

Vad vet vi om samarbete?

En kunskapsöversikt om inter-organisatoriskt samarbete i offentlig sektor

Isabell Meltzer

Vad vet vi om samarbete?

En kunskapsöversikt om
inter-organisatoriskt samarbete i
offentlig sektor

Isabell Meltzer

KFi-rapport nr 146

ISBN 978-91-87454-57-8
© KFi tillsammans med författarna 2018
KFi – Kommunforskning i Västsverige
c/o Göteborgs universitet
Box 665
405 30 Göteborg
Tel 031-786 59 00
E-post kfi@kfi.se
www.kfi.se

Innehåll

Sammanfattning.....	7
1. Inledning.....	9
Kommunala utmaningar och samarbete som lösning.....	10
Syfte och frågeställningar.....	11
Tillvägagångssätt.....	12
2. Olika perspektiv på samarbete	15
En tillbakablick	16
Gemensam nämnd.....	18
3. Forskning om inter-organisatoriskt samarbete	21
Kunskapsöversikter	21
Motiv och design	29
Styrning och processer i inter-organisatoriska samarbeten	31
Studier om effekter	35
Sammanfattning kring kunskapsläget.....	38
4. Diskussion och slutsatser.....	41
Identifierade områden för fortsatt forskning	43
<i>Studier som följer utveckling över tid – med fokus på styrning.....</i>	<i>43</i>
<i>Studier som fångar effekter och kartlägger kostnader</i>	<i>45</i>
5. Avslutningsvis	47
Tips och råd	48
Referenser	51

Sammanfattning

Den här rapporten är en kunskapsöversikt om samarbete. Den utgör resultatet av en sammanställning av befintlig forskning och kunskap som har bäring på temat. Samarbete är inget nytt men har under senare tid lyfts fram som en möjlig lösning på kommuners allt mer utmanande (och ekonomiskt ansträngande) situation. Samarbete initieras oftast med grund i att på olika sätt kostnadseffektivisera sin verksamhet – kommunerna är helt enkelt för små för att själva klara av sina uppdrag reglerade i kommunallagen.

Mer specifikt behandlas frågan om inter-organisatoriskt samarbete med tyngdpunkt på samordningsformen gemensam nämnd, vilket betyder att kunskap och forskning om alla former av samarbete inte finns representerade i den här rapporten. Vad som kännetecknar den här sortens samarbete är att det ofta handlar om uppgifter av "stödkaraktär" och inte om kärnverksamhet. Det kan också handla om myndighetsutövning eller samarbete kring miljö- och byggfrågor.

Frågan som rapporten tar sig an är därför vad vi vet (respektive inte vet) om inter-organisatoriskt samarbete med tyngdpunkt på samordningsformen gemensam nämnd. För att besvara frågan har en litteraturoversikt genomförts. När studierna betraktas samlat visar det sig att kunskapen är av olika karaktär. Det finns studier som handlar om vilka motiv samarbetet grundar sig i, samt på vilket sätt man kan designa och organisera samarbetet – medan andra studier fokuserar på implementeringen och processen över tid och vilka problem som finns kopplade till styrning. Några studier har även kartlagt effekter. Antalet studier med fokus på just gemensamma nämnder är dock få vilket i sig är ett motiv till ytterligare forskning inom området. Mer specifikt behövs studier som fokuserar på att följa utvecklingen över tid och även vad som föranleder en upplösning av samarbetet. Det behövs även studier som på olika sätt försöker ringa in samarbetets effekter och kartlägger vilka kostnader som är förknippade med samarbete eftersom det är något vi vet väldigt lite om.

Rapporten avslutas med ett avsnitt som behandlar erfarenheter och lärdomar som vi kan ta med oss från forskningen så här långt. Där diskuteras bland annat vikten av förankringsarbetet av samtliga inblandade aktörer men också

hur ansvars- och rollfördelningen förändras när samarbetet sätts på. Förarbete och förankring är således viktiga och centrala faktorer att ta med sig i ett fungerande samarbete.

1. Inledning

Samarbete är idag en vanlig företeelse inom den offentliga sektorn. I huvudsak samarbetar organisationer, kommuner och landsting i syfte att hitta bättre sätt att hantera sina ansvarsområden och möta framtida utmaningar. I februari 2017 tillsatte regeringen en kommitté i syfte att ta fram en strategi för att kommunernas kapacitet skulle stärkas och för att deras möjlighet till att fullfölja sina uppgifter enligt kommunallagen skulle förbättras (dir 2017:13). Mattisson (2017) menar att det inte finns någon komplett lista över vilka områden som den lokala nivån samarbetar kring men tillgängliga data, (med hänvisning till SKL 2002) visar att samtliga kommuner är engagerade i olika inter-organisatoriska samarbeten. Statistik från SCB visar att mellan 2010–2014 samarbetade 144 av landets 290 kommuner genom gemensamma nämnder, vilket också uppmärksammas i utredningen för kommunalrättsliga förutsättningar för samverkan (SOU 2017:77). Det innebär att drygt hälften av alla kommuner organiserar sig i en gemensam nämnd för att samarbeta – vilket också visar på hur viktigt samarbete anses vara för kommuner och landstings möjligheter att mötas och skapa hållbara lösningar för framtiden. Samtidigt visar forskning på att samarbete är svårt, ofta resulterar det i olika former av misslyckanden (se till exempel Anell och Mattisson 2009). Såväl teoretiska som praktiska frågor kan adresseras: Vilken roll spelar kommunens strategiska ledning? Vilka styrformer tillämpas och vilka möjligheter finns? Hur fördelas kostnader, vinster och risk? Hur redovisas resultat och hur utkrävs ansvar? Vad innebär olika samsarbetsstrukturer för insyn och inflytande? Detta är några av de frågor som uppmärksammades vid en workshop anordnad av Kommunforskning i Västsverige (KFi) under våren 2017. Arbetet var en del i framtagandet av ett lokalt kommunforskningsprogram kring samarbete – Lokom.

Forskningsprogrammet är en del i KFi:s långsiktiga ambition att förverkliga rollen som aktiv drivande länk mellan forskning och praktik. Genom satsningen Lokom möjliggörs ett långsiktigt ansvarstagande för att stärka forskar-kompetensen inom området kommunal organisering och styrning. All form av forskning och utveckling av ny kunskap kräver emellertid en genomgång av redan befintlig kunskap inom fältet (Massaro med flera 2016), vilket är den här

rapportens huvudsakliga syfte – *vad vet vi egentligen om samarbete i offentlig sektor?* Föreliggande rapport söker svar på den frågan med grund i att samarbete sker på olika nivåer, är av olika former och är mer eller mindre komplext. Alla olika sorters samarbete ryms inte inom ramen för den här rapporten utan det som fokuseras på är *inter-organisatoriskt samarbete med tyngdpunkt på gemensam nämnd*. Rapporten ska därmed ses som ett avstamp i Lokom och utgör grunden för det fortsatta forskningsprogrammet.

Kommunala utmaningar och samarbete som lösning

Att Sveriges kommuner och landsting står inför framtida utmaningar av olika karaktär är något som uppmärksammats de senaste åren (se exempelvis Anell och Mattisson 2009; Knutsson med flera 2008; Nergelius 2013; dir 2017:13). Själva grunden för samarbete handlar om att uppnå någon form av mervärde som den egna verksamheten inte skulle uppnå på egen hand (Hjortsjö 2006). Några kommunala utmaningar som har lyfts fram och problematiserats är den demografiska utvecklingen genom urbaniseringen och därigenom svårigheter i att rekrytera kompetent personal, integration samt en ansträngd ekonomisk situation för att nämna några (se exempelvis Bergman 2013). Anell och Mattisson (2009) menar att samarbete i grund och botten handlar om att överskrida gränser av olika slag – profession, kompetens, formell organisation, organisatorisk nivå eller tradition. Vilken sorts samarbete som initieras avgör vilken gräns som överskrids. Samarbete uppstår som en effekt av att den traditionella organisationen inte lyckats klara av uppgiften på egen hand. Exempel som ges handlar om att det kan finnas ett behov av att koordinera insatser i vården för en multisjuk patient så att denne inte ska "falla mellan stolarna". Det kan också handla om att den egna verksamheten inte är tillräckligt stor för att tillgodose den tillförsel av kompetens som krävs för att lösa de uppgifter som verksamheten står inför. Den här studien kommer att avgränsas till att beröra sådant samarbete som är av stödkaraktär i syfte att nå stordriftsfördelar och därtill kostnadseffektivitet. I den här studien och inom litteraturen kallas detta ofta för inter-organisatoriskt samarbete eller gemensamma servicecenter (SSC). Andra former av samarbete för att exempelvis underlätta en patients vårdkedja inom hälso- och sjukvården kommer därför att lämnas utanför den här kunskapsöversikten.

Samarbete kan, som inledningsvis illustrerats, ge upphov till ett antal frågor och funderingar. En central utmaning för inter-organisatoriskt samarbete rör frågan om ansvarutkrävande. Hur utkrävs ansvar i en gemensam nämnd mel-

lan flera kommuner? En annan som sak uppmärksammats i litteraturen handlar om huruvida argumentet om att samarbete ska leda till stordriftsfördelar realiseras vid omfattande samarbete. Nergelius (2013) skriver att samarbete ofta lyfts fram som ett alternativ till mer radikala förändringar som kommun-sammanslagningar men att organiseringen i grunden kan ge upphov till samma typer av fördelar. Jonsson och Rosander (2006) påvisar att samarbete mellan kommuner skulle ge upphov till stordriftsfördelar samtidigt som man behåller den traditionella geografiska indelningen. Detta instämmer inte Anell och Mattisson (2009) i som istället menar att samarbete mellan olika kommuner går emot den traditionella definitionen av kommunen utifrån lokaliseringsprincipen och nyttan för medborgarna inom kommunens gränser. En annan central fråga rör hur styrningen adresseras och hanteras för lyckade samarbeten samt vilka problem som finns kopplade till styrning. Till skillnad från den styrning som sker i samband med upprättande av hierarkier inom en organisation ser styrningen vid samarbete mellan flera parter annorlunda ut. De parter som samarbetar sinsemellan måste vid samarbetets introducerande diskutera och komma överens om vilka villkor och regler som gäller för styrningen av samarbetet. Risken som uppmärksammas är att styrningen kan bli otydlig och också leda till en förhandling mellan samarbetets ingående parter. Caglio och Ditillo (2008) har benämnt den här utmaningen eller risken för samarbetets koordineringsproblematik.

Syfte och frågeställningar

Mot bakgrund av detta kan man ställa sig frågan vad vi egentligen vet om den här sortens samarbete i offentlig sektor – och vad vi inte vet? Frågan ger upphov till en kunskapsöversikt inom området. Vad vet vi om inter-organisatoriskt samarbete i offentlig sektor? Vilka förutsättningar krävs? Hur ser processen ut i praktiken när inter-organisatoriskt samarbete införlivas? Vilka effekter kan uppmärksammas? Motsvarar idén om samarbete utfallet när samarbete introduceras i praktiken? Genom studien kan insikt ges om vilka problem som identifierats och vilka lösningar som introducerats. Föreliggande kunskapsöversikt ger en sammanställning över vad som finns skrivet om inter-organisatoriskt samarbete som fenomen med tyngdpunkt på samordningsformen gemensam nämnd.

Tillvägagångssätt

För att inte de studier som återfinns i den här rapporten ska vara utvalda av ren godtycklighet och baserat på egna preferenser kräver litteraturgenomgångar ett någorlunda systematiskt arbetssätt. Några tydliga kriterier har inte strikt tillämpats här men jag har haft några modeller som vägledning (bland annat Massaro med flera 2016) och även andra kunskapsöversiktens tillvägagångssätt som inspiration (se exempelvis Ek Österberg och Meltzer 2018).

I studiens början behövdes en redogörelse för vad inter-organisatoriskt samarbete är och på vilket sätt det kan ta sig i uttryck. Efter att begreppet är definierat kunde ytterligare avgränsningar göras. Det som i huvudsak avses med inter-organisatoriskt samarbete i den här studien är alltså upprättandet av en gemensam nämnd (eller gemensamt servicecenter) med arbetsuppgifter av stödkaraktär exempelvis ekonomi, administration, telefoni och IT. Samarbete som sker i andra former – exempelvis kommunala bolag, kommunalförbund eller interkommunala avtal – kommer således inte att omfattas av den här studien. Argumentet till detta är att det sedan lagstiftningen ändrades 1997 har skett en omfattande ökning av gemensamma nämnder, men fortfarande finns lite kunskap dokumenterat på området (se exempelvis Anell och Mattisson 2009). Argumentet till varför gemensamma servicecenter inkluderas i studien trots att det inte alltid handlar om samordningsformen gemensam nämnd är för att det i huvudsak handlar om samma typer av arbetsuppgifter som står i centrum, administrativa tjänster av stödkaraktär. Det handlar också om att samma motiv (bland annat kostnadseffektivitet och stabilare kompetens) och samma typer av styrfrågor står i fokus.

