds. anm.], på väldigt många personer. [...] Det blir ju av naturliga skäl att det är kommundirektör, ekonomichef och det är administrativ chef. Fast inte tillsammans alla gånger. Du förstår tanken?

KAPITEL 6

Isabell, Intervjuare: Man finns inte representerad på alla forum helt enkelt?

Ägare, 2019: Det är jätteviktigt att vi som administrativa chefer sitter med tillsammans med ekonomichefen för att få en samlad bild, att vi få ser deras ekonomiska bedömning och hur de ser på frågorna. Samtidigt behöver vi överföra, hur ser vi på den faktiska IT-verksamheten? Det funkar inte riktigt tycker jag, om jag ska vara uppriktig.

Detta är ett tydligt exempel på hur en roll inte bara finns ”ute att upptäcka” utan upprätthålls i olika konstellationer. Flera aktörer som tog sig an och tillskrevs en ägarroll var inne på samma spår och pekade på att det var svårt att axla den tilltänkta rollen som ägare, i bemärkelsen att vara aktiv och tydliggöra mål. Lite tillspetsat kan man därför säga att styrningen av styrningen var ett problem för ägarna, eftersom de, genom att skapa mötesforum i syfte att ”styra upp situationen” skapade ett tillstånd som försvårade för ägarna att agera i linje med den tilltänkta rollen. I de samarbeten där det hade skapats flera olika mötesforum, som för exempelvis IT, var situationen särskilt utmanande. Där hade digitaliseringsstrategier anställts i kommunerna för att återta kontrollen över digitaliseringsarbetet. Wendela, som var tjänsteman i Äppelby och som många gånger intog och tillskrevs en ägarroll, vittnade om att en sådan funktion behövdes för fler verksamhetsområden.

Sedan har vi gjort så, både inom IT och miljö, att vi har en digitaliseringsutvecklare hos oss som driver den utvecklingen. Vi har också en miljöstrateg som driver den utvecklingen. Jag skulle nog vilja få till det i det gemensamma avfallsbolaget och *ett annat bolag* med utvalda personer driver den utvecklingen hos oss, så att man har en motpart.

Wendela, Tjänsteman, Ägare, Äppelby kommun, 2021

I intervjuer med aktörer som intog och tillskrevs rollen som ägare framgick att det var svårt att driva en övergripande strategi för digitalisering i den egna kommunen när den utförande IT-verksamheten var gemensam med två andra kommuner. I början av samarbetet pågick intensiva diskussioner om vem som ägde den strategiska IT-utvecklingen: var det den nyrättade utförande enheten eller var det ägarkommunerna? Flera aktörer som intog rollen som ägare diskuterade frågan och kom fram till att det var ägarna, genom kommunfullmäktige och kommunstyrelse, som skulle ansvara för att sätta den övergripande strategin. De upplevde att de inte fick någon styrfart på digitaliseringsarbetet vilket ledde till att digitaliseringsstrategier anställdes. Efter att ägarna gemensamt kommit överens om att avskaffa den gemensamma IT-nämnden, som var den associationsform som valdes initialt, och ersatte den med avtalsamverkan, gjordes flera försök till att strama upp situationen och skapa en

tydlighet i ansvar och befogenheter. Trots detta kvarstod problematiken med att det var svårt att för ägarna att sätta övergripande mål och besluta om en gemensam linje.

Ett exempel där det skedde gällde IT. Kommunerna hade gemensamt beslutat sig för att upphandla en e-tjänsteportal som visade sig ha många buggar. IT-styrgrupp bestående av de administrativa cheferna från de tre kommunerna, IT-chef och IT-medarbetare hade diskuterat frågan efter att den lyfts av digitaliseringsstrateger. Ägarna hade dock svårt att komma överens om hur detta skulle hanteras. I en intervju med en av de administrativa cheferna, som intog och tillskrevs en ägarroll, lyftes hur diskussionerna under mötet hade gått:

Vi har ju handlat upp en leverantör av en e-tjänsteportal och den innehåller x-antal e-tjänster, men nu har det visat sig att det finns ordentligt många buggar i den här portalen, så att vi och leverantören har inte kunnat lägga ut några e-tjänster att tala om, utan vi upptäcker fel och konstigheter hela tiden. Då vill en kommun säga: 'ja, ja, det må vara hänt men nu måste vi lansera ut den här e-tjänsteportalen så att allmänheten och våra politiker ser att det händer någonting och då kan vi fylla det med några få tjänster, några enkla e-tjänster, bara så att vi visar att vi gör något'. Medan någon annan kommun kanske tycker: 'jo, men varför ska vi ens chansa och lägga ut något som kanske visar inte funka? Det blir ju motsatt effekt för då blir folk snarare förgrymmade för att det krånglar istället för att de inte finns överhuvudtaget.' Så det kan vara en liten, inte dragkamp kanske, men man har lite olika syn på det bara. Några vill lägga ut nu, enkla tjänster, och hoppas på att det fungerar, medan andra säger: 'nej, vi får skynda långsamt, bättre kvalitet framför kvantitet'. Det är en sån här fråga, den är inte superkänslig, men den är inte helt lätt så om man uttrycker sig så.

Ägare, 2020

I rollen som ägare hade de administrativa cheferna diskuterat frågan i IT-styrgrupp men alltså inte kommit överens. De hade därför valt att lyfta frågan vidare till andra ägare, styrgruppen (bestående av kommundirektörerna i de tre kommunerna). Kommundirektörerna tyckte frågan om e-tjänsteportal var svår och menade att den utförande verksamheten skulle lyssna på vad de administrativa cheferna ansåg var bäst. Problemet var bara att de ju inte var eniga i frågan. I intervjun med den administrativa chefen synliggjordes problematiken:

Isabell, Intervjuare: Vem är det i slutändan som bestämmer? På vilken nivå sker de här diskussionerna? Är det på kommundirektörsstygruppensnivå eller är det längre ner i styrkedjan?

Ägare, 2020: Det är kommundirektörsnivån. Där sitter ju vi tre administrativa chefer med på de mötena, och det är klart att direktörerna naturligtvis lyssnar på vad vi säger. Vi i vårt

KAPITEL 6

team har varsin digitaliseringsstrateg [en i varje kommun, reds. anm.], eller motsvarande, och de pratar också sig samman. De tre digitaliseringsstrategerna menar att det är alldeles för många buggar och fel för att lägga ut det och då kommer det upp till IT-styrgrupp, alltså vi tre administrativa, och vi är inte riktigt eniga. Sen kommer det upp till styrgruppen då. Men i styrgruppen skulle jag vilja säga att där är det inte riktigt lika svårt, för där säger man 'okej, vi lyssnar på IT-styrgrupp, de tre administrativa cheferna' men det är ju bara det att vi tre tycker lite olika.

Det jag har beskrivit är hur ägarna hade svårt att förstå när de skulle vara aktiva och hur det skulle gå till. Ägarna kämpade med att etablera en tydlig struktur för styrning, men istället skapade organiseringen en otydlig struktur som var svår för dem att förhålla sig till och verka inom.

Ägarna var inte alltid aktiva

En förväntning som fanns på ägarna var att de skulle vara aktiva i bemärkelsen att sätta upp mål och tydliggöra målbilder för de utförande verksamheterna. Jag noterade emellertid att det fanns olika uppfattningar om vad det innebar att vara aktiv. Var det att sätta en mer generell målbild (exempelvis sänkta kostnader eller höjd kvalitet), eller handlade det om att vara med i utformningen av hur dessa övergripande målsättningar skulle uppnås? Flera aktörer i rollen som utförare uppfattade de generella målbilderna (exempelvis sänkta kostnader och höjd kvalitet) som oproblematiske eftersom de tydliggjorde varför samarbetena hade initierats från början. Däremot var de mindre imponerade av hur ägarna omsatte dessa målbilder, då uppfattades ägarna som passiva. De utförande aktörerna efterfrågade svar på flera frågor: Hur skulle kvaliteten höjas för verksamheten? Vilka var viktiga strategiska frågor framåt? Hur ville ägarna att verksamheten skulle se ut i framtiden? Flera av dessa frågor ställdes av aktörerna i rollen som utförare vid flera tillfällen, både vid intervjuer och under mötesobservationer, men diskuterades sällan av ägarna. Detta upplevde flera utförare som ett återkommande hinder för att utveckla sina respektive verksamheter. I en intervju med Marcel, som var tjänsteman vid den utförande löneverksamheten och som ofta intog och tillskrevs en utförarroll, illustrerades att ägarna förvisso hade en övergripande målbild, men att de inte tydliggjort hur denna målbild skulle uppnås. Marcel sade:

Nej, på det sättet är det inte så tydligt vad de vill. De vill att verksamheten är så effektiv som möjligt, att kostnaden hålls nere eller sänks. Det är absolut ett tydligt mål, och att vi ska digitalisera där det går att digitalisera och att det läggs in i vårt verksamhetssystem. Det är egentligen de två olika delarna som finns med. När det gäller olika kostnader och få ner eller minska personalstyrkan också så har vi väl lyckats bra där, men det är frågan också vilken nivå man vill lägga det på så att säga, alltså vilken kvalitet vill man ha?

Marcel, Tjänsteman, Utförare, Lön, 2020

Flera av aktörerna som agerade i en ägarroll menade dock att det för en del verksamheter inte fanns ett behov, eller ens möjlighet till, av att vara aktiv och ta fram en strategi för hur den övergripande målbilden skulle uppnås. Två anledningar lyftes fram. För det första betraktade ägarna vissa verksamheter som mindre betydelsefulla i jämförelse med andra och därför inte särskilt intressanta eller viktiga att styra. En verksamhet som av ägarna betraktades som mindre betydelsefull var lön. Lars, som agerade i en ägarroll, belyste det tydligt i en intervju när han sade:

Jag tänker lön, alltså det är ju liksom, det ska ju bara funka, det är liksom inte så intressant. Vad ska vi sätta för mål på det som är viktigt? [...] utan det handlar ju mer om effektivitet och att man kan visa att man, som man redan gjort, hanterar fler löner på färre anställda och så vidare.

Lars, Ägare, Tjänsteman, Havsnäs kommun, 2020

Flera aktörer som intog och tillskrevs en ägarroll menade att lön i mångt och mycket kunde sköta sig själv och inte behövde någon utvecklad strategi eller styrning för att uppnå den övergripande målbilden. Ägarnas strategi blev därför att bädda in verksamheten i en ordinarie förvaltningsstruktur och sedan ”glömma bort” den, något som inte uppskattades av den utförande verksamheten.

För det andra var en del verksamheter redan styrda av lagstiftning på området, vilket gav begränsad eller obefintlig möjlighet att anpassa verksamheten till lokala mål. Två sådana verksamhetsområden var räddningstjänst och miljö. För miljö var tillsynsarbete ett område där det fanns många lagar som reglerade vad verksamheten skulle göra och hur tillsynen skulle genomföras. Detsamma kunde sägas om räddningstjänstens verksamhet. Conrad, tjänsteman i Havsnäs kommun och som agerade i en ägarroll, berättade att det var något man som ägare fick finna sig i:

KAPITEL 6

Det är inte så mycket att styra för det är så lagbundet och det är till exempel räddningstjänsten själv som vet vad som är bäst så att säga. Så där kan jag kanske känna att vi bara gillar läget när de säger: 'Det här behöver vi göra och såhär mycket kostar det'. Då får vi snällt betala och finna oss i det. Det är inte det att jag tycker att det är negativt utan det är väl ganska naturligt på ett sätt.

Conrad, Ägare, Tjänsteman, Havsnäs kommun, 2020

Denna bild delades också av flera aktörer som agerade i en utförrarroll. De var införstådda med att det kunde vara svårt för ägarna att bedriva en aktiv styrning när en hel del redan var reglerat i lagstiftning. Som ägare blev det därför svårt att veta vilka frågor som kunde vara relevanta att driva. När frågan ställdes från de utförande aktörerna till ägarna uteblev oftast diskussionen. En tjänsteman vid räddningstjänstförbundet som intog och tillskrevs en utförrarroll, berättade i en intervju:

Man är inte jättedrivande i direktionen. [...] Min uppfattning är kanske inte att det är så där jättelätt, och det är det inte. [...] Så man kan inte förvänta sig att man ska få svar från kommunstyrelsen eller från nämnden som man är satt under, eller ens direktionen, på frågan: Vad vill ni med kommunens räddningstjänst? [...] För det blir jättejobbigt. Så då påstår man att det är dags att dricka kaffe eller börjar man diskutera vattnets betydelse för sjöfarten eller någonting sådant istället. Man har svårt för att definiera framtiden för oss, politiskt, det gör ju istället staten.

Utförare, Räddningstjänst, 2019

Flera av de utförande aktörerna vittnade också om att detta påverkade deras förmåga att bedriva en god service. Om de inte visste vilka planer ägarna hade framåt var det svårt att anpassa verksamheten. Samtidigt hade de förståelse. Exempelvis uttryckte Marcel i en intervju att de ibland saknade en tydlig målbild från ägarna gällande löneverksamheten, men de visste ändå vilken slags verksamhet de skulle utföra. En del områden var, som sagt, lagreglerade och då krävdes kompetens som låg hos utföraren i hur de behövde bedriva och utveckla sin verksamhet. För räddningstjänsten kunde det exempelvis handla om att ha rätt fordon eller vara uppdaterad med rätt teknisk utrustning. För dessa delar såg inte de utförande aktörerna hur en aktiv ägare skulle vara till hjälp. Eller som Leonardo, som ju intog och tillskrevs en utförrarroll, sade: "Jag ser inte att det skulle hjälpa att någon står och pekar med hela handen till mig i vilken riktning jag ska". Dessa diskussioner skedde istället internt hos den utförande verksamheten, eftersom de hade kompetens om kärnuppdraget. Det som saknades, i brist på en tydlig ägare, var en mer övergripande strategisk

riktning. Leonardo berättade att det exempelvis kunde handla om en strategisk idé kring placeringen av brandstationer. Han sade:

En brandbil köper jag in för 20 år framåt. Men ska en brandstation vara kvar i 20 år eller ska jag skapa något annat tills vidare på den stationen som kanske är, jag vill inte säga nedläggningshotad, men kanske? De finns ju de stationer som säkerligen kommer till att bli en förändrad utryckningsverksamhet på under en relativt snar framtid kanske. Inom tio år om man säger så. Då är det naturligtvis en annan teknik som måste in, och där kan jag väl känna att där har ledningen inte satt ner foten att så här ska det se ut i framtiden kanske. Det kan jag sakna lite grann.

Leonardo, Utförare, Tjänsteman, Räddningstjänst, 2019

Emellertid handlade det inte bara om att verksamheten var lagreglerad eller ointressant. Något förändrades också när verksamheten blev en gemensam organisation. Isak, som agerade i en ägarroll, beskrev hur frågor kring utveckling hade försvunnit efter det att räddningstjänsten förlades i det gemensamma kommunalförbundet.

När vi hade det i förvaltningsform i kommunerna då hade vi ärenden kopplat till räddningstjänsten på dagordningen mycket mer, framför allt när det gäller utvecklingsfrågorna. Nu när vi har gått in i samverkan då har vi satt former för hur investeringar och utveckling ska gå till. Nu finns det en långsiktighet på ett annat sätt än tidigare, vilket gör att vissa kommunalpolitiker kan luta sig mer tillbaka i den frågan på ett mer bekvämt sätt. När vi hade det själva var frågan kring vilket budget som ska gälla eller inte en mycket större fråga. Nu i ett kommunalförbund så blir medlemsavgiften isolerat det som blir diskussionspunkten.

Isak, Ägare, Politiker, Gullbringa kommun, 2021

Att ägarna inte var aktiva har därför sina förklaringar. Vissa verksamheter uppfattades som ointressanta och därför inte viktiga att styra, eller så var de styrda från annat håll. Detta hade dock inget att göra med att verksamheten var förlagd i en gemensam organisation. Likväl fick detta betydelse eftersom rollen som ägare skapats med utgångspunkten att ägarna skulle vara just aktiva. När detta inte blev fallet skapades frågetecken och osäkerheter i relationen med utförarna.

Ägarna samordnade sig inte

En annan förväntning var att ägarna skulle samordna sig med varandra. Att enas om en tydlig målbild ligger väl i linje med de ambitioner som ofta finns om att en gemensam drift ska leda till en mer kostnadseffektiv verksamhet. I

fältmaterialet gick det dock att urskilja att så inte alltid var fallet. Flera exempel finns på när ägarna inte samordnade sig vilket skapade konsekvenser för de utförande verksamheterna som behövde hantera flera olika målbilder. Det handlade inte enbart om att ägarna kunde ha skilda målbilder utan också om brist på samordning kring mer detaljerade frågor. Ett exempel var i avfallsbolaget där kommunfullmäktige hade beslutat om olika prissättning för slamsugning. Slamsugning är en process som används för att suga upp och avlägsna slam (avfallsmaterial, sand, jord eller organiskt material beroende på sammanhang) från olika typer av brunnar och avloppssystem. Processen involverar specialiserade fordon (slamsugare) som är utrustade med kraftiga vakuumpumpar och stora tankar. I grundpriset ingick att avfallsåkarna drog fram ett visst antal meter slang, därefter fick mottagarna betala ett tillägg. Amelie, som ju intog och tillskrevs en utförrroll, beskrev i en intervju att den bristande samordningen skapade konsekvenser för avfallsbolaget och deras verksamhet.

Isabell, Intervjuare: Är det ni i bolaget som driver det eller? För jag tänker om ett motiv från ägarna är att det ska vara samordningsvinster är det inte ägarna som driver att det ska vara lika?

Amelie, Utförare, Tjänsteman, Avfall, 2019: Det är faktiskt vi som driver det för egentligen, varje kommun vill vara unik och politikerna vill inte att vi ska komma och säga till dem vilka krav de ska ställa i Äppelby kommun. [...] Då är det lite så att: 'I Äppelby så vill vi ha 3 dragmeter'. De andra kommunerna beslutade 2,5. För det är: 'Här ska inte de andra kommunerna komma och bestämma hur vi ska ha det'. Jag har till exempel dragvägstillägg på slammet. Då har vi fått igenom att det kostar 205 kronor för varje påbörjad 10-meter. I Äppelby vägrar de, det ska vara 100 kronor per 10-meter. Så vi bestämmer inte, vi lägger ett förslag och så är det varje kommunfullmäktige som beslutar. Men i och med att varje kommunfullmäktige beslutar hur de vill ha det i sin kommun så är det inte alltid att de köper våra argument.

För de utförande verksamheterna blev det svårt att hantera de fall där ägarna inte samordnade sig och kom överens, eftersom de då var tvungna att göra på olika sätt. I samma intervju fortsatte Amelie att belysa hur svårt det var att få till stånd förändringar i reglementen och avtal eftersom fullmäktige var sista instans. Hon sade: "Det har de ju fallit på varenda gång, att så fort någon vill ändra på någonting så är det någon som yrkar något i fullmäktige och så faller det".

För miljö fanns samma upplevda problem gällande beslut kopplat till taxor. I en intervju med Charlotte, som agerade i en utförrroll, problematiserades situationen. Eftersom det alltid var kommunfullmäktige som skulle ta beslut om taxorna var det inte säkert att de (de tre kommunfullmäktige-

församlingarna) var samordnade, vilket ledde till olika prisnivåer för tillsynstaxorna. Det innebär att samma tillsynsarbete kunde kosta olika i de olika kommunerna, även om tillsynen genomfördes av samma enhet, samma person och på samma sätt. Charlotte berättade:

Det har ju hänt att man valt att ta ett annat beslut när det gäller taxor vid två olika tillfällen. Då innebär det ju att vi debiterar olika för samma verksamhet beroende om du bor på den eller den sidan av gränsen. Där finns det ju personer som reagerar på. 'Varför ska jag betala si när den betalar så?'. 'Det är kommunalt fastställd taxa.' [svarar miljöenheten, reds. anm.] 'Men ni är ju samma nämnd?'. De du intervjuar i avfallsbolaget har ju samma dilemma tänker jag.

Charlotte, Utförare, Tjänsteman, Miljö, 2019

De utförande aktörerna ansåg att detta var ett problem och eftersökte större förståelse hos ägarna i frågan. De menade att ägarna borde förstå att det inte räcker med att initialt fatta beslut om att etablera en gemensam drift, utan att de måste fortsätta att ta beslut baserat på en gemensam målbild. Det de utförande aktörerna menade var att ägarnas bristande samordning gick att hantera om avvikelserna var små, men om fler och fler beslut blev olika (såsom taxor, målbilder och prioriteringar), skulle det skapa en ohållbar situation för den utförande verksamheten, som Charlotte sade:

Det är ändå tre kommuner som alla kan skapa en olikhet om året då eller någonting sådant. Det är ju inte hållbart. Hur man kommer ifrån det? Än så länge är det ju inget praktiskt problem men jag känner ju en oro för det.

Charlotte, Utförare, Tjänsteman, Miljö, 2018

Sammanfattningsvis står det faktum att ägarrollen organiserades bort, att engagemanget var bristfälligt och att ägarna inte samordnade sig i motsats till de förväntningar som fanns kring ägarrollen. Detta skapade problem för utförarna, som mötte en helt annan ägarroll än de förväntningar som aktörerna gemensamt skapade.

Så gestaltades rollen som utförare

De förväntningar som uttrycktes för utförarna handlade till stor del om att de skulle vara lojala med ägarna och leverera fungerande verksamheter till mottagarna. I rollen som utförare fanns också en förväntan på att bistå ägarna med beslutsunderlag och information så att de kunde fatta beslut om målsättningar och strategier. Dessa förväntningar skapades initialt av aktörerna och utvecklades

lades i takt med att samarbetet fortlöpte. I fältmaterialet noterade jag att dessa förväntningar delvis infriades, men också att de utförande aktörerna började agera på andra sätt. Utförarna var aktiva i bemärkelsen att de började driva egna målsättningar och målbilder för verksamheten. Samtidigt tyckte ägarna att utförarna inte levererade den information som de hade förväntat sig. Ägarna ansåg därför att utförarna inkom med bristfälliga underlag.

Utförarrollen blev en ägarroll

I det avsnitt då jag gick igenom hur ägarrollen gestaltades visade det sig att ägarna i många avseenden inte agerade i enlighet med de förväntningar som aktörerna hade skapat. Ägarna bedrev exempelvis inte alltid en aktiv styrning och brast i samordningen sinsemellan. Parallellt med detta började utförarna initiera egen styrning och föreslå mål för sina verksamheter. Amelia, en tjänsteman vid avfallsbolaget och som intog och tillskrevs rollen som utförare, beskrev en situation där de i den utförande verksamheten behövde åka runt till olika mötesforum och informera ägarna. Det handlade om ett pågående projekt, införandet av ett nytt insamlingssystem för hushållsavfall. De utförande aktörerna ville att ägarna skulle samordna sig i frågan. Eftersom ansvaret för insamling av hushållsavfall enligt lag åligger kommunerna kunde de inte förlägga detta på någon annan part, exempelvis ett samägt kommunalt bolag. Kommunfullmäktige hade däremot valt förlägga ansvaret på olika nämnder i kommunerna. Dessa olikheter skapade en än mer betungande situation för avfallsbolaget vilket illustreras i intervjun med Amelia. Hon sade:

Ansvaret för insamling av hushållsavfall är ju ett kommunalt ansvar och varje kommun beslutar ju var i kommunen, på vilken funktion, ansvaret ska ligga. I de här fyra kommunerna ser det lite olika ut. I Mångesund ligger ansvaret på den tekniska nämnden, vilket är tydligt för tekniska nämnden har teknisk förvaltning med tjänstemän. I de andra tre kommunerna ligger ansvaret på kommunstyrelsen, vilket är en politisk organisation, vilket på samma sätt inte har tjänstemän som förstår något om avfallsfrågor. Jag har fått gå på möten: tekniska nämnden, kommunstyrelsen, kommunfullmäktige, i alla kommunerna och driva samma frågor i alla dessa organ. Det tar enorm tid och kraft. [...] Vi har att göra med kommunens fastighetskontor i alla fyra kommunerna när vi går fram med det här. Vi behöver resonera med dem om kommunal mark där vi kan ställa kärlskåp, alltså där det är så trångt att vi inte överhuvudtaget kommer in med sopbil. Där de inte har egna tomter kan de inte ha sopkärl. Då sätter vi ut gemensamma kärlskåp med inkastluckor som de får gå till med sina påsar. Då måste vi ju få tillgång till att använda den kommunala marken. Och trafikingenjörerna, för de har synpunkter också i samband med kärlskåpen: 'Nej, där kan de inte stå för då är de i vägen, och här är det trafikfarligt', så vi har rätt så många sådana samarbetsytor i fyra kommuner.

Amelia, Utförare, Tjänsteman, Avfall, 2019

Samtidigt valde ägarna, för vissa verksamhetsområden, att decentralisera beslut till den utförande verksamheten. För exempelvis miljö ansågs detta vara helt nödvändigt för att deras tillsynsverksamhet skulle fungera. I en intervju med Charlotte illustreras svårigheten i att följa förväntningen på information som efterfrågades av ägarna. Charlotte berättade:

Vi har blivit inbjudna för att man från kommunalråd och kommunchefers håll har velat att vi ska ha så mycket tid som möjligt att presentera och bereda och förbereda de här besluten, så vi har ändå lagt mycket tid på det. Men det räcker inte ändå för man har inte insyn i det dagliga arbetet, och man kommer aldrig att kunna få det heller [...] vi har ju en väldigt långtgående delegation så [...] vi jobbar ju på egen hand och det är ju det enda praktiska sättet att göra det på.

Charlotte, Utförare, Tjänsteman, Miljö, 2020

I samma intervju berättade Charlotte att miljöenheten lagt mycket tid och arbete på att informera ägarna om den nya tobakslagstiftningen. Hon menade att de behövde förklara för ägarna att tillsynen behövde förändras, vilket skulle innebära ökade kostnader och därmed en höjd tobakstaxa. Trots det aktiva arbetet från utförarens sida i att försöka få ägarna i kommunfullmäktigeförsamlingarna att förstå behovet av höjd taxa var det en ägarkommun som valde att inte ändra taxan. När ägarna behöll den gamla tobakstaxan täckte den inte de kostnader som fanns för tillsynsverksamheten, vilket skapade frustration hos den utförande verksamheten.

I en annan intervju lyfte Bertil, en tjänsteman vid räddningstjänstförbundet som agerade i en utförrarroll, att de som utförare av räddningstjänst behövde vara aktiva, engagera sig och driva frågor eftersom ägarna inte gjorde det. De behövde helt enkelt täcka upp för den bristfälliga ägarrollen. Bertil framhöll dock att det nödvändigtvis inte behövde innebära något problem, så länge man som utförare hade rätt inställning. Bertil menade nämligen att man som utförare också hade ett ansvar att se till att ägarna blev intresserade, och betonade vikten av att ta sig en något mer aktiv utförrarroll. Han berättade:

Idag så får vi [...] komma och köra något [hålla en dragning i någon av kommunerna, reds. anm.] kanske ett par tre gånger om året, men det är något som vi måste vara väldigt uppmärksamma på så att vi inte distanserar oss ifrån kommunerna. Att vi hela tiden får påminna om att man har inte köpt sig ett bolagsbrev utan det är en kommunal angelägenhet och ett kommunalt ansvar, även om det är ett förbund som tagit över driften utav förebyggande och operativa åtgärder. [...] Ibland får jag uppfattningen att 'nu behöver vi inte bråka längre, nu kan de hålla på med sitt' och att man är fri från ansvar. Så det finns ju några baksidor med det också, rent hypotetiskt. Men det beror mycket på vad man har för

KAPITEL 6

perspektiv, inställning, och att man har en bra relation med kommunernas säkerhetsamordnare och kommundirektörerna. [...] Men sådana relationer måste ju vi också ta ansvar för. Vi kan inte sätta oss på våra händer här på brandstationen och bara tycka att det är ingen som är intresserad.

Bertil, Utförare, Tjänsteman, Räddningstjänst, 2019

Att utförarna var aktiva uppskattades dock inte alltid av ägarna själva, som ansåg att de gick utanför sin tilltänkta roll. Det var inte deras uppgift att sätta upp ambitiösa mål, initiera styrning och komma med utvecklingsförslag – åtminstone inte enligt de som kan förstås som ägare. I en intervju med Amanda, en tjänsteman i Äppelby som agerade i en ägarroll, lyftes problematiken med att den gemensamma IT-enheten inte bara drev egna projekt och idéer, utan också hade egna lokaler och utmärkte sig på olika sätt. Hon sade:

De sitter ju inte i verksamheten på det sättet, de är ju sina egna. Så det är ju också lite spännande det här att det är en avdelning inom Havsnäs kommun som har en egen logga. Jag brukar skoja om det (*Avdelning 1* heter ju min enhet) att nu ska vi ha arbetskläder och vi ska ta fram en logga för att visa på det absurda i det. De har en egen e-postadress 'Enhet-IT', det har inte lön, det har inte miljö.

Amanda, Ägare, Tjänsteman, Äppelby kommun, 2019

Även andra ägare var inte helt nöjda med att utförarna drev egen utveckling. Som jag visade i avsnittet om hur ägarrollen gestaltades hade ägarna återanställt digitaliseringsstrategier i den egna kommunen för att stärka sin kapacitet i relation till den utförande IT-verksamheten. Detta vittnar om att de inte var nöjda med att den utförande verksamheten agerade mer i linje som en ägare. Det fanns också diskussioner kring huruvida IT som utförare skulle initiera egna projekt och driva utveckling. I en intervju med Per, som ofta intog och tillskrevs en ägarroll, illustrerades att utförarna från IT själva gärna ville vara med och bestämma innehåll och riktning för IT-verksamheten. Det ville dock inte ägarna. Per, som arbetade i Tallviks kommun och därför inte hade IT i sin kommun, ritade under intervjun upp en organisationskarta. Jag ville förstå hur Per såg på IT-enhetens relation till andra enheter i kommunen så jag frågade:

Isabell, Intervjuare: Jag förstår, men själva utförarorganisationen vart ligger den i din bild?

Per, Ägare, Tjänsteman, Tallvik kommun, 2019: De vill ju själva ligga här, att allt ska gå den vägen. Då har jag sagt rakt ut till dem: 'Nej det ska den inte göra, för det handlar om att ni är ett stöd och resursverksamhet till oss.' Här kommer verksamhetsutvecklingen

[pekar på kommunledningen och förvaltningarna i organisationskartan, reds. anm.]. 'Behöver vi fråga er: Är det här möjligt? Så ska ni svara: Ja, det är det, eller, Nej, det är det inte. Har vi beslutat så är det är ni som effektiviserar tekniken'. Så de ligger här i min värld [pekar vid sidan om kommunledningen och förvaltningarna i organisationskartan, reds. anm.], så de ligger inte mitt i smeten.

Att ägarna visade sig vara måttligt intresserade av att utförarna hade egna idéer gällde dock inte bara IT. Hampus, som ju agerade i en ägarroll, hävdade att avfallsbolaget hade högre ambitioner i vissa frågor än vad ägarna själva hade. Han påpekade att renhållning och avfall inte bara handlade om att samla in och ta betalt för avfall, utan också om att göra sig av med avfallet på ett så miljövänligt sätt som möjligt. Utifrån ett miljöperspektiv borde så lite som möjligt (helst ingenting) gå till deponi, och det mesta av avfallet borde eldas upp eller återanvändas. Det mest optimala var därför att arbeta preventivt och minska avfallet så att det inte hamnade på återvinningscentralerna överhuvudtaget. Ägarna delade emellertid inte alltid dessa höga miljöambitioner, och i många avseenden var det aktörer från den utförande verksamheten som drev på ambitionsnivån. Hampus berättade:

Hampus, Ägare, Tjänsteman, Mångesund kommun, 2018: Där kan man väl känna att i vissa lägen så har bolaget kanske längre gående ambitioner än vad alla ägare har.

Isabell, Intervjuare: Okej, och är det problematiskt eller bådar det gott?

Hampus: Man måste ju gå i takt för har man ett bolag som inte går i takt med ägarna så får man ju bekymmer förr eller senare. [...] Jag tror inte man är missnöjd men man kan nog från några ägare uppleva att bolaget kanske går väl fort fram i sitt miljöarbete.

Parallellt med att ägarna inte agerade i linje med de förväntningar som upprättats agerade inte heller utföraren på det sätt som det var tänkt. Flera verksamheter saknade utvecklade målbilder och aktiva ägare som gjorde prioriteringar för verksamheten och föreslog förändringar. Utförarna agerade mer som ägare i bemärkelsen att de arbetade mer strategiskt, initierade mål och föreslog förändringar för sina verksamheter. Flera intervjupersoner vittnade om att en brist på styrning från ägarnas håll bidrog till att en del utförare själva började initiera styrning i försökt att skapa en riktning för sin verksamhet eller belysa konflikter för ägarna. I andra sammanhang fanns både aktiva ägare och aktiva utförare, som i exempelvis IT och avfall. Avsaknaden av styrning från ägarna gjorde att utförarna inte förstod vad ägarna ville med verksamheten och blev osäkra på sitt uppdrag. Att utförare började agera på detta vis spädde också på otydligheten i ägarrollens uppdrag.

Ägarna ansåg att utförarna inte levererade tillräckligt med information
En förväntning som fanns på utförarna var att de skulle leverera information och beslutsunderlag till ägarna, något som sågs som en förutsättning för att ägarna skulle kunna inta en aktiv roll. Detta var dock något som ägarna menade inte skedde och kritik gällande bristfälliga underlag återkom vid möten. Bland annat under ett samverkansråd. Samverkansrådet hade ju skapats för att koppla ihop aktörer med varandra. Vid dessa möten deltog bland annat kommunstyrelsens ordförande, oppositionsråd, kommundirektör, administrativ chef, ekonomichef, verksamhetschefer, samhällsbyggnadschefer, och miljönämndens ordförande. Under ett samverkansråd (2020-10-22) diskuterades projekt och satsningar för IT, samt för kostnader förknippat med dessa. Flera aktörer som agerade i en ägarroll poängterade då att de efterfrågade mer information, särskilt eftersom flera av satsningarna innebar ökade utgifter för ägarkommunerna. Två aktörer som intog rollen som ägare från Äppelby, påpekade:

Men det kanske hade varit bra att informera alla tre. Att få handlingar innan mötet, det är helt omöjligt att förbereda sig annars, det gäller generellt. Bredband, det är en kostnad som ska upp och vi får verkligen tänka igenom vad vi lägger pengarna på så det blir väldigt sent. Sen är det ju en kostnad med lön, att ni har skjutit den på lön, och det drabbar kommunerna och det är inte okej. Den här processen känns inte okej vad gäller ekonomi.

Ägare 1, Äppelby kommun, 2020-10-22

När får man mer information om *projekt*? När får vi en indikation på det? Det är ju kostnader som kommer. Vi behöver ju planera.

Ägare 2, Äppelby kommun, 2020-10-22

Kritik kring bristande underlag framträder också i intervjuer med andra aktörer som agerade i en ägarroll. De menade att den bristande informationen kunde skapa problem. Till exempel kunde ägarna hamna i situationer där de behövde hantera högre kostnader än vad de planerat för. Det kunde också handla om att ägarna, på grund av den bristande informationen, hade svårt att sätta sig in i och få en tydlig bild av verksamheten. Det gjorde det svårt för dem att bedöma om ett förslag på förändring eller ett nytt projekt var fördelaktigt eller inte. Amanda lyfte fram den frustration som skapats kring uteblivna förbättringar av underlagen i en intervju. Hon sade:

Hur ser beslutsprocessen ut? Och var ligger IT i Havsnäs kommun? Det ju en avdelning i Havsnäs [...] men sen hör ju avdelningen till en förvaltning, så de har ju en förvaltningschef som är samhällsbyggnad. [...] Och om nu inte IT gör som vi säger så får jag väl ringa till

förvaltningschefen och säga att: 'Nu vi vill ha bättre underlag'. För jag vet inte hur jag ska göra.

Amanda, Ägare, Tjänsteman, Äppelby kommun, 2019

Det handlade dock inte enbart om att ha tillräckliga underlag för att kunna fatta beslut om framtida prioriteringar eller sätta sig in i kommande projekt. Ägarna ville också ha mer information i de situationer som ansågs som mer akuta. Ett illustrativt exempel är räddningstjänsten som ansvarade för funktionen räddningstjänst i beredskap. Pontus, som var tjänsteman i Gullbringa kommun och som intog och tillskrevs rollen som ägare, konstaterade i en intervju att det uppstått flera situationer då denna tjänst fungerat mindre bra. När det uppstod lite större händelser som berörde kommunen, såsom en brand, ansåg ägarna att det var viktigt att kommunledningen fick information från funktionen tjänsteman i beredskap. Pontus berättade om ett tillfälle då en skogsbrand brutit ut i kommunen, men information inte levererades i den omfattning som kommunledningen hade önskat. Eftersom det var kraftig rökutveckling och risk för att elden skulle sprida sig till närliggande bostäder hade räddningstjänstförbundet informerat kommuninvånarna. Problemet var bara att den utförande verksamheten hade glömt bort att informera kommunledningen. När kommuninvånare ringde in till kommunen för att fråga om branden hade de alltså ingen information att ge. Kommunledningen var därför inte nöjda. En liknande händelse inträffade efter det att räddningstjänstförbundet börjat samarbeta med ett närliggande räddningstjänstförbund kring larmcentral och räddningstjänst i beredskap. Händelsen var inte lika omfattande som skogsbrandsexemplet (det var en anlagd brand i en skola med liten spridning), men den ledde ändå till rökutveckling och lokalerna behövde utrymmas. Pontus kommenterade informationsbristen i dessa mer akuta situationer på följande sätt:

Det var samma här, det gick ingen signal från räddningstjänstförbundet, tjänsteman i beredskap, utan man glömde bort det. Då var det en person på det förbundet som man samarbetar med som kom på det: 'Fan vi har nog glömt berätta för kommunen'. Så han ringde upp mig från det förbundet som man samarbetar med: 'Ni har nog inte fått det här meddelandet och det är inte jag som ska ringa egentligen men jag gör det ändå ifall vi har missat det', och då fick vi informationen den vägen. Vi kunde då kontakta nämndens ordförande och skolchefen som inte visste någonting och så kunde vi börja hantera det.

Pontus, Ägare, Tjänsteman, Gullbringa kommun, 2020

Flera ägare ansåg att utförarna inte tillhandahöll den information som behövdes för att ägarna skulle kunna vara aktiva, fatta strategiska beslut, och ha

kontroll över den gemensamma verksamheten. Utförarna delade inte helt den här bilden och menade att de tillhandahöll de underlag som ägarna behövde och mer därtill. Tvärtemot vad ägarna hävdade, ansåg utförarna att de ägnade en hel del tid och arbete åt att informera ägarna. Dessutom ansträngde de sig för att presentera informationen på olika sätt för att underlätta förståelsen för ägarna om utförarnas arbete. På sätt och vis skulle man kunna förstå det som att utförarna i många avseenden agerade mer i enlighet med de förväntningar som hade konstruerats för ägarna.

Utförarna levererade verksamhet, men ägarna var inte alltid nöjda

En förväntan på rollen som utförare var att de skulle bistå ägarna med den verksamhet som de efterfrågat och hade beställt. Aktörerna behövde därför komma överens om vilken typ av verksamhet som skulle levereras och hur den skulle genomföras. Fältmaterialet visade dock att det fanns svårigheter i att nå enighet om detta, vilket ledde till konflikter. Inom IT handlade konflikterna om att den utförande verksamheten ville erbjuda mer avancerade tjänster än vad ägarna var beredda att acceptera. Dessutom pågick det också en diskussion om vem som skulle definiera den strategiska utvecklingen av kommunernas IT-tjänster och var beslut om detta skulle fattas. Inom miljö pågick liknande diskussioner där ägarna inte var överens om vilken tillsyn som skulle genomföras och vilka priser som skulle fastställas. Vissa ägare var även missnöjda med själva resultatet av tillsynen och ansåg att mer hänsyn borde tas till kommunernas lokala förhållanden och förutsättningar. Utförarna vittnade om en bristande förståelse hos ägarna för behovet av att göra prioriteringar, vilket de ansåg vara en del av ägarrollen i att stödja utförarna med. Detta illustrerades tydligt i en intervju med Marcel som agerade i en utförarroll. Han sade:

Vi är en serviceenhet, då kan vissa tycka: 'ni ska serva oss'. Ja, absolut, men inte med vad som helst, inte hur mycket som helst. Oftast hamnar det under: 'då får ni anpassa systemet', men anpassningar kostar tid eller pengar eller både och. 'Vem betalar det? Ska ni göra det? Ska vi göra det? Ni säger att ni vill ha en ändring, vi har 150 chefer att ta hänsyn till, det är två chefer som vill ha till förändringen, vad vill de andra 148?' Det är alltid en utmaning när man jobbar med service och vill tillmötesgå de önskemål som finns för att verksamheten ska kunna utvecklas på ett bra sätt. Men det är också det som gör det ganska svårt, för det är oftast någon eller några som kommer med önskemål och övriga säger ingenting. [...] Problemet har på det sättet varit att som jag känner fortfarande, och som även administrativa cheferna känner, det är svårt att få in önskemål och ha alltså en dialog. Vad är vårt uppdrag? Vart ska vi? Vad borde vi koncentrera oss på? Vad borde vi göra mer av? Vad borde vi göra mindre av?

Marcel, Utförare, Tjänsteman, Lön, 2019

Ett verksamhetsområde där det var särskilt många diskussioner var IT. En anledning till detta var att det fanns många intressenter med olika åsikter och synpunkter, eller som Amanda uttryckte det i en intervju: ”Det är ju alltid så att man vill ha en bättre IT-avdelning, man vill alltid ha bättre support”. Konflikterna var av lite olika karaktär. En del av dem handlade om vem (ägare eller utförare) som skulle ha ansvaret för att definiera den strategiska IT-utvecklingen i kommunen och hur prioriteringar skulle göras. De utförande aktörerna argumenterade för att ägarna borde investera i och utveckla informationssäkerheten, men ägarna var inte lika övertygade och ansåg dessutom att det inte sköttes så bra. Det illustrerades i flera intervjuer, bland annat av Linus som var tjänsteman i Tallviks kommun och ofta agerade i en ägarroll. Han sade:

Det senaste tyckte jag, när de kom med sitt budgetförslag, då kastade de fram det med säkerheten. Det har jag tyckt fungerat bra och man har tidigare lyft upp att vi har en bra säkerhet. Men helt plötsligt ville de ha jättemycket mer pengar för att förbättra säkerheten ytterligare, tror de bad om 2 miljoner. Man pratar om alla nya hot och allt det där som finns. Det kastar man in lite i senaste laget kring budgetarbetet, det är inte riktigt bra. Det är sådant som dyker upp.

Linus, Ägare, Tjänsteman, Tallviks kommun, 2021

Andra konflikter uppstod kring vilka system som skulle köpas in och vilka områden som skulle prioriteras. Ett sådant exempel var hänvisningssystemet för telefoni där ägarna ville byta system och styra upphandlingen. Detta mottogs inte väl hos aktörer i den utförande IT-verksamheten som motsatte sig att byta system. Amanda uttryckte frustrationen över detta. Hon menade att flera av ägarna ansåg att utföraren använde användarna av tjänsten (det vill säga mottagarna) som hinder för att undvika förändringar och ett systembyte. Hon berättade:

KAPITEL 6

Vi har ju telefoni också. Till exempel så har vi ett system som heter Trio som är ett hänvisningssystem. Så kommer vi till IT-styrgrupp då [...] och så kommer utföraren och säger: 'jag har pratat med verksamheterna, de vill inte byta system'. Nähej, okej?! Och det här är ju tre år sedan jag sa till den utförande enheten att vi måste upphandla detta, för vi kan inte bara låta det här rulla på utan jag vill ha det billigaste systemet. 'Nej, men vi kan bara Trio' [säger utföraren, reds. anm.], och så håller de på att köra med det och så går man hem [till användarna, reds. anm.] och säger: 'Har utföraren frågat er?' De kan ju inte svara på det, men de har ju inte ens fått frågan. Det är inte de som inte vill ha Trio, det är utföraren som inte vill ha något annat än Trio, det är väl deras tekniker som vill ha Trio för det är jobbigt att lära sig ett nytt system.

Amanda, Ägare, Tjänsteman, Äppelby kommun, 2019

En del konflikter var så omfattande att parterna (alltså aktörerna när de agerade i sina roller) inte kunde enas. Detta resulterade i att ägarna valde att återta vissa ansvarsområden och uppgifter i egen regi igen, främst på grund av oenighet om vilken tjänst som skulle utföras och till vilken kvalitet. Inom till exempel miljö valde samtliga tre kommuner efter beslut i kommunfullmäktige att återta det miljöstrategiska arbetet. Tallviks kommun återtog dessutom hanteringen av strandskyddet i egen regi. Strandskyddet syftar till att bevara stränder för allmänhetens friluftsliv och för att skydda biologiskt värdefulla områden (SFS 1998:808 7 kap 14§). Grundregeln för strandskyddet är 100 meter, men det kan utökas upp till 300 meter. Beslutet att återta hanteringen av strandskyddet motiverades av att ägare (framför allt politiker) i Tallvik upplevde strandskyddsbesluten som alltför restriktiva, med tanke på kommunens specifika förutsättningar. Ägarna ansåg att den utförande verksamheten inte tog tillräcklig hänsyn till att Tallvik var en inlandskommun och inte hade samma förutsättningar som kustkommunerna Äppelby och Havsnäs. De utförande aktörerna hänvisade till lagstiftningen på området och menade att de inte kunde göra några skillnader baserat på kommunens geografiska läge. Trots detta var ägarna missnöjda med servicen som utfördes och ansåg att utföraren inte anpassade sin verksamhet tillräckligt. Det handlade inte bara om strandskydd utan också om tobakstillsyn. Med tiden ökade missnöjet, vilket ledde till att beslut togs i Tallviks kommunfullmäktige om att utvärdera samarbetet samtidigt som de undersökte möjligheterna att återta verksamheten i egen regi. Hugo, som intog och tillskrevs rollen som ägare, uttryckte sin oro under ett kommunfullmäktige (2021-11-29) där ärendet diskuterades. Han lyfte fram hur utförarens arbete med tobakstillsynen var problematiskt och att synpunkter inte nådde fram. Han sade:

Jag ska bara säga att det visst har förts fram synpunkter till miljönämnden [...] men de var inte intresserade av den kritiken vi hade mot miljönämnden. Bland annat kan jag nämna att det fanns en del som hade diskuterat om det var riktigt att en hel miljönämnd i en massa andra kommuner ska ta ställning till ifall en viss tobaksaffär i Tallviks kommun ska bli av med sitt tillstånd att sälja tobak. [...] Man kan tänka sig att många tar andra vägar till andra affärer ifall de inte kan köpa sin tobak i den här affären. Man kan ju tycka att sådana här beslut är väldigt bra ifall man kan ta de närmare, om man inte kunde ändra sin arbetsordning i miljönämnden, om man inte kunde ta de besluten på annorlunda sätt. Men det fanns inget intresse alls av att ändra i det, det var totalt 'lock down', det var bara finna sig i den organisation man hade gått med i.

Hugo, Ägare, Politiker, Tallviks kommun, 2021-11-29

Miljösamarbetet reglerades genom ett avtal som förnyades i fyraårscykler, om inte en kommun valde att avsluta det senast 12 månader innan avtalstidens utgång. I tjänsteutlåtanden från förvaltningen i Tallviks kommun framgår att de förutspådde att återtagandet av verksamheten skulle innebära ökade kostnader, särskilt innan kommunen hade lyckats bygga upp kompetensen igen. Förvaltningen bedömde även att kostnaderna för handläggare skulle stiga samtidigt som intäkterna förmodades sjunka något. För att upprätthålla en god kvalitet i arbetet bedömdes det att omkring fem till sex nya tjänster skulle behöva tillsättas, bland annat på grund av det varierande antalet tillsynsuppgifter som miljöenheten hanterade.

Förvaltningen framhöll även att den gemensamma miljöenheten använde samma verksamhetssystem som den förvaltning som skulle ta över miljöarbetet vid ett eventuellt återtagande av verksamheten. Det ansågs som positivt eftersom det då inte skulle krävas investeringar i nya system. Trots detta identifierades ändå en del kostnader för systemet. Förvaltningen bedömde att systemet skulle behöva kompletteras och anpassas, bland annat genom inköp av nya moduler, vilket skulle vara kostsamt och kräva omfattande arbete.

Två förslag lämnades till kommunstyrelsen. Det första innebar att kommunen skulle fortsätta samarbetet men omförhandla avtalsvillkoren. Det andra alternativet innebar att Tallvik skulle säga upp avtalet men samtidigt begära en avtalsförlängning med ett år istället för fyra. Målet var att under det året arbeta för att förbättra samarbetet innan ett slutgiltigt beslut togs om de skulle återta verksamheten i egen regi eller inte. Vid diskussionen i kommunfullmäktige var ägarna inte eniga, men de beslutade enligt det senare av de två alternativen – att säga upp avtalet. Beslutet föregicks av diskussion och innehöll reservationer, då en del ägare inte var lika övertygande om att detta var rätt väg att gå gjorde de sina åsikter hörda i debatten. Kim, som intog och tillskrevs rollen

KAPITEL 6

som ägare, var inte imponerad över förslaget att återta verksamheten i egen regi. Kim sade:

Jag tror det är enda chansen. För att vi småkommuner med 10 000 invånare, vi klarar inte av alla dessa uppgifter. Jag har ju hört, jag sitter med i ett samägt kommunalt bolag, jag är ordförande där, och jag sitter i en annan samägd kommunal bolagsstyrelse, att vi ska gå ur bolaget. Jaha... det finns inte en rörtång på hyllan, det finns inte en rördel i skåpet, det funkar inte så och vi ska inte vara med i avfallsbolaget [det som ingår i denna studie, reds. anm.] för bolaget är alldeles för dyrt med bakgrund av den motion som Mångesunds kommun har lagt, det har ju slängt bränsle på brasan kan jag säga. Men sopor idag, det är inte häst och kärra längre, det är fraktioner [det vill säga att avfallet behöver sorteras ut i olika kategorier som plats, papper, metall och så vidare, reds. anm.] vi talar om, och vi gräver inte ner dem heller på någon myrmark eller vad det må vara. Det är mer komplicerat än så. Så att samarbete över kommungränserna, det är bara välja: antingen så går Mångesund och Tallvik ihop till en egen kommun eller så samarbetar vi, så ser jag det.

Kim, Ägare, Politiker, Tallviks kommun, 2021-11-29

Det visade sig således att rollen som utförare var svår att axla. Att leverera verksamheten och bistå ägarna med information visade sig vara mer komplicerat än vad aktörerna hade förväntat sig. Diskussioner uppstod om vilken typ av service som utförarna skulle erbjuda och till vilket pris. Utförarna problematiserade det faktum att ägarna i flera fall hade brustit i sin styrning, vilket ledde till att utförarna ansåg sig behöva agera mer aktivt, något som inte alltid mottogs väl ur ägarnas perspektiv. Ägarna var inte heller nöjda med den information som utförarna levererade; de ansåg att den var bristfällig, försenad eller saknades helt. Utförarna höll inte med. De hävdade att de, i motsats till vad som ansåg, ägnade mycket tid åt att åka runt till ägarna för att: berätta och informera om sin verksamhet, förklara behovet av prioriteringar, och engagera dem. Det visade sig också att ägarna i vissa fall blev så missnöjda att de startade utredningar om att ta över hela eller delar av verksamheterna i egen regi igen. Det jag har beskrivit är att rollen som utförare innehöll fler dimensioner (än att vara lojala mot ägarna, leverera verksamhet, bistå information och göra mottagarna nöjda) när den formerades av de aktörer som gestaltade rollen som utförare.

Så gestaltades rollen som mottagare

Förväntningarna på rollen som mottagare skilde sig åt mellan mottagare av stödverksamhet respektive kärnverksamhet. Mottagare av stödverksamhet förväntades vara aktiva och komma med synpunkter och förslag till förbättringar, medan rollen som mottagare av kärnverksamhet förväntades vara något mer

osynlig och passiv. Dessa förväntningar var dock inte särskilt tydliga eller välformulerade i jämförelse med rollerna som ägare och utförare, vilket jag ju illustrerade i avsnittet om skapandet av roller. Fältmaterialet visade att rollen som mottagare var långt ifrån passiv och osynlig. Mottagarna hade ofta åsikter och synpunkter om verksamheten, oavsett om det handlade om stöd- eller kärnuppgifter. Även om jag inte intervjuade aktörer som var mottagare av kärnuppgifter, kunde jag ändå genom intervjuer med andra aktörer fånga hur mottagarrollen gestaltades.

