

# Styrningsutmaningar i mellankommunala samarbeten

– en empirisk studie

Isabell Meltzer och Gustaf Kastberg Weichselberger

# Styrningsutmaningar i mellankommunala samarbeten

– en empirisk studie

Isabell Meltzer och Gustaf Kastberg Weichselberger

KFi-rapport nr 165

ISBN 978-91-87454-77-6  
© KFi tillsammans med författarna 2021  
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 .....	6
Sammanfattning.....	8
Allt mer samarbete i svenska kommuner.....	11
Styrningsrelaterade utmaningar i interorganisatoriska relationer ...	13
Syfte .....	17
Samarbete i fem kommuner – en empirisk redogörelse .....	18
Avtalssamverkan och gemensam miljönämnd.....	18
Räddningstjänstförbundet.....	21
Avfallshanteringsbolaget.....	23
Sammanfattning av empirisk redogörelse .....	25
Kategorisering av styrningsproblem – en analys .....	26
Styrningsrelaterade samarbetsproblem.....	26
<i>Målbildsproblemet</i> .....	27
<i>Operationaliseringsproblemet</i> .....	29
<i>Prioriteringsproblemet</i> .....	34
<i>Sammanfattande analys: samarbetsutmaning</i> .....	38
Styrningsrelaterade koordineringsproblem .....	39
<i>Kompetensproblemet</i> .....	39
<i>Informationsproblemet</i> .....	43
<i>Driftsmässiga koordineringsproblem</i> .....	46
<i>Administrativa koordineringsproblem</i> .....	48
<i>Sammanfattande analys: koordineringsutmaning</i> .....	51
Styrningsrelaterade approprieringsproblem.....	52
<i>Vinstrelaterade fördelningsproblem</i> .....	53

<i>Kostnadsrelaterade fördelningsproblem</i> .....	56
<i>Sammanfattande analys: approprieringsutmaning</i> .....	59
Slutsatser .....	61
Metodappendix .....	64
Referenser .....	66

# 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 för samarbete om att nå stordriftsfördelar, skapa en mer robust och mindre känslig verksamhet samt att säkra framtida 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 de styrningsutmaningar som finns vid samarbete. Utgångspunkten tas i de utmaningar som identifierats i litteraturen, men som ofta haft ett fokus på samarbeten i privat verksamhet. Resultatet av analysen är bland annat en utvecklad förståelse för de problem och utmaningar som kan förväntas återfinnas i kommunala samarbeten. Studien visar också att konflikterna i det aktuella fallen är få och att en möjlig förklaring är att det beror på att parterna har förtroende för varandra.

Rapporten är den andra 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 har stått för framskrivningen i sin helhet som sedan bearbetats i samarbete med Gustaf Kastberg Weichselberger.

# Sammanfattning

Den här rapporten utgör resultatet av en delstudie i ett forskningsprojekt som är ett samarbete mellan Göteborgs universitet, Kommunforskning i Västsverige (KFi) och fem svenska kommuner. Projektet är en del i ett större forskningsprogram vid KFi vid benämningen Lokom (lokalt kommunforskningsprogram). Projektet har ett longitudinellt upplägg och har sedan start (2018) följt ett antal samarbeten i Sverige med syfte att skapa förståelse för hur mellankommunala samarbeten styrs. Fyra olika associationsformer av mellankommunala samarbeten ingår i studien: avtalssamverkan, gemensam nämnd, kommunalförbund och kommunalt bolag.

I litteraturen som intresserar sig för interorganisatoriska relationer belyser ekonomistyrningsforskare tre huvudsakliga problem som ett samarbete mellan olika parter ställs inför. Parterna behöver komma överens om mål och motiv (samarbetsutmaning), de behöver på olika sätt hitta modeller för koordinering av aktiviteter, uppgifter och fördela ansvar (koordineringsutmaning) och de behöver säkerställa att den andre inte utnyttjar relationen för egen vinning (approprieringsutmaning). Samarbetsutmaningen och approprieringsutmaningen bottnar i antagandet om att människor och organisationer är opportunistiska och i alla situationer försöker att se till sin egen vinning. Koordineringsutmaningen bottnar istället i ett organisatoriskt problem. Parterna i en interorganisatorisk relation kan inte längre förlita sig på hierarki som styrprincip och traditionell "ordergivning" utan behöver hitta andra styrmodeller för att koordinera verksamheten. De tre utmaningarna motiverar ett behov av styrning, men av olika anledningar. Med ett opportunistiskt antagande behövs styrning för att säkerställa att den andre parten inte försöker gynna sig själv genom att fokusera på egna mål, hämta hem hela vinsten eller skjuta över kostnader på den andre. För det organisatoriska problemet motiveras behovet av styrning av att parterna inte vet hur de ska gå till väga för att koordinera olika sorters aktiviteter i en interorganisatorisk relation. Sammantaget skapar dessa tre huvudutmaningar en ny kontext och det är inte säkert att de modeller och tekniker som finns för styrning fungerar på samma vis i en interorganisatorisk relation som i en inomorganisatorisk kontext.



När vi betraktar den internationella ekonomistyrningslitteraturen finns det två saker som motiverar behovet av vår studie. För det första är studieobjekten, för majoriteten av de studier som finns, relationer i privat sektor där ett antagande om opportunistisk inte är orimligt eftersom företag kan förväntas vilja maximera sin vinst. I offentlig sektor kan vi dock förvänta oss att drivkrafter och ambitioner för samarbete är annorlunda även om det kan te sig orimligt att den ena kommunen vill bära kostnader för den andre partens vinning. För det andra har forskare avhängigt intresserat sig för att försöka förstå och beskriva hur styrning kommer till uttryck i denna nya situation som uppstår. De har därför utgått ifrån dessa tre kategorier av styrningsrelaterade utmaningar för att se hur parterna styrningsmässigt hanterar och svarar upp mot dem. Även om dessa studier är värdefulla och bidrar till förståelse för modeller kring styrning är det på tiden att forskningen intresserar sig för att titta närmare på dessa kategorier av utmaningar, vad vet vi egentligen om dessa och hur kan de problem som uppstår förstås i ljuset av dem?

