

# Ägarstyrning i fem kommuner

– en empirisk studie

Isabell Meltzer och Gustaf Kastberg



# Ägarstyrning i fem kommuner

– en empirisk studie

Isabell Meltzer och Gustaf Kastberg

KFi-rapport nr 156

ISBN 978-91-87454-69-1  
© KFi tillsammans med författarna 2019  
KFi – Kommunforskning i Västsverige  
c/o Göteborgs universitet  
Box 665  
405 30 Göteborg  
Tel 031-786 59 00  
E-post [kfi@kfi.se](mailto:kfi@kfi.se)  
[www.kfi.se](http://www.kfi.se)

# Innehåll

Förord .....	7
Sammanfattning.....	9
Mer och mer samarbete i svenska kommuner .....	13
Problematiserade samarbeten: översikt och inramning .....	16
<i>Finansiering och anpassning</i> .....	16
<i>Huvudmannaskap och samarbete</i> .....	17
<i>Mer specifik modell för analys av ägarstyrning</i> .....	20
Samarbete i fem kommuner: empirisk beskrivning .....	23
Avtalssamverkan .....	24
<i>Lön</i> .....	25
<i>IT</i> .....	28
Gemensam miljönämnd .....	32
Räddningstjänstförbundet .....	35
Avfallshanteringsbolaget .....	40
Sammanfattning .....	44
Huvudmannaskapets utmaningar för ägarstyrning.....	47
Styrning och enad linje.....	47
Sammansättning av ägare.....	51
<i>Dominerande ägare</i> .....	51
<i>Ägare som free-riders</i> .....	55
Styr verksamheterna ägarna?.....	61
Sammanfattning .....	65
Diskussion och slutsats .....	69
Metodappendix .....	73

Bilaga 1: Illustration av lönesamarbetet.....	76
Bilaga 2: Illustration av IT-samarbetet.....	77
Bilaga 3: Illustration av miljösamarbetet .....	78
Bilaga 4: Illustration av räddningstjänstsamarbetet.....	79
Bilaga 5: Illustration renhållningssamarbetet .....	80
Referenser .....	81

# Förord

Kommuner och regioner står inför stora utmaningar att klara sina uppdrag. Det handlar både om att klara av finansieringen av verksamheten långsiktigt och att säkra tillgång på kompetens. Mot bakgrund av detta är en allt vanligare lösning att söka samarbeten kommuner emellan. KFi har tagit fasta på detta och lanserat ett forskningsprogram, Lokom (lokalt kommunforskningsprogram), som syftar till att generera mer kunskap om förutsättningar för samarbete, vilka särskilda utmaningar dessa skapar och hur vinster kan realiseras. Att det krävs mer kunskap om samarbeten som praktik visar en genomgång av litteraturen på området. Vid sidan av att samarbeten ofta misslyckas och efter en tid upphör visar studier att det är svårt att realisera de vinster och leva upp till de förhoppningar som finns vid ingång i samarbeten.

I denna rapport står en viss sorts samarbeten i fokus där kommuner går samman för att bedriva verksamhet gemensamt som tidigare respektive kommun stod för på egen hand. Det handlar både om tjänster av stödkaraktär, som producerar tjänster som övriga verksamheter använder sig av, och om tjänster som vänder sig direkt till brukare och därmed kan betecknas som kärnverksamhet. I båda fallen handlar underliggande argument om att nå stordriftsfördelar, skapa en robustare mindre känslig verksamhet och att säkra kompetensförsörjning. Att kommunsektorn under många år verkat i en miljö med relativt lite fiskal stress avspeglas i att besparingar och effektivisering ofta inte anges som det primära målet. Ett särskilt fokus finns i rapporten på hur huvudmännen styr verksamheten. Vad rapporten visar är att just etablerande av en aktiv väl fungerande styrning är en utmaning i sig när det gäller samarbeten av den sorten som uppmärksammas.

Rapporten är den första i ett flerårigt projekt där flera kommuner som samarbetar inom olika områden och i olika konstellationer följs. Återkommande avrapporteringar kommer att ske med olika fokus. Båda författarna svarar för rapporten som helhet men Isabell Meltzer står i huvudsak för framtagandet av det empiriska underlaget och framskrivandet av de empiriska delarna samt analysen.





# Sammanfattning

Den här rapporten utgör resultatet av en delstudie i ett forskningsprojekt och är ett samarbete mellan Göteborgs universitet, Kommunforskning i Västsverige (KFi) och fem kommuner. Projektet är en del i ett större forskningsprogram vid KFi med benämningen Lokom – lokalt kommunforskningsprogram om samarbete. Rapporten handlar om kommunal samverkan genom fyra samordningsformer: avtalssamverkan, gemensam nämnd, kommunalförbund och kommunalt bolag. Mer specifikt belyser rapporten olika utmaningar kopplat till ägarstyrning för samarbeten där tjänster slås samman, det vill säga hur samma tjänster utförs av flera organisationer. Exempelvis kan det handla om delade stödfunktioner (SSC) som lönehantering och IT men också delade kärnuppgifter (SCO) som räddningstjänst och avfallshantering. Syftet med rapporten är därför att med hjälp av en empirisk studie belysa och problematisera styrningsfrågor kopplat till ägarstyrning. Ambitionen är att bidra till en utvecklad förståelse för den styrningssituation som uppstår vid samarbete kring utförande av tjänster.

En anledning till att uppmärksamma och generera kunskap om SSC och SCO är att det är en i grunden annorlunda form för organisering jämfört med en traditionell organisering inom en förvaltning. Det är inte en helt marknadsbaserad variant och inte heller en helt hierarkisk. Sammanslagningarna skapar ett trepartsförhållande mellan: 1) principal/er/huvudmän, 2) den organisation som utför verksamheten och 3) de som konsumerar tjänsten. Det illustrerar att det finns en tydlig vertikal styrningsdimension mellan principal och utförande verksamhet samtidigt som det finns en horisontell mer marknadsliknande relation mellan den utförande verksamheten och konsumenten, i varje fall vad gäller SSC där de som konsumerar tjänsten ibland också är de som finansierar. Detta kan också gälla SCO där ett vanligt exempel är renhållning och avfall som finansieras via avgifter.

Betraktar vi litteraturen på området samlat kring just samarbete kring utförande av tjänster ser vi att den är omfattande. Motiven handlar ofta om att effektiviseringar kan ske genom skal fördelar (ökade volymer och förutsättningar för att standardisera), verksamheten blir också mindre sårbar när fler utför

liknande sysslor och kvalitet kan utvecklas och kärnverksamhet kan avlastas. Studier pekar i olika riktning kring om dessa vinster realiserats eller inte, och i de fall där litteraturen pekar på svårigheter grundar det sig oftast i problem kopplade till ägarstyrning. Indikationer finns att det med en tydlig huvudman skapas bättre förutsättningar för styrning än vid samarbeten mellan flera huvudmän. Olika kommuner som samarbetar skiljer sig gällande ekonomisk situation, demografi, geografi och ideologi. Mot bakgrund av detta finns det särskilda anledningar till att betrakta just målbilden som förutsättning för ägarstyrning. För att synliggöra ägarstyrning i en analys blir dimensioner som är kopplade till mål och ambitioner viktiga att beakta. Centrala frågeställningar blir: i vilken utsträckning är ägarna överens om en enad linje? Kan dominerande ägare och/eller ägare som ägnar sig åt free-riding identifieras? Finns det indikationer på att verksamheterna styr ägarna?

I analysen återvänder vi till dessa frågor och gör ett antal iakttagelser. En första *iakttagelse* är att vi inte alltid kan vara säkra på att samarbetena landar ner i en gemensam målbild. En andra iakttagelse vi gör är att det inte framträder någon tydligt dominerande ägare, samtidigt ser vi flera uttryck för free-riding. Några uttryck för free-riding bottnar i att en del verksamhetsområden inte kan betraktas som strategiska frågor, varför det inte finns något intresse från ägarnas sida att ägna sig åt en aktiv styrning. Andra uttryck för free-riding ses i en form av ofrivillig free-riding, det vill säga då verksamheterna potentiellt sett skulle kunna vara intresserade av att utöva styrning men att omgivningen förhindrar det. Ytterligare en iakttagelse som görs relaterar till de utförande verksamheternas autonomi och deras inflytande över ägarna. Vi noterar att agenterna har ett beslutsmandat om hur resurser ska prioriteras. En sista iakttagelse som görs sorterar in under frågan; styr verksamheterna ägarna? Emellertid är det inte en helt rättvisande sortering. I studien identifieras ett flertal situationer där verksamheterna ägnar sig åt lobbying för att visa ägarna att de existerar. Den analys vi gör är att det inte handlar om att verksamheterna försöker styra ägarna, istället handlar det om brister i målbilden och att de efterfrågar en mer strategisk och utvecklad sådan.

I rapportens avslutande del beaktas resonemangen från huvudmannaskapets utmaningar och ser två förklaringar till avsaknad av ägarstyrning: *styrningsförmåga* och *styrningsintresse*. Vad gäller styrningsförmågan kunde vi observera två olika dimensioner som bidrar till en förståelse för situationen. För det första handlar det om att flera ägare skapar en mer komplex utgångspunkt för styrning eftersom större krav ställs på samordning av styrningen i sig. För det andra

handlar det om ägarnas kompetensbrist, som är en klassisk styrningsproblematik och kan förväntas accentueras ju svårare det är att som utomstående begripa processerna i verksamheten. För att öka kompetensen och därmed stärka förmågan till styrning är en möjlighet att bygga upp en kompetens i frågorna men detta riskerar också att leda till orimlig dubbelkompetens och en ökning av kostnaderna.

I kombination med bristande styrningsförmåga observeras det vi beskriver som bristande styrningsintresse. För det första handlar det om att vissa av de verksamheter vi undersökt är så kallade stödverksamheter och därför tilldrar sig mindre intresse än de kärnverksamheter de producerar stöd till. Verksamheten hamnar helt enkelt utanför i intresseperiferin. En andra faktor som framför allt framträder i ett av fallen är när utrymmet att påverka är kringskuret. Med en starkt lagreglerad verksamhet blir utrymmet att fatta beslut begränsat, därför minskar också engagemanget för sådan verksamhet. Ytterligare en bidragande orsak till ett ointresse att utöva en stark och tydlig huvudmannastyrning förefaller vara att det finns en otydlighet kring rollerna i de styrande råden och organen. Ledamöter har multipla representationsroller vilket komplicerar det hela. Det gör att huvudmannaskapsuppdraget som går ut på att optimera verksamheten med hänsyn till respektive huvudmans bästa för ögonen inte alltid är det som ledamöterna har för ögonen.

Sammantaget har vi därmed observerat vad som överlag skulle kunna beskrivas som en lågaktiv huvudmannastyrning och pekat ut olika bidragande förklaringar till detta. Det kan vara på sin plats att påpeka att vi vet väldigt lite om hur dessa verksamheter styrs, med vilken intensitet och vilka effekter som orsakas vid alternativa driftsformer. Om styrningen är mer intensiv och bättre i en intern förvaltningsmodell där kommuner inte gått samman säger denna rapport därmed inget om. Diskussionen kring styrningsintensitet nedbrutet på styrningsförmåga och styrningsintresse kan tolkas på olika sätt. Ett är att det är en svår och utmanande uppgift att utveckla och etablera en styrning som leder mot måloppfyllelse. En annan att det är viktigt med ständig och fortsatt utveckling av styrningen.



# Mer och mer samarbete i svenska kommuner

I denna studie belyser vi ett växande fenomen både bland svenska kommuner och internationellt: samarbete kring gemensam drift. Att samarbeta kring gemensam drift är något som ökat även inom privat sektor. En drivande faktor som lyfts fram inom den litteratur som tar sin utgångspunkt i privat sektor är det den ökade graden av specialisering som lett till att mer samarbete krävs för att producera tjänster (Kraus and Strömsten, 2016). Samma utveckling har iakttagits i offentlig sektor. New Public Management (NPM) som fungerat som organisationsideal har inneburit skarpare gränsdragning mellan enheter. Den offentliga sektorns organisationer förutsätts också svara upp mot en allt mer komplex kravbild, vilket förutsätter fördjupad kompetens inom fler områden. Det senare återspeglas i allt fler specialistfunktioner, ibland som en del i utförandet av kärnverksamhet och ibland i form av stöd- och stabsfunktioner.

En läsning av litteraturen på området samarbete kring utförande av tjänster ger för handen att det är en omfattande litteratur som både spänner över offentlig och privat sektor. I föreliggande studie har vi ett avgränsat fokus på utförande av tjänster gemensamt med den viktiga restriktionen att vi har fokus på hur samma tjänster utförs av flera organisationer. Det är en viktig distinktion eftersom det både i praktiken och i litteraturen finns en utbredd fokus på situationer där parter samarbetar för att gemensamt, men med olika bidragande kompetenser och teknologier, producerar något tillsammans. Det kan exempelvis handla om att försäkringskassa, socialtjänst och arbetsförmedling samverkar kring en viss klientgrupp.

Vad vi är intresserade av här är istället hur samma sorts tjänster slås samman, även detta ett växande fenomen (Giessner et al., 2016). Detta i sin tur kan handla om olika sorters samarbeten. Ett allt vanligare sådant är att skilja ut det som inte karaktäriseras som stödverksamhet och som inte direkt riktar sig mot medborgare. Vanliga exempel är IT, personal- och ekonomirelaterad verksamhet. I sammanhanget talas det ofta om shared service center (SSC), det vill säga

delade tjänster som stödjer bedrivandet av kärnverksamhet. I sammanhanget är det relevant att tala om en horisontell disintegrering: delar som tidigare var en del av organiseringen av kärnverksamheten lyfts ut. Istället för att vara en del av styrning och ledning inom samma organisation, eller inom samma hierarki, skapas en horisontellt mer distanserad relation. I regel kvarstår emellertid den ursprungliga huvudmannen som ägare för verksamheten, men ibland är det flera huvudmän som går samman och den gemensamma verksamheten skall då utföra tjänster åt fler olika organisationer.

Ett annat också vanligare förekommande fenomen är att kärnverksamheter slås samman. Det kan handla om gemensam räddningstjänst, gemensam gymnasieverksamhet eller renhållning. Ett begrepp för denna sorts samarbeten skulle kunna vara "shared core operations" (SCO), även om det i litteraturen ibland talas om "joint ventures", det vill säga gemensamt utförande av kärnverksamhet. Till skillnad från SSC handlar det i princip alltid om att det är flera huvudmän som går samman och skapar en gemensam utförarorganisation. Ett sätt att beskriva detta på är att en vertikal disintegrering sker. Verksamheten kvarstår i alla sina delar, men sammanslagningen innebär att verksamheten delvis lyfts ur den ursprungliga organisationen. Fenomenet SCO återfinns i även i privat verksamhet, men problematiseras ofta på grundval av att det är genom kärnverksamheten företaget förverkligar och utvecklar sin unika affärsidé och som utgör konkurrensfördelen.

En anledning till att uppmärksamma och generera kunskap om SSC och SCO är att det är en i grunden annorlunda form för organisering jämfört med en traditionell inom-förvaltningsorganisering. Det är inte en helt marknadsbaserad variant och inte heller en helt hierarkisk. Begreppet hybrid har därför passande använts (Silvestre et al., 2018; Herbert and Seal, 2012). Sammanslagningarna skapar ett trepartsförhållande mellan:

- (1) principal/er/huvudmän,
- (2) den organisation som utför verksamheten och
- (3) de som konsumerar tjänsten.

Hybridbegreppet fångar att det finns en tydlig vertikal styrningsdimension mellan principal och utförande verksamhet samtidigt som det finns en horisontell mer marknadsliknande relation mellan den utförande verksamheten och konsumenten, i varje fall vad gäller SSC där de som konsumerar tjänsten

ibland också är de som finansierar. Detta kan också gälla SCO där ett vanligt exempel är renhållning och avfall som finansieras via avgifter.

Vinster som beskrivs i litteraturen handlar mycket om att effektiviseringar kan ske genom skalfördelar (ökade volymer förbättrar förutsättningar för att standardisera) (Silvestre et al., 2018), om att verksamheten blir mindre sårbar när fler utför liknande sysslor, att kvaliteten kan utvecklas samt att kärnverksamheten avlastas (Herbert and Seal, 2012; Richter and Bruehl, 2017). Bättre service och kvalitet utlovas också. En rad vinster hägrar därmed med potential att realiseras. Det finns också rapporter om att stora vinster, inte minst i form av kostnadsbesparingar skett (Borman and Janssen, 2013). Studier visar emellertid att detta inte alltid sker (Kerr, 2011; Silvestre et al., 2018; Raudla, 2015; Meijerink and Bondarouk, 2013; Allers and Geertsema, 2016). Bel och Warner (2015) konstaterar att kostnadsbesparingar utgör undantag och att kostnader istället ofta ökar.

Tvärt om förefaller risken för misslyckande vara stor och problem vid introduktion av samarbeten kring SSC (Schulz et al., 2010; Kerr, 2011) och SCO har uppmärksammats (Cooke, 2006). Ett av skälen som identifierats är kopplat till att styrning inte utvecklats och anpassats i tillräcklig utsträckning (Janssen and Wagenaar, 2004). Brist på utvecklad styrning har också pekats ut som en faktor som gör att eftertraktade effektivitetsvinster inte uppnås (Garrone et al., 2013; Bel and Warner, 2015).

*Syftet med denna rapport är att mot bakgrund av den litteratur som finns på området diskutera relevanta styrningsfrågor och med hjälp av en empirisk studie belysa dessa ytterligare. Ambitionen är därmed att bidra till en utvecklad förståelse för den styrningssituation som uppstår vid samarbete kring utförande av tjänster.*

Samtliga kommuner ingår i ett flertal olika samarbeten men för det här projektet har tre samarbeten valts ut med utgångspunkt i två kriterier. Det första kriteriet handlade om att få verksamhetsområden som både är stöd- och kärnuppgift för en kommun. I projektet ingår kärnuppgifterna miljötillsyn, räddningstjänst och avfallshantering och stöduppgifterna lön och IT. Det andra kriteriet handlade om samarbetets samordningsform, det vill säga hur man hade organiserat verksamhetsområdet. I projektet ingår avtalssamverkan, gemensam nämnd, kommunalförbund och kommunalt bolag och en ambition var att fånga olika former.

En studie som följer över en fyraårsperiod har planerats: en förstudie under 2018 och därefter tre på varandra följande delstudier med ett års mellanrum med start våren 2019. Ambitionen med förstudien var att skapa en överblick över de olika samarbetskonstellationerna och hur de är organiserade. Ett mål med förstudien var också att identifiera nyckelpersoner att kontakta i ett senare skede för att kunna hitta lämpliga intervjupersoner och relevanta möten att observera. Därefter följer tre på varandra följande delstudier med ett års mellanrum (delstudie 1:2019, delstudie 2:2020, delstudie 3:2021) som syftar till att följa den utveckling som sker över tid. I huvudsak bygger studien på intervjuer, mötesobservationer samt dokument. I den här rapporten sammanfattas resultaten av förstudien (2018) och delstudie 1 (2019). En mer välutvecklad beskrivning av studiens metod finns i rapportens [metodappendix](#).

I nästföljande avsnitt presenterar vi en genomgång av litteraturen på området och denna ger för handen att det behövs mer kunskap som särskilt belyser mål, ambitioner och motiv i relation till styrning bland de inblandade samarbetande parterna.

## **Problematiserade samarbeten: översikt och inramning**

Det trepartsförhållanden som vi beskrev i inledningen innebär att nya gränser mellan aktörer dras samtidigt som nya relationer skall skapas. Det som kanske tidigare var en kollega som hjälpte till när datorn kraschat återfinns nu på en ny enhet som interndebiterar för utförande av tjänster. De nya gränssnitt som skapas för med sig nya problem och spänningsförhållanden (Thomasson, 2018; Kastberg, 2014; Herbert and Seal, 2012; Richter and Bruehl, 2017). Frågor som aktualiseras handlar om geografisk representation, budget, servicenivåer, identitet och makt (Thomasson, 2018; Kastberg, 2014; Mezihorak, 2018; Kraus and Strömsten, 2016).

## ***Finansiering och anpassning***

När de nya utförarenheterna intar en mer autonom ställning samtidigt som de skall styras väcks en rad frågor. Det handlar om hur resurser skall allokeras, alltså hur den utförande verksamheten skall finansieras. Om det sker en anslagsfinansiering från huvudmännen finns risken att en incitamentsstruktur skapas som inte gynnar lyhördhet, anpassning och flexibilitet gentemot dem som konsumerar tjänsten. Sker i stället en finansiering som bygger på att konsumenten betalar finns risken att tjänsten upplevs som dyr och det faktum att den utförande organisationen inte kan väljas bort gör att de problematiseringar



som observerats kopplat till monopol riskerar att uppstå. Utöver frågor kring resursallokering kan frågor om former för ansvarsutkrävande, servicenivåer och lokalisering aktualiseras. Det senare har iakttagits i samband med interkommunala samarbeten där den geografiska lokaliseringen uppfattats som central (Kastberg and Meltzer, 2018).