Till en början antogs ett brett perspektiv på inter-organisatoriskt samarbete. Tidigare kunskapsöversikter och/eller litteraturöversikter eftersöktes via sökmotorn Google Scholar. Sökord som bland annat inter-organizational, relationship, shared service center, inter-organisatorisk, styrning användes i kombination med samarbete och collaboration i syfte att finna relevanta studier. Jag har också vänt mig till forskare i min omgivning som på olika sätt ägnat sig åt att studera den här typen av samarbete i offentlig sektor som har kunnat bistå med relevant litteratur. Att jag i nutid har genomfört och författat en kunskapsöversikt om marknadsiseringens kostnader har underlättat arbetssättet. Särskilt för avsnittet om styrning och processer i inter-organisatoriska samarbeten där jag haft användning av litteraturen som återfinns i liknande avsnitt i den kunskapsöversikten (Ek Österberg och Meltzer 2018).

När referenser pekats ut har i sin tur deras referenslistor används för att finna ytterligare intressant (och relevant) litteratur genom ett så kallat snöbollsurval. Rubriken för rapporten visar att inter-organisatoriskt samarbete i offentlig sektor står i fokus. Dock har studier och andra litteraturoversikter som berör privat sektor inkluderats. Eftersom mycket forskning har bedrivits där behöver vi ta reda på om och vad denna kan lära oss om styrning av inter-organisatoriska samarbeten. Dessutom förekommer ett teoretiserande kring hur inter-organisatoriskt samarbete kan förklaras och tar sig uttryck i offentlig sektor (se exempelvis Raudla och Tammel 2015). Efter insamling av litteratur återstod struktur. En bearbetning av litteraturen gav följande teman: *motiv* och *design*, *styrning* och *processer* samt *effekter*.

Det ska inledningsvis tydliggöras att översikten inkluderar studier om styrning över gränser. Ett exempel kan vara att man beslutar om att centralisera arbetsuppgifter till en nämnd internt i organisationen. Även om dessa inte tagit sin utgångspunkt i gemensamma nämnder (flera organisationer) kan vi ändå lära oss något om styrning, mer om detta lite längre ner i rapporten. Innan dess följer en redogörelse över vad vi menar med samarbete, hur samarbete har vuxit fram och utgjort en viktig samordningsform för kommuner och landsting under en lång period och mer specifikt vilka förutsättningar och regler det finns kring gemensamma nämnder. Allt detta får vi veta mer om i nästföljande avsnitt.

2. Olika perspektiv på samarbete

För en studie som intresserar sig för samarbete kan en definition av begreppet vara på sin plats. I en avhandling av Hjortsjö (2006) presenteras olika fält inom vilka studier om samarbete återfinns. Hjortsjö skriver att studier om samarbete på olika nivåer – samhälls-, organisations- och individnivå går att finna i olika ämnen och teorier. Här uppger författaren följande källor: statsvetenskap (Axelrod 1987), sociologi (Thompson 1992), psykologi (Stenberg 1999), organisationsteori (Rogers och Whetten 1982) och professionsteori (Gregson, Cartlidge och Bond 1991). Vidare skriver Hjortsjö att det i de flesta studier förekommer en medvetenhet om att inget perspektiv kan vara helt dominerande i förståelsen av samarbete. Hjortsjö skriver att Mallander (1998) menar att samarbete och samverkan är begrepp som påminner om varandra och att de ofta är dåligt definierade men används trots detta synonymt. Den här rapporten ska inte vidare fokusera på en begreppsutredning av de två orden men det ligger dock på sin rätt att förklara ordet samarbete.

Hjortsjö ger sig på en definition av samarbete i sin avhandling. För det första menar hon att den grundläggande idén med samarbete går att finna i ordets uppbyggnad där det handlar om ett arbete som bedrivs av flera parter – att arbeta tillsammans. Därför är tanken med samarbete att det ska generera någonting mer än vad enskilda aktörer skulle haft möjlighet att uppnå om de arbetat enskilt. Vidare skriver författaren att samarbete kan leda till synergieffekter, vad som avses är ett bättre utnyttjande av kompetenser *“där den samlade kompetensens värde är mer än summan av de enskilda kompetenserna var och en för sig”* (Hjortsjö 2006 sidan 9). Samarbete är därför dels gränsöverskridande mellan exempelvis professionen, organisationen eller samhällssektorn, men den är också ett komplement till den egna verksamheten. Den här definitionen på samarbete delas även av andra, däribland Anell och Mattisson (2009), men de menar att förutom att samarbete innebär att överskrida gränser så handlar det också om att uppnå definierade mål. I dagligt tal liksom i den publicerade lit-

teraturen används ibland orden samarbete och samverkan synonymt. Den här rapporten kommer att använda begreppet samarbete. När studier har valts ut som antas vara relevanta för den här kunskapsöversikten men använder ordet samverkan för att beskriva inter-organisatoriskt samarbete, har detta översatts till samarbete.

En tillbakablick

Samarbete kommuner emellan är inget nytt fenomen utan har varit under diskussion och aktuellt för svenska kommuner och landsting under en längre tid. Historien och framväxten för den kommunala sektorn och vilka juridiska förutsättningar som har möjliggjort ett samarbete har beskrivits av Agnevik (2009) i boken *“Kommunala samverkansformer: avtal, interkommunala företag, gemensam nämnd, kommunalförbund”* utgiven av Sveriges kommuner och landsting. Olika former av samarbete på den lokala nivån har funnits sedan kommunalförordningarna kom till i slutet av 1800-talet och att samarbete genom kommunalförbund har reglerats i lagstiftningen sedan 1919. Under den här perioden fanns det också olika former av inter-kommunal samverkan. Tio år före storkommunreformen (som ägde rum 1952) fanns det drygt 500 kommunalförbund men efter det att reformen trädde i kraft sjönk antalet kraftigt till strax under 200 och som lägst har 18 förbund varit i kraft (Agnevik 2009). År 2007 hade antalet stigit till nästan 90 stycken förbund. Agnevik (2009) menar att det här visar på hur stort behovet är för de mindre kommunerna att samarbeta för att klara sina uppdrag.

En tydlig ökning av olika samarbetskonstellationer uppmärksammades efter den nya kommunallagen trädde i kraft år 1991 (Nergelius 2013). I ett betänkande av kommunala förnyelsekommittén beskrivs bakgrunden till att inter-organisatoriskt samarbete (i huvudsak genom kommunalförbund och gemensam nämnd) introducerades som lösning för kommuner och landsting (SOU 1996:137). Några av de argument som lyftes fram i betänkandet handlade i grunden om att den rådande ekonomiska situationen ställde krav på att kommuner och landsting utnyttjade sina allt mer begränsade resurser mer effektivt. Ett utökat samarbete mellan kommuner i allmänhet sågs som en lösning för att möta det allt stramare ekonomiska läget och i synnerhet för att på ett flexibelt sätt kunna utnyttja resurserna. Ett annat argument som presenterades handlade om att god kvalitet fortsatt behövde upprätthållas – vilket sågs som en särskilt svår utmaning för mindre kommuner, och samarbetskonstellationer betraktades som en möjlighet till att nå stordriftsfördelar. En förväntning var också att

samarbete skulle leda till att det blev enklare att anställa kvalificerad personal och underlätta investeringar, men det huvudsakliga argumentet handlade ändå om kostnadsbesparingar (SOU 1996:137).

I regeringens proposition (1996/97:105), om *kommunal samverkan*, lyftes lokaliseringsprincipen fram som ett hinder för samarbete mellan kommuner. Principen, som finns inskriven i kommunallagen (2017:725), handlar om att en kommun inte får bedriva verksamhet som inte har anknytning till sitt eget geografiska område eller till dess medlemmar. I praktiken innebär lokaliseringsprincipen begränsningar för en kommuns maktbefogenheter, beslutanderätt och inflytande. Mot bakgrund av detta poängterades att den geografiska avgränsningen skulle anpassas till de rådande förutsättningarna. Kommungränserna skulle inte få hindra samarbete eftersom det kan leda till att man går miste om stordriftsfördelar (prop. 1996:97/105). Det angavs vidare i propositionen att regeringen var positiv till kommunalt samarbete vilket medförde att det var angeläget att utveckla olika samarbetsformer som var smidiga och enkla för kommuner att implementera. De utvecklade formerna för samarbete skulle dock inte innebära några ändrade förutsättningar för rättssäkerhet eller grundläggande kommunalrättsliga principer. En annan central förutsättning var att samma krav skulle ställas ur offentlighetsrättslig synpunkt när nya modeller skulle arbetas fram. Det utvecklade regelverket möjliggjorde ett samarbete över huvudmannaskapsgränserna som skulle innebära att gemensamma nämnder skulle motverka administrativa gränser och därmed utnyttja de gemensamma resurserna på ett bättre sätt.

Agnevik (2009) skriver att staten har varit positivt inställd till att den lokala nivån samarbetar och har genom lagstiftningen rent juridiskt underlättat detta arbete. Att samarbeta (genom att inrätta en gemensam nämnd) är i förhållande till kommunalförbund en relativt ny form för samarbete och författarna skriver att det finns en rad faktorer att ta ställning till för en kommun eller ett landsting när formen för samarbete ska väljas. Bland annat nämns volymen, vilken typ av verksamhet som samarbetet ska ske kring (exempelvis om det handlar om myndighetsutövning, frivillig eller obligatorisk verksamhet) samt hur man resonerar kring frågor om demokrati och insyn. Utvecklingen går mot ett ökat samarbete och staten har genom lagstiftning gett den kommunala nivån bättre möjligheter till att samarbeta.

En förutsättning för att samarbete kan ske är att det ligger inom ramen för kommunen eller landstingets ansvarsområde, vilka regleras genom den allmänna kompetensen (kommunallagen 2017:725) eller genom olika områden som

regleras i speciallagstiftning. Det innebär att en kommun eller ett landsting enbart får ansvara för sådant som anses vara av allmänt intresse och som ligger inom ramen för det geografiska området och har anknytning till dess medlemmar. De frågor som står i fokus för den här rapporten handlar oftast om uppgifter som allt som oftast inte betraktas som en kommuns eller ett landstings kärnuppgift utan snarare är av stödkaraktär. Dit hör bland annat ekonomihantering, IT, växel- och telefoni, personalhantering samt annat stöd av administrativ karaktär. Alla former av samarbete som ligger inom ramen för områden som är reglerade i speciallagstiftning lämnas därför utanför den här rapporten. Därtill också samarbete som sker genom inter-kommunala avtal, kommunala företag samt andra samarbetsformer av privaträttslig karaktär (exempelvis offentligt-privat partnerskap).

Gemensam nämnd

Reglerna kring gemensam nämnd infördes relativt sent i förhållande till kommunalförbund, närmare bestämt år 1997 (Agnevik 2009) och tio år efter införandet hade 70 gemensamma nämnder inrättats (Rosén och Wikell 2007). Sedan den 1 januari 2018 gäller den nya kommunallagen (2017:725) och i relation till den tidigare lagen från 1991 har regler kring kommunal samverkan ett helt eget avsnitt. I utredningen för kommunalrättsliga förutsättningar för samverkan (SOU 2017:77) framhålls att en gemensam nämnd ibland kan ses som ett mellanting mellan kommunalförbund och det som kallas för avtalsbaserad samverkan. För att upprätta en gemensam nämnd krävs att flera kommuner eller landsting vill samarbeta kring vilka uppgifter som helst (med undantag för höjd beredskap), förutsatt att det ligger inom den allmänna kompetensen.

Det är fullmäktige i var och en av de kommuner och/eller landsting som samarbetar som beslutar om att ingå i en gemensam nämnd. Nämnden ska tillhöra någon av de samarbetande parterna och dess organisation, och det är också den kommunen eller landstinget som har budgetansvaret. Uppgifterna som nämnden ska utföra måste vidare specificeras i en överenskommelse och reglementet ska också antas av fullmäktige. Ledamöter och ersättare väljs av fullmäktige för var och en av de samarbetande kommunerna och alla parter ska finnas representerade. Den gemensamma nämnden är skyldig att upplysa och informera vid fullmäktiges sammanträden (om det inte föreligger sekretess) om verksamheten och det är fullmäktige som prövar rätten till ansvarsfrihet. Revision av den gemensamma nämnden ska utföras av alla samarbetande aktörer.

En gemensam nämnd kan, enligt lagstiftningens definition, enbart inrättas mellan och över kommungränserna. Inom den egna organisationen kan det också ske förändringar, en centraliserad nämnd kan inrättas för vissa verksamhetsområden som kärnverksamheten kan vända sig till för att nyttja (i litteraturen benämns det här ofta för gemensamma servicecenter). Båda är exempel på att effektivisera och skapa stordriftsfördelar, antingen för flera organisationer som i det förstnämnda fallet, eller i den egna organisationen i det senare. I den här rapporten har de båda sorternas samarbete (internt och externt) använts när tidigare studier har pekats ut.