I den här rapporten belyser vi genom en empirisk studie hur olika styrningsrelaterade utmaningar kommer till uttryck i mellankommunala samarbeten. Samarbetsutmaningen kan förstås som en utmaning i tre delområden. I de samarbeten som vi studerat hade parterna enats om en gemensam målbild men vi kunde istället observera att det var en utvecklade och en konkretisering av denna målbild som genererade en del styrningsrelaterade utmaningar. Inte minst för den gemensamma enheten som ofta behöver parera olika idéer, intressen och aktiviteter mellan parterna. Vi menar därför att samarbetsutmaningen handlar lika mycket om målbilden i sig, som hur målbilden konkretiseras. Därtill såg vi tendenser till att det fanns viss problematik kring det vi benämnde för prioriteringsproblemet. Det här problemet handlade om att parterna kunde ha olika idéer kring hur prioriteringar skulle göras och med vilken intensitet implementering skulle ske, detta även i de fall då parterna enats kring en gemensam målbild och en konkretisering av denna.

Koordineringsutmaningen illustrerar vi genom fyra underkategorier där två problem är klassiska decentraliseringsproblem (informationsasymmetri och kompetensbrist) vilka accentueras i interorganisatoriska samarbeten. Vi konstaterar också att olika sorters aktiviteter behöver koordineras (driftsmässiga aktiviteter och administrativa aktiviteter) och att koordinering försvårades då kommunerna var allt för olika eller inte gick i takt i olika frågor. Vi kan därför slå fast att det finns flera olika koordineringsproblem som är viktiga att beakta i

interorganisatoriska sammanhang vilka ibland skapar problem för den utförande enheten, ibland för kommunerna och ibland för båda parter.

Approprieringsutmaningen handlar om hur kakan görs större (värdeskapande) och hur den sedan ska fördelas rättvist. För den här huvudutmaningen delar vi upp vårt empiriska material i två underkategorier: vinstrelaterade fördelningsproblem och kostnadsrelaterade fördelningsproblem. I den här studien visar vi att problem kopplat till appropriering inte är ett särskilt framträdande eller omfattande problem. Likväl finns en medvetenhet kring att vinster, kostnader och risker fördelas ojämnt mellan parterna, och att det i ett samarbete är ofrånkomligt. Vi konstaterar att det finns flera exempel på att parterna uppvisar en förståelse för att det i vissa perioder kommer att vara en kommun som har mer att vinna på samarbetet men med förhoppning om att det över tid kan komma att jämnas ut sig. Kommunernas sätt att hantera denna fråga påminner om relationell signalering (Vosselman & van der Meer-Kooistra, 2009) eftersom parterna tydligt visar för varandra att de värdesätter relationen genom att rikta fokus mot långsiktiga gemensamma ambitioner istället för att fokusera på att på kort sikt tillgodogöra sig potentiella vinster.

Med hjälp av de underkategorier av problem som vi identifierar utvecklas vår förståelse för de väletablerade styrningsrelaterade utmaningarna i den internationella litteraturen. Illustrationen är också till nytta för pågående eller planerade mellankommunala samarbeten eftersom den ger en beskrivning över hur dessa abstrakta utmaningar konkretiseras i praktiken.

# Allt mer samarbete i svenska kommuner

Samarbete mellan kommuner i olika former är en växande trend i Sverige men också i Europa (Swianiewicz & Teles, 2018). Ofta pekas samarbete ut som lösning för att säkra kompetensförsörjningen och kostnadseffektivisera verksamheten (Anell & Mattisson, 2009; Mattisson, 2017). Mer samarbete verkar det också bli om kommunutredningen får bestämma, i deras slutbetänkande hittar vi en mängd olika förslag på aktiviteter som bidrar till att förbättra möjligheterna till samarbete mellan kommunerna (SOU 2020:8) och deras delbetänkande (SOU 2017:77) gav kommunerna en generell rätt till avtalssamverkan efter att förslaget röstades igenom i riksdagen. Samarbete är en lösning som lovar mycket; säkrad kompetensförsörjning, ökad kostnadseffektivitet, reducerad sårbarhet, förhöjd kvalitet och stärkt specialistkompetens. Likväl pekar flera studier på att samarbete inte enbart är en solskenshistoria, inte sällan verkar samarbeten leda till olika former av misslyckanden. Eftersom samarbeten fortsätter att öka i popularitet finns ett behov av att belysa vilka styrningsrelaterade problem som uppstår. De utmaningar som samarbetande organisationer möter handlar både om strategier och uppsättningar av mål och fördelning av uppgifter med tillhörande ansvar, samtidigt som aktiviteter och arbete mellan samarbetande parter behöver samordnas. I den här rapporten ska vi reda ut och förtydliga dessa utmaningar, därför ställer vi oss frågan: *vilka styrningsrelaterade problem kan identifieras i mellankommunala samarbeten?*

Den här rapporten är ett resultat av ett pågående forskningsprojekt i ett samarbete mellan Förvaltningshögskolan, Kommunforskning i Västsverige och fem svenska kommuner. Samtliga kommuner ingår i ett flertal olika samarbeten men för det här projektet har tre samarbeten valts ut med utgångspunkt i två ambitioner. Den första ambitionen handlade om att få verksamhetsområden som både kan karaktäriseras som en kommuns stöd- och kärnuppgifter. I projektet ingår kärnuppgifterna miljötillsyn, räddningstjänst och avfallshantering och stöduppgifterna lön och IT. Den andra ambitionen var att fånga olika

associationsformer och i projektet ingår de fyra formerna avtalssamverkan, gemensam nämnd, kommunalförbund och kommunalt bolag.

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), delstudie 1 (2019) och delstudie 2 (2020). En mer välutvecklad beskrivning av studiens metod finns i rapportens metodappendix.