Stor variation på engagemang och intresse hos mottagarna

Avfallsbolaget stod inför att införa ett nytt insamlingssystem i kommunerna. En del i arbetet handlade om att genomföra en framkomlighetsinventering för att identifiera vilka fastigheter som kunde erbjudas hämtning vid tomtgräns. Det företag som tidigare hade upphandlats och skött insamlingen av hushållsavfall för två av ägarna hade gjort en bedömning. De uppskattade att 91 procent av hushållskunderna i Tallvik skulle kunna erbjudas hemsortering. När den utförande verksamheten gjorde en egen inventering visade det sig att det verkliga antalet låg på omkring 76 procent. I Äppelby uppgick siffran enbart till 60 procent, varpå resterande hushållskunder skulle behöva erbjudas gemensamma kärlskåp. Under ett renhållningssamråd (2019-05-28) diskuterades frågan. Vid renhållningssamråden deltog verkställande direktör, avdelningschefer och ibland ekonomichef från avfallsbolaget, samt teknisk chef eller samhällsbyggnadschef från ägarkommunerna. En tjänsteman från avfallsbolaget berättade i rollen som utförare hur hushållskunderna (alltså mottagarna) hade reagerat på detta. Utföraren sade:

Vi blir nedringda av de som inte kan få [hemsortering, reds. anm.]. De hörs och ringer till miljönämnden och bolaget. De vill att vi ska göra en inventering för timmerbilen kommer fram. Vi föreslår en ny översyn våren 2020. Då kan vi sätta en gubbe på att åka ut i bilen för att hjälpa till att hitta en bra placering för fyrfackskärl.

Utförare, Tjänsteman, Avfall, 2019-05-28

Flera av de utförande aktörerna menade att många mottagare inte var intresserade av att höra att det var problem med framkomligheten, utan de ville bara att utförarna skulle hitta en lösning. Eller som en av de utförande aktörerna från avfallsbolaget sade, som uttryckte mottagarnas respons så här: ”Säg var jag ska ställa kärlen för att få hemsortering”. Ägarna vittnade om att mottagarna ringde politikerna när de var missnöjda med framkomligheten. Tjänstemännen i ägarkommunerna blev också uppringda när det handlade om avfalls-

KAPITEL 6

taxorna. En tjänsteman, som intog och tillskrevs rollen som ägare, berättade om detta under renhållningssamrådet.

Det är inte många som ringer mig om framkomligheten, då ringer de politiken. Men de ringer mig om taxan och det är irriterande att bolagets kundtjänst hänvisar till mig för de ska de inte göra [...] Så som vi har jobbat med det, och då är jag inte inläst, men vill ni [vänder sig till de utförande aktörerna som arbetar i avfallsbolaget, reds. anm.] att vi ska svara på det så kommer jag att engagera mig och då kommer jag att ändra i era förslag.

Ägare 3, Tjänsteman, 2019-05-28

Även i intervjuer var det tydligt att mottagarna hade synpunkter på den verksamhet som levererades. Aktörer, både ägare och utförare, menade dock att det var få som var aktiva i bemärkelsen att de hörde av sig, klagade och visade sitt missnöje öppet. Den stora majoriteten av mottagare gjorde inga röster hörda, de hade alltså inga synpunkter på den verksamhet som levererades. Så här uttryckte sig exempelvis Frank, en tjänsteman i Äppelby och som intog och tillskrevs rollen som ägare, i en intervju om en situation som triggade ett missnöje hos några av mottagarna:

Det blåstes upp till en jättestorm här förrföra året när man drog in sophämtningen i ett område som heter *område ett*, så att de skulle ha gemensamma sopkärl. Det var till och med i riksmedia och blåstes upp i ett högt tonläge med ganska groteska argument faktiskt, nästan skrämmande. Men vad vi ska ta med oss är att vi hade åtta eller nio fastighetsägare som drev den här tesen, utav 92, dvs endast 10 procent. När vi har infört gemensamma sopkärl i områden som *område två* och *område tre*, då började jag undra om det var något fel på telefonerna ut dit. I hela *område tre* och de områdena, fick jag nog ett samtal. Det tycker jag är ett tecken på att de generellt är nöjda med bolaget och att det är väldigt lite gnäll på dem.

Frank, Ägare, Tjänsteman, Äppelby kommun, 2021

De utförande aktörerna var också intresserade av vad mottagarna tyckte. Sedan 2016 hade avfallsbolaget anlitat en extern konsult för att genomföra en kundundersökning där 600 slumpmässigt utvalda personer ur deras kundregister fick besvara frågor om hur de upplevde bolaget. Under samma renhållningssamråd som jag precis rapporterade ifrån (2019-05-28) gick aktörer från bolaget igenom resultatet av undersökningen. Mottagarna uttryckte flera önskemål: ta bort lunchöppet, inför kvällsöppet, se över kö och trängsel vid återvinningscentraler, inför hämtning av matavfall varje vecka, ta bort 14-dagars hämtning, samt utöka öppettiderna för återvinningscentralerna. En tjänsteman från en av

kommunerna, som intog och tillskrevs en ägarroll (Ägare 4) reagerade på att mottagarna framfört önskemål om att matavfallet skulle hämtas varje dag och menar på att de borde ”sluta slänga så in i helvetes mycket mat”.

Nöjdheten mellan kommunerna skiljde sig åt. Mottagarna i Tallvik var nöjda med öppettiderna på återvinningscentralerna men tyckte att det var trångt. I Äppelby ville mottagarna ha andra öppettider och bättre möjligheter att återvinna textilier. De ansåg dessutom att det var dyrt för fritidsboenden som subventionerade åretruntboende. Mångesunds mottagare tyckte att sopåskarna var otrevliga och irriterades över att de skickades runt mellan avfallsbolaget och kommunen vid frågor om vatten och avlopp. Dessutom ville de att avfallsbolaget skulle öppna möjligheten att sortera för ö-borna i kommunen. En tjänsteman från avfallsbolaget som intog en utförrarroll påpekade under mötet att det inte var lätt att tillmötesgå alla önskemål, eller som utföraren sade: ”Vi har väldigt hög service, sju återvinningscentraler, men det är dyrt.”

De flesta av mottagarna av kärnuppgifterna hade alltså inte särskilt starka åsikter utan det var istället specifika frågor som kunde skapa engagemang, som antalet återvinningscentraler och dess öppettider. Lars, som ju ofta intog och tillskrevs en ägarroll, berättade i en intervju hur det nya insamlingssystemet för avfallssortering också hade engagerat mottagarna. Räddningstjänsten kunde i sin tur skapa ett engagemang om det hände något, annars var det ingen mottagare som brydde sig i särskilt stor utsträckning menade han. Lars sade:

Bytet har engagerat invånarna. De flesta är positiva faktiskt, för de tycker det är skitbra att kunna göra på det sättet, att inte behöva gå iväg till en sorteringsstation. Och det är i tiden med miljötänk, så det har varit positivt. Sen räddningstjänsten är en sådan organisation som ingen tänker på förutom när det händer något, man bara förutsätter att det ska funka.

Lars, Ägare, Tjänsteman, Havsnäs kommun, 2019

För stöduppgifterna var det ett varierande engagemang från mottagarna. Lön framkallade dock i regel mindre engagemang än IT. Lön väckte engagemang när mottagarna hänvisades till HR i vissa frågor (som kommunerna fortfarande hade i egen regi) och till den gemensamma löneenheten i andra frågor, men i stort fanns det inget större engagemang kopplat till lön från mottagarnas perspektiv. Emelie, som agerade i rollen som både mottagare och ägare, beskrev i en intervju vad det kunde handla om. Hon sade:

Jag vill inte påstå att jag känner att det finns ett så här superstort intresse. Så länge det fungerar och att de får de svaren de vill ha. [...] Till exempel om det blir att man blir kastad mellan olika [HR och lön, reds. anm.] liksom, att det är svårt att få reda på vad som gäller. [...] Att man upplever [att löneenheten säger, reds. anm.]: 'Nej, men det är inte vi som

KAPITEL 6

lägger in det i systemen, det är HR', 'Nej, det är inte vi som har hand om de sakerna, det är lön. Du får vända dig till...' Att man [som mottagare, reds. anm.] i de lägena till exempel känner att: 'Nej men jag vill liksom, när jag nyanställer någon, jag vill bara att det funkar.' Så där har det väl varit.

Emelie, Ägare och Mottagare, Tjänsteman, Äppelby kommun, 2021

För IT beskrevs situationen som annorlunda eftersom många mottagare hade synpunkter. Aktörer beskrev i intervjuer det som att många fler påverkades av IT. Förenklat hade alla en relation till IT, medan det bara var några få frågor som kunde diskuteras vad gällde lön. I en intervju med Hans, som var tjänsteman i Tallviks kommun och som intog och tillskrevs en ägarroll, synliggjordes detta perspektiv tydligt. Samtidigt som Hans också sade att de allra flesta tyckte att det var bra att samarbete fanns med de andra kommunerna. Hans berättade:

Alla har synpunkter, inte alla, men många. [...] IT går för långsamt, de hinner inte det ena och det andra, nätet är för långsamt. Alltså det där, det finns ju alltid. Men någonstans så tror jag att om man skulle ställa den frågan som du ställde nu så tror jag att de absolut flesta tycker att det är väldigt bra att vi samarbetar med de två andra kommunerna.

Hans, Ägare, Tjänsteman, Tallviks kommun, 2018

Mottagarna som ville framföra missnöje hade däremot svårt att förstå hur de skulle gå till väga, vart och till vem de skulle vända sig för att rikta kritik och framföra synpunkter.

Mottagare har svårt att förstå var missnöje och behov ska framföras

För de aktörer som intog och tillskrevs rollen som mottagare av stöduppgifter var det vid missnöje svårt att förstå vart och hur kritiken ska framföras. För exempelvis IT beskrev Matilda, som arbetade som tjänsteman i Äppelby och som intog rollen som mottagare, i en intervju hur svårt det var att förstå vem som var ansvarig för att hålla ihop IT-verksamheten. Hon menade att det var svårt att veta vem eller vilka som man som mottagare skulle kontakta när man hade synpunkter på den utförande verksamheten. Matilda sade:

Jag tycker det funkar ganska dåligt och det är väl en del i den där rörigheten. Det är lite långt bort, och man ska anmäla till någon support om man har problem, och i bästa fall får vi svar. [...] Det är svårt att hitta kanalerna. Hade vi någon som är lite mer ansvarig för IT så skulle mycket kunna gå och vara kanalen, men det är lite svårt att hitta kanalerna och

framför allt är det fortfarande lite svårt med gränsdragningar, fortfarande, efter den här tiden då.

Matilda, Mottagare, Tjänsteman, Äppelby kommun, 2019

Digitaliseringsråden, som var de tre mötesforum (ett i varje kommun) som aktörerna hade etablerat för att samla upp frågor från mottagarna, fungerade på olika vis. På vissa av digitaliseringsråden kom mottagarna med input och synpunkter som av ägarna och utförarna upplevdes som alltför detaljerade. Det berodde på att ägarna och utförarna på digitaliseringsråden inte var inte tillräckligt kunniga på de tekniska delarna kopplat till IT, men också på att de inte ansåg att frågan hörde hemma i det mötesforumet. Ägarna menade att mottagarna ibland inte fullt ut förstod innebörden av digitaliseringsrådets funktion. Per, som ju agerade i en ägarroll, berättade i en intervju:

Vi har ju det här digitaliseringsrådet, lokalt här, som jag nämnde tidigare med verksamhetsföreträdare och så har vi också ISG-rådet med de administrativa cheferna. [...] Jag tror också att det är viktigt att man får det här att fungera genom att också skapa nätverk på den praktiska verksamhetsnivån. Och där kan jag känna att det inte funkar alla gånger utan då hamnar istället detaljfrågorna på digitaliseringsrådet, och där bör de inte ligga för vi har inte den kunskapen och vi ska inte ha det som jag ser det.

Per, Ägare, Tjänsteman, Tallviks kommun, 2018

Svårigheten för mottagarna i att veta var och hur synpunkter skulle framföras synliggjordes också under möten, bland annat under digitaliseringsråden. Vid digitaliseringsråden (ett i varje kommun) kunde sammansättningen av aktörer se olika ut. Den administrativa chefen i kommunen deltog alltid och aktörer som aktörerna bedömde som mottagare. Det kunde vara tjänstemän som var särskilt intresserade av IT eller verksamhetschefer. Därtill kunde också digitaliserings-samordnare/strateger, processamordnare, IT-chef, IT-medarbetare delta. Under ett digitaliseringssamråd i Tallviks kommun (2019-02-19) var syftet att ägarna skulle skapa sig en överblick över alla projekt som pågick i kommunen. Mottagarna (i detta fall verksamhetschefer) hade inför mötet ombetts att presentera sina respektive projekt som pågick ute i förvaltningarna. Vid mötet deltog två verksamhetschefer. En verksamhetschef började i rollen som mottagare (Mottagare 1) berätta om olika projekt. Ett projekt handlade om att införa ett nytt verksamhetssystem. Mottagaren framförde därför att denne önskade att detta skickades med till den utförande verksamheten vid tillfälle. Mottagaren undrade särskilt vilka resurser som fanns till projektet, eftersom det fanns 600 system i Tallviks kommun och 3200 system tillsammans med de två andra kommunerna.

En tjänsteman i Tallvik, som agerade i en ägarroll (Ägare 5) flikade in och påpekade att det är viktigt att alla kom överens. Samtidigt påpekade ägaren att det förmodligen skulle bli svårt då det i regel fanns mycket motstånd från mottagare till att implementera nya verksamhetssystem, speciellt eftersom kommunerna hade olika arbetssätt och traditioner. Mottagare 1 fortsatte sin redogörelse och berättade om 13 olika projekt som pågick. Ägare 5 undrade vem som tog hand om alla projekt, men ingen kunde ge något svar. Mötet fortsatte genom att den andra verksamhetschefen presenterade olika projekt som var i gång i ute på förvaltningen.

Efter ett tag kom frågan upp om hur prioriteringar gjordes av de beställningar som mottagarna lade på utföraren, och en diskussion uppstod om det var IT-styrgrupp (de administrativa cheferna, IT-chef och IT-medarbetare) eller styrgruppen (kommundirektörerna och de administrativa cheferna). Det blev inga tydliga svar. En tjänsteman i Tallvik, som agerade i en ägarroll (Ägare 6) sammanfattade diskussionen med att digitaliseringsrådet hade gjort en resa och gått från att tidigare vara en ”propp i systemet” till att nu ha ett tydligt syfte: rådet skulle möjliggöra och hjälpa till med IT-lösningar i verksamheterna. En av aktörerna undrade då hur det kom sig att digitaliseringsrådet inte hade mer mandat, eller vilket för mandat rådet egentligen hade. Svaret på frågan sammanfattades av Ägare 6 med att rådet inte hade någon egen ekonomi och därför inte hade några konkreta möjligheter att styra. Detta illustrerade hur mottagarna hade svårt att förstå hur, var och i vilka kanaler de skulle framföra missnöje och behov. I vissa frågor var det ägaren som var ansvarig, andra gånger var det utföraren, och ibland fanns ingen tydlig motpart.

Mottagare kunde ha flera ägarrelationer eftersom de var verksamma i flera kommuner. De kunde därför bli irriterade av olikheter mellan kommunerna. Ett exempel är i avfallsbolaget. Amelia, som ju agerade i en utförarroll, menade att en mottagare kunde ha fastigheter i flera kommuner. Det kunde skapa en märklig situation för mottagaren om kommunerna hade beslutat om olika system, olika taxor och andra olikheter. Hon menade att det sände ut en signal om att avfallsbolaget inte var en enhetlig verksamhet. Amelia berättade också hur aktörer som intog rollen som mottagare ringde till den utförande verksamheten för att uttrycka irritation över att exempelvis avfallstaxan hade höjts. Samtidigt var det ägarna (kommunfullmäktige) som hade bestämt taxan, inte utföraren. Amelia sade i en intervju:

Vi har kontakt med avfallsansvariga som sitter lite som gisslan, för nu när Tallviksborna är förbannade över att taxan höjs och säger: 'Vem har bestämt det här?!' så säger vi: 'Det har kommunfullmäktige gjort', och då frågar de: 'Jo, men vilken tjänsteman ska jag prata med?'. Då är det den som är kommunens avfallsansvarige.

Amelia, Utförare, Tjänsteman, Avfall, 2019

Mottagarna blev alltså ofta hänvisade till den avfallsansvarige i kommunen som tillskrevs en ägarroll. Det kunde vara en samhällsbyggnadschef, en teknisk chef eller motsvarande. Samtidigt var det ägarna i kommunfullmäktige som hade tagit själva beslutet. Detta illustrerar hur mottagarna hade svårt att förstå hur missnöje skulle framföras eller hur de skulle få svar på frågor och att de hade olika ägarrelationer att hantera.

Ett annat exempel är från räddningstjänsten. När det uppstod en brand i kommunen kontaktade inte mottagarna (alltså kommuninvånarna) räddningstjänstförbundet, som var den part som hade all information om situationen, utan kommunen. I intervjuer framgick hur aktörerna ansåg att det var oklart hur de skulle hantera situationen eftersom den väckte frågor om vem som var ansvarig för att informera vem i dessa sammanhang. Pontus, som ju intog och tillskrevs en ägarroll, berättade om skogsbranden jag beskrev om tidigare i kapitlet och hur mottagarna agerade i en sådan situation. Han sade:

Vi hade en stor skogsbrand längs vägen mot *område* [...]. Vi har ju ett avtal med räddningstjänstförbundet och tjänsteman i beredskap [...] och jag kunde väl då konstatera att det fungerade mindre bra vid det tillfället. För att information gavs på radion [...] till allmänheten [...] det var kraftig rökutveckling, det var risk för att ta sig i närliggande bostäder [...] men kommunledningen fick inga rapporter, vilket innebar att kommuninvånare ringde till kommunen: 'Vad händer? Sprider sig branden? Hur kan vi hjälpa till? Vad är prognosen?'

Pontus, Ägare, Tjänsteman, Gullbringa kommun, 2020

Mottagarrollen innehöll således flera olika dimensioner. I relation till de förväntningar som fanns kunde mottagaren vara både aktiv och passiv, och det var inte alltid förutsägbart vilka frågor som mottagaren skulle engagera sig i. Det visade sig också finnas variation i hur många mottagare som engagerade sig, vilket stundtals kunde förvåna ägarna. När avfallsbolaget införde gemensamma sopkärl förväntade sig de utförande aktörerna och ägarna en respons från mottagarna som uteblev. I andra situationer var engagemanget större. Det fanns också svårigheter för mottagarna att vara aktiva i bemärkelsen komma med synpunkter och förslag. Det berodde på att mottagarna upplevde det som otydligt till vem och i vilka sammanhang som behov och klagomål skulle framföras.

Summering: formerandet av roller

Etableringen av de gemensamma driftsorganisationerna medförde att tre roller skapades: ägare, utförare och mottagare. Det fanns tydliga förväntningar på dessa roller vilket jag beskrev i kapitlets första del. Även om det fanns en tydlighet i förväntningar kring rollerna visade kapitlets andra avsnitt (formerandet av roller) att det fanns svårigheter i hur aktörerna skulle vara och agera i rela-

tion till de roller som skapats. Jag observerar också att ägare, utförare och mottagare inte kan beskrivas eller förstås som homogena roller. Aktörerna hade exempelvis svårt att förstå vem som var ägare eftersom det kunde variera beroende på situation. Ibland betraktades kommundirektörerna som ägare, medan det i andra situationer var politikerna i kommunfullmäktige, en samhällsbyggnadschef eller en administrativ chef som sågs som ägare. Jag noterade att parterna hade svårt att enas i vad som skulle levereras och till vilket pris, vilket gjorde det svårt för utförarna att agera enligt de förväntningar som fanns på utförarrollen. Till detta ska läggas att både ägarna och utförarna hade svårt att förstå vilka frågor som väckte ett engagemang hos mottagarna.

Jag observerar således att ingen av de förväntningar som fanns på de roller som etablerades infriades fullt ut när de gestaltades. Två saker kan sägas om ägarrollen. För det första hade ägarna – som förväntades vara aktiva och samordna sig internt och externt med andra ägare – svårt att förstå hur de skulle vara aktiva. Beskrivningarna visade också att olika samarbeten väckte olika mycket intresse. För verksamhetsområden som ägarna inte brydde sig särskilt mycket om fanns inget intresse av att bedriva någon styrning. I andra situationer gällde det omvända. För vissa verksamhetsområden fanns inte utrymme för styrning eftersom verksamheten var lagreglerad, vilket i sin tur skapade konflikter om exempelvis lokal anpassning. För det andra fanns problem med samordning eftersom de mötesforum som beslutade i viktiga frågor (som exempelvis kommunfullmäktige som beslutade om avgifter och taxor) inte samordnade sina beslut med varandra. Kommunfullmäktige och kommunstyrelse anpassade alltså inte sitt arbetssätt, trots att besluten handlade om den gemensamma driften. De agerade som om det handlade om vilken fråga som helst. Detta fick konsekvenser för utförarna som inte ansåg att ägarna agerade på ett sätt som kunde förväntas av dem. De utförande verksamheterna upplevde sig i dessa situationer som åsidosatta och pekade på att ägarna inte hade någon förståelse för att verksamheterna var gemensamma, och därför behövde bete sig på ett annat sätt. Detta skapade en frustration hos utförarna som inte tyckte att ägarna tog sitt ansvar och tog sig an rollen så som det var tänkt.

Parallellt med att ägarna inte alltid var så aktiva som förväntat, agerade inte heller utförarna enligt de föreställningar och förväntningar som fanns förknippade med utförarrollen. Utförarna var aktiva och föreslog målsättningar och ambitioner för sin verksamhet. Jag observerade därför hur utförarna började agera mer som en ägare i bemärkelsen att de agerade mer strategiskt, initierade mål och föreslog förändringar för sin verksamhet. Avsaknaden av styrning från ägarna gjorde att utförarna upplevde att de inte förstod vad ägarna ville med verksamheten och de blev osäkra på sitt uppdrag. I brist på styrning från ägarna började utförarna själva initiera styrning. Samtidigt skapades ett missnöje från

ägarna som tyckte att utförarna brast i sitt uppdrag att leverera verksamhet och bistå ägarna med information och beslutsunderlag. Detta skapade en frustration hos utförarna som inte alls höll med utan menade istället att de lade både tid och engagemang på att informera ägarna. Utförarna åkte runt till ägarna (kommunfullmäktige, kommunstyrelse, teknisk nämnd, och andra mötesforum där aktörer som intog en ägarroll samlades) för att presentera information och underlag som de dessutom hade lagt en del tid på att framställa på ett lättillgängligt sätt. Ägarna var inte lika imponerade och tyckte att saker kom ad hoc eller inte anpassades i tillräckligt stor utsträckning till den egna kommunen.

Vad gäller mottagarna av verksamheten agerade inte heller de fullt ut i linje med de förväntningar som fanns på deras roll. Vid missnöje riktades inte alltid kritik mot ägarna utan mot utförarna. Utförarna ansvarade dock inte för alla beslut, ibland kunde ägarna besluta i frågor som skapade missnöje hos mottagarna. Dessutom menade utförarna att det inte var de som bestämt att förlägga verksamheten i gemensam drift, utan ägarna. Att kritik riktades mot dem och inte mot ägarna tyckte utförarna var problematiskt. Jag observerade också att mottagarnas engagemang varierade mellan olika verksamhetsområden. Deras engagemang berodde inte så mycket på om det var en stöd- eller kärnuppgift, utan specifika frågor kunde väcka deras intresse. I flera fall beskrevs situationen som att de flesta av mottagarna var nöjda eller inte hade några synpunkter alls. De få som var missnöjda tilldrog sig, enligt ägarna och utförarna, uppmärksamhet när de gjorde sina röster hörda. Mottagarna hade också svårt att framföra synpunkter och behov, då de inte förstod var eller i vilka sammanhang som frågor skulle hanteras.

Förutom att rollerna var svåra att upprätthålla visar beskrivningarna ovan att det var variation mellan olika verksamhetsområden när det gäller vad konflikterna kring rollerna bottnade i. För avfallshantering, miljöförvaltning och IT handlade diskussionerna om var strategiska frågor skulle hanteras, hur synpunkter från mottagarna skulle bearbetas, och vilken roll utförarna skulle spela i det strategiska arbetet. För lön och räddningstjänst var intresset inte lika stort, vilket skulle kunna leda till slutsatsen att dessa verksamhetsområden var fria från konflikter kopplat till roller. Så enkelt visade det sig dock inte vara. Eftersom ägarna inte var lika engagerade i att driva en strategisk riktning för dessa verksamhetsområden, handlade konflikten istället om att parterna inte var överens om ägarrollens utformning. Detta visar att svårigheterna kring att designa och etablera roller inte bara fanns för de verksamhetsområden som tilldrogs störst intresse, utan även i de områden som väckte minst intresse. Sammantaget visar analysen av roller betydelsen av att beakta hur roller etableras och gestaltas. Rollerna, med de tillhörande förväntningarna som skapades av aktörerna, efterlevdes inte fullt ut när aktörerna skulle agera i enlighet

KAPITEL 6

med dessa. De övergripande förväntningarna kvarstod, men gestaltades alltså på ett annorlunda sätt än vad aktörerna hade tänkt sig. Som observatör går det därmed att konstatera att vissa dimensioner av samarbetena var problematiska, likväl fortsatte samarbetena att fungera och leverera verksamhet. I nästa kapitel ska jag visa hur detta var möjligt trots de problem och utmaningar som fanns förknippade med rolletableringen. Det ska visa sig att aktörerna ägnade sig åt olika strategier för att skapa stabilitet. I kommande kapitel illustrerar jag därför vilka stabiliserande processer som skapades och hur de utspelade sig över tid

Stabiliserande processer

I föregående kapitel beskrev jag hur aktörerna försökte skapa förutsättningar för stabila relationer men att rollerna som ägare, utförare och mottagare inte vann stabilitet. I det här kapitlet fortsätter jag analysen genom att fokusera på hur relationerna upprättades och upprätthölls. För att synliggöra centrala observationer kommer jag att begreppsliggöra tre stabiliserande processer. Dessa är: renodling, re-etablering och reparering. En stabiliserande process visar på något som aktörerna gör i syfte att skapa manövrerbarhet. Det är ett resultat av att jag observerar aktörernas handlingar. Vilka aktiviteter som utförs och av vilka aktörer bestäms till viss del av vilken roll de tillskriver sig själva eller tillskrivs av andra i nätverket. När jag belyser aktörernas handlingar använder jag därför de roller som skapats och intas av aktörerna. De stabiliserande processerna som jag lyfter fram i kapitlet ska alltså ses som en kategorisering på hur stabilitet söks och skapas. Dessa ska på inget sätt förstås som en lista över samtliga stabiliserande processer som uppstod. Istället ska de förstås som att de är särskilt centrala i vår förståelse för vad aktörerna gör i syfte att skapa stabilitet då de var återkommande. De stabiliserande processerna illustreras med hjälp av empiriska vinjetter som är exempel på hur det gick till. Frågor som jag ställer mig är: Vilka handlingar vidtogs och på vilka bevekelsegrunder? Vilka dynamiker manifesterades? Den fråga som kapitlet avser att besvara är: vilka aktiviteter initieras i syfte att skapa stabilitet?

Renodling – strategiska frågor tas bort

Jag benämner den första stabiliserande processen för renodling. Denna process innebär att ägarna antingen återtog eller behöll för sig själva de frågor som de upplevde som alltför strategiska i egen regi. Renodling kunde äga rum både när samarbetena etablerades och allteftersom relationerna utvecklades. Ägarna uttryckte att strategiska frågor var alltför riskfyllda och konfliktladdade vilket ledde till att de fördrog att hålla dessa frågor utanför samarbetet. I det här avsnittet kommer jag att exemplifiera hur renodling gick till genom att återge vinjetter från fältet. Dessa vinjetter illustrerar hur ägarna minskade omfatt-

ningen av strategiska frågor och visar hur diskussioner om dessa frågor utspelade sig över tid och mellan aktörer. Vinjetterna är sammansatta av fältmaterial i form av intervjuer och mötesobservationer.

Miljöstrategiskt arbete

En fråga som aktörerna tidigt identifierade som strategisk var miljöstrategiskt arbete. Detta arbete innebar att sätta upp mål och inriktningar för hur kommunerna skulle arbeta med sitt miljöarbete, exempelvis inom områden som naturvård, transporter eller bebyggd miljö. När kommunerna gick samman och bildade den gemensamma miljönämnden enades aktörerna om att inkludera allt som rörde miljöfrågor i samarbetet. Detta omfattade olika slags tillsynsärenden, strandskyddsdispenser men även miljöstrategiskt arbete. Emellertid var detta inte utan föremål för diskussion. En del ägare ansåg inte att det var en bra idé, främst eftersom det innebar att de förlorade kontrollen över strategiska frågor. Exempelvis Jens, en politiker i Havsnäs kommun och som agerade i en ägarroll, berättade hur diskussionerna hade varit vid tiden för samgående. Han sade:

Det var diskussioner [...] man tog upp även miljöstrategiska frågor, strandskydd och sånt med typiska politiska beslut i processen. [...] Jag var emot det men fick inte majoritet för att bromsa det. Man förde samman allt som hade med miljö att göra egentligen. Det blev en ganska stor verksamhet man förde ihop. Det har visat sig att det har varit problem med det, kanske dels det här med det miljöstrategiska arbetet. Varje kommun har ju målarbete som man gör för alla områden och sätter budgetar och verksamhetsmål, och så har man helt plötsligt lagt det i en nämnd som är i en grannkommun. Då är det väldigt lätt att man tappar närheten till vad det är man sysslar med och vad det är för strategiska uppdrag man ska lägga. Det föll bort ganska mycket det strategiska, i alla fall i vår kommun. Sedan är det också problem när det är myndighetsutövning. Viss myndighetsutövning kräver även politiska nämndbeslut och det förde man också över till nämnden, vilket jag också tyckte var olämpligt att göra. Där har vi också haft en del problem.

Jens, Ägare, Politiker, Havsnäs kommun, 2019

I de allra första intervjuerna (från 2018) med aktörer som intog och tillskrevs en utförrarroll framkom att det var fördelaktigt att det miljöstrategiska arbetet ingick i samarbetet. Vid den tidpunkten ansågs det inte vara ett problem att arbeta mot tre olika strategiska målbilder. I en intervju påpekade Charlotte, som ju ofta agerade i en utförrarroll, att det miljöstrategiska arbetet inte innebar att de som utförande verksamhet skulle ta fram mål: ”I vårt reglemente står inte att vi ska ta fram mål för kommunerna utan vi arbetar på uppdrag av kommunstyrelserna”. Att arbetet kunde resultera i olika strategiska mål sågs inte

heller som ett problem eftersom miljöstrategen, den tjänsteman som skulle hantera frågan, var tänkt att arbeta gentemot alla tre kommunerna. Charlotte framförde även att det var en bra idé att ha det miljöstrategiska arbetet gemensamt eftersom ägarna drog nytta av varandra. Kompetensen var också högre än vad den skulle ha varit om varje kommun hanterat frågan i egen regi. Hon fortsatte:

Där är jag ganska nöjd. Jag tycker vi har fått ett väldigt bra resultat på så lite, så där tycker jag att vi har effektiviserat verksamheten. Vi har fått i gång olika arbete i olika kommuner, eller ja, kommunerna har ju velat att vi ska göra olika saker. Men den input som vi har kunnat ge, där tror jag att man har dragit nytta av varandra.

Charlotte, Utförare, Tjänsteman, Miljö, 2018

Samtidigt fanns det under den här tidpunkten även föreställningar om att det var svårt att samordna det miljöstrategiska arbetet. När Äppelby ville anordna en miljödag och arbeta med att sätta mål, som var relaterade till deras miljöstrategiska arbete, bjöd de in de två andra ägarna. Wendela, som ju ofta intog och tillskrevs en ägarroll, berättade att de andra ägarna dock inte var intresserade av att delta. Hon sade:

I Äppelby ville man göra en miljödag och då frågade man ju de andra två kommunerna och då ville inte de vara med för de vill ha egna miljömål. Vi hade några som var med på själva mötet, men de vill inte vara med och ta fram miljömålen.

Wendela, Ägare, Tjänsteman, Äppelby kommun, 2018

När jag återvände till fältet ett år senare hade ägarna (kommunfullmäktige) beslutat sig för att återta det miljöstrategiska arbetet i egen regi. Patrik, som var politiker i den gemensamma miljönämnden och ofta intog och tillskrevs en ägarroll, tydliggjorde i en intervju att det inte var de ägare i nämnden som drivit frågan att återta det miljöstrategiska arbetet i egen regi. Initiativet hade enligt Patrik kommit från andra ägare, nämligen kommunstyrelseordförandena och kommuncheferna.

Charlotte beskrev att det som föranledde återtagandet av frågan var att irritation uppstod i Havsnäs. Ägare från Havsnäs upplevde nämligen att den utförande verksamheten hade arbetat på ett sätt som inte låg i linje med deras idéer. Arbetet var upplagt så att de som arbetade i den utförande enheten försökte få ihop samma miljömål i de tre kommunerna genom en gemensam miljöpolicy och en gemensam styrmodell för miljömålsarbetet. Men Havsnäs, som är en kommun som har en historia av att ha ett aktivt miljömålsarbete, var

inte imponerad. Ägarna som satt i den gemensamma nämnden (som rent organisatoriskt låg i Äppelby kommun) fattade beslut om det miljöstrategiska arbetet, vilket sedan gick vidare till kommunstyrelserna i de tre kommunerna. När förslagen nådde ägarna på kommunstyrelsenivå i Havsnäs uppstod konflikt. Det berodde på att de inte var intresserade av att den gemensamma nämnden skulle sätta deras miljömål eller ändra deras interna styrmodell. I en intervju med Lars, som ju agerade i en ägarroll, beskrevs hur ägarna till en början inte hade svårt att enas om en gemensam miljöpolicy eftersom den var så pass övergripande. De upplevde därför inte att policyn stod i konflikt med deras egna ambitioner. När frågan sen skulle hanteras och arbete skulle initieras visade det sig vara mer komplicerat än vad de trott. Problemet som uppstod var att Havsnäs redan hade en styrmodell som reglerade hur kommunen skulle arbeta med mål, och när den gemensamma nämnden började agera på ett sätt som inte passade med styrmodellen, uppstod irritation. Den utförande verksamheten bestämde sig därför för att avbryta arbetet med det miljöstrategiska arbetet, trots att inget beslut fattats om att avsluta samarbetet kring frågan. De fick stöd av en av politikerna som satt i arbetsutskottet i den gemensamma miljönämnden. Charlotte berättade:

Politikern sa: 'Ja, det här är ingen framkomlig väg. Vi gör så här vi lägger ner, vi bara struntar i det här. Vi låtsas som ingenting. Vi fortsätter inte med det arbetet. Vi behöver inte liksom förklara oss eller något utan vi bara slutar med det'.

Charlotte, Utförare, Tjänsteman, Miljö, 2019

När situationen hade lugnat ner sig något bytte de utförande aktörerna strategi. De började med att ersätta den tjänsteman som arbetat som miljöstrateg. Detta berodde inte på att personen i sig hade brustit i sitt uppdrag eller saknade kompetens, utan för att de ville signalera till ägarna att de tog ett omtag i frågan. Den nya taktiken blev att den nya miljöstrategen skulle försöka fånga upp vad som pågick ute hos ägarna kopplat till miljömålen. Istället för att påföra ägarna mål försökte miljöstrategen att jobba med inbjudningar och visa att de stod till förfogande och fanns tillgängliga för ägarna. Den nya miljöstrategen arbetade därför med att synas i olika sammanhang och att lyfta fram ägarnas miljöarbete. Charlotte sade:

Miljöstrategen blev ju en positiv person och en person som – ja, du vet ju hur det är med liksom Facebook och websidor och så – syntes ihop med folk ute på förvaltningarna. 'Ja, men nu jobbar Havsnäs med det här!', och så säger miljöstrategen det. 'Plastbanta Havsnäs kommun' var ett projekt och då var miljöstrategen med och jobbade med det. Här [i Äppelby, reds. anm.] var det någon strandstädarkampanj som man jobbade med och då

stöttade man det. Det gjorde ju att miljöstrategin, eller miljömålsarbetet och det miljöstrategiska arbetet, fick ju liksom ett lyft i alla kommuner.

Charlotte, Utförare, Tjänsteman, Miljö, 2019

Förändringen i arbetssättet gav frågan större acceptans hos ägarna eftersom de kände att de återigen hade kontroll över miljömålen i den egna kommunen. Eftersom ägarna dessutom hade olika intresse i frågan resulterade det nya arbetssättet också i att intensiteten i arbetet varierade mellan dem. I Tallvik fanns det enligt flera av de intervjuade aktörerna minst frågor att stötta eftersom ägarna i den kommunen inte var särskilt intresserade av miljöfrågor. Trots att utförarens nya taktik gav större acceptans hos ägarna, beslutade sig ägarna (kommunfullmäktige) ändå för att återta hela arbetet i egen regi igen. Charlotte berättade i samma intervju att de utförande aktörerna inte såg förändringen som ett nederlag. Tvärtom tyckte de att det var rätt väg att gå och hade förståelse för ägarnas beslut. Charlotte berättade:

Då såg vi inte det som ett nederlag utan bara som en effekt av att vi faktiskt bara hade gjort ett gott arbete. För att vi hade ju fått i gång miljömålsarbetet i kommunerna och då passade det mycket bättre på kommunstyrelsen [...] Men jag förstår att man vill ha det på kommunstyrelsen, det hade jag också tyckt, så det blir bra. Det var väl typiskt en sådan här anpassning som gjordes.

Charlotte, Utförare, Tjänsteman, Miljö, 2019

Ägarna var överens i frågan eftersom de ansåg att det fanns möjlighet att profilera sig politiskt genom att satsa på olika frågor inom respektive kommun. Ägarna menade också att frågan skiljde sig så pass mycket från den övriga verksamheten som fanns i samarbetet, eftersom myndighetsutövning enligt Lars bara ”handlar om att tillämpa lagstiftning”. I intervjuer med flera aktörer som agerade i en ägarroll framgick också att de upplevde att den gemensamma miljöstrategin, som skulle samordna miljö- och klimatmålsarbetet i kommunerna, bara ”rann in i den gemensamma nämnden och försvann”. Vad de menade var att det helt enkelt inte blev så mycket verksamhet kring det miljöstrategiska arbetet som de hade tänkt sig. I huvudsak handlade dock återtagandet av frågan om att ägarna hade alltför olika ambitionsnivåer med det miljöstrategiska arbetet. Lars beskrev exempelvis detta i en intervju och berättade att det därför var nödvändigt att återta den delen av miljöverksamheten i egen regi igen. Han sade:

KAPITEL 7

Kommunerna ser lite olika ut, och där finns lite olika ambitionsnivåer. [...] Där finns ju en politisk dimension i det arbetet i vad man vill göra och hur man vill profilera sig och det blir svårt att räkna till om man nu ska ha ett grundarbete och jobba med organisationen i respektive kommun [...] Sen blev det nog en lycklig skilsmässa tror jag. Sen är man på banan nu igen.

Lars, Ägare, Tjänsteman, Havsnäs kommun, 2019

När det miljöstrategiska arbetet återtog i egen regi förändrades också uppdraget för de politiker som satt i den gemensamma miljönämnden. Flera aktörer som agerade i en ägarroll i Havsnäs uppgav i intervjuer att de blev dåliga på att stämma av med deras ledamöter. Samtidigt menade de att detta var ett naturligt steg eftersom nämnden nu enbart sysslade med myndighetsutövning. Det fanns helt enkelt inte så mycket att diskutera utifrån ett ägarperspektiv. Ägarna beskrev i intervjuer att förändringen ledde till att det inte fanns någon partipolitik kvar att prata om utan att det nya, renodlade uppdraget gick ut på att tillämpa miljöbalken, livsmedelsbalken och övrig lagstiftning. Även Lars tydliggjorde detta i en intervju när han sade:

Så det finns inte i ett ärende, säg ett enskilt avlopp, om det nu är ett politiskt beslut. Jag tycker ju egentligen att det ska vara ett tjänstemannabeslut, men det finns ju inte så mycket, alltså det finns ingen röd eller grön eller blå aspekt när du ska bedöma om avloppet fungerar utifrån miljökritierier och så. Är det en tillsyn på livsmedelssidan, det finns ju inget, är det skitit i ett bageri så är det skitit i ett bageri, du kan liksom inte lägga aspekter på det.

Lars, Tjänsteman, Ägare, Havsnäs kommun, 2019

Med anledning av detta förändrades reglementet för den gemensamma nämnden, och även de uppgifter som nämnden ansvarade för. Från att ha hanterat en liten del strategiska frågor blev nämnden nu alltmer operativ och hanterade enbart myndighetsutövning genom sitt tillsynsarbete. Vid ett nämndsammanträde (2019-02-27) diskuterade aktörerna förändringen som hade gjorts, att det miljöstrategiska arbetet lyfts bort från nämnden. Vid miljönämnden deltog politikerna i nämnden, miljöchef, samhällsbyggnadschef och tjänstemän (miljöinspektörer) som arbetade vid miljöenheten. En politiker som agerade i en ägarroll, undrade hur motiveringen från kommunstyrelserna löd eftersom det inte var mycket pengar per kommun som det handlade om. En av aktörerna som agerade i en utförarroll (Utförare 1) förklarade att Havsnäs var den som varit den drivande ägaren i frågan. Utförare 1 berättade också att kommunerna valt att organisera arbetet internt på olika sätt när frågan nu åter låg i egen regi.

I Äppelby valde ägarna att utöka tjänsten, medan Havsnäs beslutade att förlägga arbetet under en utvecklingsenhet.

Utförare 1 fortsatte med att berätta att den tjänsteman som varit ansvarig för det miljöstrategiska arbetet hade arbetat med att stödja ägarna för att sätta nya mål inför 2019, under övergångsperioden. I Tallvik hade tjänstemannen arbetat med kost- och städenheten, i Havsnäs hade den jobbat tillsammans med utvecklingsenheten, och i Äppelby hade personen deltagit i att planera och rapportera från en hållbarhetsworkshop med det nya hållbarhetsrådet som Äppelby hade bildat. Detta visade att ägarna hade olika idéer om vad det miljöstrategiska arbetet skulle innebära och ville hantera det på olika sätt.

Vid ett annat nämnsammanträde (2019-04-17) uppstod frågetecken och diskussioner om det nya uppdraget. En politiker som agerade i en ägarroll framförde under mötet att den kompetens som fanns i miljöenheten var viktig för att bedriva miljöstrategiska frågor och uttryckte besvikelse över utvecklingen och det kvarvarande uppdraget. Ägaren sa: ”när man sitter i en miljönämnd så tänker man ju på miljöfrågorna”. De utförande aktörerna påpekade dock att förändringen redan var beslutad och att frågan nu hanterades i varje kommunstyrelse. Diskussionen utvecklades till att handla om vad en miljönämnd gör. De utförande aktörerna menade också att den gemensamma nämnden inte kunde ställa krav på att kommunerna skulle göra mer än vad lagen krävde. Om aktörerna som agerade i en ägarroll (flera av politikerna i nämnden) ville göra något utöver de nationella målen fick de engagera sig i kommunstyrelsen i den egna kommunen, menade de utförande aktörerna.

Att politikerna i nämnden inte helt förstod sin nya roll framgick också i intervjuer. En del ledamöter, som ju ofta agerade i en ägarroll, menade att det inte fanns mycket kvar att diskutera när det miljöstrategiska arbetet inte längre ingick i samarbetet. Stefan sade: ”Det som i huvudsak är, är myndighetsutövning och det är inte så mycket att bråka om. Det är i huvudsak följa reglerna.” Han menade också att det förmodligen var många som blev besvikna över förändringen. Stefan sade:

Ja, det var ju lite snopet. Jag tänkte att det skulle vara lite spännande att vara med i miljönämnden och det tror jag alla känner i nämnden. För vår uppgift blir ju egentligen bara att se till tillsyn och avgifter och göra kontroller och sådant där fungerar som det ska.

Stefan, Ägare, Politiker, Äppelby kommun, 2019

I samma intervju uppgav Stefan att det dock fortfarande fanns frågor som kunde bli föremål för diskussion. Strandskydd kunde enligt honom vara en kontroversiell fråga, även om det inte uppstått några diskussioner än. Han sade:

KAPITEL 7

Utän nu är det strandskydd sådant där det kan bränna till. [...] Folk har mycket synpunkten och blir upprörda om de inte får som de vill. [...] Men än så länge har det inte varit något, det är inga politiska kontroverser än så länge.

Stefan, Ägare, Politiker, Äppelby kommun, 2019

I intervjuer med andra aktörer förklarades att det kunde vara särskilt svårt för nya ledamöter att förstå att miljönämnden enbart handlade om tillsyn. Över lag var dock bilden att de tyckte att det var ett bra beslut att återta frågan i egen regi, även om enstaka ledamöter varit emot det, eller som Wendela, som inte satt i nämnden, men som intog och tillskrevs en ägarroll, uttryckte det:

Det som man säger från nämnden det är att man ibland på nya ledamöter kan ha svårt att förstå att det inte ingår. Man kanske går in i nämnden för att man brinner för just de frågorna [miljöstrategiskt arbete, reds. anm.] men så blir det bara myndighetsutövningen kvar så att säga. [...] Men annars så känns det som att det funkar bra och vi har ju fått bra skjuts här i Äppelby. Sen så var det ju inte vårt val att göra den lösningen, vi hade gärna haft det tillsammans.

Wendela, Ägare, Tjänsteman, Äppelby kommun, 2020

Samtidigt var konflikten inte så stor att den ledde till något större motstånd. Politikerna i nämnden anpassade sig över tid till den nya situationen. Även om inte alla ägare var drivande i frågan, blev resultatet av att återta det miljöstrategiska arbetet i egen regi en stabiliserande åtgärd. Charlotte poängterade också i en intervju att alla tjänstemän som arbetade vid miljöenheten var överens om att det var en bra åtgärd eftersom frågan hade varit ett ”riktigt skavsår”. Vinjetterna visar därför hur renodlingen av en fråga som upplevdes som strategisk ledde till att relationen stabiliserades. De flesta av aktörerna var ense om att det inte var en bra idé att fortsätta samarbeta kring en fråga där kommunerna hade så olika föreställningar om vad uppdraget skulle innefatta. Dessutom hade de olika intressen, olika målbilder och olika styrmodeller. Frågan kring det miljöstrategiska arbetet utgör därför ett utmärkt exempel på hur renodling skapade stabilitet för de ingående aktörerna.

Brandstationer

Ett annat exempel på renodling var hanteringen av brandstationerna i räddningstjänstförbundet. Ägarna (kommunfullmäktige) hade valt att inte inkludera brandstationerna som en del av samarbetet när det bildades. Detta innebar att kostnader för reovering och nybyggnation låg utanför det gemensamma förbundet. Istället hyrde utföraren lokalerna av ägarna. I en intervju med

Baltasar, som var tjänsteman i Gullbringa kommun och intog och tillskrevs rollen som ägare, förklarades upplägget närmare. Fördelningsnyckeln för den medlemsavgift som kommunerna årligen betalade till förbundet var baserad på kommunernas invånarantal och utgick från de kostnader som fanns vid tidpunkten då samarbetet bildades. Kostnaderna för räddningstjänst varierade dock mellan kommunerna. Det berodde på att de skiljde sig åt i geografisk storlek och därför hade olika många brandstationer. Antalet kommuninvånare spelade också roll eftersom Gullbringa, som var den större kommunen, hade lägre kostnader per kommuninvånare än Havsnäs och Tallvik. Gullbringas kostnader per kommuninvånare låg på 800 kronor per invånare och år medan Havsnäs och Tallvik låg på 900–1000 kronor per invånare och år. Bertil, som ju agerade i en utförarroll, förklarade i en intervju att det var viktigt att ha många stationer för att klara närhetsprincipen. Detta berodde på att Tallvik var en kommun som var stor till ytan och Havsnäs ”var också lite konstig”, som han uttryckte det. Bertil sade:

Det är olika geografisk struktur och sådana saker vilket gör bland annat att Gullbringa kommun med ganska många invånare har två brandstationer, här och i *område ett*, och den är på deltid. Det är bara här [huvudstationen, reds. anm.] det är på heltid med personal. Men Havsnäs kommun måste ha en brandstation ute på *område 2*, de måste ha en brandstation i tätorten i Havsnäs och så måste de ha en i den andra tätorten [...] och då har man sina distrikt, och det är klart att med tre brandstationer istället för två och är man då bara 13 000 invånare.

Bertil, Utförare, Tjänsteman, Räddningstjänst, 2018

Kostnader som uppstod för brandstationer, både hyra och renovering, låg separat i förhållande till den övriga verksamheten. Detta betydde att om en kommun valde att renovera eller bygga en ny brandstation, påverkade de ökade lokalkostnaderna bara den kommun som valt att genomföra investeringen. Att ägarna valde att inte inkludera brandstationerna i samarbetet var en uppskattad lösning. En förklaring som aktörerna lyfte fram i intervjuer var att detta bidrog till större självbestämmande och självständighet som ägare. Ägarna kunde styra sina investeringar och planera kostnaderna för räddningstjänstens lokaler på ett sätt som de själva ansåg lämpligt. Kaj, som var politiker i Gullbringa och som intog och tillskrevs en ägarroll, menade att det också förstärkte känslan av ansvar. Han sade:

Räddningstjänst är en primär angelägenhet och därför är kommunerna suveräna med att besluta om hur de ska bygga och så vidare. Så det är bara till att vara glad och så räknar man ut när bygget är färdigt och vad det här kostar i hyra så får varje kommun betala det.

KAPITEL 7

[...] Det hanteras på olika sätt i landet, det är bara att konstatera. Det finns vissa kommuner där de i princip har hyreskostnaden, eller hyran är en fri nyttighet på något sätt. Det är väldigt olika. Jag tror det här är ett bra sätt. Det betyder ju att varje kommun får ta ansvar för sin egen del så att säga.

Kaj, Ägare, Politiker, Gullbringa kommun, 2019

Att kommunerna valde att lägga brandstationerna utanför samarbetet berodde också på att kvaliteten skiljde sig åt mellan brandstationerna. Detta uppmärksammades av den konsult som kommunerna hade anlitat i samband med bildandet av förbundet. På konsultens förslag enades ägarna om att kostnader för lokalerna, mot bakgrund av dessa skillnader, skulle hållas utanför samarbetet. Kaj förklarade att det framför allt var undermålig kvalitet på brandstationerna i Gullbringa. På en station var kvaliteten så bristfällig att Gullbringa hade tvingats bygga tillfälliga lokaler. Det var dock en lösning som varit tillfällig i 34 år, som Bertil uttryckte det. Där hade ägarna låtit den utförande verksamheten använda en båtlokal som tillfällig brandstation, och diskussioner pågick i kommunen om hur de skulle lösa situationen. För den andra stationen i Gullbringa upptäcktes att golvet i vagnhallen inte var säkert, vilket ledde till att ägarna återigen blev tvungna att bistå utföraren med tillfälliga lokaler. Kaj berättade:

Man upptäckte när man körde en städmaskin över golvet att det började vibrera, det är alltså en hel källare under. Man kör in bilar då som är fyllda med vatten, alltså 10 kubik vatten i det där, så det är ju ganska många ton. Den är byggd, 1960 är den invigd, och det kan man ju säga att bilarna har förändrats ganska så avsevärt. Det gjorde att när man körde den här städmaskinen, och trots att man hade stämplat upp golvet, för man hade satt stämp i hela källaren i princip där över hela vagn delen, trots att man hade gjort det så började det vibrera och skaka litegrann, och då blev man ju lite rädd för det är ju inte så kul att hämta fyra stycken stora lastbilar ifrån källaren.