3. Forskning om inter-organisatoriskt samarbete

I det här kapitlet presenteras vad forskningen säger om inter-organisatoriskt samarbete med tyngdpunkt på gemensamma nämnder. När de valda studierna betraktades samlat och bearbetades framkom ett antal olika teman som utgör rubriker i kapitlet. Eftersom olika perspektiv på området kan antas syftar kategorierna till att skapa ordning i översikten. Först återges studier som fokuserar på vilka förutsättningar som krävs för att upprätta ett samarbete. Hur samarbetet designas och vilka motiv som ligger till grund står därmed i fokus. Sedan följer ett tema om studier som på olika sätt har följt hur det går till i praktiken när samarbete iscensätts och processerna över tid. Genom att följa implementeringsprocesserna har de här studierna skapat en förståelse för styrningens roll i samarbetet. Andra studier om inter-organisatorisk styrning ligger också inom ramen för det här temat. Det finns också studier som på olika sätt försökt kartlägga vilka effekter som uppstår vid organisering genom samarbete och det sista temat handlar därför om identifierade effekter. Studierna går av förklarliga skäl in i varandra (de tangerar alla området samarbete), så en viss problematik kring kategoriseringen av studier har uppstått. Det är därför möjligt att andra författare hade sorterat studierna annorlunda. Kapitlet avslutas med att samla upp och presentera en sammanfattande bild av kunskapsläget. Men dessförinnan behövs en redogörelse för vad tidigare litteraturöversikter uppmärksammat. Vilka dokumenterade erfarenheter som finns av samarbete genom gemensamma nämnder och vad de visat på temat kopplat till motiv, implementering, styrning och effekter står därmed i fokus i det följande.

Kunskapsöversikter

I det här avsnittet återfinns sex rapporter som ger en översikt kring inter-organisatoriskt samarbete som fenomen och vissa tangerar området gemensam nämnd. En del kunskapsöversikter handlar om samarbete på den lokala nivån i en svensk kontext (Anell och Mattisson 2009; Mattisson 2013; Erlingsson,

Syssner och Ödalen 2015; Mattisson 2017) medan andra gör en genomgång av den forskning som berör gemensamma servicecenter (SSC) i allmänhet (Bondarouck och Fribe 2014; Richter och Brühl 2017) och en översikt som inkluderar här fokuserar på inter-organisatorisk styrning (Caglio och Ditillo 2008). Eftersom gemensamma nämnder ger upphov till att reflektera kring styrning, men också eftersom styrningen sker just över och mellan olika nivåer och gränser, finns det poänger av att lyfta fram och inkludera de erfarenheter som finns i litteraturen kring styrning av inter-organisatoriska relationer.

För tio år sedan genomförde Caglio och Ditillo (2008) en litteraturöversikt kring vad vi vet om styrning och kontroll i inter-organisatoriska kontexter. Vad deras översikt gav vid handen var bland annat att det fanns mycket studier kring exempelvis utkontrakterad verksamhet och att fokus i huvudsak har varit att studera inter-organisatoriska samarbeten där en aktör har mer inflytande än den andra. Mot bakgrund av detta efterfrågar de studier som fokuserar på samarbeten över gränser där parterna är jämbördiga och har ett större utbyte sinsemellan i syfte att synliggöra problem och lösningar kopplade till styrning för den här sortens samarbete. Det är troligt, menar de, att det för den här sortens samarbete (när ingen av parterna är mer dominant än den andra) kan uppstå unika och specifika problem kopplade till styrning. När de betraktar litteraturen om inter-organisatoriska samarbeten samlat ser de att det saknas processtudier med fokus på relationer och hur de förändras över tid. Eftersom förtroende spelar en roll i relationer mellan aktörer menar de att studier som fokuserat på relationer vid en specifik tidpunkt kan gå miste om hur relationerna utvecklas och vilken betydelse de har för styrningen av samarbetet. Beroende på om två parter väljer att basera ett samarbete på förtroende eller misstro påverkar det också troligen hur styrningen kommer att utformas (formell eller informell), vilket också en betydelse över tid eftersom relationen kan förändras. De menar därför att fler studier behövs som fokuserar på just innebörden av förtroende i relation till styrning och särskilt med ett fokus över en längre tid.

Bondarouck och Fribe (2014) har genomfört en strukturerad litteraturöversikt kring gemensamma servicecenter. De flesta av deras artiklar handlar om den privata sektorn, men det finns ändå poänger med att lyfta fram resultaten av deras översikt i den här rapporten. För det första menar författarna att forskningen är överens kring att standardisering och centralisering är två centrala aspekter för gemensamma servicecenter. Å ena sidan betyder det att dimensionerna är viktiga för gemensamma servicecenter men å andra sidan ser författarna en tendens till att begreppen tas för givna utan att forskare vidare

reflekerat över vad det kan komma att innebära. Slutsatserna visar på att litteraturen är enig vad gäller vikten av standardisering eftersom det är en förutsättning för effektivisering, vilket också är ett av de huvudsakliga motiven till att organisera verksamheten i ett servicecenter. De flesta är också eniga om att det krävs ett visst mått av flexibilitet för att möta verksamhetens lokala behov, vilket är argumentet till varför några studier i deras översikt pekat på att det krävs en viss grad av decentralisering. Andra forskare menar att det krävs en fullständig centralisering och författarna skriver att det inte går att se någon "best practice" i forskningen. Vid frågan om vilken kunskap personalen som arbetar i de gemensamma servicecenterna ska ha visar sammanställningen i deras översikt att det krävs en balans mellan professionalism och specialisering för att kunna möta verksamheternas behov.

Några år senare gjorde Richter och Brühl (2017) en kunskapsöversikt på samma tema. De ställde sig frågan om vad vi vet om gemensamma servicecenter. De poängterar att till skillnad från vad andra lyfter fram så är gemensamma servicecenter relativt välutforskat, men trots detta vet vi ganska lite om exempelvis vilka konsekvenser (både ekonomiska och icke-ekonomiska) det får för en verksamhet att införa ett gemensamt servicecenter. Istället tycks forskningen ge goda kunskaper om vilka faktorer som är avgörande för att inrätta organisationsformen. Exempelvis visar studier i deras översikt att en lyckad implementering är avhängigt den nationella kulturen och att det därför finns stora variationer. De kunde också se att kulturella skillnader mellan organisationer och gränser var ett hinder för lärande och överföring av kunskap. Om skillnaderna istället handlade om olika tillvägagångssätt för kommunikation hade det en negativ inverkan på servicekvaliteten. Att de hävdar att gemensamma servicecenter är väl beforskade i allmänhet kan mycket väl stämma, men för svensk offentlig sektor visar deras genomgång att det totalt är fyra gemensamma servicecenter i Sverige som har studerats under perioden (ytterligare två i privat sektor och två hybrida lösningar). En annan sak de lyfter fram är att de flesta studierna är fallstudier och de efterlyser också mer forskning där institutionell teori används för att förklara ett SSC som fenomen.

De kunskapsöversikter och mindre översiktsrapporter som nu följer (Anell och Mattisson 2009; Mattisson 2013, Erlingsson, Syssner och Ödalen 2015; Mattisson 2017) har ett fokus på erfarenheter kring samarbete i svensk offentlig sektor. I boken "*samverkan i kommuner och landsting - en kunskapsöversikt*" lyfter Anell och Mattisson (2009) fram att det finns relativt lite kunskaper om hur samarbete skapas och vilka effekter som uppstår till följd av samarbete. Dock

menar de att forskningen är enig på en central utgångspunkt – att samarbete är en svår uppgift! Författarna diskuterar samarbete (de använder genomgående begreppet samverkan) på olika nivåer. Den här studien tar sin utgångspunkt i det som Anell och Mattisson kallar för inter-organisatoriskt och intersektoriskt samarbete, det vill säga sådant samarbete som sker mellan organisatoriska enheter och mellan huvudmän där det handlar om är att överskrida gränser av något slag. Det motiv som ligger till grund för den här sortens samarbete handlar oftast om att man vill uppnå någon form av stordriftsfördelar.

Trots att antalet gemensamma nämnder har ökat finns lite dokumenterat kring vilka effekter det ger upphov till är bilden som målas upp i boken. Samarbete genom gemensam nämnd för med sig både för- och nackdelar skriver de och hänvisar till studier av Rosén (2003, 2005). De fördelar som lyfts fram handlar bland annat om att det geografiska området förändras (och blir större), personalomsättningen antas bli mindre känslig och det ges goda förutsättningar till att specialisera verksamheten. Inom exempelvis kommunal avfallshandling och VA-sektorn handlade det om att formaliseringen av samarbetet gav tydligare effekter. En annan fördel som lyfts fram handlar om stordriftsfördelar där positiva erfarenheter har dokumenterats för områdena administration och kapitalkrävande verksamheter. Vad gäller administration handlar det om att den ökade volymen i en gemensam nämnd ger en lägre kostnad (per styck), vilket på det hela taget skapar ett större ekonomiskt utrymme, men också en mer kostnadseffektiv verksamhet.

Vad gäller kapitalkrävande verksamheter handlar det om att samarbete genom gemensam nämnd kan minska kostnaderna för verksamheter som kräver stora investeringar. Exemplet som ges är gemensamt IT-stöd där parterna som ingår i samarbetet kan dela på de kommande investeringarna och resurserna istället för att bygga upp en grund för IT-stöd i båda kommunerna eller landstingen. Samtidigt skriver författarna att det är en god idé att undvika gemensam nämnd vid större investeringar eftersom den kommun som bär det finansiella ansvaret (värdkommunen) bär hela redovisningsansvaret. Det kan således skapa problem för kommunen att klara kravet om ekonomi i balans. Det optimala antalet aktörer för den här samarbetsformen har dokumenterats till två till tre parter och uppgifterna ska vara enklare karaktär skriver Anell och Mattisson (2009).

Till nackdelar (eller negativa effekter) hör bland annat att gemensam nämnd kan ge upphov till demokratiska underskott. Det här motiveras med att det i en gemensam nämnd finns färre antal ledamöter. Underskottet kan förstärkas

när det finns arbetsutskott och presidium som har ännu färre ledamöter, vilket ger upphov till minskad insyn och reducerad mångfald. Om de samarbetande parterna dessutom har samma politiska majoritet finns det en stor risk att oppositionen knappt får någon insyn alls. Det här enligt författarna viktigt att uppmärksamma vid val av organisationsform eftersom samarbetet ofta motiveras med kostnadsbesparingar, men eventuellt på bekostnad av en sämre insyn eller möjlighet att påverka.

I den avslutande delen samlar författarna upp kunskapsläget och menar att det mest framgångsrika tillvägagångssättet är när samarbete utvecklas frivilligt och nära den lokala praktiken. Statens regleringar tycks därför ha haft en marginell betydelse. En förutsättning för ett lyckat samarbete är engagerade aktörer (på olika nivåer) och ett aktivt stöd från involverande ledningsgrupper liksom också politiskt stöd verkar vara en viktig förutsättning. Särskilt viktigt var det i situationer då samarbetet innebar en omfördelning av arbetsuppgifter, aktiviteter och/eller resurser inom organisationer eller mellan verksamheter. Eftersom det till en början finns motstridiga krav och olika uppfattningar om samarbetets syfte och mål menar författarna att möjligheterna att ge samarbetet tid är en förutsättning för framgång. Deras rekommendation är därför att tydliggöra vilka mål och intressen som finns mellan olika aktörer (och hur dessa ska hanteras i praktiken) i syfte att skapa en mer framgångsrik styrning.

Den slutsats som författarna landar ner i är att samarbete inte kan antas vara en allmängiltig lösning för små kommuner som står inför stora utmaningar för att klara sina uppdrag. Istället kan samarbete innebära vissa fördelar i specifika fall eller situationer. Det är också troligt enligt dem att de enklare vinsterna – både stora och små – har realiserats med samarbete. Därför behöver fokus ligga på mer formaliserat samarbete i syfte att nå ännu fler fördelar och möta framtida utmaningar och den allt mer ekonomiskt ansträngda situationen.

Några år senare presenterade Mattisson (2013), på uppdrag av utredningen för en ny kommunallag, *en kunskapsöversikt om utvecklingstendenser kring organisation och styrning på den lokala nivån*. Syftet med översikten är att samla goda exempel och välfungerande sätt att strukturera, organisera och styra kommuner och landsting. I ett kapitel samlar han erfarenheter kring inter-organisatoriskt samarbete. De flesta kommuner och landsting ingick i ett samarbete i gemensam nämnd vid tiden för översikten och i huvudsak rör det frågor av administrativ stödkaraktär och inom vård och omsorg. Att samarbete det senaste decenniet tagit nya former och blivit mer formaliserat (istället för att vara utan rättsliga grunder) är anledningen till att gemensamma nämnder ökat

sedan sekelskiftet. Ett av de vanligaste argumenten med att samarbeta över gränser handlar om att organisationen ska nå stordriftsfördelar, men sedan ett decennium tillbaka handlar det också om att samla kompetenser, kunskap och olika typer av färdigheter. Författarens slutsats är att det utökade samarbetet visar på att kommunens möjligheter till att klara sitt uppdrag som det framgår i kommunallagen har försämrats.