Rapporten är upplagd på följande vis. I nästföljande avsnitt presenterar vi en genomgång av litteraturen på området och denna ger för handen att det behövs mer kunskap som särskilt belyser hur olika styrningsrelaterade utmaningar kan förstås och illustreras i mellankommunala samarbeten. Det är dessa styrningsrelaterade utmaningar som utgör studiens teoretiska referensram och ligger till grund för hur vi kategoriserar och analyserar de problem som vi observerar. Därefter följer ett avsnitt som beskriver hur våra studieobjekt organiserade, vilka roller som finns och hur relationer mellan olika samarbetsparter är etablerade. Efter det kategoriserar de styrproblem som vi identifierat med utgångspunkt i vårt samlade empiriska material som baseras på intervjuer, styrdokument, och mötesobservationer. I rapportens avslutande del summerar vi den analys vi gjort och diskuterar slutsatserna i relation till tidigare forskning inom området.

# Styrningsrelaterade utmaningar i interorganisatoriska relationer

Samarbeten mellan organisationer bygger på ett antal olika utmaningar kopplade till styrning (Dekker, 2004; Caglio & Ditillo 2008). I huvudsak finns det tre styrningsrelaterade utmaningar som parterna ställs inför i en interorganisatorisk relation och som på något sätt måste hanteras: *samarbetsutmaning*, *approprieringsutmaning* och *koordineringsutmaning*. Medan utmaningarna med samarbete och appropriering utgår ifrån, och handlar om, riskerna med att parterna agerar opportunt (i linje med transaktionskostnadsteori och agentteori) utgår koordineringsutmaningar ifrån, och handlar om, olika problem kopplat till koordinering av aktiviteter.

*Samarbetsutmaningen* är en av huvudutmaningarna i en interorganisatorisk relation och bottenar i att det kan förekomma en målkongruens bland parterna, vilket försvårar samarbete. Finns ingen enig målbild finns det exempelvis en risk för att parterna arbetar med olika målbilder i syfte att maximera sina egna motiv och ambitioner. Utmaningen utgår ifrån att parterna kommer att försöka att agera opportunistiskt i syfte att gynna sitt egenintresse, det kan både handla om att driva sina egna målbilder eller att agera som gratispassagerare på bekostnad av att någon annan får driva arbetet framåt. Utmaningen handlar därför om att parterna i en relation behöver skapa olika former av incitament för att samlas kring en gemensam målbild. Är exempelvis kostnadseffektivitet ett gemensamt ändamål är det problematiskt i fall flera parter driver olika målbilder eftersom det kan förväntas försvåra arbetet för den utförande verksamheten som får flera konkurrerande målsättningar att svara upp mot. Värt att poängtera är att det även handlar om situationer då parterna är överens om flera syften med samarbetet eftersom den utförande verksamheten trots allt får flera olika målbilder att svara upp mot, vilka kan stå i konflikt till varandra. För offentlig sektor är detta dock inte en alldeles ovanlig situation eftersom offentliga verksamheter ofta verkar under mållkomplexitet (Hood, 1991). Så som risken beskrivs i teorin är denna utmaning nära knuten till frekvensen för den aktivitet som samarbetet kretsar

kring (Williamson, 1985; Caglio & Ditillo, 2008), aktiviteter som genomförs mer sällan ökar risken för att den andre kommer agera opportunt eftersom risken för att bli upptäckt inte är lika stor som vid återkommande aktiviteter.

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

Det som litteraturen benämner som en risk i den här situationen är att parterna kommer att ägna sig åt ”appropriering” och tillskansa sig de gemensamma resurserna och de vinster som samarbetet ger upphov till, återigen med grund i ett opportunistiskt antagande i enlighet med transaktionskostnadsteori och agentteori. Risken bottnar i oförmågan till fullständig kontrakt vilket lämnat utrymme till att agera opportunistiskt. Enligt detta synsätt är just risken att den andre parten ska agera opportunt i denna situation som föranleder behovet av en välfungerande styrning. Ett konkret exempel kan handla om att en utkontrakterad part i en köp- och säljrelation hävdar att de genomfört kvalitetskontroller för en produkt trots att så inte är fallet, på så sätt besparar sig verksamheten kostnaden för kvalitetsgranskningen. Skulle det sedan visa sig att produkten inte klarar kvalitetskraven kan det uppstå ökade kostnader för företaget som räknat med att få en kvalitetskontrollerad produkt (Vosselman & van der Meer-Kooistra, 2009).

Risken som uppmärksammas handlar således om att det kan uppstå en snedfördelning av de insatser som parterna tar med sig in i samarbetet och det värde som samarbetet ger upphov till. En konsekvens ifall risken införlivas är att kostnader för aktiviteter och gemensamma vinster delas olika och att ingående parter förlorar på samarbetet som helhet (Dekker, 2004). Denna utmaning kan förväntas accentueras i situationer då de samarbetande parterna är olika stora eller äger olika stor andel av ett samarbete (Kamminga & van der Meer-Kooistra,

2007). Studier har också visat att uppgiftens karaktäristik spelar roll eftersom en mer komplex uppgift som är svårare att definiera (Kastberg, 2014) och ökar möjligheterna till opportunistisk appropriering (Anderson, et.al., 2000). Utmaningen handlar således om hur kakan görs större (värdeskapande) och hur den sedan ska fördelas rättvist. Detta är inte en alldeles enkel uppgift, framförallt inte vid samarbeten mellan flera parter då det värde som uppstått är ett resultat av flera aktörers insatser och där det inte går att särskilja var och ens bidrag till själva resultatet.

*Koordineringsutmaningen* handlar istället om att verksamheten på något sätt behöver koordineras och samordnas i den kontext som de nu verkar i, därav namnet (Tomkins, 2001). Till skillnad från de andra två bottenar den här utmaningen i ett organisatoriskt problem. Organisationer behöver på olika sätt samordna de aktiviteter och den arbetsdelning som gjorts, men i en interorganisatorisk relation kan förvänta oss att denna utmaning är mer framträdande. Ägaren behöver på något sätt se till att de har information och kunskap om den kapacitet som finns hos den utförande verksamheten som i sin tur behöver ha information och kunskap om ägarens behov och intressen. Utmaningen handlar i grund och botten om hur parterna ska skapa en koordinering som inte bygger på en hierarki. Inom en organisation har vi en tydlig hierarki, men i ett samarbete mellan flera organisationer sätts denna styrmekanism ur spel och vi måste ägna åt oss andra aktiviteter för att få relationen att flyta på så bra som möjligt. Vi kan därför säga att vi inte längre kan förlita oss på traditionell "ordergivning" och andra byråkratiska styrverktyg som sker i en vanlig styrrelation inom en organisation. En verksamhet som lider av brist på koordinering riskerar nämligen att skapa förluster i form av att verksamheten producerar för liten eller för stor volym (Dekker 2004). En dimension som kan förvänta förstärka denna utmaning är ifall parterna inte är överens om en gemensam målbild. Utmaningen att koordinera accentueras då ytterligare.