Kaj, Ägare, Politiker, Gullbringa kommun, 2019

I Gullbringa hade det därför länge pågått diskussioner om att investera i en ny brandstation. Baltasar beskrev dock i en intervju att frågan var oproblematiserad just på grund av att investeringsbesluten och kostnaden för dessa låg utanför samarbetet. Däremot kunde det finnas andra diskussioner kopplade till brandstationerna. Några exempel var deras placering, vilken bemanning de skulle ha och var olika slags fordon skulle placeras. Detta var dock inga frågor som skapade några omfattande diskussioner. Baltasar uttryckte det som att detta var ”ganska normala frågor, inget som skapar några konflikter egentligen”.

På senare tid hade den utförande verksamheten signalerat att de hade allt svårare att rekrytera deltidbrandmän till de mindre brandstationerna, vilket gjorde det svårt att upprätthålla en korrekt bemanning. De utförande aktörerna hade därför under åren framfört till ägarna att det kunde bli aktuellt att stänga brandstationer. Under ett ledningsgruppsmöte hos den utförande verksamheten (2019-02-19) diskuterades frågan om bemanningen vid brandstationer. Bilden som målades upp av aktörerna (som bestod av förbundschef och avdelningschefer) under mötet var att förbundet hade drabbats av hög personalomsättning och att flera befäl och nyckelpersoner hade sagt upp sig. Detta hade i sin tur påverkat bemanningen på de stationer som hade hand om räddningstjänst i beredskap. En avdelningschef, som intog och tillskrevs en utförrarroll, gick igenom stationerna på mötet och menade att det fanns stationer som med anledning av detta enbart var kostnadsdrivande. De andra i ledningsgruppen, som också agerade i en utförrarroll, höll med, och frågan betraktades därför som ett problem utan någon egentlig lösning.

Flera aktörer berättade också i intervjuer att räddningstjänstförbundet hade haft svårt att rekrytera personal till de mindre stationerna. Likväl fanns det inga planer från ägarnas sida att stänga dessa. I intervjuer med aktörer som agerade i en ägarroll framhölls att räddningstjänsten var ett samarbete med få konflikter, vilket de delvis menade kunde bero på att det fanns flera brandstationer i varje kommun. Hans, som ju intog och tillskrevs en ägarroll, menade att det var viktigt att sätta sig in i invånarnas situation (det vill säga mottagarna) som menade att brandstationerna gav en trygghet, eller som han sa: ”Där är en brandstation och den har alltid stått där, och nu finns brandbilar på insidan och personal”. Hans menade också att det var omöjligt att driva frågan om att stänga en brandstation, även om det skulle medföra samordningsvinster för den gemensamma utföraren. Han sade:

Ja, vi har ju en liten enhet i *område* som varken har kompetens, höll jag på att säga. Nej, men de har inte rökdyrkarkompetens av naturliga skäl. [...] Den har alltid funnits där, den har funnits där sen när *område* var egen kommun 1974, så har det funnits en brandstation, och den finns kvar. Räddningstjänstförbundet har ju försökt, på olika sätt, att avyttra den då, och jag har inga synpunkter på det alltså, för de får ju ändå vänta på insatsstyrka från stationen i Tallvik kommun innan de, höll jag på att säga, kan göra någonting och den frågan är ju inte möjlig att politiskt driva igenom, att stänga den.

Hans, Ägare, Tjänsteman, Tallviks kommun, 2021

Aktörerna från den utförande organisationen, som ofta intog och tillskrevs rollen som just utförare, var inne på samma sak och menade att det inte var möjligt att driva förslag om omplaceringar av brandstationer eftersom det ansågs vara

KAPITEL 7

en politiskt känslig fråga. Det var viktigt att det fanns en station i varje kommun. Dessutom menade de utförande aktörerna att det inte var så enkelt. Eftersom räddningstjänsten är en verksamhet som har en viss geografisk dimension inbyggd sågs inte alltid centralisering som en möjlig lösning. I en intervju med Måns var jag nyfiken på just detta, om det gick att effektivisera verksamheten genom att lägga ner stationer eller om det var svårt. Jag frågade:

Isabell, Intervjuare: Är det svårt att göra omlokaliseringar eller effektivisera verksamheten, typ lägga ner en brandstation?

Måns, Utförare, Tjänsteman, Räddningstjänst, 2021: Ja, herregud, då hade jag åkt ut med huvudet före. Nej, men i de små kommunerna är det väldigt känsligt. Det får inte bli någon centralisering och det funkar ju inte så. Får vi stora sparbetning så sa den förra chefen, han hotade lite grann med att 'då får vi lägga ner ett par stationer för vi kan inte osthyvla längre'. Men då vakna ju kommunalråden till, att det kan vi inte göra. [...] Men samtidigt när man tittar så finns det ju en brandstation i de här tätorterna av en anledning. Plockar man bort det där [brandstationerna, reds. anm.] så har man tagit bort det skyddet också. [...] Det är klart att politiken, när de tycker att vi ska gå in i ett förbund, så vill de ju se stordriftsfördelar [...]. Men samtidigt vill man ju ändå ha sin räddningstjänst i Tallvik eller på *område* i Havsnäs kommun eller vart man nu är. Det vill man ju inte tar bort och det förstår jag mycket väl. Man kan inte köra alla uttryckningar från Gullbringa [huvudstationen, reds. anm.] i vårt förbund för det funkar ju inte. Då klarar vi inte vårt uppdrag.

Som Måns poängterade ovan hade det förekommit situationer då de utförande aktörerna hade föreslagit nedläggningar som ett resultat av att de inte fick de pengar som de äskat. I rollen som ägare menade Linus att det innebar att det var svårt att påverka medlemsavgifternas storlek. Han menade att man som ägare alltid hamnade i händerna på utföraren. Om utföraren inte fick de pengar de hade begärt, hotades några av brandstationerna av nedläggning. De yttre stationerna i de mindre kommunerna var de första som diskuterades, men som sagt var detta aldrig ett alternativ för ägarna. Linus berättade:

Då gör de ju de här klassiska grejerna, när de får mycket press på sig att då måste man stänga brandstationer. Då är det ju i yttre områdena som man ska stänga då, i kommunerna runt omkring Gullbringa, det är ju alltid så och så går det ju liksom inte att göra.

Linus, Ägare, Tjänsteman, Tallviks kommun, 2020

Att ägarna valde att inte inkludera brandstationerna i samarbetet medförde att de inte behövde lägga sig i varandras prioriteringar kring investeringar i stationer. En strategisk fråga renodlades av aktörerna i ett initialt skede för att

undvika konflikt, även om det förmodligen skulle ha lett till större samordningsvinster om de hade inkluderat frågan och kommit överens om nya placeringar. Detta sågs av både utförare och ägare som viktigt, då placeringar var en känslig politisk fråga. Dessutom hade flera stationer stora renoveringsbehov vilket gjorde det svårt att finna rättvisa lösningar gällande fördelning av kostnader för dessa. Vinjetterna ovan visar därför hur ägarna valde att undvika konflikt genom att inte inkludera frågor som de uppfattade som alltför strategiskt viktiga att hanteras gemensamt.

Summering: Renodling

I vinjetterna ovan illustrerade jag genom två exempel hur samarbetena renodlades över tid. Det handlade framför allt om frågor som upplevdes eller identifierades som alltför strategiska. Anledningen till att ägarna gjorde detta var för att minimera möjligheterna till konflikt. Samtidigt som renodlingen bidrog till en mer stabil situation väcktes nya frågor och funderingar. Renodlingen gjorde att aktörerna började ifrågasätta sina roller. I exempelvis miljösamarbetet började ägarna, som var valda som representanter (politikerna i nämnden), reflektera över vilken roll de skulle spela då kvarvarande frågor enbart skulle handla om myndighetsutövning. Dessutom signalerade utförarna av miljö en oro över att återtagandet av alltför många frågor i egen regi skulle kunna leda till att nyttan med samarbetet minskar på sikt. För räddningstjänsten skapade renodlingen av brandstationerna stabilitet då ägarna inte behövde komma överens om investeringar och placeringar. Samtidigt pekade utförare av räddningstjänst på att dessa stationer likväl behövde bemannas, vilket blev en fråga som de återkom till och presenterade för ägarna. Renodlingen väckte därför nya och andra frågor som aktörerna behövde hantera i sina roller. Dessa frågor ansågs dock, i jämförelse med de som lyftes ut, som mindre viktiga och diskussionerna kring dessa var nedtonade. Renodling bidrog till att aktörerna utvecklade en gemensam förståelse för vilka frågor de ansåg lämpliga att förlägga i en samägd utförarverksamhet. Renodling ledde därför på det stora hela till en mer stabil situation för aktörerna i relationen.

Re-etablering – kompetens återuppbyggs

En andra stabiliserande process benämner jag re-etablering, vilket handlar om att ägarna återuppbyggde kompetens i egen regi. Ägarna upplevde att de hade förlorat kontroll över frågor som de bedömde som viktiga varför de ville knyta till sig kompetens och stabilisera ett gränssnitt. I det här avsnittet ska jag återge vinjetter från fältet som exemplifierar hur ägarna återanställde och identifierade behov av kompetens i egen regi, samt hur diskussioner kring dessa frågor

utspelade sig över tid och mellan aktörer. Eftersom re-etablering skedde av olika aktörer och initierades för olika frågor, kommer de vinjetter som jag valt ut vara en sammansättning av olika situationer. I dessa situationer ägnade sig aktörerna, som alltså intog och tillskrevs rollen som ägare, åt re-etablering. Vinjetterna består av sammanställningar av fältmaterial i form av intervjuer och mötesobservationer.

Strategier, samordnare och controllers

I takt med att relationerna utvecklades blev det tydligt för ägarna att de saknade kompetens i utförarnas frågor. Ägarna hade successivt eller initialt lämnat över hela uppdraget i dessa frågor till de nya gemensamma enheterna och kompetensen hade därför följt med till utförarna. Ägarna började därför, i takt med att de upplevde att de saknade möjlighet att styra och sätta sig in i utförarnas frågor, inleda diskussioner om att återuppbygga kompetens i egen regi. Re-etablering skedde genom att ägarna anställde ny personal som fick benämningen strateg eller samordnare. Detta skedde i huvudsak inom IT men diskussionerna om behovet av att återanställa förekom också för miljö och avfallshantering. För räddningstjänst var inte denna sorts diskussioner lika uttalad och för lön förekom inga diskussioner.

I huvudsak handlade det om att ägarna upplevde att de behövde ha kontroll över frågor som de såg som strategiska men som de inte kunnat renodla (se föregående avsnitt). I en intervju med Per, som ju agerade i en ägarroll, lyftes IT fram som ett exempel. Per menade att IT är en komplicerad fråga som inrymmer både en strategisk dimension (som exempelvis digitalisering) och en operativ dimension (som exempelvis leverans av hårdvara). Det kunde därför uppstå diskussioner i hur strategiska IT-frågor skulle separeras från de operativa. I intervjuer med flera aktörer som agerade i en ägarroll framgick att det från början inte var tydligt uttalat vem som var ansvarig för vilka områden. Ägarna upplevde att utföraren gärna ville driva strategiska frågor och riktningar vilket de inte ansåg ligga i linje med deras roll och uppdrag. Per berättade:

Vi har ju den här strukturen att det är vi som är beställare, det är vi som ska ta fram strategier, vad är det som ska göras och så vidare, det är inte IT som ska göra det och där är det en liten kamp mellan oss att vem gör vad?

Per, Ägare, Tjänsteman, Tallviks kommun, 2018

Behovet av, och ägarnas önskan om, en part som kunde driva strategiska frågor gentemot utförarna utvecklades över tid. Redan i en av de första intervjuerna

med Hans, som alltså tillskrevs en ägarroll, uttrycktes önskemål om att ha en part som kunde agera motpart gentemot utförarna. Då handlade det både om IT och miljö. Det verkade dock inte vara så viktigt att kompetensen knöts till en enskild kommun utan den kunde likväl vara en funktion som delades mellan kommunerna. Behovet av en drivande part som kunde sätta sig in i utförarnas frågor och hjälpa till att styra var tydlig, som Hans berättade:

Om vi tar IT till exempel, eller miljö, då behöver vi ha beställarkompetens här. Kanske inte här i huset, men vi kan ha en gemensam mellan våra tre kommuner. En beställarkompetens som jobbar med tydliga uppdrag [...] det kan vara prioriteringar och periodiseringar av vissa saker och ting som ska vara gjorda, och då går man vidare så kan man koppla ekonomi till det, alltså ersättning. [...] Men vi måste börja med att hitta den här strategiska beställarkompetensen. Det är samma med miljö, och då tänker jag inte på tillsyn utan jag tänker på det andra benet inom miljö- och hållbar utveckling och så vidare.

Hans, Ägare, Tjänsteman, Tallviks kommun, 2018

Detta tydliggjordes av samma ägare ett år senare. Ambitionen var således att det skulle vara tydliga gränssnitt mellan ägare och utförare där uppdraget som utförare inte inkluderade några strategiska dimensioner. Aktören sade:

Vi måste betrakta IT-verksamheten som en utförarorganisation. Vi ska vara beställare och där har vi lite grann att förtydliga i vår beställarroll, och då ska IT vara utförare. Då vi måste jobba med det strategiska IT-arbetet eller digitaliseringsarbetet och så ska själva IT-organisationen vara en utförare. Support, mer tekniskt. De ska inte jobba med de strategiska frågorna. [...] Det är precis samma som på miljö och då får vi, som jag skulle vilja få det till, en beställarutförarorganisation.

Hans, Ägare, Tjänsteman, Tallviks kommun, 2019

Som ni kunde läsa om i förra avsnittet om renodling återtogs ägarna det miljöstrategiska arbetet i egen regi varför det aldrig blev aktuellt att anställa någon strateg i det samarbetet. Däremot skedde detta inom IT. Havsnäs var den första av de tre kommunerna att anställa en digitaliseringsstrateg. Tanken från ägarna i Havsnäs var att digitaliseringsstrategen skulle fungera som en mellanhand mellan utföraren och ägarna, samt mellan utföraren och mottagarna. Ägarna fick en part som skulle innebära kontroll över de strategiska dimensionerna. Mottagarna fick en part som skulle säkerställa att deras behov och efterfrågningar blev tillgodosedda. Tanken var nämligen att mottagarna (det vill säga tjänstemän ute i förvaltningarna) skulle kontakta digitaliseringsstrategen med synpunkter, idéer och förslag. Rollen som digitaliseringsstrategen fick på-

minde om det uppdrag som digitaliseringsrådet (det mötesforum som hade inrättats för att koppla samman mottagare med utföraren genom ägare) hade i kommunen. Ägarna var inte missnöjda med digitaliseringsrådet, men de såg fortfarande ett behov av att återanställa en specifik person då mötesforumet inte räckte till. Digitalisering gjordes till en strategisk fråga av ägarna vilket ledde till att de såg ett behov av att ha en ”strategisk beställarkompetens” i frågan, som den Hans uttryckte det i citatet ovan. Conrad, som ofta intog en ägarroll, var inne på samma sak. Han berättade:

För oss är E-rådet [tidigare namn på digitaliseringsråd reds. anm] i huvudsak för att fånga upp behov på förvaltningarna: vad är det för processer som ska digitaliseras? Vad finns det för övriga behov som har med IT att göra? Sen har D-råden inga beslutsmandat utan de rekommenderar och ställer sig bakom och så skickar de vidare det till nästa nivå då, ISG [IT-styrgrupp bestående av IT-chef och administrativa chefer reds. anm.]. Vi tycker det är ganska bra. Dessutom har vi valt att satsa på en digitaliseringsstrateg, alltså avsatt resurser. Det är ju inte gratis utan vi har sagt att digitalisering är så viktigt för oss i Havsnäs och i vår framtid så det har vi valt att satsa på. [...] Då har vi tydligt sagt att det är digitaliseringsstrategen som man ska vända sig till på förvaltningen, eller en annan förvaltning. Det är den personen som man ska vända sig till om man vill något och så snackar digitaliseringsstrategen och tar kontakt med IT och säger: 'Nu är det såhär, nu skulle vi behöva ha hjälp med detta och så och så'. Men i Tallvik och Äppelby, de har ingen digitaliseringsstrateg, så där är det lite mer, det får de svara på själva, men framför allt i Äppelby, de har det inte där, så jag vet inte riktigt hur de ska jobba med digitalisering där.

Conrad, Ägare, Tjänsteman, Havsnäs kommun, 2019

Ägarna var mycket nöjda över sitt initiativ och menade att det inte fanns någon risk för att det skulle krocka med utförarens ansvarsområde. Att ägarna hade en egen digitaliseringsstrateg i egen regi betraktades inte som att de byggde upp dubbla kompetenser eftersom strategen ansågs fylla en annan funktion. Conrad menade att digitaliseringsstrategen exempelvis inte kunde ”tekniken bakom” utan hade mer kompetens kring vad man kunde göra med olika program. Digitaliseringsstrategen skulle därför också jobba mot att samla upp behov hos mottagarna och hitta synergier mellan olika mottagargrupper. Digitaliseringsstrategen fick även rollen att bevaka att utföraren arbetade med saker som var efterfrågade av mottagarna.

En viktig sak som lyftes fram i intervjuer med ägarna var alltså att digitaliseringsstrategen inte var en IT-person och därför inte kunde de tekniska delarna. Eftersom mottagarna i regel inte heller kunde de tekniska delarna var ambitionen att förbättra kommunikationen mellan mottagarna och utföraren, eller som Conrad sa: ”Det är inte några ettor och nollor”. I samma intervju

påpekade också Conrad att strategen fyllde en viktig funktion för utföraren eftersom den kunde avlasta verksamheten i rollen som samordnare. I Havsnäs ägnade sig ägarna åt att marknadsföra den nya digitaliseringsstrategen i olika sammanhang. Digitaliseringsstrategen fick även uppdrag som handlade om att synliggöra sig själv. Strategen spelade därför in kortare filmer varje vecka som lades ut på interna sidor. Dessa filmer kallades för ”Strategen Tipsar”. Ett exempel på ett tips var att digitaliseringsstrategen gav råd och inspiration till mottagarna om hur de kunde använda Office-paketet.

Efter en tid valde även de andra ägarna att anställa strateger eller samordnare med ansvar för digitalisering. I en intervju med Wendela, som ju agerade i rollen som ägare, framhölls att det var omöjligt att ha strategiska frågor, exempelvis digitalisering, kopplade till en utförande organisation. Anledningen som lyftes fram var att den strategiska dimensionen tenderar att ”försvinna” hos utföraren, som Wendela uttryckte det. Vad som avsågs var att ägarna tappade kontrollen över frågan. Mot bakgrund av detta framhöll ägarna att de var nöjda med utvecklingen och tyckte att strategerna fyllde en viktig funktion. Genom strategerna återtog ägarna kontrollen över viktiga strategiska frågor.

De utförande aktörerna var dock inte lika entusiastiska över utvecklingen och menade att digitaliseringsstrategerna (eller samordnare som de också benämndes i vissa kommuner) var ett resultat av att digitaliseringsråden inte fungerade som det var tänkt. Ambitionen med digitaliseringsråden var att tjänstemän från förvaltningarna (alltså mottagarna) skulle samla upp behov, idéer och förslag, som de sedan skulle skicka vidare till IT-styrgrupp (som bestod av ägare och utföraren). Detta fungerade dock inte fullt ut. En förklaring som lyftes i intervjuer och som blev tydlig under mötesobservationer var svårigheten med samordning. En del frågor, som sammanfogande av gamla system och inköp av nya, var svåra att driva. Oftast skedde arbetet i olika projekt ute hos mottagarna. Dessutom försvårades arbetet av den bristande samordningen mellan digitaliseringsråden. Detta berodde på att ägarna hade valt att nyttja råden på olika sätt. I Tallvik utgjorde förvaltningschefer de som intog och tillskrevs rollen som mottagare i digitaliseringsrådet med motivet att de ville ha tjänstemän med mandat. I Havsnäs var situationen den omvända, där hade ägarna låtit de tjänstemän som var särskilt intresserade av IT sitta med och företräda och agera mottagare. Enligt intervjuer med aktörer fungerade digitaliseringsråden därför inte fullt ut. De hade helt enkelt tappat lite styrfart.

De utförande aktörerna var dock inte bara negativa. De hade nämligen viss förståelse för att ägarna saknade kompetens och därför behövde hjälp. I intervjuer med aktörer som agerade i rollen som utförare framgick att deras uppfattning var att digitaliseringsstrategerna anställdes för att översätta det utföraren sa till något som ägarna kunde begripa. Så verkade också ha blivit fallet.

KAPITEL 7

Alvar, som alltså ofta agerade i en utförrarroll, menade att det inte längre kom lika många frågor från kommundirektörerna, istället kom de från digitaliseringsamordnarna. Detta lyftes också fram som viktigt eftersom det bidrog till att kvaliteten på diskussionen kring digitalisering ökade. Alvar berättade:

Sen är min uppfattning att kommunerna anställt digitaliseringsamordnarna i mångt och mycket för att ledningen inte förstår frågorna. Då anställer man någon som gör det som kan förklara det för dem, om jag ska hårdra det litegrann [...] ledningen måste kunna ställa relevanta digitaliseringsfrågor och förstå svaren, då först kommer vi ha en digitalisering som går snabbt framåt.

Alvar, Utförare, Tjänsteman, IT, 2021

I samma intervju menade Alvar att införandet av digitaliseringsstrategierna inte hade bidragit till att samordningen mellan kommunerna blev bättre. Det var fortfarande för mycket "Ä, T och H istället för ÄTH" som han uttryckte det, där Ä står för Äppelby, T för Tallvik och H för Havsnäs. Alvar tyckte också att ägarna underminerade utförarens roll som samordnare och hade gärna sett att frågan stannade kvar hos utföraren. Även James, en tjänsteman i den utförande IT-verksamheten och som agerade i en utförrarroll, var inne på samma sak. Han sade:

De [digitaliseringsstrategierna, reds. anm.] har ett uttalat uppdrag att samordna, strukturera och kanalisera de utvecklings- och digitaliseringsprojekt som verksamheterna vill ha och att vara länken mellan verksamheten och IT. Men de ser sin kommun, sitt perspektiv. [...] Men man tappar lite grann ett gemensamt IT-perspektiv.

James, Utförare, Tjänsteman, IT, 2021

De utförande aktörerna ansåg därför att det var naturligt att förlägga frågan om digitalisering hos utföraren eftersom de också satt på all kompetens. De föreslog mot bakgrund av detta en omorganisering av deras verksamhet. Verksamheten skulle organiseras i två avdelningar: 1) drift och support och 2) digitalisering och innovation. Den första avdelningen skulle ansvara för mer operativa frågor, medan den andra avdelningen skulle ansvara för utvecklingsorienterade frågor kopplat till digitalisering. De utförande aktörerna menade dock att det hela handlade om att IT skulle vara ett stöd till mottagarna, inte att de skulle komma på vad för verksamhetsutveckling som mottagarna skulle driva. Det var dock viktigt, ansåg de utförande aktörerna, att mottagarna involverade utföraren innan de började planera för digitalisering eftersom det, återigen, var utföraren som satt inne på all kompetens i frågan. Alvar berättade:

Sen ska vi göra en digitaliserings- eller innovationsenhet med 8–10 personer som är då strateger, arkitekter, SISO alltså informationssäkerhetssamordnare, projektledare och lite sådana här saker som bara ska syssla med verksamhetsutveckling med stöd av IT, det vill säga digitalisering då. För vi måste gå ditåt för att vi ska ut i verksamheterna. Jag har sagt i flera år att vi måste förändra oss, vi kan inte sitta med all den kompetensen inlåsta i Fort Knox, vi måste ut i verksamheterna.

Alvar, Utförare, Tjänsteman, IT, 2021

Ägarna var dock inte lika övertygade och signalerade att införandet av strateger inom IT hade varit lyckat. De uttryckte också förhoppning om att anställa ytterligare strateger för andra områden. Diskussionen om strateger och återuppbyggande av kompetens spillde således över på andra samarbeten. I avfallsbolaget pågick diskussioner om att införa avfallssamordnare vilket också efterfrågades av de utförande aktörerna. Avfallsbolaget hade nämligen synpunkter på att ägarna var så okunniga vilket försvårade deras roll, något jag utvecklade och diskuterade i kapitel sex som handlade om roller. I varje kommun fanns en avfallsansvarig vilket oftast var en tjänsteman som hade haft ansvar för avfall när det låg i egen regi, eller den som var ”mest renhållningsintresserad eller kunnig” som en av tjänstemännen, som satt med vid renhållningssamrådet, uttryckte det. Exempelvis kunde det vara en samhällsbyggnadschef eller en teknisk chef. Dessa personer satt med som ägarrepresentanter i renhållningssamrådet och benämndes som ”controllers”. Dock ägnade de bara en liten del av sin arbetstid åt uppdraget och var därför en enklare variant av digitaliseringsstrategerna ovan. Både ägare och utförare signalerade dock att det inte var tillräckligt eftersom de inte fyllde den funktion som de hade önskat. Amelia berättade i rollen som utförare:

Vi har som jag sa fyra avfallsansvariga med olika kunskap och erfarenhet i avfallsfrågor [...] jag kan till och med ibland tycka lite synd om dem i och med att de blir gisslan, för kommunen, eftersom de för flera, flera år sedan lämnade över dessa frågor till avfallsbolaget så blir det naturligt, det är ju vi som sitter på den senaste kunskapen och allt som har att göra med avfallshanteringsfrågor. Kommunen har ju släppt det hit och inte varit noga med att upprätthålla sin egen kompetens som beställarorganisation då, så det är ju inte så lätt för dem. [...] De här fyra tjänstemännen, det är en så liten del av deras tjänst så de har ju inte en chans att hålla sig uppdaterade.

Amelia, Utförare, Tjänsteman, Avfall, 2019

De utförande aktörerna menade att den bristande kunskapen hos ägarna gjorde att de inte kunde styra verksamheten på ett bra sätt. Till skillnad från de utför-

KAPITEL 7

ande aktörerna av IT ansåg de utförande aktörerna av avfall att det hade varit mycket önskvärt med en tydligare strateg eller samordnare som ägnade större delen av sin arbetstid åt avfallsfrågor. Det berodde på att de ville ha en motpart i deras frågor. Enligt Amelie, som också intog och tillskrevs en utförrroll, befann sig ägarna i en svår situation som över tid blev allt sämre. Hon berättade:

Vi har ju känt det nu det sista att det finns inte så mycket engagemang och intresse. De här renhållningsrepresentanterna från kommunerna de har ju bytts flera gånger för de byter ju samhällsbyggnadschefer och de som ska vara med hos oss. Vi har känt att de inte har varit så intresserade, det är inte ofta alla kommer. Det är ganska nedprioriterat känns det som ute hos kommunerna, faktiskt. Så vi måste nog ta ett omtag där för de har blivit ganska krystade de här mötena, om man säger så. I början var det mycket lättare för då var det såna som hade jobbat med renhållning själva i kommunen som visste vad det handlade om och då pratar man på samma nivå. Men sen så blir det någon nyanställd som aldrig har jobbat med renhållning som ska tycka till och förstå helheten så, ja det är inte så lätt.

Amelie, Utförare, Tjänsteman, Avfall, 2021

Denna uppfattning delades av ägare som i intervjuer problematiserade att de inte hade kvar någon kompetens i kommunen som kunde agera motpart och driva strategiska frågor. Detta öppnade upp för utföraren att driva strategiska riktningar. Som ägare hamnade man därför lite ”i knät” på utföraren när det handlade om strategiska satsningar. Hampus, som ju intog och tillskrevs en ägarroll, berättade vad det handlade om:

Hampus, Ägare, Tjänsteman, Mångesunds kommun, 2019: Vi kan ju också se att vi i något avseende har avhängigt oss beställarkompetens, vi har ju ingen renodlad renhållningsansvarig i Mångesund längre utan det är en del av den tekniska chefens uppgift och det påverkar ju naturligtvis vår förmåga att ställa relevanta krav på bolaget på styrning eftersom kompetensen i mångt och mycket finns hos bolaget.

Isabell, Intervjuare: Hur hanterar ni det?

Hampus: Det är ju jättesvårt att hantera, det är den tekniska chefen som ska svara på det för han har verksamhetskompetens och är beställare.

Isabell: Det finns ingen speciell fråga eller situation där du kommer att tänka på då detta aktualiserats?

Hampus: Nej, det är ju bolaget som i mångt och mycket har i taktipinnen runt bolagets inriktning, det är ju inte ägaren utan ägaren får ju en lite mer passiv roll.

Mot bakgrund av den upplevda framgången kring införandet av digitaliseringsstrategier började ägarna diskutera om de inte skulle införa samma roll i andra samarbeten som innehöll strategiska frågor. En utförarverksamhet som kom upp där behovet fanns var just avfallsbolaget eftersom de renhållningsansvariga inte fullt ut tillfredsställde ägarnas behov. Wendela sade exempelvis:

Jag skulle nog vilja få till det i bolaget och *ett annat gemensamt ägt bolag*, med utvalda personer som driver den utvecklingen hos oss, så att man har en motpart.

Wendela, Ägare, Tjänsteman, Äppelby kommun, 2021

Även om ägarna inte anställde en tydlig strateg eller samordnare för avfall, som de gjorde för IT, diskuterades detta och lyftes som ett sätt för ägarna att återta kontrollen över strategiska frågor i avfallsbolaget. Det berodde på att ägarrollen som ”controller” inte fungerade fullt ut.

Summering: Re-etablering

I vinjetterna ovan har jag visat hur ägarna ägnade sig åt re-etablering i försök att stabilisera situationen. Detta gjordes genom att anställa bland annat strateger och samordnare. Att ägarna återanställde kompetens gjordes mot bakgrund av att minimera den kontrollförlust som de upplevde i samband med att samarbetena etablerades. Detta var inget som ägarna hade tänkt på initialt, utan var något som uppmärksammades i takt med att relationen utvecklades.

Ägarna eftersökte en funktion som kunde sätta sig in i och agera motpart till utförarna och driva strategiska frågor. Ägarna ville därför utveckla sin roll som ägare på ett sätt som bidrog till att de själva kunde vara mer aktiva och styra utförarna. Utförarna uppfattade det som ett försök från ägarnas sida att skapa större förståelse för innebörden i det som utförarna arbetade med. När digitaliseringsstrategerna var på plats upplevde ägarna att de hade återtagit kontroll över en specifik fråga. Aktiviteten kan därför förstås som en åtgärd som skapade stabilitet för ägarna.

Denna aktivitet kan ställas i relation till den om renodling (den första stabiliserande processen, se föregående avsnitt) där ägarna istället valde att återta en fråga som upplevdes som alltför strategisk i egen regi. Ett sätt att förstå detta är att re-etablering valdes som strategi när ägarna inte såg att renodling var möjligt. Renodling handlar därför om att lyfta bort frågor, medan re-etablering handlar om att stärka och utveckla relationen genom att tydliggöra gränssnitt. Re-etablering är därför ett sätt för aktörerna att hantera bristen på tydliga roller som vi såg i föregående kapitel. En rimlig tolkning är också att re-etablering minskar risken för behovet av att renodla ytterligare.

Stabiliseringsförsöket var återkommande och diskuterades över tid och mellan de verksamheter som ägarna upplevde innehöll strategiska dimensioner. Re-etablering var en aktivitet som i huvudsak initierades av ägarna, men även aktörerna som intog och tillskrevs rollen som utförare för avfallsbolaget drev på att ägarna skulle skapa en samordnande funktion. Det var dock oklart om de hade samma syn på vad denna funktion skulle innebära.

Reparering – relationen vårdas och underhålls

En tredje stabiliserande process benämner jag för reparering¹¹ vilket handlar om att aktörerna ägnade tid och energi åt att reparera, vårda och underhålla relationen. Utförarna behövde dels hantera konsekvenserna av ägarnas bristande samordning, dels påminna ägarna om deras existens. Ägarna behövde visa varandra att de värdesatte relationen. Parterna hade därför olika problem som de hanterade genom tre olika typer av aktiviteter. Utförarna ägnade sig åt att åka på informationsturnéer och att utjämna. Ägarna ägnade sig åt att signalera¹². Dessa aktiviteter ska ses som underkategorier till reparering. I det här avsnittet ska jag återge de tre aktiviteterna som alla exemplifierar hur aktörerna på olika sätt ägnade sig åt att reparera relationen och hur diskussioner kring dessa frågor utspelade sig över tid och mellan aktörer. Vinjetterna som illustrerar aktiviteterna består av sammanställningar av fältmaterial i form av intervjuer och mötesobservationer.

Informationsturné

En aktivitet som användes för att skapa stabilitet var att utförarna åkte på informationsturné. Jag observerade hur utförarna lade en hel del tid och energi på att åka runt till de olika ägarna för att informera om verksamheten och besvara frågor. Syftet med informationsturnéerna var olika för olika utförare och skedde med varierande intensitet. En del utförare (som lön och räddningstjänst) ägnade informationsturnéerna åt att försöka synas och ”göra reklam”

¹¹ Andra forskare har också varit inne på reparering som begrepp, bland annat Duplat med flera (2020). Jag kommer att återkomma till denna litteratur när jag diskuterar studiens slutsatser i relation till tidigare forskning vilket sker i kapitel nio.

¹² Andra forskare har också varit inne på signalering som begrepp, bland annat Vosselman och Van der Meer-Kooistra (2009) och Minnar, Vosselman, van Veen-Dirks och Zahir-ul-Hassan (2017). Jag kommer att återkomma till denna litteratur när jag diskuterar studiens slutsatser i relation till tidigare forskning vilket sker i kapitel nio.

för sin verksamhet i syfte att få ägarnas uppmärksamhet och engagera dem. Detta skedde huvudsakligen vid de mötesforum som hade skapats men kunde också ske genom att utförarna bjöd in sig själva, till exempelvis kommunfullmäktige och kommunstyrelser i de olika kommunerna. Andra utförare (som miljö och avfall) ägnade istället informationsturnén åt att försöka påverka ägarna att fatta så likartade beslut som möjligt, exempelvis kopplat till taxor eller nya projekt. Generellt kan dock sägas att utförarna ägnade mer tid åt att åka runt till ägarna när de upplevde att ägarna var kritiska eller missnöjda med utförarnas verksamhet. De försökte då reparera detta missnöje genom att visa upp sig och låta ägarna ställa frågor om deras verksamhet. I vinjetter som jag har valt ut illustrerades hur olika utförare lade tid på att åka runt i olika sammanhang för att få ägarna att få en bättre förståelse för verksamheten. Vinjetterna är en sammansättning av olika illustrativa exempel där utförare ägnade sig åt att åka på informationsturné.

Taxor, sommarmöten och utbildningsinsatser

I avfallsbolaget fanns många exempel på händelser som kan förstås som att utföraren åkte på informationsturné. Internt i kommunerna hade ägarna valt att organisera sig på olika sätt gällande avfall vilket fick konsekvenser för vilka forum som utföraren ansåg sig behöva besöka. I intervjuer med aktörer som agerade i en utförrull illustrerades hur tjänstemän från avfallsbolaget behövde hantera, informera, och utbilda många olika ägare i olika ägarforum om sin verksamhet. Detta beskrevs som en mödosam uppgift. Amelia berättade:

Jag har fått gå på möten, tekniska nämnden, kommunstyrelsen, kommunfullmäktige i alla kommunerna också och driva samma frågor i alla dessa organ, det tar enorm tid och kraft.

Amelia, Utförare, Tjänsteman, Avfall, 2019

I Äppelby, Tallvik och Havsnäs hade ägarna förlagt ansvaret för insamling av hushållsavfall på kommunstyrelsen medan Mångesund hade valt att förlägga ansvaret på tekniska nämnden. De utförande aktörerna menade att kommunstyrelsen inte hade lika mycket kunskap om avfallsfrågor som de politiker som satt i en teknisk nämnd eller motsvarande, vilket gjorde att informationsarbetet i Äppelby, Tallvik och Havsnäs blev mer omfattande. De menade också att de behövde ägna tid åt att utbilda de ägare som arbetade i den kommunala växeln. Detta berodde på att mottagare som hade frågor om avfallshantering inte alltid ringde till avfallsbolaget utan till ägarkommunerna. De utförande aktörerna beskrev också hur de behövde ha kontakt med den som var utsedd som avfallsansvarig i kommunen. Detta var oftast en samhällsbyggnadschef, teknisk chef

KAPITEL 7

eller de som var utsedda som controllers i det mötesforum som de benämnde som renhållningssamrådet. Detta berodde på att de avfallsansvariga oftast var utförarens motpart till ägarna och dessutom hade kontakt med mottagarna kring olika avfallsrelaterade frågor. De utförande aktörerna beskrev också i intervjuer hur de dessutom behövde samordna sig med de fyra ägarnas miljöförvaltningar, vilket för Äppelby, Tallvik och Havsnäs var en gemensam nämnd. Sammantaget skapade ägarnas organisering en arbetsam situation för utföraren som innebar att de behövde informera ägarna vid olika möten, genom olika aktörer och i olika frågor.

En återkommande fråga som utförarna av avfall ofta diskuterade på sin informationsturné var utformningen och nivån på olika taxor. Hur taxorna skulle konstrueras och hur dyrt eller billigt det skulle vara med avfallshantering var upp till ägarna att besluta, men förslagen kom alltid från utföraren. I flera intervjuer med aktörer framgick att taxorna alltid hade varit den fråga som hade varit svårast att hantera. Störst utmaning de senaste åren hade det dock varit i Mångesund. Utföraren hade flera gånger försökt att höja taxan i Mångesund men utan resultat. Amelie beskrev situationen såhär:

Det som vi håller på att brottas med nu är att få höja renhållningstaxan i Mångesunds kommun och det höll vi ju på med hela förra året. Det är ett stort jobb vi har hållit på med, vi har varit på tekniska utskottet och på kommunstyrelsen, jag och *en annan tjänsteman hos utföraren*, flera gånger och försökt att argumentera och förklara varför vi har behov av att höja taxan. [...] Vi för ju dialog med tjänstemännen på kommunen [...] controller kallar vi det för då, från kommunens sida i våra renhållningssamråd och det är en ifrån varje kommun och vi träffas då två gånger per år.

Amelie, Utförare, Tjänsteman, Avfall, 2019

Trots att de skickade underlag där de förklarade och påvisade behovet av höjning valde kommunfullmäktige i Mångesund att avslå utförarens förslag. Efter ett par år fick de utförande aktörerna veta varför. Den avfallsansvarige hade nämligen gjort egna bedömningar och justeringar i tjänsteskrivelsen innan den föredrog ärendet för ägarna i kommunfullmäktige. De utförande aktörerna hade diskuterat frågan och insåg att detta var en ohållbar situation. De beslutade sig därför att agera på ett annat sätt, vilket Amelie berättade om i en intervju. Hon sade:

Jag kan säga så här då att vi gör ju en tjänsteskrivelse som vi skickar in till tjänstemännen för att de ska ta upp det politiskt och det har liksom stoppat hos tjänstemännen, det har aldrig kommit upp till politiken. Men nu gjorde vi så, i och med att vi har lärt oss, att vi skickade det direkt till diariet för att det skulle diarieföras för att det skulle med. Så därför

kan jag ju förstå att politikerna blir lite tagna på sängen för de har ju inte förstått hur illa det är, förrän nu då. Så jag tycker ju att tjänstemännen har mörkat det lite då, de har inte velat att vi skulle ta upp det politiskt.

Amelie, Utförare, Tjänsteman, Avfall, 2019

Det var dock inte bara information kopplat till taxor som var en viktig fråga att informera ägarna kring. I två av kommunerna, Mångesund och Äppelby, hade särskilda möten skapats för att hantera den ökade turismen som uppstod under sommarmånaderna. Ett möte skedde inför säsongen och ett efter. De utförande aktörerna hade uppmärksammat att det fanns mottagare (verksamheter och företag, inte privatpersoner) i Äppelby som inte skötte avfallshanteringen så väl, varför de ansåg att de var extra viktigt att få till dessa möten. Sommarmötena beskrevs i intervjuer som uppskattade, både av aktörer som intog och tillskrevs en utförarroll, och av ägarna som föreslagit dem. Efter ett tag slutade dock Mångesund att bjuda in vilket de utförande aktörerna inte såg som ett bra tecken, eller som Amelie sa i en intervju: ”Jag vet inte om de har tröttnat på oss helt och hållet”. Flera av de utförande aktörerna påpekade i intervjuer att det hade varit viktigt att upprätthålla dessa, och andra mötestillfällen, eftersom de fyllde en central funktion. Det var vid dessa tillfällen som de hade möjlighet att förklara och nyansera underlag som de skickat ut till ägarna.

Miljö var också en verksamhet där informationsturné skedde. De utförande aktörerna behövde utbilda och informera ägarna i olika sammanhang. Ett sådant var gemensamma nämnden. Där hade de utförande aktörerna lagt in en stående punkt som handlade om att politikerna i nämnden fick en utbildning varje gång det var nämndssammanträde. Ylva, en tjänsteman i den utförande miljöverksamheten och som agerade i en utförarroll, hade arbetat vid miljöenheter i flera olika kommuner. Hon hade inte stött på den här utbildningspunkten förut. Ylva sade:

Ylva, Utförare, Tjänsteman, Miljö, 2019: Vi har ju utbildning av nämnden, mer eller mindre varje gång så är det en liten utbildningspunkt, så då var jag och en kollega där och pratade om miljöskyddsarbetet, hur vi utövar våran tillsyn helt enkelt.

Isabell, Intervjuare: Men den här utbildningen, om man jämför med tidigare arbeten, har den funnits då?

Ylva: Nej, det har den faktiskt inte. (...) Jag har inte varit med om det förut, mer än att man har en utbildning i samband med att det kommer en ny, alltså i samband med valet.

KAPITEL 7

De utförande aktörerna menade dock att det krävdes mer information till de aktörer som sågs som ägare i andra sammanhang. Nämndens presidium, som bestod av tre politiker (en från varje kommun) och som ofta intog en ägarroll, hade börjat inta och tillskriva sig rollen som utförare. De hade börjat åka runt på informationsturné i de två kommunerna som inte hade den gemensamma miljönämnden och därmed också den utförande verksamheten (miljöenheten) i sin organisation. En politiker från den gemensamma nämnden, som intog och tillskrevs en utförrroll, berättade i en intervju med Gustaf:

Det som kanske har hänt sedan jag pratade med Isabell sist så är det att nu har också, presidiet i miljönämnden, då är det en politiker från respektive kommun, som åker runt och träffar kommunstyrelsen, politiker och tjänstemän i samhällsbyggnadsnämnd både i Tallvik och i Havsnäs, och går igenom aktuella frågor och så. Det har utvecklats mer positivt tycker jag.

Utförare, Politiker, 2020

Informationsturnén föregick också av ett identifierat problem. I likhet med de utförande aktörerna av avfall hade de utförande aktörerna av miljö uppmärksammat att enskilda tjänstemän i kommunen mottog ett ärende från utföraren som de sedan själva föredrog för berörd instans utan vidare kontakt med den utförande verksamheten. Charlotte berättade:

Utan då var det så att då tog en tjänsteman på samhällsbyggnadsförvaltningen och föredrog det här till kommunstyrelsen, och sen så hade man ingen föredragning oftast i kommunfullmäktige utan då la man bara fram det där.

Charlotte, Utförare, Tjänsteman, Miljö, 2021

Charlotte beskrev att deras arbete hade förändrats över tid och att de utvecklats till att bli mer aktiva genom att bjuda in sig själva till kommunerna för att presentera och föredra ärenden, eller som hon sade i intervjun: ”Vi har ju förändrats i bra riktning att vi från miljöenheten kommer och föredrar våra ärenden och att vi bjudit in oss själva.” Politikerna i den gemensamma nämnden kunde ibland besluta om att gå vidare med ett förslag till kommunstyrelserna i de tre kommunerna. De utförande aktörerna erbjöd sig då att följa med och föredra ärendet.

I både intervjuer och under mötesobservationer framgick också hur frågor kopplade till taxor hade varit problematiska. Precis som för de utförande aktörerna av avfall hade de utförande aktörerna av miljö svårt att få ägarna att förstå taxornas konstruktion. Mycket i det handlade om att det fanns en hel del lag-

stiftning att ta hänsyn till. En politiker från den gemensamma nämnden, som intog och tillskrevs en utförrull, beskrev situationen:

Det känns som att de politiker som sitter i miljönämnden, de har haft svårt när de kommer hem till sina respektive kommuner, och när de ska förklara för sina partikollegor varför det ser ut som de gör, 'ja, men vilken hög taxa' [säger partikollegorna i kommunen, reds. anm.] Och så börjar man peta i det, egentligen utan att veta vad man petar i. Så vi ska försöka göra det här mycket mer tillsammans [...] i alla fall i kommunstyrelserna och jobba med konkret förslag och förklara bakgrunden till varför det ser ut såhär och vad det är man betalar för egentligen då.

Utförare, Politiker, 2020

Diskussionen handlade dock inte bara om priset för tillsynen (alltså nivån på taxan) utan också om utföraren skulle ta betalt i förväg eller i efterskott. Det framgick, både under intervjuer och vid mötesobservationer, att de utförande aktörerna ägnade sig åt att förklara för ägarna att konstruktionen av taxor var komplicerad. Aktörer som agerade i en utförrull åkte därför runt till ägarna för att förklara varför förslagen till taxerevideringar såg ut som de gjorde. Charlotte berättade:

Sen har vi varit i olika konstellationer [...] det kan ju ha varit KSAU [kommunstyrelsens arbetsutskott, reds. anm.] eller kommunstyrelsen, eller det kan ha varit olika beredningsgrupper, så att det har sett olika ut i olika kommuner. Då har man velat att vi liksom föredrar ärendet och förklarar och så man kan ha då en frågestund [...] Så man kan ställa frågor och ha, så att man får ett liksom ett lite fullödigare material och förstår vad det handlar om. Så det har ju verkligen utvecklats de sista åren att inte bara ärendet går rakt upp dit utan, vad ska jag säga [...] man följer med litegrann.

Charlotte, Utförare, Tjänsteman, Miljö, 2021

I andra samarbeten ägnade sig inte utförarna informationsturnén åt att få ägarna att samordna sig eller försöka utbilda dem. Istället ägnade de tiden åt att "göra reklam" för sin verksamhet. I intervjuer med aktörer som agerade i en utförrull av räddningstjänsten beskrevs hur de lade ner en del tid på att åka runt och påminna ägarna om att verksamheten fortfarande behövde styras och tas om hand. I en intervju med Bertil, som ju agerade i rollen som utförare, menade att när räddningstjänsten låg i egen regi var verksamheten på ett tydligare sätt knuten till kommunens strategiska ledning, något som delvis hade gått förlorat när verksamheten lades i en gemensam organisation. Han menade dock att det var en del av utförarens uppdrag att vara aktiv och ta ansvar för att se till att

ägarna inte glömde bort räddningstjänsten och inte trodde att det var någon annan som skulle styra den. Bertil berättade:

Det som försvårats litegrann det är att räddningstjänsten försvinner in i ett eget paket, kommunalförbund eller bolag, och då tappar medlemskommunerna kanske lite relationen. [...] Tidigare satt vi med på vartenda kommunstyrelsesammanträde [...] Idag så får vi [...] komma och köra något [hålla en dragning i någon av kommunerna, reds. anm.] kanske ett par tre gånger om året, men det är något som vi måste vara väldigt uppmärksamma på så att vi inte distanserar oss ifrån kommunerna. Att vi hela tiden får påminna om att man har inte köpt sig ett bolagsbrev utan det är en kommunal angelägenhet och ett kommunalt ansvar, även om det är ett förbund som tagit över driften utav förebyggande och operativa åtgärder. [...] Ibland får jag uppfattningen att 'nu behöver vi inte bråka längre, nu kan de hålla på med sitt' och att man är fri från ansvar. Så det finns ju några baksidor med det också, rent hypotetiskt. Men det beror mycket på vad man har för perspektiv, inställning, och att man har en bra relation med kommunernas säkerhetssamordnare och kommunirektörerna. [...] Men sådana relationer måste ju vi också ta ansvar för. Vi kan inte sätta oss på våra händer här på brandstationen och bara tycka att det är ingen som är intresserad.

Bertil, Utförare, Tjänsteman, Räddningstjänst, 2019

Ovanstående visar på hur utförarna ägnade sig åt att åka runt till ägarna för att informera om sin verksamhet. Det kunde både handla om att påminna dem om att de fanns och förklara sin verksamhet mer ingående. Denna aktivitet var förknippad med stabilitet eftersom utförarna pekade på att det var viktigt för dem att de ”följde med” i ärenden och på så vis kunna förhindra missnöjda ägare och bristande samordning. Tidigare arbetssätt, då utförarna bara lämnade ifrån sig underlag och tjänsteskrivelser, innebar att de tappade kontrollen över frågorna. Det kunde leda till att ägarna inte samordnade sig eller att konflikter uppstod. Detta visar på vikten av att utförarna inte kunde distansera sig alltför mycket från ägarna, de behövde upprätthålla ett centralt gränssnitt.

Utjämning

En annan aktivitet som användes för att skapa stabilitet handlade om att utförarna ägnade sig åt vad jag benämner för utjämning. När ägarna inte lyckades eller ville komma överens om en enad linje i frågor som berörde utförarnas verksamhet behövde utförarna hitta sätt att tona ner de ojämlikheter som uppstod och ”jämna ut dem”. För utförarna var utjämning förknippat med en extra arbetsinsats eftersom de till exempel behövde göra samma arbetsuppgift på olika sätt i olika kommuner. Det skapade också merarbete i att förklara för mottagarna om varför en gemensam verksamhet kunde vara olika i de olika kommunerna. För att inte skapa konflikt valde dock utförarna att tona ner

konsekvenserna av ägarnas beslut. Utjämning var således en aktivitet som utförarna ägnade sig åt för att fortsatt hålla sig på god fot med ägarna och dessutom inte uppmärksamma dem på att deras brist på samordning kunde leda till orättvisa mellan dem. I de vinjetter som jag valt illustreras hur utförare av miljö behöver utjämna arbetet med tillsyn. Trots utförarens försök att få ägarna att anta samma taxenivåer för tillsyn hade de beslutat om olika prisnivåer för tillsynstaxor. För att kunna illustrera på vilket sätt utföraren ägnade sig åt utjämning ska jag först visa hur det gick till när utföraren lade fram förslag till taxor.

Tobakstillsyn och faktureringsmetoder

Miljöenheten hanterade många olika slags tillsyn, däribland tobakstillsyn. Under studiens gång hade riksdagen beslutat om en ny tobakslagstiftning, vilket i sin tur medförde förändringar i genomförandet av tillsynen. Under intervjuer och vid mötesobservationer framgick att de utförande aktörerna menade att den nya tobakslagstiftningen skulle leda till en förändring av tillsynstaxan. De påpekade också att taxor med jämna mellanrum behövde justeras, oavsett om det skedde förändringar i lagstiftning eller ej. Ägarna hade inte justerat tobakstaxan sedan 2014. Till sin hjälp för att räkna fram taxan använde sig de utförande aktörerna en modell som Sveriges Kommuner och Regioner hade utvecklat. Modellen var omfattande och bestod av 268 sidor, vilket enligt Charlotte visade att det inte var en taxa som man ”klurar ihop själv”. Tillsynsområdet var också något som hade utvecklats under åren, varför Charlotte menade att taxan behövde anpassas till den nya tillsynssituationen. Hon sade:

Det betyder att vissa saker kommer att kosta mer och andra kommer att kosta mindre, i princip och så. Det är inte så att den nya taxan innebar att det blev väldigt mycket dyrare för alla verksamheter utan det var mer att den skulle anpassas till vårt sätt att arbeta.

Charlotte, Utförare, Tjänsteman, Miljö, 2020

I intervjuer och vid mötesobservationer framgick alltså att det var svårt för de utförande aktörerna att få igenom förändringar kopplade till taxor. För tobakstaxan hade de utförande aktörerna bedömt att höjningen dessutom skulle bli stor vilket, om ägarna röstade igenom förslaget i kommunfullmäktige, skulle innebära att de som sålde tobak skulle få en lägre vinstmarginal. Ägarna signalerade dock under möten att de var oroliga för att mindre butiker på landsbygden skulle drabbas negativt av den nya taxan. Ägarna trodde att butikerna skulle behöva höja tobakspriset vilket skulle leda till färre kunder. Enligt flera ägare var det därför önskvärt att differentiera taxan där priset speglade butikernas storlek, där små butiker betalade mindre och större betalade mer. De utför-

ande aktörerna var dock tveksamma eftersom lagstiftningen tydliggjorde att taxan skulle baseras på tillsynsbehov. Enligt dem var det ingen skillnad mellan stora och små butiker, små butiker bedömdes således ha ett lika stort behov av tillsyn som stora.