Tankesmedjan Studieförbundet Näringsliv och samhälle gav år 2015 ut en kortare rapport i SNS analys med titeln *Strategier för att möta små kommuners utmaningar* – författad av Erlingsson, Syssner och Ödalen. I den presenteras fyra olika strategier som kan tänkas svara på de utmaningar som små kommuner väntas stå inför. Mer och smartare mellankommunalt samarbete är en av dessa strategier. I den kortare översikt som görs i rapporten framhålls att samarbete ofta kan leda till nya utmaningar, som exempelvis att rama in samarbetet och att alla ingående parter är lika benägna att prioritera samarbetet. Det blir med andra ord svårt att realisera de positiva effekterna med samarbete om vissa aktörer gör det "lite halvdant". En annan aspekt som lyfts fram i rapporten handlar om det demokratiska dilemma som samarbete leder till. Samarbetar två eller flera kommuner kring en eller flera frågor avser kommunen sig också en del av det yttersta politiska ansvaret. Ett problem handlar också om att kommunerna är olika stora och frågor lyfts om hur man utser antalet ledamöter i en gemensam nämnd när de olika kommunerna är olika stora och också bidrar med olika mycket resurser till samarbetet och att också ansvar och inflytande ska fördelas proportionerligt i dessa fall. De lyfter också det demokratiska problemet med att invånare enbart kan utkräva ansvar av kommunfullmäktige vilket skapar problem när frågor i gemensamma nämnder fattas "överkommunalt" (Erlingsson, Syssner, Ödalen 2015 sidan 12) – ansvarsutkrävandet på valdagen blir därför i de frågor som kommunen samarbetar kring indirekt, svårt och otydligt.

Frågan om samarbete leder till smartare sätt att lösa problem på verkar vara något oklar, menar författarna, och refererar till Folkesson (2014), ekonom vid Sveriges Kommuner och Landsting. Folkesson menar att det saknas dokumenterade erfarenheter, både forskning och utvärderingar, om samarbete mellan kommungränser leder till kostnadseffektivisering och stordriftsfördelar. En annan sak som Folkesson påpekar, och som författarna lyfter fram i rapporten, handlar om att man bör fråga sig hur mycket samarbete en kommun kan ägna sig åt och fortfarande kalla sig för kommun som vi historiskt sett känner och definierar den. Vad han efterfrågar är således mer forskning och kunskap kring

samarbete som lösning *innan* vi kan säga att det är en central och framgångsrik strategi för att lösa kommuners utmaningar med.¹

En beskrivning av inter-organisatoriskt samarbete (med fokus på bland annat gemensamma nämnder) och dess framväxt ges också i ett kapitel av Mattisson (2017) i boken "Modernizing the public sector. Scandinavian perspectives". Författaren avser inte att samla kunskapsläget men ger ändå en bild av hur inter-organisatoriska samarbeten för svensk kommunal sektor har utvecklats och tenderar att se ut. Att svenska kommuner har ett långtgående ansvar (och flera olika områden att ansvara för) kräver flera olika sorters kompetenser. För en liten kommun eller organisation innebär detta i praktiken en uppdelad och fragmenterad verksamhet och kanske också mindre kostnadseffektiv. Att samarbete över kommungränser ökar medför att frågan om i vilken utsträckning som de motiven som föranledde samarbetet har införlivats. I andra länder är erfarenheten av inter-organisatoriskt samarbete en svår, komplicerad och allt som oftast svårstyrd process (oberoende av kontext eller situation), menar författaren. Dock menar han att det finns studier i svensk kontext som har visat att den här sortens samarbete kan fungera bra och hänvisar till utvecklingen på 1960–70-talet då projekten var tydliga med förutbestämda mål. Det här, menar Mattisson, är inte den nuvarande och framtida situationen för kommuner. Istället saknas kunskap om vilka specifika effekter som vi kan förvänta oss se av ett allt mer utbrett inter-organisatoriskt samarbete skriver författaren med hänvisning till en studie av Mattisson och Ramberg (2015). En uppmärksam (negativ) effekt i den studien handlar om att skapa en bra politisk representation och studien visar att man i praktiken försökt åtgärda den här effekten genom att helt enkelt öka antalet politiker, vilket har visat sig bli mer komplicerat då samarbetet utökas och fler kommuner går med, skriver Mattisson. Dessutom blir det svårare att samarbeta vid frågor som är politiskt omdiskuterade eftersom studier har visat att det leder till att kommunerna värnar mer om sina egna intressen. Författaren konstaterar därför att med den utökande trend som vi ser av den här sortens samarbete ställs stora krav dels på individnivå men också på organisationen som helhet. För individen innebär mer samarbete en större förmåga till överblick, och därtill också mer information. För organisationen innebär det istället en högre administrativ börda där beslut om resursfördelning och investeringar antas bli särskilt problematiskt.

1 Detta resonemang ligger också i linje med Anell och Mattissons slutsats i deras kunskapsöversikt från 2009.

Bilden som målas upp (i relation till de studier som finns representerade i hans kapitel) handlar om att inter-organisatoriskt samarbete leder till en komplicerad situation vad gäller tillgänglighet, transparens, politiskt inflytande och ansvar. Att samarbeta kring frågor med skattefinansierade medel ställer också till det eftersom det delvis är ”bundna” pengar till den enskilda kommunens geografiska område och dess medlemmar. Det finns också en risk att den gemensamma nämnden blir mer av en producent av gemensamma aktiviteter (där den ekonomiska vinsten realiseras i själva produktionen genom ett köp- och säljsystem). Det här, menar författaren, är problematiskt av två skäl. För det första handlar det om att det kan vara svårt att hitta formerna för hur utformningen ska se ut – hur förutsäger man prioriteringar och behov och omplacerar medel i olika kommuner? Det andra handlar om köp- och säljsystem som resursfördelningsmodell är tillämpbart med anledning av lagen om offentlig upphandling.

Det som kapitlet landar ner i är därför att samarbete genom gemensam nämnd ställer krav på bättre överblick (än tidigare) och att man tar hänsyn till den samlade förutsättningen för alla inblandade aktörer snarare än att fokusera på en enskild kommun. Fler aktörer leder också, enligt författaren, till en att enskilda kommuners inflytande blir allt sämre och att det också kan medföra högre kostnader och sämre kvalitet. Desto mer samarbete vi ser över kommungränser, desto närmare kommer vi en kommunreform är författarens bedömning.

Sammanfattningsvis visar tidigare kunskapsöversikter att det för det första finns få dokumenterade erfarenheter kring vilka effekter som organiseringen medför. Det verkar också som att fler processtudier som följer implementeringen över tid efterfrågas. Det finns också bristande kunskap om goda exempel och ett normativt förhållningssätt för hur man på bästa sätt kan gå till väga för att skapa ett stabilt samarbete – att tidigare kunskapsöversikter inte kan identifiera någon ”best practice” är ett uttryck för detta. Ovanstående översikter får illustrera ett växande forskningsfält som ännu inte riktigt tagit fart. Översikten visar dock samlat att trots att den här sortens samarbete (oftast) är av ”enkla-re” karaktär verkar det vara svårt att implementera och se tydliga effekter när det iscensätts i praktiken. Frågor om demokratiskt underskott, om samarbetet innebär en kostnadseffektivisering eller hur samarbete (på en övergripande nivå) påverkar sättet vi ser på den traditionella beskrivningen av en primär eller sekundärkommun är saker vi ännu inte med säkerhet kan ge tydliga och konkreta svar på.

Motiv och design

I en del av de kunskapsöversikter som presenterats ovan verkar det som att samarbete handlar om att 1) kostnadseffektivisera verksamheten 2) klara av sina uppdrag reglerade i lagstiftning. Det här temat har samlat studier som belyser förutsättningar för samarbete. Vilka motiv föranleder ett samarbete? Vilka förutsättningar krävs för att samarbetet ska lyckas? Hur ska samarbetet organiseras och på vilket sätt ska organisationskartan ritas om? Dessa (och andra) frågor står i centrum för den här typen av studier. I början av den här rapporten lyftes samarbete upp som något som initierades när en organisation inte klarar av att genomföra en uppgift på egen hand (Hjortsjö 2006). Det verkar också vara anledningen till att samarbete genom gemensam nämnd i svensk offentlig sektor. Att kommunerna är små och inte klarar av sina åtaganden (som är reglerade i kommunallagen) är motivet till att slå samman arbetsuppgifter i en gemensam nämnd. Motiven är således en önskan om kostnadseffektivitet, säkra kompetensförsörjning och skapa en robusthet i organisationen (se exempelvis Kastberg 2009; Niehaves och Krause 2010; Erlngsson, Syssner och Ödalen 2015).

I en studie av Janssen och Joha (2006) undersöks motiven till att införa gemensamma servicecenter i offentliga organisationer. Eftersom gemensamma servicecenter är ett av många sätt på vilken organisering kan ske – utkontraktering är ett annat exempel – syftar artikeln till att ge beslutsfattare kunskap om olika förutsättningar vid valet av organisationsform när de ställer sig frågan: ska vi organisera oss i ett gemensamt servicecenter eller utkontraktera verksamheten? Deras studie visar inledningsvis först vilka motiv som fanns före inrättandet av ett gemensamt servicecenter respektive vilka som införlivats efter implementeringen. Två saker kan uppmärksammas: för det första fanns det motiv som inte införlivades i praktiken, för det andra såg man positiva effekter efter implementeringen som inte identifierades som motiv före samarbetet. Några motiv som inte införlivades i praktiken var standardisering, reducering av komplexitet och osäkerhet, ökad produktivitet, bättre servicenivåer samt tillgång till specialistkompetens. Däremot medförde ett SSC att det var enklare att uppskatta kostnaderna, erfarenheter och kunskaper slogs samman och överkapacitet reducerades i samband med att man slog ihop olika system – vilket inte var uttalade motiv från början. Den samlade bilden är att olika motiv byggs på fördelar med en centraliserad respektive decentraliserad modell, vilket i några fall var svåra att införliva parallellt eftersom de kan stå i direkt konflikt med varandra. Kostnadseffektivitet (som bygger på tanken om en centraliserad modell) i kombination med en god relation med användarna (som bygger på

tanken om en decentraliserad modell) kunde författarna inte se i sin studie. De menar vidare att det för deras studieobjekt tog mer än två årtionden att stabilisera och skapa ett fungerande SSC (och då kunde ändå inte alla motiv anses vara införlivade). Detta tyder på, menar författarna, att man borde överväga, balansera och komplettera motiven noggrant innan man ritar upp den nya organiseringen som ett SSC medför. Slutligen menar författarna att det krävs en mer detaljerad styrning i ett gemensamt servicecenter än vad det krävs vid en utkontrakterad verksamhet, och lyfter fram vikten av att inte underskatta detta när man väljer att organisera verksamheten i ett SSC.

En som har studerat inter-organisatoriskt samarbete i offentlig sektor är Wagenaar (2006) i en studie om ett gemensamt servicecenter (SSC) för verksamhetsområdet IT. Han menar att det finns olika dilemman som man kan ställas inför vid införandet av ett SSC, särskilt i de fall när frågan som samarbetet ska kretsas kring är komplex till sin natur (vilket IT anses vara). För det första måste organisationerna ta ställning till hur designen av samarbetet ska se ut och här återfinns frågor om storlek, geografiskt läge och hur relationerna mellan olika aktörer som involveras i samarbetet ska gestaltas. Författaren menar att det också bör klargöras vilken nivå eller typ av service som ska tillhandahållas – är det driftsservice och inköp av elektronik (användarfokus) eller ska ett mer övergripande perspektiv antas i syfte att utveckla infrastrukturen (standardiserade processer)? För det andra behöver implementeringen av servicecentret fastställas. Frågor som var i organisationen beslut ska fattas (centralt eller lokalt) samt om implementeringen ska ske drastiskt eller över en längre tid är avgörande för samarbetet. Rapporten mynnar ut i ett ramverk som praktiker kan använda sig av när de ska fatta strategiska beslut som kan påverka huruvida det blir en lyckad implementering eller inte. Den här studien fokuserar alltså inte på implementeringsprocessen men pekar på att det inte räcker med att besluta om hur samarbetet formellt ska se ut (rent organisatoriskt). Det författaren lyfter fram är att implementeringen måste bearbetas och förberedas. Wagenaar menar att ramverket också ska utgöra ett underlag för framtida empiriska studier i syfte att utveckla "best practices" eftersom några sådana ännu inte identifierats i forskningen.