Koordinering ska inte bara ske mellan ägarna och den utförande verksamheten utan studier har också visat att en dimension av denna utmaning handlar om hur den nya verksamheten som skapats i samarbete med de andra ska kopplas samman med den övriga verksamheten hos respektive samarbetande part (Håkansson & Lind, 2004; Kastberg; 2014). Relationer måste skapas och upprätthållas mellan enheter som angränsar till det avknoppade verksamhetsområdet. När verksamheten produceras i en klassisk inomorganisatorisk kontext kan vi förvänta oss att dessa relationer blir enklare att upprätthålla än vid situationer

då verksamheten flyttats till en annan kommun eller då en helt ny organisation skapats.

Graden av beroende i interorganisatoriska relationer påverkar behovet av koordinering. Vid ett mer omfattande beroendeförhållande mellan parterna behövs en mer omfattande kommunikation och upprättande av gemensamt beslutsfattande mellan parterna. Dekker (2004) hänvisar till Thompsons (1967) kategorisering av lågt (pooled), sekventiellt (sequential) och ömsesidigt (reciprocal) beroende. Är parterna relativt eller nästan helt oberoende av varandra är insatserna från parterna låga och kommunikation och samråden enklare. Då inga gemensamma aktiviteter behöver samordnas är också behovet för koordinering lågt (Dekker 2004). Om situationen däremot kännetecknas av att parterna har ett mer sekventiellt beroendeförhållande, som i exempelvis en traditionell köp- och säljrelation där resurser skickas mellan en part och en annan behöver det finnas en utvecklad koordinering. Interorganisatoriska relationer som istället karaktäriseras av ett stort ömsesidigt beroende ställer mycket högre krav på väletablerade koordineringsmekanismer. Att dela teknologi, innovationer, etablera gemensamma investeringar i ny teknologi där parterna behöver tillskansa sig nya kunskaper är exempel aktiviteter som leder till ett betydande ömsesidigt beroende, som Dekker (2004) lyfter fram. I huvudsak handlar det alltså om situationer där parternas arbeten och aktiviteter är beroende av varandra vilket förutsätter en mer omfattande koordinering mellan parternas båda verksamheter som består av komplexa mekanismer för kommunikation och löpande justeringar i förhållande till varandra (Dekker 2004).

Betraktar vi den internationella litteraturen har interorganisatoriska relationer i privat sektor varit dominerande och ofta med ett upplägg där endast en av parterna studerats (exempelvis den utkontrakterade leverantören). Transaktionskostnadsteori (TCE) har varit dominerande i att förklara den styrning som etablerats (se exempelvis Donada & Nogatchewsky, 2006), vilket också konstateras av litteraturöversikter på området (Caglio & Ditillo 2008; Meira et al., 2010; Dekker, 2016). Men de styrningsrelaterade utmaningarna ovan visar att det finns flera sätt att närma sig en interorganisatorisk relation. Forskning i de nordiska länderna har inte haft en syn på relationer med lika opportunistiska grundantaganden och därför inte enbart utgått från agentteori och transaktionskostnadsteori. Istället har andra perspektiv som haft en mer nyanserad bild på styrning och individers och enheters agerande fungerat som utgångspunkt (Ahlgren & Lind, 2019). Vi kan därför konstatera att det funnits olika traditioner som studerat olika sorters utmaningar på olika vis. I flera studier har man också belyst



att de beskrivna styrningsrelaterade utmaningarna är nära kopplade till varandra och därför inte bör förstås och betraktas som separata företeelser (van der Meer-Kooistra & Vosselman, 2000; Håkansson & Lind, 2004; Cäker, 2008; Wiesell & Modell, 2014). Mer forskning har därför efterfrågats där dessa utmaningar inte studeras separat, utan istället analyseras i relation till varandra (Caglio & Dittillo 2008) och där den mångfacetterade komplexiteten i relationen mellan flera olika parter i relationen beaktas (van der Meer-Kooistra & Vosselman, 2006).

Vi kan därför mot denna bakgrund konstatera att det behövs mer forskning om hur dessa styrningsrelaterade utmaningar adresseras och hanteras i praktiken. Lite förenklat kan man säga att vi behöver tydligare beskrivningar av vilka problem som uppstår, vad de grundar sig i och hur de hanteras av de ingående parterna. Det är inte heller säkert att de olika styrningsrelaterade utmaningarna är lika framträdande i offentlig sektor som i den privata, exempelvis kan vi anta att risken för opportunistik är mindre i offentlig sektor. Betraktas dessa styrningsutmaningar samlat får vi en bred repertoar av problem eftersom styrningen genom denna operationalisering riktar ljuset mot en bredare styrprocess där definition av mål och utformningen av strategier uppmärksammas likväl som operativa processer och utmaningar som relateras till olika sorters beteenden mellan aktörer. Sammanfattningsvis kan vi därför konstatera att det finns ett antal olika utmaningar som med fördel inte förstås var och en för sig och som behöver utvecklas med en studie med sin grund i en offentlig kontext.