En annan tillsyn som miljöenheten ansvarade för var den som finansierades genom miljöbalkens taxa. Ägarna var i detta avseende inte missnöjda med prisen utan med när i tiden som utföraren tog betalt av mottagarna. De utförande aktörerna förstod inte ägarnas synpunkter eftersom de menade att betalning i de flesta fall skedde efter att tillsynen hade genomförts. Däremot fanns det vissa tillsynsområden där mottagarna (de tillsynade verksamheterna) betalade en årlig tillsynsavgift, vilken för en del mottagare kunde faktureras före det att tillsynen hade ägt rum. Ägarna ville ändra på detta så att all tillsyn finansierades genom att mottagarna betalade i efterskott. Aktörerna som agerade i en utförarroll påpekade dock på att det inte var så enkelt att ändra på. Områden som hade få tillsynstimmar skulle behöva fakturera för långt många fler timmar än vad det tog att genomföra tillsynen, menade utförarna. Charlotte beskrev ihopgående och förklarade hur det hängde ihop:

Det är inte bara så att man skulle kunna säga att: 'Ja, men då tar vi betalt när vi har gjort', för det är inte riktigt så enkelt. Kostnaden är också fördelad så att idag om du betalar för fyra timmar om året så betalar du det i februari/mars någon gång, men då innebär det att du kan få tillsyn vartannat eller vart tredje år. Så för fyra timmar då får du inte tillsynsbesök varje år för det tar betydligt längre tid. Någonstans mellan 6–9 timmar [...] kan du få tillsyn varje år, lite beroende på hur stor tillsynen är då. [...] Har du under 6 timmar så är det aldrig en gång per år utan då är det vartannat eller vart tredje år. [...] Skulle man då ändra det så som man önskar då skulle det innebära att man inte längre kunde dela liksom en jämn fördelning över året, att man betalar för fyra timmar per år, utan då när vi kommer ut var tredje år så skulle man betala 12 000 kr istället [...]. Då kan man [som mottagare, reds. anm.] ju tycka såhär att: 'Ni var ju bara ute hos oss i 1,5 eller 2 timmar och ska vi betala för 12 timmars tillsyn för det?' Men där ingår ju också [...] allt det arbete som vi har att göra varje år som är kopplat till information, rådgivning, utskick och att vi ska hålla koll på förändrad lagstiftning i förhållande till alla verksamheter och ja, du vet, det ligger massa kringarbete och det kan vara klagomålshantering och allt möjligt.

Charlotte, Utförare, Tjänsteman, Miljö, 2020

Det som menades var således att det skulle se anmärkningsvärt ut att fakturera tio gånger fler tillsynstimmar än de faktiska timmar som utföraren var på plats ute hos mottagaren. Dessutom var rekommendationen från Sveriges Kommuner och Regioner att ta betalt med en årlig schablonavgift, precis som utföraren gjorde, eftersom det annars skulle leda till att en för stor kostnad hamnade på

skattebetalarna. De utförande aktörerna menade också att ägarna var alldeles för ensidiga i sina resonemang. Anledningen till att ägarna ville ändra processen för när tillsynsavgiften skulle betalas var för att de ansåg att mottagarna (de tillsynade verksamheterna) skulle uppfatta det som positivt att betala i efterskott istället för att betala en årlig schablonavgift. De utförande aktörerna menade dock att det bottnade i en brist på förståelse för vad det skulle innebära för mottagarna på längre sikt. Charlotte förklarade:

Men det är lite som du frågar får du svar om du frågar någon såhär: 'Vill du betala i förskott eller i efterskott?' Ja, men då är det klart att man säger att man vill betala i efterskott. Men då har man inte fått förklarat för sig vad det innebär, och man har inte frågat skattebetalarna: 'Vill ni att verksamhetsutövarna inom de här branscherna ska få betala i efterskott? Det kommer innebära att ni kommer behöva betala en del av deras tillsynskostnader, tycker ni att det är bra?' Nej, kanske inte. Men som politiker har man, säger man i alla fall, ställt frågan till verksamheterna [de tillsynade mottagarna, reds. anm.] och då vill de verkligen få betala i efterskott men de har ju inte tagit med konsekvenserna.

Charlotte, Utförare, Tjänsteman, Miljö 2020

I flera olika sammanhang hade de utförande aktörerna försökt förklara taxornas funktion för ägarna. Dels hade de illustrerat varför taxorna var utformade som de var, dels vilka effekter som skulle uppstå om de helt och hållet införde en modell för efterskottsbetalning. De utförande aktörerna hade försökt klargöra detta för ägarna i olika sammanhang i linje med det stabiliseringsförsök (informationsturné) som jag beskrev i föregående avsnitt. De hade beskrivit det i den gemensamma nämnden, vid de mötesforum som etablerats och de hade åkt runt till andra ägarforum som kommunfullmäktige och kommunstyrelse. Äppelby och Havsnäs valde att gå på utförarens förslag medan Tallvik valde att inte ta några beslut kopplat till tillsynstaxorna. Utföraren behövde då använda de gamla taxorna som gällde för Tallvik trots att de inte täckte de kostnader som krävdes för tillsynen. De utförande aktörerna beskrev i intervjuer att de hade varit oroliga för att detta skulle kunna ske, men när denna oro nu besannades visade det sig inte vara ett så stort problem trots allt. Charlotte sade exempelvis:

Jag har också tänkt så att det här skulle kunna bli ett jätteproblem men det fungerar ändå, vi har olika taxor, det gäller bara för oss att hålla ordning på det, vi får väl halta oss fram på det sättet, det går bra ändå och på sikt får man ta ett nytt grepp.

Charlotte, Utförare, Tjänsteman, Miljö, 2020

Vad det betydde att ”halta sig fram” visade sig handla om att mottagarna i de olika kommunerna fick betala olika mycket. I slutet av året när det var dags för bokslut och tillsynsavgifterna inte täckte kostnaderna för tillsynen, skickade utföraren en faktura till respektive kommun som visade på hur mycket tillsyn som gjorts och vad det kostat. Ett annat sätt för att täcka inkomstförlusten hade kunnat vara att förändra själva tillsynsprocessen, men det var inte ett alternativ. Exempelvis Ylva, som ju intog och tillskrevs en utförarroll, berättade att mycket var lagstyrt och att de därför inte kunde: ”hålla på att hitta på egna saker.” Charlotte var inne på samma sak när hon sade:

Nej, vi tillsynar likadant och det som det landar i är ju att folk får betala olika mycket [...] till exempel med tobakstaxan har vi sagt det att de kommuner som inte har reglerat upp tobakstaxan, då får vi ju titta på hur många beslut har vi fattat där och hur mycket tillsyn har vi gjort och vad har det kostat så att säga, vad har det kostat miljöenheten i tillsynstid? [...] Sen så får man väl debitera då och så får de gå på skattekollektivet i respektive kommun. Att man i slutändan [...] när man räknar ihop plus och minus här i årsredovisningen så kan det väl vara så att man från de här kommunerna kanske får leverera in ett antal 10 000 kronor men så mycket mer konsekvenser än så behöver det ju inte få och sedan på sikt förhoppningsvis så fattar man ett beslut i den här frågan.

Charlotte, Utförare, Tjänsteman, Miljö, 2020

Det här visar på hur de utförande aktörerna hanterade olikheter mellan ägarna genom att jämma ut och tona ner. Att skicka en faktura i slutet av året på den intäktsförslut som skett till de ägare som inte valt att reglera upp taxan, var ett annat exempel på en aktivitet som användes för att tona ner och jämma ut. Jag noterar hur utförarna i huvudsak använde utjämning då informationsturnén inte hade varit framgångsrik.

Signalering

En tredje aktivitet som var ett exempel på en reparationsprocess var signalering. Signalering handlade om att ägarna visade för varandra att relationen var viktig. Aktiviteten genomfördes på olika sätt, bland annat genom att ägarna dök upp på möten, pratade gott om varandra, och bjöd varandra på olika kostnader. De olika mötesforumen fungerade därför som ett sätt för ägarna att upprätthålla relationen genom att underhålla och vårda den. Signaleringen kunde också föregås av att parterna ville ”kyla ner” (för att använda Callons 1998b begrepp) en konfliktfylld situation. De kunde påminna varandra om hur situationen skulle ha varit om de inte hade valt att samarbeta. Detta kunde ske mellan ägare inom samma kommun och mellan ägare i andra kommuner. När någon ägare inte deltog i denna reparationsaktivitet, som till exempel när de

inte dök upp på ett möte, blev det tydligt hur viktig signaleringen var. Signaleringen skedde regelbundet, vid olika mötesforum och mellan olika ägare. De vinjetter som jag valt ut består därför av olika situationer som illustrerar hur signalering gick till.

Påminnelser, rekrytering och bemanning av möten

Under flera mötesobservationer såg jag uttryck för signalering. Ett samarbete där signalering förekom var i miljösamarbetet. Där hade konflikter uppstått då en del aktörer som intog och tillskrevs rollen som ägare i Tallviks kommun hade börjat ifrågasätta samarbetet. De ansåg att miljöheter inte tog tillräcklig hänsyn till kommunens lokala behov, att det var svårt att få igenom förslag och yrkanden, och att Tallvik skiljde sig från Äppelby och Havsnäs på flera sätt. Dessa ägare (kommunfullmäktigeledamöter) hade därför lämnat in ett initiativärende till kommunfullmäktige för att lämna samarbetet. Under ett kommunfullmäktigesammanträde (2021-11-29) diskuterades ärendet. Mikael, som intog och tillskrevs en ägarroll, hade inte hade lagt fram initiativet men instämde i kommunstyrelsens förslag till beslut. Han menade att den kommun som betalade minst till samarbetet (Äppelby, vilket också var den kommun som hade nämnden i sin organisation) var den kommun som nyttjade verksamheten mest. Mikael menade därför att det var en orättvis fördelning av resurser. Han sade:

Vi vill att våra invånare ska uppleva att miljönämnden jobbar för invånarna, genom att leverera effektiva handläggningstider, god service och god kvalitet. Det är också viktigt att veta om vi får ut vad som är rimligt för de pengar som Tallvik betalar idag. Det får vi inte riktigt för vi betalar näst mest, Havsnäs betalar mest och Äppelby, som har nämnden i sitt hus, de utnyttjar den allra mest.

Mikael, Ägare, Politiker, Tallviks kommun, 2021-11-29

Signalering skedde nu genom att Bruno, en annan politiker som intog och tillskrevs en ägarroll och som hade varit med i kommunen länge, begärde ordet. Bruno sa sig vilja ”ta en snabb rekapitulering av det här samarbetet”. Han berättade att kommunen inför budgetåret 1998 hade stått inför stor fiskal stress då budgetåret 1997 slutade med minus på 25 miljoner kronor. Genom besparingar och med hjälp av höjda skatter samt statsbidrag lyckades kommunen otroligt nog nå ett positivt resultat 1998. Åren därefter bestod av en åtstramning av ekonomistyrningen, och en fokuserad och disciplinerad styrning gjorde att kommunen minskade sina kostnader utan att för den sakens skull försämra verksamhetens kvalitet. Bruno fortsatte sin berättelse och menade att det ”är allmänt känt att kommunens ökade ansvar inom skola, omsorg och miljö-

området med krav på välutbildad personal som det ställer är svårt att klara”. Lösningen, som han menade, var att antingen samarbeta eller gå samman med andra kommuner. Tallvik valde tidigt att söka samarbete med andra och Bruno uttryckte nu en oro för att de andra ägarna i Tallvik verkade ha glömt varför kommunen inledde samarbetet från början. Bruno sade:

Det verkar som att det i den här församlingen har kommit in en generation politiker som inte längre har den svåra tiden med tuffa sparbetning för att klara den tuffa ekonomin i minnet, man verkar inte förstå att kommunsamarbetet som vi har med Äppelby och Havsnäs är viktigt för att hålla nere kostnaderna för IT, löneadministration och miljönämnd för att på det sättet få mer pengar till skola och välfärd. Samarbetet med Havsnäs och Äppelby behöver vårdas, inte avvecklas. Vi behöver mer samarbete, inte mindre.

Bruno, Ägare, Politiker, Tallviks kommun, 2021-11-29

Bruno fortsatte med att betona att det inte var ett korrekt beteende att säga upp ett avtal som man är missnöjd med om man inte har meddelat den berörda parten först. Det ansågs vara ”ohövligt, ohyfsat, omoget och gynnar inte en långsiktig utveckling av kommunens ekonomi,” som han uttryckte det.

Diskussionen i kommunfullmäktige fortsatte och flera ägare som inte höll med om initiativärendet gjorde inlägg i debatten och försökte på olika sätt få de andra ägarna (alltså politikerna i kommunfullmäktige) att förstå att samarbetet var värdefullt. Signaleringen bestod i att ägarna berättade för de andra ägarna om bakgrunden till samarbetet och hur situationen skulle varit om samarbetet inte hade etablerats. Att verksamheten överhuvudtaget levererade service sågs som en vinst och de identifierade problemen skulle därför accepteras. I detta fall hade signaleringen ingen avsedd effekt då kommunfullmäktige beslutade att gå på kommunstyrelsens linje.

Signalering inom miljösamarbetet skedde också i andra forum och kring andra frågor. Vid de två exempel som jag lyfter fram nedan fick signaleringen effekt då diskussionerna avslutades efter ägarnas inlägg och mötena fortsatte enligt de agendor som fanns på dagordningen. Ett problem som miljöenheten hade haft under åren handlade om personalomsättning. En del miljötillsynare hade slutat samtidigt som det hade varit svårt att rekrytera ny personal. Vid ett miljönämndssammanträde lyftes frågan. Vid miljönämnden deltog politikerna i nämnden, miljöchef, samhällsbyggnadschef och tjänstemän (miljöinspektörer) som arbetade vid miljöenheten. Under sammanträdet (2019-02-27) började en politiker, som intog och tillskrevs en ägarroll, ifrågasätta personalomsättningen som miljöenheten hade haft under åren och de fortsatta svårigheterna med att rekrytera kompetent personal. Situationen trissades upp. En annan politiker, som också intog och tillskrevs en ägarroll (Ägare 7) och som hade

varit med när samarbetet bildades, begärde ordet. Ägaren berättade om bakgrunden till samarbetet. Motiven hade varit just att förenkla rekryteringen och ägaren menade att utföraren var på god väg, även om de inte hade nått hela vägen än. Vid ett annat nämndsammanträde (2019-04-17) ifrågasatte en politiker, som intog och tillskrevs rollen som ägare, om det verkligen blev bättre att bedriva verksamhet tillsammans än att ha den i egen regi. Detta mot bakgrund av att tobakstaxan diskuterades och ägarna ville göra olika. En annan politiker, som intog och tillskrevs rollen som ägare, påminde de andra om hur situationen hade varit före samarbetet. Ägaren sade:

Det är klart att hade vi haft detta på tre kommuner igen, då hade det inte funnits personal överhuvudtaget och då hade vi inte gjort den lagstadgade tillsynen och den hade ju varit mycket mer sårbar, och vissa saker ska vara genomfört under en viss tid.

Ägare 8, Politiker, 2019-04-17

Det var dock inte bara under möten som signalering gick att uppmärksamma, även i intervjuer framkom vikten av att ägarna visade varandra hur viktig relationen var. När ägare inte deltog i detta signalerande kunde irritation uppstå. Ett exempel var inom räddningstjänsten. Ägarna träffades två gånger om året i det medlemsråd som hade skapats. Det var ett mötesforum som hade skapats för att ägarna skulle kunna diskutera övergripande frågor kopplade till räddningstjänsten. I intervjuer framgick att medlemsråden ofta handlade om budget och ägarnas medlemsavgifter. Gullbringa hade därför valt att skicka sin ekonomichef till dessa mötesforum, något som de andra ägarna inte tyckte visade en god vilja till samarbete. Det berodde på att de även skickade andra ägaraktörer från kommunledningarna. Det var något som även de utförande aktörerna lade märke till, som den här aktören som sade:

Senast nu när vi hade medlemsråd vid våren, då var det en företrädare för Gullbringa med, det var ekonomichefen, från de andra kommunerna kommer det alltid: kommunalråd, vice om det finns det, ekonomichef, kommundirektör. I våras nu tyckte Tallvik och Havsnäs att det var respektlöst [...] men det uppfattar man också från Tallvik och Havsnäs: 'Amen hallå eller?! Om vi visar ett visst intresse och visar lite tid, varför inte?'

Utförare, Tjänsteman, Räddningstjänst, 2018

I intervjuer framgick också att det var viktigt att ägarna var välvilligt inställda och delade med sig. I IT-samarbetet lyftes ett sådant exempel fram i en intervju. En tjänsteman, som agerade i en ägarroll, berättade att de tidigt ville använda en tjänsteman i Tallvik för att organisera och ansvara för utveckling

KAPITEL 7

kopplad till IT. Ägaren menade att det var något man fick stå för kostnads-
mässigt för de andra för att inte förstöra ett gott samarbete. Tallvik hade ju inte
bara samarbete kring IT med Havsnäs och Äppelby, utan de samarbetade även
kring andra frågor. Aktören sade:

Jag ställer *en tjänsteman* till förfogande när det gäller IT-frågorna [...] då så behöver vi
inte tjafsa så mycket. Om kostnaden säger jag: 'Ni behöver inte vara med att betala, ni kan
bjuda igen någon annan gång.' Jag tror det är så man måste bygga upp ett samarbete, så
litet samarbete, mellan de tre kommunerna, att man ger och tar i ett samarbete och räknar
inte på sista kronan.

Ägare, Tjänsteman, Tallviks kommun, 2019

Även i räddningstjänstförbundet kunde samma tendenser om vikten av att
bjuda varandra observeras. Isak, som ju intog och tillskrevs en ägarroll, me-
nade att Gullbringa tog ett större ansvar och inte höll Havsnäs och Tallvik an-
svariga för mindre frågor. Gullbringa var både större till invånarantal och de
stod också för över 50 procent av räddningstjänstens finansiering. Huvud-
brandstationen låg även i Gullbringa. De betalade därför också en större del av
verksamheten. Isak menade att det även kunde handla om att de som större
kommun stod för andra kostnader, såsom utbildningskompetens, eller gick in
och stöttade lite extra i särskilda processer som uppstod. De mindre kommu-
nerna, Havsnäs och Tallvik, hade inte den möjligheten, menade Isak. Enligt
honom var det därför lätt att dra slutsatsen att mindre kommuner troligtvis tjä-
nade mer på att samarbeta med större kommuner. Samtidigt borde man ha i
åtanke att den större kommunen fick räkna med att bidra lite extra. Isak sade:

Det var lite det jag var inne på, vi ansvarar bara för oss själva och de små har större nytta
av det här än vad vi har. Men är man stor måste man vara snäll och det gäller i sån här typ
av samverkan, man får vara beredd att dra till lite mer än vad de mindre gör [...] å andra
sidan om vi hade haft det här i vår egen regi [...] alltså om det bara hade varit Gullbringa
som hade sin egen räddningstjänst, då hade vi fått ta till de här stödsatserna ändå vad
gäller personalkompetenser och utbildningskompetenser [...] så det är ingen stor belastning
för oss utan det är bara att konstatera att som stor medlemskommun så får man bidra med
litegrann mer.

Isak, Ägare, Politiker, Gullbringa kommun, 2020

Räddningstjänsten beskrevs också som en kapitalkrävande verksamhet där nya
utryckningsfordon och släckbilar regelbundet behövde köpas in. Placeringen
av de ”lätt begagnade” fordonen, som Isak uttryckte det, gjordes oftast vid de

mindre brandstationerna i Tallvik och Havsnäs. Anledningen var att dessa stationer hade färre uttryckningar per år jämfört med huvudstationen i Gullbringa. Flera aktörer som intog och tillskrevs rollen som ägare menade att frågan om orättvisa aldrig ens hade varit uppe till diskussion. Isak berättade:

Många gånger har det varit så att nya bilar och ny utrustning har placerats i Gullbringa där de används mest och så har man flyttat ut det som är lätt begagnat till deltidstationerna [...] och det är klart att den typen av resursfördelningar skulle kunna vara en grund för en konflikt i resursfördelningen men jag har inte uppfattat att det har varit så, det har inte kommit fram några sådana signaler till mig i alla fall. Utan när vi träffas på kommunledningsnivå och diskuterar räddningstjänstförbundet har det aldrig framförts några negativa reaktioner på hur resurserna fördelas internt i förbundet.

Isak, Ägare, Politiker, Gullbringa kommun, 2020

I intervjuer med andra aktörer som intog och tillskrevs en ägarroll framgick att det var naturligt när en av kommunerna var mycket större än de andra. Exempelvis Jens, som agerade i en ägarroll, uttryckte att de mindre kommunerna då var tvungna att anpassa sig till den större kommunen och de önskemål som ägarna i den kommunen lyfte fram. Jens sade:

Om vi börjar prata ekonomi och om att fördela det här i huvudsak efter kommunernas storlek, oavsett om man skjuter till pengar eller drar ner på pengar, så vet man ju att det är ju Gullbringa som det kommer drabba mest, både positiv och negativ riktning, vilket håll det än går. [...] Så det är klart att det medför kanske med detta också att Gullbringas röst är väl lite starkare än våra, och det får man nog kanske ta att det är så.

Jens, Ägare, Politiker, Havsnäs kommun, 2020

Även de utförande aktörerna var medvetna om att alla kommuner inte alltid fick ut exakt lika mycket av samarbetet. Vissa år kunde utförarna behöva göra investeringar och satsningar, vilket krävde ett större fokus på en viss kommun det året. I exempelvis avfallsbolaget hade de utförande aktörerna (i samråd med ägarna) valt att implementera det nya insamlingsystemet etappvis genom att fokusera på en ägare i taget. Över tid var dock tanken att detta skulle jämnas ut. Det syntes också i intervjuer med de ägare vars kommuner väntade på att få ta del av den nya investeringen. Eftersom det fanns stor förståelse för situationen blev det inte heller föremål för någon större diskussion.

Ett annat exempel var lön. Där framgick det i intervjuer att utföraren behövde lägga en hel del av sin tid under ett helt år för att stötta etableringen av en ny bemanningsenhet i Tallvik. Utföraren köpte också in nya moduler som

anpassades för Tallvik, men ambitionen var att Havsnäs och Äppelby skulle kunna nyttja dessa vid ett senare tillfälle. I intervjuer beskrevs hur denna situation var oproblematiserad eftersom det fanns förståelse från ägarna att det skulle jämnas ut sig på sikt och att det inte gick att få exakt lika mycket verksamhet från den gemensamma löneenheten varje år.

Detta synsätt förekom också i miljösamarbetet. I en intervju med Lars, som ju agerade i rollen som ägare, poängterades att det alltid skulle kunna uppstå konflikter. Lars menade att trots att ägarna beslutat sig för att ta hem en fråga som upplevdes som alltför strategisk (miljöstrategiskt arbete som jag illustrerade under avsnittet om renodling) fanns det andra frågor som skulle kunna väcka missnöje och diskussion om ägarna började fokusera på rättvisa i detaljer. Enligt Lars gjorde ägarna ett val i att inte väcka sådana frågor eftersom konflikterna och problemen då aldrig skulle ta slut. När jag exempelvis frågade om det skedde någon uppföljning eller kontroll på hur mycket tillsyn som skedde i varje kommun, och om det väckte missnöje om det visade sig att en kommun fick mer tillsyn än någon annan, svarade Lars:

Det skulle man ju kunna börja bråka om, om man vill. För det har jag sagt någon gång till Äppelby [värdkommunen för miljösamarbetet, reds. anm.] att vi skulle kunna ställa massa frågor: 'Hur ser det ut med tillsynsfrekvensen? Livsmedelslokaler? Får de lika ofta besök i Havsnäs som i *område i Havsnäs* eller i Tallviks kommun? Hur är det med inventering av enskilda avlopp, gör ni lika många i Havsnäs som i Äppelby?' Men där känner jag, någonstans, har man lämnat ifrån sig frågorna måste man också lita på att den som har uppdraget ansvarar för helheten och att man har den kompetensen som finns. Vi kan inte gå in och överpröva eller lägga näsan i blöt dagligen, utan vi får tro att de är kompetenta att sköta detta.

Lars, Ägare, Tjänsteman, Havsnäs kommun, 2019

En central aktivitet bland aktörerna, som intog och tillskrevs rollen som ägare, var att på olika sätt signalera till varandra att relationen var viktig. Detta gjordes i syfte att stabilisera relationen. Signalering tenderade att kyla ner konfliktfyllda situationer (Callon 1998b) men fungerade också proaktivt för att stärka relationerna.

Summering: Reparering – relationer vårdas och underhålls
Reparering skedde alltså på tre olika vis. I de vinjetter som jag illustrerat ovan har jag visat hur detta gick till i olika sammanhang och för olika samarbeten. Dessa aktiviteter säger oss något om styrning i denna kontext. När utförarna ville att ägarna skulle fatta likartade beslut (de förespråkade ofta att ägarna samordnade sig eftersom det förenklade för dem) bjöd de in sig själva till olika

sammanhang där ägarna fanns representerade. De ägnade sig åt att utbilda ägarna och förklara för dem om varför samordning behövde ske. En del utförare ägnade också tiden åt att sälja in och göra reklam för sin verksamhet så att inte ägarna skulle glömma bort dem. I situationer då ägarna gav tecken på missnöje kring en viss fråga erbjöd sig också utförarna att besöka ägarna i olika ägarforum för att lugna ner situationen och undvika en eskalerande konflikt. Under dessa tillfällen (och under de mer formaliserade mötesforumen som aktörerna hade skapat när de utformat relationen) skapades förhandlingssituationer mellan parterna. Aktiviteten fungerade som ett sätt för att komma till rätta med det bristande införlivandet av förväntningarna på rollerna. Under informationsturnén blev det därför tydligt att utförarna ägnade sig åt att få ägaren att agera i linje med de föreställningar som fanns förknippade med rollen som ägare.

Trots utförarnas informationsturné valde inte alltid ägarna att följa utförarnas ambitioner. Utförarna var därför tvungna att hantera olikheter mellan ägarna. Utförarna behövde då hantera situationen vilket de gjorde genom att täcka upp för, tona ner, och jämna ut de olikheter som uppstod. De gjorde helt enkelt inte en stor grej av att besluten hade blivit olika, utan försökte så gott det gick att hantera situationen.

Det var dock inte bara utförare som ägnade sig åt olika reparationsaktiviteter. Ägarna ägnade sig återkommande för det jag benämnde för signalering. Genom signalering försökte de att på olika sätt visa för varandra (ägare emellan) att de värdesatte relationen och samarbetet. Genom att delta på möten, prata gott om varandra och om samarbetet, signalerade ägarna till varandra att de såg flera fördelar med att bibehålla och utveckla relationen. På ett sätt kan man därför förstå denna signalering som ett slags underhåll och ett vårdande av relationen. Signaleringen kunde också föregås av att ägarna ville kyla ner en konfliktfylld situation (Callon 1998b) genom att då påminna varandra om hur situationen hade varit om de inte hade etablerat samarbetet. När någon ägare avvek från denna reparationsaktivitet blev det också tydligt hur viktig denna signalering var för dem.

Summering: stabiliserande processer

I processen med att stabilisera relationerna var det flera aktiviteter som pågick och många aktörer var involverade i detta arbete. Aktiviteterna avslöjar att relationerna är komplicerade och dynamiska. Det stödjer min argumentation om vikten av att den empiriska analysen av dessa relationer är inriktad på att förstå en process. Parterna stötte på svårigheter av olika karaktär som hanterades på olika vis och sett till den empiriska analysen verkar det som att de stabili-

serande aktiviteterna aldrig tog slut. Analysen av de stabiliserande processerna visar därför att det krävs ett kraftigt och intensivt underhållsarbete för att få dessa relationer att fungera. Min kategorisering av de stabiliserande processerna som jag illustrerat i det här kapitlet visar på olika sätt som parterna försöker stärka kopplingarna sinsemellan och försöker hålla sig undan från konflikter. Det analysen indikerar är således att styrningen av dessa relationer är en distribuerad syssla som sker av många olika aktörer, på olika sätt, i olika sammanhang och med olika intensitet.

Analysen av stabiliserande processer visar således att parterna i denna sorts relation ägnar sig åt olika slags aktiviteter för att skapa stabilitet. Det handlar dels som engångsaktiviteter (som att hämta hem upplevda strategiska frågor i egen regi och återuppbygga kompetens för att återta kontroll), dels om kontinuerliga insatser. I avsnittet om reparation visade jag hur parterna återkommande och över tid behövde lägga tid på att ”lappa och laga” upplevda brister och tona ner konflikter och problem. En del av dessa reparationsaktiviteter (informationsturné och utjämning) var ett svar på att förväntningar som skapats på rollerna inte införlivats. Det visar således på vikten av att beakta hur roller hänger samman med hur relationerna dem emellan upprätthålls. Andra reparationsaktiviteter (signalering) handlade om att undvika att konflikter som bottnade i en farhåga kring appropriering skulle eskalera. Analysen visar också på hur potentialen i att hämta hem de vinster som fanns med verksamheten minskade över tid eftersom det fanns en risk att det bara blev rutinverksamhet kvar hos utförarna. Att alltför strategiska frågor undveks eller reducerades ledde till att samarbetena renodlades. Kvar blev mer rutinartad verksamhet vilket kunde trigga ett ifrågasättande av potentialen i samarbetet.

I kapitel två kunde vi se hur Callon (1998a) pekat på att saker och ting knyts samman genom sammankoppling (eng. ”entanglement”) och hålls isär genom frikoppling (eng. ”disentanglement”) samtidigt, vilket möjliggör eller försvårar handling. I föreliggande kapitel finns flera exempel på aktiviteter som kan förstås och beskrivas utifrån Callons båda begrepp. Både re-etablering och informationsturné är exempel på att parterna försöker knyta an dimensioner för att möjliggöra handling. En aktivitet som är ett exempel på sammankoppling är alltså re-etablering. För ägarna handlade re-etablering om att återuppbygga den kompetens de lämnat till utförarna. De upplevde att den förlorade kompetensen skapade svårigheter att sätta sig in i verksamheten och därmed också att styra den. Re-etablering var lösningen på ägarnas kontrollförlust. Re-etableringen var ett sätt för ägarna att stärka kopplingen mellan sig själva och utföraren, en koppling som försvagats av etableringen av den gemensamma driften. En andra aktivitet som kan förstås som sammankoppling är informationsturné. För utförarna handlade informationsturnén om att inte tappa ägarnas uppmärk-

samhet, engagemang och intresse i frågor. De upplevde att ägarna distanserat sig till verksamheterna och höll sig därför inte ajour med utförarnas frågor. Genom att åka runt och informera ägarna i olika sammanhang upprätthölls kopplingen mellan ägarna och utföraren. Aktiviteten fungerade som ett sätt för utföraren att hantera det förväntningsgap som de upplevde på rollen som ägare. Jag noterar hur det under informationsturnén blev tydligt att utförarna ägnade sig åt att få ägarna att agera i linje med de föreställningar som fanns förknippade med ägarrollen. Informationsturné blev därför svaret på utförarnas samordningsambitioner. Denna aktivitet är därför också ett exempel på hur utförarna försökte stärka kopplingarna mellan dem och ägarna. Re-etablering och informationsturné är därför att betrakta som två sidor av samma problem, både ägare och utförare upplevde problem med distans men deras stabiliserande lösningar blev olika.

Parterna ägnade sig också åt aktiviteter som kan förstås i termer av frikoppling genom att saker hölls isär. Callon (1998a) har illustrerat hur viktigt det är för att möjliggöra handling. Om för många saker knyts samman tenderar ett nätverk att expandera och bli alltför svårt att hantera. Det beror på att det finns kopplingar till dimensioner som kan stå i konflikt till varandra vilket då försvårar handling. En aktivitet som är ett exempel på frikoppling är renodling. Ägarna ville inte att utförarna skulle ansvara för alltför strategiska frågor eftersom det riskerade att leda till konflikt mellan ägarna i de olika kommunerna. Ägarna valde därför att renodla utförarnas verksamhet. Det skedde både initialt och under tiden då frågorna uppmärksammades. Renodling bidrog till att ägarna upplevde att utförarnas verksamhet blev enklare att styra. Samtidigt återtog eller bibehöll de kontroll över betydelsefulla frågor, som exempelvis brandstationer och miljöstrategiskt arbete. Renodling handlade därför också om att hantera en upplevd kontrollförlust hos ägarna. Distanseringen skedde genom att ägarna höll utförarna borta från frågor som var alltför viktiga och konfliktfyllda. Det ledde till mer renodlade och operativa utförarverksamheter över tid. En annan aktivitet som kan förstås som frikoppling är utjämning. Utförarna fick inte alltid igenom förslag om att ägarna skulle samordna sig sinsemellan. En risk med bristande samordning var konflikt, dels mellan ägarna, dels mellan ägarna och utförarna. För att undvika att konflikt skulle uppstå valde utförarna att tona ner och distansera sig från frågan det handlade om. De fortsatte att arbeta och påtalade inte för ägarna om olikheterna som uppstod. Utjämning blev därför ett sätt för utförarna att undvika en upptrissad situation och konflikt. Utförarna upprätthöll därför distans mellan ägarna, och mellan ägarna och utföraren, genom att tona ner olikheterna som uppstått.

Analysen av stabiliserande processer visar således att parterna i sina roller använde sig av olika aktiviteter för att dels utveckla sin roll, dels hantera de

KAPITEL 7

brister som fanns med att de tydliga rollbeskrivningarna inte införlivats. Det indikerar på vikten av att beakta hur rollerna skapas och etableras i kombination med hur aktörerna agerar och hur de hanterar för att komma till rätta med de bristande rollerna. I nästkommande kapitel ska jag fortsätta att fokusera på relationer och dynamik men fördjupa mig i vilka ifrågasättanden som uppstod. Nästa kapitel besvarar därför frågan om hur relationerna destabiliseras genom att fokusera på begreppet kontroverser.

8

Kontroverser

I kapitel sex och sju har jag beskrivit hur investeringar gjordes av parterna för att skapa förutsättningar för handling. Dels ägnade de sig åt att försöka etablera roller (kapitel sex), dels genomförde de olika aktiviteter i syfte att skapa stabilitet (kapitel sju). I det här kapitlet fortsätter jag att fokusera på hur relationen upprättades och upprätthölls. Callons teoretiska begrepp bjuder, som framhölls i kapitel tre, på möjligheten att uppmärksamma konflikter och kontroverser – inte som misstag eller undantag, utan som något som ständigt pågår. För att synliggöra detta kommer jag återigen att fokusera på dynamiken i relationerna. Jag illustrerar och begreppsliiggör tre olika kontroverser som uppstod och som bidrog till att relationen destabiliserades. Analysen leder till utveckling av nya begrepp som hjälper till att belysa de underliggande dynamikerna. Dessa benämner jag för: strategifiering, standardisering och iterering. En kontrovers visar på en situation som bidrog till att relationen trissades upp; inte utan anledning kallar Callon (1998b) en sådan för ”hot”. På detta sätt kan vi förstå kontroverser som ett uttryck för styrproblem eftersom de utgör exempel på konflikter som tenderar att trigga ett ifrågasättande.

De kontroverser som jag lyfter fram i kapitlet ska ses som illustrativa exempel på hur destabilisering uppstår. De ska på inget sätt förstås som en lista över samtliga kontroverser som uppstod. Istället ska de förstås som att de är särskilt centrala i vår förståelse för vad som skapar instabilitet då de var återkommande. De kontroverser som jag lyfter fram illustreras av empiriska vinjetter från fältet. Vinjetterna har alla inslag av de tre kontroverserna, men kommer att ha sin tyngdpunkt vid den kontrovers som den syftar till att beskriva. Därmed är vinjetterna inte helt åtskilda från varandra. Kontroverserna manifesterade sig under mötesforum vilket visar att man som forskare behöver lägga mycket vikt vid denna sorts arenor om man har som ambition att förstå den här sortens relation. Kontroverserna framgick också tydligt i intervjuer. Frågan som står i förgrunden för det här kapitlet är således: Hur destabiliseras relationerna?

Strategifiering – detaljer görs strategiska

I föregående kapitel visade jag hur aktörerna renodlade frågor som de upplevde som strategiska i syfte att skapa stabilitet. Det fanns dock frågor som aktörerna inte uppfattade som strategiska men som ändå blev det, eftersom de kopplades samman med andra strategiska frågor. En första kontrovers benämner jag därför för strategifiering. Jag noterar hur det var svårt för aktörerna att separera strategiska och mindre strategiska frågor från varandra, vilket skapade problem. I de vinjetter som jag valt ut nedan illustrerar jag hur aktörer, som agerade i rollen som ägare och utförare, gjorde frågan om avfallsbolagets arrende strategisk. Ägarna gjorde kopplingar mellan arrendet och kommunalskatten. De utförande aktörerna kopplade arrendet till deras möjlighet att erbjuda god service samt risken att drabbas av skattemässiga påföljder. Vinjetterna visar därför på en rörelse där en detaljfråga gjordes alltmer strategisk över tid.

Arrendeavgift

Avfallsbolaget hyrde mark för deras återvinningscentraler. För detta betalade de ett arrende till kommunerna som ägde marken. Arrendet var på omkring 10 miljoner kronor per år totalt för de fyra kommunerna. Varje kommun hade sina egna arrendenivåer. Konflikten hade sin början under 2016 då bolagets revisorer framförde kritik mot hur arrendeavtalen var konstruerade. Risken som uppmärksammades var att arrendena inte var marknadsmässiga. För höga arrendenivåer kunde betraktas som en dold utdelning till ägarna. Det kunde i sin tur leda till skatterisker eftersom bolagsstyrelsen och verkställande direktören kunde hållas ansvariga för att ha undanhållit utdelning. Ägarna gav bolaget i uppdrag att se över arrendeavtalen och ta fram underlag. Detta hade samordnats av ägare i Mångesund. De samordnade ägarna i Mångesund återkom med en värderingsrapport som visade att arrendenivån för kommunen var rimlig. Utföraren anlät därefter, på rekommendation av revisorerna, en egen konsultfirma som gjorde bedömningen att arrendet var för högt i relation till marknadsvärdet. Motiveringen som de utförande aktörerna lyfte fram för att göra en egen värdering var att de ifrågasatte bedömningen av den byrå som Mångesund anlät. Därefter anlät utföraren även en advokatbyrå som gjorde en utredning om vilka skattemässiga konsekvenser det skulle innebära om det visade sig att arrendet översteg självkostnaden.

Frågan om arrendet väckte en hel del diskussioner och skapade oenigheter mellan ägarna och de utförande aktörerna. Alla var angelägna om att marken skulle värderas marknadsmässigt. Samtidigt handlade inte konflikten om arrendet i sig, utan om vilka konsekvenser en ändring av arrendet skulle kunna få. Ägarna menade att sänkta arrenden skulle skapa en ofördelaktig situation för

den egna kommunen, eftersom det skulle påverka skattepolitiken. Troligtvis skulle skatten behöva höjas om arrendena sänktes. Alternativt skulle kvaliteten i andra kommunala verksamheter behöva minska. De utförande aktörerna menade att höga arrenden kräver höga taxor, alternativt sänkt servicenivå. Ägarna och utförarna hade dock svårt att förstå varandras ståndpunkt, vilket gjorde frågan svår att lösa. I en intervju med en aktör, som intog och tillskrevs rollen som ägare i Mångesund, framgick kopplingarna mellan arrendet och hur det påverkade kommunens övriga verksamhet. Ägaren sade:

Skulle man sänka arrendet som för Mångesunds del är 4 miljoner, så skulle de få konsekvenserna att vi skulle behöva sänka renhållningstaxan. Men vi har ju kostnader för arrendet som går in som en intäkt i den kommunala verksamheten, så då skulle vi behöva ersätta en arrendeintäkt med en intäkt från vårt skattekollektiv – och det är vi ju inte så jätteroade av eftersom det är så stor skillnad på skattekollektivet i Mångesund och på renhållningskollektivet. Renhållningskollektivet är ju fler fritidsfastigheter än året-runt-fastigheter, och då skulle man ju ta pengar från skattebetalarna i Mångesund och betala till renhållningskollektivet. Så vi vill ju verkligen att man kan hitta argumenten och motiven så att man kan styrka arrendenivån, men i och med att det är ganska så stora konsekvenser så är det ju lite hysh-hysh runt det hela.

Ägare, Mångesunds kommun, 2019

De utförande aktörerna hade en annan bild och hävdade att höga arrenden också krävde höga taxor. Frågan om höjda eller sänkta taxor var dock inte något som utföraren kunde besluta om på verksamhetsnivå, inte heller bolagets styrelse där politiker från de olika kommunerna satt som ledamöter. Förändringar i kommunala taxor behövde alltid beslutas av kommunfullmäktige och de utförande aktörerna upplevde inte alltid att ägarkommunen hade förståelse för hur taxor, arrende och servicenivå hängde ihop. I en intervju med Movits, en tjänsteman vid avfallsbolaget och som intog och tillskrevs en ägarroll, förklarades vad det handlade om:

Om vi har höga arrenden i kommunerna så är det våra ägare som jobbar med det. Då sätter man ett arrende fritt och vi är låsta till platsen så vi kan inte flytta på oss. Det förstår jag, det är våra ägare som köper. Men det är klart att ett arrende påverkar taxan. Höjer man arrendet för mycket eller mycket, då slår det igenom på taxan. Då måste man ha förståelse för att man ska höja taxorna. Det är en helhetsbild då. Det är kostsamt och krävande att följa de lagstiftningar vi har, avfallslagstiftningen och miljöbalken. Att göra det här på ett regelmässigt korrekt sätt är väldigt krävande, både personalkrävande och kostsamt. Det måste man ha ersättning för, annars får man dra ner på service, men är man villig att dra

KAPITEL 8

ner på service? Det är frågor som för mig är nya, att man inte har förståelse för de åtgärden som behöver göras.

Movits, Utförare, Tjänsteman, Avfall, 2021

Frågan om arrendeavgiften och dess storlek var en återkommande fråga som väckte frågor och skapade diskussion under mötesobservationer, framför allt vid ägarsamråden. Ägarsamrådet var ett mötesforum som skapades för att ägarna och utföraren skulle kunna diskutera viktiga strategiska frågor för verksamheten. De sammanträdde två gånger per år, en gång på hösten och en gång på våren. Vid ägarsamråden deltog ungefär 10–20 personer. Aktörer som deltog var kommunstyrelsens ordförande, oppositionsråd, kommundirektör, och oftast, men inte alltid, även ekonomichef och administrativ chef. Från avfallsbolaget deltog verkställande direktör, ekonomichef, kommunikationschef och styrelseordförande (som var opolitisk). Mötena var formaliserade till sin karaktär och utföraren tillhandahöll dagordning, underlag och mötesprotokoll. Ägarna ledde själva mötet. Ägarsamråden som jag ska rapportera från (2019, 2020 och 2021) visar hur frågan tenderade att vara återkommande och skapade konflikt.

Vid det första ägarsamrådet som jag observerade (2019-03-15) upplevde jag att stämningen succesivt blev allt sämre. De utförande aktörerna satt inte vid mötesbordet utan på stolar som var uppställda längs väggarna i rummet. Mötet följde direkt efter en extrainsatt bolagsstämma där huvudpunkten var att besluta om Tallvik och Mångesund skulle övergå till insamling av hushållsavfall i egen regi. Ägarna hade hellre velat att insamlingen fortsatt sköttes av ett privat företag, men eftersom flera upphandlingar gjorts där anbuden som inkommit haft en för hög prisbild beslutade sig ägarna för att låta bolaget sköta insamlingen i egen regi. Bolaget hade tagit fram två alternativ. Det första alternativet var att förlänga det befintliga avtalet med den externa entreprenören, vilket skulle leda till ökade kostnader om 6 miljoner kronor. Det andra alternativet var att låta bolaget ta över verksamheten i egen regi, vilket skulle innebära kostnadsökningar på 700 000 kronor. Utföraren förordade det andra alternativet. Den extra bolagsstämman var kort och ägarna beslutade enligt bolagets förslag. Därefter följde ett ägarsamråd. Mötet började med att de utförande aktörerna gick igenom bolagets verksamhetsberättelse och viktiga händelser under året. En incident lyftes fram där en anställd hade stulit material från en återvinningscentral, vilket medförde att det blev en annorlunda stämning i rummet. Efter denna inledande avrapportering inleddes diskussionen om arrendeavgifterna.

Vid detta möte hade utföraren anlitat en konsultfirma (som jag nämnde tidigare) för att göra en egen bedömning av om arrendeavgiften var på en rimlig nivå. De inväntade fortfarande utlåtandet. En aktör, som intog och tillskrevs rollen som ägare, avbröt utförarens presentation och var tveksam till att utföraren hade anlitat en egen firma.

Borde det inte vara rimligt att man får läsa utlåtandena eftersom vi tycker att de [arrendenivåerna, reds. anm.] är lagom, men bolaget tycker att de är för höga. Och, anställer ni en konsult så kommer de att bekräfta er bild.

Ägare 1, Äppelby kommun, 2019-03-15

En av de utförande aktörerna svarade:

Vi har inte anlitat konsulten för att bekräfta vår bild.

Utförare 2, Avfall, 2019-03-15

Diskussionen som följde därefter var kort. Ägaren som gjorde ett inspel ovan var osäker på hur situationen skulle hanteras ifall den konsultfirma som utföraren hade anlitat bedömde att arrendet var för högt. Aktören ansåg att frågan rimligtvis borde gå tillbaka till ägarkommunerna. En annan aktör, som intog och tillskrevs rollen som utförare (Utförare 3) höll med och tyckte det var rimligt att frågan återremitterades till kommunerna. Utförare 3 menade att det framför allt skulle innebära att politikerna i bolagsstyrelsen behövde besluta om de ville sitta kvar med de kvarstående riskerna. Utföraren försökte därför förklara för ägarna varför de hade anlitat en egen firma för värdering. Den utförande aktören sade:

Vi gör ju detta för att undvika för att vi ska betala extra pengar i skattemyndigheten och få saker utåt, för det är ju en sak för massmedia.

Utförare 3, Avfall, 2019-03-15

En aktör från Mångesunds kommun bidrog till diskussionen i rollen som ägare (Ägare 9) genom att påpeka att utredningen endast hade undersökt arrendet för Mångesund och att det bara var hushållskollektivet i den enskilda kommunen som belastades. Dessutom ansåg ägaren att ägarna borde undvika att ha synpunkter på varandras arrende. Diskussionen avslutades med att de utförande aktörerna påpekade att tanken var att hitta en modell för arrendena som alla kände sig trygga med.

Cirka ett och ett halvt år senare observerade jag ett nytt ägarsamråd (2020-10-22) där jag till min stora förvåning återigen bevitnade diskussioner om arrendet. Detta möte hölls digitalt. Sedan förra ägarsamrådet hade den verkställande direktören och styrelseordföranden bytts ut. De utförande aktörerna var föredragande i ärendet. De inledde med att beskriva bakgrunden i frågan och förklarade att det var revisorerna som påtalade risker, vilket ledde till att utredningar genomfördes. De berättade också att de som utförande verksamhet hade fått ett utökad uppdrag från ägarna att göra en bedömning av samtliga fyra kommuners arrende. Jag observerade hur de utförande aktörerna intog en passiv roll. De påpekade att deras uppdrag var att informera och upplysa ägarna om ärendenivåerna, och att det sedan var upp till varje kommun att fatta ett beslut. En av de utförande aktörerna sade:

När vi tittar på historien så ser vi att detta är en gammal historia. Kommunstyrelserna i de olika kommunerna vill inte bli av med inkomster. Revisorerna har varnat oss, men vill ägarna behålla de här arrendeavgifterna säger vi inte emot, vi vill inte göra oss osams med ägarna. Vi kan leva med detta, att det är ganska höga arrendeavgifter, men bara ägarna vet om risken att den dagen, om det nu skulle bli strul med skattemyndigheten, så bli det ägarna indirekt som blir drabbade eftersom det är ett kommunalägt bolag, så vill man riskera det kan vi också leva med detta som bolag.

Utförare 4, Avfall, 2020-10-22

I rollen som ägare påpekade Ägare 9 att de var väl medvetna om de risker som fanns. Samtidigt undrade ägaren om utföraren hade läst det underlag som ägarna hade försett dem med inför mötet. Svaret från en av de utförande aktörerna (Utförare 5) var att de inte hade gjort det. Ägare 9 berättade att det i underlaget listats fler risker än de som tagits upp hitintills, och några av dessa ansågs vara mer allvarliga. Ägare 9 förklarade att ägarna tog små risker, det enda som kunde hända var att taxan överklagades, men för utföraren fanns det fler risker. Utförare 5, som inte hade läst underlaget, undrade varför ägarna inte skyndat på processen. Om det nu visade sig att det var så stor risk för utföraren, så var det viktigt att alla parter kunde känna sig trygga menade utföraren. Ägare 9 menade att de utförande aktörerna, i sin beskrivning av den historiska utvecklingen av ärendet, hade tagit upp saker i fel ordning. Ägaren menade att det förvisso stämde att utförarens revisorer hade påpekat de eventuella skattemässiga riskerna. I de utförande aktörernas beskrivning ansåg dock ägaren att de hade glömt att en värdering gjorts av Mångesund som intygade att arrendet låg på en marknadsmässig nivå. Därefter, menade Ägare 9, beslutade sig bolagets styrelse för att göra en egen värdering. Det var något som inte

uppskattades av de aktörer som agerade i en ägarroll och som de ansåg att de utförande aktörerna hade missat i sin beskrivning. Ägare 9 sade:

Den värderingen som gjordes i första steg, som en av kommunerna Mångesund gjorde på sin anläggning utifrån en värderingsfirma bekräftade arrendenivån, det vill säga att den var marknadsmässig och okej. [...] Det är ju ett värderingsinstitut som är mycket välrenommerat och internationellt. Men då sa bolagets styrelse att de ville ha ytterligare en arrendegenomlysning. Så det är ju styrelsen som har satt bolaget och ägarna i besvärlig situation, vi hade ju en värdering som styrkte att det var korrekt.

Ägare 9, Mångesunds kommun, 2020-10-22

Utförare 5 instämde och tyckte att det var problematiskt att det inte hade funnits en bättre dialog mellan ägarna och utföraren före deras tid. Aktörerna bestämde sig för att ägare i Mångesund skulle ta fram en tredje utredning med den konsultfirma som varit involverad tidigare. Syftet var att de skulle göra ytterligare en bedömning men av samtliga anläggningar och därefter fortsätta diskussionen.

Lite drygt ett halvår senare (2021-03-26) var det ett nytt ägarsamråd där frågan återigen diskuterades. Även detta ägarsamråd genomfördes digitalt. Vid detta möte deltog också de två externa konsulterna som hade genomfört genomlysningarna av arrendenivåerna. En av aktörerna, som intog en utförrroll (Utförare 5), inledde diskussionen och var föredragande i ärendet. Utföraren började med att, återigen, förklara bakgrunden till ärendet. Efter en kort stund avbröt en av Ägare 9 utföraren och framförde att det var ”direkt olämpligt” att de båda konsulterna satt med samtidigt, eftersom det kunde finnas affärshemligheter vilka man inte ville dela med sig av till varandra. Det blev då tydligt att frågan återigen var en källa till konflikt mellan parterna.

Konsulterna fick turas om att delta och höll presentationer om sina bedömningar. Den första konsulten, Konsult A, hade delat in bedömningen av arrendet i två delar: återvinningsverksamhet och deponi. För återvinningsverksamheten hade konsulten bedömt arrendet utifrån ett markvärde och relaterat det till olika styrmarksprinciper¹³. Eftersom kommunerna hade en taxa baserad på volym hade också omsättningssiffrorna beaktats.

¹³ Styrmarksprinciper är riktlinjer och standarder som används vid bedömningar av markvärde för att säkerställa att värderingarna är objektiva, rättvisa, och baserade på konsistenta metoder. De tar hänsyn till en rad olika ekonomiska, fysiska, och juridiska faktorer som påverkar markens värde och säkerställer att värderingarna speglar verkliga marknadsförhållanden.