Två andra forskare – Niehaves och Krause (2010) – har i likhet med Wagenaar undersökt vilka förutsättningar som krävs för att etablera ett gemensamt servicecenter och/eller nätverk. Författarna definierar ett gemensamt service-nätverk som flera enheter som finns verksamma i olika kommuner men som erbjuder och tillhandahåller tjänster till varandra. Studien är en komparativ

fallstudie där det första fallet handlar om en centraliserad lösning för IT-tjänster i en region och det andra är ett decentraliserat samarbete mellan fyra kommuner. Resultatet visar att motivet till att införa inter-organisatoriska samarbeten handlar om kostnadsbesparingar, i vissa fall fanns det andra motiv men de ansågs spela en mindre betydande roll. Författarna menar också att det krävs två organisatoriska förutsättningar för att lyckas med etableringen: det första är drivande huvudaktörer (politiker och tjänstemän), det andra är att tidigare samarbeten har funnits (vilket identifieras som en förutsättning för att skapa förtroendefulla relationer mellan aktörerna i samarbetet). Deras slutsats pekar också på att hur samarbetet organiseras påverkas av hur tidigare samarbeten strukturerats.

De här tre studierna får visa på forskning om *motiv och design* och vad som egentligen krävs i förarbetena för att lyckas med samarbete i gemensamma nämnder och servicecenter. Det man kan säga så här långt är att samarbete kan grunda sig i olika motiv och att dessa kan stå i direkta konflikter med varandra. Det mest framträdande motsatsparet är standardisering i syfte att uppnå kostnadseffektivitet kontra anpassning till lokala behov för att erbjuda kvalitativt stöd och service till användarna. Det artiklarna också pekar på är att organiseringen och designen av samarbetet (lokalt eller centralt) samt hur man planerar för implementeringen, verkar vara saker som påverkar hur det faller ut i praktiken. Att skynda igenom planeringsfasen verkar således inte vara en framgångsfaktor. I praktiken kan det också visa sig att motiven som fanns vid införandet av samarbetet av olika anledningar inte införlivats, som bland annat framgick i den inledande studien av Janssen och Joha (2006). Det här leder oss in på nästa tema som handlar om vad studier som fokuserar på implementeringsprocessen kan lära oss om samarbete i praktiken.

Styrning och processer i inter-organisatoriska samarbeten

Hur går det då till när samarbetet sjösätts? Studierna som finns representerade här handlar om vad som händer vid implementeringen, men också om vad som sker över tid genom att anta ett mer processinriktat förhållningssätt. Ofta verkar en idé kring organisering bra i teorin, men i praktiken kan en del (oväntade) problem och utmaningar uppstå – inte sällan relaterade till styrning. Det här temat närmar sig därför studier som (förutom att följa gemensamma nämnder och servicecenter) på olika sätt berör frågor om inter-organisatorisk styrning.

I litteraturen om inter-organisatoriska relationer diskuteras styrning över organisatoriska gränser i relation till transaktionskostnader och transaktions-

kostnadsteorin (se exempelvis Williamsson 1985, baserat på Coase 1937). I korthet handlar det om kostnader förknippade med att bedriva verksamhet internt i organisationen (hierarki) eller genom att låta aktörer sköta det genom marknadsrelationer. Valet av samordningsform (organisation eller marknad) ska således baseras på beräkningar av kostnaden för att omvandla input till output (produktionskostnad) samt kostnader för att följa upp, utvärdera och planera (transaktionskostnader). Med andra ord: den totala kostnadsnivån avgör valet av samordningsform enligt teorin. När två eller fler aktörer samarbetar kring en fråga (exempelvis genom en gemensam nämnd) kommer rimligen kostnader som är förknippade med att följa upp och styra verksamheten att uppstå. Det är därför relevant att uppmärksamma åtminstone två välciterade artiklar som utgår från transaktionskostnadsteori för att förklara styrning av olika typer kontraktbaserade relationer. Den första är skriven av van der Meer-Kooistra och Vosselman (2000) och vad de gör är att de skiljer mellan olika typer av styrning (marknadsorienterad, byråkratisk och förtroende/relationbaserad styrning) för att sedan relatera dessa styrlogiker till olika faktorer i transaktionen eller omgivningen. I sin studie utgår de från en utkontrakterad verksamhet vilket innebär att de fokuserar på relationen mellan en extern och en intern aktör. Det här påminner delvis om den relation som finns i en gemensam nämnd med skillnaden att det är två jämbördiga parter som har lika stort inflytande över samarbetet. I relation till ett gemensamt servicecenter internt i organisationen är samarbetet enbart inriktat mellan interna parter placerade i olika delar inom samma organisation. Den andra artikeln, som är skriven av Dekker (2004), utgår också från transaktionskostnadsteori och organisations-teori i syfte att förklara styrning över gränser. Även den här artikeln mynnar ut i ett ramverk som syftar till att förklara valet av den struktur som väljs för styrning. Problem kopplade till styrning har således lyfts fram (av bland annat Dekker 2004) som ett av de främsta argumenten till varför samarbete och relationer i inter-organisatoriska samarbeten ofta tenderar att misslyckas.

Att offentlig sektor har annorlunda förutsättningar än privat har diskuterats och uppmärksammats i litteraturen om inter-organisatorisk styrning (se exempelvis Kastberg 2014; Johansson, Siverbo och Camén 2016). Det är således inte säkert att den kunskap vi har om inter-organisatorisk styrning i privat sektor gäller även för offentlig sektor. En som byggt vidare på det här resonemanget är Kastberg (2009/2014) som motiverat sin processtudie om gemensamma servicecenter med att det för det första saknas just processtudier, med hänvisning till Janssen och Joha (2008). För det andra kan länders olika

förutsättningar påverka hur väl ett SSC fungerar i praktiken, och därför är det problematiskt att det saknas studier i en svensk kontext menar Kastberg (med hänvisning till Lindvall 2001). Vilka problem som uppstår mellan olika aktörer i praktiken och på vilket sätt de kan relateras till styrning belyses i hans studie.

Eftersom samarbete över gränser skapar nya roller och relationer menar författaren att det finns ett intresse av att närmare studera hur dessa roller formas och förändras över tid. Studien motiveras av att Kastberg pekar på att den nuvarande litteraturen tar för given att enheterna som skapas i ett inter-organisatoriskt samarbete är stabila, vilket inte nödvändigtvis behöver vara fallet. Han uppmärksammar att roller, relationer och olika styrinitiativ på olika nivåer studerats i mindre utsträckning. Istället har fokus legat på enskilda styrinitiativ och vilka effekter dessa har genererat som sedermera legat till grund för ett teoretiserade (han refererar bland annat till Vosselman och van de Meer-Koositra 2009). Det här har visat sig vara problematiskt eftersom studier visat att det i praktiken inte är så enkelt som teorin eller idén föreskriver. Styrinitiativen är ofta många och inte sällan varierar de över tid (se exempelvis Chua och Mahama 2007; Håkansson och Lind 2004).

I Kastberg (2009) återfinns utförligare resonemang och diskussion kring bristen av processtudier. Studien riktar uppmärksamhet till processen för hur aktörer och relationer i relation till varandra formas och (de)stabiliseras. Genom att samarbetet formaliseras skapas också en ram som aktörerna kan förhålla sig till, men eftersom alla olika former av kontrakt eller relationer inte kan göras fullständiga kommer det alltid att skapas sådant som inte ligger inom ramen för det formaliserade. Det är det här som Kastberg tar fasta på (baserad på Callon 1998) för att förklara varför samarbetet skapade både en stabilitet (inramning) men även destabiliserade det (overflow) (se Callon 1998 för en diskussion kring inramning och "overflow"). Slutsatserna visar att det emellertid inte är okomplicerat att samarbeta kring dylika tjänster. En risk handlar om att när tjänsterna flyttas längre ifrån övrig kommunal verksamhet kan tjänsterna upplevas som mindre väl anpassade för den enskilda verksamheten.²

Två år senare intresserar sig Kastberg (2016) istället för hur styrning i inter-organisatoriska samarbeten förhåller sig till förtroende och kontroll. Frågan författaren ställer sig är om förtroende minskar behovet av styrning. Hans

2 Det här är alltså samma diskussion om standardisering (genom centralisering) och användarvänlighet (decentralisering) som i kunskapsöversikten av Bondarouck och Friebe (2014). Se också liknande resonemang av den tidiga studien från Janssen och Joha (2006).

studie visar att förtroende är kopplat till en större risk och också till ytterligare (och annan) styrning eftersom fler än två aktörer (och ofta externa intressenter) försvårar förtroende som verktyg för att minska styrning. Eftersom den tredje och/eller fler parter inte tillhör den primära relationen (mellan part A och B, där det finns en förtroendefull styrning) upplevs behovet av styrning vara större. För även om en part i relationen har förtroende för en annan part är det inte säkert att den tredje parten upplever liknande förtroende. Styrning blir då ett verktyg och kvitto för den tredje parten som garanteras att allt är under kontroll.

Raudla och Tammel (2015) är två forskare som också har ägnat sig åt vad som händer vid implementering i en studie om samarbete kring finansiell redovisning i offentlig sektor i Estland. Behovet av deras studie motiveras av två skäl, för det första fokuserar de flesta studier av gemensamma servicecenter på IT och personalfrågor och för det andra menar författarna att den befintliga litteraturen kring gemensamma servicecenter i offentlig sektor ofta studerar *förutsättningar för design* och *strategier för implementering* separat. Författarna menar dock att designen troligen interagerar med implementeringen. De menar också att vi kan förvänta oss en ökad trend av inter-organisatoriskt samarbete i offentlig sektor, varför de anser att det är viktigt att belysa vilka olika former av gemensamma servicecenter som förnuvarande existerar och hur man implementerar dem. På så sätt kan forskningen bidra med underlag för att praktiker ska kunna fatta bättre beslut.

Vad de försöker sig på att förstå är hur den nuvarande idealbilden av ett SSC faller ut i en offentlig kontext när det tillämpas i praktiken. Författarna menar att det endast därefter går att identifiera eventuella konsekvenser och framtida utmaningar. Deras slutsatser pekar på att det föreligger en skillnad i om samarbetet är vertikalt eller horisontellt organiserat. De visar också hur designen av samarbetet kan påverka implementeringen, men även utfallet. Exempelvis visade deras studie att ett horisontellt organiserat samarbete som implementerades drastiskt (se också Wageenar 2006) var det mest kostnadseffektiva alternativet. Därför menar författarna att det krävs fler studier som fokuserar på hur olika modeller skiljer sig åt gällande kostnadsbesparingarnas storlek. En annan slutsats som lyfts fram i studien, och som är kopplat till motiv för att införa gemensamma servicecenter, handlar om att se samarbetet som en stödfunktion i relation till kärnverksamheten i syfte att möta verksamhetens behov. Att organisera stödverksamhet i ett horisontellt samarbete tycks därför vara det mest framgångsrika sättet. Det verkar således återigen som att olika motiv kräver oli-

ka sätt att organisera verksamheten på (se studien av Janssen och Joha (2006) i avsnittet om motiv och design).

De här studierna, i kombination med de inledande studierna som antog ett mer övergripande fokus kring inter-organisatorisk styrning, får visa på vikten av att följa samarbeten över tid. Att studierna pekat på att offentlig sektor har unika förutsättningar, att det kan skilja sig åt mellan olika länder och att roller och relationer i samarbeten getts en statisk utgångspunkt, är fortsatt viktiga argument till varför fler processtudier behövs. Att Raudla och Tammel (2015) pekat på att hur samarbetet organisatoriskt ritas upp i större utsträckning påverkar implementeringen visar hur viktigt det är att inte ta olika delar av samarbete för givet utan snarare betrakta det som en föränderlig och återkommande process. I Kastbergs studier (2009/2014; 2016) har styrning särskilt påpekats vara en avgörande och central faktor för hur samarbetet fungerar och faller ut. Vad studierna som följer inter-organisatoriska samarbeten över tid lär oss får vi möjlighet att återkomma till i rapportens avslutande del. Det som istället står i fokus för nästa tema handlar om vad som kommer ut av samarbetet, det vill säga vilka effekter (positiva och negativa) som kan härledas från samarbete. Om motiven till samarbete handlar om att driva på kostnadseffektiviteten, att skapa en robusthet i organisationen och att öka produktiviteten är det förstås rimligt att studera om dessa förhoppningar har införlivats i praktiken.

Studier om effekter

Ett annat sätt att ta sig an frågan om inter-organisatoriskt samarbete handlar om att se till vilka effekter (positiva och negativa) som kan härledas till organiseringen. En del av resultaten av studierna kommer att tangera ovanstående tema kring styrning eftersom en del negativa effekter eller utmaningar som identifieras kopplas just till styrning. Ett av de huvudsakliga argumenten till att införa ett samarbete handlar om kostnadseffektivitet och det är förstås inte orimligt att intressera sig för den här dimensionen.