## Syfte

I den här rapporten riktar vi vårt fokus till styrningsrelaterade utmaningar. I det inledande kapitlet beskrev vi hur de tre huvudsakliga styrningsrelaterade utmaningarna hänger ihop, vad de utgår ifrån och grundar sig i. För att få en djupare förståelse för dessa utmaningar behöver de studeras genom fokus på konkreta problem. Styrningsutmaningarna utvecklas därför genom att vi adresserar konkreta styrningsproblem. Ett första steg är därför att illustrera olika styrningsproblem som uppstår i de studerade fallen, de underkategorier som presenteras är därför empiriskt härledda. Syftet med vår studie är att bidra till diskussionen om styrning och styrningsrelaterade utmaningar i svensk offentlig sektor. Genom att nyansera diskussionen om de i litteraturen identifierade utmaningarna kopplat till styrning är vår ambition att kommande studier som intresserar sig för styrning har en bredare repertoar av problem att utgå ifrån. Endast därefter går det, att utifrån kunskapen om hur någonting är, ge riktlinjer för hur dessa problem kan lösas.

# Samarbete i fem kommuner – en empirisk redogörelse

I det här kapitlet beskriver vi hur samarbetena är organiserade. För att ge en överblick över vilka studieobjekt som ingår illustrerar vi det hela med en tabell (tabell 1) som visar de samarbeten som ingår i studien. Tabellen visar vilka kommuner som ingår i respektive samarbete, vilka verksamhetsområden som kommunerna samarbetar kring samt vilken samordningsform som de valt. Årtalen visar när samarbetet bildas och flera årtal vittnar om samarbetena succesivt vuxit då fler kommuner valt att gå med. I det här avsnittet beskriver vi hur samarbetena organiseras och hur den har utvecklats sedan sist (2019)<sup>1</sup>.

**Tabell 1:** *Samarbeten och studieobjekt*

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

## Avtalssamverkan och gemensam miljönämnd

Kommun A, B och C samarbetar kring löneadministration och IT-frågor genom avtalssamverkan och kring miljöfrågor genom en gemensam nämnd. Ef-

<sup>1</sup> För historisk beskrivning och fördjupad redogörelse återfinns i föregående delrapport ([KFi-rapport 156](#)).

tersom lagstiftning på området förändrades och gav kommunerna en generell rätt att samarbeta med hjälp av avtal från och med juli 2018 (SFS 2017:725) är samordningsformen för avtalssamverkan för kommunerna ny och den har varit igång i sin nuvarande form sedan 2019 som tidigare organiserades genom två gemensamma nämnder. Löneenheten har till uppgift att ansvara för att bedriva en effektiv löneadministration vad avser exempelvis support och utbildning i lönesystemet, pensionsadministration och ett basutbud av statistik. IT-enheten ansvarar för att tillhandahålla en välfungerande IT-drift och support samt bedriva utveckling av de tre kommunernas IT-miljö. Miljönämnden, som till skillnad från de två övriga samarbetena har en politisk nämnd, kan i huvudsak beskrivas som en myndighetsnämnd eftersom den ansvarar för tillsynsfrågor för exempelvis livsmedel, avloppsbrunnar och hälsoskyddsfrågor. I det här samarbetet har det successivt skett förändringar i uppdragets innehåll. I förra rapporten kunde vi beskriva hur det miljöstrategiska arbetet hämtats hem till respektive kommun. I den studie vi gör ett år senare ser vi att Kommun B tagit hem hanteringen av strandskyddsfrågan. Samarbetet kring miljöfrågor har därför minskat i omfattning.

I grunden är det respektive kommunfullmäktige i kommunerna som fastställer budget, förändringar och revidering av reglemente och avtal samt beslutar om taxor och andra väsentliga strategiska frågor som exempelvis om kommunen ska hämta hem frågor från samarbetet. Miljösamarbetet är det enda verksamhetsområdena som har en politisk nämnd där representanter från de tre kommunerna finns representerade. Kommun A, som är värdkommun för samarbetet, erhåller ordförandeskapet. De två andra verksamhetsområdena, lön och IT, har sedan 2019 omvandlats från gemensam nämnd till avtalssamverkan och har därför inte längre något ytterligare politiskt organ. Istället sker styrning genom andra forum, grupper och samråd.

Under studiens gång har vi uppmärksammat i huvudsak två centrala funktioner för att utöva styrning: samverkansråd ABC och styrgruppen. Samverkansrådet sammanträder två gånger per år och verksamhetscheferna för lön, IT och miljö ges här möjlighet att redogöra för centrala händelser under året och på olika sätt uppdatera ägarna om verksamheten. Därtill är det också tänkt att ordförande för miljönämnden ska närvara vid mötena. I dokument som vi har tagit del av framgår att Samverkansrådet ska ägna sig åt den övergripande strategiska styrningen. Vid rådet närvarar centrala kommunföreträdare såsom kommunalråd, oppositionsråd och kommundirektörer och värdskapet roterar mellan kommunerna med den administrativa chefen i de respektive kommunerna

som ansvariga för att inför mötet skicka ut relevanta handlingar och sedan hålla i mötet. I dokument kan vi också läsa att Samverkansrådets huvudsakliga uppgift är att skapa en tydlig inriktning för olika frågor, exempelvis kring budget.

Styrgruppen som ansvarar för den strategiska styrningen sammanträder något mer regelbundet och ska träffas minst tre gånger per år. Styrgruppen består av kommundirektörerna och de administrativa cheferna i respektive kommun samt verksamhetscheferna för enheterna lön, IT och miljö. Även för den här gruppen roterar ansvaret för värdskapet mellan de administrativa cheferna vilket innebär tillhandahållande av handlingar inför mötet samt att hålla i mötet och skriva mötesanteckningar som delges de andra. I både intervjuer och av dokument vi tagit del av framgår att innehållet för dessa möten kan variera beroende på vilka frågor som är aktuella för respektive verksamhetsområde. Några exempel kan vara budgetfrågor, gemensamma investeringar eller förlängning av avtal samt upphandlingsfrågor.