En annan frågeställning rör anpassning och vem och vad som skall anpassas. Gränssnitten som skapas gör att de samarbetande organisationerna måste anpassa sina respektive interna processer (Thrane and Hald, 2006; Kastberg, 2014). Beslutsforum, system och sätt att arbeta kan behöva anpassas i respektive organisation för att samarbetena skall fungera. Det omvända kan också aktualiseras. De interna processerna i respektive ingående parts organisation kan förväntas skapa förutsättningar och krav på hur samarbetena struktureras och styrs internt (Håkansson and Lind, 2004; Carlsson-Wall et al., 2011). Mycket av argumentationen kring skapande av gemensamma utförande enheter handlar om att skapa förutsättningar för att uppnå synergier. Detta i sin tur förutsätter emellertid att de interna processerna inom den utförande verksamheten integreras och standardiseras. Handlar det om exempelvis IT är det billigare och enklare att ha ett system i drift än flera. Den interna integrationen hos utföraren förutsätter emellertid allt som oftast att även de som konsumerar tjänsten accepterar att få ta del av ett mer standardiserat utbud. De som konsumerar tjänsterna kanske inte alls är intresserade av att ta del av ett standardiserat utbud, särskilt inte om det uppstår uppenbara kostnader för den egna enheten som en konsekvens av det. Detta motsatsförhållande har visat sig skapa friktion och problematiseringar (Kastberg, 2014).

### ***Huvudmannaskap och samarbete***

I litteraturen har huvudmannaskapet och styrningen (eng. governance) som huvudmännen/principalerna etablerar uppmärksammas och problematiseras (Richter and Bruehl, 2017). Denna nivå i samarbetet beskrivs ofta som en avgörande faktor för ett lyckat samarbete. Samtidigt beskrivs samma nivå ofta som en förklaring till att samarbeten misslyckas, eller att mål om effektivare verksamhet inte uppnås (Sørensen, 2007).

Huvudmannaskapet tar sig olika uttryck, men i regel finns det en styrelse, nämnd eller styrgrupp. Dessa organ kan sedan bestå av representanter från de verksamheter som konsumerar tjänsterna som produceras, en gemensam huvudman för både den utförande verksamheten och de som konsumerar tjänsterna eller flera separata huvudmän som representerar olika formellt åtskilda

organisationer. Studier har indikerat att med en tydlig huvudman skapas bättre förutsättningar för styrning än vid samarbeten mellan flera huvudmän (Bel and Warner, 2015; Sørensen, 2007). Mot bakgrund av detta har en gemensam målbild och delade värderingar (shared values) (Grafton and Mundy, 2017) bland huvudmännen lyfts fram som central för ett fungerande samarbete. Huvudmän som delar motiv, mål och förståelse för situationen skall enligt det resonemanget ha bättre förutsättningar att skapa en gemensam utförarverksamhet. Det finns en omfattande och växande litteratur kring olika former av samarbete inom privat sektor där detta uppmärksammats. Det är emellertid viktigt att beakta vissa kontextuella skillnader mellan privat och offentlig sektor. En sådan är exempelvis att mycket av litteraturen som fokuserar privat sektor har som utgångspunkt att även om de privata aktörerna kan se ett värde i etablerandet av ett samarbete finns det också ofta en underliggande konkurrens (Grafton and Mundy, 2017), särskilt vid samarbete kring SCO. En term som används i sammanhanget är "co-opetition" och att situationen kan förstås som en balans: "competing without having to kill the opposition and co-operation without having to ignore self-interest" (Nalebuff et al., 1996).

Inom offentlig sektor är det rimligt att anta att målkongruensen kan förväntas vara större och värderingarna mer delade (Bel and Warner, 2015). Likväl, att alla huvudmän i ett samarbete har samma motiv och utgångspunkter för samarbetet kan inte tas för givet (Buchel, 2003). Olika kommuner som samarbetar skiljer sig gällande ekonomisk situation, demografi, geografi och ideologi (Bel and Warner, 2015). (Janssen and Joha refererar till March 1988 som talar om en "shifting, multiple-goal political coalition"). I samarbetet kring ett SSC fanns det exempelvis olika bilder kring hur viktigt det var med totalkostnads-kontroll (Kastberg, 2014). Vissa ansåg att det var viktigt att kostnaderna för tjänsterna hölls nere, medan andra menade att det var oviktigt så länge nyttan var uppenbar med tjänsterna. Högre kostnader för IT kunde ju leda till lägre kostnader i verksamheten.

På huvudmannasidan kan också andra saker än ingångsvärden i samarbetet i form av mål och värderingar tänkas spela in. En fråga som diskuterats är hur sammansättningen av huvudmän påverkar. Bland annat har det belysts att olika storlek kan göra att en av flera parter blir mer dominerande. I en studie av ett norskt räddningstjänstförbund beskrivs hur de mindre huvudmännen både förlorade den "informella" kontakten med räddningstjänsten samt att de själva saknade kapacitet att ta till sig den formella information som fanns (Cäker and Nyland, 2017). De olika storlekarna på de samarbetande huvudmännen

spelade därför roll för inflytande och påverkansmöjligheter. Just att det är flera huvudmän är också något som Voorn et al., (2019) belyser. Deras studie är en översikt över styrning av gemensam avfallshantering och de fokuserar på huvudmännens agerande och det faktum att det finns flera principaler inblandade. De konstaterar utifrån befintlig forskning att med flera principaler finns en risk för att vissa ägnar sig åt "free-riding" (här ges avsaknaden av inflytande en mer positiv värdering än i den ovan refererade studien) i bemärkelsen att de inte bidrar lika mycket till styrningen av den gemensamma verksamheten. En risk förefaller också föreligga att alla ägnar sig åt denna snålskjuts, varför ingen egentlig styrning sker. De konstaterar också att autonomi för den gemensamma enheten ökar och att resultatet av styrsituationen orsakar ineffektivitet. Dessutom föreligger det en risk att den gemensamma utförande verksamheten skapar allianser med någon eller några av huvudmännen.

Vi kan utifrån litteraturen peka på att offentliga organisationer på grund av avsaknad av inbördes konkurrens och en någorlunda samstämmig värdegrund borde ha goda förutsättningar att samarbeta. Likväl förefaller det vara så att dessa fördelar förtas av andra faktorer som gör de samarbetande offentliga organisationerna till svaga principaler. Med svagare styrning ges den utförande organisationen mer autonomi (på bekostnad av ägarna). Flera studier pekar i den riktningen (Sørensen, 2007) och iakttagelserna är också i linje med resonemanget ovan om att det delade huvudmannskapet riskerar att leda till situationer där en eller i värsta fall alla ägarna åker snålskjuts vad gäller styrningsengagemang. Det har också framhållits att en situation med flera principaler kan ha en positiv inverkan på styrningen eftersom det minskar risken för att den utförande organisationen så att säga utnyttjas för en politiskt orienterad principals syften. Enligt den teoretiska inriktningen "public choice" betraktas politiker som opportuna och att om de får tillfälle och kan komma undan med det kommer de att utnyttja resurser som är tillgängliga för att stärka sin position. Med flera principaler skulle det då minska detta friutrymme eftersom parterna kommer ha olika värden som de vill beakta och att det då är enklast att se till så att styrningen sker effektivt. Resonemanget skulle då avspeglas i att samarbeten med flera principaler skulle uppvisa en effektivare styrning än verksamheter som endast har en principal. I en av få relevanta studier som undersöker tesen dras emellertid slutsatsen att verksamheter (det är avfallshantering det handlar om i studien) med en tydlig principal uppvisar effektivare verksamhet än dem med flera principaler.

En central fråga handlar därför om att förstå hur styrning utövas och varför den tar sig vissa uttryck. I ett samarbete mellan flera kommuner där ingen part står över den andra i hierarkin utmanas den traditionella synen på styrning. Hur prioriteras resurser och hur utkrävs ansvar då ägarskapet är delat? Forskare som intresserar sig för detta har haft en del utmaningar och problem, bland annat att de använt traditionella inomorganisatoriska teorier om styrning för att förstå styrning i en interkommunal kontext, trots att vi vet att förutsättningarna är annorlunda (Caglio and Ditillo, 2008). Ett annat problem har varit att forskare ofta tenderar att fokusera på en aktör snarare än att uppmärksamma relationen dem emellan som helhet vilket gör att vi missar hur olika aktörer i samarbetet översätter och influerar varandra (Dekker, 2016).

Ett tema i litteraturen som är återkommande handlar om vilken roll förtroende spelar och hur samspelet mellan styrning och förtroende utvecklas. I en studie beskrivs exempelvis hur samarbeten riskerar att hamna i en positiv eller negativ spiral (Högberg et al., 2018) och i en annan att just samarbeten med flera parter involverade riskerar att leda till krav på formalisering snarare än ett förlitande på förtroende som koordineringsmekanism (Kastberg, 2014). Relationen mellan styrning och förtroende är komplex och det handlar inte bara om en kombination av olika styreffekter och förtroende utan också hur styrtekniker tillämpas (Högberg et al., 2018; Vosselman and van der Meer-Kooistra, 2009).

### ***Mer specifik modell för analys av ägarstyrning***

Studier har skett av samarbete utifrån olika teoretiska perspektiv. Ett vanligt teoretiskt perspektiv är så kallad transaktionskostnadsteori (TCE) som ofta har använts för att analysera introduktion av SSC och SCO. TCE har sin styrka just i att teoribildningen tar fasta på kostnader för att ordna produktionen antingen internt då kostnader uppstår i form av interna styrningskostnader, eller externt då kostnaderna uppstår i form av avtal och reglering mellan autonoma parter. Dekker (2004) menar emellertid att det är ett begränsat perspektiv som antar en konflikt mellan parterna avseende mål. I offentlig sektor kan denna konflikt som beskrivits förmodas vara mindre eftersom parterna inte är vinstdrivande. Vi kommer här att belysa och analysera vårt empiriska fall utifrån ett ramverk som tar fasta på att styrning kan ske på olika sätt och att det inte går att anta att parterna (utförare och huvudman) har olika målbilder, även om det inte kan utslutas.

Mål och motiv är emellertid något som är viktigt att uppmärksamma eftersom den styrningssituationen skapar en särskild sorts komplexitet beroende på att det finns flera huvudmän, vilket beskrevs ovan, och att dessa sinsemellan kan göra olika prioriteringar. Detta handlar då inte om att målkonflikten huvudsakligen måste stå mellan huvudman och utförande enhet (vilket är underliggande inom TCE), utan istället kan stå mellan horisontellt jämbördiga huvudmannaparter. En annan dimension av analysen av målbilden är relaterad till den styrning som utövas av huvudmännen visavi den utförande verksamheten. Finns det ett tydliggjort mål och är det kommunicerat?

Olika sätt att utvärdera och synliggöra olika styrverktyg och aktiviteter kopplade till dessa återfinns i litteraturen, dessa kan vara både avgränsade och väldefinierade till mer övergripande och heltäckande. En klassisk modell för styrning är att styrningen består av en kedja där mål omsätts i planer och strategier som det kopplas konkreta styrpraktiker till.

Mot bakgrund av den diskussion vi fört ovan finns det anledning att ägna särskilt fokus i analysen åt just målbilden. Med flera huvudmän inblandade skapas en speciell komplexitet som inte direkt avspeglas i den situation som råder i en inomorganisatorisk verklighet. Samtidigt som vi kan förvänta oss en mer komplex situation gällande motiv och mål med samarbetet har just en delad målbild lyfts fram som särskilt avgörande för ett lyckat samarbete. I analysen benämner vi huvudmannaskapets utmaningar för ägarstyrning. För att synliggöra ägarstyrning i en analys blir dimensioner som är kopplade till mål och ambitioner viktiga att beakta. Centrala frågeställningar blir:

- Ägarnas mål och ambitioner med verksamheten kan antingen vara tydliga och väldefinierade eller tydliga men motsägelsefulla. *I vilken utsträckning är ägarna överens om en enad linje?*
- Ägarnas mål och ambitioner kan vara tydliga från en part men otydliga från en annan alternativt vara otydliga från samtliga parter. *I vilken utsträckning kan dominerande ägare och/eller ägare som ägnar sig åt free-riding identifieras?*
- *I vilken utsträckning kan verksamheter som styr ägare identifieras?*



# Samarbete i fem kommuner: empirisk beskrivning

I det här kapitlet beskriver vi hur samarbetena är organiserade. För att ge en överblick illustrerar vi det hela med en tabell (tabell 1) över de samarbeten som ingår i studien. Tabellen visar vilka kommuner som ingår, vilka verksamhetsområden det handlar om samt vilken samordningsform som valts. De verksamhetsområden som ingår i studien tillhör både en kommuns kärnuppgift (SCO) och stödfunktioner (SSC). Kapitlet baseras på interna dokument och beskrivningar som gjorts i intervjuer.

Samordningsformerna skiljer sig också åt på olika vis, exempelvis kräver inte avtalsamverkan att några nya organisationer eller politiska nivåer bildas medan kommunalförbund och kommunalt bolag är egna organisationer. Vi återkommer till fler likheter och skillnader lite längre ner i kapitlet. Kapitlet är indelat i fyra avsnitt eftersom det utgår från samordningsformerna (avtalsamverkan, gemensam nämnd, kommunalförbund, kommunalt bolag), men verksamhetsområdena (lön, IT, miljö, räddningstjänst och avfallshantering) beskrivs var och en för sig eftersom de är organiserade på olika vis. I rapportens bilagor ([Bilaga 1: Illustration av lönesamarbetet](#); [Bilaga 2: Illustration av IT-samarbetet](#); [Bilaga 3: Illustration av miljösamarbetet](#); [Bilaga 4: Illustration av räddningstjänstsamarbetet](#); [Bilaga 5: Illustration renhållningssamarbetet](#)) återfinns illustrationer över organiseringen av respektive verksamhetsområde. Anledningen till att de inte benämns organisationskiss – som annars är en vanlig beskrivning som ofta inkluderar relationen mellan besluts- och ansvarsnivåer i organisationen – är för att det inte tydligt framgår hur olika nivåer relaterar till varandra samt vilket mandat de har att fatta beslut. Detta är kopplat till de empiriska iakttagelser vi gjort och som vi beskriver mer ingående i kommande empiriska avsnitt.

**Tabell 1:** En översiktlig beskrivning av de empiriska studieobjekten

Samarbete	Verksamhetsområde	Kommuner	Samordningsform	Typ av uppgift
ABC	Lön (2014) IT (2012;2013)	Kommun A Kommun B Kommun C	Avtalssamverkan	Stöduppgift (SSC)
	Miljö (2013)	Kommun A Kommun B Kommun C	Gemensam nämnd	Kärnuppgift (SCO)
Förbundet	Räddningstjänst (2010;2015)	Kommun B Kommun C Kommun Syd	Kommunalförbund	Kärnuppgift (SCO)
Bolaget	Avfallshantering (1981;2004;2001)	Kommun A Kommun B Kommun C Kommun Nord	Kommunalt bolag	Kärnuppgift (SCO)

Tabellen ovan visar också årtal för när respektive samarbete bildades samt årtal för när nya kommuner ansluter sig, och det vi kan se är att samarbetena har varit i drift olika länge. När vi i detta kapitel redogör för samarbetena är det viktigt att beakta och inkludera historiken i redogörelserna. Historiebeskrivningarnas syfte är att belysa centrala händelser för samarbetena som exempelvis när nya kommuner ansluter eller om nya grupper tillkommer snarare än att beskriva allt som inträffat fram till dagens datum. Det betyder att det finns en stor variation i hur omfattande avsnitten om historietvecklingen för respektive samarbete är.

## Avtalssamverkan

ABC är en förkortning av Kommun A – Kommun B – Kommun C och är ett samarbete mellan tre kommuner. Själva idén till samarbetet kan härledas till en konferens som anordnades för drygt 10 år sedan, år 2008, mellan ett antal kommuner. Vid konferensen identifierades och diskuterades ett behov av att samarbeta mellan kommuner för att möta framtida utmaningar. Det är mot bakgrund av konferensen som arbetet för de tre kommunerna har initierat ett samarbete för IT, lön och miljö. Kommunfullmäktigeförsamlingarna gav kommundirektörerna i uppdrag att under 2012 skapa en överenskommelse som reglerar samarbetet inom de tre verksamhetsområdena. Samarbetet är idag organiserat på så vis att varje kommun har varsitt verksamhetsområde, IT ingår i Kommun C, lön i Kommun B och miljö i Kommun A. De båda stöduppgifterna, IT och lön, är från och med 2019 organiserade genom samordningsformen avtalssamverkan medan verksamhetsområdet miljö är organiserat genom en



gemensam nämnd. Tidigare var de båda stöduppgifterna organiserade som två gemensamma nämnder. I förarbeten framgår att samarbetet skulle organiseras inom ramen för de befintliga resurser som fanns att tillgå, det betyder att det vid inrättandet av samarbetet inte tillsattes ytterligare resurser (se exempelvis Tjänsteskrivelse, 2013; Kommunfullmäktige sammanträdesprotokoll, 2013).

## **Lön**

Löneenheten är ett samarbete mellan Kommun A, Kommun B och Kommun C och är en del av ABC-samarbetet. Det formella samarbetet började gälla den 1 januari 2014 och då i formen av en gemensam nämnd (Samverkansöverenskommelse, 2013; Reglemente, 2014) men från 2008 skedde förberedelsearbete i form av utredning (se slutrapport, 2013) och 2012 upphandlades ett gemensamt lönesystem för de tre kommunerna som förde med sig att kommunerna gentemot leverantören uppfattades som en kund. På så sätt kan man säga att samarbetet började redan 2008 och har vuxit och utvecklats sedan dess. Från och med 2014 formaliserades samarbetet och en gemensam organisation upprättades. Syftet med samarbetet som identifierades under den tiden var att minska sårbarheten samt att se över hur olika arbetssätt kunde standardiseras i verksamheten. På sikt var ambitionen att detta skulle leda till rationaliseringsvinster. Storleken på samarbetena skulle leda till att det blev enklare att rekrytera kompetent personal.

I den utredning som gjordes av kommunerna har olika aktörer medverkat och representerat olika funktioner (Slutrapport, 2013). En kartläggning av kommunernas lönekontor gjordes också. Iakttagelsen var att utvecklingen i samtliga kommuner gått mot en ökad grad av självservice där de traditionella arbetsuppgifterna omvandlats till att ge support både i konkreta lönefrågor men också i frågor som rör systemet. Skillnaden låg i hur olika långt kommunerna hade kommit med att införa självservice och införandet av det gemensamma lönesystemet under 2012 användes som referenspunkt. Det berodde på att lönesystemet som upphandlats byggde på ett självservicekoncept. Av utredningen framgår exempelvis att Kommun B hade infört självservice år 2001 medan Kommun C vid införandet inte hade någon självservice alls och Kommun A hade vid samma period delvis infört självservice. Gemensamma utbildningar anordnades vilket ansågs som lyckat eftersom det innebar besparingar i arbetsinsatser och i kostnader. Förändringarna medförde att arbetsuppgifterna för en löneassistent gick från att vara kontrollerande och mata in data i systemet till att vara förebyggande eftersom löneassistenterna fick en mer proaktiv roll i

att utbilda medarbetare och chefer för att kunna göra en korrekt rapportering. I samband med det gemensamma lönesystemets införande behövdes en ny funktion som kunde ansvara för systemet i sig, denna roll fick beteckningen systemförvaltare. Varje kommun skulle leverera 0,5 systemförvaltare per kommun i samband med införandet av det nya systemet men det visade sig att det krävdes ett mer omfattande arbete och under det första året fick kommunerna köpa in konsulter för att hantera löpande driftstörningar. Systemförvaltaren hade en mängd olika uppgifter, en av dem var bland annat att agera kontaktyta mellan användaren av systemet, IT-enheten samt leverantören av systemet.

I utredningen som genomfördes 2013 gjordes jämförelser med andra kommuner och det konstaterades att en effektiv löneadministration redan uppnåtts om indikatorn antalet producerade löner per årsarbetare och månad används. Det betyder att verksamheten ansågs effektiv innan en gemensam organisation upprättats. I utredningen lyftes också erfarenheter från olika samverkansprojekt in där man konstaterade att i syfte att nå ytterligare effektiviseringar krävs att man är villig att standardisera rutiner, blanketter och arbetssätt och att detta ofta realiserar efter ett antal år.