Två som tar sig an att studera effekter av inter-organisatoriskt samarbete (däribland gemensam nämnd) är Knutsson och Mattisson (2015) i en mindre intervjustudie med 18 respondenter från 13 kommuner. Syftet med deras studie är att ge en förnyad diskussion om förutsättningar för den lokala samhällsstrukturen. Studien intresserar sig för tre frågor: 1) för vilka områden är inter-organisatoriskt samarbete en lämplig (men även mindre lämplig) samordningsform, 2) vilka effekter kan uppmärksammas och 3) är samarbete en bra strategi för att skapa mer effektiva förutsättningar i ett utvecklings- och

produktionsperspektiv? De kunde genom studien uppmärksamma två olika sorters samarbeten; samarbete som försöker lösa aktuella problem (kort sikt) och samarbete som ett strategiskt verktyg med fokus på kontinuitet både för ändamålet och de aktörer man samarbetar med (lång sikt). Förutom tidsaspekten fanns det skillnader i antalet aktörer som man samarbetade med där samarbeten som var ett svar på problem ofta ledde till att kommunen hade flera samarbeten med olika aktörer.

De visar i sin studie att områden som berör enskilda specialistfunktioner och/eller kräver stora investeringar (teknik och räddningstjänst) är lämpliga att samarbeta kring. Det berodde på att volymen för de här frågorna ofta är för små i mindre kommuner varför de allt som oftast inte har något behov av en heltidstjänst. Områden som inte var geografiskt bundna (exempelvis administrativa arbetsuppgifter, inköp, bygglov eller miljötillsyn) var också lämpliga för samarbete eftersom uppgifterna är förhållandevis lika mellan olika kommuner och därför är enklare att samordna. En del positiva effekter med samarbete uppmärksammades också. Förbättrad kompetens och rekryteringsmöjligheter samt kapacitet (volymökning innebär en stabilitet och robusthet) lyftes fram som leder till en förhöjd kvalitet. Effektivisering och stordriftsfördelar såg de främst för aktiviteter som inte var geografiskt bundna, exempel som ges är stöd- eller specialistfunktioner. Samarbetet (i sitt enskilda sammanhang) medförde skalfördelar och gjorde verksamheten mer kostnadseffektiv. Vad de däremot inte kunde se var att den totala kostnadsnivån sjönk. Istället handlade det om att öka produktiviteten och få ut mer av de satsade resurserna.

Emellertid pekade deras studie inte enbart på fördelar, utan samarbete gav även upphov till en mer komplicerad situation vad gäller styrning och ansvarutkrävande. Prioriteringar och koordinering var två saker som kunde skapa problematik och osäkra utfall (modeller och nivåer för resursfördelning uppgavs som särskilt problematiskt). Exempelvis kan det vara svårt för en kommun (i ett samarbete mellan tre) att besluta om en lägre nivå för resursfördelning. Detta berodde enligt författarna på att nivåerna tenderar att vara oförändrade för inter-organisatoriska samarbeten. Utmaningarna för de parter som ingår i ett samarbete är därför enligt författarnas uppfattning att: 1) sätta upp gemensamma mål, 2) komma överens om resursfördelning kopplat till prioriteringar samt 3) bestämma hur ansvar utkrävs.

När kommuner samarbetar i flera olika konstellationer (gemensam nämnd, kommunalförbund med mera) och med olika aktörer kan det finnas positiva effekter att hämta i det specifika fallet men på bekostnad av den större helheten

som blir allt mer fragmenterad. Överblicken kring var beslut fattas, var ärenden bereds och vem som i slutändan utkrävs på ansvar blir således svårare genom inter-organisatoriskt samarbete. Det tar tid i anspråk att styra, utvärdera och följa upp kommunens alla samarbeten (vilket också kostar pengar i form av idogt administrativt arbete). Det här innebär enligt författarna sannolikt att det finns en gräns för när samarbetet kräver mer resurser än den vinst som samarbetet genererar. Det finns också en risk, menar de, att kommuner skapar en beroendesituation till flera olika kommuner i och med långtgående samarbeten. För att samarbete ska vara en lyckad väg framåt och ett alternativ för kommuner att möta de utmaningar som de står inför menar författarna att samarbetet behöver präglas av ett strategiskt, långsiktigt och förebyggande arbete – där fokus ligger på helheten snarare än på enskilda delar. Frågan om kostnadseffektivitet måste också ställas i relation till frågor om identitet och legitimitet. Eftersom många partier sannolikt inte inkluderas i gemensamma nämnder, presidier och styrelser kan inter-organisatoriska samarbeten leda till demokratiproblem. Att gränssnitt (både inom och mellan kommuner) kunde problematiseras var något som författarna lyfte fram som särskilt svårt vid gemensamma organisationer. Hur de här negativa effekterna rent praktiskt kan åtgärdas är inget som författarna ger sig i kast med att förklara i sin studie.

En annan forskare som tar sig an frågan om samarbetets effekter på kostnadseffektivitet och besparingar är Tammel (2017) som i sin doktorsavhandling undersöker huruvida man identifierat kostnadsbesparingar för gemensamma servicecenter i Estland. Författaren menar att det finns tre metoder som en offentlig verksamhet kan använda för att sänka sina kostnader: 1) genom att minska antalet anställda 2) genom att minska antalet gemensamma system eller 3) genom att eliminera dubbelarbete och överflödiga processer. Det som studien visar är att det finns svårigheter i att kartlägga den *totala* kostnaden för att införa ett gemensamt servicecenter. Exempelvis inkluderades inte kostnaderna för inhyrda konsulter i beräkningarna för personalkostnader, vilket författaren menar är en stor brist – i synnerhet om det huvudsakliga motivet till valet av organisationsform handlar om att sänka kostnaderna för verksamheten. Vad som efterlyses är därför mer forskning inom området för att säkerställa och kartlägga om skapandet av gemensamma servicecenter i offentlig sektor leder till kostnadsbesparingar eller om det kan vara så att kostnaderna bara flyttas inom den interna organisationen. Det som enligt Tammel saknas är en bra metod för att kartlägga kostnader.

Ett annat sätt att studera effekter är att titta på trender och effekter av ett större empiriskt underlag. Det gör Elston och Dixon (2017) i en studie om inter-organisatoriskt samarbete i England där 300 gemensamma servicecenter undersöks närmare. I likhet med Tammel (2017) menar de att det saknas studier som uttryckligen försöker beräkna kostnaderna för att inrätta ett gemensamt servicecenter. Deras studie försöker fylla den identifierade luckan genom att kartlägga organisationers administrativa belastning över en längre tidsperiod och i relation till om verksamheten under perioden ingått i något inter-organisatoriskt samarbete (genom ett gemensamt servicecenter). Å ena sidan visade resultatet av deras studie att den administrativa belastningen hade minskat, å andra sidan kunde det inte relateras till introduktionen av gemensamma servicecenter. Resultatet förändrades inte heller beroende på vilken sorts administration som de olika organisationerna delade sinsemellan och författarna ifrågasätter därför om organiseringen medför effektivitet. Eftersom de genom studien inte kunde förklara vilka faktorer som låg bakom den administrativa lättnaden, och därmed inte heller helt utesluta att det inte beror på introduktionen av ett gemensamt servicecenter, efterfrågade de mer forskning på området.

Ovan presenterade studier får exemplifiera vilka effekter vi kan se (och inte se) av inter-organisatorisk samarbete. Samlat visar de också på hur problematiskt det är att mäta effekter i offentliga organisationer på ett tillfredställande sätt eftersom frågorna som de har hand om ofta är komplexa till sin karaktär (Modell och Grönlund 2006). Det verkar således inte vara något undantag för "enklare" uppgifter. Effekter av organisatoriska förändringar tar ofta lång tid att uppmärksamma och inte sällan är det svårt att kartlägga ett tydligt kausalsamband. Knutsson och Mattissons (2015) studie (om bland annat effekter) leder fram till en diskussion kring negativa effekter och utmaningar kopplade till styrning. För studierna i det här kapitlet har motivet om kostnadseffektivitet särskilt stått i centrum och det som efterfrågas är bättre metoder för att räkna på kostnaderna för inter-organisatoriskt samarbete. Det studierna också visar på är att det finns positiva effekter kopplat till samarbete men att samordningsformen sällan kommer utan bieffekter. I nedanstående avsnitt tar vi ett helhetsgrepp om det här kapitlet för att samla upp det studierna visat och vad vi vet om inter-organisatoriskt samarbete såhär långt.

Sammanfattning kring kunskapsläget

Vi ska nu avrunda det här kapitlet med en kort sammanfattning. Så långt kan man säga att samarbete genom *gemensam nämnd* undersökts i liten utsträck-

ning. Studier som på olika sätt har tangerat området genom att belysa frågor som styrning över gränser (gemensamma servicecenter) har därför inkluderats. Den här rapporten gör inga anspråk på att vara varken heltäckande eller tydligt avgränsande utan istället får studierna som inkluderats illustrera ett växande (om än i praktiken omdiskuterat) forskningsfält. Det är angeläget att utveckla kunskapen om gemensamma nämnder i praktiken eftersom det är en växande samordningsform i offentlig sektor. Även debatten om kommuners uppgifter och ansvar diskuteras och står också i centrum för kommunutredningens delbetänkande (SOU 2017:77). Men några saker har tidigare forskning ändå kunnat påvisa. Bland annat att motiven till varför man väljer samarbete inte alltid handlar om kostnadseffektivitet, utan snarare om att skapa en robusthet i den lilla organisationen och möjlighet att rekrytera kompetent personal – men också att den mindre kommunen inte klarar av sina uppdrag enligt kommunallagen och därför står utanför alternativ (se exempelvis Knutsson med flera 2008). Det man kan problematisera och reflektera över är att det i slutändan ändå handlar om kostnadseffektivitet – problemen hade ju inte funnits om resurserna varit obegränsade (eller åtminstone tillräckliga). När studierna målar upp bilden av att samarbete handlar om “att använda skattemedel på ett så ändamålsenligt sätt som möjligt” är det kostnadseffektivitet och produktivitet som åsyftas.

Själva iscensättandet av samarbetet i praktiken vet vi också ganska lite om. Även om det finns studier som följer processer över tid (se till exempel Kastberg 2009/2014) behövs fler och liknande studier. Att ge förklaringar till varför samarbete misslyckas eller upphör är något som saknas av förklarliga skäl, det är svårt att på förhand veta om – och i så fall när – en upplösning sker. Det målas också upp en bild av att det kan finnas olika implementeringsprocesser som ger upphov till olika resultat, allt beroende på den lokala kontexten. Vi behöver därför veta mer om det finns några tillvägagångssätt som är mer lämpliga än andra i specifika situationer. Bror det på frågan som samarbetet kretsar kring eller är det samordningsformen i sig (gemensam nämnd) som påverkar utfallet? Det här vet vi inte så mycket om idag.

Vad gäller frågan om effekter och själva “slutprodukten” av samarbete är kunskapsläget något svårtolkat. Några konkreta effekter eller beräkningar på kostnadseffektivitet finns inte och vi vet inte heller hur samarbete påverkar organisationen på lång sikt, vilket ytterligare är ett argument för fler processtudier som följer samarbetet över en längre tidsperiod. Det finns några studier som knyter an till frågor om styrning (och för gemensamma servicecenter i svensk kontext i huvudsak av Kastberg 2009/2014; Kastberg 2016). I en relation mel-

lan flera parter är styrning avgörande och studierna visar också på att det är en central del för att samarbetet ska fungera. I kunskapsöversiktens avslutande del diskuteras kunskapsläget samlat och mer utförligt för att sedan mynna ut i några förslag kring fortsatta studier inom området.

4. Diskussion och slutsatser

Det finns mycket skrivet om inter-organisatoriskt samarbete, mer om den privata sektorn än den offentliga sektorn. På en del punkter är forskningen enig, på andra inte. I den här rapporten har jag försökt att sammanfatta kunskapsläget för inter-organisatoriskt samarbete i offentlig sektor med tyngdpunkt på gemensam nämnd. Studierna som har återgetts utgör exempel och det finns troligen studier som på olika sätt tangerar området men som lämnats utanför denna kortare översikt. Ambitionen var att mer specifikt kartlägga kunskapsläget för samarbete genom gemensamma nämnder. Studierna som återfinns här har även berört andra former, exempelvis om en kommun centraliserar uppgifter till en nämnd (gemensamt servicecenter) inom kommunen.

Vi vet att motiven till att samarbeta i huvudsak i grunden handlar om kostnadsbesparingar. Det finns andra motiv och argument, som exempelvis att öka (specialisera) kompetensen, men dessa argument har ofta hamnat i skymundan till förmån för kostnadseffektivitet. Dock visar studier (se exempelvis Mattisson 2013, Mattisson 2017) att tyngdpunkten i motiven förändras och att robusthet och kompetent personal är de motiv som idag är mest framträdande – det handlar inte längre enbart om pengar! Det här går att problematisera, för även om andra motiv ställs i förgrunden går det inte att undvika eller helt bortse från små kommuners allt mer ansträngda ekonomiska situation och en mer trolig slutsats är att argumenten går hand i hand. Argumentet att kärnverksamheterna ska fokusera på just kärnuppgifter är ett argument för besparing av tid men också hur resurser prioriteras. De främsta uppgifter som initierar ett samarbete är ofta av "enkla" och/eller stödkaraktär, såsom ekonomi, personal, IT och växel/telefoni. Men det kan också handla om myndighetsutövning som exempelvis Knutsson och Mattisson (2015) pekade på i sin studie.