KAPITEL 8

Den andra delen, deponi, var enligt konsulten betydligt mer komplicerat att bedöma. Konsult A menade att en deponi ofta innehåller ohälsosamma ämnen och att det var viktigt att beakta hur deponin påverkar marken och hur den kan påverka markvärdena i framtiden. Kostnader som inkluderats var dels kostnader för att övervaka deponin, dels kostnader för att marken bedömdes som obrukbar i upp till 100 år innan den kunde användas på ett mer traditionellt sätt igen. Det var därför viktigt att beakta den intäktsförlust som kommunen drabbades av att genom att placera en deponi där, menade konsulten. I utredningen som låg till grund för mötet framgick hur konsulten hade resonerat i frågan. I den stod det:

Bedömning av arrendavgäld för deponidelen skall därvid beakta dels nyttjandet av att deponera sopor på platsen dels beakta den framtida värdeförlust som uppkommer då marken ej kan nyttjas för produktiv verksamhet. Den framtida värdeförlusten har bedömts till ca 23 000 000 kr.

Underlag för bedömning av arrende, Konsult A, 2021

Konsult A påpekade att det kunde verka som att de tabeller som presenterades innehöll ”våldigt precisa siffror”. Konsulten betonade att ägarna och utföraren borde ta hänsyn till att det inte går att göra en exakt bedömning på ett arrende för ett så stort område och över en så lång tidshorisont som efterfrågats. De utförande aktörerna påpekade för ägarna att de gärna såg ett avslut i frågan, eftersom den pågått i flera år. De utförande aktörerna framförde också att de inte hade några synpunkter på om arrendet skulle vara högt eller lågt, utan de önskade enbart att nivån inte skulle medföra några skattemässiga konsekvenser för dem. Ett förslag som de utförande aktörerna lade fram var att ägarna skulle lägga sig mitt emellan de två värderingar som hade gjorts. Konsult A instämde med detta förslag eftersom värderingar alltid innehåller osäkerheter. Konsulten sade:

Från vår sida känns det som ett relativt vettigt angreppssätt eftersom de bedömningar som vi har gjort och den andra har gjort innehåller ju osäkerhet. Vi kan inte ta fram likartade objekt, det var därför som jag nämnde det med beloppet är en bedömning av den storleksordningen.

Konsult A, 2021-03-26

Efter detta fick Konsult A lämna mötet och Konsult B fick möjlighet att presentera sin värdering. Konsult B hade valt ett annat tillvägagångssätt än Konsult A. Konsult B ansåg att två saker var viktiga att beakta för att kunna bedöma en

arrendenivå: 1) förändringen på det underliggande markvärdet, och 2) flöden som gick in och ut ur anläggningen i form av mottagningsavgifter för deponerat material. Konsult B påpekade att deponier inte kunde användas till något annat än just deponi. Därför hade konsulten i sin bedömning jämfört marken med annan mark med liknande ändamål, såsom sorteringsanläggningar, avfallsanläggningar och industrimark. Enligt Konsult B var det också viktigt att beakta hur marksammansättningen såg ut, det vill säga hur mycket verksamhetsmark som användes aktivt och hur mycket som var sluttäckt deponi. Eftersom Konsult B ansåg att sluttäckt deponi saknade värde helt, hade jämförelser gjorts med bergmark, vattendrag, eller annan mark som inte producerar något.

En del anläggningar låg också perifert i förhållande till tätorten varför konsulten inte såg någon alternativ användning för dessa marker förutom skogsbruk. Det resulterade i ett värde på omkring 20–30 kronor per kvadratmeter. Andra anläggningar låg mer centralt och hade havsutsikt vilket enligt Konsult B höjde kvadratmeterpriset till cirka 100 kronor. En aktör som intog och tillskrevs en ägarroll (Ägare 10) avbröt konsultens presentation. Ägare 10 hade funderingar om den värdering som konsulten hade gjort för en av anläggningarna i den egna kommunen. Ägaren berättade:

Skogsbruket pratar du om som ett av värdena och i vår kommun har resonemanget gått så här: skulle man lägga ner anläggningen får man till ett attraktivt bostadsområde relativt nära, så det är markens värde om där inte hade legat en aktiv avfallsanläggning där, så det är ju marknadsvärdet när vi tittar i vår kommun.

Ägare 10, Havsnäs kommun, 2021-03-26

Konsult B höll med om att det fanns alternativa användningsområden att överväga. Dock menade konsulten att det inte ingick i uppdraget att titta på alternativa användningsområden, utan bara se till vad marken användes till vid tiden för värderingen.

Jag har tittat på pågående markanvändning så det är det som mitt uppdrag har varit, värdet på avfallsanläggning. Det är klart man kan se uppsidor i en bostadsexploatering.

Konsult B, 2021-03-26

Skillnaden mellan Konsult A och Konsult B var att Konsult A tog hänsyn till den intäktsförlust som hade uppstått på grund av att marken användes för återvinning och deponi. Konsult B beaktade inte detta utan tittade istället på marksammansättningen och den faktiska mark som fanns på plats samt vad den

KAPITEL 8

användes till. I tabellen nedan (tabell 9), som visades under mötet, framgår skillnaderna i nivåerna mellan de nuvarande arrendeavgifterna och de värderingar som de båda konsulterna gjorde.

Tabell 9: Arrendeavgifter i avfallsbolaget

Ägarkommun	Arrendenivå	Konsult A	Konsult B
Äppelby	2 455 tkr	1 920 tkr	1 500 tkr
Tallvik	1 309 tkr	2 280 tkr	500 tkr
Havsnäs	2 596 tkr	2 340 tkr	1 500 tkr
Mångesund	4 185 tkr	Bedöms som skälig	1 600 tkr

De utförande aktörerna framhöll att de var angelägna om att få ett avslut i frågan. De påpekade samtidigt att vissa aktiviteter som ingick i arrendet egentligen inte fick inkluderas enligt självkostnadsprincipen. Som exempel nämnde de gemensam administration, controllerfunktion, och offentlig städning av allmänna platser. Utförare 5 ställde frågan kring vilka vägar som fanns för att gå vidare med arrende frågan. Utföraren önskade att ägarna skulle komma överens sinsemellan, eftersom frågan, förutom att potentiellt kunna leda till skattemässiga processer, även kunde resultera i mediala rubriker. En av de utförande aktörerna (Utförare 4) påpekade återigen att bolagsstyrelsen inte hade framfört några synpunkter på vilken nivå arrendet skulle ligga, bara att den skulle vara ”vettig”, och frågade hur de skulle gå vidare i frågan. Ägare 9 var snabb med att meddela hur de skulle hantera frågan i hans kommun. Ägaren sade:

Vad som skiljer värderingarna åt är att Konsult A inte beaktar den nuvarande användningen utan också den förlust som det innebär att ha eller har haft denna verksamhet som innebär ett framtida tapp, och Konsult B har inte fångat helheten i det. Så i Mångesunds kommun är ganska klara på att vi kommer att landa på den värderingsnivå som Konsult A har lagt.

Ägare 9, Mångesunds kommun, 2021-03-26

En aktör från Tallviks kommun som agerade i en ägarroll (Ägare 11) föreslog att ägarna skulle ha ett separat möte för att diskutera frågan med hänsyn till den information som framkommit. Därefter skulle de återkoppla till bolaget. De utförande aktörerna var nöjda med detta förslag och därefter tillförde ingen något mer till diskussionen.

Summering: Strategifiering

Den första kontroversen visar en utveckling där en detaljfråga (arrendenivåer) tenderade att dra till sig uppmärksamhet eftersom den kopplades samman med

frågor som av parterna upplevs vara strategiska. I de vinjetter som jag lyfte fram ovan belyses hur en fråga som initialt inte uppfattades som strategisk ändå tilldrog sig intresse och skapade konfliktfyllda diskussioner mellan ägare, utförare, och mottagare. Det var inte själva arrendet i sig som var den huvudsakliga konflikten (om den skulle vara hög eller låg) utan hur det knöts samman med andra aspekter. För utföraren handlade det dels om skattemässiga risker, dels om deras förmåga att bedriva en effektiv avfallshantering med god service. För ägarna handlade arrendet dels att undvika försämringar av andra kommunala verksamheter, samt att undvika skattehöjningar vilket skulle drabba mottagarna.

Standardisering – aktörer motsätter sig samordning

En andra kontrovers benämner jag för standardisering¹⁴. Det skedde i de fall då aktörerna kopplade ihop en viss fråga med en möjlighet att göra lokala anpassningar. Kontroversen var således ett uttryck för att ägarna och mottagarna motsatte sig samordning och gemensamma lösningar. Ägarna var motståndare eftersom de inte ville att mottagarna skulle bli missnöjda. Mottagarna var motståndare eftersom de föreslagna standardiseringarna försämrade deras tillvaro.

I de vinjetter som jag lyfter fram nedan (strandskyddsdispens, samt framkomlighet och odehus) visar både ägare och mottagare att de inte var intresserade av standardisering utan att de hellre såg att utförarna gjorde lokala anpassningar. När utförarna framförde argument kring varför lokal anpassning inte var möjlig (till exempelvis att de måste följa lagstiftningen för strandskyddsdispenser eller att de nya insamlingsfordonen inte kunde nå alla fastigheter), var ägarna och mottagarna inte intresserade av detta, utan önskade ändå att utförarna skulle anpassa verksamheten efter deras lokala situation. Detta ställde till problem för utförarna eftersom ägarna inte insåg att deras tidigare beslut drev utförarna mot att samordna sig, vilket senare stod i konflikt med deras önskemål om lokal anpassning. Ägarna såg inte heller kopplingen mellan vissa lagreglerade frågor, de trodde att de skulle kunna påverka verksamheterna på ett annat sätt om de hade bedrivits i egen regi. Det visade sig att både

¹⁴ Andra forskare har också varit inne på standardisering som begrepp i litteraturen om inter-organisatoriska relationer, bland annat Kastberg 2014 och Wagenaar 2006. Jag kommer att återkomma till denna litteratur när jag diskuterar studiens slutsatser i relation till tidigare forskning vilket sker i kapitel nio.

ägare, utförare, och mottagare hamnade i konflikt kring frågor som handlade om standardisering eftersom de inte såg varandras synsätt och perspektiv.

Strandskyddsdispens

En situation som skapade konflikt handlade om strandskyddsdispens. Strandskyddet regleras i miljöbalken (SFS 1998:808) och syftar till att bevara stränder för allmänhetens friluftsliv samt skydda biologiskt värdefulla områden. I grunden omfattar strandskyddet 100 meter men kan utvidgas upp till 300 meter. Om en mottagare (kommuninvånare) vill bygga nytt, ändra eller riva en bostad som ligger inom ett strandskyddat område måste denne ansöka om dispens. Strandskyddsärenden hanterades av den gemensamma miljöenheten.

Konflikten bottnade i att några ägare i Tallviks kommun menade att utföraren inte gjorde tillräckligt stora anpassningar till de lokala förutsättningar som fanns i kommunen. Ägarna ville därför att kommunen skulle ansvara för beslutet om strandskyddsdispens. De ville alltså renodla frågan (vilket var en stabiliserande aktivitet som jag beskrev i föregående kapitel). Utföraren höll inte med. De utförande aktörerna ansåg att ägarna inte förstod att det inte skulle bli några skillnader, eftersom Länsstyrelsen alltid kontrollerade regelefterlevnaden för strandskyddsdispens. Ägare från Äppelby och Havsnäs var inte heller överens med ägare från Tallvik utan menade att det vore bra om de kunde fortsätta samarbeta kring strandskyddsdispenser. Ägarna från Tallvik ansåg dock att de var unika eftersom deras geografi skiljde sig från den som fanns i de båda andra kommunerna. Patrik, som ju ofta intog och tillskrevs en ägarroll, berättade:

Strandskyddet är en stor fråga som finns i miljönämnden och där pågår det ju en diskussion. Där är vi inte riktigt överens mellan ägarkommunerna. Tallviks kommun skiljs [...] vi har inget hav, därför vill Tallvik plocka hem strandskyddet. Vi har insjöar och vi har bäckar och lite sådant där. Vi har inga bryggor, inga sjöbodar där det är jätteskillnad då mellan de här bitarna och strandskyddet är en stor och het fråga som lagt en förlamande hand, säger majoriteten i kommunerna då, sen kan man tycka olika om den biten.

Patrik, Ägare, Politiker, Tallviks kommun, 2019

Frågan om strandskydd diskuterades under flera möten, bland annat under samverkansråden. Vid samverkansråden deltog kommunstyrelsens ordförande, oppositionsråd, kommundirektör, administrativ chef och ibland även ekonomichef från de olika kommunerna. De utförande aktörerna bestod av miljöchef, samhällsbyggnadschef och nämndens ordförande. Under ett samverkansråd (2019-03-15) redogjorde en av de utförande aktörerna (Utförare 1) för ägarna att Tallvik hade skickat in en remiss om att återta prövning och

tillsynen av strandskydd i egen regi. Utföraren framförde att de utförande aktörerna gärna ville att det blev en dialog, och att politikerna i nämnden skulle bli inbjudna för att göra en genomlysning och diskutera problem. Utföraren poängterade också att de inte hade några problem om Tallvik beslutade för att återta frågan i egen regi men varnade samtidigt för att samordningsvinster skulle gå förlorade om man fortsatte på den vägen. Utförare 1 sade:

Idag hanterar vi 30–40 dispensärenden per år i nämnden, det är ganska få i en kommun [...]. Det är upp till varje kommun dock att göra som man vill. Vi önskar att man från ägarhåll funderar ut ett sätt att möta och diskutera den här typen av frågor, en eller två möten per år där man hade den här typen av samtal för nämnden och förvaltningen, de arbetet kan ju justeras. Samverkansavtalet är ju inte så fixerat så att vi inte kan ändra, det kan handla om förändrade arbetssätt. Vi kanske skulle behöva ett forum [...] så att vi inte hamnar i när man som kommun känner att när man inte är nöjd så tar man ut den delen, då hade det varit bättre att om man inte är så nöjd så finns det ett forum där man kan bearbeta det.

Utförare 1, Miljö, 2019-03-15

En aktör från Tallviks kommun som agerade i en ägarroll (Ägare 12) påpekade att upprinnelsen till frågan var en ansökan om strandskyddsdispens för en bastu som en mottagare skickat in. Ägaren påpekade också att samtliga aktörer agerade i en ägarroll i Tallvik inte var överens i frågan. Ägaren var överens med de utförande aktörerna och lyfte att ett hemtagande skulle innebära att kompetens återigen skulle behöva byggas upp, varför aktören såg att det vore bättre om frågan kunde lösas inom ramen för samarbetet. Likväl menade ägaren att det var skillnad på kommun och kommun, även om lagstiftningen inte gjorde någon skillnad på förutsättningarna. Ägaren sade:

Det är lite skillnad på våra kommuner, inte lagstiftningsmässigt, men det är klart att våra områden uppe i sjöar och så, det ser annorlunda ut vid strandremsan i havet. Hos oss vet jag inte om det rör sig människor på sjöarna men det är samma lagstiftning som gäller och det är också de bitarna som man måste få med sig.

Ägare 12, Tallviks kommun, 2019-03-15

Diskussionen utvecklades och kom att handla om hur processen kring strandskyddsdispenser gick till. I de flesta fall framgick att det var kommunen som beslutade om dispens. Dock skickades alltid besluten till Länsstyrelsen, som kontrollerade att kommunen gjort rätt. Länsstyrelsen fungerade därför som en kontrollfunktion som kunde besluta om att överpröva kommunens beslut, eller

KAPITEL 8

som Ägare 10 sade: ”Jag trodde ni var en mellaninstans men då är ni bara en remissinstans”. En aktör från Havsnäs som agerade i en ägarroll (Ägare 13) avslutade diskussionen med att poängtera att miljöenheten var viktig och att samarbetet borde utvecklas och intensifieras istället, varför strandskyddet lyftes fram som viktigt att behålla i gemensam drift hos utföraren.

I intervjuerna synliggjordes också konflikten. Jacob, en politiker från Tallviks kommun som agerade i en ägarroll, menade att deras kommun utmärkte sig från Äppelby och Havsnäs på flera sätt och att de hade olika prioriteringar. I huvudsak handlade det om att både Äppelby och Havsnäs var kustkommuner med mycket turism under sommarhalvåret, medan Tallvik var en inlandskommun som inte tilldrog sig lika mycket turister. Dessa olikheter, menade Jacob, påverkade strandskyddet. Han sade:

En fråga vi har på tapeten just nu när det gäller miljösidan är strandskyddet. [...] Egentligen kanske vi vill behandla det här i kommunen själva, för vi har det lite annorlunda med strandskyddet. I Äppelby och Havsnäs är trycket oerhört högt på stranden, på kusten, i olika sammanhang. Vi har ju inte riktigt det trycket. I Tallvik har vi många insjöar och varför ska vi kanske behöva ha trehundrameters strandskydd på ställen som folk aldrig är på?

Jacob, Ägare, Politiker, Tallviks kommun, 2019

En fråga som triggade ett ifrågasättande av strandskyddet handlade alltså om nekad dispens för en bastu, men det fanns fler exempel. Ett sådant exempel som lyftes i intervjun med Jacob var en mast som skulle placeras i en sjö, vilket verkar ha varit en segdragen process. Jacob sade:

Det kan ju varit ett strandskyddsärende till exempel som miljönämnden tidigare har haft. Och jag vet att vi hade ett sådant ärende, ett sådant jättelångt, segdraget. En mast vi hade i en sjö, och jag tror att det är det ärendet egentligen som är grunden till missnöjet.

Jacob, Ägare, Politiker, Tallviks kommun, 2021

Jens, som ju också agerade i en ägarroll, var inne på samma spår och berättade i en intervju att det före tiden för samarbetet var mycket diskussioner kring vilka frågor som skulle förläggas i den nya gemensamma enheten. Jens, som också var involverad i diskussionen då det begav sig, berättade att flera ägare hade motsatt sig att allt som handlade om miljö skulle förläggas gemensamt. Jens påpekade att det ledde till en stor utförarverksamhet. Detta var något som jag också berättade om i kapitel sex om roller, att det var svårt för aktörerna att enas om vad för uppgifter som verksamheterna skulle ansvara för. I avsnittet om stabiliserande processer visade jag hur frågor som upplevdes som alltför

strategiska återtogs i egen regi, däribland det miljöstrategiska arbetet. På senare tid hade alltså även andra frågor visat sig vara problematiska. Jens menade att även viss myndighetsutövning krävde politiska beslut vilket genererat en del konflikter. Han sade:

Där har vi också haft en del problem. Vi har till och med haft ett ärende där miljönämnden i Äppelby fattade beslut som Havsnäs överklagade och tog in jurister på och fick rätt. Fick rätt men till en ganska stor ekonomisk kostnad.

Jens, Ägare, Politiker, Havsnäs kommun, 2019

Ifrågasättandet verkade dock inte bara bottna i detaljfrågor utan var också ett resultat av att ledamöterna i nämnden inte upplevde att de fick gehör för sina frågor. I flera intervjuer framkom det att vissa politiker ansåg att det var möjligt att ta hänsyn till ett lokalt perspektiv i frågor som strandskydd. Flera aktörer, både ägare och utförare, menade dock att detta var en sanning med modifikation. Anledningen som lyftes fram var att det var Länsstyrelsen som beslutade om strandskydd, vilket illustrationen från mötet ovan också visade. Missnöjet handlade därför troligtvis om att lagsstiftningen på området var för generell som flera aktörer lyfte fram i intervjuer. Tallvik, en inlandskommun med många vattendrag, ställdes inför svårigheter på grund av lagstiftningen som inte gjorde någon skillnad på olika typer av vatten. Detta gjorde det svårt att få tillgång till marken, eller som Hans, som ju intog och tillskrevs en ägarroll, uttryckte det: ”Varenda bäck eller vartenda å är ju ett hinder i en utveckling som kanske inte är bra”. Oavsett verkade politikerna tro att om de återtog frågan i egen regi skulle de kunna ta andra beslut med mer lokal hänsyn. Hans sade:

Det är samma, som jag uppfattar det då, bakgrund när det gäller i tro sig att kunna påverka besluten på ett annorlunda sätt än vad man kan i den gemensamma nämnden – att man kan lägga ett lokalt perspektiv på sina beslut om man har miljönämnden inom sitt egna område – utan att för den saken ha klart för sig att det är inte så många politiska beslut när det gäller. Inom myndighetsdelen är det inte så många politiska beslut, och sak samma när det gäller strandskyddet, det har ju länsstyrelsen ju ett väldigt stort inflytande på strandskydd.

Hans, Ägare, Tjänsteman, Tallviks kommun, 2021

En del ägare inom Tallvik var därför tveksamma till om det var rätt väg att gå. Ägare från de andra kommunerna tyckte inte att det var en bra idé att en kommun ville plocka hem frågan i egen regi utan ansåg att det vore bättre att de diskuterade anledningen till missnöjet. Ebba sade:

KAPITEL 8

För det första har de ingen person som kan jobba med det, och sen har ju vi de resurserna. Då är det ju bättre att man har en dialog om exakt vad de vill för då tyckte de att: 'Vi har ju inte så mycket strandskydd, vi har litegrann'. Och de har en del bäckar och ett annat sätt att se på det, men vi har ju ändå personer här som kan den lagstiftningen.

Ebba, Ägare, Politiker, Äppelby kommun, 2019

Efter utredningar och diskussioner beslutade sig Tallvik (genom kommunfullmäktige) för att återta strandskyddet i egen regi. Det påverkade dock inte utföraren särskilt mycket, de fortsatte med utjämning som jag beskrev i föregående kapitel. Däremot var utföraren tvungen att stötta Tallvik, eller som Ebba sade: ”Däremot har man hört från våra tjänstemän att tjänstemännen i Tallvik ringer hit och försöker få hjälp för de har liksom inte kompetensen”. Mio, en tjänsteman vid den utförande miljöenheten och som agerade i en utförarroll, beskrev hur ägarna i Tallvik först hade föreslagit att den gemensamma miljöenheten skulle fortsätta utföra arbetet, men att besluten skulle fattas i Tallvik, men så blev det inte. Istället fick bygglovshandläggarna i Tallvik ta över ansvaret för strandskyddsärenden. I jämförelse med Äppelby och Havsnäs hade inte Tallvik särskilt många strandskyddsärenden per år. Mio var dock inte förstående till beslutet eftersom han menade att lokal anpassning i princip var omöjlig.

Isabell, Intervjuare: Jag som inte är miljöhandläggare på något vis, är det möjligt att ha egna lokala tolkningar kring det här med strandskyddsfrågan?

Mio, Utförare, Tjänsteman, Miljö, 2021: Nej, eller alltså en lokal anpassning är det alltid då man ska bedöma varje ärende från fall till fall. Men det är inte så att en brygga i Tallvik är lättare att få till än en brygga i Äppelby, det är fortfarande samma bedömning som krävs. Det finns lite lättnader i strandskyddet i Tallvik, men det är inget som gör det svårare att bedöma.

Isabell: Vad handlar det om, att de vill ta hem men inte har kompetensen?

Mio: De vill fatta besluten, vissa ville inte att vi skulle säga nej till saker då det hämmar näringen eller något sådant. Men vi kan säga ja också, men då hjälper det inte om länsstyrelsen säger nej. Vi måste följa lagstiftningen.

Samtidigt verkade frågan dock ändå inte så enkel som att endast hänvisa till lagstiftningen. Detta synliggjordes vid mötesobservationer, bland annat under miljönämndssammanträden. Vid miljönämnden deltog politikerna i nämnden, miljöchef, samhällsbyggnadschef och tjänstemän (miljöinspektörer) som arbetade vid miljöenheten. Under ett sammanträde (2019-02-27) diskuterades ett

ärende om att bevilja eller avslå strandskyddsdispens för att bygga en bastu i Äppelby. I tjänsteskrivelsen som de utförande aktörerna redogjorde för framgick att mottagaren (den sökande) hade angett olika skäl till att varför dispens borde ges. Ett exempel som togs upp var att marken redan hade tagits i anspråk (det hade tidigare funnits en byggnad som rivits) vilket gjorde att det saknade betydelse för strandskyddets syften. Ett annat argument som mottagaren förde fram var att bastun förlorade sin funktion om den inte låg i anslutning till vattnet. Utförarens förslag till beslut var dock att avslå ansökan. Argumentet att det tidigare funnits en byggnad ansågs inte tillräcklig eftersom platsen hade varit obebyggd i minst 40 år och var vid ansökningstillfället tillgänglig för allemansrätten. De utförande aktörerna hänvisade också till att mark- och miljööverdomstolen tidigare konstaterat att en bastu inte är en anläggning som för sin funktion måste ligga vid vattnet, och därför gjorde utföraren samma bedömning.

I det här fallet blev det inte särskilt mycket diskussion i nämnden och ägarna (politikerna i nämnden) valde att gå på utförarens förslag till beslut, vilket Mio beskrev i en intervju att de gjorde i nästan varje fall. De flesta ärenden kunde dessutom avgöras i arbetsutskottet, men ärenden som var av lite ”större principiell karaktär” brukade alltid föredras i nämnden, berättade Mio. Han menade också att det inte alltid var så enkelt att lagstiftningen kunde stipulera när de skulle ge avslag eller bevilja ansökningar. Ibland kunde det vara lite svårare att göra bedömningar och vissa särskilda skäl kunde nämnden vilja pröva. När det inte fanns avgöranden i frågan högre upp (exempelvis från mark- och miljööverdomstolen) kunde nämnden också fatta andra beslut än vad utföraren hade föreslagit. Mio förklarade:

Det är svårt med strandskydd för det kan hålla, det är många aspekter i det hela. Mark- och miljödomstolen kan titta på andra saker än vad vi gör. De kan se det på ett annat sätt som vi normalt inte brukar, så det kan definitivt vara värt att pröva. Vi kommer förmodligen ha ett sådant i nästa nämnd. Där jag kan förstå att politiken vill gå åt ett håll, men vi har föreslagit att gå ett annat håll. Det behöver inte nödvändigtvis vara fel att säga ja, då vi sa nej. Det blir intressant att se vad som händer högre upp då. Vi försöker hela tiden att utveckla våra bedömningar kring de val som blir. Det är en levande bedömning.

Mio, Utförare, Tjänsteman, Miljö, 2021

Att frågan om strandskydd blev omdiskuterad bottnade i att ägare upplevde att de inte fick gehör i frågan och blev överkörda av utföraren. Utföraren ansåg dock att det inte gick att göra lokala tolkningar eftersom det i slutändan inte var utföraren själv som beslutade om strandskyddsdispenser utan agerade rådgivande till Länsstyrelsen. Likväl var ägarna motståndare till standardisering

och ville att utföraren skulle göra lokala anpassningar i frågan. Det berodde på att det drabbade mottagarna negativt om det inte gjordes lokala anpassningar. När så inte skedde renodlades frågan och återtogs i egen regi, vilket jag beskrev i föregående kapitel.

Framkomlighetsinventering och ödehus

Ett annat exempel på standardisering var konflikterna som uppstod i avfallsbolaget som handlade om implementering av ett nytt insamlingsssystem. Utföraren hade föreslagit för ägarna att de borde byta ut de insamlingsssystem som fanns i kommunerna. I intervjuer med utförande aktörer framgick att motivet var att förbättra arbetsmiljö för renhållningsarbetarna. Sämst arbetsmiljö hade utföraren identifierat i Havsnäs eftersom de hade ”allt i en säck”-lösning. I dokument som de utförande aktörerna hade tagit fram framgick att en säck vägde 8–10 kg och behövde lyftas för hand. Renhållningsarbetarna lyfte omkring 300 säckar på ett arbetspass. Amelia, som ju agerade i en utförrroll, beskrev i en intervju att säckarna heller inte var optimalt placerade. Ibland behövde renhållningsarbetarna gå en bra bit och över hala klippor, vilket uppfattades som riskfyllt. Ett annat argument som de utförande aktörerna hade fört fram var att miljömedvetenheten behövde öka och att mottagarna behövde bli bättre på att sortera ut sitt avfall. De utförande aktörerna var också måna om att ägarna införde samma insamlingsssystem eftersom stordriftsfördelar annars skulle gå förlorade. Förslaget som utföraren lade fram för ägarna var en fyrfackslösning vilket alltså var en soptunna som innehöll fyra fack där avfallet kunde sorteras. Fyrfackslösningen skulle dels förbättra sorteringen, dels förbättra arbetsmiljön eftersom fyrfacket var ett kärl på hjul som skulle placeras nära en väg där insamlingsfordonet kunde stanna. I intervjuer framgick att beslutet föregicks av omfattande diskussioner. De utförande aktörerna hade åkt runt på informationsturné, vilket jag illustrerade i kapitlet om stabiliserande processer. Sonja berättade:

Vi la en plan för införandet i fyra kommuner, där vi då har åkt runt [...] till olika kommuner, samlat in erfarenheter tagit in fakta, underlag, gjort tester, lägger fram ett förslag för fyra ägarkommuner som reagerar på fyra olika sätt. Sen har vi fått sälja in det i alla politiska smågrupper i varje kommun och pensionärsförening med kvällsarbete. För att de sen ska ta ett beslut i teknisk nämnd i respektive kommun. Sen läggs det fram till KSAU [kommunstyrelsens arbetsutskott, reds. anm.] och kommunstyrelsen, som sen lägger fram till kommunfullmäktige. I alla dessa led har vi varit med och skrivit remissvar och förtydligat [...] Den politiska processen har tagit jättemycket kraft från bolaget [...] när man lyfter över sin renhållningsverksamhet in i bolaget så tankar man ju också ur sin egen organisation på kunskap kring renhållning. Så när våra frågor kommer så finns det ingen på kommunen som har riktigt underlag för att förstå. Där har vi en utmaning att hela tiden visa att de kan

lita på oss. Det vi säger stämmer och ibland kan det kännas som att osäkerheterna i kommunerna gör att de misstror att vi vet vad vi pratar om.

Sonja, Utförare, Tjänsteman, Avfall, 2019

Frågan om insamlingssystem var återkommande som kom att handla om flera detaljer. Frågorna diskuterades i olika forum, bland annat under renhållningssamråd och ägarsamråd. Renhållningssamrådet var ett mötesforum som skapats för att ägarna och utförarna skulle kunna diskutera operativa frågor. De sammanträdde ett par gånger per år eller vid behov. Oftast var det kommunens tekniska chef eller samhällsbyggnadschef som intog och tillskrevs rollen som ägare och benämndes för ”controllers”. Från utförarens sida var det verkställande direktör och olika avdelnings- och enhetschefer som, beroende på fråga, närvarade och intog och tillskrevs en utförarroll. Mötena var mycket mindre formaliserade än ägarsamråden, men de utförande aktörerna tillhandahöll dagordning och underlag. Till skillnad från ägarsamrådet var det de utförande aktörerna som höll i själva mötet. I intervjuer beskrevs att renhållningssamrådet hade förändrats över tid. Ägarna beskrev att de upplevde att de hade tappat i mandat och inflytande då de tidigare kunde lämna förslag och synpunkter på frågor. Nu upplevde de istället att de enbart satt där för att utföraren ville lämna information. De utförande aktörerna hade en annan bild. De tyckte inte att ägarna var lika intresserade och därför inte heller lika aktiva, och det var svårt att få alla controllers att dyka upp på mötena. I nedanstående vinjetter kommer jag bland annat att rapportera från ett renhållningssamråd (2019-05-28) där frågan om det nya insamlingssystemet diskuterades. Vid renhållningssamråden deltog verkställande direktör, avdelningschefer och ibland ekonomichef från avfallsbolaget, samt teknisk chef eller samhällsbyggnadschef från ägar kommunerna.

Innan mötet (renhållningssamråd 2019-05-28) började berättade utförande aktörer för mig att renhållningssamråden inte var särskilt formaliserade. Två av fyra controllers hade dykt upp, från Äppelby och Tallvik, men de resterande tjänstemännen var frånvarande. Mångesund hade inte lyckats hitta någon ersättare för kontrollern som var sjukskriven. Aktörerna var osäkra på vem som var controller från Havsnäs. Efter ett tag ringde en av de utförande aktörerna till en ägare som de trodde var controller, men det visade sig att denne inte visste något om mötet.

Ägarna (kommunfullmäktige) hade, som jag beskrev tidigare, efter en hel del diskussioner beslutat sig för att gå på utförarens förslag om att investera i ett nytt gemensamt insamlingssystem för kommunerna. För utföraren uppstod då flera detaljer att reda ut. En fråga var att utföraren behövde inventera framkomligheten på vägarna eftersom de nya sopkärlen behövde stå i anslutning

KAPITEL 8

till en väg där hämtningsfordonet kunde komma fram. Enligt de utförande aktörerna var de nya fordonen större än de gamla vilket gjorde att vissa mindre vägar sågs som kritiska ur framkomlighetssynpunkt. Arbetet med det nya insamlingssystemet skedde samtidigt som två av ägarna valde att låta utföraren sköta insamlingen av hushållsavfallet. Tidigare hade två av kommunerna låtit utföraren upphandla en entreprenör för insamlingen, men efter att priset ansågs för högt hade ägarna (kommunfullmäktige) beslutat sig för att låta utföraren ta över insamlingen. Utföraren tog då över entreprenörens fordonsflotta och körrutter. Det visade sig också att entreprenören hade gjort listor över framkomligheten, men när utföraren granskade listorna tyckte de inte att de stämde. Utföraren fick därför lägga tid på att göra en ny inventering tillsammans med den tidigare entreprenören. Under renhållningssamrådet (2019-05-28) berättade en av de utförande aktörerna för ägarna om arbetet med framkomlighetsinventeringen. Utföraren sade:

Vi fick bekymmer för chaufförerna så att de inte stämde, så vi fick sätta en av våra egna chaufförer att följa med entreprenören. [...] Sen fick vi göra en övergripande [lista, reds. anm.] och sen detaljer för grejen är ju den att bolaget, vi har ju ingen praktisk erfarenhet alls kring framkomlighet för där har vi aldrig kört med egen regi, inte sopor, så vi har varit tvungna att reinventera en del vägar.

Utförare 6, Avfall, 2019-05-28

Under renhållningssamrådet berättade också de utförande aktörerna att resultatet av den re-inventering som gjorts var att omkring 76 procent av mottagarna i Tallvik (det vill säga hushållskunderna) skulle kunna erbjudas hemsortering. Entreprenörens tidigare bedömning hade varit 91 procent. I exempelvis Tallvik fanns 700 fastigheter som skulle behöva en annan lösning än hemsortering med fyrfack. Vid smala vägar eller vid områden där vändplats saknades planerade utföraren att erbjuda mottagarna gemensamma kärl eller kärlskåp. Det betydde att mottagarna skulle dela kärl med andra mottagare i samma område. De utförande aktörerna beskrev i intervjuer att behovet av en framkomlighetsinventering hade varit stort. Det berodde på att det nuvarande systemet skapade en situation som inte var samordnad. På en och samma gata skulle en mottagare kunna erbjudas fyrfack medan det för en annan mottagare en bit bort inte var möjligt eftersom deras tomt inte var anpassad till att ha stora kärl. De utförande aktörerna menade att den blandade bebyggelsen i kommunerna skapade ett behov av att göra en grundlig inventering. Amelie som agerade i en utförrroll berättade under en intervju:

Det är ju därför vi gör den stora inventeringen nu kan man säga för att se vilka gator man kan köra in på med fyrfacksbilen och vända, och vilka kan vi inte, där kanske vi måste erbjuda delgemensamma kärler. [...] Då måste ju det informeras och de [mottagarna, reds. anm.] måste gå till en gemensam plats så det är mycket förberedelser så att vi vet vilket valmaterial vi ska skicka ut [till mottagarna, reds. anm.]

Amelie, Utförare, Tjänsteman, Avfall, 2021

Att alla mottagare inte skulle erbjudas hämtning vid tomtgräns väckte ett missnöje hos mottagarna som hörde av sig. Under renhållningssamrådet (2019-05-28) beskrev en av de utförande aktörerna från avfallsbolaget att de blivit ”nedringda” av de som inte skulle erbjudas hemsortering. Mottagarna kontaktade också miljönämnden. Mottagarna framförde att de ville att utföraren skulle göra en ny inventering med argumentet att ”timmerbilen kommer fram” som utföraren sade. De utförande aktörerna föreslog därför under mötet att de skulle göra en ny översyn under våren 2020 för då kunde de: ”sätta en gubbe att åka ut i bilen för att hjälpa mottagarna att hitta en bra placering för fyrfackskär”, som utföraren menade. Aktörerna som agerade i en utförrroll menade att det var viktigt eftersom flera mottagare hade signalerat att de inte var intresserade av gemensamma kärlskåp. De kunde ofta säga: ”Säg var jag ska ställa kärlen för att jag ska ha hemsortering”, som utföraren sade. I intervjuer var det också tydligt att mottagarna inte uppskattade det nya insamlingsystemet och deras motstånd gjorde att det implementeringen behövde genomföras långsamt. I Havsnäs, som var först ut, tog det två och ett halvt år just för att det skapade en komplicerad situation. Amelia, som ju agerade i en utförrroll, förklarade i en intervju:

Här var människor, fritidskunder, var vana att slänga sina sopor i säck och den papperssacken fick lov att stå vart som helst på tomten så arbetsmiljön var katastrof här. [...] För att vända det tänkandet hos 7500 hushåll så lät vi det ta tid, vi körde etappvis, 1500–2000 hushåll åt gången. Då sjönk kunskapen i hushållen in att ’okej, det kanske inte är så bra att Calle, sopåkaren, under vintern måste gå upp för dessa hala klippor runt till baksidan av huset och hämta säcken med fara för sitt eget liv.’ [...] Nu övergår vi till sopkärler på hjul och de ska stå nära där Calle stannar med bilen. Hela den processen, vi har blivit så utskällda så du kan inte ana för att folk bara säger ’sähär har det alltid varit!’ Ja gud, och: ’den fula tunnan, ska den stå framme så att alla ser den?!’

Amelia, Utförare, Tjänsteman, Avfall, 2019

Under renhållningssamrådet (2019-05-28) informerade de utförande aktörerna ägarna om att de arbetade med flera hundra mottagare. De hade behövt ringa

och besöka dessa mottagare för att hitta en lämplig plats för de nya kärnen. De utförande aktörerna menade också att deras inventering visat att det fanns upp emot flera hundra fastigheter som varken kunde nås via hemsortering, med en mindre bil, eller erbjudas gemensamma kärlskåp. Dessa fastigheter hade de utförande aktörerna satt upp på en åtgärdslista eftersom de inte visste hur de skulle hantera dem. Utöver detta berättade de utförande aktörerna att de höll på att arbeta med att optimera och effektivisera körrutterna.

Implementeringen av det nya insamlingssystemet väckte fler frågor. När utföraren genomförde framkomlighetsinventeringen fick de indikationer på att flera fastigheter saknades i deras system. De gjorde därför en jämförelse mellan deras egen renhållningsdatabas och ett väletablerat fastighetsregister. Utföraren upptäckte då att omkring 400 fastigheter i Tallviks kommun saknade abonnemang. Eftersom de var osäkra på om fastigheterna var obebodda eller om mottagarna bara undvek att betala avfallstaxa inledde de försök till att kontakta dem. Om fastigheten var obebodd klassificerades den som ett ödehus, vilket innebar att mottagaren inte behövde betala för hämtning av hushållsavfall. Det räckte dock inte bara med att påstå att fastigheten var obebodd, mottagaren var tvungen att ansöka om uppehåll. Upphållet kunde vara en längre period eller kortare, exempelvis ett halvår. Under renhållningssamrådet (2019-05-28) diskuterades frågan och det blev då tydligt att de utförande aktörerna hade svårt att veta hur de skulle hantera situationen. En tjänsteman som intog och tillskrevs en ägarroll (Ägare 4) undrade om utföraren hade någon indikation på vilka av fastigheterna som faktiskt var bebodda. Utförare 6 svar blev: ”Vi har ingen aning om de bor någon där eller inte, vi kan inte titta hur det ser ut.”

Processen som följde var att utföraren påförde abonnemang på samtliga 400 fastigheter som de identifierat och som inte betalade någon avgift. Det blev då upp till mottagaren att påvisa att deras fastighet inte var bebodd och skulle klassas som ett ödehus. För att få dispens var mottagaren tvungen att ansöka om detta hos miljönämnden (som Tallvik hade gemensamt med Äppelby och Havsnäs). Att ansöka om dispens var dock inte gratis. Miljöenheten tog ut en avgift om 1000 kronor i timmen och avfallsbolaget tog 200 kronor i handläggningsavgift för att ta emot anmälan om uppehåll. Miljöenheten blev förvånade över utvecklingen som skedde. Under ett miljönämndsammanträde (2019-04-17) berättade de utförande aktörerna att det var många, över hundra, som ansökt om dispens i Tallvik. Utföraren, alltså miljöenheten, fick lägga en hel del tid för att bemöta mottagare som hade frågor och funderingar, eller som en utförare sade:

Vi lägger oändligt antal timmar på samtal och diskussioner med förtvivlade kommuninvånare. Riktigt var det kommer landa vet jag inte men några handläggare från avfallsbolaget kommer hit i eftermiddag.

Utförare 1, Miljö, 2019-04-17

Flera mottagare fick avslag. Detta skapade inte bara missnöje hos mottagarna utan också hos ägarna i Tallvik. Ägarna tyckte dels att den gemensamma miljönämnden hade för snäva regler, men de hade också synpunkter på avfallsbolagets framkomlighetsinventering. De ansåg att avfallsbolaget hade gjort egna tolkningar om vad som klassades som ett ödehus, vilka inte stämde överens med hur ägarna såg på ett ödehus. I en intervju med Lo, en politiker i Tallvik som intog och tillskrevs rollen som ägare, påvisades hur dessa frågor ledde till att ägarna i Tallvik beslutade sig för att vänta med att implementeringen av det nya insamlingsystemet. Lo berättade:

När allt det här är klart och upphandlat så har de gjort egna tolkningar av framkomlighet och vad ett ödehus är, vilket påverkar reglementen med avfallsföreskrifter (som de har tittat över och skickat tillbaka till politiken). Där har politiken sagt: 'men vadå ödehus?'. Det handlade om att folk fick [betala för, reds. anm.] fastigheter som kanske inte varit bebodda på 30–40 år. Det står ett bostadshus på fastigheten men man brukar bara marken, sådana fastigheter fick räkningar. Här blev det ju väldigt tydligt att då har de som bolag [...] varit inne och tolkat de politiska besluten. Det blev jättetydligt att: 'herregud vi kan ju inte börja plocka ut avgifter från folk som inte bor där'. Det fanns också en diskussion där politiken la sig i och tyckte att bolaget hade gjort en felaktig tolkning av vilka vägar som var framkomliga och inte. Med inspel från medborgare (utifrån att medborgare som bodde vid de här vägarna poängterade att timmerbilen går ju förbi och det är inga problem och så där) tog vi ett politiskt beslut om ledde fram till att man skulle vänta med införande av fyrfacksystemet tills man hade utrett det här med ödehusen och vägarna då, vilka som var framkomliga och inte. Det ledde till att hela upphandlingen och införandet höll på att haverera.

Lo, Ägare, Politiker, Tallviks kommun, 2019

Efter något år beslutade sig Tallvik för att revidera sina interna avfallsföreskrifter och lät nu utföraren ta ut en grundavgift för sophämtning. De utförande aktörerna, som i intervjuer menade att de stridit för frågan, menar att de till slut fick en förståelse hos ägarna vilket ledde till ett förändrat beslut. De utförande aktörerna framförde i intervjuer att de hade försökt att påvisa för ägarna i Tallvik att om inte alla betalar en grundavgift subventionerar de andra mottagarna renhållningen i kommunen. Även om frågan om ödehus och framkomlighet löstes och det nya insamlingsystemet implementerades var det frågor som skapade konflikt och missnöje.

Summering: Standardisering

Den andra kontroversen visar hur ägare och mottagare inte var intresserade av att uppnå samordningsvinster eftersom de var motståndare till standardisering. Ägarna var missnöjda eftersom standardisering och samordning påverkade mottagarna negativt. I exemplen ovan handlade det delvis om kompetensbrist men berodde också på att ägarna värnade om mottagarna. Ägarna ville exempelvis se att så många mottagare som möjligt kunde erbjudas hemsortering men värnade också om att det inte blev en ofördelaktig situation för mottagarna vad gällde strandskyddsdispenser. Vinjetterna belyste också hur mottagarna hörde av sig och framförde sitt missnöje vilket satte press på ägarna att företräda mottagarnas linje. I exemplet med implementeringen av insamlingssystem visade det sig vara fler frågor än att komma överens om själva systemet som skapade problem. Ägarna kopplade ofta ihop frågor med mottagarna och i de fall mottagarna signalerade missnöje var också ägarna uttalat missnöjda.

Iterering – kontinuerligt skavande frågor

En tredje kontrovers benämner jag för iterering vilket uppstod genom att samma fråga skapade upprepade diskussioner, trots att parterna ägnade tid och energi åt att försöka hitta lösningar. Iterering handlar om hur parterna återkommande hamnade i diskussioner genom att betona motsättningar och konflikter som fanns mellan olika ståndpunkter. De vinjetter som jag valt ut handlar om två typiska exempel på frågor som parterna intensivt arbetade med, men att de inte lyckades lösa frågan var något som skapade frustration. I de här vinjetterna ska därför fokus riktas mot hur frågorna gång på gång adresserades av parterna utan att de för den delen kom närmare varandra, snarare tvärtom. Ju längre tid som gick, desto fler kopplingar gjordes till andra dimensioner, vilket gjorde att frågan över tid ledde till iteration och blev en kontinuerligt skavande fråga.

Avfallstaxa

Ett exempel på en itererande konflikt var frågan om avfallstaxa i avfallsbolaget. Till skillnad från de andra verksamhetsområdena finansierades hela bolagets verksamhet med taxor. Den utförande verksamheten kunde själv reglera taxan gentemot sina företagskunder, men taxor som berörde hushållskollektiven var utföraren tvungen att låta respektive kommun fatta beslut om. Utföraren särredovisade de fyra ägarna eftersom en kommuns hushållskollektiv inte fick belasta en annan. Utföraren behövde också ta hänsyn till principen om självkostnad, vilket betydde att verksamheten skulle sträva efter ett nollresultat. Detta innebar att kommunerna hade separata taxor och upparbetade egna över- respektive underskott hos utföraren. Förutom att redovisningen var sep-

arerad per kommun hölls också de olika affärsområdena (avfallshantering, insamling och hushållskollektiv) isär. Det var under affärsområdet hushållskollektiv som det krävdes att verksamheten finansieras genom principen om självkostnad.

Aktörerna var eniga om att frågan om taxor var en av de svåraste frågorna att hantera. Förklaringen låg i att de inte alltid var överens om taxornas storlek, men en sak som tidigt uppmärksammades var hur processen för att ta fram en ny taxa skulle gå till. Utföraren budgeterade med en taxa innan ägarna hade tagit beslut i kommunfullmäktige. Det tyckte ägarna var orimligt. De utförande aktörerna höll dock med, eftersom det innebar att de omedelbart gick med underskott de gånger kommunfullmäktige inte beslutade i enlighet med de förslag på taxenivåer som de hade presenterat. Under ett ägarsamråd (2020-10-22) illustrerades konflikten väl. Aktörer som deltog var kommunstyrelsens ordförande, oppositionsråd, kommundirektör, och oftast, men inte alltid, även ekonomichef och administrativ chef. Från avfallsbolaget deltog verkställande direktör, ekonomichef, kommunikationschef och styrelseordförande (som var opolitisk). En av de utförande aktörerna (Utförare 7) presenterade delårets siffror för ägarna. Samtidigt informerade de att de hade budgeterat för en taxökning i Mångesund, vilken uteblev, och att prognosen nu var att kommunen skulle generera ett underskott. Ägare 9 var frågande till processen och undrade hur det kom sig att utföraren budgeterade med en taxökning när det inte fanns ett beslut i kommunfullmäktige. En av de utförande aktörerna (Utförare 5) förklarade att utförarens budget fastställdes innan kommunfullmäktige hade tagit beslut om taxan, det skapade problem om de inte valde att gå på utförarens förslag. En idé som lyftes fram av de utförande aktörerna var att ändra ordningen – först beslut om taxor i kommunfullmäktige, därefter budget hos utföraren. Samtidigt poängterade Utförare 7 att de inte såg någon annan väg än att utföraren och ägarna kom överens om den förslagna taxan som utföraren beräknat. Ägarna tyckte dock inte att det var så enkelt, vilket Ägare 9 påpekade:

Det är en principfråga om det är verksamhetens önskemål som genererar taxan eller om det är taxan som ska anpassa verksamheten, och vi tycker det senare. Det är ju inte bara att säga 'vi har dessa kostnader och nu vill vi ha den taxan' så där måste vi ha bättre dialog.

Ägare 9, Mångesunds kommun, 2020-10-22

Utförare 5 höll delvis med men påpekade samtidigt att de hade besökt Mångesunds tekniska nämnd (de som ansvarade för avfallstaxan i kommunen) tre år i rad och förklarat vilka pengar de behövde och varför. Utföraren påpekade att de kunde förstå varför ägarna inte ville höja taxan men lyfte samtidigt fram att uteblivna höjningar skulle innebära försämrat serviceutbud. Utföraren sade:

KAPITEL 8

Vi har återvinningscentraler och vi har väldigt många abonnemang och allt det genererar kostnader. Någonstans måste man prioritera servicen och där måste vi ha hjälp av Mångesund, och det är inget man kan vända på en dag. Mångesund har veckotömningar och det genererar en hel del intäkter men det genererar också kostnader, så att bara plocka en del slår på något annat. Ska man göra om taxan måste man se på helheten.

Utförare 5, Avfall, 2020-10-22

En aktör, som också intog och tillskrevs en ägarroll (Ägare 2), flikade in i diskussionen och sade: ”Vi instämmer med det som ni säger i Mångesund från Äppelby”. Ägare 9 från Mångesund menade också att utföraren var alltför kort-siktig i sina underlag. Oftast räknade utföraren fram taxan för det kommande året men ägarna ville se mer långsiktiga prognoser. De var framför allt intresserade av att veta hur taxorna skulle påverka serviceutbudet, eftersom de ansåg att denna information skulle hjälpa dem att göra framsteg i diskussionen.

Processen kring framtagandet av taxor förändrades så att utförarens budget lades efter det att beslut hade tagits i de fyra kommunfullmäktigeförsamlingarna. I intervjuer visade det sig att diskussionen om taxor pågick under lång tid. Under flera år hade de utförande aktörerna och ägare i Mångesund haft olika uppfattningar vad gällde taxornas storlek. Mångesund hade tidigare haft ett upparbetat överskott som de successivt betat av, nu hade de istället landat på ett underskott. Eftersom offentlig verksamhet måste ha en ekonomisk plan för hur underskott ska återställas hade de utförande aktörerna ställt frågan till ägarna i Mångesund om hur de önskade lösa frågan. I intervjuer med de utförande aktörerna framkom att de som utförare försökt att ta fram underlag och ge information som gav förklaringar till varför taxan var tvungen att höjas.

De utförande aktörerna ansåg att det hade varit en snedbelastning i Mångesunds renhållningskollektiv (mottagarna) vad gällde taxorna. Det fanns flera olika kategorier av mottagare som hade olika avgifter. Avgifterna var höga för verksamhetsavfall (de taxor som betalades av de mottagare som var företag och kommunala verksamheter) och låga för hushållsavfallet (de taxor som betalades av de mottagare som var privatpersoner och där utföraren hade monopolverksamhet). De utförande aktörerna menade att de flera gånger hade framfört detta till ägarna i Mångesund. Ägarna hade gått med på att sänka avgifterna för verksamhetsavfallet men ville samtidigt inte höja avgifterna för hushållskollektiven eftersom de ”på den tiden hade ett ganska högt överskott i budgeten” som en utförande aktör, Amelie, sa i en intervju. Med åren minskade överskottet på grund av uteblivna höjningar och indexuppräknings.

De utförande aktörerna kunde inte förstå hur ägarna resonerade eftersom de hade jämfört avfallstaxan med deras branschorganisation Avfall Sverige. Jämförelsen visade att Mångesund låg bland de 10 kommuner (av de 188 som

fyllde i den årliga enkäten) som hade lägst avfallstaxa. De utförande aktörerna menade att detta styrkte argumentet om att taxan inte var för hög, utan snarare för låg. Dessutom hade Mångesund, liksom de tre andra kommunerna, beslutat om att investera i ett nytt insamlingssystem, vilket enligt de utförande aktörerna initialt skulle innebära ökade kostnader. På sikt var förhoppningen att det nya insamlingssystemet skulle leda till rationaliseringsvinster, men detta var först beräknat ett par år framåt i tiden. Tidigare hade varje kommun haft olika insamlingssystem och utföraren hade dessutom bara skött insamlingen (alltså själva transportverksamheten) för två av kommunerna, de andra två kommunerna (däribland Mångesund) hade låtit utföraren utkontraktera den delen till en extern leverantör. Utföraren stod därför inför att implementera ett nytt insamlingssystem samtidigt som de var mitt i en verksamhetsövergång. De hade därför svårt att förstå varför ägarna i Mångesund år efter år motsatte sig att höja taxan.