Erfarenheterna av utredningen visade också att det vid införandet av en gemensam organisation skulle uppstå en skärningspunkt mellan olika uppgifter och ansvarsområden. Ett exempel som lyftes fram handlade om relationen mellan personalenhet och löneenhet, detta eftersom det inte alltid är så enkelt att skilja deras uppgifter åt. Ett annat exempel som lyftes fram handlade om lagar, avtal och regler. Medan löneenheten är den som tillämpar avtal är det personalcheferna som tolkar dem. Det lyftes därför fram som viktigt att ta fram ett arbetssätt för hur detta gränssnitt skulle kunna tydliggöras för att undvika missförstånd och konflikter i ansvarsfördelningen.

Slutrapporten utgjorde underlag för utformningen av det reglemente och den överenskommelse som utformades och började gälla från och med 2014. Kommun B blev värdkommun för den nybildade gemensamma nämnden vilket betyder att den ingick i kommunens organisation. Lönenämnden som inrättades ansvarade för följande uppgifter: löneadministration, support och utbildning i lönesystemet, support i tillämpning av lagar och regler, ett basutbud av statistik och data, administration av pension och försäkring samt agerade som förvaltare av systemet (Reglemente, 2014). Enligt reglementet skulle nämnden utforma övergripande mål och ramar för styrning av verksamheten samt se till att de mål som respektive fullmäktige fastställt efterlevs. Nämndens ledamöter och ersättare utsågs av respektive fullmäktige och bestod av sex ledamöter

och sex ersättare. Sammanträde skulle ske minst en gång per år. Verksamheten finansierades via kommunbidrag från medlemskommunerna baserat på en fördelningsnyckel. Nyckeln bestod av det genomsnittliga antalet beräknade löner per månad för respektive kommun under perioden april till mars året därpå. Vid 2014 innebar det följande fördelning: Kommun A; 27 procent, Kommun B; 30 procent, Kommun C; 43 procent. Någonstans mellan 2014 och 2018 inrättades Samverkansråd ABC där kommunalråd, oppositionsråd, kommundirektör, ekonomichef och andra centrala funktioner i respektive kommun träffas för att stämna av och diskutera frågor som berör lön, miljö och IT.

### *Nuvarande organisering 2019*

Ny lagstiftning gör det möjligt att från och med juli 2018 samverka genom avtal (SFS 2017:725). Från och med 2019 avskaffades nämnden och ersattes med avtalssamverkan (Avtal, 2019). Ingen förändring skedde vad gäller vilka uppgifter som lönefunktionen skulle ansvara för, däremot förändrades styrningen eftersom nämnden avskaffades. I avtalet beskrivs att styrning och samordning av verksamheten ska ske genom två funktioner: samverkansrådet och styrgruppen. *Den första funktionen*, Samverkansråd ABC, består av kommunalråd, oppositionsråd och respektive kommundirektör och sammanträder två gånger per år. Samverkansrådet ansvarar, enligt avtalet, för den övergripande strategiska styrningen. I det här rådet kan också andra aktörer närvara som exempelvis ekonomicheferna i kommunerna. *Den andra funktionen*, strategisk styrgrupp, är en styrgrupp som består av kommundirektörerna och ansvarar för den strategiska styrningen.

Vad avser resursfördelningsmodellen så har den utvecklats över tid. För lönesamarbetet var den tidigare modellen baserad på ett kommunbidrag där kommunerna betalade olika mycket beroende på storlek, Kommun A stod för 27 procent, Kommun B för 30 procent och Kommun C för 43 procent. För lönesamarbetet tittade man på det genomsnittliga antalet beräknade löner per månad för respektive kommun april till mars året därpå. Upplagd på det här sättet innebär det att fördelningsnyckeln kan komma att ändras om antalet beräknade löner förändras. Den nuvarande fördelningsnyckeln består fortfarande av andelen beräknade löner per kommun april-mars. Däremot delas kostnader för det personaladministrativa systemet och lönechef lika mellan kommunerna där varje kommun betalar en tredjedel var.

## IT

IT-avdelningen är ett samarbete mellan kommunerna Kommun A, Kommun B och Kommun C och är en del av ABC-samarbetet. IT-avdelningen har sitt säte i Kommun C. Liksom samarbetet för lön har IT-samarbetet sin grund i den konferens som anordnades 2008. I syfte att se vilka förutsättningar det fanns för att utveckla arbetet gjordes en förstudie som mynnade ut i två rapporter (Utredning Fas 1, 2010, Utredning Fas 2, 2010). Den första förstudierapporten utredde nuläget för Kommun B och Kommun C. I rapporten beskrivs att de båda kommunerna hade samma operativsystem, ett liknande IT-tekniska plattform. Därtill hade de båda kommunerna ett upplägg som innebar att de var finansierade på två vis, en del var intäktsfinansierad och en del finansierades via kommunbidrag. Den sammantagna bilden i rapporten var att förutsättningarna för en gemensam organisation bedömdes som goda. I den andra förstudierapporten definierades ett önskat läge där jämförelser gjordes med andra organisationer som stått inför liknande utmaningar och vilka lösningar som introducerats. I rapporten konstaterades att det krävdes en förståelse för ingående parter att de stora effektiviseringsvinsterna ligger i att flera kommuner använder samma system eftersom det i sin tur medför färre system att både drifta och supporta. Rapporten tryckte på vikten av att mandat och förståelse finns i syfte att driva en sådan process.

Året därpå, 2012, bildas en gemensam IT-organisation mellan Kommun B och Kommun C. IT-organisationens uppgifter var att tillhandahålla IT-drift, support, förvaltning samt utveckling av kommunernas IT-miljöer (Reglemente, 2012). IT-organisationen skulle ledas av en gemensam servicenämnd vilken bestod av tjänstemän, två ledamöter samt en ersättare från vardera kommunen. Att nämnden bestod av tjänstemän motiverades med att det ansågs vara det mest kostnadseffektiva alternativet. En styrgrupp bildades också, IT-styrgrupp (ISG), som bestod av två tjänstemän från varje kommun. Under samma år som en gemensam organisation bildades utsågs en arbetsgrupp som fick i uppgift att revidera samverkansöverenskommelsen och reglemente i syfte att inkludera Kommun A som ansluter till den gemensamma organisationen 2013 och blev därmed också representerad i servicenämnden och i styrgruppen (Tjänsteskrivelse, 2012). Den uppmärksamme läsaren noterar att Kommun A inte varit en del av processen före 2013. Under intervjuer förklaras detta med att man från Kommun A antog en mer avvaktande hållning för just samgående och bildande av gemensam organisation för IT-verksamheten. Man valde att avvakta för att

se hur de två andra kommunerna, Kommun C och Kommun B, hanterade frågan och vilka problem och hinder som de möttes av längs vägen.

Kort efter bildandet av den gemensamma organisationen identifierades en del problem kopplade till servicenämnden. I intervjuer framkommer att det var svårt att få till träffar med nämnden eftersom den utgjordes av tjänstemän och närvaron på mötena var bristfällig. I syfte att försöka få en regelbundenhet och en tydligare styrning togs det beslut om att ersätta tjänstemannanämnden med en politisk nämnd, vilken infördes under 2014. Den politiska nämnden bestod av två ledamöter och två ersättare, två från respektive kommun och den bytte i samband med förändringen namn till IT-nämnd. Ordförandeskapet i den nya nämnden var förordad Kommun C medan 1:a och 2:a vice ordförande roterade mellan de två övriga ägarkommunerna. Nämndens uppdrag var att se till att IT-verksamheten följer de direktiv som de samverkande kommunerna beslutar om. I samband med att tjänstemannanämnden övergick till en politisk nämnd förändrades också styrgruppens sammansättning till att bestå av de tre kommundirektörerna från respektive kommun.

Förutom styrgrupp och nämnd fanns vid tidpunkten en del gemensamma styrdokument som reglerade IT-verksamheten. Samverkansöverenskommelsen är det dokument som definierade syftet med IT-samarbetet, reglerade IT-verksamhetens roll- och ansvarsfördelning samt hur kostnader fördelades i samarbetet (Samverkansöverenskommelse, 2011). I reglementet reglerades istället nämndens roll och relation till respektive ägarkommun och gentemot IT-verksamheten (Reglemente, 2014). Till dessa två huvuddokument fanns också en delegationsordning som syftade till att specificera och tydliggöra hur beslut fattas (Delegationsordning, 2014).

Verksamhetens finansiering bestod vid tidpunkten både av kommunbidrag (36 procent) men också av intäkter genom att verksamheten debiterade en del av sina tjänster (64 procent). Kommunbidraget syftade till att täcka verksamhetens fasta kostnader och fördelades genom en fördelningsnyckel som baserades på kommunstorlek. Det gav följande fördelning; Kommun A; 26 procent, Kommun B; 30 procent och Kommun C; 44 procent. En del investeringar ingick inte i samarbetet och bekostades av varje kommun – kabeldragning i fastigheter är ett sådant exempel.

Under 2014 ger också kommunstyrelserna i respektive kommun till kommundirektörerna i uppdrag att utvärdera verksamheten. Resultatet blir att kommundirektörerna utser en arbetsgrupp med en representant från varje kommun. Syftet med utvärderingen var bland annat att säkerställa att kommu-

nernas intentioner med verksamheten efterlevs och genomförs på rätt sätt. Som ett led i detta genomfördes en enkät till samtliga IT-användare i kommunerna för att synliggöra upplevd service. Andra mål med utvärderingen var bland annat att säkerställa nämndens arbetsformer och värdkommunens roll i samarbetet varför intervjuer, granskning av protokoll och centrala dokument genomfördes.

Utvärderingen (se utvärdering 2015) visar på ett flertal saker, bland annat synliggör den att antalet heltidstjänster minskat med 0,85 om jämförelse görs med antalet anställda per kommun före samgåendet. En annan dimension som belyses i utvärderingen är politiker och tjänstemäns uppfattning om huruvida uppdragets mål är tydligt och konkretiserat samt hur väl leveransen motsvarar de förväntningar som finns. Politikerna är den grupp som har minst att anmärka på medan tjänstemän tenderar att vara mer missnöjda. Särskilt utmärkande är missnöjet med supporten där lång väntetid och bristfällig återkoppling pekas ut som problem. I utvärderingen framgår också att IT-verksamheten under 2014 utvecklat sin support och byggt upp en självhjälpsport vilken man hoppas ska svara på de brister och problem som identifierats.

I utvärderingen finns också ett avsnitt som behandlar IT-organisationens styrning och ledning. Att styrgruppen förändrats från tjänstemän till att bestå av kommundirektörerna i de tre kommunerna motiveras av att tydliggöra mandat och styrning gentemot verksamheten. Ett antal centrala styrdokument som exempelvis IT-strategi och IT-policy saknades också vilket lyfts upp som problematiskt. Det identifierades också en del svårigheter i att följa den ekonomiska utvecklingen, per kommun och totalt för verksamheten.

Efter en tid identifieras även problem kopplade till den politiska nämnden. Problemet kopplat till närvaron löstes aldrig helt och hållet när man ersatte tjänstemän med politiker och nya problem uppstod också. I huvudsak handlade det om att de frågor som diskuterades i nämnden inte ansågs vara av politisk karaktär och ett resultat av detta var att det ofta var svårt att fatta beslut i ärenden. Trots att särskilda politiker hade utsetts och valts för att sitta i nämnden var det ofta inte tillräckligt med politiker närvarande för att nämnden skulle vara beslutsför vilket ledde till många ordförandebeslut. Detta var ett problem som också identifierades i tiden för tjänstemannanämnden men som den politiska nämnden inte var en lösning på. I intervjuer med politiker från nämnden har det framkommit en beskrivning som grundar sig i att uppdraget ganska snabbt blev ointressant eftersom frågorna saknade politiskt innehåll. Att organisera verksamheten genom en nämnd ansågs därför inte optimalt och när möjlig-

heterna till avtalsamverkan kom i samband med den nya kommunallagen tog samtliga fullmäktigeförsamlingar – i respektive kommun – beslut om att avskaffa nämnden till förmån för att samverka genom avtal.

Förutom att verksamheten har ändrat associationsform har också de tre kommunerna gått samman kring ett förhållningssätt som tydliggör kommunernas sammantagna strategiska syn kring digitalisering. I dokumentet framgår att kommunerna samlat inför en del utmaningar där rekryteringsutmaningen lyfts fram som särskilt påtaglig. Ambitionen är att agendan ska fungera som en riktning i hur IT kan vara ett verktyg för att effektivisera kommunernas verksamhet samtidigt som den ska stimulera tillväxt och skapa ett bättre vardagsliv för kommuninvånarna. Exempelvis framgår att kommunerna ska försöka enas kring att hitta standardiserade lösningar för informationshantering, automatiseringar och förstärkt informationssäkerhet. Ansvarförhållandet mellan olika aktörer för att genomföra den digitala agendan beskrivs i dokumentet, där det är kommunfullmäktigeförsamlingarna som beslutar om själva strategin medan kommundirektörerna ansvarar för genomförandet. Därtill ska läggas att ISG (IT-styrgrupp), digitaliseringsråd, själva utförande verksamheten (IT-enheten) och förvaltningarna i respektive kommun har olika uppdrag i att ta fram, revidera, prioritera och genomföra olika aktiviteter som svarar upp mot ambitionerna som synliggörs i dokumentet.

### *Nuvarande organisering 2019*

Sedan 1 januari 2019 organiseras arbetet genom avtalsamverkan (Avtal, 2019). IT-enheten är en avdelning i samhällsbyggnadsförvaltningen i Kommun C och leds av en IT-chef. Det har nyligen skett en del omorganisering på avdelningen som har lett till att verksamheten är organiserad i sex olika enheter och har i dagsläget 26 anställda. Verksamheten ska utföra olika sorters arbetsuppgifter som framgår av avtalet. I huvudsak handlar det om fyra olika områden: tillhandahålla ändamålsenlig IT-drift, support och stöd, se till att upprätthålla kvalitet och servicenivåer för de tjänster som IT-avdelningen tillhandahåller, utveckla samtliga tre kommuners IT-miljö och se till att regler, riktlinjer och verksamhetsbehov efterlevs.

I avtalet finns en styrtrappa som ska reglera var i organisationen som beslut fattas och var vissa frågor ska hanteras. I huvudsak finns fyra olika funktioner. *Den första funktionen*, Samverkansråd ABC, består av kommunalråd, oppositionsråd och respektive kommundirektör och sammanträder två gånger per år. Samverkansrådet ansvarar, enligt avtalet, för den övergripande strategiska

styrningen. I det här rådet kan också andra aktörer närvara som exempelvis ekonomicheferna i kommunerna. *Den andra funktionen*, strategisk styrgrupp, är en styrgrupp som består av kommundirektörerna och ansvarar för den strategiska styrningen. Tanken är att den här gruppen ska fatta övergripande beslut som rör IT som verksamhetsområde. *Den tredje funktionen* är en styrgrupp och benämns ISG (IT-styrgrupp) och utgörs av de tre administrativa cheferna i respektive kommun samt IT-chefen och representanter från IT. I den här gruppen fattas beslut av mer operativ karaktär samtidigt som vissa prioriteringar görs. *Den fjärde funktionen* kallas för digitaliseringsråd, och det finns ett i varje kommun. Syftet med digitaliseringsrådet är representanter från förvaltningarna ska få framföra olika idéer, tankar och vara med och diskutera olika system. Förhoppningen är sedan att olika behov ska samordnas i ISG eller i någon av de två övriga funktionerna beroende på frågans karaktär. En ny inrättad funktion som inte finns reglerad i något avtal är att respektive ägarkommun anställt eller utsett så kallade digitaliseringssamordnare (eller motsvarande benämning). I intervjuer lyfts denna funktion fram som central i samordningen och drivandet av den egna kommunens IT-utveckling.

Verksamheten finansieras på två vis, dels genom kommunbidrag men också genom intäkter som debiteras per digitalt verktyg. Kommunbidraget består av kostnaden för IT-chefen samt den centrala infrastrukturen där varje kommun bistår med en tredjedel vardera. Antalet digitala verktyg skiljer sig åt mellan kommunerna eftersom värdkommunen fakturerar respektive medlemskommun månadsvis för de digitala verktygen. För IT-samarbetet finansierades verksamheten både med kommunbidrag (35 procent) och interndebiteringar (64 procent). För att ta fram en fördelningsnyckel för kommunbidraget baserade man uträkningarna på de ingångskostnader som ägarkommunerna hade i samarbetet, och då landade man i följande fördelning: Kommun A; 26 procent, Kommun B; 30 procent, Kommun C; 44 procent. För IT-samarbetet var tanken att kommunbidraget skulle täcka verksamhetens fasta kostnader.

## **Gemensam miljönämnd**

Miljönämnden är ett samarbete mellan Kommun A, Kommun B och Kommun C och är en del av ABC-samarbetet. Under 2012 togs beslutet i de tre kommunerna att inrätta en gemensam miljönämnd under kommunfullmäktige i Kommun A med start i januari 2013. Det betyder att personalen från de tre kommunerna vid inrättandet av samarbetet samlades i Kommun C, en ny miljöenhet bildades. Av intervjuer framgår att situationen till en början upplevdes som tur-



bulent eftersom förändringen innebar att personal som tidigare inte haft behov av att pendla nu behövde göra det. I sammanträdesprotokoll från kommunfullmäktige i Kommun B (2013) framgår att beslutet om samgående innebar att anslaget under 2013 skulle vara det samma som under 2012, därefter skulle nya fördelningsprinciper tas fram under det första året. Av protokollet framgår att fördelningsnyckeln under 2013 innebar att sett till invånare stod Kommun C för den minsta andelen av finansieringen medan Kommun A stod för den största. Det upplevdes som problematiskt eftersom Kommun C är betydligt större än Kommun A. Ambitionen var att under de första åren ta fram en mer rättvis fördelningsnyckel som i slutändan skulle innebära att kommunerna ska betala samma summa och under 2014 föreslog miljönämnden de tre kommunfullmäktigeförsamlingarna om en fördelningsnyckel som innebar höjda anslag.

I reglementet för den gemensamma miljönämnden regleras övergripande principer för nämndens verksamhet (Reglemente, 2013). Den gemensamma miljönämnden består av 9 ledamöter och 9 ersättare från var och en av de tre samarbetande kommunerna. Nämnden fattar enklare beslut som berör alla tre kommuner men behöver samråda med respektive kommunstyrelse i frågor som är av principiell beskaffenhet alternativt låta respektive kommunfullmäktige avgöra frågan. Ett exempel på en fråga där respektive beslut behövs från respektive fullmäktige handlar om förändring av olika taxor. Nämnden har ett arbetsutskott som består av 3 ledamöter och 3 ersättare, en från varje kommun vilka miljönämnden tillsätter. Arbetsutskottets uppgift är att bereda ärenden och ge förslag till beslut till den gemensamma nämnden. Nämndens presidium består av ordförande, förste vice ordförande och andra vice ordförande.

### *Nuvarande organisering 2019*

Mycket av det arbete som bedrivs på miljöenheten och som är miljönämndens ansvar är lagstadgad verksamhet eftersom det ofta handlar om tillsyn av olika slag. Det betyder att nämndens uppgift att styra verksamheten i olika riktning är begränsad. Sedan den 1 januari 2019 har det miljöstrategiska arbetet lyfts ut ur samarbetet och ansvaret åligger återigen respektive kommun vilket gör att samarbetet i huvudsak handlar om miljötillsyn av olika slag (Tjänsteskrivelse, 2019). I arbetet ingår också att ansvara för att samordna utformning av mål, riktlinjer och ramar för styrningen av verksamheten. Därtill ska också nämnden se till att de kommunala målen som fastställts i respektive fullmäktige efterlevs. Förutom att nämnden följer upp dessa mål sker även uppföljning av verksamhetens ekonomi.

Miljöenheten är ingen egen förvaltning utan ligger under samhällsbyggnadsförvaltningen i Kommun A. Det betyder att miljöchefen rapporterar direkt till samhällsbyggnadschefen. Nämndens ordförande, samhällsbyggnadschefen och miljöchefen kallas två gånger om året till det så kallade ägarsamrådet för ABC. Vid ägarsamrådet följer kommunstyrelsens ordförande, oppositionsråd, kommundirektören och i vissa fall ekonomichefen i respektive kommun upp verksamheten och eventuell samsyn kring vissa strategiska frågor ska avhandlas här. Sammansättningen på mötet kan variera beroende på vilka frågor som är tänkta att avhandlas.