I den senaste revideringen av styrdokumentet som avser samordning och styrning av den gemensamma miljönämnden och avtalsamverkan framgår att det förutom de två beskrivna styrfunktionerna finns ytterligare fyra samråd som alla har ett beredande syfte: ekonomisk beredning, beredning av IT-frågor, beredning av miljöfrågor samt beredning av lönefrågor. De fyra samråden är tänkta att fungera som en arena för den mer operativa styrningen av verksamheten. Ekonomiberedningsrådet ska träffas regelbundet och vid behov ska även verksamhetschefer för andra gemensamma områden kallas. Det är ekonomichefen i Kommun C som ansvarar för att sammankalla gruppen. Miljöberedningsrådet sammankallas av miljöchefen och består av de tre samhällsbyggnadscheferna och löneberedningsrådet sammankallas av lönechefen och består av de tre personalcheferna. IT-beredningsrådet fungerar lite annorlunda och sammankallas av de administrativa cheferna enligt ett roterande schema och består av verksamhetschefen för IT-enheten. I praktiken träffas dessa samråd med lite olika intensitet, men tanken är att möten ska ske med någorlunda regelbundenhet.

Det vi observerat är att samarbetet går mot att bli mer styrt. Bland annat pågår en del försök mot att formalisera och tydliggöra vad de olika grupperna ska göra, ansvara för och definiera hur ekonomiprocessen ska gå till. En observerad förändring rör det som förut kallades för ISG (IT-styrgrupp) där IT-chefen sammankallade de administrativa cheferna. Nu är det istället de administrativa cheferna som skriver dagordning, skickar ut handlingar och sammankallar IT-chefen. Gruppen har också bytt namn till beredningsråd vilket indikerar

den mer operativa karaktär organet har. I de fall frågor är av mer väsentlig karaktär ska det tas vidare i styrgruppen. Nedanstående tabell illustrerar de olika organ som finns för styrning utöver kommunfullmäktige, kommunstyrelse och den gemensamma miljönämnden.

**Tabell 2:** Arenor för styrning och samordning av avtalssamverkan och gemensam miljönämnd (fritt från avtal och styrdokument)

Areor för styrning	Ägarrepresenteranter	Verksamhetsrepresenteranter	Sammankallas	Ansvar
<b>Samverkansråd</b>	Kommunalsråd Oppositionsråd Kommundirektör Administrativa chef	Lönechef IT-chef Miljöchef Ordförande miljö-nämnd	2 gånger/år	Övergripande strategisk styrning
<b>Styrgrupp</b>	Kommundirektör Administrativa chef	Lönechef IT-chef Miljöchef	3 gånger/år eller mer vid behov	Strategisk styrning
<b>Ekonomiråd</b>	Ekonomichef	Övriga verksamhetschefer efter behov	Regelbundet	Budget, fördelningsnycklar och gemensamma investeringar
<b>IT-råd</b>	Administrativa chef	IT-chef	Regelbundet	Operativ styrning och samordning av IT-verksamhet
<b>Miljöråd</b>	Samhällsbyggnadschef	Miljöchef	Regelbundet	Operativ styrning och samordning av miljöenhetens verksamhet

## Räddningstjänstförbundet

Kommun B, C och Syd samarbetar kring räddningstjänstfrågor genom ett kommunalförbund där Kommun Syd är den största medlemmen i förbundet och betalar därför en högre medlemsavgift. Förbundet genomför också tillsyn vilket genererar en del intäkter via tillsynsavgifter. Kommunalförbundet som bland annat ansvarar för räddningsinsatser, olycksförebyggande arbete och tillsyn är en egen organisation och ingår därför inte någon av de andra kommunernas organisationer. Ibland brukar man säga att ett kommunalförbund är som en ”kommun i kommunen” vilket beror på att det är en helt egen organisation med eget organisationsnummer och politisk styrning. Räddningstjänstförbundet styrs av den direction som utgör både fullmäktige och styrelse men i prin-

cipiella frågor är det respektive fullmäktige som beslutar. Ett sådant exempel handlar om medlemsavgiftens storlek. Nästa led i den styrkedjan är förbundschefen som är högst ansvarig tjänsteman vid förbundet och vars arbete är att leda verksamheten. Bortsett från denna traditionella styrkedja finns i huvudsak två centrala funktioner för att utöva styrning: medlemsråd och beredningsråd. Medlemsrådet som består av kommunalråd, kommundirektörer och ekonomichefer träffar förbundsdirektören och andra representanter från förbundet och direktionen två gånger per år. Syftet är att dels uppdatera medlemskommunerna om det arbete som pågår men det är också här som man fastställer den årliga uppräknings av medlemsavgiften och dess storlek. Medlemsavgiften bereds av ekonomicheferna i det som kallas för beredningsråd. I intervjuer som vi gjort framgår det att medlemsrådet syftar till att bygga och upprätthålla relationer mellan medlemskommunerna och förbundet och att säkerställa att alla är eniga om medlemsavgiftens storlek som senare beslutas i respektive fullmäktige.

**Tabell 3:** Arenor för styrning och samordning av räddningstjänstförbundet (fritt från intervjuer och styrdokument)

Areor för styrning	Ägarrepresentanter	Verksamhetsrepresentanter	Sammanfattas	Ansvar
<b>Medlemsråd</b>	Kommunalråd Oppositionsråd Kommundirektör Ekonomichef	Förbunds- direktör Ordförande direktion	2 gånger per år	Informations forum, samordning av frågor till medlems- kommuner
<b>Beredningsråd</b>	Ekonomichef	-	2 gånger per år Eller vid behov	Budgetberedning Medlemsavgifter

Under studiens gång har några större förändringar gjorts i förbundet. I huvudsak handlar det om ett byte av förbunds- och räddningschef eftersom den föregående verksamhetschefen har gått i pension. Resultatet blev att man valde att dela upp uppdraget som förbundsdirektör och räddningschef i två och förlägga det på två olika personer. En inom förbundet fick ansvaret som räddningschef och vad gäller rollen som förbundsdirektör har kommunalförbundet skrivit ett avtal med ett närliggande kommunalförbund med ansvar för räddningstjänst för ett antal grannkommuner. Avtalet innebär att förbundsdirektören i grannförbundet också är förbundsdirektör för räddningstjänstförbundet i Kommun B, C och Syd. I intervjuer med respondenter framgår att den här utvecklingen var ett naturligt steg eftersom de två förbunden sedan tidigare har samarbeten

inom ett antal områden. Att fördjupa samarbetet på detta vis istället för att rekrytera en ny person beskrevs under intervjuerna som ett steg i att förstärka relationerna mellan förbunden.