Efter en del förhandlingar hade ägarna gått med på att höja taxan något, men långt ifrån så mycket som utföraren föreslagit. Ägarna menade istället att utföraren fick ta fram förslag på hur de skulle kunna rationalisera sin verksamhet. De föreslog bland annat att utföraren kunde minska sin administration eller göra lokaliseringsförändringar. Utförarens huvudkontor var beläget i Havsnäs, en kustkommun som låg långt från de tre andra kommunerna. Ägarna, både från Mångesund och andra kommuner, framhöll vid flera möten att Tallvik troligen skulle vara en mer lämplig placering för utföraren. Detta berodde på att kommunen låg närmare motorvägen, vilket ansågs vara en mer strategisk placering. Mångesund gav utföraren i uppdrag (genom ägarsamrådet) att ta fram förslag på hur verksamheten kunde rationaliseras, vilket de också gjorde. I den konsekvensutredning som de utförande aktörerna tog fram (Konsekvensutredning, 2020) framgick det att utföraren ansåg att alla förändringar skulle påverka avfallstaxan, och därför var det viktigt att ha en långsiktig strategi. I utredningen förklarades också resonemangen bakom varför utredningen genomfördes och varför situationen var som den var. I utredningen stod det:

Med anledning av att utföraren föreslagna taxehöjning 2020 inte antagits i den tekniska nämnden och att det ackumulerade överskottet ger ett prognostiserat underskott på ca -700 tkr så har utföraren tagit fram en konsekvensbeskrivning och ger olika exempel på rationaliseringar som efterfrågats [...] Mångesunds renhållningskollektiv har under ett flertal år haft ett ackumulerat överskott. Detta överskott har kommunen valt att nyttja fullt ut istället för att göra de föreslagna avgiftsökningar som utföraren tidigare presenterat. Nu har hela det ackumulerade överskottet tagit slut och vid årets slut pekar prognosen på ett ackumulerat underskott. Detta underskott kan kommunen finansiera med skattemedel.

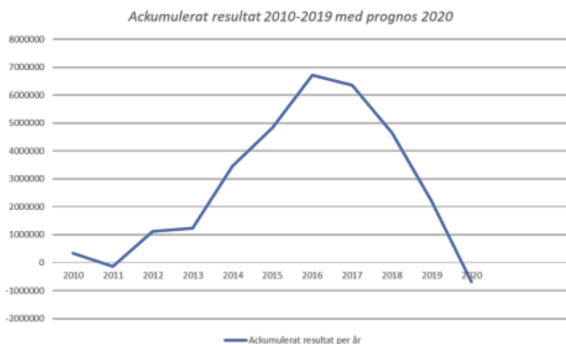
Konsekvensutredning, 2020

I konsekvensutredningen framgick det att utföraren hade lagt fram två olika förslag på taxehöjningar inför 2021, med målet att uppnå ett ackumulerat nollresultat i slutet av 2023. Eftersom Mångesund skulle införa ett nytt insamlings-system under 2024 och därmed gå ut med en helt ny taxa, ansåg utföraren att det skulle ge ett bra signalvärde mot allmänheten om de inte tog med sig någon skuld in i 2024. Utföraren menade i utredningen att om renhållningskollektivet skulle ta med sig en skuld in i 2024, skulle det påverka taxan negativt. Dessutom menade utföraren att detta inte skulle ge en bra start för det nya fyrfacks-systemet och dess avsedda miljöstyrande effekter.

Enligt utföraren fanns det flera faktorer som förklarade varför insamlings-uppdraget hade blivit dyrare med åren. Utföraren lyfte i utredningen fram de årliga löneökningarna, ökade reparationskostnader, och allmänna prisökningar. Dessutom hade det införts en skatt på förbränning, vilket hade påverkat utförarens ekonomi negativt. Utföraren hade först förlängt avtalet med det externa transportföretaget som ansvarade för insamlingen av hushållsavfall i Mångesund och Tallvik. Därefter, efter en verksamhetsövergång, övertog de hela verksamheten i egen regi, vilket hade visat sig vara kostsamt. Utföraren menade även att en av kommunens återvinningscentraler färdigställts, vilket också hade genererat ökade kostnader. I utredningen listade utföraren några av de största kostnadsökningarna för kommunen: renovering av återvinningscentraler och ökade behandlingskostnader (+ 50 procent), ersättning för insamling av hushållsavfall (+28 procent), personal- och administrationskostnader (+21 procent), samt arrendeavgifter (+7 procent). I utredningen fanns också en graf (se Figur 4) som illustrerade hur det ackumulerade resultatet för Mångesunds kommun hade utvecklats över tid.

Figur 4: Ackumulerat resultat 2010–2019 med prognos 2020

Nedan illustrerar grafen hur det ackumulerade överskottet snabbt åtits upp på grund av uteblivna taxehöjningar.



Utföraren påpekade också vikten av att Mångesund kom överens med de andra ägarna kring saker som påverkade deras verksamhet, som exempelvis system, taxor och föreskrifter. Utföraren menade att det var viktigt att nå de synergiefekter som ägarna initialt haft som mål för den gemensamma driften. För att skapa ytterligare synergier menade utföraren att ägarna borde ha liknande fordonsflotta och insamlingssystem i syfte att optimera körrutter och minska transportsträckor. När gemensamma system var på plats kunde utföraren planera hämtningen av avfallet för alla kommunerna samlat. Vid tidpunkten för utredningen skedde hämtningar separat för varje kommun vilket inte ansågs vara en optimal lösning.

När utredningen genomfördes hade kommunerna tre olika insamlingssystem och olika abonnemangsformer vilket gjorde det svårt för utföraren att nå de synergier som ägarna eftersträvade. Att ägarna beslutat att gemensamt investera i ett nytt insamlingssystem var en del i strategin om att nå rationaliseringar. I konsekvensutredningen stod det:

I dag har vi en kundtjänst och administration som ska hålla reda på fyra olika taxor, avfallsföreskrifter och andra olikheter. Detta är inte rationellt och kräver tid och resurser samt att det är stor risk att de kan bli missuppfattningar och fel. Om vi bygger ett system där allt är så likt som möjligt kan vi ge snabba svar, rätt svar och även på sikt få mindre frågor att hantera både för kundtjänst, övrig administration, trafikledning och bolaget som helhet. Detta kommer då att minska arbetsbördan och det kommer inte krävas lika mycket resurser och då kan vi rationalisera i den riktningen vi vill, det skall vara lätt att göra rätt på alla plan. Det är först år 2024 och framåt som de stora synergier och rationaliseringar kan få effekter. Att gå in och göra en stor förändring i dagsläget är både kostsamt och irrationellt eftersom år 2024 kommer ytterligare en stor förändring att ske.

Konsekvensutredning, 2020

I utredningen föreslog utföraren några förslag för att rationalisera verksamheten. Förslagen handlade både om minskad service (som att ta bort möjligheten att få hämtning varje vecka, sluta samla in matavfallet i väntan på nytt insamlingssystem, eller att stänga en eller flera återvinningscentraler på hel- eller deltid) men också om att göra tillfälliga investeringar (som att byta ut fordonsflottan till tvåfacksfordon för att kunna tömma både mat- och restavfall vid samma tillfälle). Ett av förslagen från utföraren var också att sänka arrendavgiften. Utföraren ansåg dock att det inte var rätt läge att göra en rationalisering i någon större omfattning eftersom det skulle kräva förändringar i taxekonstruktionen, avfallsföreskrifter och en stor distriktsomläggning. Om ägarna ville genomföra förändringar skulle det också innebära arbete och kostnader för utföraren. Utföraren påpekade att de vid förändringar behövde genomföra

KAPITEL 8

omfattande informationsarbete för att kommunicera dessa förändringar till mottagarna i Mångesund. Utföraren uppmanade därför ägarna i Mångesund att invänta implementeringen av det nya insamlingssystemet som var planerat till 2024. Om ägarna ändå ville genomföra några förändringar föreslog utföraren att de borde satsa på att stänga återvinningscentraler eller sänka arrendet.

Ägarna var inte nöjda med förslagen. Det resulterade i att Rickard, som intog och tillskrevs en ägarroll, lämnade in en motion till kommunfullmäktige i Mångesund. I motionen framgick att Rickard ville att ägandet i bolaget skulle utredas, inklusive en analys av de eventuella mervärdena med att vara ägare i bolaget. Motivet som lyftes fram till utredningen var att det med jämna mellanrum var viktigt att ompröva driftsformer för att optimera den kommunala servicen för kommuninvånarna. Rickard framförde under ett kommunfullmäktigesammanträde (2021-05-24) att äldre människor kontaktat honom och påpekat att det var svårt att förstå vad som gällde kring olika frågor, bland annat uppehåll i sophämtningen. Under kommunfullmäktigesammanträdet (2021-05-24) uppstod enighet mellan ägarna i Mångesund om att det bästa vore att utreda frågan. Flera incidenter som skapat missnöje lyftes fram: hanteringen av arrendeavgifter, att utföraren lagt fram en budget baserat på en taxa som kommunen ännu inte hade fastställt, samt att utföraren föreslagit att ansvaret för framtagandet avfallsplanen borde läggas på kommunerna. Inte minst lyftes de rationaliseringsförslag som utföraren hade lämnat fram som något som skapat missnöje av Rickard som lämnat in motionen. Rickard sade:

Nu har jag mötts av ett illavarslande rykte, som jag hoppas bara är rykten, men det är begränsningar i återvinningscentraler och annat och vår relation till bolaget.

Rickard, Ägare, Politiker, Mångesunds kommun, 2021-05-24

Bo, som också intog och tillskrevs en ägarroll och som även var ledamot i den tekniska nämnden, instämde i Rickards analys. Han sade:

Bolagets representanter har varit hos oss på tekniska nämnden och då har de betett sig på ett sätt som vi tycker ibland både är nonchalant och oförsäkamt nästan. De förslag som de kom med nu, att återvinningscentraler ska läggas ner och tider ska stramas in på är helt obegripligt.

Bo, Ägare, Politiker Mångesunds kommun, 2021-05-24

De utförande aktörerna förstod dock inte varför det var så svårt att nå fram till ägarna. I en intervju med Movits, som ju intog och tillskrevs en ägarroll, problematiserades vilka konsekvenser det fick för bolaget i stort (och för de andra

kommunerna) när en kommun valde att inte höja taxan och därmed aktivt gå med underskott. Å ena sidan var varje renhållningskollektiv suveräna i den bemärkelsen att kommunerna ”ägde” ett renhållningskollektiv vardera, och att taxan som beslutades i en kommun enbart påverkade det specifika renhållningskollektivet. Förenklat innebar det att en kommuns renhållningskollektiv kunde gå med underskott utan att det påverkade någon av de andra kommunernas renhållningskollektiv. Å andra sidan problematiserades att alltför stora underskott riskerade att påverka kassaflödet, vilket i så fall genererade konsekvenser för utföraren och riskerade även att påverka de andra ägarna. Det samma gällde ifall ägarna beslutade sig för att minska den centrala administrationen. Movits sade:

Vi har lagt ett förslag, vi ville stänga en av återvinningscentralerna för att göra en besparing, det kändes hårt och de tyckte att: 'det behöver man inte göra', men vi har inte ekonomi och måste göra någonting. Då får man rationalisera kring behov, det rör sig om tre miljoner som vi behöver rationalisera. Man kan säga att plockar man bort en person på kundtjänst, då gör man en besparing på 500 000. Då är det fyra renhållningskollektiv som får dela på det, då är det 125 000 per tjänst man gör. Det är klart att om man plockar bort spelare så får det konsekvenser i organisationen, men det syns inte utåt förrän det blir riktigt kaos och allt faller. Det är viktigt att man har rätt mängd arbetskraft inom organisationen.

Motivs, Utförare, Tjänsteman, Avfall, 2021

Movits menade också att ägarna inte hade förståelse för och inte såg verksamheten för vad den var. Ägarna hade gemensamt beslutat att införa ett nytt insamlingssystem. Utföraren, som också ansvarade för insamlingen i samtliga fyra kommuner, skulle därför behöva investera i en ny fordonsflotta som ägarna kunde dela mellan sig. Movits förstod inte hur det kom sig att ägarna inte såg den kopplingen, att taxan på sikt behövde höjas för att klara av de nya investeringarna. Han förklarade:

Vi står inför en stor rationalisering 2024, då vi går över till fyrfackskärl och byter fordon, det händer jättemycket då. Men vi behöver ha en höjning här emellan annars kommer det vara många miljoner som det står minus på det kontot. Vi är ett aktiebolag, vi kan inte bära hur stora underskott som helst. Jag vet inte vad man tror, men de tycker nog att man ska rationalisera i vår egna organisation. Vi är ett företag som har växt kraftigt. Vi har tagit över två entreprenader, Äppelby och Mångesund. Vi har vägt upp med en ekonomichef, tidigare hade vi ekonomichef och VD som samma. Nu har vi en ekonomichef och en VD och nu har vi sökt upp en ytterligare där vi har haft en hög arbetsbelastning, men nu börjar det kännas som att vi är på rätt väg. Vi har ingen extremt stor administration heller, men vi är ett serviceföretag, vi levererar service. Vi hämtar sopor hos hushåll, vi har återvinnings-

KAPITEL 8

centraler som är öppna och kräver professionella insatser. Vi har en infrastruktur som kostar mycket pengar och arrende som är ganska höga. Allt det här ska taxorna stå för, så vi når inte riktigt fram.

Motivs, Utförare, Tjänsteman, Avfall, 2021

Samtidigt fanns det skäl till varför ägarna inte ville ha för höga taxor. Eftersom kommuninvånaren, som mottagare av tjänsten, inte hade någon annan utförare att välja för att få sitt avfall insamlat, var det viktigt att hålla taxorna rimliga. Frank, som ju intog och tillskrevs en ägarroll, betonade att monopolställningen medförde ett stort ansvar att bedriva verksamheten på ett kostnadseffektivt sätt. Han sade:

I princip får du ta hur mycket betalt som helst för renhållningen om du kan visa på ett trovärdigt sätt att det är de omkostnaderna som du har. Det gör att i ett oseriöst hanterande kan man strunta i effektivitet och omkostnader, välja de enkla lösningarna, och låta fastighetsägarna betala. Men det är där politikerna är väldigt på alerten att se till så att det drivs effektivt och inte belastar fastighetsägarna mer än nödvändigt.

Frank, Ägare, Tjänsteman, Äppelby kommun, 2021

Diskussionerna pågick om hur situationen skulle hanteras. Det fanns dock mer ingående förklaringar, vilket gjorde det svårt för parterna att enas. En sak som påverkade frågan var hur hämtningssystemet var strukturerat. Mångesund erbjöd sina mottagare många alternativ vad gällde hämtning, långt fler än de tre andra kommunerna. Samtidigt fanns det en tradition av att mottagarna hemkomposterade sitt matavfall. I utförarens register var det endast 13 procent av mottagarna (1 390 av 10 600) som hade hämtning av matavfall. De utförande aktörerna lyfte fram i intervjuer att ägarna i Mångesund därför var motståndare till att erbjuda hämtning av matavfall. Av alla hämtningsoptioner som erbjöds var veckohämtningen det dyraste alternativet. Utförarna menade att det handlade om att ägarna ville styra mottagarna till att hemkompostera och på så sätt kunna ha glesare hämtning. De mottagare som inte ville hemkompostera fick betala för en dyr veckohämtning som, enligt de utförande aktörerna, var dyrare än vad den tjänsten faktiskt kostade. På så sätt subventionerade de mottagare som hade veckohämtning med matavfall med dem som valde en glesare hämtning. Detta ställde till det i diskussionen. Ägare i Mångesund föreslog nämligen att utföraren skulle ta bort veckohämtningarna, men de utförande aktörerna såg inte det som ett möjligt alternativ. Amelie berättade under en intervju:

Mångesund har faktiskt sagt det till oss nu när vi var och presenterade taxan att: 'då får ni effektivisera, ta bort veckotömmarna'. Jo, men det är inte säkert att det påverkar avgifterna för vi kommer att behöva höja avgifterna ändå. För den som har veckohämtning vill ju ha samma avgift som den som har varannan vecka om de skulle byta till varannan vecka, och den som har varannan vecka vill ju inte få dyrare bara för att veckohämtarna också får varannan vecka.

Amelie, Utförare, Tjänsteman, Avfall, 2021

De utförande aktörerna tog fram underlag. De uppskattade att de skulle spara 1,1 miljoner kronor på den egna insamlingen om de slopade veckohämtningen. Denna förändring skulle dock leda till att intäkter gick förlorade. Därför föreslog de också en höjning för de som hade hämtning varannan och var fjärde vecka med 300–400 kronor i månaden, annars menade de att avgifterna inte gick ihop. Aktörerna som agerade i en utförarroll stod inför utmaningen att förklara underlaget för ägarna vid nästa besök på sin informationsturné. I intervjuer framgick att de utförande aktörerna lade mycket tid på att försöka få underlaget så transparent och tydligt som möjligt, eller som Amelie sade: ”Jag sitter och håller på med uträkningarna nu för att visa och ställa upp det tydligt och förklara”. Samtidigt var hon orolig för att ägarna skulle ”dra örnen åt sig” eftersom förändringarna skulle innebära att alla de mottagare som hade en gles intervallhämtning skulle få högre avgifter. Enligt de utförande aktörerna var detta dock enda alternativet.

En annan förklaring till varför det var svårt att förändra taxan var sammansättningen av mottagare hos Mångesund. De fyra kommunerna hade inte samma sammansättning mottagare. Tallvik var den kommun som avvek eftersom de endast hade drygt 4 000 villaägare och inte hade någon tillströmning av mottagare under sommarmånaderna. Endast 25 procent av villorna var fritidsboende och resterande del utgjordes av helårsboende. Det ska ställas i jämförelse med Äppelby, Havsnäs och Mångesund som alla hade fler fritidsboende än helårsboende. I exempelvis Äppelby var 59 procent av hushållskunderna fritidsboende. Till detta ska läggas att Äppelby, Tallvik och Havsnäs hade speciella taxor för de mottagare som inte var skrivna i kommunen utan hade ett fritidsboende. I exempelvis Havsnäs hade fritidsboende enbart fast hämtning i april-september och kunde beställa särskild hämtning om utföraren ändå var i området (vilket de oftast var eftersom de hade helårs- och fritidsboende blandat i kommunen). Äppelby hade samma princip, men erbjöd endast hämtning vintertid var fjärde vecka för fritidsboende. De utförande aktörerna förklarade i intervjuer att en hel del mottagare valde att nyttja sina fritidsfasigheter ofta, inte bara på sommaren, varför de också kunde välja att ha ett helårsabonnemang, men det omvända var inte möjligt.

KAPITEL 8

I Mångesund, som hade fler fritidsboende än helårsboende, fanns inga särskilda helårs- eller fritidstaxor. Där fick hushållskunderna välja mellan alla abonnemang. Det som blev skillnaden var att Äppelby, Tallvik och Havsnäs hade en avgift som var uppdelad i två: en grundavgift (som var samma för hushållskunder och skulle täcka utförarens fasta kostnader) och en hämtningsavgift (som för fritidsboenden var 500 kronor lägre mot helårsboenden eftersom de hade hälften så många tömningar). Mångesund hade inte gjort på detta vis utan hade istället en helavgift, de gjorde därför inte skillnad på olika boenden. Utifrån de utförande aktörernas perspektiv var detta ett mycket ineffektivt sätt att bedriva verksamhet på. De hade svårt att förklara detta för ägarna i Mångesund och tyckte det var problematiskt att det fanns ett uttalat misstroende mot dem, eller som Amelie sade:

Det är just det här att de misstror oss, att de tror att bolaget tar ut överpriser, det tycker jag är tråkigt och det trodde jag faktiskt inte skulle bli så för vi är ju kommunägt, vi är ju en del av kommunen.

Amelie, Utförare, Tjänsteman, Avfall, 2021

Ägarna menade dock att de hade rätt att lämna synpunkter på taxan. En ägare som satt med i renhållningssamrådet, och också benämndes för controller, menade i en intervju att det var naturligt att de som tjänstemän i kommunen gick igenom de underlag som utföraren skickade ut. Ifall det behövdes, menade ägaren, gjordes justeringar. Att det handlade om misstroende är därför inget som den ägaren vittnade om utan sågs snarare som en del i ett led i hur frågan gick från utföraren till kommunen.

Vi har ju haft den som varit mest renhållningsintresserad, kunnig eller vad vi ska kalla det för [...] som är representant. Det är ju den som skriver in ärendena till kommunen. Det gäller ju att få någon som håller i renhållningsfrågorna hela vägen. Vi pratar ju taxa och [...] renhållningsföreskrifter och sådant. Jag skriver ju in ärendena till kommunen. Även om bolaget och bolagets styrelse kanske har tagit förslag på taxa och förslag på föreskrifter och sådant är det ju kommunen som beslutar. Så för vår del nu så ska det ju gå via samhällsbyggnad och kommunstyrelsen för att antas i fullmäktige. Jag skriver tjänsteskrivelser i allt detta och har då naturligtvis också rätt att lägga synpunkter på innehållet och göra de förändringar som jag tycker är rimliga. Sedan får man ju se vad fullmäktige hittar på, på slutet.

Ägare, Tjänsteman, 2019

Frågan om avfallstaxor var en återkommande fråga med flera olika sorters problem, vilka alla hade sin grund i att de utförande aktörerna och ägarna inte såg varandras bilder. De utförande aktörerna menade att ägarna tog beslut som ledde till ökade kostnader för verksamheten och att rationaliseringar blev svåra att genomföra samtidigt som expansion av verksamheten skulle ske. Ägarna ansåg att utföraren inte var unik i relation till kommunernas övriga verksamheter som också behövde minska på kostnaderna.

Tillsynstaxor

Ett annat exempel på en itererande konflikt var frågan om tillsynstaxor i miljönämnden. Miljöenheten ansvarade för olika slags tillsyn som exempelvis strandskydd, avloppsinventarier, strålskydd, och livsmedel. Denna verksamhet finansierades delvis genom tillsynstaxor som den som blev tillsynad (mottagaren) betalade för. Mottagaren kunde således vara en enskild kommuninvånare, ett företag, eller en ideell förening. I fältmaterialet framgick att tillsynstaxor var en återkommande fråga som skapade konflikt och väckte diskussioner mellan ägarna och de utförande aktörerna. För de utförande aktörerna var det ett problem att ägarna beslutade om olika taxor för samma uppdrag, de kunde nämligen inte samordna sitt arbete. Problemet var dock inte jättestort men de utförande aktörerna menade att det kunde också bli problem för mottagarna, vilket bland annat Charlotte påpekade i en intervju:

Då kan vi säga att det är en som har verksamhet i två kommuner, de vet att de är samma miljökontor men de får betala olika summor, då verkar det ju helt oseriöst eller det verkar ju som att vi gör fel och skickar felfaktureringar. Men jag tror inte att det här kommer att stöka till det jättemycket, möjligen att någon kanske kommer att ta fel för att man inte tänkte på att det var i Tallvik eller någonting sånt, men inget jättestorproblem.

Charlotte, Utförare, Tjänsteman, Miljö, 2018

Under samma intervju (som var en fokusgruppsintervju) berättade ägarna och de utförande aktörerna att de hade ägnat de första fyra åren åt att få verksamheten på plats varför taxorna då inte hade varit en så stor fråga. Det var först vid tidpunkten för intervjun, 2018, som frågan hade blivit aktuell. Risken som lyftes fram var att verksamheten tenderade att bli spretig och att ägarna skulle tappa de samordningsvinster som fanns med att gå ihop om de fortsatte att besluta om olika taxor.

Ett år senare observerade jag flera möten där tillsynstaxor var uppe för diskussion. De möten som jag ska rapportera från är både ägarsamråd, miljönämndsammanträden och kommunfullmäktigesammanträden.

Under ett ägarsamråd (2019-03-15) berättade en av de utförande aktörerna (Utförare 1) för ägarna att riksdagen hade röstat igenom en ny tobakslag som innebär att ägarna var tvungna att göra en ny prövning av taxan och att delegationsordningen behövde ändras. Delegationsordningen reglerade var beslut om vilka frågor fattades, om det var nämnden eller miljöenheten (på delegation från nämnden). Utföraren menade också att tillsynstaxorna över lag behövde ses över, men att det var särskilt angeläget att ägarna prioriterade den nya tobakstaxan som behövde tas innan den 1 juli 2019 (alltså bara tre och en halv månad efter mötet). Utföraren påtalade också att det var viktigt att de följde med ägarna till kommunfullmäktige så att de kunde förklara taxornas konstruktion. De arbetade således med att verka för sin informationsturné, som jag beskrev mer om i föregående kapitel. De ville också att näringsidkare i kommunerna (alltså mottagarna) skulle bjudas in så att alla blev informerade och förstod varför taxorna blev som de blev.

Efter de utförande aktörernas lite längre introduktion uppstod diskussion. En aktör som intog en ägarroll (Ägare 12) ansåg att taxorna för livsmedel var alldeles för höga, särskilt för de verksamheter som bara hade öppet två månader på sommaren. Dessutom framförde ägaren sin oro över hur det skulle bli för de som hade egen biodling. Utförare 1 besvarade ägaren att de var på gång att se över taxorna men att det ofta blev så med taxor, att de så långt som möjligt försökte få det så rättvist men att det i vissa fall kunde slå fel. Utföraren menade att om så skulle vara fallet kunde den tillsynade (alltså mottagaren) ansöka om nedsättning av taxan under förutsättningen att de också kunde argumentera för att tillsynsriskerna var lägre, vilket alltså motiverade ett mindre behov av tillsyn.

De utförande aktörerna var angelägna om att alla skulle förstå taxornas konstruktion. Utförarna framförde under mötet att de ville göra en utbildningsinsats för ägarna i den gemensamma nämnden så att de kunde förklara för andra varför det 1) fanns en taxa och 2) vad den avsåg finansiera. De ansåg nämligen att det var svårt att nå fram och förklara taxans konstruktion, innebörd och innehåll. Utförarna menade att det var särskilt viktigt eftersom politikerna i nämnden byttes ut vart fjärde år. Inte sällan kom det in nya som varken hade kunskap eller erfarenhet av avgiftsfinansierad verksamhet.

Vid andra möten (miljönämnden 2019-04-17) blev det mer debatt. Mötet började, i vanlig ordning, med närvaro. Därefter blev det diskussioner som handlade om godkännande av dagordningen. En av politikerna som agerade i en ägarroll motsatte sig dagordningen med argumentet att det var fel ordning då budgeten låg före taxan. Ägaren menade att om man som ägare hade synpunkter på taxan blev det märkligt att först ställa sig bakom budgeten. De utförande aktörerna förklarade för ägaren att det inte var den gemensamma

nämnden som fastställde taxorna utan av kommunfullmäktige i respektive ägarkommun. Nämndens beslut skulle därför bara betraktas som rådgivande, menade utföraren. Ägaren var dock inte nöjd över svaret och sade: ”Har jag åsikter om taxan vill jag ändå kunna reservera mig mot budgeten”. Nämnden beslutade sig för att ändra ordningen. Mötet fortsatte där de utförande aktörerna gick igenom budget och revision och efter pausen behandlades frågan om tobakstaxa.

De utförande aktörerna berättade att de ville utvärdera taxorna som helhet. Däremot var det viktigt att hantera tobakstaxan skyndsamt eftersom ny lagstiftning skulle träda i kraft under sommaren. Den nya lagstiftningen innebar att de som sålde tobak direkt till slutkonsument behövde ansöka om tillstånd. De utförande aktörerna menade att lagstiftarna ville komma åt illegal handel och brottslighet inom tobaksverksamhet. Detta var en förändring mot tidigare då tobaksförsäljarna enbart behövde göra en anmälan hos kommunen. De som beviljades tobakstillstånd behövde sedan betala en årlig tillsynsavgift. Den utförande aktören förklarade att tillsynen, mot bakgrund av den nya lagen, skulle bli mer omfattande. Fram tills nu hade tillsynsinspektörerna ägnat sig åt att se över företagens egenkontroll, vilket innebar att: kontrollera att den som sålde tobak hade kunskap om verksamheten, var ekonomiskt skötsam, och att det fanns en tydlig och transparent redovisning. De utförande aktörerna poängterade dock att de planerade för en effektiv tillsyn för att inte belasta verksamheterna med onödiga avgifter. Trots det skulle den nya tillsynen ta betydligt fler timmar i anspråk, menade utförarna.

Tobakstaxan låg på 2220 kr per år. Därutöver tillkom en anmälningsavgift på två timmar för tobak samt två timmar för e-cigarett. Tallviks kommun hade dock valt att minska handläggningstiden till tre timmar för de som sålde både tobak och e-cigarett. Nämndens arbetsutskott hade arbetat fram ett nytt förslag som de presenterade för politikerna i nämnden. Det nya förslaget innebar att en timme tillsyn skulle kosta 1010 kr och att olika sorters verksamhet behövde olika timmar. Exempelvis bedömdes stadigvarande tobaksförsäljning ha en tillsynstid om sju timmar, medan det ansågs tillräckligt med fem timmar för tillfälliga tillstånd. Årsavgiften bedömdes uppgå till sex timmar. I årsavgiften ingick den årliga granskningen av försäljningsställena och den interna kontrollen. Tillsynen skulle bland annat innebära kontroll över redovisning (inköps- och försäljningssiffror), marknadsföringens utformning, och regelefterlevnad. Rent konkret innebar förslaget att tillsynen för de som sålde tobak blev dyrare. Samtidigt blev tillsynen mer omfattande i antalet uppgifter och sätt att tillsynas på. Utföraren hade jämfört sitt förslag med andra närliggande kommuner, som hade en stadigvarande handläggningstid på mellan sju-nio timmar. De utförande aktörerna menade därför att deras bedömning på sju timmar var

KAPITEL 8

rimlig. De var måna om att ägarna förstod att de gjort den mest effektiva lösningen, eller som Utförare 1 sade:

Jag vill bara att ni ska vara medvetna om [...] lagen säger att vi ska granska vissa saker, men hur kan vi göra det på ett sätt så att vi inte lägger orimligt mycket tid? Då har vi landat på sex timmar för att den ska bli effektiv, som vi ser det.

Utförare 1, Miljö, 2019-04-17

Efter de utförande aktörernas inledande dragning uppstod diskussion. Några få av politikerna, som agerade i en ägarroll, hade flera olika sorters frågor. En fråga handlade om varför tillsynstaxorna mellan olika områden varierade i timpris. Exempelvis var taxan för livsmedelstillsyn betydligt lägre än den föreslagna tobakstillsynstaxan. De utförande aktörerna menade att det berodde på att taxan för livsmedelstillsyn var styrd. Livsmedelsverket hade tagit fram modeller för hur taxan skulle räknas ut vilket gjorde att miljöenheterna ute i kommunerna inte hade så stora valmöjligheter. De undrade också hur restiderna påverkade tillsynstaxan, en politiker frågade:

Restid? Nu ligger kontoret här i *område* i Äppelby. I norra delen av Tallvik, då ligger halva dagen i att bara åka dit, det blir ju orättvist beroende på vilken kommun det gäller.

Politiker, Ägare, 2019-04-17

Utförare 1 försäkrade om att så inte skulle bli fallet. De hade nämligen räknat ut en schablonstid för restiden eftersom de annars bedömde att det skulle bli orättvist. Diskussionen fortsatte och frågorna gick över till att handla om hur tillsynstaxan skulle påverka de näringsidkare som verkade på landsbygden, eller som en politiker som intog och tillskrevs en ägarroll sade: ”Hamnar du på landsbygden och måste köpa snus och cigaretter så åker man till *butik*?”. En politiker var orolig för att taxan skulle driva butiker till konkurs och undrade om det inte var ett alternativ att differentiera taxan så att den blev mer rättvis. Politikern frågade:

Jag förstår att man måste täcka in sina kostnader [...] men det är ingen tvekan om att det med de här förslagen blir ganska tufft. [...] Det hade varit bra att differentiera taxan men det kanske inte är möjligt? Men man får vara beredd på motstånd, och det drabbar småföretagsamheten och man måste följa upp detta noga tror jag för det är inte riktigt bra för de små.

Politiker, Ägare, 2019-04-17

Utförare 1 menade att det inte fanns något stöd i lagen för att ta fram olika taxor för olika verksamheter. Tillsynsbehovet var inte mindre bara för att det var en liten verksamhet som skulle tillsynas, eller som utföraren sade:

Har man en verksamhet långt ute på landet så har den ju en väldigt stor samhällsnytta och du behöver ha tillsyn för räddningstjänst, tobak och livsmedel och sånt, och det blir stora kostnader på en liten verksamhet. Men den typen av landsbygdsstöd, det finns ju inget lagligt, precis som du är inne på, för mig eller den här nämnden att ta hänsyn till det för den här typen av butiker [...] vi gör inte rätt i att särskilja verksamheten, att sätta olika förutsättningar, utan alla ska behandlas lika.

Utförare 1, Miljö, 2019-04-17

Diskussionen mellan ägarna och de utförande aktörerna fortsatte och flera frågor handlade om var beslut fattades och vad det innebar att vara en myndighetsnämnd. De utförande aktörerna försökte förklara för ägarna att en del frågor inte gick att påverka lokalt eftersom de är reglerade i lag. En politiker, som intog en ägarroll, var inte nöjd med svaren eftersom ägaren ansåg att den föreslagna tobakstaxan var för hög och orättvis. Ägaren ville därför undersöka möjligheten att minska verksamheten eller subventionera taxan med skattemedel. Utförare 1 påpekade att det inte var så enkelt och att reglerna varierade mellan olika områden. Enligt exempelvis livsmedelslagstiftningen fick inte mer än 20 procent vara finansierad av skattemedel. Andra taxor skulle huvudsakligen vara finansierade med skattemedel. Det var således flera olika lagstiftningar som spelade in. Diskussionen fortsatte och kom att handla om vad som konkret ingick i taxan. De utförande aktörerna förklarade att det inte bara handlade om lön för den som utförde tillsynen utan att det också skulle täcka bland annat dagens möte, kontor, restid och bilar. I rollen som ägare menade en politiker (Ägare 8) att taxan som arbetats fram var så låg möjligt. Politikerna i miljönämnden hade inte så mycket att påverka. Ägaren sade:

Vi ska inte lägga höga avgifter för att roffa åt oss, men skulle vi besluta att lägga taxan lägre då får vi underskott i budgeten och då får vi fundera på hur vi ska hantera det. Vi har inte så mycket att diskutera, vi är styrda av kommunstyrelsen och också lagstiftningen, så vi har ju inte så mycket som vi kan göra åt det i den här nämnden.

Ägare 8, Politiker, 2019-04-17

Ifrågasättandet från en av politikerna fortsatte på samma sätt som försökte förstå hur taxan var uppbyggd. Andra aktörer försökte förklara varför ägarens förslag på förändringar inte var möjligt att genomföra. Den kritiska ägaren

ansåg att det fanns en otydlighet i när, hur och om det gick att ha en differentierad taxa och undrade om de utförande aktörerna kunde förse ägaren med ett dokument så att denne kunde få ”svart på vitt att det inte går”. Till slut lade ägaren ett eget yrkande på 700 kronor i timtaxa för tobak istället för 1010 kronor som arbetsutskottet föreslagit. Nämnden gick dock på arbetsutskottets förslag till beslut.

Frågan om tillsynstaxorna var återkommande och skapade konflikt eftersom ägarna och utförare inte såg varandras bilder och perspektiv. Det syntes även i intervjuer, som i denna med Charlotte som agerade i en utförarroll:

Gustaf, Intervjuare, 2020: Vad är argumentet i respektive fall, att man inte köper det här behovet, eller vad det nu är man inte köper, eller godtar en höjning av de här taxorna då?

Charlotte, Utförare, Tjänsteman, Miljö, 2020: Om man säger tobakstaxan så handlar det ju om att det blir en stor höjning och då blir det ju så att de som säljer tobak får en lägre vinst. [...] Då är man framför allt oroligt för de verksamheter, om man säger små butiker ute på landet, att den här kostanden då skulle innebära att de inte längre har råd att sälja tobak vilket i sin tur skulle innebära att man kanske får färre kunder. För att när man ändå behöver köpa sina cigaretter och sitt snus så handlar man också resten i en annan butik närmare jobbet eller så, det är det man befarar. Då hade man ett önskemål om att vi skulle ha en differentierad taxa så att små verksamheter fick lägre kostnader än stora. Men taxan är ju lagt utefter tillsynsbehov och små verksamheter har lika stort tillsynsbehov som stora och det har vi ju sett utifrån erfarenhet så det går inte att differentiera på det sättet. [...] Vi kan inte lägga förslaget att vi ska differentiera på det sättet. Sen är ju taxan ett politiskt beslut så de skulle ju kunna, i praktiken, vilket vi också har sagt, kunna fatta ett sådant beslut. Det är ju bara det att då får de ju skriva det själva, så att säga, att det ska differentieras. Men det önskar vi egentligen inte att de gör för det blir väldigt knepigt, men de har ju fortfarande möjlighet att göra det.

Tillsynstaxorna kopplat till miljö handlade i grund och botten om att ägare och utförare hade olika perspektiv. Ägare kopplade frågan till sin relation med mottagarna och till att upprätthålla en levande landsbygd. Utförarna kopplade frågan till att bedriva en korrekt tillsynsverksamhet.

Summering: Iterering

I det här avsnittet har jag illustrerat hur aktörerna i rollen som ägare och de utförande aktörerna, trots mycket försök, inte lyckades lösa frågor kopplade till taxor. Ägarna var å ena sidan frustrerade över att de upplevde att utförarna lade fram förslag baserade på verksamhetens kostnader. De tyckte inte att det var så enkelt som att säga att ”vi har dessa kostnader, ge oss finansiering”. Ägarna relaterade utförarnas verksamhet till andra kommunala verksamheter

som inte fungerade på samma sätt. Ägarna hade också svårt att acceptera kostnadsbilden eftersom denna inte skulle landa hos kommunerna utan hos mottagarna, vilket ägarna såg som problematiskt. För avfall handlade det om att de var måna om att mottagarna, som ju inte hade några alternativa utförare att välja mellan, inte skulle få för höga kostnader som påverkade deras privatekonomi. För miljö handlade det om att ägarna var måna om att bibehålla en levande landsbygd i kommunen eftersom utförarens förslag på höjda taxor riskerade, som de såg det, att driva livsmedelsbutiker i konkurs. Utförarna var å andra sidan frustrerade över att ägarna inte förstod hur verksamheten fungerade och därför inte insåg att taxorna var kopplade till servicenivån och möjligheten att bedriva en korrekt verksamhet. Vissa ägare övertygades aldrig helt och resulterade i att kommunernas fullmäktige avvaktade med beslut om taxor. Det ställde utförarna inför en svår situation att hantera eftersom intäkterna inte räckte för att täcka verksamhetens kostnader. För avfallsbolaget var detta särskilt problematiskt eftersom hela deras verksamhet finansierades av taxor. För miljö var det också problematiskt men de kunde använda sig av utjämning, som jag beskrev i förra kapitlet, och skicka en faktura till kommunerna i slutet av året om de hade kostnader som inte täcktes av tillsynstaxorna. När frågorna kring taxor aldrig löstes helt uppstod frustration och irritation, vilket tenderade att trigga ett ifrågasättande. Det var alltså inte bara det faktum att frågan var återkommande som tenderade att göra aktörerna frustrerade och att argumenten inte förändrades. Det handlade också om att aktörerna fortsatte och uppehöll sig vid samma argumentation sinsemellan, vilket förhindrade en konstruktiv dialog och därmed också framsteg.

Summering: kontroverser

Analysen av kontroverser visar att det finns en mängd olika situationer som skapar konflikt och blir "heta" för att använda Callons (1998b) begrepp. "In 'hot' situations, everything becomes controversial", som Callon (1998b, sidan 260) uttrycker det, indikerar frånvaron av en gemensam och därmed stabiliserad kunskapsbas. Vilka aktörer som involveras vilka roller de intar kommer att skifta under kontroversens gång och aktörerna kommer att presentera beskrivningar som är oförenliga med varandra. Aktörerna kommer att hamna i konflikt med varandra eftersom de har olika referensramar, olika intressen, och olika målbilder. Callon (1998b) lyfter också fram att nya aktörer kan involveras och befintliga kan ändra sina roller under kontroversens gång. Enligt Callon (1998b) kommer de olika aktörerna att presentera framtidsscenarioer som inte går ihop. Deras visioner om vad som kommer att hända, eller vad som borde hända, är motstridiga och kan inte samexistera. Därför uppstår konflikt. Callon

beskriver ”heta” situationer som kaotiska och dynamiska tillstånd där osäkerhet och debatt är normen. I sådana situationer är det svårt att fastställa vem som är vem, vad som påverkar vad, och hur man ska mäta och tolka effekter. Resultatet är en situation där ingen enhetlig bild av framtiden kan etableras eftersom de involverade aktörerna har oförenliga uppfattningar. Det är mot bakgrund av detta som också Callon (1998a) pekat på hur saker och ting knyts samman genom sammankoppling (eng. ”entanglement”) och hålls isär genom frikoppling (eng. ”disentanglement”) vilket både möjliggör och försvårar handling. Ju fler saker, aktörer, perspektiv som knyts samman, desto större risk för kontroverser och överhettning. Jag kan således förvänta mig att ett expanderande nätverk kommer att leda till ökad komplexitet. I det här kapitlet stod det klart att det fanns flera olika förklaringar till varför styrproblem förekom, vilka bottnar i att nätverket inte gick att begränsa tillräckligt.

Jag observerar i min analys av kontroverser hur frikoppling inte kunde ske vilket skapade konflikter. I vissa fall handlade det om aktörernas problematiseringar och övergripande inramning. I slutet av kapitel fem framgick att parterna (i huvudsak ägarna) hade kommit överens om målbilder för de gemensamma verksamheterna vilka handlade om minskad sårbarhet, säkrad kompetensförsörjning, ökad kvalitet och kostnadseffektivitet. Parterna hade dock gjort olika tolkningar om vad det innebar. Utförarna såg samordning som en förutsättning för att erbjuda god kvalitet och hålla nere kostnaderna. De var därför provocerade av att ägarna dels inte gjorde denna koppling i alla frågor, dels var motståndare till standardiserade lösningar.

I mångt och mycket bottnade kontroverserna således i att parterna gjorde olika kopplingar. Det handlade dock också mycket om roller och exploderade gränssnitt. I analyskapitlet om roller (kapitel 6) visade jag nämligen hur roller med tillhörande förväntningar skapats och formerats av aktörerna. Förväntningar som skapats på ägarna handlade om att de skulle vara aktiva, sätta mål och samordna sig. Men när ägarna försökte vara aktiva (som när de hade synpunkter om taxor, utförarnas genomförande av framkomlighetsinventering, eller hanteringen av ödehus) uppskattades det inte av utförarna. De ansåg nämligen att de lade sig i frågor som var utförarnas. Utförarna var irriterade över att ägarna inte hade kompetens i frågorna men det handlade också om att de ansåg att ägarna agerat motsägelsefullt. Först hade de beslutat om att gå mot mer samordning och standardisering (som exemplet med insamlingssystemet i avfallsbolaget) men sedan fortsatte de inte att ta beslut som låg i linje med en samordnad idé. Ägarna agerade därför oförutsägbart vilket skapade frustration hos utförarna. Därtill hade ägarna synpunkter som triggade igång kontroverser vilket bottnade i rollen som utförare. Förväntningar som skapats på utförarna handlade ju om att de skulle vara lojala med ägarna, leverera verksamhet och

serva ägarna med underlag. När utförarna visade tecken på att de hade andra idéer än ägarna (det vill säga inte ansågs vara lojala), vilket vi såg i det första exemplet med arrendet i avfallsbolaget, triggade det ägarna. De ansåg helt enkelt att utförarna tog sig mandat som de inte hade. Även ägarna tyckte således att utförarna lade sig i "deras" frågor.

Eftersom parterna hade så olika ingående perspektiv, vilka bottnade i deras förståelse av motiv och målbilder, bidrog det till exploderade gränssnitt. Det visar på hur de problematiseringar som gjordes samlade aktörer och knöt dem samman vilka i ett senare skede, när de skulle omsättas och ageras på, visade sig skapa svårigheter. Kopplingarna till andra frågor aktiverades och kunde inte distanseras vilket skapade en överhettad situation. Detta var något som aktörerna inte tänkt på eller förutsett. Det var nämligen enkelt att enas om övergripande målbilder som bestod i minskad sårbarhet, säkrad kompetensförsörjning, höjd kvalitet och kostnadseffektivitet. När parterna gjorde försök i att avgränsa frågan lyckades de ändå inte att frikoppla dem vilket var grunden till att kontroverserna uppstod. Detta visar således på vikten av att beakta roller vid förståelsen av hur kontroverser skapas och utvecklas.

Slutsatser och bidrag

Jag började den här avhandlingen med en fundering över varför det är så svårt att få relationer i ett samarbete att fungera. När jag fördjupade mig i litteraturen om inter-organisatorisk styrning – som i stor utsträckning har intresserat sig för just etablerade relationer – fick jag en hel del svar, men jag var långt ifrån tillfredsställd eftersom dessa svar i sin tur väckte nya frågor. Utifrån min läsning hade litteraturen till stor del betraktat styrning på ett och samma sätt. Några gemensamma utgångspunkter i litteraturen var att: 1) vi vet vilka aktörerna är, 2) vi vet vilka risker som finns och det intressanta i sammanhanget tycktes därför vara att 3) undersöka hur styrning, redovisning och kontroll hanterades av de ingående parterna. Samtidigt har forskare börjat ifrågasätta de traditionella utgångspunkterna (Mouritsen med flera 2001; Mouritsen och Thrane 2006; Thrane och Hald 2006; Chua och Mahama 2007; Kastberg 2014; Mahama och Chua 2016; Mouritsen med flera 2022).

I den här avhandlingen var ambitionen att utforska gemensamma driftsorganisationer genom att ställa frågor sprungna ur teorier kring marknadsskapande och vad det betyder i termer av styrning. Processorienterad forskning för marknadsrelationer har varit efterfrågat (Mouritsen och Thrane 2006; Mahama och Chua 2016) men eftersatt, särskilt för offentliga sektor (Kastberg 2014). Den här studien har riktat ljuset mot aktörers förhandlingar och har därför empiriskt kunnat illustrera hur och varför roller, relationer och risker bibehålls och förändras i en inter-organisatorisk relation. Den forskningsfråga som jag formulerade var: hur styrs inter-organisatoriska relationer? Frågan precisades sedan till: hur skapas stabilitet och instabilitet i inter-organisatoriska relationer? I det här kapitlet summerar jag min analys och besvarar mina forskningsfrågor. Baserat på slutsatserna diskuterar jag sedan ett antal bidrag till litteraturen om inter-organisatoriska relationer.

Slutsatser

I den här studien har jag utgått ifrån att etableringen av gemensamma driftsorganisationer handlar om att skapa roller och upprätthålla relationer mellan par-

ter. Jag har visat, illustrerat och begreppsliggjort hur styrning går till i en inter-organisatorisk kontext genom att ta fasta på ett antal ANT-begrepp som visar hur ett nätverk breder ut sig. Genom att rikta fokus mot processen för hur roller skapas och gestaltas samt hur relationer upprätthålls har jag genererat kunskap om hur dessa relationer styrs och hur konflikter uppstår. Det betyder att vi, genom den här studien, kan lära oss något om hur en inter-organisatorisk relation stabiliseras och destabiliseras. En övergripande utgångspunkt för studien har varit att etablerandet av en inter-organisatorisk relation till stor del handlar om att parter behöver enas om roller, produkter och pris för att möjliggöra handling. Parterna kan mot bakgrund av olika perspektiv både skapa distans till varandra och knytas samman vilket i förlängningen påverkar deras förmåga till handling (se Callon 1998b). Analysen kan summeras i följande punkter vilka utgör studiens slutsatser:

- Problematiseringar är enkla att enas kring, men svårare att omsätta.
- Roller kan inte organiseras fram och har därför svårt att nå stabilitet. Rollformeringen tenderar att leda till konflikt då aktörerna inte lever upp till de förväntningar som de själva skapat.
- Stabilitet söks och skapas genom olika aktiviteter. Re-etablering, informationsturné och signalering är exempel på hur saker knyts samman, medan renodling och utjämning tenderar att fungera som ett sätt för aktörer att undvika konflikt.
- Instabilitet skapas genom att detaljfrågor aktiverar strategiska dimensioner.

Roller etableras och söks

En första slutsats relaterar till skapandet av roller. Tidigare studier har inte ägnat särskilt mycket uppmärksamhet åt etableringen av roller i inter-organisatoriska relationer. Den här studien visar dock att det är värdefullt att beakta roller som något som skapas av aktörerna. Genom att följa samarbeten över tid visar studien att parterna sökte sina roller. I linje med vad som kunde förväntas utifrån de teoretiska utgångspunkterna framgick att rollerna var långt ifrån självklara och tydligt definierade. Jag kunde se hur en och samma roll skiftade karaktär. Efter hand som ägarna ägnade sig åt aktiviteten renodling, som var en stabiliserande åtgärd, fick ägarna allt färre ägarfrågor att hantera eftersom verksamheterna blev mer operativa. Avsaknaden av en tydlig och väl etablerad ägarroll gjorde att utförarna fick träda in och agera mer ägarlikt. Det handlade dels om att aktivera målbilder, dels om att samordna ägarna. Något som med all tydlighet framgår av analysen är att när samarbeten etableras tydliggörs

uppgifter och ansvar som sedan ställs på sin spets när relationerna fortlöper. Ägare och utförare som deltog i olika mötesforum ägnade mycket tid åt att reda ut vem som var ansvarig för att driva olika frågor och vad de olika mötesforumen kunde besluta om och inte. Frågorna handlade därför om vem som skulle göra vad och när. Något som också framgår av analysen är att parterna drev på för att tydliggöra ansvar. Det skiftade dock vem som var den drivande parten. För lön, räddningstjänst och miljö var det i huvudsak utföraren som drev på och eftersträvade ett förtydligande. De saknade styrsignaler. För avfall och IT var det istället ägarna. De saknade kontroll över styrningen. Detta vittnar om att det är viktigt att beakta skillnader mellan olika verksamheter när samarbeten ska etableras. Att aktörerna problematiserade rollerna var något som skedde under alla de år som jag följde samarbetena. Roller var en återkommande fråga som parterna reflekterade och resonerade kring. Kontrakt reviderades också om i hopp om förtydligande. Analysen har därför visat att det är viktigt att ta fasta på och belysa hur olika roller etableras, men framför allt har den lyft fram vikten av att beakta hur olika aktörers agerande påverkade varandra. Ägarnas passiva roll för vissa verksamheter fick konsekvenser för utförarna som eftersökte styrning. Utförarnas aktiva roll fick konsekvenser för ägarna som eftersökte kontroll. Mottagarnas agerande fick konsekvenser för både ägarna och utförarna genom att frågor kunde segla upp, påkalla uppmärksamhet och tillskrivas betydelse. Således var det i vissa fall mottagarnas agerande, inte ägarnas, som styrde utförarna.

Analysen indikerar vidare att de roller som etableras bör förstås som en heterogen sammansättning av olika aktörer, som dessutom kan verka och pågå samtidigt. En slutsats är därför att roller är mindre givna och fastlåsta än vad tidigare forskning på området har visat. Tvärtom, det pågår ett ständigt omförhandlande av roller. Att roller inte bör betraktas som givna var dock en utgångspunkt för studien. Vad min analys emellertid visar är hur den specifika kontexten som samarbetena verkar inom påverkar förutsättningarna för hur roller skapas och hur roller därmed är mindre givna och fastlåsta än vad tidigare forskning på området visat. Ett exempel från analysen är hur ägare, utförare och mottagare inte kunde förstås som tre tydliga roller, som agerade i linje med de förväntningar som aktörerna av samarbetena skapat. Istället kunde det skifta vilka som ansågs vara ägare. Olika parter hade också olika synsätt på och tankar kring vad det innebar att vara ägare, utförare och mottagare. Denna slutsats ger oss bättre förståelse för hur roller skapas och formas i den här typen av relation och visar att det fortsatt bör vara en empirisk fråga hur roller skapas och formas i relationer över tid.