Miljöenhetens verksamhet leds av en verksamhetschef. Arbetet är uppdelat i två delar, en del som är planerad och en del som de benämner händelsestyrda. Den planerade tillsynen är den verksamhet som de själva bokar in och har ett tillsynsansvar för. Den händelsestyrda tillsynen är den som kommer in när ansökningar och klagomål görs och behöver hanteras skyndsamt samtidigt som den händelsestyrda tillsynen inte får ta över den planerade. Tillsynen delas upp i olika områden, enskilda avlopp, energibrunnar, hälsoskydd, olika former av livsmedelskontroller och så vidare. Exempelvis är det i nuläget ungefär tre månaders handläggningstid på enskilda avlopp vilket tyder på att verksamheten har ett hårt tryck på sig. Det är här som det finns möjlighet för nämnden att göra prioriteringar av olika ärendegrupper. Vi ser i de mötesobservationer som vi gjort att det uppstår frågor som handlar om det finns statistik för antalet hanterade ärenden per kommun och man undrar också över hur den händelsestyrda inkorgen prioriteras, om alla ärenden hamnar i samma kö eller om det sker kommunvis.

Totalt 17 personer arbetar på miljöenheten där ungefär 11–12 personer har varit anställda i mindre än ett år. Många av de som är anställda vid miljöenheten är så kallade miljöinspektörer. Deras uppgift är att kontrollera att miljölagar och olika förordningar efterlevs och de är ofta specialister och arbetar med tillsyn av en viss sorts verksamhet, som exempelvis livsmedel. En konsekvens av specialiseringen och det tydliga uppdraget i att se till så att lagar och förordningar efterlevs är att de flesta av besluten fattas på tjänstemannanivå, på delegation från nämnden. Ärenden som är av principiell karaktär beslutas av nämnden alternativt i respektive kommunfullmäktige.

Om vi jämför resursfördelningen i miljösamarbetet med verksamhetsområdena IT och lön ser vi att de skiljer sig åt. Det beror på att ungefär hälften av verksamheten finansieras via avgifter medan den andra halvan finansieras med kommunbidrag. En del är avgiftsfinansierad och handlar i huvudsak om de om-

råden där miljöenheten gör tillsyn, och då är det den verksamhet som tillsynas som ska betala avgiften enligt fastställd taxa. Det är viktigt att taxan stämmer överens med de kostnader som finns för att göra tillsynen eftersom det är ett lagkrav att verksamheten följer principen om självkostnadsfinansiering. Det betyder att kommunen inte får lov att ta ut en högre avgift än vad det faktiskt kostar att bedriva tillsynen som det handlar om i det här fallet. Däremot kan kommunerna välja att subventionera avgiften och skjuta till egna medel och därigenom hålla avgifterna nere. Det finns flera olika typer av lagstiftningar som styr hur stor andel som ska vara avgiftsfinansierad respektive skattefinansierad. Eftersom taxor inte får lov att läggas över på en gemensam nämnd beslutas dessa i ägarkommunernas fullmäktigeförsamlingar, vilket ger utrymme för variation. Vid tidpunkten avgiftsfinansieras verksamheten med drygt 47 procent. Den andra delen av verksamheten är skattefinansierad där de tre medlemskommunerna skickar in kommunbidrag till nämndens arbete. Kommunbidraget fördelas genom en fördelningsnyckel. I budgeten för 2018 såg fördelningsnyckeln ut enligt följande: Kommun A; 28 procent, Kommun B; 33 procent, Kommun C; 39 procent (Delårsuppföljning, 2019). Över- respektive underskott återförs enligt samma fördelningsnyckel. Av intervjuer framgår att miljöenheten är mitt uppe i att planera inför att se över resursfördelningsmodellen.

## Räddningstjänstförbundet

Räddningstjänstförbundet är ett kommunalförbund och ett samarbete mellan Kommun Syd, Kommun B och Kommun C. Kommunalförbundet grundades 2010 av kommunerna B och C. Under 2012 och 2013 för förbundet en dialog med Kommun Syd eftersom man vill knyta ytterligare kommuner till samarbetet. Det man är ute efter är att få till stordriftsfördelar i att vara en större enhet, enligt respondenters utsagor. Under den här perioden håller Kommun Syd på med ett moderniseringsarbete internt i sin egen verksamhet. Kommun Syd utreder möjligheterna till att gå med i förbundet och i utredningen presenteras olika för- och nackdelar som kan tänkas uppstå med att ansluta sig till räddningstjänstförbundet. En konsekvensutredning sammanställs som i grunden visar på att små vinster fanns att göra (Konsekvensutredning, 2012).

Kommun Syd och förbundet hade redan ett antal avtal och samarbeten, parallella räddningsinsatser på E6:an inom varandras område är ett sådant exempel som lyfts fram i rapporten. Ett annat exempel som ges är att Kommun Syd vid tillfället utbildade samtliga deltidbrandmän vid räddningstjänstförbundet och i rapporten ställdes frågan om vilket som var det grundläggande

motivet till att ansluta sig till förbundet. I fall det centrala motivet handlade om att kostnadseffektivisera verksamheten menade utredningen att det var viktigt att se över fördelningsnyckeln, annars skulle Kommun Syd riskera att få ökade kostnader på uppskattningsvis fem miljoner kronor vid anslutning till förbundet. Den sammantagna bilden i rapporten är att det är oklart vilka fördelar som Kommun Syd skulle kunna tänkas få av att ansluta till förbundet. För samtidigt som det geografiska området blir större ökar inte intäkterna i samma takt är en slutsats som utredningen gör. Att Kommun Syd som största kommun också blir den resursstarkaste medlemmen identifieras också och i slutet av utredningen listas tre alternativ för att gå vidare med möjligheter att bilda ett gemensamt förbund med de två övriga kommunerna.

Det första alternativet som utredningen lade fram var att det existerande förbundet upplöses, det andra alternativet var att man ombildade det befintliga förbundet och flyttade huvudkontoret med tillhörande administration till Kommun Syd, och det sista alternativet innebar inte att Kommun Syd skapade eller ombildade något kommunalförbund med de två övriga kommunerna utan att det samarbete som redan fanns utökades. Till de båda alternativen som förespråkade samgående identifierades ett antal nackdelar som grundade sig i att det förbund som man bildar fortfarande blir förhållandevis litet, något som Kommun B och Kommun C lyfte fram som argument till varför man ville inkludera Kommun Syd i samarbetet. De fördelar som identifierades med samgående var att Kommun Syd nyligen hade omarbetat sin grundorganisation och därmed kunde använda denna vid en förbundsbildning. Det förslag som specifikt syftade till att skapa ett nytt förbund handlade om att utredningen såg det som önskvärt att en del saker behövde utredas innan anslutning till förbund kunde ske. Ett sådant exempel handlade om att mer ingående utreda ekonomi-frågor, fastighet och fordon.

Under 2014 begär Kommun Syd inträde i förbundet och för att bistå arbetet anlätades ett konsultbolag. Ett omfattande arbete vid respektive kommun inleds och tjänstemän vid förbundet börjar planera för ett inträde av Kommun Syd (Årsredovisning, 2014). Den 1 januari 2015 ansluter Kommun Syd till förbundet och då sker också diskussioner kring vilken av medlemskommunerna som ska bistå förbundet i olika former av administrativa uppgifter som exempelvis ekonomi, HR och IT-frågor. Tidigare köpte förbundet administrativt stöd från Kommun B men efter utökningen tog Kommun Syd över denna stödfunktion. Förändringen innebar att förbundet behövde upparbeta nya rutiner för dessa

tjänster och i samband med att förbundet växte anställdes också ytterligare en ekonom under 2014/2015.

En händelse som i intervjuer lyfts fram som betydelsefull är ett beslut om kostnadsbesparing som sker i samband med att Kommun Syd ansluter till förbundet. Händelsen beskrivs som att en av de första sakerna som sker efter det att Kommun Syd gått med är att kommunen lägger ett sparbetning på verksamheten, något som inte förankrats i de två andra medlemskommunerna. Händelsen bidrar till att diskussioner uppstår om hur frågor som dessa ska hanteras i framtiden eftersom det fortfarande är fullmäktigeförsamlingarna som fastslår medlemsavgiften. Direktionens beslut kan enbart betraktas som rådgivande i det här fallet.

En stor händelse för förbundet är att man under 2019 inför ett samarbete med ett annat räddningstjänstförbund om att samarbeta kring operativt ledningssystem.

### *Nuvarande organisering 2019*

Förbundet har sitt säte i Kommun Syd men har ett flertal brandstationer utplacerade i de olika kommunerna. Ett kommunalförbund är en egen organisation och kan organiseras på två vis, antingen genom fullmäktige och styrelse eller som i fallet med räddningstjänstförbundet genom en så kallad direktion. Politikerna som sitter i direktionen är då både beslutande och verkställande i ett och samma organ. Direktionen har sex ledamöter och sex ersättare och är till antalet fördelat lika mellan de tre medlemskommunerna. Ledamöter och ersättare väljs för en mandattid om fyra år. Direktionen utser ordförande, 1:e vice ordförande samt 2:e vice ordförande där ordförandeposten alltid innehas av Kommun Syd. 1:e vice ordförande posten roterar mellan de två övriga medlemskommunerna. I de fall direktionen vill kan den också utse utskott. Direktionen fattar enklare beslut som berör hela förbundet men behöver samråda med respektive kommunstyrelse i frågor som är av principiell beskaffenhet alternativt låta respektive kommunfullmäktige avgöra frågan. Ett exempel på en fråga där beslut behövs från respektive fullmäktige handlar om förändring av medlemsavgiften.

Räddningstjänstförbundet är en egen organisation och ingår därför inte på samma sätt som en nämnd i någon av medlemskommunernas egna organisationer. Det betyder att räddningschefen rapporterar direkt till ordförande för direktionen. Förbundets relation till medlemskommunerna regleras i en förbundsordning (Förbundsordning, 2014). I den framgår att förbundet ansvarar

för ett antal olika basaktiviteter, det handlar både om räddningsinsatser av olika slag men också om en del olycksförebyggande arbete. I bastjänsten ingår också att förbundet biträder medlemskommunerna i ett antal frågor, bland annat i frågor som handlar om plan- och byggverksamhet och förebyggande arbete. Förutom bastjänsterna som listats ovan kan medlemskommunerna också välja att låta förbundet utföra ett antal tilläggstjänster som i sådana fall ska regleras genom ett avtal eftersom detta inte ingår i medlemsavgiften. Exempelvis kan det handla om att låta förbundet stödja kommunledningen inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Som exempel kan nämnas att Kommun B och Kommun C låter förbundet sköta kommunernas tjänstefordon, något som Kommun Syd sköter själv.

Förbundet leds av en förbundschef som är den som planerar, genomför och följer upp de beslut som fattas av direktionen. För Förbundet är handlingsprogrammet verksamhetens mest centrala dokument (Handlingsprogram, 2015–2019). Förbundet har omkring 203 anställda varav 142 deltidsanställd och 61 heltidsanställd personal. Till sin hjälp har förbundschefen en ställföreträdande förbundschef som är den som samordnar förbundets verksamhetsområden och har ett personalansvar. Verksamheten är organiserad i tre olika avdelningar: avdelningen för räddningsinsats och beredskap, avdelningen för teknik och stöd samt, avdelningen för förebyggande verksamhet. På avdelningen för räddningsinsats och beredskap sker all operativ beredskap i form av att den ansvarar för räddningsinsatser i form av att släcka bränder eller hjälpa till vid olyckor. Förbundet blir larmat om ungefär 1500 räddningsinsatser per år såsom bränder, trafikolyckor och händelser i skärgården. På avdelningen för teknik och stöd ligger bland annat drift och underhåll av fordon och fastigheter samt olika larmsystem. På den förebyggande avdelningen ligger exempelvis utbildningar och andra förebyggande insatser. Det är också på den här avdelningen som olika sorter tillsynsaktiviteter sker, som exempel kan nämnas brandtillsyn och insyn i byggprocesser. Förbundet har ungefär 200 tillsynsärenden per år i företag och skolor. De tre avdelningscheferna rapporterar direkt till ställföreträdande förbundschef. Förbundet har också en stödfunktion, den administrativa staben, som hanterar frågor som rör enklare former av administration, ekonomi och personalfrågor. Den administrativa staben rapporterar direkt till förbundschefen. Förbundet har med en av medlemskommunerna, Kommun Syd, ett avtal där det framgår att kommunen ska bistå förbundet kring vissa administrativa funktioner.

Två gånger om året träffas ett antal aktörer i det som kallas för medlemsrådet. I det här forumet träffas bland annat kommunistyrelsernas ordförande, oppositionsråd, kommundirektörerna, ekonomicheferna, direktions ordförande samt förbundschefen i syfte att säkerställa samsyn kring strategiska frågor för förbundet. Sammansättningen av aktörer kan på mötet variera beroende på innehållet i dagordningen. I intervjuer har framkommit att medlemsrådet har ett beredningsorgan som utgörs av de tre ekonomicheferna i respektive kommun. Anledningen till att det är ekonomicheferna som är beredande grundas i att det i majoriteten av alla frågor handlar om att få en samsyn kring frågor som rör kommunernas ekonomi och därtill finansieringen av förbundet.

Det arbete som bedrivs inom ramen för förbundet finansieras på olika vis. För bastjänsterna specificeras fördelningen i förbundsordningen enligt följande: Kommun B; 14 procent, Kommun C; 22 procent och Kommun Syd; 64 procent. Fördelningsnyckeln utgår från invånarantalet och baseras också på den kostnadsmassa som ägarkommunerna hade då verksamheten bedrevs i egen regi. Det är också den här fördelningen som blir gällande när man ser till respektive medlemskommuns andelar i tillgångar och skulder. I praktiken betyder det att Kommun Syd äger den största andelen i förbundet och är större än de två resterande medlemskommunerna tillsammans. Till detta ska läggas att i medlemsavgiften ingår inte pensionsåtaganden som är inarbetade före 1998 samt pensioner för det arbete som sker nu.

Förutom medlemsavgiften som finansierar bastjänsterna erbjuder medlemskommunerna möjligheter att köpa till tilläggstjänster som på olika sätt ansluter till lagstiftning som reglerar förbundets uppgifter eller kan knytas till en kommuns säkerhet och trygghet. Exempelvis kan det handla om att låta förbundet stödja kommunledningen inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. I den empiriska beskrivningen ovan fick vi reda på att två av medlemskommunerna – Kommun B och Kommun C – låter förbundet sköta kommunernas tjänstefordon, något som Kommun Syd sköter själv. Denna tjänst ingår inte i bastjänsterna och kan därför inte finansieras av medlemsavgiften utan förbundet ersätter medlemskommunerna för denna tjänst separat. Dessutom tillkommer ytterligare en faktor eftersom förbundet hyr brandstationerna av kommunerna, det är inget som ligger i förbundets verksamhet där storlek, ålder och skick påverkar lokalkostnaderna för dessa. En del finansieras också genom tillsynsavgifter eller genom att förbundet tillhandahåller utbildningar.

## Avfallshanteringsbolaget

I studien ingår även ett kommunalt avfallshanteringsbolag med fyra ägare: Kommun A, Kommun B, Kommun C och Kommun Nord. Bolaget tar hand om både hushållsavfall och företagsavfall. Bolaget grundades 1981 av Kommun A och Kommun C men har successivt vuxit i både uppgifter och ägare under åren som gått. Kommun A och Kommun C lämnade i samband med bildandet över ansvaret för drift och skötsel av återvinningscentraler (ÅVC) och återvinningsstationer (ÅVS) för förpackning och tidningsinsamlingens återvinning av hushållens tidningar och förpackningar. Först 13 år senare, 2004, går Kommun B med i samarbetet och lämnar över ansvaret för drift och skötsel av ÅVS och ÅVC till bolaget (Avfallsföreskrifter för Kommun A, 2017; Avfallsföreskrifter för Kommun B, 2017; Avfallsföreskrifter för Kommun C, 2015).

Ett förslag om gemensam avfallsplan antas av bolagets styrelse under 2005 och det är här som arbetet med att se över vilka gemensamma mål, idéer och lösningar som ägarna kan komma överens om tar sin början. En avfallsplan innehåller mål för en kommuns hantering av hushållsavfall samt olika åtgärder i syfte att nå målen. En avfallsplan ingår i det som kallas för renhållningsordning och är ett lagstadgat verktyg och kan betraktas som det huvudsakliga styrdokument en kommun har för att utveckla och följa upp avfallshanteringen. Förutom avfallsplan består en renhållningsordning också av avfallsföreskrifter som är mer specifika och lokala krav. Det är kommunfullmäktige som antar både avfallsplan och avfallsföreskrift för sin egen kommun. Under 2007–2008 utses en arbetsgrupp med representanter från bolaget och kommunerna i Kommun A, Kommun B, Kommun C och Kommun Nord som arbetar med att ta fram en gemensam avfallsplan. Det är också här som Kommun Nord involveras i samarbetet, även om de inte lämnat över något ansvar till bolaget ännu. Under 2008 antar fullmäktigeförsamlingarna i respektive kommun den gemensamma avfallsplanen som utarbetats under åren, tanken är att denna ska följas upp och revideras vart fjärde år (Avfallsplan, 2008).

Bolaget växer inte bara i antalet kommuner utan också i vilka arbetsuppgifter som lämnas till bolaget. En kommun har enligt miljöbalken (SFS 1998:808) 15 kap. 20§ en renhållningsskyldighet som innebär att det är kommunens ansvar att se till att ta hand om hushållsavfallet inom sin kommun. Det här ansvaret kan en kommun inte lämna över på någon annan, men själva driften kan organiseras på olika vis; exempelvis i egen regi, genom att upphandla en entreprenör eller i ett samägt bolag. År 2008 är det verksamhetsansvaret (själva driften) för insamling och hantering av hushållsavfall som Kommun C kommun ålägger



bolaget tillsammans med administration, planering och utveckling. Två år senare, 2010, växer bolaget ytterligare då Kommun B, Kommun A och Kommun Nord lämnar över verksamhetsansvaret för insamling och hantering av hushållsavfall samt administration, planering och utveckling enligt kommunernas renhållningsskyldighet. Det är vid den här tidpunkten som alla fyra kommuner har lagt över lika mycket uppgifter och ansvar till bolaget (Avfallsföreskrifter för Kommun A, 2017; Avfallsföreskrifter för Kommun B, 2017; Avfallsföreskrifter för Kommun C, 2015; Avfallsföreskrifter för Kommun Nord, 2017).

Ytterligare en dimension att beakta med det så kallade verksamhetsansvaret är att det inte nödvändigtvis behöver utföras av bolaget. Ägarkommunerna kan också be bolaget att lägga över verksamhetsansvaret på en extern part via upphandling, så har också varit fallet då några av kommunerna har gett bolaget i uppdrag att upphandla en extern part som sköter insamlingen av hushållsavfallet. Enligt den senaste upphandlingen som gjordes för några av ägarkommunerna motsvarade inte prisbilden förväntningarna varför det senaste beslutet är att låta bolaget sköta insamlingen av hushållsavfall för samtliga ägarkommuner med start 2020.

Ett kommunalt bolag styrs genom ett ägardirektiv som beslutas av kommunfullmäktige. Under 2014 beslutar kommunfullmäktigeförsamlingarna i respektive ägarkommun om ett gemensamt ägardirektiv som fram till samma år varit olika mellan de olika ägarkommunerna. I direktivet tydliggörs att det samägda bolaget ska ses som en del av kommunernas verksamhet där kraven på insyn, kontroll och uppföljning ska vara desamma som för verksamheter i förvaltningsform (Ägardirektiv, 2018).

En viktig dimension som inte redogjorts för tidigare är att ägarkommunernas andelar i bolaget varit ojämnt fördelade under åren som bolaget utvecklats (Aktieägaravtal, 2014). Det är först 2017 som ägarkommunerna bestämmer sig, och beslutar om, att omfördela aktiekapitalet. Beslutet innebar att ägarkommunerna likställs och att samtliga kommuner efter beslutet äger 25 procent av bolaget. Tidigare var Kommun C bolagets största ägare. Ett resultat av beslutet om att förändra ägarandelen är att styrelsens sammansättning ändras och bolagsstyrelsens ledamöter utökas från åtta till nio. Åtta styrelseledamöter utses av ägarkommunernas fullmäktige. Den nionde styrelseledamöten är opolitisk och utses av årsstämman.

### *Nuvarande organisering 2019*

Eftersom bolaget är ett kommunalt bolag agerar det till skillnad från ett privat bolag både under kommunallagen (SFS 2017:725) och aktiebolagslagen (SFS 2005:551). Avfallshanteringsbolaget har en politisk styrelse som består av åtta ordinarie ledamöter och lika många ersättare, jämt fördelat över de fyra kommunerna. Styrelsen har återkommande sammanträden men träffas minst fem gånger per år. Utöver den politiska styrelsen finns tre samråd: *ekonomisamrådet*, *ägarsamrådet* och *renhållningssamrådet* som sammanträder två-tre gånger per år. Syftet med samråden är att kommunerna ska hålla sig uppdaterade och diskutera kring frågor som rör avfallshanteringen. Varje kommun har minst en representant i varje samråd och oftast är det kommundirektör, kommunalråd, economichef eller teknisk- eller samhällsbyggnadschef som ingår i råden. Idag arbetar 67 personer på Bolaget.