En annan förändring som skett är att den politiska majoriteten i Kommun Syd har förändrats sedan sist. När ledamöterna väljs till direktionen gör man det med utgångspunkt i den politiska majoritet som råder i respektive medlemskommun, men eftersom ett kommunalförbund och dess direktion enligt kommunallagen per definition är en egen kommun gör detta att Kommun Syd i det här fallet inte kunde avsätta ledamöterna och ordföranden för direktionen. En politiker som vi intervjuade i Kommun Syd beskrev situationen som uppstod.

*”Ordförandeposten i räddningstjänstförbundet tillfaller enligt de överenskommelser vi har den största kommunen, det vill säga Kommun Syd, vilket också innebär att ordförandeposten tillfaller majoritetens företrädare och i det här fallet när den gamla majoriteten sprack och det blev en helt ny konstellation (...) innebär att den ordförande som sitter i räddningstjänstförbundet företräder inte den nya majoriteten, och Kommun Syd kan inte avsätta honom utan han måste avgå själv och där är det klart att där uppstod det självklart en del spänningar mellan kommunerna.”*

Politiker, Kommun Syd

Situationen som beskrivs i citatet löstes genom att andra ledamöter i direktionen uppmanade ordförande att avgå mot bakgrund av att det är rimligt, oavsett vad kommunallagen säger, att den överenskommelse som finns ska följas. Ytterligare ett exempel på en förändring som skett sedan sist är att det påbörjats ett arbete med att en av kommunerna vill plocka hem funktionen räddningstjänst i beredskap. I våra intervjuer framgår det att tjänstemän från kommunen har uppmärksammat att arbetet med denna funktion fungerat mindre bra och de upplever att de inte blivit underrättade som det var tänkt varför de efter årsskiftet kommer att plocka hem denna funktion för att ha den i egen regi.

## **Avfallshanteringsbolaget**

Kommun A, B, C och Nord samarbetar kring avfallshanteringsfrågor genom ett kommunalt bolag där varje kommun äger en fjärdedel av bolaget. Bolaget ansvarar både för insamling av hushållsavfall och företagsavfall. De fyra ägarkommunerna styr verksamheten på olika vis, bland annat har de en gemensam

avfallsplan och ett gemensamt ägardirektiv och bolagsordning. Det är bolagsstämman som antar bolagsordningen och fullmäktigeförsamlingarna som antar ägardirektiv och avfallsplan. Bolaget styrs av en bolagsstyrelse där politiker från de fyra ägarkommunerna finns representerade samt en opolitisk ordförande. Verksamheten leds av en VD.

Likt den beskrivning vi gjorde i den föregående rapporten finns ett antal arenor som syftar till att komplettera de mer traditionella arenor som finns för styrning. I avfallshanteringsbolaget finns det fortsatt tre sådana samråd: ägarsamråd, ekonomisamråd och renhållningssamråd. I samtliga samråd träffar ägarrepresentanter avfallshanteringsbolaget för att diskutera olika typer av frågor men likt de andra samarbetena i den här studien syftar dessa samråd också till att hålla ägarkommunerna uppdaterade om verksamheten i stort. Ser vi till de intervjuer som vi gjort är dessa arenor viktiga för att bygga och upprätthålla goda relationer mellan bolaget och ägarkommunerna, något som framhålls som viktigt för att få samarbetet att flyta på. En av de mest återkommande frågorna som diskuteras vid dessa forum är renhållningstaxor eftersom dessa måste beslutas i respektive fullmäktige. Under studiens gång har vi observerat att ägarna och verksamheten återkommande har olika idéer om i vilken omfattning dessa taxor ska höjas (eller om de ska höjas överhuvudtaget).

**Tabell 4:** Arenor för styrning och samordning av avfallshanteringsbolaget (fritt från styrdokument, avfallshanteringsbolagets hemsida och intervjuutsagor)

Areor för styrning	Ägarrepresentanter	Verksamhetsrepresentanter	Sammanfattas	Ansvar
<b>Ägarsamråd</b>	Kommunalaråd Oppositionsråd Kommundirektör Ekonomichef Administrativ chef	Styrelse- ordförande VD Ekonomichef	2 gånger per år	Informationsforum, samordning av frågor till medlemskommuner
<b>Ekonomisamråd</b>	Ekonomichef	VD Ekonomichef	Regelbundet	Avstämning Renhållningstaxor
<b>Renhållningssamråd</b>	Tekniskchef Samhällsbyggnadschef Eller motsvarande	VD Verksamhetschefer	Regelbundet	Operativa frågor Renhållningstaxor

Under den studerade perioden har det skett några större förändringar som i en inledande beskrivning är värda att uppmärksamma. Först och främst har det skett ett antal nyrekryteringar och VD, ekonomichef och styrelseordförande är relativt nya på sina respektive poster. I intervjuer som vi har gjort beskrivs



att det delvis har inneburit att en del arbete har stannat av men också att gamla frågor väckts till liv eller fått ny kraft i ljuset av denna personalomsättning. En sådan fråga handlar om ägarnas önskemål om en genomlysning av verksamhetens lokalisering och organisering där VD genom styrelsen nu föreslagit olika alternativ för centralisering. Andra frågor som diskuterats under året handlar om arrendeavgifter som varit en fråga som diskuterats och utretts under flera år, förslag om att arbeta fram nya avfallsplaner, samt förslag om införande av passersystem för ägarkommunernas återvinningscentraler. Till detta ska läggas att arbetet med att implementera nya insamlingssystem för hushållsavfall, så kallade fyrfackssystem, har stannat av med anledning av regeringsbeslut. I nuläget har två av fyra kommuner genomfört ett byte av fyrfackssystem medan två av kommunerna fortfarande har gamla system som också kräver andra typer av fordon. I intervjuer beskrivs det som att bolaget har många frågor som behöver redas ut och klargöras för att samarbetet ska utvecklas, och många av de frågor som diskuterats under året är exempel på det. En särskild händelse under året är att Kommun Nord inte antagit det förslag om taxehöjning som avfallshanteringsbolaget föreslog vilket resulterade i ett underskott för ägarkommunen i bolaget. Flera av dessa frågor ska vi få lov att återkomma till lite längre fram i rapporten.