Gränssnitt problematiseras och lösningar introduceras

Svårigheten att stabilisera roller hänger samman med en annan iakttagelse: problematiken med gränssnitt. En del i skapandet och formerandet av roller handlar nämligen om att upprätthålla gränssnitt. Etableringen av rollerna skapade tydliga gränser som aktörerna behövde förhålla sig till. När de inte kunde leva upp till de förväntningar som skapats och de gränser som etablerats uppstod missförstånd och missnöje. På så sätt uppstod instabilitet. I analysen (kapitel sju och åtta) diskuterade jag hur gränssnitt etablerades och problematiserades samt hur lösningar introducerades. Analysen visade hur gränssnitt förändrades och utvecklades allt eftersom relationerna fortgick. I det här avsnittet ska jag därför diskutera vad de skiftande rollerna förde med sig och hur gränssnitten påverkades.

I avsnittet om roller ovan stod det klart att ägare, utförare och mottagare inte alltid agerade i linje med de förväntningar som fanns. Detta skapade i sig svårigheter vad gällde relationen dem emellan. Ägarna höll sig till att besluta om övergripande riktning (för de verksamheter de var intresserade av), vilket kunde handla om investeringar och finansiering. Utförarna behövde dock ofta svar på en del praktiska frågor som krävde fortsatt samordning ägarna emellan. Det gällde framför allt IT och avfall. Det ledde till en besvärlig situation för utförarna eftersom de behövde få ägarna att vara fortsatt aktiva. Utförarna arbetade därför aktivt med att upprätthålla ett gränssnitt gentemot ägarna vilket skedde genom informationsturné. När ägarna försökte vara aktiva upplevde utförarna att de tenderade att ”klampa in” på deras frågor. Dessutom upplevdes de som motsägelsefulla i sina beslut. Vissa beslut grundade sig i idéer kring samordning och likformighet, andra skapade det motsatta. Detta agerande var oförutsägbart för utförarna vilket gjorde det svårt för dem att upprätthålla ett välfungerande gränssnitt. Att ägarna ibland inte valde att fatta gemensamma beslut handlade om deras intresse av att vårda ett annat gränssnitt, nämligen det med mottagarna. De var helt enkelt inte alltid intresserade av att samordna sig i praktiska frågor eftersom det kunde ske på bekostnad av mottagarnas intresse som inte förespråkade standardiserade lösningar. När utförarna försökte trycka på och påverka ägarna att ändå samordna sig kunde det ske på bekostnad av ett förlorat gränssnitt. Ägarna ansåg då att utförarna ”klampade in” på deras frågor. Det var inte förenligt med de förväntningar som fanns på rollen som utförare. I grund och botten handlade det därför lika mycket om hur rollerna gestaltades som hur gränssnitten hanterades. I vissa situationer var det problematiskt att rollförväntningarna inte införlivades medan det i andra situationer blev det mer kritiskt då alltför instabila gränssnitt genererades.

Ett sätt på vilket aktörerna försökte upprätthålla välfungerade gränssnitt och motverka konflikter var genom att verka och delta vid de mötesforum som

skapats. Det var vid dessa forum som frågor skulle diskuteras och samordning skulle ske. Mötesforumen var av olika karaktär och ägare, utförare och mottagare fanns i olika utsträckning representerade vid dessa forum. Signalering och informationsturné, som jag lyfte fram som två olika styrningsaktiviteter i kapitel sju, användes vid dessa mötesforum och fungerande stabiliserande. Där emot visade jag hur ansvar och mandat inte alltid tydliggjorts, varför mötesforumen stundtals skapade mer förvirring för aktörerna än förtydligande. Det var vid dessa mötesforum som gränssnitten ställdes på sin spets och ett sökande uppstod kring vem som kunde fatta beslut, om vad och på vilket sätt. Aktörerna eftersökte därför renodlade roller och stabila gränssnitt. Deras organiserande gav dock i många fall motsatt effekt.

Ett annat centralt gränssnitt rörde definitionen och hanteringen av vad som skulle levereras. Analysen visar att utförarnas tjänster var olika till sin karaktär. Utförarnas verksamheter var mer eller mindre strategiska och tilldrog sig mer eller mindre intresse från ägarna. Vissa tjänster, som lön, var mer avgränsade medan andra, som IT, var mindre väl definierade. I takt med att samarbetena fortlöpte uppmärksammades strategiska dimensioner för verksamheterna. Analysen visade dels hur ägarna var måna om att strategiska frågor skulle reduceras, dels hur svårt det var att avgöra vad som var en strategisk fråga. Ägarna uppmärksammade flera strategiska frågor. För IT handlade det om digitalisering, för miljö handlade det om miljöstrategiskt arbete och strandskydd, för räddningstjänst handlade det om räddningschef i beredskap, säkerhetschef och brandstationer. Upplevda strategiska frågor tenderade att skapa konflikt varpå ägarna renodlade verksamheterna i bemärkelsen att de återtog frågorna i egen regi. Renodling som styrningsaktivitet handlade därför om att stabilisera ett gränssnitt. Vissa frågor sågs dock inte som möjliga att renodla, som exempelvis digitalisering. I andra sammanhang arbetade utförarna för att expandera sin verksamhet till att inkludera mer strategiska frågor. I dessa sammanhang utmanades gränssnitten och nätverket expanderades. Ägarna hade dock inte alltid kapacitet att motverka ett expanderade gränssnittet varpå re-etablering skedde. Det medförde att gränssnitten problematiserades och var kontinuerligt skavande. Frågorna i sig var inte olösliga eller omöjliga att hantera, men problemet som uppstod var att de utmanande gränssnitten aktiverade andra strategiska frågor för aktörerna vilket därigenom gjorde dem svårlösliga. Re-etablering, det vill säga återuppbyggande av kompetens, var därför en styrningsaktivitet som återigen syftade till att stabilisera ett gränssnitt.

Resonemangen ovan visar på hur och varför det är viktigt att beakta gränssnitt och etablerandet av roller. Det är således inte rimligt att förvänta sig att aktörerna agerar i linje med de roller som etableras. Istället visar analysen att olika försök gjordes av aktörerna både för att expandera och för att minska

samarbetets omfattning. Det var när dessa ambitioner (om att expandera eller minska) som genomfördes samtidigt och av olika parter som konflikt uppstod. Frågorna i sig var således inte svårösliga utan det handlade om de utgångspunkter som aktörerna tog med in i frågan. Som Callon (1998b) har pekat på är detta omständigheter som riskerar att leda till överhettade situationer. Detta pekar på att allt inte bara handlade om att distansera, om vi använder Callons begrepp, utan också om att hur som inte kunde frikopplas behövde hanteras oavbrutet och med ett aktivt engagemang. De otydliga rollerna som jag diskuterade i avsnittet ovan visade sig påverka möjligheten att upprätthålla välfungerande gränssnitt. Gränssnitt är därför ytterligare en dimension som synliggör hur stabilitet och instabilitet skapas.

Bidrag till litteraturen

Mot bakgrund av de slutsatser som presenterats ovan kan ett antal bidrag göras till litteraturen om inter-organisatoriska relationer. I inledningen till den här avhandlingen konstaterade jag att syftet med studien är att öka förståelsen för styrning och problem i inter-organisatoriska relationer genom att ta fasta på hur stabilitet och instabilitet skapas i relationen över tid. Detta ska kontrasteras mot att styrning som begrepp vanligtvis förstås som en uttalad idé om att en part (den styrande) försöker att få en annan part (den styrda) att arbeta mot ett identifierat målområde. Jag har därför använt mig av begrepp från aktör-nätverksteori (min metodteori) för att säga något om styrning av och i inter-organisatoriska relationer (min domänteori) (Lukka och Vinnari 2014). I den här delen av kapitel diskuteras därför hur studiens slutsatser kan bidra till litteraturen om inter-organisatoriska relationer (se kapitel två). Samtliga bidrag knyter an till resonemang kring roller, styrning och styrproblem. Som jag konstaterat i kapitel två har den tidigare litteraturen till stor del betraktat styrning, roller och risker som statiska företeelser där det förutsätts att vi vet vilka rollerna är, hur aktörerna kommer att bete sig, och vilka risker som finns. Forskare har därför studerat hur redan etablerade styrtekniker används i en inter-organisatorisk kontext. Jag har i den här studien arbetat på mer i linje med hur forskare som använt sig av ANT gjort (se exempelvis Mouritsen med flera 2001; Mouritsen och Thrane 2006; Thrane och Hald 2006; Chua och Mahama 2007; Kastberg 2014; Mouritsen och Chua 2016; Mouritsen med flera 2022). Dessa har istället pekat på att vi borde vara mer utforskande och inte låta oss styras av förgivettagna föreställningar. Jag har, i likhet med dem, också velat nyansera diskussionen om roller, styrning och styrproblem. Med utgångspunkt i de slutsatser som presenterats ovan kan ett antal bidrag göras.

Roller

Slutsatserna kring roller och gränssnitt kompletterar de studier som utgår från att inter-organisatoriska relationer består av vissa roller som förväntas agera enligt vissa förutbestämda idéer (se exempelvis Van der Meer-Kooistra och Vosselman 2000; Anderson och Dekker 2010). De bekräftar även andra processorienterade studier (Thrane och Hald 2006; Kastberg 2014) som lyft fram att roller inte kan tas för givna och att aktörer tenderar att repositioneras över tid. Analysen visade dessutom att ägarna tenderar att inta en distanserad roll vilket gav upphov till flera styrningssvårigheter. Detta är även andra studier pekat ut som en risk med gemensam drift (Cäker och Nyland 2017; Voorn med flera 2019). Utförarna vittnade om att det inte fanns någon motpart som kunde sätta sig in i deras verksamhet medan ägarna upplevde en kontrollförlust. Jag poängterade dock också att det inte bara handlar om enskilda aktörers agerande, utan att det även är just relationen dem emellan och upprätthållande av gränssnitt visar sig vara av vikt. Slutsatserna indikerar att ett kraftigt underhållsarbete krävs för att överhuvudtaget kunna få dessa relationer att fungera. Slutsatserna belyser således vikten av att beakta relationerna över tid. Det spelar helt enkelt ingen roll hur välpreciserade och tydliga styrtekniker som designas om inte den föränderliga naturen hos roller och gränssnitt beaktas.

Styrning och styrproblem

Tidigare litteratur har pekat på och belyst hur frågor som uppfattas som riskfyllda är föremål för mer intensiv styrning (se exempelvis Geyskens med flera 2006). Forskare har nämligen pekat på att uppgifters karaktär spelar roll eftersom mer komplexa uppgifter är svårare att definiera (Kastberg, 2014), vilket också ökar riskerna för appropriering (Anderson med flera 2000). Att parterna har en gemensam målbild lyfts av litteraturen fram som en viktig framgångsfaktor för att inter-organisatoriska relationer ska fungera (Dekker 2004). Slutsatserna av den här studien visar att parterna både innan och under relationen tenderar att reducera frågor som de upplever att det är svårt att nå en gemensam målbild kring. Detta betraktas dock inte som ett stort problem då det görs för att vinna stabilitet i relationen. Den tidigare litteraturen har använt utmaningar kring målbild som en utgångspunkt när de studerat styrningen av dessa relationer (se exempelvis Anderson med flera 2000; Dekker 2004; Anderson och Dekker 2005). Jag visar dock hur reduceringen av dessa frågor kan vara en stabiliserande åtgärd som inte leder till konflikt. Renodlingen kan dock samtidigt leda till att kvarvarande frågor tenderar att bli alltmer operativa vilket i sig triggar ett ifrågasättande av verksamhetens relevans.

I litteraturen har utmaningar kring koordinering och samordning observerats mot bakgrund av att en hierarkisk struktur inte kan användas (Dekker

2004). Andra studier (Cäker och Nyland 2017) har pekat på att mindre ägare riskerar att förlägga all sin kompetens kring en fråga i en gemensam utförare vilket tenderar att försvåra styrning och kontroll. Detta kan min studie också bekräfta. Ett exempel är om problem kopplat till finansiering. I flera situationer problematiserade ägarna att de inte hade någon kontroll över hur resurser skulle fördelas. I exempelvis IT kunde kostnader komma ad hoc och i avfallsbolaget beslutades bolagets budget före det att kommunerna hade beslutat om avfallstaxan. Även i räddningstjänstförbundet vittnade ägarna om att det var svårt att styra verksamhetens kostnader, ofta fick räddningstjänsten den finansiering som de önskade. Detta bekräftar således Cäker och Nylands (2017) beskrivning av att gemensamma utförarverksamheter skapar en "crowding-out effect" (Cäker och Nyland 2017, sidan 118), vilket är en situation där utförarens verksamhet tenderar att tränga ut finansieringen av andra verksamheter just mot bakgrund av bristande kompetens och samordning.

Den otydliga strukturen i själva organiseringen medförde alltså otydliga roller och instabila gränssnitt. Min studie visar dock inte bara hur detta skapar problem utan också hur lösningar introduceras. Re-etablering fungerar här som en styrningsaktivitet där ägarna kan återta kontroll över strategiska frågor. Det är således inte bara själva rollerna som skapar problem utan en kritisk punkt är även hur gränssnitten hanteras. Vikten av att beakta formerandet och hanteringen av gränssnitt för att förstå styrproblem är därför ett centralt bidrag.

I detta resonemang ligger ett ytterligare bidrag vilket rör risken för appropriering, något som litteraturen ofta pekat ut som en central och ofrånkomlig risk i inter-organisatoriska relationer (Dekker 2004; Caglio och Ditillo 2008a). Min analys pekar nämligen i en annan riktning då jag visat att ägare i liten utsträckning ägnat sig åt att försöka tillskansa sig vinster på bekostnad av den andre. I exempelvis de fall där formaliserad styrning påvisade att det fanns orättvisor som ledde till att den ena ägarkommunen åkte snålskjuts på den andre tonades detta ner. Istället konstaterades det, både under intervjuer och vid de möten jag observerade, att det inte "går att räkna på kronor och ören" och att "det jämnar ut sig över tid". Detta bekräftar även andra studier som varit inne på att signalering är en viktig stabiliserande strategi vid inter-organisatoriska relationer som hjälper till att bygga ett starkt förtroende mellan parterna (Vosselman och Van der Meer-Kooistra 2009; Minnaar med flera 2017). Detta bidrag ska dock inte läsas som att approprieringsrisken är felaktig och inte förekommer i inter-organisatoriska relationer. Slutsatsen pekar snarast på att vi inte det är viktigt att låta styrproblem, risker och utmaningar i inter-organisatoriska relationer vara empiriska frågor.

Jag har i likhet med andra studier visat på hur standardisering kan vara en källa till konflikt mellan parterna (se Wagenaar 2006; Kastberg 2014). Konfli-

kten hade dels sin grund i att mottagarna (framförallt av lön, IT och avfallshandling) var motståndare till standardisering eftersom det för dem innebar förändrade arbetssätt. Det ligger i linje med Kastberg (2014) som pekat på hur mottagare av IT-tjänster i ett gemensamt servicecenter började ifrågasätta utföraren av IT i takt med att många system och arbetssätt standardiserades. I den här studien har jag också kunnat visa hur även andra parter ifrågasatte samordning och standardiserade lösningar, nämligen ägarna. Det berodde dels på att de hade en relation till mottagarna och var därför måna om att de inte fick en försämrad situation. En annan förklaring var att vissa frågor skulle innebära en allt för stor kontrollförlust över viktiga strategiska frågor. Detta gjorde utförarna provocerade eftersom de ansåg att deras verksamhet blev mer ineffektiv med alltför många lokala lösningar. Utförarna hade således dubbla styrsignaler att hantera: förväntningar på att gemensam drift skulle leda till mer effektiva utförarverksamheter, samtidigt som denna verksamhet inte fick bli allt för samordnad (vilket ju utförarna menade var en förutsättning för att uppnå en effektiv utförarverksamhet). Detta ligger i linje med andra studier som visar hur styrning av utförarverksamheter kan hamna i konflikt med varandra om de inte samordnas (Mouritsen med flera 2022). Sammantaget visar detta på hur viktigt det är att inte beakta styrinitiativ enskilt eller aktörer isolerat när vi vill förstå hur inter-organisatoriska relationer styrs och hur konflikter utspelar sig i dessa relationer.

Mindre formaliserad styrning

Ytterligare ett bidrag till styrningslitteraturen handlar om betydelsen av mindre formaliserad styrning. Den här studien har visat att den mindre formaliserade styrningen har en viktig roll. Det såg vi inte minst genom betydelsen av styrningsaktiviteterna som faller inom ramen för styrkategorin reparation, det vill säga, utjämning, informationsturné och signalering. Parterna i relationen tenderade att ägna mycket tid åt att tona ner konflikter och värna om goda relationer. Det var inget som skedde av sig självt utan analysen visade hur aktörerna ägnade omfattande tid åt dessa aktiviteter. De kompletterade därmed den formaliserade styrningen på ett markant vis. Tidigare forskning har varit inne på liknande spår när den belyst betydelsen av förtroende (se exempelvis Tomkins 2001; Kastberg 2016) men betydelsen syns tydligt när man studerar dessa relationer ur ett processperspektiv. I flera situationer blev aktörerna varse att det var svårt att enbart styra relationen utifrån mer traditionella styrtekniker (som regel- och resultatstyrning). Detta ligger i linje med de resonemang och slutsatser som flera andra forskare varit inne på. Chua och Mahama (2007) argumenterar exempelvis för att uppdelningen mellan formaliserad och mindre formaliserad styrning är vilseledande eftersom den formella styrningen kan

fungera både som formaliserad och mindre formaliserad beroende på hur den används av de involverade parterna. Thrane och Hald (2006) är inne på samma spår när de pekar på att styrinitiativ och redovisningsprocesser både fungerar som ett sätt att koppla samman enheter i relationen samtidigt som de dras isär och bidrar till ökad fragmentering mellan interna avdelningar i det egna företaget. Även Håkansson och Lind (2004) har pekat på att en uppdelning av traditionella styrtekniker och kategorier är vilseledande eftersom aktörer och enheter kan använda samma styrteknik på olika vis. Mouritsen och Thrane (2006) utvecklar Håkansson och Linds (2004) resonemang och säger att det inte bara handlar om att styrteknikerna inte kan separeras från varandra utan om att de är en del av samma företeelse, eller som de skriver: ”they are simply part of the same configuration” (Mouritsen och Thrane 2006, sidan 242). De konstaterar också att olika styrkategorier (marknad, relationell och byråkrati) inte kan separeras från varandra och att mycket förståelse för hur styrningen faktiskt utövas går förlorad när forskare försöker göra det.

Baserat på resultatet av den här studien är det värt att problematisera styrningsdistinktioner som inte beaktar när och var styrningen utövas. Mouritsen med flera (2022) har pekat på vikten av att beakta när styrning relateras till varandra eftersom styrtekniker ofta är separerade och avser styra olika saker. De visar hur styrning ofta är en decentraliserad företeelse i organisationer där olika enheter har olika mål och fokusområden och därför är separerade och tydligt avgränsade. Detta gör dem produktiva och fokuserade. Samtidigt visar de att effekterna eller resultaten av styrningsfokuset ibland gör att enheter relateras till varandra vilket kan skapa konfliktfyllda situationer. I deras studie skedde det när de två enheterna använde sin respektive styrteknik så som det var tänkt, det vill säga styrningen fungerade väl på varsitt håll, men där resultaten av dem ledde till konflikt. Under dessa perioder uppstod så många kontroverser att enheterna inte längre kunde använda sina styrtekniker. På sikt fick konflikterna en lösning och situationen återgick till att enheterna styrde efter sina respektive fokusområden. Detsamma gäller för den här studien. Resultaten av organiseringen ger upphov till effekter som skapar konflikt och triggar ifrågasättanden. När konflikterna löses återgår situationen till densamma som förut. Det intressanta blir därför inte att de kommer att relatera till varandra, utan att vi inte kan veta när eller hur det går till. Detta har Mouritsen med flera (2022) också argumenterat för och visat i sin studie.

I den här studien har vikten av att inte ta styrning för given varit en utgångspunkt och därför är det inte förvånande att resultaten visar på brister och skiftningar i förutbestämda kategorier av styrning. Det har därför varit fruktbart att inte dela upp kategorier av styrning på förhand för att sedan se om de förekommer. Bland annat Mouritsen och Thrane (2006) har varit inne på

liknande spår då de irriterade sig över hur den tidigare litteraturen applicerar perspektiv som "[...] explain the *existence* of forms of governance rather than a process approach to explain how the mechanisms of governance *work*." (Mouritsen och Thrane 2006, sidan 242). Detta ska ställas i relation till resultatet av den här studien som visat att olika formella styrmekanismer (kontrakt, överenskommelser, budgetar, rapporter, mötesagendor, avgiftsbestämningar) dels varit framträdande och underlättat interaktion, dels varit föremål för konflikt och bitter strid mellan parterna. Men, och här i ligger det intressanta bidraget, att hävda att dessa styrtekniker (som vi känner till från den tidigare litteraturen om styrning) är det som i huvudsak styr relationen och gör den långvarig är en alltför enkel beskrivning och illustration. Istället var det andra aktiviteter som visade sig vara viktiga (reducering, re-etablering, reparering) och som ledde till att relationerna fortlöpte. Dessa begrepp, som alltså är styrningsaktiviteter, kompletterar litteraturen om inter-organisatorisk styrning på ett markant vis eftersom poängterandet av dem skiljer sig från hur andra forskare pratat om styrning. Detta är således styrningsaktiviteter som inte alls lyfts fram av den tidigare litteraturen. De ska därför betraktas som nya och intressanta begrepp att använda och utveckla vid framtida studier på området.

Som jag lyfte fram i litteraturöversikten i kapitel två fanns det få konstruktivistiska studier som utvecklade nya styrbegrepp, men Mouritsen och Thrane (2006) var ju ett undantag. I deras studie illustrerades hur avsaknaden av förtroende utgjorde ett problem och hur styrningen kunde förstås och beskrivas utifrån två mekanismer. Orkestrerande mekanismer bidrog till att omformera relationen medan självreglerande mekanismer stabiliserade den och möjliggjorde interaktion, eller som de skriver:

At least for a period, the financial and competitive relations in the network are not problematised and attention can be allocated to the competencies needed to serve a client. Self-regulating mechanisms include phenomena such as transfer prices, taxes and fees and they distribute the financial effects of cooperation according to rules that have been decided well in advance of the particular project.

Mouritsen och Thrane 2006, sidan 267

Självreglerande mekanismer handlar således inte om att styrtekniker är fria från konflikter – de kan problematiseras – men aktörerna väljer att inte göra det eftersom de ser de fördelar som styrtekniken ger i det dagliga arbetet. Självreglerande mekanismer (som i Mouritsen och Thranes studie var intern prissättning, taxor och avgifter) hjälper därför till att bidra till att interaktion kan ske utan att skapa någon större friktion i den dagliga ”operativa” driften. Parterna kan således avstå ifrån eller skjuta upp frågor om exempelvis ägande

och fördelning av intäkter. Detta ska ställas i relation till den reparationsaktivitet som jag i analysen benämnde för utjämning. När ägarna valde att inte besluta om att höja taxan enligt den utförande verksamhetens önskemål behövde den operativa verksamheten fortfarande fungera. De kunde så att säga inte sluta producera verksamhet. De utförande aktörerna ägnade sig därför åt att tona ned konflikten. Mouritsen och Thrane (2006) skulle ha beskrivit detta som att taxorna i den här studien fungerade som en självreglerande mekanism eftersom de säkerställde att den operativa verksamheten och den dagliga driften kunde fortsätta utan att ”störras” av frågor kopplat till finansiering. I min studie visade jag hur det gick till och varför det blev så (genom utjämning).

Ett ytterligare bidrag handlar om vikten av tidigare relationer. Studier har också visat att tidigare relationer (eng. ”prior ties”) kan förhindra de ineffektiva processer som skapas av ofullständiga kontrakt (se exempelvis Gulati 1995; Dekker 2008; Gulati med flera 2009). Om parterna i en relation har utvecklat en god samordning och en övertygelse om varandras tillförlitlighet när det gäller deras förmåga (eng. ”competence trust”), minskar riskerna kopplade till själva utförandet. I min studie var ägarna med i olika samarbeten och kände varandra sedan tidigare. Trots det fanns det behov av att styra relationerna (om man nu med styrning menar att sätta upp målbilder, följa upp verksamheten och initiera diskussion kring verksamhetens riktning) då problem och missnöje uppkom i relationen om utförarna upplevde bristande eller i vissa fall obefintlig styrning. Detta tyder på att de studier som menat att tidigare relationer minskar behovet av styrning inte i tillräcklig utsträckning tagit i beaktning på vilket sätt det påverkar den part som blir styrd (alltså utföraren som i min analys efterfrågade styrning). Avsaknad av styrning kan utgöra ett problem eftersom det kan leda till att utförarna blir osäkra på sin leverans och ifrågasätter ägarnas roll.

För att stävja missnöjet och undvika konflikt använde parterna i min studie mötesforumen för att göra varandra uppmärksamma på risken av alltför inaktiva ägare. Detta ligger i linje med, och utvecklar tidigare studier, som visat att det i relationer ofta etableras en styrgrupp som fungerar som en medlare mellan parter och utgör en plattform i syfte att reparera bristfälliga kontrakt (Duplat med flera 2020). I den här studien visade analysen hur mötesforumen fungerade som ett sätt för parterna att kyla ner (för att använda Callons (1998b) begrepp) eventuella missnöjen samtidigt som de i andra situationer var en källa till konflikt och skapade en uppstrissad situation. Mötesforumen användes således för att förhandla om roller och gränssnitt. Flera aktiviteter kunde användas vid dessa mötesforum som verkade stabiliserande som signalering (se Vosselman och Van der Meer-Kooistra 2009; Minnaar med flera 2017).

Mindre strategiska frågor görs strategiska

Ytterligare ett bidrag knyter an till diskussionen om vilka frågor som ger upphov till konflikt eller är riskfyllda att samarbeta kring. Cäker och Nyland (2017) har exempelvis påpekat att mindre ägare kan uppleva svårigheter att styra en gemensam utförare och att det därför är viktigt att bibehålla intern kompetens hos ägaren. Inte sällan riskerar ägare att lämna över all kompetens vilket gör att utföraren både tillhandahåller själva produktionen och driver strategiska frågor, eller som Cäker och Nyland (2017, sidan 116) skriver: ”The dominated owners lose their ability to make themselves visible in the relationship with the JV”. Dessa relationer kan därför leda till att ägare skapar ett större beroende till utföraren och i slutändan saknar egen autonomi att driva strategiska frågor. I analysen visade jag hur mindre strategiska frågor tenderade att dra till sig uppmärksamhet, gavs betydelse och gjordes strategiska av de ingående parterna. Inte minst syntes det i kapitel åtta när jag lyfte fram vinjetter som underbyggde de tre begreppen strategifiering, standardisering och iterering.

Jag kan bekräfta de resonemang och antaganden som finns i litteraturen om inter-organisatoriska relationer som menar att strategiska frågor tenderar att skapa konflikt och göra det svårt för parterna i relationen att samarbeta och komma överens (Dekker 2004). Vad jag samtidigt kan komplettera med är var som utgör en strategisk fråga inte är lika självklart. Litteraturen om inter-organisatoriska relationer pekar på, och utgår allt som oftast från, att de frågor som berör motiv, målbilder eller stora investeringar, alltså där den strategiska dimensionen ligger riskerar att generera konflikter (Dekker 2004). Det jag visar i min analys är istället att frågor varken är strategiska eller icke-strategiska i sig utan görs så, samt – och det är här det viktiga bidraget ligger – att vad som blir vad i just en inter-organisatorisk relation är mer oförutsägbart. En fråga om vad som räknas som ett ödehus och därför inte ska beläggas med en avgift för sophantering, antal meter för dragning av slamsugning, arrendavgiftens storlek, eller andra detaljfrågor kan göras strategiska om de kopplas ihop med andra strategiska frågor. I fallet med ödehus, slamsugning och arrendavgifterna såg vi hur frågorna i sig kan verka betydelselösa men eftersom parterna tenderar att koppla ihop dem med skattekollektivet skapas en koppling mellan ägarna (politikerna) och mottagarna (kommuninvånarna) som gör frågorna konfliktfyllda och svårare att komma överens om.

Det fanns också annat som triggade ett ifrågasättande av samarbetet eftersom strategin att reducera ”riktiga” strategiska frågor enbart skapade tillfällig stabilitet och samtidigt bidrog till att parterna på sikt började ifrågasätta om det överhuvudtaget var lämpligt att förlägga en i deras bemärkelse operativ fråga i gemensam drift. När samarbetet gjordes mindre (genom renodling)

stabiliserades relationen tillfälligt men på sikt växte ett ifrågasättande om samarbetets relevans. Parterna ställde sig frågan hur litet ett samarbete kunde bli eller hur många frågor som kunde renodlas utan att det skedde på bekostnad av relevansen och nyttan med samarbetet som helhet. Detta ligger i linje med och bekräftar de resonemang som finns i litteraturen om att styrning kan ha oförutsägbara effekter.

I studien av Mouritsen med flera (2001) ledde införandet av inter-organisatorisk styrning i förlängningen ledde till att företaget förändrade sin affärsstrategi, något som inte allt var den avsedda tanken med styrtekniken. Företaget (LeanTech) blev genom öppen bokföring varse om att deras företagsprofil (som i huvudsak handlade om att utveckla hårdvara) var mycket kostsam och ineffektiv vilket ledde till att företaget på sikt omdefinierade sin strategiska riktning. Ambitionen med införandet av öppen bokföring handlade i huvudsak om att återfå den kontrollförlust som de upplevde efter att de utkontrakterat produktionen till externa leverantörer. På köpet fick de syn på andra saker vilket gjorde att företaget förändrade sitt interna arbete. En slutsats Mouritsen med flera (2001) lanserar är därför att det är omöjligt att veta hur styrningsinitiativ kommer att falla ut eftersom de ” [...] set things in motion which – since they are parts of translations – we will not be able to specify beforehand. Surprises turn up, even of a strategic and fundamental nature.” (Mouritsen med flera 2001, sidan 242). Det ligger i linje med vad den här avhandlingen visat eftersom styraktiviteter kunde ge oavsiktliga konsekvenser, som att verksamhetens relevans ifrågasattes när samarbetet renodlades (vilket ju var en stabiliserande aktivitet). I Mouritsen med fleras (2001) studie förändrades företagens interna arbete och strategiska riktning av styrningen. I min studie förändrades aktörernas uppfattning om verksamhetens relevans. Det blir med andra ord därför fortsatt viktigt att inte ta för givet att hur införandet av styraktiviteter kommer att påverka rollerna, relationerna och den verksamhet som bedrivs. Om något har den här avhandlingen visat att styrning i stor utsträckning bör vara en empirisk fråga.

Avslutningsvis

Denna studie har visat att det är värdefullt att synliggöra processen för hur roller kopplas samman och upprätthålls och visat på fördelar med att sätta detta begrepp i centrum av analysen. Studien har gett oss insikter i hur roller skapas och etableras samt hur gränssnitt hanteras och upprätthålls. Samtidigt har den pekat på hur aktörer söker stabilitet och hur relationer destabiliseras. I det sista kapitlet av denna avhandling riktar jag fokus mot framtiden när jag nu ska diskutera bidrag till praktiken och ge förslag på vidare forskning.

10

Strategiska samarbeten i framtiden

Nu är vi framme vid avhandlingens sista kapitel: strategiska samarbeten i framtiden. Som jag visade i inledningskapitlet har intresset för kommunernas organisering varit en ständigt aktuell fråga. Vilka frågor ska kommunerna ansvara för och vilka är statens uppgifter? Spelar det någon roll att kommunerna är olika stora? Finns det en gräns för hur liten respektive stor en kommun kan vara? Dessa är stora och komplicerade frågor, och det är viktigt att komma ihåg att i slutändan handlar allt om politik. Samtidigt kan forskningen till viss del bidra och hjälpa till i debatten. I det här kapitlet ska jag därför diskutera vilka bidrag till praktiker som kan göras baserat på avhandlingens slutsatser. I sista delen av kapitlet berättar jag om framtiden för forskningen.

Bidrag till praktiken och vägar framåt

Kommunsektorn står inför flera utmaningar. Kommunernas ekonomi är ansträngd och variationen är stor mellan kommuner. Enligt Ekonomirapporten för maj 2024¹⁵ gjorde kommunsektorn som helhet ett överskott på 25 miljarder, samtidigt som 69 kommuner (24 procent) redovisade ett underskott. Rapporten lyfter fram att kommunstorleken har betydelse. I många små kommuner (färre än 10 000 invånare) redovisas ett underskott medan större kommuner ofta har ett överskott. Exempelvis har ingen kommun som har över 40 000 invånare haft underskott mer än två av de tio senaste åren.

En andra utmaning handlar om befolkningsutveckling. Flera kommuner står inför minskad befolkning och det är inte bara urbanisering som spelar in. En minskad invandring och ett sjunkande barnafödande i kombination med att många flyttar till större städer och regioner gjorde att 193 (66 procent) av

¹⁵ Ekonomirapporten ges ut av Sveriges Kommuner och Regioner två gånger per år.

Sveriges 290 kommuner minskade sitt invånarantal för 2023 (Ekonomirapporten, 2024). Därtill har kommunerna har svårt att rekrytera kompetent personal. I många mindre kommuner saknas specialistkompetens vilket gör det svårt att tillhandahålla den service som ska erbjudas. På det stora hela handlar utmaningarna därför om att kommunerna har svårt att upprätthålla den kapacitet som krävs för att fullfölja sitt uppdrag. Kommunutredningen (2020:8) har lyft fram att den kommunala kapaciteten är oerhört viktig att säkerställa: ”Tillräcklig kommunal kapacitet är nödvändig för att den decentraliserade samhällsmodellen med stark kommunal självstyrelse långsiktigt ska kunna värnas.” (SOU 2020:8, sidan 354). Två lösningar har på senare tid diskuterats som ett sätt att lösa kapacitetsutmaningen: samarbete mellan kommuner och sammanslagning av kommuner.

Jag kan konstatera, mot bakgrund av de utredningar som staten gjort, att intresset för kommunsammanslagningar är mycket svalt. Kommunföreträdare är inte intresserade av att gå samman eftersom de ser uppenbara risker och nackdelar. Hur blir det med demokrati, insyn och inflytande? Kommer kostnaderna att öka? Kommer den lokala bypolitiken att få stå tillbaka för idéer kring centralisering? Jag har inga bra svar på dessa frågor. Däremot kan jag konstatera att det inte verkar vara en lika kritisk syn på samarbete, snarare tvärtom. I utredningar och i den offentliga debatten lyfts samarbete fram som svaret på kommunernas nuvarande och kommande problem. Samarbete förväntas leda till mer likvärdig service, säkra kompetensförsörjningen och vara kostnadseffektiv. På det stora hela är därför tilltron hög till att samarbete stärker kommunernas kapacitet. Detta är antaganden som görs, men en fråga värd att ställa är: realiserar målbilderna?

Formaliserad styrning är inte allt

I den här avhandlingen har jag inte riktat särskilt mycket ljus mot huruvida de målbilder som fanns för de samarbeten som jag studerade införlivades eller inte. Däremot har jag diskuterat detta i de avrapporteringsrapporter som gjorts inom ramen för följeforskningsprojektet. I slutrapporten (Meltzer och Kastberg Weichselberger 2022) har Gustaf och jag fört resonemang kring måluppfyllelse för samarbetena. En första sak som vi konstaterar är verksamheterna har fler medarbetare som arbetar mot kommunerna än vad som var fallet när verksamheten bedrevs i egen regi. Detta gäller för samtliga samarbeten. Kapaciteten tycks såldes ha stärkts eftersom sårbarheten minskat. För de olika verksamheterna har detta haft olika betydelse. För IT har fler specialister kunnat anställas inom exempelvis informationssäkerhet och e-tjänster vilket ökat verksamhetens kvalitet. För miljö har fler medarbetare inneburit ökad anonymitet i kommunerna. En medarbetare kan nu tillsynas en verksamhet i grann-

kommunen istället för i den kommun som man bor i vilket minskar risken för jäv och ökad rättssäkerheten. För räddningstjänst har fler medarbetare inneburit höjd kvalitet eftersom heltidsbrandmännen utbildar deltidbrandmännen vid de mindre stationerna. För avfall har fler medarbetare inneburit att kompetensen inom området ökat vilket medfört att verksamhetens miljöarbete fått större fokus.

En andra sak vi konstaterar i rapporten är vi ser tendenser till att resurser utnyttjas mer effektivt. I exempelvis räddningstjänstsamarbetet var det kutym att begagnade, men fullt fungerande, brandbilar placerades vid de mindre stationerna. Ytterligare en kapacitetsvinst. Vi kunde också se i intervjuer att flera upplevde att de hade ett starkare förhandlingsläge i upphandlingssammanhang. En tredje sak vi konstaterar är att huruvida det blir mer effektivt i bemärkelsen om kommunerna får ut mer av varje satsad skattekrona är något svårare att uttala sig om. Dels har det inte varit i fokus i min studie att jämföra olika kostnader, dels har inte det varit ett prioriterat målområde. Ett undantag är dock lön då de under åren gjort återkommande överskott i kombination med årliga kostnadsbesparingar. Därtill har de minskat antalet årsarbetare samtidigt som intervjupersoner uppger att uppgifterna varit oförändrade. Det vittnar om att kostnadseffektiviteten ökat. För en del verksamheter är det också svårt att mäta kostnadseffektiviteten. IT är en verksamhet som inte är särskilt avgränsad och avfallshantering är en verksamhet där kostnader och vinster redovisas separat för varje kommun och renhållningskollektiv varför samordningsvinster varit något svårare att uppnå. Däremot finns indikationer på att IT hanterar fler uppgifter och till en högre kvalitet. För avfall har ägarna dels beslutat om att implementera ett gemensamt insamlingssystem, dels tagit över transportverksamheten för de fyra ägarna. På sikt är det rimligt att anta att det kommer att innebära att ägarkommunerna kan dela på kostnader och investeringar eftersom de kan använda samma fordon i alla fyra ägarkommuner. På det stora hela konstaterar vi därför i rapporten att en del målbilder som fanns initialt har införlivats.

Utifrån den analys och de slutsatser som lanseras i avhandlingen kan ytterligare bidrag göras till praktiker. Ett första bidrag handlar om synen på styrning. Mot bakgrund av den analys som presenterades i kapitel sex, sju och åtta kan man vid första anblick tro att mer koordinering och en uppstramning av styrningen är att föredra. En läsning av min analys skulle kunna vara att dessa relationer kännetecknas av en brist på formaliserad styrning. Relationerna mellan aktörer, så som den beskrivits i analysen, skulle kunna betraktas som något oförutsägbar och ad hoc varför en uppstramning i styrningen är en tänkbar lösning. Aktörerna ägnade ju sig åt en massa aktiviteter för att undvika eskalerande konflikter, utförarna åkte på informationsturné i kommunerna och utjämn-

nade olikheter som skapades mellan ägarna, ägarna ägnade sig åt att signalera för varandra att samarbetet var värdefullt. Samtidigt visar analysen att just denna uppstramning varit utmanande. Även om försök gjordes av de aktörer som var missnöjda med otydligheten i ansvar och befogenheter kvarstod flera av de problem som fanns och andra uppstod. Samtidigt som exempelvis vilka mötesforum som skulle ansvara för vilka frågor tydliggjordes i avtal och kontrakt förstärktes distinktionen mellan de olika mötesforumen och nya frågor dök upp som inte hade inkluderats. Det är just detta som förhindrar en genomarbetad och omfattande styrning. Alldeles oavsett tydliga rollbeskrivningar, ansvarsfördelning, definition av den service som ska levereras kommer aktörerna alltid att behöva hantera gränssnitt. *Ett första bidrag är därför att minska tilltron till att formaliserad styrning i termer av tydliga kontrakt, roller, ansvar och definition av den verksamhet som ska levereras kommer att förhindra eller lösa problem över tid. Istället krävs ett mycket aktivt engagemang för att dessa relationer ska fungera.*

En del styrningskostnader måste accepteras

I flera statliga utredningar har mellankommunal samverkan på ett eller annat sätt uppmärksammats (se exempelvis SOU 2004:126; SOU 2007:10; SOU 2007:72; SOU 2012:30; SOU 2020:8; Fi2021/00984; SOU 2024:6). Särskilt har det betonats att effekter bör undersökas och att utredningar av olika slag bör göras. Välfärdscommissionen (Fi2021) pekade på att det var viktigt att flera olika sorters konsekvenser (ekonomiska, administrativa, demokratiska och kvalitativa) utvärderades vid mellankommunal samverkan vilket också blev det som regeringens egen utredningsmyndighet, Statskontoret, fick i uppdrag att genomföra. En av flera slutsatser av den utredningen (Statskontoret 2023) var att verksamhet förlagd i samverkan gör att styrningen försvåras mot bakgrund av de kompromisser som måste till. Exempelvis måste kommunerna vara eniga i vad det är för sorts verksamhet som ska levereras, hur finansieringen ska se ut och hur ansvar ska fördelas. De fallstudier som Statskontoret själv genomfört pekar på att den samordning och förankring som måste till inte alltid fungerar så som det var tänkt, varför styrningen också försvåras av dessa verksamheter.

Denna samordning kan också förstås och ses i termer av transaktionskostnader. För att fräscha upp läsarens minne från litteraturöversikten i kapitel två (roller, styrning och problem i inter-organisatoriska relationer) visade genomgången att transaktionskostnadsteori varit en välanvänd teoribildning inom detta fält. En transaktionskostnad avser de kostnader som är förknippade med allt kringarbete som krävs för att etablera en relation. Exempelvis kan det vara kostnader för att skriva kontrakt eller delta vid olika mötesforum som

etableras. I situationer då kommuner inte har någon samverkan finns det kostnader för den interna styrningen (overheadkostnad), nyttjas marknaden finns kostnader för marknadsutbytet (transaktionskostnad) och i samverkan, som kan liknas vid en marknadssituation, finns det också kostnader för att etablera och upprätthålla en välfungerande relation. Statskontoret lyfter fram och betonar vikten av goda relationer för att få mellankommunala samarbeten att fungera.

Den extra administrativa börda som samverkan medför i stort är rimlig och motiverad. Det är till exempel motiverat att investera i goda relationer, att skapa samförstånd om till exempel syfte och vad samverkan ska uppnå och att göra ett gediget förarbete för att bereda en bra grund för samverkan. Dessa är exempel på transaktionskostnader som är svåra att påverka.

Statskontoret 2023, sidan 14

Mot bakgrund av de slutsatser som presenterats i den här studien kan jag inget annat än att instämma i denna analys. Det är av största vikt att inte underskatta värdet av goda relationer och att prioritera att delta vid olika mötesforum i syfte att upprätta en god samordning mellan kommunerna. Mot bakgrund av de styraktiviteter som initierades i syfte att skapa stabilitet (exempelvis signalering och informationsturné) pekar jag i analysen på hur viktiga och centrala dessa aktiviteter är för att relationerna ska fungera. Dessa aktiviteter skulle kunna förstås som transaktionskostnader eftersom aktörer lägger tid på att upprätthålla och underhålla relationerna mellan varandra. *Ett andra bidrag handlar därför om synen på transaktionskostnader. Det blir med andra ord viktigt fundera över vilken målbild som finns för samarbetet och sedan väga kostnader mot nytta. En hel del transaktionskostnader kanske kan accepteras mot bakgrund av att de är en förutsättning för att ens få till stånd en stabil verksamhet.*

Strategiska frågor kan inte organiseras bort

Statskontoret fortsätter dock sin analys och pekar på att det finns ett antal saker som kan göras i syfte att minska transaktionskostnaderna. De menar att det är viktigt att undvika alltför omfattande transaktionskostnader. Anledningen som lyfts fram är att dessa kan äta upp de vinster som finns med mellankommunala samarbeten. Några exempel är att de rekommenderar kommunerna att göra mer strategiska val i vad för uppgifter som samverkan ska kretsa kring och vilken samverkansform som ska väljas mot bakgrund av kommunens nutida och framtida behov. Även Kommunutredningen (SOU 2020:8) är inne på detta och förordar en mer strategisk samverkan för kommunerna. Kommunutred-

ningen menar att en strategisk samverkan kännetecknas av fasta kommunkonstellationer, en samlad kommunövergripande analys (istället för att initiera samverkan kring enskilda frågor), ett större djup i bemärkelsen ökad gemensam produktion, gemensamma investeringar och kostnadsintensiva välfärdsområden (skola och omsorg) samt att kommunerna agerar gemensamt. Kommunutredningen identifierar en stor potential i att realisera de vinster och målbilder som finns genom vad de benämner för strategisk samverkan.

Strategisk samverkan kan leda till att de kommuner som samverkar gör det inom fler verksamhetsområden och med större djup. För att uppnå större effekt krävs dels att samverkan hanterar verksamheter av större ekonomisk omfattning, dels att djupet i samverkan blir större. För att uppnå större djup i samverkan behöver befintliga driftsorganisationer samordnas och integreras i en gemensam organisation. Utbudet av service och ambitionsnivå behöver i så hög grad som möjligt vara detsamma för samtliga kommuner som ingår i samverkan, så att samordning av produktion kan ske. Potentialen i samverkan ligger i möjligheten att investera gemensamt, effektivisera drifts- och stödfunktioner samt skapa en bättre resursbas.

SOU 2020:8, sidan 399

Jag menar dock att vi, mot bakgrund av resultatet av den här studien, bör vara något försiktiga i att ha allt för stora förhoppningar. Min analys visade exempelvis att aktörerna behövde ägna omfattande arbete i att få verksamheterna att fungera, trots att flera av kommunerna var med i flera olika samarbeten. Därtill ska läggas att styraktiviteten renodling (det vill säga göra verksamheten mer operativ och omfatta färre frågor som upplevdes som allt för strategiska) var en viktig aktivitet för att samarbetet skulle fortlöpa. I teorin låter det därför mycket önskvärt med en utvecklad strategisk samverkan med fler komplexa uppgifter och i stabila kommunkonstellationer. Med utgångspunkt i de resultat som min studie visat skulle jag vilja addera att det är viktigt att vara införstådd i att det förmodligen alltid kommer att behöva ske en förhandling mellan aktörerna kopplat till vilka förväntningar som finns. Som jag visat i analysen kommer olika aktörer att representera olika intressen, ha olika målbilder vilka som dessutom kan komma att skifta över tid. Därtill ska läggas att vad som utgör en strategisk fråga är svårt att definiera initialt, istället kommer det att vara något som parterna kommer att behöva förhandla kring allt eftersom samarbetet utvecklas. *Ett tredje bidrag är därför att det krävs en omfattande politisk uppbackning i dessa konstellationer för att kunna hantera de problem som uppstår längst med vägen.* Efter dessa bidrag till praktiker avslutar jag avhandlingen med ett antal förslag om vidare forskning.

Mer forskning om strategiska samarbeten

Eftersom inter-organisatoriska relationer tycks vara ett växande område, både inom privat och offentlig sektor, är det angeläget att lära sig mer om detta fenomen, oavsett perspektiv, utgångspunkter och empiriskt fokus. Den här avhandlingen har gett en del svar på frågor om hur styrning sker, hur stabilitet skapas och vilka konflikter som finns, men många fler frågor återstår att ställa om detta intressanta fenomen. I detta avsnitt diskuterar jag därför några förslag på fortsatt forskning och idéer som jag fått under studiens gång.

En systematisk kartläggning

En mycket relevant fråga att ställa sig i sammanhanget är hur omfattande gemensam drift är i svenska kommuner och hur det ser ut i jämförelse med andra länder. I inledningen till den här avhandlingen redovisades en del statistik på området, men den är oftast bristfällig och ger inte en heltäckande bild av vilka områden kommunerna samarbetar kring och i vilka former. En uppgift framöver torde vara att göra en sådan kartläggning som visar vilka kommuner som ingår i en eller flera lösningar för gemensam drift, vilka verksamhetsområden det gäller och vilken form av organisering de har valt. Denna uppgift är viktig, inte minst ur ett praktikerorienterat perspektiv, för att kunna få en överblick över hur det ser ut i jämförelse med andra kommuner.

Effekter och konsekvenser

I den internationella litteraturen om inter-organisatorisk styrning och mellankommunala samarbeten finns en pågående debatt och diskussion om effekterna. I min studie har jag inte haft några ambitioner att synliggöra eller ta reda på vilka effekter denna sorts relation ger upphov till. Många har ofta diskuterat effekter i termer av kostnader och ställt sig frågan om det verkligen blir billigare (vilket ofta är ett motiv till att inrätta denna sorts relation) med inter-organisatoriska relationer (se exempelvis Erlingsson med flera 2021 för en genomgång av litteraturen om effekter av mellankommunala samarbeten). I kommunutredningens slutbetänkande (SOU 2020:8) finns även en analys av kostnadsutvecklingen för gemensam drift av räddningstjänst. Slutsatsen av deras analys är att, med det underlag de beaktat, det inte går att säga att gemensam drift för räddningstjänst är billigare än att bedriva verksamheten i egen regi. Andra har istället intresserat sig för effekter i bred bemärkelse och då, förutom kostnadsaspekten, inkluderat andra sorters konsekvenser som exempelvis hur ansvarsutkrävande säkras och hur demokratin värnas i denna sorts relation. Mattison och Knutsson (2015) har å ena sidan i sin studie belyst hur mellankommunal samverkan är en mycket uppskattad strategi av kommunala aktörer.

Bergman (2013) har å andra sidan endast kunnat säga att kompetensförsörjningen verkar stärkas något men har i övrigt haft svårt att identifiera några positiva effekter.

Vare sig det är företagsekonomer, statsvetare eller statliga utredningar som intresserat sig för effekterna av mellankommunala samarbeten, har försöken att fånga vilka effekterna blir haft varierande resultat. Erlingsson med flera (2021) har exempelvis riktat kritik mot den avsaknad av effektstudier som präglar mellankommunala samarbeten och belyser att de studier som finns ofta intresserar sig för upplevda eller uppskattade effekter. Om det faktiskt blir billigare, dyrare, försvarar ansvarsutkrävande eller utarmar demokratin är inget som vi med dagens forskning med säkerhet kan besvara. Erlingsson och Folkesson (2022) har försökt närma sig frågan om effekter genom att kombinera objektiva mått med upplevda effekter. I deras studie ansåg kommundirektörerna i de samarbetande kommunerna att kvaliteten i verksamheten stärktes, att kompetensförsörjningen underlättades men att styrningen av verksamheten försämrades. De som var värdkommuner för verksamheten var också något mer positivt inställda till påståendet att vinster av samarbetet är rättvist fördelade mellan kommunerna (se också Kastberg med flera 2018). Däremot hade de, i likhet med tidigare studier, svårt att uttala sig om kostnadsutvecklingen. En del ansåg att den gemensamma driften ledde till att kostnadssituationen förbättrades medan andra ansåg att kostnaderna ökade eller förblev oförändrade. Det ska dock tilläggas att en fjärdedel av de svarande inte ansåg sig kunna besvara frågan, vilket enligt forskarna vittnar om att vi fortsatt inte kan uttala oss i frågan om kostnader. Mot bakgrund av att mellankommunala samarbeten är ett mycket aktuell och relevant alternativ för kommuners organisering, skulle jag gärna se fler studier om just effekter och konsekvenser som närmar sig frågan på ett annorlunda sätt.

Komparativa studier

Ett annat tema handlar om jämförelser mellan olika sorters relationer, både vad gäller den samordningsform som väljs och vilken uppgift som avses. Svenska kommuner har idag fyra olika former för att organisera mellankommunala samarbeten: avtalsamverkan, gemensam nämnd, kommunalförbund och kommunalt bolag. I denna studie har samtliga former inkluderats, men i analysen har dessa betraktats som en och samma sorts samarbete och har således inte separerats analytiskt. I framtida studier vore det dock angeläget att göra en mer uttalad jämförelse och ställa de olika formerna mot varandra. I min studie har jag också inkluderat olika uppgifter. Dessa har varit både stöduppgifter (lön, IT) och kärnuppgifter (miljö, räddningstjänst och avfallshantering). Jag har inte uttryckligen gjort en jämförelse dem emellan i bemärkelsen att jag ställt

uppgifterna mot varandra och vad det betyder i termer av styrning och problem. I materialet har jag dock sett indikationer på att verksamheterna styrs anorlunda beroende på uppgift. En del uppgifter var ägarna mer intresserade av än andra, och en del verksamheter var kraftigt lagreglerade för att nämna två exempel. Detta skulle inte bara kunna bidra till resultat som kan vara av betydelse för praktiken, utan också utveckla vår förståelse för hur och om styrningen ter sig olika i olika sorters konstellationer och för olika uppgifter. Den analys som jag har presenterat i denna avhandling visar just indikationer på att styrning, problem och risker inte är så enhetliga som vi kanske tror.