Vi vet också att det finns en mängd olika sätt på vilka ett samarbete kan organiseras och implementeras. Det kan ske hastigt eller över tid (Wageenar 2006) vilket också får konsekvenser för hur samarbetet upplevs fungera och huruvida målen med samarbetet uppfylls (Niehaves och Krause 2010). Vi vet också att samarbete över gränser ställer krav på att aktivt skapa, reformera och se över samarbetet för att det ska fungera optimalt. Det krävs exempelvis ett

ständigt reformerande av ansvar mellan roller och relationer i ett inter-organisatoriskt samarbete (Kastberg 2009/2014) och att förtroende inte tenderar att minska behovet av styrning om parterna är fler än två (Kastberg 2016). Vi vet även att samarbete är komplext (se exempelvis Anell och Mattisson 2009, Kastberg 2014) och att det är svårt att fastställa kausala samband mellan den nya organiseringen och andra effekter i verksamheten. Tammel (2017) kunde i sin studie inte visa att kostnadsbesparingar realiserats mot bakgrund av att det inte fanns tillräckligt välutvecklade metoder för att räkna på införandet av ett gemensamt servicecenter. Frågan man kan (bör) ställa sig är också om det ens är möjligt? Vad ska inkluderas i beräkningen och vad lämnas utanför? Hur lång tid efter införandet ska man förvänta sig att se kostnadsbesparingar? Och vad jämförs det med? Att lägga tid och energi på att utforma och förändra samarbetet under årens gång (ansvar och arbetsuppgifter förändras, nyckelaktörer slutar och nya börjar) tar tid och därför också pengar i anspråk, ska dessa inkluderas i beräkningen? Är det inte nästan omöjligt att finna en komplett metod för att beräkna kostnader för organisering? Att samarbete sällan sker kring uppgifter som utgör kommunernas huvudsakliga uppdrag – skola och äldreomsorg – utan just stöduppgifter innebär samtidigt att de resurser som avsätts till samarbetet inte handlar om några betydande summor. Kanske är det därför inte heller så konstigt att kostnadsbesparingarna inte är så framträdande (åtminstone inte för svenska kommuner som har en långtgående decentralisering och ett stort ansvar för stora välfärdsområden). Det här är något man bör ta i beaktande (och vara ödmjuk inför), menar jag, baserat på de studier som presenterats i rapporten.

En annan sak vi vet är att litteraturen är riklig (se exempelvis Richter och Brühl 2017) men däremot är det mer skalt för offentlig sektor (se doktorsavhandling av Tammel 2017). Bristen av studier motiverar självfallet fler, men vad är det vi behöver få kunskap om? Onekligen verkar det i forskningen finnas en intention om att finna "best practices" för hur man organiserar inter-organisatoriskt samarbete och hur man implementerar det (se exempelvis Wagenaar 2006; Bondarouck och Friebe 2014), däremot verkar de vara svåra att finna. Studien av Raudla och Tammel (2015) om finansiell redovisning visade att det kan finnas fler kostnadsbesparingar att hämta i den horisontella modellen om den implementeras hastigt. Detta indikerar att det finns alternativ som är bättre än andra. Frågan är om det gäller i alla sammanhang? Det behövs fler studier som på olika sätt undersöker olika lokala kontexter för att närma sig tanken om "best practice". En framkomlig väg är att studera förändringar över tid (som

exempelvis Kastberg 2009/2014). På det här sättet kommer man närmare den lokala praktiken och de förutsättningar som den står inför.

Det finns också studier som har pekat på att inter-organisatoriskt samarbete skapar förändrade situationer för ansvarsutkrävande. Hur utkrävs ansvar i en nämnd där två kommuner samarbetar? Studier har pekat på att det demokratiska inflytandet minskar i och med sättet att organisera sig eftersom det ger upphov till färre antal ledamöter i nämnden (Larsson 2015; Mattisson och Knutsson 2015). Det leder också till att styrningen problematiseras och försvåras. I gemensamma nämnder med ett få antal ledamöter finns risken att den politiska styrningen inte fyller någon funktion. Risken som identifieras handlar om ett utökat ansvar och inflytande för tjänstemän att bestämma riktning och innehåll. Hur man behåller det kommunala självstyret, och vilka styrverktyg som kan användas för att inte urholka den politiska styrningen för en sådan situation, är något vi behöver veta mer om.

Den samlade bilden av kunskapsläget visar att det finns ett stort behov av fler studier. Det man bör reflektera över är på vilket sätt man kan närma sig frågan om gemensamma nämnder för att berika kunskapen inom området. De studier som finns representerade här har visat att styrningen inte sällan utgör en komplex situation och att det även är svårt att veta vad samarbetet egentligen ger för typer av effekter. Nästföljande avsnitt kommer därför att fokusera på en beskrivning av vad vi behöver veta mer om vad gäller inter-organisatoriskt samarbete med tyngdpunkt på gemensam nämnd.

Identifierade områden för fortsatt forskning

Vi har nu kommit fram till kunskapsöversiktens sista (och kanske mest centrala avsnitt) – vad vill och behöver vi veta mer om? Med en viss reservation för att jag inte lyckats sammanfatta hela kunskapsfältet inom området vill jag ändå ge mig i kast med att åtminstone peka på områden där kunskapsläget för nuvarande behöver fördjupas. Utifrån de studier som finns inkluderade i den här rapporten skisseras två områden: det första handlar (kanske inte oväntat) om studier som följer utveckling över tid, det andra området handlar om effekter eftersom dessa visat sig vara svåra att fastslå.

Studier som följer utveckling över tid – med fokus på styrning

Kunskapsläget om implementeringsprocesser och vad som händer när samarbete iscensätts i praktiken och hur det förändras över tid vet vi i allmänhet ganska lite om. Det som avsnittet om styrning och processer i inter-organisatoriska

samarbeten visade var således att frågor om styrning är centrala och avgörande för hur samarbetet faller ut. I en gemensam nämnd ska två eller flera kommuner påverka och styra verksamheten i syfte att uppnå antingen övergripande gemensamma mål eller för kommunen specifika målsättningar. Ansvar ska också utkrävas vilket studier har uppmärksammat som problematiskt och svårt (se exempelvis Erlingsson, Syssner och Ödalen 2015). I inledningen till den här rapporten lyftes frågan om skillnaden mellan den styrning som sker inom en organisation (hierarkier) och den som sker vid samarbete mellan flera aktörer (nätverk). De traditionella styrinitiativen som finns inom en organisation som bygger på en hierarkisk struktur kan inte med enkelhet översättas direkt till ett nätverk av flera olika parter (Caglio och Ditillo 2008).

Det som Kastberg kunde se i sin studie om gemensamma servicecenter var att styrning och kontroll av verksamheten bidrog både till en stabilisering (som även tidigare forskning påvisat) men även till att samarbetet destabiliserades – “when enteties are pulled toghether, they are also cut loose” (Kastberg 2014 sidan 755). Några tekniker som han menade kunde föra enheter (det gemensamma servicecentret och de övriga verksamheterna) samman var bland annat synliggörande av kostnader och användarforum.

Att tidigare studier har visat på att det är viktigt med involverade aktörer (politiker och tjänstemän) och att samarbetet kan upphöra när nyckelpersoner lämnar organisationen motiverar behovet av studier som också fokuserar på vad som händer när samarbetet upphör (och av vilka anledningar). Vad som händer när samarbetet upphör och med grund i vilka motiv är således frågor som vi behöver belysa. Det finns säkerligen fler samarbeten som av olika anledningar har slutat att fungera och som föranleder en upplösning. Här finns det något viktigt som forskningen kan lära och sprida (åtminstone om ambitionen är att utveckla “best practices” vilket studierna som finns refererade här indikerar). Att följa ett samarbete över tid är därför en förutsättning för att uppmärksamma svårigheter och eventuella upplösningar.

Vi vet således inte på en övergripande nivå hur styrningen ska utformas i gemensamma nämnder och servicecenter för att skapa en stabilitet i samarbetet. Vi behöver veta mer om hur styrningen hanteras i praktiken och hur man kan utveckla nya och alternativa styrlogiker och metoder för att möjliggöra en robusthet i samarbetet. I kunskapsöversikten om inter-organisatorisk styrning av Caglio och Ditillio (2008) efterfrågades fler studier om styrning över tid och betydelsen av förtroende. Det här är giltigt även idag mot bakgrund av de studier som presenterats i den här översikten. Att studier lägger en större tyngd-

punkt kring frågor kopplade till styrning kan möjliggöra ny kunskap om hur stabilitet kan skapas i ett samarbete.

Studier som fångar effekter och kartlägger kostnader

Det andra området vi behöver veta mer om är effekter. Ett av argumenten till att införa gemensamma nämnder eller servicecenter handlar om kostnadseffektivitet. Den här kunskapsöversiktens sammanställning visar att det är högst oklart om så är fallet (se bland annat Tammel 2017). I enlighet med de studier som presenterades under avsnittet om effekter kan en orsak vara att det inte finns tillräckligt välutvecklade metoder för att kartlägga kostnader, vilket mycket väl kan stämma och en väg kan därför vara att förfina metoderna. Det är i samhällsvetenskaplig forskning svårt att isolera reformer, förändringar och insatser för att skönja klara och tydliga effekter. I en kunskapsöversikt om vilka kostnader som är förknippade med marknadsiseringen i offentlig sektor konstaterades just svårigheter i att "räkna på" marknadsisering (Ek Österberg och Meltzer 2018). I den studien föreslås ett område för fortsatt forskning om just kostnader (produktions- och transaktionskostnader). Vad som problematiseras mot bakgrund av den översikten handlar om att det inte fanns några jämförande studier om att bedriva en verksamhet inom den egna organisationen i kontrast mot att låta marknaden (antingen intern eller extern) sköta driften. Det här gäller även för samordningsformen inter-organisatoriskt samarbete. Det är rimligt att transaktionskostnader (det vill säga kostnader för att planera, administrera, kontrollera och följa upp verksamheten) i ett samarbete existerar – frågan är om det är dyrare, billigare eller kostar lika mycket om samarbetet inte funnits. Det här vet vi idag ingenting om och behöver därför veta mer om innan vi kan slå fast att alternativet gemensam nämnd är det mest kostnadseffektiva sättet för den här typen av frågor. Det som studier inom det här området kan fokusera på handlar om att jämföra olika samordningsformer av samarbete. Är gemensam nämnd eller kommunalförbund att föredra om målet är att uppnå kostnadseffektivitet? Och vilken organisationsform är mest lämplig för att skapa en robusthet i organisationen? Det som efterfrågas är därför fler jämförande studier över tid mellan gemensam nämnd och andra typer av inter-organisatoriskt samarbete.

5. Avslutningsvis

De studier som inkluderats i den här översikten visar på en gemensam sak: att samarbete är komplicerat och inte sällan leder det till olika former av svårigheter (det här uppmärksammades även i kunskapsöversikten från 2009 av Anell och Mattisson). Är verkligen samarbete den bästa metoden för att lösa kommuners framtida utmaningar? Om ja, hur ska det lösas (se förslag 1 och 2) och om inte, vad är alternativet? Arbetet som bedrivs inom akademien har till uppgift att berika samhället med kunskap som vi inte hade tidigare. Genom studier som följer utvecklingen över tid kan vi se om och var i processen som det går snett samt vad det beror på. Genom att fokusera på effekter kan vi se vad som egentligen blir resultatet av den ena eller den andra samordningsformen.

En reflektion och slutsats som kan dras utifrån de studier som finns representerade i den här översikten är att vi *inte* behöver veta mer om och reflektera över varför gemensamma nämnder ökar (det har ju studier om motiven till samarbete visat på). Snarare är frågor av intresse om vad som egentligen förhindrar kommunsammanslagningar mer än kulturkrockar och den lokala demokratiens urholkning och identitet. För ungefär 100 år sedan (runt 1920-talet) skedde stora förändringar för det vi idag kallar för kommuner och landsting, vilket också skapade en rad nya utmaningar. Vid den här tidpunkten fick kommunerna nya (och större) uppgifter i välfärdssamhället och det var då som alla kommuner skulle ha samma uppdrag. För att den lokala nivån skulle klara av detta krävdes robustare kommuner (se en fördjupad beskrivning av den historiska utvecklingen i kommuner i det inledande kapitlet i SKL 2015). På vilket sätt skiljer sig de utmaningar som fanns då från dem vi tenderar att se idag? Utmaningen blir att inte stirra sig blind på samordningsformen utan istället lyfta blicken och se utvecklingen ur ett större perspektiv. Enbart då kan vi se till att nyttja och använda våra gemensamma skattemedel på ett ändamålsenligt sätt, för det är viktigt att komma ihåg att samarbete inte är ett mål i sig självt.