Ägarnas viktigaste styrdokument är bolagsordningen och ägardirektiven (Bolagsordning, 2018; Ägardirektiv 2018). Bolagsordningen reglerar bolagets syfte, där specificeras också mer formella detaljer kring verksamhetens säte, styrelsens sammansättning och vilka regler som gäller för bolagsstämman. Det är bolagsstämman som antar bolagsordningen som reviderades senast 2018. En bolagsstämman hålls varje år där ägarna beslutar om centrala och övergripande frågor för bolagets verksamhet. Bolagsstämman är också det organ som fastställer budget, handlingsprogram och strategiska mål för de nästkommande tre åren. Ägardirektiven reglerar den övergripande ägarstyrningen av bolaget och även i det här dokumentet konkretiseras verksamhetens mål och finansiering. Det är också här som en mer fylligare beskrivning ges av styrelsens uppgifter och vilken funktion de olika samråden – ekonomisamråd, renhållningssamråd och ägarsamråd – fyller. Ägardirektivet antas i fullmäktige i respektive kommun med start 2014. Fullmäktigeförsamlingarna är också de organ som utser ledamöter och ersättare till bolagets styrelse (två ledamöter och lika många ersättare för respektive kommun) förutom den nionde styrelseledamoten – ordföranden – som ska vara opolitisk.

Styrelsen har återkommande sammanträden men träffas minst fem gånger per år. Styrelsens huvudsakliga uppgift är att fatta beslut om bolagets verksamhet som exempelvis se till att de har en effektiv ledning och se till att följa upp och kontrollera att bolaget följer kommunernas mål och riktlinjer som fastställts i kommunernas avfallsplaner och avfallsföreskrifter samt att bolaget har en välfungerande internkontroll. Därtill har också styrelsen den viktiga uppgiften att se till att respektive kommunfullmäktige tar ställning och fattar beslut i

frågor som är av mer principiell karaktär. Budget och strategi för verksamheten fastställs av bolagsstämman och inte av bolagets styrelse.

Utöver den politiska styrelsen finns tre samråd: ekonomisamrådet, ägarsamrådet och renhållningssamrådet som sammanträder två-tre gånger per år. Syftet med samråden är att kommunerna ska hålla sig uppdaterade och diskutera kring frågor som rör bolaget. Varje kommun har minst en representant i varje samråd och oftast är det kommundirektör, kommunalråd, ekonomichef eller teknisk- eller samhällsbyggnadschef som ingår i råden. Ägarnas relation till bolaget regleras i ett så kallat ägardirektiv och har nyligen reviderats. Uppdateringen innebar att ägarskapet jämnades ut så att alla kommuner äger 25 procent av bolaget, tidigare ägde Kommun C en större andel än övriga tre ägarkommuner.

Ägarsamrådet syftar till att behandla frågor som rör verksamhetens utveckling, ekonomi och andra frågor av principiell karaktär. Vid ägarsamrådet är det oftast kommunstyrelsens ordförande, oppositionsråd och kommundirektör som närvarar från ägarnas sida. Från bolaget är det VD och styrelseordförande. Vid ekonomisamrådet är det oftast ekonomicheferna från respektive kommun samt bolagets VD som träffas och diskuterar frågor som rör ekonomisk utveckling och uppföljning. I renhållningssamrådet diskuteras frågor av mer operativ karaktär av renhållningsverksamheten. Oftast är det kommunernas tekniska chef eller samhällsbyggnadschef som finns representerade samt bolaget VD och ledning. Av ägardirektivet framgår att det här samrådet är tänkt att fungera som ett forum för informationsutbyte och att representanter från kommunen kan lämna förslag eller synpunkter på renhållningsverksamheten. Det är också i renhållningssamrådet som förslag till renhållningstaxor bereds.

Bolagets verksamhet består idag av tre olika delar eller affärsområden och fungerar på olika vis. Det första affärsområdet är avfallshantering och berör frågor som handlar om avfallsanläggningar och återvinningscentraler. Det andra affärsområdet är hushåll och handlar om frågor som exempelvis berör olika system för insamling och det är den här delen som ska finansieras enligt självkostnadsprincipen. Det är fortfarande respektive ägarkommun som är ansvarig för renhållningen enligt renhållningsskyldigheten. Detta ansvar kan inte läggas över på ett samägt bolag men det kan däremot ligga på olika nivåer i kommunerna. I Kommun A, Kommun B och Kommun C ligger ansvaret på kommunstyrelsen medan det i Kommun Nord är delegerat till den tekniska nämnden. Det tredje affärsområdet är insamling och handlar om själva insamlandet av hushållsavfallet, det vill säga själva transportverksamheten. Det här ansvaret, som benämns för verksamhetsansvar, har ägarkommunerna lämnat över till bo-

laget och omfattar insamling, avfallsmottagning och transport till återvinning. Andra områden är exempelvis utveckling, kundservice och annan administration. Historiskt har bolaget skött insamlingen i några av ägarkommunerna medan andra har valt att begära att bolaget upphandlar en extern part att sköta detta. I beskrivningen ovan fick vi klart för oss att bolaget ska börja sköta insamlingen av hushållsavfall för samtliga ägarkommuner med start 2020.

För att finansiera verksamheten tar bolaget ut taxor av sina kunder som beslutas av fullmäktigeförsamlingarna i respektive ägarkommun. I renhållningstaxan ingår en grundavgift samt en hämtningsavgift. Det grundavgiften täcker är bland annat kostnader som bolaget har för att driva återvinningscentralerna samt administration, kundservice, fjärrtransport, information samt hantering av grovavfall och farligt avfall. Det är grundavgiften som ser olika ut i de olika kommunerna. Därtill kan också olika tilläggstaxor tillkomma beroende på vilket hämtningsintervall som väljs. Kommuninvånaren tecknar ett abonnemang och vilka abonnemang som kunden har att välja av beror bland annat på framkomlighet till fastigheten.

Avfallshanteringsbolaget är det enda av de fem verksamhetsområdena som ingår i studien där en del av verksamheten kan gå med vinst, den andra delen ska finansieras enligt självkostnadsprincipen i likhet med miljösamarbetets verksamhet. En skillnad i jämförelse med de övriga samarbetena är att tillgångar och skulder redovisas för det kommunala renhållningskollektivet separat per kommun. Om exempelvis en investering i ett nytt insamlingssystem görs i en kommun belastar det den kommunens tidigare upparbetade överskott. En uppdelning på det här sättet innebär att ägarnas investeringar för de områden som berör det kommunala renhållningsuppdraget separeras från varandra.

## **Sammanfattning**

Av den empiriska beskrivningen ovan framgår att de fem verksamhetsområdena organiseras på olika vis och att den historiska utvecklingen av samarbetena skiljer sig åt. I det här avsnittet summerar vi likheter och skillnader och utvecklar resonemangen något kring detta.

Betraktas de olika associationsformerna och verksamhetsområdena samlat ser vi en del likheter men också skillnader. En första likhet ligger i att det för samtliga samarbeten har inrättats olika former av samråd som syftar till att säkerställa både insyn men också inflytande för de verksamhetsområden som samarbetena kretsar kring. Det framgår att även om avtalssamverkan inte kräver något upprättande av en ny organisation eller politisk nivå krävs en samordning

mellan de olika kommunerna i syfte att säkerställa mål och ambitionsnivåer i samarbetet. De här råden verkar inte heller bara fylla en funktion för ägaren utan är också ett forum för verksamheterna att presentera och redogöra för sin verksamhet, dels för att det finns ett krav och intresse från ägarkommunerna men också för att visa på och lyfta viktiga frågor och framtida utmaningar.

De olika samarbetena har varit verksamma olika länge och genomgått olika former av förändringar. Medan de tre samarbetena räddningstjänstförbundet, avfallshanteringsbolaget samt IT-samarbetet vuxit i antalet kommuner som ingår i samarbetet har miljö- och lönesamarbetet haft samma sammansättning av ägarkommuner från början. Det föreligger också en skillnad i hur samarbetenas ansvarsområden omdefinierats under åren. Vi kan se att avfallshanteringsbolaget succesivt vuxit i ansvarsområden medan miljösamarbetet fått färre frågor att hantera. Det är variationer som dessa i kombination med att det i grunden är fyra olika samordningsformer som ingår i studien som gör det möjligt att utveckla vår förståelse för hur inter-organisatoriska relationer hanterar och möjliggör styrning.

Att redogöra för utvecklingen av de olika samarbetena och genom att beskriva hur sammansättningen och strukturen ser ut i dag öppnar upp för en fördjupad förståelse för styrning. I den här rapporten har vi valt att rikta in oss på olika utmaningar för ägarstyrning. I nästkommande kapitel antar vi ett ägarstyrningsperspektiv när vi illustrerar och redogör för det empiriska materialet. Det hjälper oss att dels utveckla vår förståelse för vilka utmaningar som är närvarande för ägarstyrningen i inter-organisatoriska sammanhang, men också om och hur de skiljer sig åt mellan de olika associationsformerna.



# Huvudmannaskapets utmaningar för ägarstyrning

I det här kapitlet utvecklas de empiriska beskrivningarna och genomförs en analys med utgångspunkt i ramverket som presenterades i teoridelen. Det vi tog med oss från avsnittet som behandlade tidigare litteratur på området var att det vid en situation som karaktäriseras av flera huvudmän/ägare skapas en komplexitet som vi inte känner igen i en inomorganisatorisk verksamhet. I det här kapitlet återvänder vi till de frågor som relaterar till mål och ambitioner utifrån ett ägarstyrningsperspektiv: 1) I vilken utsträckning är styrningen tydlig och ägarna överens om en enad linje? 2) Hur ser sammansättningen av parter ut? 3) I vilken utsträckning styr verksamheten ägarna? Först adresseras respektive fråga och sedan utvecklas ett övergripande resonemang.

## **Styrning och enad linje**

Ägarnas mål och ambitioner med verksamheten kan antingen vara tydliga och väldefinierade eller tydliga men motsägelsefulla. I det första fallet betyder det att ägarna har kommit överens om en målbild som de sedan förmedlar till verksamheten i fråga, i det andra fallet handlar det om att ägarna har olika målbilder som dessutom kan strida mot varandra. För verksamheterna som ska hantera och realisera ägarnas målbild kan vi förvänta oss att det är enklare att hantera en enad målbild än flera. Vi kan också förvänta oss att en tydlig målbild troligen ökar möjligheterna till att effektivisera verksamheten. I de fall ägarna inte kan komma överens har verksamheten flera målbilder att svara upp till, vilket torde göra det svårare att effektivisera verksamheten.

Mot bakgrund av den empiriska beskrivningen kan utläsas att ägarna i vissa fall hade olika ambitioner med verksamheten. Ett exempel är om Bolaget ska lägga ut insamlingen av avfall på entreprenad eller om de ska bedriva det i egen regi. De olika ägarkommunerna har i den här frågan haft olika idéer. En del ägare menar att det är Bolaget som ska sköta insamlingen medan andra ägarkommuner hävdar att det istället borde upphandlas av en privat entreprenad. Eftersom

Bolaget har att hantera flera olika ägare och dess krav gjordes upphandlingar för de kommuner där detta efterfrågades. Prisbilden upplevdes emellertid inte som konkurrenskraftig och det hela slutade med att Bolaget från och med 2020 kommer att sköta insamlingen för samtliga ägarkommuner i egen regi.

Ett annat exempel på målinkongruens återfinns i miljöarbetet. I intervjuer har det miljöstrategiska arbetet pekats ut som ett hinder för att realisera en gemensam målbild som i grunden bottenar i att kommunerna är för olika varandra i frågan. Kommun B skiljer ut sig mot både Kommun A och Kommun C som är två kommuner med mycket turism och omfattande kuststräckor. Diskussionen, som varit aktiv det senaste året, landade i att ägarkommunerna valde att plocka hem de miljöstrategiska frågorna till den egna kommunen eftersom de inte kunde komma överens om en gemensam inriktning i frågan. Ett annat aktuellt exempel från miljöarbetet handlar om strandskyddet som regleras i miljöbalken (SFS 1998:808) 7 kap 14§ och syftar till att bevara stränder för allmänhetens friluftsliv men också för att skydda biologiskt värdefulla områden. I grunden omfattar strandskyddet 100 meter men kan utvidgas upp till 300 meter. En del aktörer menar att det finns anledning att se över om frågan ska behandlas inom ramen för miljöarbetet eftersom kommunerna är så pass olika i sin sammansättning av kuststräckor.

Ett annat exempel från Bolaget där det saknas samsyn rör olika regler för fysiska avstånd till insamlingssystem och där olika beslut i ägarkommunerna kan få stora konsekvenser för Bolagets verksamhet. Även om den huvudsakliga målbilden med Bolaget var att öka kompetensen och kostnadseffektivisera verksamheter vittnar aktörer som vi intervjuat om att ägarna ogärna vill lämna över sitt självbestämmande som kommun, utan istället värnar om detta. Bolaget hade tagit fram ett tjänstemannaförslag där de föreslog att sopkärlet ska stå två och en halv meter ifrån tomtgräns. När ägarkommunerna skulle gå till beslut blev resultatet att en ägarkommun beslutade att öka avståndet till tre meter. Det betyder att Bolaget ska hantera de olika kommunerna och den interna kommunikationen, exempelvis att sopåkarna som hanterar alla ägarkommuner får ta hänsyn till olika regler och rutiner. Ju fler olikheter som finns, desto mer betungande kan vi förvänta oss att det blir för i det här fallet Bolaget. I förlängningen kan vi också anta att det påverkar möjligheterna till effektivisering. I en intervju med en tjänsteman från Bolaget ser vi återigen ett exempel på hur olikheter i beslut kan leda till att samordningsvinster kanske inte kan realiseras full ut.



”Vi går fram med att det ska vara likadana renhållningstaxor, till exempel för slamsugning så har vi räknat fram vad kostar det i tid att dra extra slang när en avloppsbrunn ligger långt in på tomten som ska slamsugas. Då säger vi att det måste kosta 200 kronor per 10-tal påbörjad extra meter. ’Nej, det är för dyrt, så kan vi inte ha det, det ska bara kosta 100 kronor’ säger en kommun och så klubbar dom det utan någon analys av vad det får för återverkningar. Återigen ska vi samordna fyra kommuner, komma ihåg det att ’just, den kommunen där kostar det bara 100 kronor’, all skriftlig information måste vi alltid köra olika hela tiden. Så samordningsvinsten känner jag ju är ganska liten”. – tjänsteman, Bolaget

För att minska skillnaderna har olika samråd inrättats i syfte att skapa insyn, inflytande och förbättra informationen för de samarbetande parterna. Motivet till de olika samråden, som också har olika representanter, är att skapa ett forum för ägare och verksamhet att mötas och diskutera frågor som ligger i gränslandet mellan verksamhetens ansvar och ägarnas. Inte sällan handlar det om att förankra att liknande beslut fattas i respektive fullmäktigeförsamling. Ett illustrativt exempel handlar om förankringen av olika sorters medlemsavgifter och taxor. Det är fullmäktige i respektive ägarkommun som beslutar om resurstilldelning och taxor och samråden fungerar i det sammanhanget som en första instans att säkerställa att liknande beslut kommer att tas i samtliga församlingar.

Det vi ser när det empiriska materialet betraktas samlat är att samrådets relation till den traditionella linjen i respektive kommun problematiseras. Frågor som aktualiseras är vilka beslut fattas på vilken nivå och var i styrkedjan ska samråd läggas? I en intervju med en tjänsteman från en kommun som arbetar med och berörs utav flera av samarbetena får vi följande beskrivning:

”Det är väldigt viktigt vad IT-chefen ska ta för beslut, vad ISG (*IT-styrgrupp*) kan ta för beslut, om de kan ta beslut? Vad kommuncheferna beslutar (*styrgruppen*), om den här XX (*samhällsbyggnadschef*) ska besluta någonting. Och så har vi ekonomicheferna som jobbar mycket med budget”. – tjänsteman, kommun A (kursivstil, förf. anm.)

I exemplet ovan illustreras hur IT-enheten som ligger under samhällsbyggnadsförvaltningen i Kommun C utmanas i ansvar och beslutsmandat i relation till ISG (*IT-styrgrupp*) som består av IT-chefen och de administrativa cheferna från respektive kommun, men också i relation till kommundirektörerna som utgör en mer strategisk styrgrupp. Traditionellt sett kan vi förvänta oss att ansvarig förvaltningschef har ett tydligt mandat och ansvar för sina enheter, men eftersom IT-enheten levererar tjänster till även andra kommuner än Kommun

C sätts denna linjestyrning till viss del ur spel. Till detta ska läggas att ekonomi- cheferna i respektive kommun arbetar med att ta fram budget vilket också gör dem till centrala aktörer i sammanhanget.

För att illustrera denna otydlighet redogörs för ytterligare ett exempel, även detta kopplat till beslut om resurstillsförelse. Historiskt har räddningstjänstförbundet oftast fått det man äskat och frågan om kostnadseffektivitet har inte varit uppe på bordet förrän nu. Situationen som uppstod var att direktionen (motsvarande förbundets politiska nämnd) fattade beslut om att inte göra någon förändring i medlemsavgiftens storlek. Medlemsavgiften måste emellertid beslutas i respektive ägarkommuns fullmäktige. När frågan om medlemsavgift sedan behandlades i medlemssamrådet var utfallet ett annat än det som direktionen föreslagit. För en del aktörer som vi intervjuade väckte händelsen en central principiell fråga. Har ett medlemssamråd rätt att fatta ett beslut som står över direktionen? Eller är medlemssamrådet just ett samråd där möjlighet att fatta några beslut över huvud taget inte finns? En tjänsteman på en kommun illustrerar problematiken:

” (...) nu när man ser till direktionens begäran av medlemsavgift för 2020 så vill man ju inte ha med detta, så att här har vi ju en fråga som kommer att bli föremål för diskussion. Vad sa medlemssamrådet egentligen? Gäller detta? Eller ska man via direktionen, tillbaka till kommunstyrelsen där de fastställer medlemsavgiften fatta några andra beslut?”  
– tjänsteman, kommun Syd

Citatet illustrerar en problematik som ofta uppstår när flera parter går samman. Mandatet att fatta övergripande beslut i en kommun åligger kommunfullmäktige. Emellertid medför detta att det i samarbete med andra parter skapas en otydlighet i beslutskedjan, särskilt i de fall då samråd inrättas som är tänkta att fungera som forum för insyn, inflytande och säkerställande av att likartade beslut fattas i samtliga ägarkommuner.

När vi summerar avsnittet om styrning och enad linje framträder en bild av att ägarnas mål och ambitioner med verksamheten tenderar att vara i många fall otydlig. I de fall en tydlig målbild framträder är den också ofta motsägelsefull mellan ägarkommunerna. Ägarkommunerna var till en början enade kring en målbild, det var en förutsättning för att över huvud taget slå ihop verksamheterna i fråga. Det framgår också att målbilden tycks stanna vid det som identifierats som förhoppningar innan sammanslagningen, men någon mer strategisk utvecklad målbild har vi inte kunnat identifiera. De olikheter i de målbilder

som finns är snarare ett resultat av en aktuell fråga och som verksamheterna uppmanar ägarna att fatta beslut kring. Exempel på detta är upphandling av en aktör som ska sköta insamlingen av hushållsavfall eller hur det miljöstrategiska arbetet ska definieras. I annat fall landar olikheterna i frågor som kan definieras av löpande karaktär, här hittar vi frågor kring olika taxor, medlemsavgifter och annan resursfördelning. På ett sätt blir det därför svårt att göra någon tydlig analys av huruvida målbilden är enad eller om det finns variationer. Avsaknaden av en sådan diskussion är en bidragande orsak till detta.

Den bristande målbilden leder oss in på tydlighet i styrningen och upplägget för styrning. Samtidigt som de nyskapade samråden fyller funktionen att ägare ska komma överens om en gemensam målbild kan vi också illustrera hur de försvårar för ägare att utöva styrning. Vi uppmärksammar att en otydlig, och i vissa fall motstridig styrning, tenderar att leda till omorganisering av samråd och omfördelning av ansvar. Det i sin tur bidrar till att förvärra otydligheten och möjligheten att utöva styrning. Lösningen på en otydlig målbild blir att kompensera genom processåtgärder, som verkar göra det hela allt mer komplext.