Fler studier av samma sort

Jag skulle gärna se fler studier som denna, som är explorativa, processorienterade och utforskande i hur styrning går till och vilka problem som uppstår. Studierna får gärna använda perspektiv med liknande utgångspunkter som aktör-nätverksteori (ANT) för att studera roller, gränssnitt och relationer. Kanske finns det fler begrepp från ANT (eller andra perspektiv) som kan lånas in och utgöra utgångspunkt för analys? Kanske kan vi, med hjälp av dessa, lära oss mer om hur styrningen går till och vad som orsakar konflikter i dessa relationer.

Referenser

Ahrens, T., och Chapman, C. S. (2006). Doing qualitative field research in management accounting: Positioning data to contribute to theory. *Accounting, Organizations and Society*, 31(8), 819-841.

Albers, S., Wohlgezogen, F., och Zajac, E. J. (2016). Strategic alliance structures: An organization design perspective. *Journal of Management*, 42(3), 582-614.

Allers, M. A., och De Greef, J. A. (2018). Intermunicipal cooperation, public spending and service levels. *Local Government Studies*, 44(1), 127-150.

Allers, M. A., och Geertsema, J. B. (2016). The effects of local government amalgamation on public spending, taxation, and service levels: Evidence from 15 years of municipal consolidation. *Journal of Regional Science*, 56(4), 659-682.

Alvesson, M., och Sköldbberg, K. (2008). *Tolkning och reflektion: vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. Studentlitteratur.

Anderson, S. W., Cheng, M. M., och Phua, Y. S. (2022). Influence of control precision and prior collaboration experience on trust and cooperation in inter-organizational relationships. *The Accounting Review*, 97(6), 1-22.

Anderson, S. W., Christ, M. H., Dekker, H. C., och Sedatole, K. L. (2014). The use of management controls to mitigate risk in strategic alliances: Field and survey evidence. *Journal of Management Accounting Research*, 26(1), 1-32.

Anderson, S. W., och Dekker, H. C. (2005). Management control for market transactions: The relation between transaction characteristics, incomplete contract design, and subsequent performance. *Management science*, 51(12), 1734-1752.

Anderson, S., och Dekker, H. (2010). Accounting in Networks—The Transaction Cost Economics Perspective. I: Håkansson, H., Kraus, K., och Lind, J. (Red.), *Accounting in Networks* (s. 235-268). Routledge: Taylor & Francis Group

Anderson, S. W., och Dekker, H. C. (2014). *The Role of Management Controls in Transforming Firm Boundaries and Sustaining Hybrid Organizational Forms*. Foundations and Trends® in Accounting, 8(2), 75-141.

REFERENSER

Anderson, S. W., Dekker, H. C., och Van den Abbeele, A. (2017). Costly control: An examination of the trade-off between control investments and residual risk in interfirm transactions. *Management Science*, 63(7), 2163-2180.

Anderson, S. W., Glenn, D., och Sedatole, K. L. (2000). Sourcing parts of complex products: evidence on transactions costs, high-powered incentives and ex-post opportunism. *Accounting, Organizations and Society*, 25(8), 723–749.

Anell, A., och Mattisson, O. (2009). *Samverkan i kommuner och landsting – en kunskapsöversikt*. Lund: Studentlitteratur.

Argyres, N., och Mayer, K. J. (2007). Contract design as a firm capability: An integration of learning and transaction cost perspectives. *The Academy of Management Review*, 32(4), 1060-1077.

Arruñada, B., Garicano, L., och Vázquez, L. (2001). Contractual allocation of decision rights and incentives: The case of automobile distribution. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 17(1), 257-284.

Baba, H., och Asami, Y. (2020a). Estimating the minimal efficient scale and the effect of intermunicipal cooperation on service provision areas for waste treatment in Japan. *Asia-Pacific Journal of Regional Science*, 4(1), 139-158.

Baba, H., och Asami, Y. (2020b). Municipal population size and the benefits of inter-municipal cooperation: Panel data evidence from Japan. *Local Government Studies*, 46(3), 371-393.

Barretta, A., och Busco, C. (2011). Technologies of government in public sector's networks: In search of cooperation through management control innovations. *Management Accounting Research*, 22(4), 211-219.

Bel, G., Fageda, X., och Mur, M. (2014). Does cooperation reduce service delivery costs? Evidence from residential solid waste services. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(1), 85-107.

Bel, G., och Mur, M. (2009). Intermunicipal cooperation, privatization and waste management costs: Evidence from rural municipalities. *Waste management*, 29(10), 2772-2778.

Bel, G., och Warner, M. E. (2015). Inter-municipal cooperation and costs: Expectations and evidence. *Public Administration*, 93(1), 52-67.

Bel, G., och Warner, M. E. (2016). Factors explaining inter-municipal cooperation in service delivery: a meta-regression analysis. *Journal of Economic Policy Reform*, 19(2), 91-115.

Bel, G., och Sebó, M. (2021). Watch your neighbor: Strategic competition in waste collection and service quality. *Waste Management*, 127, 63-72.

Bergman, E. (2013). Interkommunal samverkan–en nödvändig lösning på kommunala utmaningar? *Förvaltningshögskolans rapporter*, 126, 1-122

Blåka, S. (2017). Does cooperation affect service delivery costs? Evidence from fire services in Norway. *Public Administration*, 95(4), 1092-1106.

Broadbent, J., och Guthrie, J. (2008). Public sector to public services: 20 years of “contextual” accounting research. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 21(2), 129-169.

Brorström, S., och Diedrich, A. (2022). Boundaries of collaboration—the case of a temporary housing complex for refugees in Sweden. *Public Management Review*, 24(4), 536–557.

Bryntse, K. (2000). *Kontraktstyrning i teori och praktik*. Doktorsavhandling. Lunds universitet.

Caglio, A., och Ditillo, A. (2008a). A review and discussion of management control in inter-firm relationships: Achievements and future directions. *Accounting, Organizations and Society*, 33(7-8), 865-898.

Caglio, A., och Ditillo, A. (2008b). *Controlling Collaboration between firms. How to Build and Maintain Successful Relationships with External Partners*. Elsevier/CIMA

Caglio, A., och Ditillo, A. (2021). Reviewing interorganizational management accounting and control literature: A new look. *Journal of Management Accounting Research*, 33(1), 149-169.

Çalışkan, K., och Callon, M. (2010). Economization, part 2: a research programme for the study of markets. *Economy and society*, 39(1), 1-32.

Callon, M. (1984). Some elements of a sociology of translation: domestication of the scallops and the fishermen of St Brieuc Bay. *The Sociological Review*, 32(1_suppl), 196-233.

Callon, M. (1991). Techno-economic networks and irreversibility. I: Law, J. (Red.), *A Sociology of Monsters: essays on power, technology and domination* (s. 132-161) London: Routledge

Callon, M. (1998a). Introduction: the embeddedness of economic markets in economics. *The Sociological Review*, 46(1_suppl), 1-57.

Callon, M. (1998b). An essay on framing and overflowing: economic externalities revisited by sociology. *The Sociological Review*, 46(1_suppl), 244-269.

Carlsson-Wall, M. (2011). *Targeting target costing: cost management and inter-organizational product development of multi-technology products*. Doktorsavhandling. Handelshögskolan i Stockholm.

Carr, J. B., och Hawkins, C. V. (2013). The costs of cooperation: What the research tells us about managing the risks of service collaborations in the US. *State and Local Government Review*, 45(4), 224-239.

REFERENSER

Chua, W. F., och Mahama, H. (2007). The effect of network ties on accounting controls in a supply alliance: Field study evidence. *Contemporary Accounting Research*, 24(1), 47-86.

Coase, R. H. (1937). The Nature of the Firm. *Economica*, 4(16), 386-405.

Cooper, R., och Slagmulder, R. (2004). Interorganizational cost management and relational context. *Accounting, Organizations and Society*, 29(1), 1-26.

Czarniawska, B. (2014). *Ute på fältet, inne vid skrivbordet*. Lund: Studentlitteratur.

Cäker, M. (2008). Intertwined coordination mechanisms in interorganizational relationships with dominated suppliers. *Management Accounting Research*, 19(3), 231-251.

Cäker, M., och Nyland, K. (2017). Inter-organizational cooperation challenging hierarchical accountability: The dominated actors in a municipal joint venture. *Financial Accountability and Management*, 33(1), 102-120.

Cäker, M., och Siverbo, S. (2011). Management control in public sector joint ventures. *Management Accounting Research*, 22(4), 330-348.

Dekker, H. C. (2004). Control of inter-organizational relationships: evidence on appropriation concerns and coordination requirements. *Accounting, Organizations and Society*, 29(1), 27-49.

Dekker, H. C. (2008). Partner selection and governance design in interfirm relationships. *Accounting, Organizations and Society*, 33(7-8), 915-941.

Dekker, H. C. (2016). On the boundaries between intrafirm and interfirm management accounting research. *Management Accounting Research*, 31, 86-99.

Ding, R., Dekker, H. C., och Groot, T. L. (2010). An exploration of the use of interfirm cooperation and the financial manager's governance roles: Evidence from Dutch firms. *Journal of Accounting & Organizational Change*, 6(1), 9-26.

Dir 2017:13 Stärkt kapacitet i kommunerna för att möta samhällsutvecklingen. Stockholm: Finansdepartementet

Dir 2023:46 Stärkt kapacitet genom kommunsammanläggningar. Stockholm: Finansdepartementet

Ds 2001:61 Samverkan mellan kommuner – för ökad attraktivitet, tillväxt och sund ekonomi. Stockholm: Finansdepartementet

Donada, C., och Nogatchewsky, G. (2006). Vassal or lord buyers: How to exert management control in asymmetric interfirm transactional relationships? *Management Accounting Research*, 17(3), 259-287.

Duplat, V., Klijn, E., Reuer, J., och Dekker, H. (2020). Renegotiation of joint venture contracts: The influence of boards of directors and prior ties as alternative governance mechanisms. *Long Range Planning*, 53(2), 101856.

Eklöf, A. (2011). *Management control change in inter-organizational relationships: the case of outsourcing*. Doktorsavhandling, Företagsekonomiska institutionen, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet.

Ekonomifakta. (2023). Forskarutbildade i Sverige. https://www.ekonomifakta.se/sakomraden/utbildning-och-forskning/utbildningsniva/forskarutbildade-i-sverige_1212474.html

Erlingsson, G. Ó., Isaksson, Z., och Persson, B. (2021). Mellankommunal samverkan: vad är känt om dess effekter? En inventering av kunskapsläget. Örebro: Kommuninvest forskningsberedning.

Erlingsson, G. Ó och Folkesson, A. (2022) Mellankommunal samverkan – är det värt det? En explorativ ansats. *Statsvetenskaplig tidskrift*, 124(2): 493–509

Erlingsson, G. Ó., Syssner, J., och Ödalen, J. (2015). Strategier för att möta småkommunernas utmaningar. *SNS Analys*, 26, 1–17.

Fi2021/00984 Valfärdskommissionens slutredovisning till regeringen (Finansdepartementet). Stockholm: Finansdepartementet

Folkesson, A. (2014). Är samverkan en gyllene medelväg? Tankar om kommunernas framtid. Arena för tillväxt

Fred, M. (2018). Projectification: The Trojan horse of local government. Doktorsavhandling. Lunds universitet.

Garcia, M. F. (1986). La construction sociale d'un marché parfait. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 65, 2-13.

Garrone, P., Grilli, L., och Rousseau, X. (2013). Management discretion and political interference in municipal enterprises. Evidence from Italian utilities. *Local Government Studies*, 39(4), 514-540.

Geyskens, I., Steenkamp, J. B. E., och Kumar, N. (2006). Make, buy, or ally: A transaction cost theory meta-analysis. *The Academy of Management Journal*, 49(3), 519-543.

Giessner, S. R., Horton, K. E., och Humborstad, S. I. W. (2016). Identity management during organizational mergers: Empirical insights and practical advice. *Social Issues and Policy Review*, 10(1), 47-81.

Goffman, E., (1971), *Frame Analysis: an essay on the organization of experience*. Chicago: Northeastern University Press.

Gossas, M. (2006). *Kommunal samverkan och statlig nätverksstyrning*. Doktorsavhandling. Institutet för framtidsstudier, Stockholm.

Groot, T. L., och Merchant, K. A. (2000). Control of international joint ventures. *Accounting, Organizations and Society*, 25(6), 579-607.

Gulati, R. (1995). Does familiarity breed trust? The implications of repeated ties for contractual choice in alliances. *The Academy of Management Journal*, 38(1), 85-112.

Gulati, R. (1998). Alliances and networks. *Strategic Management Journal*, 19(4), 293-317.

Gulati, R., Lavie, D., och Singh, H. (2009). The nature of partnering experience and the gains from alliances. *Strategic Management Journal*, 30(11), 1213-1233.

Hagbjer, E. (2014). *Navigating a Network of Competing Demands: Accountability as Issue Formulation and Role Attribution Across Organisational Boundaries*. Doktorsavhandling, Stockholm School of Economics.

Head, B. W. (2019). Forty years of wicked problems literature: Forging closer links to policy studies. *Policy and Society*, 38(2), 180-197.

Hedlund, G., och Montin, S. (2009). *Governance på svenska*. Stockholm: Satérus Academic Press.

Herbert, I. P., och Seal, W. B. (2012). Shared services as a new organisational form: Some implications for management accounting. *The British Accounting Review*, 44(2), 83-97.

Hofstede, G. (1981). Management control of public and not-for-profit activities. *Accounting, Organizations and Society*, 6(3), 193-211.

Holmgren, J., och Weinholt, Å. (2016). The influence of organisational changes on cost efficiency in fire and rescue services. *International Journal of Emergency Management*, 12(4), 343-365.

Holum, M. L. (2016). Governance of a public sector joint venture: The control challenges of dominated owners. *Local Government Studies*, 42(6), 1004-1023.

Holum, M. L., och Jakobsen, T. G. (2016). Inter-municipal cooperation and satisfaction with services: evidence from the Norwegian citizen study. *International Journal of Public Administration*, 39(8), 597-609.

Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public administration*, 69(1), 3-19.

Hopwood, A. G. (1996). Looking across rather than up and down: on the need to explore the lateral processing of information. *Accounting, Organizations and Society*, 6(21), 589-590.

Huxham, C., och Vangen, S. (2013). *Managing to Collaborate: The Theory and Practice of Collaborative Advantage*. London: Routledge.

Håkansson, H., och Lind, J. (2004). Accounting and network coordination. *Accounting, Organizations and Society*, 29(1), 51-72.

Häggroth, S. (2016). *En bärkraftig kommunstruktur*. Örebro: Kommuninvest.

Jacobsen, D. I., och Kiland, C. (2017). Success with a bitter aftertaste: Success factors in inter-municipal cooperation. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 21(4), 53-76.

Janssen, M., och Joha, A. (2006). Motives for establishing shared service centers in public administrations. *International Journal of Information Management*, 26(2), 102-115.

Janssen, M., och Joha, A. (2008). Emerging shared service organizations and the service-oriented enterprise: Critical management issues. *Strategic Outsourcing: An International Journal*, 1(1), 35-49.

Janssen, M., och Wagenaar, R. (2004, januari). An analysis of a shared services centre in e-government. I: *37th Annual Hawaii International Conference on System Sciences* (s. 1-10). IEEE.

Johansson, T., och Siverbo, S. (2011). Governing cooperation hazards of outsourced municipal low contractibility transactions: An exploratory configuration approach. *Management Accounting Research*, 22(4), 292-312.

Johansson, T., Siverbo, S., och Camén, C. (2016). Managing cooperation, coordination, and legitimacy: Control of contracted public services. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 29(6), 1012-1037.

Jordan, S., Jørgensen, L., och Mitterhofer, H. (2013). Performing risk and the project: Risk maps as mediating instruments. *Management Accounting Research*, 24(2), 156-174.

Justesen, L., och Mouritsen, J. (2011). Effects of actor-network theory in accounting research. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 24(2), 161-193.

Kamminga, P. E., och Van der Meer-Kooistra, J. (2007). Management control patterns in joint venture relationships: A model and an exploratory study. *Accounting, Organizations and Society*, 32(1-2), 131-154.

Karlberg, G. (2016) *Styrning av outsourcad offentlig service: en balansakt mellan fasthet och flexibilitet*. Licentiatavhandling. Handelshögskolan i Stockholm.

Kastberg, G. (2005). *Kundvalsmodeller. En studie av marknadsskapare och skapade marknader i kommuner och landsting*. Doktorsavhandling. Göteborgs universitet.

Kastberg, G. (2009). *Shared Service Center: En longitudinell studie av organisering och styrning av en ny kommunal serviceverksamhet*. Rapport 2009:2 Göteborg: Centrum för Forskning om Offentlig Sektor.

Kastberg, G. (2014). Framing shared services: Accounting, control and overflows. *Critical Perspectives on Accounting*, 25(8), 743-756.

REFERENSER

Kastberg, G. (2016). Trust and control in network relations: A study of a public sector setting. *Financial Accountability and Management*, 32(1), 33–56.

Kastberg, G., Nilsson, V., och Meltzer, I. (2018) *Samverkan genom gemensam nämnd. Verksamhetsstödjande funktioner i Vårgårda och Herrljunga*. U-rapport 100. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige.

Kastberg, G., och Lagström, C. (2019). Processes of hybridization and de-hybridization: organizing and the task at hand. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 32(3), 710-726.

Kraus, K. (2007). *Sven, inter-organisational relationships and control: a case study of domestic care of the elderly in Stockholm*. Doktorsavhandling. Stockholm School of Economics.

Kraus, K., och Lind, J. (2007). Management control in inter-organisational relationships. I: Hopper, T., Northcott, D., och Scapens, R. (Red.), *Issues in Management Accounting*, (3. uppl., s. 269-296). Pearsons Education.

Kris, A., och Fahy, M. (2003). *Shared service centres: delivering value from more effective finance and business processes*. New York: Prentice Hall.

Kvale, S., Brinkmann, S., och Torhell, S. E. (2014). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur.

Langfield-Smith, K., och Smith, D. (2003). Management control systems and trust in outsourcing relationships. *Management Accounting Research*, 14(3), 281-307.

Langley, A. (1999). Strategies for theorizing from process data. *The Academy of Management Review*, 24(4), 691-710.

Latour, B. (2005), *Reassembling the Social: An Introduction to Actor-Network Theory*, Oxford University Press, Oxford.

Latour, B. (2015). *Tinget återställt: en introduktion till actor-network theory*: Lund: Studentlitteratur.

Lewis, J. M. (2011). The future of network governance research: Strength in diversity and synthesis. *Public Administration*, 89(4), 1221-1234.

Llewelyn, S. (2003). What counts as “theory” in qualitative management and accounting research? Introducing five levels of theorizing. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 16(4), 662-708.

Lindberg, K. (2002). *Kopplandets kraft: om organisering mellan organisationer*. Doktorsavhandling. Handelshögskolan, Göteborgs universitet.

Long, C. P., och Sitkin, S. B. (2018). Control–trust dynamics in organizations: Identifying shared perspectives and charting conceptual fault lines. *Academy of Management Annals*, 12(2), 725-751.

Lukka, K., och Modell, S. (2010). Validation in interpretive management accounting research. *Accounting, Organizations and Society*, 35(4), 462-477.

Lukka, K., Modell, S., och Vinnari, E. (2022). Exploring the “theory is king” thesis in accounting research: the case of actor-network theory. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 35(9), 136-167.

Lukka, K., och Vinnari, E. (2014). Domain theory and method theory in management accounting research. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 27(8), 1308–1338.

Löfström, M. (2010) *Samverkan och gränser. Studier av samverkansprojekt i offentlig sektor*. Doktorsavhandling. Högskolan i Borås.

Mahama, H., och Chua, W. F. (2016). A study of alliance dynamics, accounting and trust-as-practice. *Accounting, Organizations and Society*, 51, 29-46.

Mahama, H., och Khalifa, R. (2017). Field interviews: Process and analysis. I: Hoque, Z., Parker, L.D., Covaleski, M.A., och Haynes, K. (Red.), *The Routledge Companion to Qualitative Accounting Research Methods* (s. 321-338). Routledge: Taylor & Francis Group.

Mattisson, O. (2017). Local government cooperation: a better way to respond to conditions? I: Lapsley, I., och Knutsson, H. (Red.), *Modernizing the Public Sector: Scandinavian perspectives*. Routledge: Taylor and Francis Group.

Mattisson, O., och Knutsson, H. (2015), ”Samverkan för en fungerande lokal samhällsstruktur” I: Amcoff, J., Sandberg, S., Lindström, A., Syssner, J., Olausson, A., Mattisson, O., Knutsson, H., och Larsson, BP., (Red.), *Urbanisering: Utmaningar för kommuner med växande och minskade befolkning*. (s.93–107). Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.

Meira, J., Kartalis, N. D., Tsamenyi, M., och Cullen, J. (2010). Management controls and inter-firm relationships: a review. *Journal of Accounting Organizational Change*, 6(1), 149-169.

Meltzer, I. (2018) *Vad vet vi om samarbete? En kunskapsöversikt om interorganisatoriskt samarbete i offentlig sektor*. KFi-rapport 146. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige

Meltzer, I., och Kastberg, G. (2019). *Ägarstyrning i fem kommuner - en empirisk studie*. KFi-rapport 156. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige.

Meltzer, I., och Kastberg Weichselberger, G. (2020). *Styrningsutmaningar i mellankommunala samarbeten - en empirisk studie*. KFi-rapport 165. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige.

Meltzer, I., och Kastberg Weichselberger G. (2022). *Fyra år med mellankommunala samarbeten. Slutrapportering av följeforskningsprojektet samarbete för kvalitativt utförande*. KFi-rapport 179. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige.

Messner, M., Moll, J., och Strömsten, T. (2017). Credibility and authenticity in qualitative accounting research. I: Hoque, Z., Parker, L.D., Covaleski, M.A., och Haynes, K. (Red.), *The Routledge Companion to Qualitative Accounting Research Methods* (s. 432-444). Routledge: Taylor & Francis Group.

Mezihorak, P. (2018). Competition for control over the labour process as a driver of relocation of activities to a shared services centre. *human relations*, 71(6), 822-844.

Minnaar, R. A., Vosselman, E., van Veen-Dirks, P. M., & Zahir-ul-Hassan, M. K. (2017). A relational perspective on the contract-control-trust nexus in an interfirm relationship. *Management Accounting Research*, 34, 30-41.

Mouritsen, J. (1999). The flexible firm: strategies for a subcontractor's management control. *Accounting, Organizations and Society*, 24(1), 31-55.

Mouritsen, J., Hansen, A., & Hansen, C. Ø. (2001). Inter-organizational controls and organizational competencies: episodes around target cost management/functional analysis and open book accounting. *Management Accounting Research*, 12(2), 221-244.

Mouritsen, J., Mahama, H., och Chua, W. F. (2010). Actor-Network Theory and the Study of Inter-Organisational Network-Relations. I: Håkansson, H., Kraus, K., och Lind, J. (Red.), *Accounting in Networks* (s. 292-313) Routledge: Taylor & Francis Group.

Mouritsen, J., och Thrane, S. (2006). Accounting, network complementarities and the development of inter-organisational relations. *Accounting, Organizations and Society*, 31(3), 241-275.

Mouritsen, J., Pedraza-Acosta, I., och Thrane, S. (2022). Performance, risk, and overflows: When are multiple management control practices related? *Management Accounting Research*, 55, 100796.

Mörk, E., Erlingsson, G.O., och Persson, L. (2019) *Kommunernas framtid*. Konjunkturrådets rapport. SNS Förlag.

Nergelius, J. (2013). *Samarbete vs storkommuner: vad kan småkommuner vinna på vidgat samarbete?* Stockholm: Reforminstitutet.

Nicholson, B., Jones, J., och Espenlaub, S. (2006). Transaction costs and control of outsourced accounting: Case evidence from India. *Management Accounting Research*, 17(3), 238-258.

Niehaves, B., och Krause, A. (2010). Shared service strategies in local government—a multiple case study exploration. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 4(3), 266–279.

Norén, L. (2003). *Valfrihet till varje pris. Om design av kundvalsmarknader inom skola och omsorg*. Göteborg: BAS.

Otley, D. (1994). Management control in contemporary organizations: towards a wider framework. *Management Accounting Research*, 5(3-4), 289-299.

Paagman, A., Tate, M., Furtmueller, E., och De Bloom, J. (2015). An integrative literature review and empirical validation of motives for introducing shared services in government organizations. *International Journal of Information Management*, 35(1), 110-123.

Pollitt, C. (2015). Wickedness will not wait: Climate change and public management research. *Public Money & Management*, 35(3), 181-186.

Pressträff i samband med överlämning av Kommunperspektivutredningen. Pressmeddelande från Finansdepartementet 2024-03-23 <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2024/01/presstraff-i-samband-med-overlamning-av-kommunperspektivutredningen/>

Prop. (1996/97:105) Kommunal samverkan. Stockholm. Inrikesdepartementet

Qvist, M. (2017). Meta-governance and network formation in collaborative spaces of uncertainty: The case of Swedish refugee integration policy. *Public Administration*, 95(2), 498-511.

Raudla, R., & Tammel, K. (2015). Creating shared service centres for public sector accounting. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 28(2), 158-179.

Richter, P. C., & Brühl, R. (2017). Shared service center research: A review of the past, present, and future. *European Management Journal*, 35(1), 26-38.

Rittel, H. W., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155-169.

Seal, W., Berry, A., & Cullen, J. (2004). Disembedding the supply chain: institutionalized reflexivity and inter-firm accounting. *Accounting, Organizations and Society*, 29(1), 73-92.

Statistiska Centralbyrån (2023) Folkmängd och befolkningsförändringar – Kvartal 1–3, 2023. <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/befolkningens-sammansattning/befolkningsstatistik/pong/tabell-och-diagram/folkmangd-och-befolkningsforandringar---manad-kvartal-och-halvar/folkmangd-och-befolkningsforandringar---kvartal-1-3-2023/>

Struk, M., och Bakoš, E. (2021). Long-term benefits of intermunicipal cooperation for small municipalities in waste management provision. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 18(4), 1449.

SFS 1998:808 Miljöbalk. Stockholm: Klimat- och näringslivsdepartementet

SFS 2005:551 Aktiebolagslag. Stockholm: Justitiedepartementet

SFS 2017:725 Kommunallag. Stockholm: Finansdepartementet

REFERENSER

Silverman, D. (2013). *Doing qualitative research: A practical handbook*. Sage Publications.

Silvestre, H. C., Marques, R. C., och Gomes, R. C. (2018). Joined-up Government of utilities: a meta-review on a public–public partnership and inter-municipal cooperation in the water and wastewater industries. *Public Management Review*, 20(4), 607-631.

Sørensen, R. J. (2007). Does dispersed public ownership impair efficiency? The case of refuse collection in Norway. *Public Administration*, 85(4), 1045–1058.

SOU 2004:126 Vänd på kuttingen! – Tillväxt och utveckling i ett nytt perspektiv. Stockholm: Klimat- och näringslivsdepartementet.

SOU 2007:10 Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft, Ansvarskommitténs slutbetänkande. Stockholm: Finansdepartementet.

SOU 2007:11 Staten och kommunerna – uppgifter, struktur och relation – Sekretariatsrapport nr 1. Stockholm: Finansdepartementet.

SOU 2007:72 Kommunal kompetens i utveckling. Stockholm: Finansdepartementet.

SOU 2012:30 Vital kommunal demokrati. Stockholm: Finansdepartementet.

SOU 2017:77 En generell rätt till kommunal avtalssamverkan. Stockholm: Finansdepartementet.

SOU 2020:8 Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. Stockholm: Finansdepartementet.

SOU 2024:6 Steg mot stärkt kapacitet. Stockholm: Finansdepartementet.

Soukopová, J., & Klimovský, D. (2016). Intermunicipal cooperation and local cost efficiency: The case of waste management services in the Czech Republic. I: Proceedings of the 20th international conference current trends in public sector research (pp. 398-405).

Speklé, R. F. (2001). Explaining management control structure variety: a transaction cost economics perspective. *Accounting, Organizations and Society*, 26(4–5), 419–441.

Statskontoret (2023) Hand i hand – en analys av kommunal samverkan. Stockholm: Statskontoret.

Sutton, N., & Brown, D. A. (2021). Beyond the decision to ally: Constraints on adapting to emergent control risks. *Management Accounting Research*, 52, 100756.

Sveriges Kommuner och Regioner (2023) Tabeller Kommunal Personal 2023. Antal anställda efter ålder och kommun. Tabell 10, novemember 2023. <https://skr.se/skr/arbetsgivarekollektivavtal/uppfoljninganalys/personalstatistik/personalenisiffror/tabellerkommunalpersonal2023.62991.html>

Sveriges Kommuner och Regioner (2024). Driftformer. Gemensam nämnd, kommunalförbund. <https://skr.se/skr/demokratiledningstyrning/styrning-ledning/driftformer/gemensamnamndkommunalforbund.1755.html>

Swianiewicz, P., och Teles, F. (2018). Inter-municipal Cooperation Diversity, Evolution and Future Research Agenda. I: Teles, F., och Swianiewicz, P. (Red.) *Inter-Municipal Cooperation in Europe – Institutions and Governance*. (s. 335–350): Springer Nature.

Syssner, J. (2018) *Mindre många: Om anpassning och utveckling i krympande kommuner*. Årsta: Dokument Press.

Söderlund, J. (2004). Building theories of project management: past research, questions for the future. *International Journal of Project Management*, 22(3), 183-191.

Tammel, K. (2017). Shared services and cost reduction motive in the public sector. *International Journal of Public Administration*, 40(9), 792–804.

Tenfält, Torbjörn (2019) “Var tredje samverkar med grannkommunen”. *Dagens Samhälle* Hämtad: 2023-03-06, från <https://www.dagenssamhalle.se/styrning-och-beslut/kommunpolitik/var-tredje-samverkar-med-grannkommunen>

Thrane, S. (2007). The complexity of management accounting change: Bifurcation and oscillation in schizophrenic inter-organisational systems. *Management Accounting Research*, 18(2), 248-272.

Thrane, S., & Hald, K. S. (2006). The emergence of boundaries and accounting in supply fields: The dynamics of integration and fragmentation. *Management Accounting Research*, 17(3), 288-314.

Thompson, J.D. (1967). *Organizations in action*. New York: McGraw-Hill.

Timmermans, S., & Tavory, I. (2022). *Data Analysis in Qualitative Research: Theorizing with Abductive Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.

Tomkins, C. (2001). Interdependencies, trust and information in relationships, alliances and networks. *Accounting, Organizations and Society*, 26(2), 161-191.

Van der Meer-Kooistra, J., & Scapens, R. W. (2008). The governance of lateral relations between and within organisations. *Management Accounting Research*, 19(4), 365-384.

Van der Meer-Kooistra, J., & Vosselman, E. G. (2000). Management control of interfirm transactional relationships: the case of industrial renovation and maintenance. *Accounting, Organizations and Society*, 25(1), 51–77.

Vetenskapsrådet (2017). *God forskningssed*. Stockholm: Vetenskapsrådet.

REFERENSER

Varoutsas, E., & Scapens, R. W. (2015). The governance of inter-organisational relationships during different supply chain maturity phases. *Industrial Marketing Management*, 46, 68-82.

Voorn, B., Van Genugten, M., & Van Thiel, S. (2019). Multiple principals, multiple problems: Implications for effective governance and a research agenda for joint service delivery. *Public Administration*, 97(3), 671-685.

Voorn, B., & Van Genugten, M. (2022). Dealing with multiple principals in at arm's length organizations: A qualitative study of Dutch municipally owned corporations. *Public Administration*, 100(2), 291-307.

Vosselman, E. (2012). Approaching control in interfirm transactional relationships: Contrasting and connecting a transaction cost economics perspective with an actor-network theory perspective. *Qualitative Research in Accounting & Management*, 9(1), 4-20.

Vosselman, E. (2014). The 'performativity thesis' and its critics: Towards a relational ontology of management accounting. *Accounting and Business Research*, 44(2), 181-203.

Vosselman, E., & Van der Meer-Kooistra, J. (2009). Accounting for control and trust building in interfirm transactional relationships. *Accounting, Organizations and Society*, 34(2), 267-283.

Wagenaar, R. W. (2006, Augusti). Governance of shared service centers in public administration: dilemmas and trade-offs. I: *Proceedings of the 8th international conference on Electronic commerce: The new e-commerce: innovations for conquering current barriers, obstacles and limitations to conducting successful business on the internet* (s. 354-363).

Wikstrand, Måns (2024) Slottner "Trodde inte på jättestort intresse" Dagens Samhälle. Hämtad: 2024-04-15 från: <https://www.dagenssamhalle.se/of-fentlig-ekonomi/kommunal-ekonomi/slottner-trodde-inte-pa-jattestort-intresse/>

Williamson, O. E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets, Relational Contracting*. New York: The Free Press.

Williamson, O. E. (1991). Comparative economic organization: the analysis of discrete structural alternatives. *Administrative Science Quarterly*, 36, 269-296.

Åsgård, Samuel (2023) "Nytt besked från Slottner: Dags att slå ihop kommuner". *Dagens Samhälle*. Hämtad: 2024-04-15 från: <https://www.dagenssamhalle.se/styrning-och-beslut/demokrati/nytt-besked-fran-slottner-dags-sla-ihop-kommuner/>

English summary: Strategic Partnerships – Roles, Relations, and Risks in Inter-Municipal Collaborations

In the Swedish public sector, a strategic discussion is underway, driven by parliamentary intentions and logical arguments for larger organizational structures. These intentions often point toward increased cooperation between municipalities. Strategic collaborations are based on the belief that there is much to gain by creating larger operating units: reduced vulnerability, secured competence supply, increased cost efficiency, and enhanced quality. These anticipated benefits align with the identified challenges faced by public organizations in Sweden, particularly smaller municipalities, which struggle with recruiting competent staff, maintaining equal public services, and ensuring operational stability.

Strategic collaborations are intriguing from a control perspective because they disrupt traditional hierarchical structures. When two municipalities collaborate, it is not always clear who holds the top position; instead, they often need to compromise and agree on goals and ambitions. A relevant question to ask is: how are these types of collaborations governed and controlled? In the literature on the control of inter-organizational relationships, many researchers have focused on this overarching question. Much of the literature has addressed the question from relatively static starting points. Researchers have identified the risks and problems involved a priori and used established management techniques to explain how the relationship is controlled and how the involved actors minimize risks. Several researchers, including myself, have emphasized the importance of addressing the question from perspectives that focus on the relationships between actors. I align with the group of researchers who view control as a process that must be created and maintained within a relationship. By focusing on concepts derived from market creation theories, I assume that the parties in the relationships need to agree on several aspects (such as goals, roles, the

ENGLISH SUMMARY

services to be delivered, and their pricing) for the collaboration to function effectively.

In this thesis, I explore how and why strategic collaborations stabilize, what causes destabilization, and the implications for control and control issues. In response to the need for process-oriented research into inter-organizational relations, particularly in the public sector, this thesis offers empirical insights into the maintenance and transformation of roles, relationships, and objects and how these elements are created and jointly formed in practice. In addition to this broad contribution, the thesis also proposes several specific conclusions and contributions.

A first key conclusion in the thesis concerns the roles within these strategic collaborations. It appears that the roles (owner, service provider, and recipient) established in these relationships come with expectations that the actors find challenging to fulfill. Consequently, the actors often do not behave in accordance with the roles they have established. A central finding of the thesis is that roles cannot simply be organized and therefore struggle to achieve stability. Role formation tends to lead to conflict when actors fail to meet the expectations they have set for themselves. The thesis further indicates that the roles established should be understood as a heterogeneous composition of various actors, who can operate and exist simultaneously. Consequently, roles are less fixed and predetermined than previous research in the field has shown. Instead, there is a constant renegotiation of roles. Although the study's premise was that roles should not be considered given, my analysis demonstrates how the specific context in which the collaborations operate influences the conditions for role creation, making them less fixed and predetermined than previously thought. Different actors also had varying perspectives and thoughts on what it meant to be an owner, service provider, and recipient. This conclusion provides a better understanding of how roles are created and shaped in these types of relationships and suggests that the creation and formation of roles over time should continue to be an empirical question.

A second conclusion addresses the concept of control. In this study, the importance of not taking control for granted has been a central premise. Therefore, it is not surprising that the results reveal deficiencies and shifts in predetermined categories of control. It has been fruitful not to divide categories of control in advance and then see if they occur. This study has shown that various formal control mechanisms (contracts, agreements, budgets, reports, meeting agendas, fee determinations) have been both prominent and facilitated interaction, as well as been the subject of conflict and bitter disputes between the parties. However, and this is the interesting contribution, claiming that these control techniques (familiar from the previous literature on control) are what primarily govern the

relationship and make it long-lasting is an overly simplistic description and illustration. Instead, other activities proved to be important (refinement, re-establishment, repairing) and led to the continuation of the relationships. These concepts, which are control activities, complement the literature on inter-organizational control in a significant way, as emphasizing them differs from how other researchers have discussed control. Therefore, they should be regarded as new and interesting concepts to use and develop in future studies in the field.

A third conclusion identifies control problems and risks. I can confirm the arguments and assumptions found in the literature on inter-organizational relations, which suggest that large, overarching strategic issues tend to create conflict and make it difficult for the parties in the relationship to cooperate and reach agreements. However, what I can additionally contribute is that what constitutes a strategic issue is not as clear-cut. The literature on inter-organizational relations points out, and often assumes, that issues related to motives, goals, or large investments—where the strategic dimension lies—are likely to generate conflicts. My thesis, however, shows that issues are neither inherently strategic nor non-strategic, but rather are made so through strategification. The important contribution here is that what becomes strategic or non-strategic in an inter-organizational relationship is more unpredictable.

The study also reveals an underlying conflict between local adaptation and standardization, confirming findings from previous research. The study shows that owners and recipients are generally opposed to standardization, while service providers advocate for coordination, as it facilitates their work. This conflict highlights the challenge of implementing goals and ambitions related to rationalization and economies of scale. While it was easy to agree on overarching visions, conflicts emerged when attempting to put these visions into practice. Another aspect that led to conflict is iteration. Iteration refers to a process where actors repeatedly address an issue with the aim of improving and resolving it. As such, iteration involves the parties repeatedly engaging in discussions, emphasizing the differences and conflicts between their various standpoints. These control issues, strategification, standardizing, and iterating, tend to provoke questioning and create disputes.

Previous literature has highlighted how issues perceived as risky are subject to more intensive control. Researchers have pointed out that the nature of tasks plays a role, as more complex tasks are harder to define, which also increases the risks of appropriation. The literature emphasizes that having a shared vision is a crucial success factor for inter-organizational relationships to function effectively. The conclusions of this study show that parties tend to reduce issues they find difficult to reach a common vision on, both before and during the relationship. This is not considered a significant problem, as it is done to gain stability

in the relationship. Previous literature has used challenges around shared visions as a starting point when studying the control of these relationships. However, I show how reducing these issues can be a stabilizing measure that does not lead to conflict. Refining can, however, make the remaining issues more operational, which in turn triggers questioning the relevance of the operation. In the thesis, I therefore argue that the idea that certain issues are better suited for collaboration than others should be questioned. The analysis shows that it is not obvious which issues tend to create conflict. While it is relatively straightforward to establish contracts and common concepts about roles, overarching goals, and resource allocation models, smaller and more detail-oriented issues often require reassessment of these agreements. One reason these relationships are so challenging to manage is that the intricacies lies in the details.

Another contribution concerns the importance of prior relationships. Studies have shown that prior ties can prevent the inefficient processes created by incomplete contracts. When actors in a relationship have developed good coordination and a belief in each other's reliability (competence trust), the risks associated with performance decrease. In my study, the owners were involved in various collaborations and had previous interactions with each other. Despite this, there was still a need to manage, govern and control the relationships (meaning setting goals, monitoring activities, and initiating discussions about the direction of the work), as problems and dissatisfaction arose when the service providers perceived a lack of, or in some cases, nonexistent control. This suggests that studies claiming prior relationships reduce the need for governance and control have not sufficiently considered how this affects the party being managed (i.e., the service provider, who in my analysis sought more governing and control). A lack of governing can be problematic because it can lead to service providers being uncertain about their performance and questioning the role of the owners.

To mitigate dissatisfaction and avoid conflict, the actors in my study used meeting forums to highlight the risks of overly inactive owners. This aligns with previous studies showing that relationships often establish a steering group to mediate between parties and provide a platform to address and repair conflicts that arise. In this study, the analysis showed that meetings served as a way for the parties to “cool down” (to use Callon's term) any dissatisfaction, while in other situations, they were a source of conflict and tension.

Between 2018 and 2021, I studied strategic collaborations in five Swedish municipalities. These collaborations were organized in various ways (contract cooperation, joint political committees, municipal federations, and joint municipal companies) and involved diverse activities (payroll, IT, environment, rescue services, and waste management). The thesis is based on extensive field material, including documents, interviews, and observation notes.

Avhandlingar vid Förvaltningshögskolan

ISSN: 1653–8358

49. Meltzer, Isabell, 2024. Strategiska samarbeten – roller, relationer och risker i mellankommunala samarbeten. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 310). ISBN: 978-91-987773-6-9

48. Hellgren, Hanna, 2024. En berättelse om att (få) vara kvar: En studie i att skapa utrymme för samverkansuppdrag i offentlig sektor. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 256). ISBN: 978-91-987773-4-5.

47. Asplén Lundstedt, Andreas, 2024. Desirable Victims: Systems of Refugee Selection in Swedish and Canadian Migration Govering. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 309). ISBN: 978-91-987773-3-8.

46. Söderberg, Erik, 2023. Projects as interaction in context: Managing public health issues within public sector organisations. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 138). ISBN: 978-91-987773-0-7.

45. Ernits, Heiti, 2023. Planering på gränsen och gränsen för planering: En studie av gränsöverskridande samhällsplanering. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 369). ISBN: 978-91-987772-7-7.

44. Firtin, Cemil Eren, 2022. Accounting, Professions, and Performativity. Exploring the limits of accountingisation in professional organisations. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 181) ISBN: 978-91-987772-5-3.

43. Andersson Malmros, Robin, 2022. Translating Grand Challenges into Municipal Organizing – Prevention of Terrorism, Extremism, and Radicalization in Scandinavia. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 268). ISBN: 978-91-987772-3-9.

42. Lagström, Cristian, 2022. The Profit och Prevention – A study of Social Investments in a Swedish Region. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 224). ISBN 978-91-985430-1-8.

41. Eklund, Sanna, 2021. New Public Professional Organisationalism. Towards new professional, managerial and cliental roles as exemplified in Swedish schools. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s.224). ISBN 978-91-985430-1-8.

40. Carlsson, Julia, 2019. När idéer får liv. Om intraprenader i tre kommuner. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s.224). ISBN 978-91-984547-8-9.

39. Carlsson, Vanja, 2019. Jämställdhetspolitik och styrformens betydelse. Europeiska socialfonden i svensk och spansk förvaltning. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 236). ISBN 978-91-519-0008-7.

38. Skoog, Louise, 2019. Political Conflicts. Dissent and Antagonism Among Political Parties in Local Government. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 204). ISBN 978-91-984547-6-5.

37. Börjesson, Angelica, 2018. (R)evolutionära idéer: Förändring i svensk sjukförsäkringspolitik 1995-2015. Göteborgs Universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 362). ISBN 978-91-984547-4-1.

36. Svensson, Petra, 2017. Cross-Sector Strategists. Dedicated Bureaucrats in Local Government Administration. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 220). ISBN 978-91-629-0340-4

35. Andersson, Johanna, 2016. Locked-in collaboration. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 145). ISBN: 978-91-629-0009-0.

34. Gustafsson, Ingrid, 2016. Organisering av standarder, certifiering och ackreditering som en global styrregim. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 190). ISBN 978-91-628-9876-2.

33. Svärd, Oskar, 2016. Företagare eller politiker? En studie av styrelsearbete i kommunala bostadsbolag. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 332). ISBN 978-91-628-9752-9.

32. Ek, Emma, 2012. De granskade. Om hur offentliga verksamheter görs granskningsbara. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 233). ISBN 978-91-628-8547-2.

31. Bengtsson, Mats, 2012. Anteciperande förvaltning. Tjänstemäns makt i kommunala policyprocesser om vindkraft. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 266). ISBN 978-91-628-8454-3.
30. Gustavson, Maria, 2012. Auditing the African State. International Standards and Local Adjustments. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 289). ISBN 978-91-628-8413-0.
29. Tahvilzadeh, Nazem, 2011. Representativ byråkrati. En studie om ledande kommunala minoritetsadministratörers företrädarskap. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 320). ISBN 978-91-628-8403-1.
28. Cedstrand, Sofie, 2011. Från idé till politisk verklighet. Föräldrapolitiken i Sverige och Danmark. Umeå: Boréa (s. 364). ISBN 978-91-89140-77-6.
27. Ivarsson, Andreas, 2011, Lokal Policydesign. Om hur kommuner skapar policy som klargör ansvarsrelationen mellan kommunen och kommun-medborgarna i krissituationer. Göteborgs Universitet: Förvaltningshögskolan (s. 243). ISBN 978-91-628-8283-9.
26. Melke, Anna, 2010. Mental health policy and the welfare state – a study on how Sweden, France and England have addressed a target group at the margins. Göteborgs Universitet: Förvaltningshögskolan (s. 246). ISBN 97891-628-8222-8.
25. Brorström, Sara, 2010. Kommunala satsningar av betydelse - en fråga om identitet, förnuft och tillfälligheter. Göteborgs universitet: Förvaltnings-högskolan (s. 264). ISBN 978-91-628-8209-9.
24. Bartholdsson, Kerstin, 2009. Hållbarhetens mänskliga byggstenar. – om betydelsen av engagerade tjänstemän i det lokala miljömålsarbetet. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 223). ISBN 978-91-628-7824-5.
23. Cinque, Serena, 2008. I vargens spår. Myndigheters handlingsutrymme i förvaltningen av varg. Göteborgs universitet: CEFOS och Förvaltnings-högskolan (s. 240). ISBN 978-91-628-7441-4.

22. Gustafsson, Anette, 2008. Könsmakt och könsbaserade intressen. Om könspolitisk representation i svensk kommunalpolitik. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 260) ISBN 978-91-628-7442-1.

21. Tedros, Adiam, 2008. Utanför storstaden. Konkurrerande framställningar av förorten i svensk storstadspolitik. Göteborgs universitet: Förvaltnings-högskolan. (s. 205). ISBN 978-91-628-7399-8.

20. Andersson-Felé, Lena, 2008. Leda lagom många – Om struktur, kontrollspann och organisationsideal. Göteborgs universitet: Förvaltnings-högskolan (s. 238). ISBN 978-91-628-7352-3.

19. Johansson, Susanne, 2007. Dom under trettio, vem bryr sig och varför? Ungdomars värderingar och politiska deltagande. Göteborgs universitet: CE-FOS och Förvaltningshögskolan (s. 278). ISBN 978-91-628-7053-9.

18. Berlin, Johan, 2006. Beställarstyrning av hälso- och sjukvård – Om människor, marginaler och miljoner. Göteborgs universitet: Förvaltnings-högskolan (s. 382). ISBN 91-628-6817-9.

17. Johansson, Tobias, 2006. Förvaltningensgräns mot marknaden. Om mekanismer bakom och effekter av kommunernas marknadsutnyttjande. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 208). ISBN 91-628-6929-9.

16. Kastberg, Gustaf, 2005. Kundvalsmodeller. En studie av marknadsskapare och skapade marknader i kommuner och landsting. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 211). ISBN 91-628-6650-8.

15. Carlström, Eric, 2005. I Skuggan av Ädel. Integrering i kommunal vård och omsorg. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 283). ISBN 91-628-6588-9.

14. Eriksson, Nomie, 2005. Friska vindar i sjukvården. Stöd och hinder vid förändringar i professionella organisationer. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 222). ISBN 91-628-6568-4.

13. Rodrigo Blomqvist, Paula, 2005. Närvarons politik och det månetniska Sverige. Om att ta plats i demokratin. Göteborgs universitet: Förvaltnings-högskolan (s. 249). ISBN 91-628-6502-1.

12. Fihn, Glenn, 2005. Normer och reformer. Den landskommunala och statskommunala budgetens och redovisningens historia 1862–1968. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 249). ISBN 91-628-6400-9.
11. Johansson, Patrik, 2004. I skandalers spår. Minskad legitimitet i svensk offentlig sektor. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 252). ISBN 91-628-5983-8.
10. Erikson, Malgorzata, 2004. Lokala politiska ledare. Ett kollage av diskurser. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 201). ISBN 91-628-6087-9.
9. Mühlenbock, Ylva, 2004. Inget personligt. Om entreprenörskap i offentlig sektor. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 196). ISBN 91-628-6057-7.
8. Karlsson, David, 2003. En chimär av endräkt. Ideologiska dimensioner i kommunal kulturpolitik. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 328). ISBN 91-628-5803-3.
7. Malmer, Stellan, 2003. Ett pris blir till. Om förklaringar till kommunala avgifter och taxor. Stockholm: Santérus Förlag (s. 348). ISBN 91-89449-53-3
6. Theodorsson, Annika, 2003. Samtala både länge och väl. Deliberativ demokrati i tre föräldrakooperativ och dess effekter på deltagarna. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 248). ISBN 91-628-5629-4.
5. Siverbo, Sven, 2001. Reformen och regler. Om att spara och förändra i offentliga organisationer. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 238). ISBN 91-628-4705-8
4. Cregård, Anna, 2000. Förvaltningschefers styrning. En studie av praktik och representation i skolans värld. Göteborgs universitet: CEFOS och Förvaltningshögskolan (s. 231). ISBN 91-631-0453-9.
3. Nilsson, Viveka, 1999. Empati och distans. En studie av överläkares förhållande till ekonomistyrning. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s.215). ISBN 91-628-3529-7.

AVHANDLINGAR VID FÖRVALTNINGSHÖGSKOLAN

2. Pauli, Stefan, 1999. Politiker och kassaflödesrapportering. En studie av kommunpolitikerns val av redovisningsinformation. Göteborgs universitet: CEFOS och Förvaltningshögskolan (s. 277). ISBN 91-628-3357-x.

1. Falkman, Pär, 1997. Statlig redovisning enligt bokföringsmässiga grunder. En redovisningsteoretisk analys. Göteborgs universitet: CEFOS och Förvaltningshögskolan (s. 198). ISBN 91-628-2678-6.

I svensk offentlig sektor pågår en strategisk diskussion om behovet av större sammanhang. Dessa diskussioner pekar ofta åt ett håll – alltmer samarbete mellan kommuner. Större och gemensamma utförarverksamheter förväntas leda till minskad sårbarhet, säkrad kompetensförsörjning, ökad kostnadseffektivitet och höjd kvalitet. Men hur styrs dessa strategiska samarbeten? Och vilka problem och risker finns?

Denna avhandling undersöker hur och varför strategiska samarbeten stabiliseras och vad som orsakar dess instabilitet. I forskning om offentlig förvaltning finns ett stort behov av processorienterade studier av interorganisatoriska relationer, och denna avhandling ger nya empiriska insikter i hur roller, relationer och risker skapas, upprätthålls och formeras i sådana relationer.

I avhandlingen presenteras en longitudinell studie av strategiska samarbeten i fem svenska kommuner. Samarbetena har organiserats på olika sätt (avtalsamverkan, gemensam nämnd, kommunalförbund och kommunalt bolag) och omfattar olika verksamheter (lön, IT, miljö, räddningstjänst och avfallshantering). Studien visar att styrning av strategiska samarbeten är en mycket aktiv syssla, med en ständig förhandling om roller, specifika aktiviteter och hantering av konflikter och problem.

Isabell Meltzer är verksam vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet och Kommunforskning i Västsverige. *Strategiska samarbeten* är hennes doktorsavhandling.