Att samarbete är svårt och inte sällan misslyckas är inte direkt några glädjande besked och att vi idag dessutom inte har några konkreta alternativ gör bilden inte ljusare. Utifrån kunskapsläget kan rapporten lista några konkreta saker som kan vara till nytta för praktiker som planerar att påbörja eller redan ingår i något

inter-organisatoriskt samarbete, att reflektera över. I det nästföljande avslutas rapporten med några tips och råd på vägen.

Tips och råd

En första sak att ta med sig är att forskningen visar att ju fler aktörer som deltar i samarbetet desto svårare är det, och svårare blir det, om uppgiften som samarbetet kretsar kring är komplext till sin natur (exempelvis IT). Vad är det mer specifikt som är enkelt att samarbeta kring? Handlar det om service av befintliga strukturer eller ska uppgifterna vara av mer strategisk karaktär för att utveckla exempelvis gemensamma lösningar?

Om samarbete i grund och botten handlar om kostnadsbesparingar kan en lämplig väg vara att på förhand bestämma vilka kostnader som ska inkluderas (och vilka som ska lämnas utanför) när man börjar räkna på vinster av samarbete. Att tydliggöra *hur* dessa besparingar ska realiseras (snarare än att hänvisa till samarbetet i sig) och *när* är också en lämplig väg. Att synliggöra detta innan samarbetet träder i kraft kan skapa en tydlighet som hjälper samtliga parter fokusera på rätt saker. Genom att utvärdera samarbetet efter en förutbestämd tid gör det också möjligt att synliggöra om beräkningsmetoderna varit till nytta (i likhet med önskemål från Tammel 2017)

Förmågan att rekrytera kompetent personal verkar vara ett växande motiv (Mattisson 2013). Om det är det här motivet som står i fokus när inter-organisatoriskt samarbete införlivas bör rimligen arbetsuppgifterna i den gemensamma nämnden också specialiseras. Avancerade arbetsuppgifter lockar troligen mer utbildad och kompetent personal än stöd/service-uppgifter. Det här ställer krav på att hitta en balans mellan att möjliggöra effektivisering genom att standardisera processer och att verksamheten på en övergripande nivå utvecklas, samtidigt som lokala behov fortfarande tas med i beräkningen (det vill säga att synliggöra dem som man är till för om frågorna som samarbetet kretsar kring handlar om att erbjuda stöd eller service). Det här har visat sig vara en svår nöt att näcka (se bland annat Kastberg studie om gemensamma servicecenter 2009).

Mot bakgrund av detta kan en nyckel för framgång vara att inte underskatta förankringsarbetet. Samtliga arbetsuppgifter (stora som små) måste fortfarande hanteras av någon aktör i organisationen och frågan är vem som ska göra dem hädanefter om den gemensamma nämnden inte ska ansvara för dem. Således handlar diskussioner angående rollfördelning och ansvar inte enbart om vad den gemensamma nämnden ska göra utan på vems bord de arbetsuppgifter

som *inte* inkluderas i den gemensamma nämnden hamnar när samarbetet träder i kraft. Att involvera aktörer i ett förändringsarbete och att skynda långsamt kan vara något att ta med sig tills vi vet mer om det här växande och välbehövliga forskningsfältet.

Referenser

Anell, A och Mattisson, O (2009) *Samverkan i Kommuner och Landsting – en Kunskapsöversikt*. Lund: Studentlitteratur.

Axelrod, R (1987) *Från konflikt till samverkan. Varför egoister samarbetar*. Stockholm: SNS förlag.

Bergman, E (2013) *Interkommunal samverkan – en nödvändig lösning på kommunala utmaningar?* Göteborg: Förvaltningshögskolans rapporter 2013:126.

Bondarouck, T och Friebe, C–M (2014) “Shared services – Standardization, Formalization, and Control: A Structured Literature Review” I: T, Bondarouck (red.). *Shared Services as a New Organizational Form*. Emerald Publishing Limited.

Caglio, A och Ditillo, A (2008) “A review and discussion of management control in inter-firm relationship: Achievements and future directions” *Accounting and Organizations and Society*. 33(7–8):865–898.

Callon, M (1998) *The Laws of the Markets*. London: Blackwell Publishers.

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*, Canadian Academic Accounting Association 24: 46–86.

Coase, R (1937) *The Nature of the Firm*, Economica Blackwell Publishing. 4(6): 386–405.

Dekker, H.C. (2004) “Control of inter-organizational relationship: evidence on appropriation concerns and coordination requireme*Accounting, Organizations and Society*, 29(1): 27–49

Ek Österberg, E och Meltzer, I (2018) *Marknadiseringens kostnader på kommunal nivå*. (KFi-rapport 2018:145) Göteborg: Kommunforskning i Västsverige.

- Elston, T och Dixon, R (2017) *The Effect of Shared Service Centers on Administrative Intensity in English Local Government: A longitudinal Evaluation*. BSG Working Paper Series. Oxford: University of Oxford.
- Erlingsson, G, Syssner, J och Ödalen, J (2015) *Strategier för att möta små kommuners utmaningar*. (SNS Analys 2015:26) Stockholm: Studieförbundet Näringsliv och samhälle.
- Folkesson, A (2014) *Är samverkan en gyllene medelväg? Tankar kring kommunernas framtid*. Stockholm: Arena för tillväxt.
- Gregson, B.A, Cartlidge, A och Bond, J (1991) *Interprofessional collaboration in primary health care organizations*. London: The Royal Collage of General Practitioners.
- Hjortsjö, M (2006) *Med samarbete i sikte – Om samordnade insatser och samlokaliserade familjecentraler*. Doktorsavhandling, Lunds Universitet.
- Håkansson, H och Lind, J (2004) "Accounting and network coordination" *Accounting Organizations and Society*, 29 (1): 51–72.
- Janssen, M och Joha, A (2006) "Motives for establishing shared service centers in public administrations" *International Journal of Information Management* 26(1): 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.
- Johanson, T, Siverbo, S och Camén, C (2016) "Managing cooperation, coordination and legitimacy: Control of contracted public services" *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 29(1):1012 – 1037.
- Jonsson, L och Rosander, M (2006) *Samverkan som överlevnadsstrategi? En sammanställning av betydelsefulla förhållanden för kommunal samverkan*. (CKS-rapport 2006:7) Centrum för kommunstrategiska studier: Linköping Universitet.
- Kastberg, G (2009) *Shared Service Center: En longitudinell studie av organisering och styrning av en ny kommunal serviceverksamhet*. (CEFOS Rapport 2009:2) Centrum för Forskning om Offentlig Sektor: Göteborgs Universitet.

- Kastberg, G (2014) "Framing Shared Services: Accounting, control and overflows" *Critical Perspectives on Accounting*, 25(8): 743–756.
- Kastberg, G (2016) Trust and Control in Network Relations: A Study of Public Sector Setting. *Financial Accountability and Management*, 32 (1): 33–56.
- Knutsson, H, Mattisson, O, Ramberg, U, Tagesson, T (2008) "Do strategy and management matter in municipal organisations?" *Financial Accountability and Management*, 24(3): 295–319.
- Knutsson, H och Mattisson, O (2015) Samverkan för en fungerande lokal samhällsstruktur. I: SKL (2015) *Urbanisering. Utmaningar för kommuner med växande och minskande befolkning*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- Kommittédirektiv (2017:13) *Stärkt kapacitet i kommunerna för att möta samhällsutvecklingen*. Stockholm: Finansdepartementet.
- Larsson, B.P (2015) Lokal demokrati, kommunstorlek och befolkningsutveckling. I: S I: SKL (2015) *Urbanisering. Utmaningar för kommuner med växande och minskande befolkning*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- Lindvall, J (2001) *Verksamhetsstyrning: från traditionell ekonomistyrning till modern verksamhetsstyrning*. Lund: Studentlitteratur.
- Mallander, O (1998) Samverkan. I: W, Denvall och T, Jacobsson (red.). *Vardagsbegrepp i socialt arbete: Ideologi, teori och praktik*. Stockholm: Nordstedts Juridik.
- Mattisson, O (2013) *Organisation och styrning på den lokala samhällsnivån – en forskningsöversikt om förändringar och utvecklingstendenser*. Annex till SOU 2015:24, en kommunallag för framtiden, Stockholm: Fritzes.
- Mattisson, O och Ramberg, U (2015) "Co-owned local government organisations: conditions for strategy development" *Financial Accountability and Management*, 31(3): 269–286.
- Mattisson, O (2017) Local government cooperation: a better way to respond to conditions. I: I, Lapsley och H, Knutsson (red.) *Modernizing the Public Sector: Scandinavian perspectives*. Routledge: Taylor and Francis Group.

- Massaro, M, Dumnay, J och Guthrie, J (2016) "On the shoulders of giants: undertaking a structured literature review in accounting" *Auditing and Accountability Journal*, 29(5): 776–801.
- Modell och Grönlund (2006) *Effektivitet och styrning i statliga myndigheter*. Lund: Studentlitteratur.
- Nergelius, J (2013) *Samarbete vs. Storkommuner: vad kan småkommuner vinna på vidgat samarbete?* Stockholm: Reforminstitutet.
- 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.
- Prop. (1996/97:105) *Kommunal samverkan*. Stockholm: Inrikesdepartementet.
- Raudla, R och Tammel, K (2015) "Creating shared service centers for public sector accounting" *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 28(2) 158–179.
- Richter, P.C och Brühl, R (2017) "Shared service center research: A review of the past, present and the future" *European Management Journal*, 35(1):26–38.
- Rogers, D.L och Whetten, D.A (1982) *Interorganizational coordination: Theory, research and implementation*. Ames: Iowa State University Press.
- Rosén, T (2003) *Kommun och landstingssamarbete. En studie om demokrati och effektivitet*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- Rosén, T (2005) *Samverkan pågår, möjligheter och begränsningar*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- Rosén, T och Wikell, S (2007) *Kommunalförbund och gemensamma nämnder. Studie utförd på uppdrag av Kommunala kompetensutredningen*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- SFS (1991:900) *Kommunallag*. Stockholm: Finansdepartementet.
- SFS (2017:725) *Kommunallag*. Stockholm: Finansdepartementet.

- SKL (2002) *Interkommunal samverkan – en undersökning av samverkan mellan kommuner och landsting i Sverige*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- SKL (2009) *Kommunala samverkansformer: avtal, interkommunala företag, gemensam nämnd, kommunalförbund*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- SKL (2015) *Urbanisering. Utmaningar för kommuner med växande och minskande befolkning*. Stockholm: Sveriges kommuner och Landsting.
- SOU (2017:77) *En generell rätt till kommunal avtalssamverkan*. Delbetänkande av Kommunutredningen. Stockholm: Finansdepartementet.
- SOU (1996:137) *Kommunalförbund och gemensam nämnd – två former för kommunal samverkan*. Betänkande av kommunala förnyelsekommittén. Stockholm: Inrikesdepartementet.
- Stenberg, R (1999) *Organisationslogik i samverkan – Konsten att organisera samverkan i en imaginär organisation av offentliga aktörer*. Diss. Stockholms universitet: Psykologiska institutionen.
- Tammel, K (2017) "Shared Services and Cost Reduction Motive in the Public Sector" *International Journal of Public Administration*, 40(9): 792–804.
- Tammel, K (2017) *Creating Shared Service Centers for Public Sector Accounting: The Case of Estonia*. Doktorsavhandling, Tallinn University of Technology.
- Thompson, J.D (1992) [orig. 1967]. *Hur organisationer fungerar*. Stockholm: Prisma.
- Van der Meer-Kooistra, J och Vosselman, E (2000) "Management control of interfirm transactional relationships: The case study of industrial renovation and maintenance" *Accounting, Organizations and Society*, 25(1): 51–77.
- Van der Meer-Kooistra, J och Vosselman, E (2009) "Accounting for control and trust building in interfirm transactional relationships" *Accounting, Organizations and Society*, 34(2): 267-283.
- Wagenaar, R.W (2006) "Governance of Shared Service Centers in Public Administration: Dilemma's and Trade-offs" *Canada: International Conference on E-Commerce*, 354–363.

Williamson, O.E (1985) *The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets, Relational Contracting*. China Social Sciences Publishing House ChengCheng Books Lill.

Kommunforskning i Västsverige, KFi, är en organisation som bedriver forskning inom området ekonomi och organisation i kommuner och landsting.

Verksamheten utgår ifrån ett samarbetsavtal mellan kommuner och landsting samt universitet och högskolor i Västsverige. Syftet med samarbetsavtalet är att initiera forskning inom det nämnda området och därmed bidra till att skapa en stark forskningsmiljö



**KommunForskning
i Västsverige**

c/o Göteborgs universitet
Box 665
405 30 Göteborg

Tel 031-786 59 00
E-post kfi@kfi.se
www.kfi.se