### **Sammansättning av ägare**

Ett annat moment i analysen är att fokusera hur sammansättningen av parter i ett samarbete ser ut. Finns det några dominerande ägare och är det så att någon ägare "lutar sig tillbaka", och därmed ägnar sig åt det litteraturen benämner för free-riding, medan andra ägare tar större plats för att driva samarbetet framåt? Ägarnas mål med verksamheten kan utifrån den här dimensionen antingen vara tydliga och signaleras till verksamheten från en part men otydliga från en annan, alternativt vara otydliga från samtliga parter. I det första fallet betyder det att en ägare kan anses vara dominant och "köra över" de andra ägarnas mål och intentioner eller att dessa ägare i periferin ägnar sig åt just free-riding. I det andra fallet, då mål och ambitioner är otydliga från samtliga parter, handlar det istället om att alla aktörer har valt att luta sig tillbaka och ägna sig åt free-riding. Vi kan då föreställa oss att verksamheten får ett stort handlingsutrymme.

### ***Dominerande ägare***

Betraktar vi respektive samarbete finns det ett sätt på vilka vi i ett första moment i analysen kan se om det skulle kunna finnas någon dominerande ägare. I tidigare studier har det visat sig att den geografiska placeringen är en viktig dimension att beakta vid upplevt inflytande över verksamheten (Kastberg and

Meltzer, 2018). Anledningen till detta är att eftersom verksamheten i fråga inte lämnat kommunen finns en närhet som underlättar kommunikation och beroende på samarbetets konstruktion kan verksamheten också formellt vara en del av värdkommunen. Exempelvis kan man tänka sig att det är enklare att ställa frågor direkt till verksamheten om man själv sitter en bit längre ner i korridoren. Att värdkommunen skulle få mer fokus och att deras frågor skulle prioriteras högre på agendan är då en konsekvens av placeringen. Om man utgår från geografisk placering får man lite olika tänkbara utfall på de samarbeten som ingår i studien. Av de intervjuer som vi har gjort har vi inte kunnat identifiera något enhetligt mönster men däremot har vi sett indikationer på där ägare i vissa fall varit med dominerande än andra.

### *Geografisk placering*

Om vi börjar med den geografiska placeringen ser vi att varje samarbete har sitt huvudkontor i olika kommuner: lön i Kommun B, IT i Kommun C, miljö i Kommun A, räddningstjänst i kommun syd och avfallshantering i kommun C. I ABC-samarbetet fanns det en framträdande rättvisepincip i fördelningen av verksamhetsområde, ett i varje kommun. Det indikerar att det finns en geografisk dimension. Om de iakttagelser som gjorts i tidigare studier (Kastberg and Meltzer, 2018) stämmer har närheten betydelse för inflytande över verksamheten. Det betyder att värdkommunen skulle ha fördelar gentemot andra ägare, det har vi dock inte sett något entydigt mönster på. Däremot har vi i det empiriska materialet uppmärksammat att det finns tydliga uppfattningar från de ägarkommuner som inte står som värdkommun om att värdkommunen får mer inflytande.

I ABC-samarbetet (lön, IT och miljö) har det i intervjuer framkommit att aktörer upplever att den kommun där samarbetet har sitt säte potentiellt sett skulle kunna ha en del fördelar gentemot de andra två kommunerna. För stöd-tjänsterna lön och IT blir denna dimension särskilt intressant att uppmärksamma eftersom verksamheternas kunder finns internt i kommunerna. Exempelvis lyfts en potentiell fördel fram vid intervjuer med aktörer från Kommun A och Kommun C, att det skulle vara enklare för personalenheten i Kommun B att fråga löneenheten om närliggande frågor eftersom man helt enkelt sitter i samma kommun och byggnad. Samma resonemang ser vi i de två andra verksamhetsområdena inom ABC-samarbetet där de kommuner som inte har verksamheten hos sig upplever att hemkommunen har en potentiell fördel. Sedan en tid är löneenheten placerad i egna lokaler och därför finns inte denna upplevda

fördel kvar. Ser vi till IT är situationen något annorlunda. För det första genomfördes förändringar en tid efter införandet som innebär att en del av IT-enhetens personal är belägen i de andra två ägarkommunerna. Den personal som sitter ute i Kommun A och Kommun B agerar som ”första hjälpen” om något inträffar kopplat till IT-frågor. Motivet till förändringen bottnar i att det fanns en diskussion om huruvida en del ”enklare” frågor kunde lösas på plats istället för att ta en omväg via kontoret i Kommun C. I likhet med lönesamarbetet sitter IT-verksamheten inte längre i kommunhusets lokaler, utan har flyttat till en egen byggnad.

För miljösamarbetet, som inte har interna relationer på samma sätt som lön och IT, är resonemangen något annorlunda. Lön och IT riktar sina tjänster till tjänstemän och personal ute på andra förvaltningar och enheter, miljöenhetens verksamhet riktar sig i huvudsak till externa relationer som på olika sätt behöver tillsynas. I det empiriska materialet uppmärksammar vi en bild av att miljönämnden kan upplevas som orienterad mot Kommun A (värdkommunen). Det som lyfts fram i intervjuer är att miljönämnden med tillhörande enhet har sitt säte i kommunen, att ordförandeskapet innehas av en politiker från Kommun A och att samtliga sammanträden hålls i Kommun A. Samtidigt ser vi att representanter från verksamheten emellertid menar att alla behandlas lika och om ärendet kräver det åker personal ut till någon av de andra kommunerna. I det empiriska materialet framkommer också att miljöenheten arbetar som en enhet, det vill säga att de inte delar upp olika tillsynsärenden per kommun. Enhetens inkomna ärenden hamnar i en gemensam kö och hanteras skyndsamt allt eftersom. Potentiellt sett innebär det att en kommun ett år får fler hantlade ärenden än de andra kommunerna. En annan dimension som lyfts fram i intervjuer är att samarbetet medför att miljöfrågorna får en större fokus i den kommun som miljöenheten har sitt säte, men detta är inget som vi kan uppmärksamma i vår studie. Speciellt inte efter den förändring som nyligen skett då det miljöstrategiska arbetet återförts till respektive kommun som vi illustrerade i avsnittet som behandlade målbild genom styrning och enad linje.

För räddningstjänstssamarbetet ser placeringen lite annorlunda ut. Den här verksamheten har ett huvudkontor i Kommun Syd men har också brandstationer utplacerade runt om i de tre medlemskommunerna. På brandstationen i Kommun C är, förutom den administrativa staben, samtliga heltidsbrandmän verksamma. Om man betraktar direktionens sammansättning ser man också att även om antalet ledamöter är jämt fördelade mellan de tre medlemskommunerna – två ledamöter och två ersättare från varje kommun – innehas alltid

ordförandeposten av Kommun Syd. Vice och andra vice ordförande roterar mellan de övriga två medlemskommunerna. Till skillnad från miljönämnden sker inte samtliga direktionssammanträden i Kommun Syd utan flyttar istället runt mellan medlemskommunerna. I intervjuer framgår också att vid medlemsrådets sammanträde närvarar kommundirektörerna från Kommun B och Kommun C, medan Kommun Syd finns representerad via ekonomichefen. I intervjuer får vi också reda på att det dels handlar om två saker. För det första menar representanter från Kommun Syd att kommunen är betydligt större än de övriga två medlemskommunerna vilket betyder att den strategiska ledningen inte kan finnas representerad i alla forum. För det andra handlar det om att ekonomicheferna i de tre kommunerna fungerar som beredande organ inför medlemsrådet och att majoriteten av frågorna som behandlas handlar om ekonomi, varför ekonomichefen är den naturliga parten för Kommun Syd. Till detta ska läggas att det i det empiriska materialet framgår att relationen mellan räddningstjänstförbundet och kommundirektören i Kommun C tillgodoses genom att de träffas i andra konstellationer.

I det samägda bolaget har sammansättningen av parter varierat mellan åren. En förklaring är att nuvarande ägarkonstellation inte sett likadan ut över tid. Vi beskrev i den empiriska redogörelsen att Bolaget vuxit både i antal samarbetskommuner och ansvarsområden. Bolaget har dock alltid haft sitt säte i Kommun C, som tillsammans med Kommun A grundade bolaget 1981. Kommun C ägde en större andel än de andra tre delägarna i bolaget fram till 2017. Det är också förändringen av sammansättningen av kommuner som medfört att ägardirektiven ändrats. Det som sker är att bolagsstyrelsens sammansättning ändras från åtta till nio ledamöter genom att en opolitisk ordförande inrättas som en ny post. I intervjuer har det framkommit en uppfattning om att bolaget historiskt sett har varit orienterat mot Kommun C där förklaringen handlar om både bolagets säte och den tidigare ägarstrukturen. I det empiriska materialet ges inga tydliga exempel på vilket sätt som detta tagit sig uttryck i, snarare handlar resonemangen om att Kommun C varit mer drivande i olika frågor. När vi betraktar det empiriska materialet utifrån utsagor från mer nutida händelser är det svårt att se att någon ägare skulle ha fördelar gentemot någon annan.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att vi inte entydigt kan fastslå att det är så att en ägare på grund av geografisk placering blir dominerande. Det är emellertid inte helt orimligt att ett visst extra inflytande uppnås för värdkommunen. Redogörelsen visar på att det finns tydliga uppfattningar (grundade eller ej) om att värdkommunen får mer inflytande. Det kan i sin tur vara en

grogrund för missförstånd även om det inte föreligger något otillbörligt inflytande. I nästkommande avsnitt om sammansättningen av parter lämnar vi perspektivet om en dominant ägare och belyser det motsatta förhållandet, närmare bestämt då ägare inte utövar någon aktiv styrning utan förväntar sig att andra ägare ska göra det istället. I litteraturen benämns detta fenomen för free-riding.

### ***Ägare som free-riders***

I det här avsnittet behandlar vi den aktivitet som i litteraturen definieras som free-riding. Det hela handlar om att ägare inte är speciellt aktiva i sin styrning utan "åker med" på andra ägares förslag eller prioriteringar. I de fall det finns en dominerande ägare blir de andra ägarna tvungna att "åka med", oavsett om de vill det eller inte. I förra avsnittet fick vi reda på att vi inte identifierat någon entydigt dominerande ägare, men däremot har vi sett en viss inaktivitet i styrningen som bottnar i olika saker. De orsaker som vi identifierar i det empiriska materialet handlar om 1) perifer verksamhet, 2) lagstiftning, 3) representation samt 4) komplex struktur.

#### *Perifer verksamhet*

*En första orsak* till free-riding identifierar vi i lönesamarbetet, förklaringen hittar vi i frågans art – lön är en perifer verksamhet. Det är svårt att hitta en strategisk dimension i frågan om hur lön ska betalas ut, vilket flera respondenter vidrör, eller vilket lönesystem som ska upphandlas. I det här samarbetet såg vi tendenser till att ingen av ägarna uppvisade en aktiv styrning. I en intervju med en tjänsteman från en av kommunerna som ingår i lönesamarbetet illustreras detta väl och resonemangen landar ofta i funderingar på om det ens är nödvändigt att bedriva verksamheten i egenregi. Motivet som lyfts fram i det här samarbetet handlar om att kostnadseffektivisera verksamheten och därför eftersöks lösningar som skulle kunna svara upp mot det.

"Lön är lite speciell, det är inte mycket att göra åt den (...) men den behöver vi inte ha i egenregi överhuvudtaget." – tjänsteman, kommun B

I en annan intervju, också med en tjänsteman, bekräffas denna bild – det pratas helt enkelt inte lika mycket om lönefrågor som det görs om exempelvis IT-frågor. En tjänsteman från en av kommunerna som är involverad i IT-frågorna beskriver det som:

”...när vi pratar om styrningen så är det ingen som pratar om lönesamverkansstyrningen eller miljöstyrningen, det är ingen som överhuvudtaget pratar om det men IT vill man vara med och styra.” – tjänsteman, kommun C

I det empiriska materialet har vi också intervjuat politiker som satt i den före detta lönenämnden och det blev tydligt att frågorna saknade politisk spänning. Bilden som målas upp är att nämnden fungerade som ett informationsforum snarare än för att styra och sätta upp mål för verksamheten. Något som lyfts i intervjuer med både politiker och tjänstemän är att ”ingen politiker går till val på att driva lönefrågorna eller drömmer om att sitta i en lönenämnd” och politiker i lönenämnden vittnar om att det stundtals kunde bli lite trist och enformigt i sitt uppdrag. Det är också det här argumentet som ligger till grund för att avskaffa nämnden och införa avtalssamverkan.

Av de samarbeten som ingår i den här studien är det lönesamarbetet som vi identifierar som en perifer verksamhet, där ägarna ägnar sig åt free-riding baserat på frivillighet. Även om alla är överens om att det är viktigt att lönehanteringen i en kommun fungerar, är det inte ett tillräckligt starkt argument för att lyfta ägarstyrningen i frågan. Det hela bottnar i frågans art där det är svårt att identifiera strategiska dimensioner.

Ett annat uttryck för free-riders som vi har observerat i vår studie handlar om att ägare inte nödvändigtvis är ointresserade av verksamheten ifråga, eller för den delen förväntar sig att andra ägare ska ta ett större ansvar i att utforma en tydlig målbild – istället är det andra faktorer som påverkar möjligheterna till en aktiv styrning. I den studie som vi genomfört har det varit flera faktorer som påverkat ägarnas möjlighet att styra och de har därför inte haft något annat val än att ”åka med”. I vår studie identifierar vi tre sådana faktorer: 1) lagstiftningens roll, 2) representation och 3) komplex struktur.

### *Lagstiftningens roll*

*En andra orsak* vi identifierar är att en del verksamhetsområden som ingår i studien är hårt lagreglerade. Det betyder att även om ägarna skulle vilja ägna sig åt en aktiv ägarstyrning finns det begränsningar i lagstiftningen som hindrar hur omfattande styrningen kan bli. Exempelvis finner vi detta i miljösamarbetet som i huvudsak ägnar sig åt miljötillsyn, ett område där lagstiftningen är tydlig i vad som gäller och inte. Det är också förklaringen till varför nämnden har beslutat om en långtgående delegation till tjänstemän vid förvaltningen. Det skulle bli ineffektivt att låta nämndens ledamöter besluta i frågor där beslutet är



styrts av lagstiftningen på området. I en intervju med en politiker där vi diskuterade möjligheterna till att utöva inflytande illustreras detta:

”Sen är det ju jättelite politik i den här myndighetsnämnden. Miljöbalken styr ju 99,9 procent i de här bitarna – strandskyddslagen, strandskyddsbestämmelser, möjligheten för länsstyrelsen att göra överprövning och så vidare.” – politiker, miljönämnden

Det är inte bara politikerna i nämnden som uppger att de har svårt att utöva inflytande med anledning av verksamhetens art. Den här bilden finns även hos tjänstemän. En problematisering vi ser att flera aktörer gör är att politikernas uppdrag minskat i takt med att miljösamarbetet blivit allt snävare. När ägar kommunerna tagit tillbaka det miljöstrategiska arbetet och när tillsynstaxor och resursfördelning beslutas i fullmäktigeförsamlingarna, i kombination med att tjänstemän på delegation följer lagstiftningen i tillsynsärenden, uppstår frågan om vilken roll en politiker får i den gemensamma miljönämnden. Vilka beslut ska nämnden fatta och vilken funktion fyller den? I en intervju med en tjänsteman vid en kommun förs ett resonemang om vilka beslut som finns kvar för nämnden.

”Strandskydd är väl en av de frågor som är uppe oftast och då är det ... Jag blir lite osäker på, jag tror att de har delegation att bifalla ansökan men om man ska avslå en ansökan om strandskyddsdispens för att bygga någonting då är det nämnden som fattar beslut. Men det är en väldigt långtgående delegation i miljönämnden (...) det blir ganska lite beslut i nämnden. Väldigt många beslut fattas på tjänstemannanivå med delegation från nämnden, men man gör det fortfarande i nämndens namn. Och det är ju upp till nämnden hur mycket de vill delegera. Det är ju ett nämndbeslut och de kan när som helst säga eller ge ett uppdrag att lägga fram förslag på att förändra den delegationen så att de får fler beslut själva och det finns anledning att tänka på det hur långtgående delegationen ska vara. – tjänsteman, kommun A

Det är emellertid inte enbart miljötillsynsområdet som är styrt av lagstiftning på området. Både räddningstjänst och avfallshantering har tydlig lagreglering av vissa frågor som de hanterar och ansvarar för. Allt detta påverkar i förlängningen kommunpolitikerns möjlighet till inflytande. Tar vi ett exempel från en intervju med en tjänsteman som arbetar vid räddningstjänsten ser vi att resonemangen liknar dem som finns i miljösamarbetet.

”Man är inte jättedrivande i direktionen, man sitter på andra uppdrag i bolag, stiftelser, kommunstyrelser (...). Min uppfattning är kanske inte att det är sådär jättelätt, och det är inte att förvänta sig att man ska få svar från kommunstyrelsen eller från nämnden som man är satt under eller ens direktionen på frågan: vad vill ni med kommunens räddningstjänst? För det blir jättejobbigt, så då påstår man att det är dags att dricka kaffe eller man börjar diskutera vattnets betydelse för sjöfarten eller någonting sådant istället. Man har svårt för att definiera framtiden för oss, politiskt, det gör ju istället staten, utredningar som ligger där.”  
– tjänsteman, Förbundet

I våra mötesobservationer bekräftas denna svårighet som politikerna får i en sådan situation. Ett illustrativt exempel är från ett sammanträde där en verksamhetsnära fråga behandlas och information ges från tjänstemän vid miljöenheten som representerar verksamheten. Efter en stunds redogörelse frågar en politiker: ”vad är förslag till beslut?” Svaret blir att det inte finns något eftersom det inte är upp till forumet i fråga att besluta om det specifika ärendet. Punkten på dagordningen syftade till att ge politikerna en uppdatering kring ärendet och information om vilken typ av frågor som verksamheten ägnar sig åt. Det här får exemplifiera det som kan uppstå i för hårt lagreglerade verksamheter. Ägarna får i dessa fall svårt att navigera i vilka beslut som kan fattas på grund av den långgående lagstiftningen inom det specifika området. Utrymmet att påverka är helt enkelt kraftigt kringskuret, vilket kan förklara ett minskat intresse i att mer aktivt engagera sig i verksamheten.

### *Representation*

*En tredje orsak* som vi identifierar i det empiriska materialet knyter an till den förra på så vis att den handlar om den nivå där ägare finns representerade i samarbetet. I vår studie identifierar vi tre sådana organ: miljönämnden, förbundsdirektionen och bolagsstyrelsen. I de två övriga verksamhetsområdena, lön och IT, har den gemensamma nämnden avskaffats. Representationen i dessa samarbeten är nu istället inbakade i de olika samråd som finns.

När vi betraktar vårt empiriska material är en första iakttagelse att ägarnas representationsroller är mångtydiga och komplexa. Det hela bottnar i att politikerna som sitter som representanter i dessa forum ibland tenderar att representera sin ägarkommun, ibland sitt politiska parti men även verksamheten i fråga. Det vi uppmärksammar i studien är att den roll som politiker allt som oftast landar i när de agerar och diskuterar i dessa sammansättningar ligger nära den där de företräder den egna verksamheten i fråga. Anledningen till att de

i huvudsak verkar företräda verksamheten beror på vilka beslut som den här nivån har att fatta och i de flesta fall är de verksamhetsnära. Exempelvis handlar det om handlingsplaner eller prioritering av ärenden som är frågor som i stor utsträckning har betydelse för det arbete som bedrivs i respektive verksamhetsområde. Det här resonemanget återkommer i intervjuer vi genomfört, nedan illustreras denna mångtydiga roll av en tjänsteman i en kommun.

”...men just där kan man märka när man sitter som styrelseordförande i ett av bolagen hur man försvarar sitt bolag. Sen sitter man som ledamot i fullmäktigeförsamlingen också och då är man ägare och där sitter man fortfarande och försvarar sitt bolag. Om du förstår, det är förmodligen en svår roll med att gå från ägare till... i vanliga fall är det inte vanligt att det är så, att man är både och.  
– tjänsteman, kommun B

Vi uppmärksammar också situationer där politikerna tenderar att representera ägarna. Ett exempel handlar om beslut kring medlemsavgifter eller taxor. Även om den här nivån inte har sista ordet i frågan fungerar beslutet som en rekommendation till det slutgiltiga beslutet i ägarkommunernas fullmäktigeförsamlingar. Här kan vi se att det ibland finns variationer i hur exempelvis olika ägarrepresentanter ställer sig till vissa förslag om nivåer för taxor.

Om vi betraktar detta utifrån ett ägarstyrningsperspektiv blir den skiftande representationsroll som politikerna intar inte helt oproblematiskt. I intervjuer lyfts den här representationsnivån fram som en möjlighet för ägarkommunerna att ”komma överens om vilka beslut som ägarkommunerna ska fatta” och ”möjligheter att kompromissa i frågor mellan ägarna och finna gemensamma intentioner och ambitionsnivåer”. Detta tycks inte alltid vara fallet med grund i att politikerna har flera hänsyn att ta och flera roller att representera.

### *Komplex struktur*

*En fjärde orsak* som ger upphov till att ägare intar rollen som free-riders knyter an till den otydlighet som finns i styrkedjan. Det tydligaste exemplet på det i den här studien är inrättandet av de olika råden och styrgrupperna som vi redogjorde för under respektive beskrivning och illustration av de fem verksamhetsområdena. I flera av samarbetena finns ett flertal sådana råd respektive styrgrupper, och på olika nivåer. Det är vilket mandat dessa grupper får (eller tar) i förhållande till den traditionella hierarkiska strukturen som bidrar till otydligheten, något som uppmärksammades i avsnittet kring mål och tydlighet.

I det här avsnittet återvänder vi till otydligheten och dess bidragande orsak till att ägare hamnar i free-riding även om vi identifierar olika styrförsök.

I exempelvis IT-samarbetet observerade vi två olika grupper med representanter från de olika kommunernas samverkansråd, IT-styrgrupp (ISG) och därtill finns också ett digitaliseringsråd med representanter från den egna kommunen. I det samägda bolaget identifierade vi tre samråd som har representanter från de fyra ägarkommunerna: ägarsamråd, renhållningssamråd och ekonomisamråd. Råden och styrgrupperna fyller olika funktioner men gemensamt för alla är att de syftar till att skapa en tydlighet i styrningen som ofta saknas vid bildandet av inter-organisatoriska samarbeten. Det som uppmärksammas i den empiriska studien är att samråden tycks bidra till att skapa mer otydlighet snarare än att minska den. Av intervjuer framgår att oklarheten kring vilka råd och styrgrupper som har möjlighet att fatta vilka beslut och kring vilka frågor är orsaken till detta. En tjänsteman i en kommun som har reflekterat över beslutsprocessen och relationen mellan råden och den traditionella styrkedjan illustrerar detta i en intervju.

”Vilken instans tar vilka beslut – och då pratar jag om förvaltningsmodellen, alltså offentlig förvaltning – hur tar man beslut? Hur ser beslutsprocessen ut? Och var i ligger IT i *Kommun C*? Då är det ju en avdelning i *Kommun C* och han är ju avdelningschef, men sen hör ju han till en förvaltning så han har ju en förvaltningschef som är samhällsbyggnad och då har ju han en ny chef. Och om nu inte IT gör som vi säger så får jag väl ringa till förvaltningschefen och säga att nu, vi vill ha bättre underlag, för jag vet inte hur jag ska göra.” – tjänsteman, kommun A (kursivstil, förf. anm.)

Det är inte bildandet av dessa råd som vi kan betrakta som ofrivillig free-riding, utan det är den situation som råden skapar. Ägarna har de facto intagit en aktiv roll och en vilja till att styra genom att skapa forum där de som ägare kan träffas i olika sammanhang för att exempelvis diskutera om målbilder och ambitionsnivåer. Det vi uppmärksammar är således att medan råden bildas i syfte att bringa klarhet, tenderar de att bidra till att göra det hela mer otydligt vilket försvårar möjligheten till styrning.

Om vi sammanfattar avsnittet om free-riding observerar vi en inaktivitet i styrningen som bottnar i flera olika saker: perifer verksamhet, lagstiftning, representation samt komplex struktur. Det finns olika saker som kan förklara varför det inte sker en mer aktiv styrning. För den verksamhet som kan klassificeras som perifer är free-riding frivillig. Ägaren väljer helt enkelt att inte ägna sig

åt någon särskild styrning av verksamheten eftersom strategiska dimensioner är svåra att finna. För de verksamhetsområden där lagstiftningen spelar en viktig roll blir styrning svårt eftersom det redan finns en annan part (staten) som intar denna roll. Det upplevs därför som svårt att axla sin roll som ägare eftersom det inte finns särskilt mycket kvar att besluta om.

I de två sistnämnda orsakerna som vi identifierat som handlar om representation och komplex struktur ser vi att free-riding ibland är en observerbar effekt, även om styrningsförsök skett men misslyckats. Free-riding blir i det här sammanhanget, i likhet med lagstiftningen, ofrivillig. I representations-sammanhanget handlar det om att politikerna har flera roller att ta hänsyn till varför ägarrepresentation inte alltid står i centrum. Hela idén med att politiker från ägarkommuner finns representerade i en gemensam nämnd, direktion eller i en bolagsstyrelse handlar om insyn och inflytande i verksamheten utifrån ett ägarperspektiv. Att politikerna har flera roller att ta hänsyn till gör att denna nivåns funktion också blir mångtydig. Det här knyter an till den komplexa struktur som vi identifierat tidigare som medför att även om ägare vill ägna sig åt styrning och gör flera försök bidrar otydligheten till att free-riding blir en observerbar effekt.

### **Styr verksamheterna ägarna?**

I analysens avslutande del riktar vi blicken åt vilket inflytande verksamheterna har på ägarna. I det här fallet handlar det således inte om att ägarna har skilda målbilder eller att några ägare ägnar sig åt free-riding. Istället handlar det om att verksamheterna har ett övertag gentemot ägarna och därför kan spela ut ägare mot varandra eller på andra sätt driva sina egna intressen. I den klassiska agent-principalteorin är detta en sak som man mer eller mindre kan förvänta sig i alla sammanhang där det finns en agent (utförande verksamhet) och en principal (ägare). Resonemanget grundar sig i informationsasymmetri som medför att agenten har ett informationsövertag gentemot principalen därför, menar (Jensen and Meckling, 1976), ligger det i principalens intresse att försöka styra agenten. Det hela handlar om att principalens intentioner ska säkras eftersom det annars finns en risk att agenten försöker gynna sina intressen och genom sitt informationsövertag spelar ut principalen. Översätter vi detta i vår studie innebär det att respektive verksamhetsområde (lön, IT, miljö, räddningstjänst, avfallshantering) skulle kunna utnyttja sitt informationsövertag.

Ett sätt på vilket verksamheterna kan stärka sin ställning, som vi lyfte fram i teorin, är att spela ut ägarkommunerna mot varandra och därmed få igenom

sina intressen. När vi betraktar vårt empiriska material utifrån det här perspektivet ser vi indikationer på att det förekommer i vissa fall. Det förefaller hänga ihop med den otydlighet som finns i styrkedjan och med politikernas representationsroll i nämnd, direktion samt bolagsstyrelse. Samlat ger det här ett större spelutrymme för agenten, om vi ska använda termer från agent-principalteorin. En iakttagelse i sammanhanget kan knytas till resonemanget om informationsasymmetri. I intervjuer som vi gjort vittnar aktörer som arbetar i verksamheterna om att ägarna saknar vad de kallar för ”beställarkompetens”. I enlighet med resonemanget ovan är detta något vi kan förvänta oss, det som däremot lyfts upp i intervjuer är att denna problematik förstärkts efter samarbetenas introducerande. Agent-principalproblematiken blir helt enkelt tydligare.

I de intervjuer som gjorts problematiseras detta både av ägarkommunerna och av verksamheten i fråga. Ett exempel på detta hittar vi i Bolaget som nyligen beslutat om att införa fyrfacksystem, en fråga som varit omdiskuterad i ägarkommunerna. Förslaget, som kom från bolaget, var grundat i att ett fyrfacksystem är den mest miljövänliga lösningen och att det är en investering för framtiden eftersom de andra alternativen, exempelvis tvåfacksystem, snart kommer att bli omoderna. Det som problematiseras i intervjuerna är att när frågan skulle diskuteras i ägarkommunerna saknades kompetens i den här frågan, vilket beror på att det inte finns någon kvar i kommunerna som arbetar med dessa frågor utan all kompetens finns samlad hos Bolaget. En tjänsteman belyser just detta och saknar en tydlighet i målbilden mot denna bakgrund, vilket framkommer i en intervju.

”Jag vill ställa en motfråga, vad vill kommunerna med *Bolaget*? Som jag sa innan, det känns som att vi driver på kommunerna, vi driver utvecklingen åt kommunerna. Jag är inte så säker på vad för utveckling kommunerna vill ha, vad vill de att vi gör, och förlåt har de ens kunskap om att kunna tala om det?” – tjänsteman, Bolaget (kursivstil, förf. anm.)

Citatet illustrerar att det är svårt för principalerna att sortera i och ta ställning till olika dimensioner i förslaget som ges. I intervjuer lyfts det fram resonemang om att det ligger i Bolagets intresse att ägarkommunerna beslutar om att införa samma system eftersom de annars kommer att behöva hantera olika insamlingssystem, vilket i sin tur påverkar möjligheten till standardisering och effektivisering. Samtidigt är det svårt, uppger respondenter, att framföra detta till ägarkommunerna eftersom kunskapen kring dessa frågor inte längre finns kvar i ägarkommunerna utan numera är bolagets expertområde.

Återgår vi till på vilket sätt styrkedjans otydlighet skapar ett spelutrymme för agenten handlar det om att det är till fördel för verksamheten att det inte tydliggjorts vilka forum, råd och styrgrupper som fattar vilka beslut. Detta framgick i avsnittet om free-riding då denna otydlighet medför att styrförsök misslyckas även om ambitionen att styra finns från ägarnas sida. Otydligheten kan medföra att verksamheterna själva kan fatta beslut i frågor med stöd av otydligheten. Ett illustrativt exempel är IT som på grund av sin komplexa art ofta tenderar att expandera i både omfattning och innehåll – allt beror på hur verksamheten ska avgränsas och definieras. Är det leverans av hårdvaror och löpande support som avses eller är det utveckling av system och infrastruktur? Beroende på hur verksamhetsområdet definieras får man också olika utmaningar kopplat till styrning. Ser vi till hur verksamheten har utvecklats från att ha varit en gemensam tjänstemannanämnd till att bli en politisk nämnd som nyligen avskaffats till förmån för avtalssamverkan landar argumentationen bland annat i att man vill skapa en tydlighet i styrningen. I intervjuer vittnar man om ett sökande efter att få en styrfart på det hela och såhär säger en tjänsteman som arbetar i en av ägarkommunerna.

”Ja... man tyckte väl inte att man hade någon styrning på det med tjänstemän då, det har man inte nu heller, alltså man har aldrig haft det. Alltså IT-chefen kör det som ett eget bolag, som ett eget AB, och han är lite mer en VD och han kör liksom. Så vi försöker få styrning på honom, men det är svårt” – tjänsteman, kommun A

Det frågan botten i handlar om hur prioriteringar i verksamheten görs. För det är tydligt, när vi läser igenom det empiriska materialet, att det är kärnan i styrningsutmaningen. Resursfördelning är inte en komplicerad fråga att enas om, inte heller möjligheterna till att utveckla den eller ibland göra olika i olika samarbeten. Det som däremot är utmanande är sedan hur resurser ska prioriteras. I verksamheter som tenderar att växa i både omfattning och innehåll uppstår en prioriteringsfråga, resurserna räcker inte till allt. Den bild vi får är att det är ansvarig för verksamheten som har stort mandat i dessa frågor. Ägarrepresentanterna, politiker men också kommunledningen, har i de flesta av samarbetena svårt att få inflytande i dessa frågor. De kan förvisso få igenom specifika satsningar men i det stora hela är det verksamhetsansvarig som ansvarar för prioritering. Det kan noteras att decentraliseringen av prioriteringar problematiseras i de intervjuer som vi gjort, inte sällan i de områden som tenderar att växa i omfattning och där verksamheten äskar om ytterligare medel för varje år som går.

Återvänder vi till resonemanget om att agent-principalproblematiken förstärks när tjänster separeras från varandra görs också en annan iakttagelse. Både kommunalförbundet och det kommunala bolaget är egna organisationer, helt fristående från medlems- och ägarkommunerna medan den gemensamma nämnden och verksamheterna som organiseras genom avtal tillhör någon av de tre ägarkommunernas organisation. I det empiriska materialet finns indikationer på att ägare upplever att de har ”mer koll” på verksamheterna som de själva har huvudansvaret för, det vill säga för de verksamhetsområden som ingår i kommunens organisation. Det kan ta sig i olika uttryck, både att kontakterna mellan verksamheten och ägaren är mer frekvent eller det omvända, att de tillhör den egna verksamheten gör behovet av kontakt mindre. Notera här att det således inte handlar om att de upplever att de som ägare har mer inflytande än någon av de andra ägarna (alltså att de är den dominerande aktören), utan de menar att de har mer kännedom om verksamheten i fråga.

Resonemanget knyter an till en iakttagelse vi gör i perspektivet om agenterna styr principalerna, vi kan kalla det för lobbying eller påtryckning. Det hela bottnar i att det empiriska materialet visar att det generellt sett inte föreligger en särskilt omfattande agentstyrning, istället handlar det mycket om att verksamheterna försöker synliggöra sig själva för ägarna genom att visa att de existerar. Något vi genomgående observerar är att när verksamheterna klarar sin ekonomi går de ofta ”under radarn”, något som de inte verkar vara helt nöjda med. Vad det handlar om är att verksamheterna upplever en risk i att det finns en otydlighet i situationen och därför söker tydlighet och bekräftelse. I en intervju med en tjänsteman vid förbundet synliggörs detta bland annat i hur frekvent representanter vid förbundet närvarar vid kommunernas respektive ledningsgruppsmöten. Det som synliggörs är att förbundet närvarar i ledningsgruppsmöten i Kommun Syd medan detta inte förekommer i Kommun B eller C, trots att förbundet vid ett flertal tillfällen erbjudit detta. Alla parter verkar också vara överens om att det vore en god idé, även om det i praktiken inte verkar realiseras.

I ett av de andra samarbetena upplevs samma problematik, men något omvänt. I ovanstående exempel såg vi att relationen mellan den största ägaren och verksamheten är något mer frekvent än med de övriga ägarna. I citatet nedan föreligger det omvända. I kommunen som verksamheten tillhör är verksamheten mindre efterfrågad än i de andra ägarkommunerna.



”Det är lite lustigt för det politiska intresset är större i medlemskommunerna *Kommun A* och *Kommun B* än i hemkommunen, varför det är så vet jag inte men så har det varit i alla år för jag blev inbjuden till kommunstyrelsens arbetsutskott i både *Kommun A* och *Kommun B* för att berätta om året som gått, har aldrig varit på det i *Kommun C (värdkommunen)*.” – tjänsteman, IT (kursivstil, förf. anm.)

Verksamheterna ”styr” således ägarna men inte i innehåll utan genom att synliggöra att de finns. Att benämna detta för att verksamheterna styr ägarna är därför inte riktigt rättvisande. Det hela bottnar i att verksamheterna i fråga vill synliggöra sin existens men också få en tydlighet i målbilden.

Om vi summerar detta avsnitt observerar vi situationer då verksamheterna får ett inflytande på ägarna vilket bottnar i olika saker. För det första framgår att en separation av verksamhet och ägare tenderar att förstärka agent-principalrelationen och informationsasymmetrin blir allt mer påtaglig. Det är svårt för ägare att fatta beslut i frågor som de inte längre har någon kunskap om. För det andra framgår att komplexiteten i strukturen, som var en nackdel utifrån ett ägarstyrningsperspektiv i avsnittet om free-riding, blir en fördel för verksamheterna. Prioriteringsfrågor tenderar att hamna på respektive verksamhetschefs bord om de inte avser specifika satsningar. För det tredje observeras ett tillstånd som vi valt att benämna för lobbying eller påtryckning eftersom det inte riktigt kan beskrivas som att verksamheterna styr ägarna. Det förefaller handla om att verksamheterna efterfrågar en målbild.

## Sammanfattning

I föreliggande kapitel har vi identifierat utmaningar kopplade till ägarstyrning och vi känner igen utmaningarna från litteraturen på området. En viktig dimension att ta med sig är att analysen på olika sätt illustrerar utmaningar som samarbetena står och har stått inför. Det betyder inte att vi observerat eller kan dra några slutsatser om det fungerar bra eller dåligt. I den inledande delen av den här rapporten uppmärksammades ett trepartsförhållande mellan ägare (principal), utförande verksamhet (agent) och brukare/kund, och att detta förhållande blir än mer komplicerat då ägarstrukturen är delad. Det här kapitlet har illustrerat och tagit fasta på den interna relationen mellan ägarna och den utförande verksamheten.

*En första iakttagelse* som görs är att vi inte alltid kan vara säkra på att samarbetena landar i en enad målbild kring verksamheterna i fråga. Ägarkommunerna var till en början enade kring en målbild med de verksamheter som de slagit

samman. Det framgår emellertid också att målbilden tycks stanna vid det som identifierats som förhoppningar innan sammanslagningen, men någon mer strategisk utvecklad målbild har inte identifierats. De olikheter i de målbilder som finns är snarare ett resultat av en aktuell fråga och som verksamheterna uppmanar ägarna att fatta beslut kring. Exempel på detta är investering i insamlingssystem eller upphandling av en aktör som ska sköta insamlingen av hushållsavfall. I annat fall landar olikheterna i frågor som kan definieras vara av löpande karaktär, här hittar vi frågor kring olika taxor, medlemsavgifter och annan resursfördelning. På ett sätt blir det därför svårt att göra någon tydlig analys av huruvida målbilden är enad eller om det finns variationer i den, avsaknaden av en sådan diskussion är en bidragande orsak till detta.

*En andra iakttagelse* när sammansättningen av ägarna analyseras är att det inte finns någon tydlig dominerande ägare i något utav de fem samarbetena som vi studerat, däremot uppmärksammas en del indikationer. Dessa bottnar i att det för en del samarbeten fanns ägare som är av uppfattningen att värdkommunen har ett tydligare inflytande än de övriga ägarkommunerna. Emellertid är det inget som uppmärksammas i föreliggande studie.

*En tredje iakttagelse* i analysen är att vi observerar flera uttryck för det som litteraturen benämns free-riding. Några bottnar i att en del verksamhetsområden inte kan betraktas som strategiska frågor, varför det inte finns någon vinst eller intresse från ägarnas sida att ägna sig åt en aktiv styrning. Andra uttryck för free-riding ses i form av ofrivillig free-riding, det vill säga då verksamheterna potentiellt sett skulle kunna vara intresserade av att utöva styrning men att omgivningen och förutsättningar förhindrar det. Det tydligaste exemplet hittas i de argument som påpekar att verksamheterna i fråga är lagreglerade varför det är svårt, om inte omöjligt, att utöva styrning. Ett annat exempel handlar om den komplexa representationsroll som politiker i nämnd, direktion och bolagsstyrelse har (och som ut ett ägarperspektiv kan problematiseras) är till fördel för ett mer verksamhetsnära perspektiv och därför inte ett forum för ägarstyrning. Slutligen hittas resonemang om otydlighet i styrkedjan som orsak till utebliven ägarstyrning. Frågan som uppstår här är hur ägare, trots dessa hinder, kan utöva styrning och kring vilka frågor. Utvecklade resonemang om detta återfinns till viss del i det empiriska materialet, men det har snarare handlat om att identifiera problemet än att föreslå lösningar. Det kan konstateras att detta är en fråga som är föremål för diskussion, och hur ägarstyrningen kan säkras är inte något som exemplifieras i föreliggande studie. Det här ligger i linje med tidigare studier som påtalat att brister i just ägarstyrningens utformning är en förklaring

till varför mål om exempelvis effektivare verksamhet inte uppnås (Sørensen, 2007).

*En fjärde iakttagelse* är kopplad till agenternas autonomi och deras inflytande över ägarerna. I likhet med iakttagelsen av sammansättningen av ägare ses inga tydliga tecken på att detta är något som förekommer i samtliga samarbeten, men indikationer säger oss att det är mer frekvent för några utav verksamhetsområdena. Vad det hela bottnar i är prioritering av resurser. För verksamheter som har ett basutbud eller en grundfinansiering via kommunbidrag kan frågan potentiellt uppstå om vad som ska ingå och hur prioriteringar av dessa resurser görs internt inom enheten för att det ska bli rättvist ur ett ägarstyrningsperspektiv. Särskilt utmanande är det för verksamheter som tenderar att växa i ansvarsområden och där definitionen om vad som ska ingå inte är tydlig. Det här, i kombination med exempelvis otydlig ansvarsfördelning, ger ett större spelutrymme för de utförande verksamheterna.

*En femte, och sista, iakttagelse* sorterar in under frågan; styr verksamheterna ägarerna? Emellertid är det inte en helt rättvisande sortering. I det empiriska materialet identifierar vi ett flertal situationer där verksamheterna ägnar sig åt lobbying till sina ägare för att visa på att de existerar. Detta handlar inte om att verksamheterna försöker styra ägarerna genom ett informationsövertag, istället handlar det om brister i målbilden. Vi började det här avsnittet med att identifiera att en utvecklad målbild tycks saknas och att ägarerna i stor utsträckning lutar sig åt de/n målbild som identifierats vid samarbetenas bildande. I det empiriska avsnittet visas att motiven till samarbetena ofta handlat om ökad kvalitet, möjlighet att rekrytera kompetent personal, rationaliseringsvinster, säkrad kapacitet, höjd servicenivå och standardiserade arbetssätt. På ett sätt har dessa ambitioner redan realiserats i och med samgåendet (med undantag för rationaliseringsvinster eftersom dessa är svåra att med exakthet mäta). Verksamheterna vittnar om att personalförsörjningen delvis säkrats, att en större enhet bidrar till möjligheter för specialisering och därmed också ökad kvalitet, höjd servicenivå och säkrad kapacitet. Det som verksamheterna efterfrågar är därför en mer strategisk och utvecklad målbild, vilket förklarar den lobbying som de ägnar sig åt och som inte på ett rättvisande sätt kan definieras som att de försöker att gynna sina egenintressen utifrån ett informationsövertag.

Det här fem iakttagelserna får summera kapitlet om huvudmannskapets utmaningar kopplat till ägarstyrning. I rapportens avslutande del återvänder vi till studiens syfte och utvecklar en diskussion som bidrar till en förståelse för den styrningssituation som uppstår vid samarbete kring utförande av tjänster.



# Diskussion och slutsats

I rapportens inledning och teoretiska inramning konstaterade vi att styrningen av de samarbetsorganisationer som etableras framhålls som avgörande för om positiva effekter ska uppnås. Huvudmannaskapets roll pekas ut som en viktig del i styrningen och rollen har problematiserats på olika sätt. Den analys vi genomfört av vår, i relation till tidigare studier, omfattande empiri förstärker den bild som finns av att huvudmannastyrning är en svår syssla.

En första dimension värd att uppmärksamma är i vilken utsträckning huvudmännen faktiskt styrde och vidare om det fanns en enhetlig utgångspunkt för styrningen. Det senare intresset bottnar i att vi lyfte fram litteratur som pekat på vikten av en gemensam målbild och förståelse. Det kan konstateras att det i samtliga fall hade etablerats en formell styrning av de olika samarbetskonstellationerna. Det föreligger vissa skillnader emellan dem och framförallt var det Bolaget som stack ut. Medan vi karakteriserar styrningen av övriga samarbeten som relativt lågaktiv var det mer aktivitet kopplat till styrningen av Bolaget. Några uttryck för mer utvecklad och uppdaterad strategisk styrning observerades inte.

Ett sätt att närma sig frågan om styrningen från ett annat håll är att uppmärksamma hur de som representerade den operativa verksamheten i samarbetskonstellationerna upplevde styrningen. Här tonar en enhetlig bild fram av att det efterlystes en större tydlighet från principalerna. Detta återspeglas också i att flera beskrivningar i empirin visar på aktiviteter som syftar till att genom informationsatsningar uppmärksamma huvudmännen på verksamheten. Resultatet av den lågaktiva styrningen blir verksamheter som decentraliserat utvecklas i relation till bredare ramar. Även om fokus i denna studie inte legat på att granska utfallet av verksamheten lyfte vi i teoriavsnittet fram att risken med en svag huvudmannastyrning är att de vinster som kan uppnås inte realiseras.

Vi gör inga anspråk på att ge en heltäckande förklaring till varför huvudmannastyrningen i praktiken blir lågaktiv. Däremot ger vår studie vissa indikationer på faktorer som påverkar. När vi beaktar resonemangen från huvudmannaskapets utmaningar ser vi två förklaringar till avsaknad av ägarstyrning: *styrningsförmåga* och *styrningsintresse*. De båda faktorerna svarar mot de grun-

der för styrning som beskrivits i litteraturen kring interorganisatoriska samarbeten (Dekker, 2004). Ett centralt fokus för styrning är att se till så att aktiviteter koordineras så att verksamheten bedrivs så optimalt som möjligt. Här talas det i litteraturen om att detta behövs eftersom när flera samarbetar kring en uppgift blir det svårt att ha en översikt och relatera till övrigas förhållanden. Vad vi uppmärksammar med styrningsförmåga är att det inte bara skapas ett behov av koordinering, utan när flera parter samarbetar blir det också en utmaning att koordinera och styra verksamheten. Nedan uppmärksammar vi olika uttryck för det. Ett annat centralt fokus för styrning handlar om att värna om att parter arbetar i samma riktning trots att det kanske finns olika intressen. Utgångspunkten i styrningslitteraturen är att det är olika parter intressen som behöver samordnas. Vad vi ser är att också den styrande huvudmannen kan behöva utveckla sitt styrningsintresse. Vi beskriver det närmare nedan i relation till iakttagelsen att intresset att styra inte föreföll vara särskilt stort.

Vad gäller styrningsförmågan kunde vi observera två olika dimensioner som bidrar till en förståelse för situationen. En första dimension handlar om att vid samarbete mellan olika huvudmän skapas en mer komplex utgångspunkt för styrningen i bemärkelsen att större krav ställs på samordning av styrningen i sig. Den problematisering som sker av vilka beslut som fattas på vilken nivå och vilket mandat de olika ägar-/medlems-/samverkansråden har i förhållande till linjen är ett uttryck för detta. En dimension av förmågan att styra botten därför i komplexiteten som skapas när flera parter skall interagera. Lösningarna förefaller ofta bli instiftande av olika råd och organ vars inbördes relationer för parterna är oklara. Lite tillspetsat är styrningen av styrningen ett problem i sig.

En andra dimension handlar om kompetensfrågan. Detta är en klassisk styrningsproblematik och kan förväntas accentueras ju svårare det är att som utomstående begripa processerna i verksamheten. Här skiljer sig våra fall åt i förutsättningarna, med exempelvis IT som ett exempel på något som för en lekman är svårt att förstå sig på. Löneadministrativa processer torde vara enkla och beskrivs också så i våra fallstudier. I analysen visar vi också att just kompetensfrågan förefaller att vara ett problem. Politiker i styrande organ har en begränsad kompetens i operativa frågor och det gäller i många fall också tjänstemännen i olika råd och organ. För att öka kompetensen och därmed stärka förmågan till styrning är en möjlighet att bygga upp en kompetens i frågorna (Kastberg, 2009), men detta riskerar också att leda till orimlig dubbelkompetens och en ökning av kostnaderna.

I kombination med bristande styrningsförmåga observerar vi det vi beskriver som bristande styrningsintresse. Vi pekar i analyskapitlet ut flera delar i det bristande intresset. En del handlar om att vissa av de verksamheter vi undersökt är så kallade stödverksamheter och därför tilldrar sig mindre intresse än de kärnverksamheter de producerar stöd till. Verksamheten hamnar en bit ut i intresseperiferin. En andra faktor som framför allt framträder i ett av fallen är när utrymmet att påverka är kringskuret. Med en starkt lagreglerad verksamhet blir utrymmet att fatta beslut begränsat. Att engagemanget för en sådan verksamhet inte är särskilt stort hänger då samman med att det som kan påverkas är begränsat.

Ytterligare en bidragande orsak till ett ointresse att utöva en stark och tydlig huvudmannastyrning förefaller vara att det i vårt empiriska material framgår att det finns en otydlighet kring rollerna i de styrande råden och organen. Vissa ledamöter beskriver sig som representanter för den verksamhet de är satta att styra över, andra menar att de framförallt representerar sin kommun och ytterligare en variant är att definiera sig som representerande en politisk inriktning. Vissa förefaller därmed inte uppleva att de har ett tydligt huvudmannauppdrag som går ut på att optimera verksamheten med hänsyn till respektive huvudmans bästa för ögonen. I andra fall verkar mandatet vara mer oklart.

Vi kan därmed peka ut ett antal faktorer som enligt vår tolkning påverkar hur huvudmannauppdraget i praktiken gestaltas. Risken torde, som vi indikerat, finnas att de olika faktorerna förstärker varandra. Ett relativt ointresse kan komma att gå ut över styrningsförmåga. Om det är svårt att få till ett fungerande upplägg underlättas det inte av att det finns ett ointresse. Det omvända kan också gälla. Om något är svårt kanske det är mindre intressant att engagera sig. Om dessa samband föreligger kan vi inte säga med säkerhet, även om det inte förefaller orimligt.

Sammantaget har vi därmed observerat vad vi överlag skulle beskriva som en lågaktiv huvudmannastyrning och pekat ut olika bidragande förklaringar till detta. I sammanhanget kan det vara på sin plats att påpeka att vi vet väldigt lite om hur dessa verksamheter styrs, med vilken intensitet och vilka effekter som orsakas vid alternativa driftsformer. Om styrningen är mer intensiv och bättre i en intern förvaltningsmodell där kommuner inte gått samman säger denna rapport därmed inget om. Diskussionen kring styrningsintensitet nedbrutet på styrningsförmåga och styrningsintresse kan tolkas på olika sätt. Ett är att det är en svår och utmanande uppgift att utveckla och etablera en styrning som

leder mot måluppfyllelse. En annan att det är viktigt med ständig och fortsatt utveckling av styrningen.



# Metodappendix

Den här studien är ett resultat av ett forskningsprojekt och är ett samarbete mellan Göteborgs universitet, Kommunforskning i Västsverige (KFi) och fem svenska kommuner. Projektet är en del i ett större forskningsprogram vid KFi med benämningen Lokom – lokalt kommunforskningsprogram om samarbete. De fem kommunerna som ingår i projektet har ett flertal olika samarbeten med olika kommuner och kring olika uppgifter, men för det här projektet har tre samarbeten valts ut med utgångspunkt i två kriterier. Det första kriteriet handlade om att få verksamhetsområden som både är stöd- och kärnuppgift för en kommun. I projektet ingår kärnuppgifterna miljötillsyn, räddningstjänst och avfallshantering och stöduppgifterna lön och IT. Det andra kriteriet handlade om samarbetets samordningsform, det vill säga hur man hade organiserat verksamhetsområdet. I projektet ingår avtalsamverkan, gemensam nämnd, kommunalförbund och kommunalt bolag. Alla fem kommuner ingår inte i samtliga samarbeten. Vi har valt att kalla kommunerna för: Kommun A, Kommun B, Kommun C, Kommun Syd samt Kommun Nord.

*Det första samarbetet* kan benämnas ABC och är ett samarbete mellan Kommun A, Kommun B och Kommun C för verksamhetsområdena miljö, lön och IT. Tidigare organiserades samtliga verksamhetsområdena i tre gemensamma nämnder men sedan 2019 har stöduppgifterna lön och IT gått över till avtalsamverkan. *Det andra samarbetet* kan benämnas Förbundet och är ett samarbete mellan Kommun B, Kommun C och Kommun Syd för verksamhetsområdet räddningstjänst. Verksamheten är organiserad i ett kommunalförbund. *Det tredje samarbetet* kan vi benämna för Bolaget och är ett samarbete mellan Kommun A, Kommun B, Kommun C och Kommun Nord för verksamhetsområdet avfallshantering. Verksamheten är organiserad i ett kommunalt bolag.

Studien är därför longitudinell och följer utvecklingen över tid, i huvudsak bygger den på intervjuer, mötesobservationer och dokument<sup>1</sup>. Att kombinera olika sätt på vilket empiriskt material samlas in har flera fördelar. Genom att använda olika tekniker för datainsamling ökar trovärdigheten i det empiriska

---

1 Se tabell 2 för studiens longitudinella upplägg

materialet (Modell, 2005). Intervjuer öppnar upp för aktiv reflektion medan mötesobservationer skapar förståelse mellan vad som sägs och sedan vad som görs efter det att mötet är avslutat. Observationer kan också tydliggöra vilka funktioner som olika arenor fyller – är de informerande eller styrande? De kan också belysa vilka aktörer som är inflytelserika och ifall dessa varierar över tid. På så sätt kan observationer tydliggöra länkar mellan organisatoriska strukturer och aktörers handlande inom ramen för dessa strukturer och hur samarbetet och styrningen blir till av och från dem.

*I den inledande studien* (förstudie 2018) har sex intervjuer genomförts med totalt 11 respondenter vilket betyder att några av intervjuerna har genomförts i fokusgrupp. Ambitionen var att få en bild av hur samarbetena är organiserade samt att identifiera nyckelpersoner att intervjua i den första delstudien.

*I den första delstudien* har 64 intervjuer genomförts, 12 möten har observerats och ett 40-tal dokument samlats in. Syftet med den första delstudien har varit att kartlägga de enskilda samarbetenas bakgrund och historik, vilka mål och motiv som funnits från början, hur införandet sett ut och hur det utvecklats därefter. Eftersom det varit viktigt att synliggöra och fånga flera olika aspekter har urvalet av intervjuerpersoner speglat olika nivåer, speciellt har gränsdragningen och relationerna mellan olika aktörer fångats. En uppenbar relation är den mellan ägar- /medlemskommunen och samarbetet, här kan vi förvänta oss att det kan finnas en gränsdragningsproblematik mellan hur verksamhetsområdet definieras och avgränsas. Relationen karaktäriseras i frågor som både är politiska och administrativa. Det har därför varit viktigt att intervjua både politiker och tjänstemän. Det finns dock ytterligare en aktörsgroup som det här resonemanget bortser ifrån, och det är relationen mellan ledningsnivå på de enskilda samarbetena och den operativa verksamheten som ska bedrivas. Verksamhet ska oavsett samordningsform bedrivas och det blir därför intressant att undersöka hur prioriteringar omsätts i den operativa verksamheten. Det motiverar ett urval av personer som arbetar med att organisera för det operativa arbetet i respektive samarbete.

**Tabell 2:** En översiktlig beskrivning av studiens longitudinella upplägg

	Inledande studie (2018)	Delstudie 1 (2019)	Delstudie 2 (2020)	Delstudie 3 (2021)
<b>Samarbete</b>	ABC Förbundet Bolaget	ABC Förbundet Bolaget	ABC Förbundet Bolaget	ABC Förbundet Bolaget
<b>Fältarbete</b>	Intervjuer: 6 Fokusgrupps- intervjuer	Intervjuer: 64 Mötesobservationer En mängd olika dokument	TBA	TBA
<b>Fokusområde</b>	Kort överblick Identifiera nyckel- personer	Historisk beskrivning Mål och motiv Ågarstyrning och samordning	TBA	TBA
<b>Seminarium</b>	Kommun B 30 oktober 2018	Förbundet 1 oktober 2019	Höst 2020	Höst 2021

# Bilaga 1: Illustration av lönesamarbetet



*Illustration av organisering – lönesamarbetet i Kommun A, Kommun B och Kommun C*

# Bilaga 2: Illustration av IT-samarbetet



Illustration av organisering – IT-samarbetet i Kommun A, Kommun B och Kommun C

# Bilaga 3: Illustration av miljösamarbetet



*Illustration av organisering – Miljösamarbetet i Kommun A, Kommun B och Kommun C.*

# Bilaga 4: Illustration av räddningstjänstsamarbetet



*Illustration av organisering – Räddningstjänstsamarbetet i Kommun Syd, Kommun B och Kommun C*

# Bilaga 5: Illustration renhållningssamarbetet



*Illustration av organisering – Renhållningssamarbete i Kommun A, Kommun B, Kommun C och Kommun Nord*



# Referenser

Allers MA and Geertsema JB. (2016) THE EFFECTS OF LOCAL GOVERNMENT AMALGAMATION ON PUBLIC SPENDING, TAXATION, AND SERVICE LEVELS: EVIDENCE FROM 15 YEARS OF MUNICIPAL CONSOLIDATION. *56*: 659-682.

Bel G and Warner M. (2015) Inter-municipal cooperation and costs: expectations and evidence. *93*: 52-67.

Borman M and Janssen MJIJoIM. (2013) Reconciling two approaches to critical success factors: The case of shared services in the public sector. *33*: 390-400.

Buchel BJMSMR. (2003) Managing partner relations in joint ventures. *44*: 91-96.

Caglio A and Ditillo A. (2008) A review and discussion of management control in inter-firm relationships: Achievements and future directions. *Accounting, Organizations and Society* *33*: 865-898.

Carlsson-Wall M, Kraus K and Lind J. (2011) The interdependencies of intra- and inter-organisational controls and work practices—The case of domestic care of the elderly. *Management Accounting Research* *22*: 23.

Cooke L. (2006) Modelling an HR shared services centre: Experience of an MNC in the UK. *45*: 26.

Cäker M and Nyland K. (2017) Inter-Organizational Cooperation Challenging Hierarchical Accountability: The Dominated Actors in a Municipal Joint Venture. *33*: 102-120.

Dekker H. (2004) Control of inter-organizational relationships: Evidence on appropriation and co-ordination requirements. *Accounting Organization and Society* *29*: 22.

Dekker HC. (2016) On the boundaries between intrafirm and interfirm management accounting research. *Management Accounting Research* *31*: 86-99.

- Garrone P, Grilli L and Rousseau X. (2013) Management Discretion and Political Interference in Municipal Enterprises. Evidence from Italian Utilities. *Local Government Studies* 39: 514-540.
- Giessner SR, Horton KE and Humborstad SIW. (2016) Identity Management during Organizational Mergers: Empirical Insights and Practical Advice. 10: 47-81.
- Grafton J and Mundy JJMAR. (2017) Relational contracting and the myth of trust: Control in a co-opetitive setting. 36: 24-42.
- Herbert IP and Seal WB. (2012) Shared services as a new organisational form: Some implications for management accounting. *The British Accounting Review* 44: 83-97.
- Håkansson H and Lind J. (2004) Accounting and network coordination. *Accounting Organization and Society* 29: 21.
- Högberg L, Sköld B and Tillmar MJJoTR. (2018) Contextualising the coevolution of (dis) trust and control—a longitudinal case study of a public market. 8: 192-219.
- Janssen M and Wagenaar R. (2004) An analysis of a shared services centre in e-government. *37th Annual Hawaii International Conference on System Sciences, 2004. Proceedings of the. IEEE*, 10 pp.
- Jensen MC and Meckling WH. (1976) Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of financial economics* 3: 305-360.
- Kastberg G. (2009) Shared Service Center. En longitudinell studie av organisering och styrning av en ny kommunal serviceverksamhet. *CEFOS*.
- Kastberg G. (2014) Framing shared services: Accounting, control and overflows. *Critical Perspectives on Accounting* 25: 13.
- Kastberg G and Meltzer I. (2018) Samarbete genom gemensam nämnd. Verksamhetsstödjande funktioner i Vårgårda och Herrljunga *U-rapport*. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige.
- Kerr P. (2011) WA junky pay system, Oracle. *Australian Financial Review* 8: 9.

- Kraus K and Strömsten T. (2016) Internal/inter-firm control dynamics and power—A case study of the Ericsson-Vodafone relationship. *Management Accounting Research* 33: 61-72.
- Meijerink J and Bondarouk TJTIJoHRM. (2013) Exploring the central characteristics of HR shared services: evidence from a critical case study in the Netherlands. 24: 487-513.
- Mezihorak P. (2018) Competition for control over the labour process as a driver of relocation of activities to a shared services centre. 71: 822-844.
- Modell S. (2005) Triangulation between case study and survey methods in management accounting research: An assessment of validity implications. *Management Accounting Research* 16: 231-254.
- Nalebuff BJ, Brandenburger A and Maulana A. (1996) *Co-opetition*: Harper-CollinsBusiness London.
- Raudla R. (2015) Creating shared service centres for public sector accounting. *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 28: 158-179.
- Richter PC and Bruehl RJEMJ. (2017) Shared service center research: A review of the past, the present, and future. 35: 26-38.
- Schulz V, Herz T, Rothenberger MA, et al. (2010) IT Shared Service Center and External Market Activities. *AMCIS*. 532.
- SFS 2005:551. *Aktiebolagslag*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- SFS 2017:725. *Kommunallag*. Stockholm: Finansdepartementet.
- SFS 1998:808. *Miljöbalk*. Stockholm: Miljö- och energidepartementet.
- Silvestre HC, Marques RC and Gomes RC. (2018) Joined-up Government of utilities: a meta-review on a public–public partnership and inter-municipal cooperation in the water and wastewater industries. *Public Management Review* 20: 607-631.
- Sørensen RJJPa. (2007) Does dispersed public ownership impair efficiency? The case of refuse collection in Norway. 85: 1045-1058.
- Thomasson A. (2018) Management across boundaries: A municipal dilemma. 34: 213-225.

Thrane S and Hald K. (2006) The emergence of boundaries and accounting in supply fields. The dynamics of integration and fragmentation. *Management Accounting Research* 17: 30.

Voorn B, van Genugten M and van Thiel SJPA. (2019) Multiple principals, multiple problems: Implications for effective governance and a research agenda for joint service delivery.

Vosselman E and van der Meer-Kooistra J. (2009) Accounting for control and trust building in interfirm transactional relationships. *Accounting, Organizations and Society* 34: 267-283.



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

**Verksamheten** utgår ifrån ett samarbetsavtal mellan kommuner och regioner 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](mailto:kfi@kfi.se)  
[www.kfi.se](http://www.kfi.se)