### **Sammanfattning av empirisk redogörelse**

När vi betraktar det empiriska materialet samlat ser vi att det i huvudsak skett små förändringar under året som gått. Medan ABC-samarbetet förändrat sina styrdokument och tydliggjort de olika samrådets ansvarsområden och ekonomiprocesser har det skett en del personalomsättning i räddningstjänstförbundet och avfallshanteringsbolaget. Något som vi lägger märke till, och som gäller för samtliga samarbeten, är att det är en ständig förhandling kring vilka uppgifter som ska förläggas i samarbetet och vilka som ska lämnas utanför. I nästkommande avsnitt redogör vi för några av de styrningsrelaterade problem som vi identifierat hitintills.

# Kategorisering av styrningsproblem – en analys

I det inledande avsnittet beskrev vi ett antal övergripande styrningsrelaterade utmaningar som litteraturen uppmärksammat i interorganisatoriska relationer. Eftersom tidigare studier visat att de olika utmaningarna ofta går in i varandra tar vi i detta avsnitt ett helhetsgrepp och definierar olika sorters problem som uppstår i ljuset av dessa. När vi arbetat med analysen har ett antal underkategorier till de tre övergripande kategorierna utkristalliserat sig. För samarbetsutmaningen identifierar vi tre konkreta problem: *målbildsproblemet*, *operationaliseringsproblemet* och *prioriteringsproblemet*. Koordineringsutmaningen konkretiseras genom fyra problem: *kompetensproblemet*, *informationsproblemet*, *driftsmässiga koordineringsproblem* samt *administrativa koordineringsproblem*. Approprieringsproblemet illustrerar genom två underkategorier: *vinstrelaterade fördelningsproblem* och *kostnadsrelaterade fördelningsproblem*. Avsnittet avslutas med en kortare sammanfattning.

## **Styrningsrelaterade samarbetsproblem**

Denna övergripande problemkategori bottenar i att de parter som ingår i ett samarbete kan ha olika idéer, ambitioner och mål för verksamheten. Finns det ingen enig och uttalad målbild med samarbetet riskerar parterna att arbeta i linje med sina egna målbilder, vilket försvårar för den utförande enheten som då får flera olika och ibland konkurrerande målbilder att svara upp emot. Utmaningen handlar därför om att parterna i en relation behöver skapa olika former av incitament för att samlas kring en gemensam målbild. När vi bearbetat vårt empiriska material med samarbetsutmaningen för ögonen har det visat dig att denna utmaning kan beskrivas och förstås utifrån tre underkategorier: *målbildsproblemet*, *operationaliseringsproblemet* och *prioriteringsproblemet*. Den första underkategorin (*målbildsproblemet*) handlar om parternas övergripande målbilder för samarbetet. Däremot noterar vi i ett vidare skede att målbilden behöver operationaliseras och konkretiseras, parterna behöver komma överens

om vilka uppgifter som samarbetet ska ägna sig åt. Därför benämner vi detta problem för operationaliseringsproblemet. Den sista underkategorin av problem handlar om prioriteringar, vi ser nämligen att parterna kan vara överens om vad som ska göras men oense om, i vilken ordning eller med vilken intensitet saker och ting ska genomföras.

### ***Målbildsproblemet***

Det allra första problemet som litteraturen uppmärksammar handlar om målbilder. Här söker vi alltså svaret på frågan om varför parterna samarbetar med varandra, vilka motiv som fanns vid bildandet och hur de utvecklats över tid och vilka ambitioner och förhoppningar som parterna har för relationen som helhet.

Betraktar vi vårt empiriska material samlat ser vi att det inte finns en målbild för samarbetena utan flera, och som eventuellt kan stå i konflikt till varandra. Vi konstaterar dock att målbilderna är lika mellan de olika samarbetena. Den överordnade målbilden som vi identifierar är att samarbetena ska leda till stärkt kapacitet och minskad sårbarhet för kommunen som sådan. Kommunföreträdare menar att deras respektive organisationer är för små för att kunna klara av att hantera de uppdrag som finns och bottnar i flera olika problem. Exempelvis har mindre kommuner en svårighet i att rekrytera kompetent personal. I intervjuut-sagor konstaterar kommunföreträdare enhälligt att det är svårt att konkurrera med närliggande storstadskommuner eftersom uppdragen och arbetsuppgifterna kan vara mer utmanande och komplexa än vad som kan erbjudas i en mindre kommun. En ambition med samarbete är därför att göra organisationen större och därför locka till sig kompetent personal som ska betrakta en tjänst som jobbar över kommungränser mer attraktiv än om samma uppdrag hade legat inom en enskild kommun. Ett annat problem som motiverar den övergripande och dominerande målbilden är att parterna upplever att det kan vara svårt att rekrytera specialistkompetens. En mindre organisation har också en mindre andel specialistuppdrag varför det kan vara svårt att fylla en heltidstjänst. I de fall kommunerna går samman kring frågor som kräver specialistkompetens ökar också behovet och möjligheterna till att anställa en specialist på heltid. Förhoppningen är också att utvecklingen ska leda till att kvaliteten för verksamheten höjs. Detta exempelvis genom att utveckling av verksamhetsområdet kan prioriteras istället för att enbart ägna sig åt den operativa hanteringen. När organisationen blir större och kollegorna blir fler ökar denna möjlighet till kvalitetsförbättring eftersom man kan rådfråga kollegor i komplexa fall och ägna sig åt att gemensamt utveckla verksamheten och diskutera förbättringsförslag.

Ett annat övergripande motiv, som är något underordnad det första, handlar om att parterna har en förhoppning om att verksamheten kan bli mer kostnadseffektiv vid samarbete. Denna målbild framgår i huvudsak i de förarbeten och utredningsunderlag som ligger till grund för samarbetena. I de intervjuer som vi har gjort lyfts denna målbild inte fram som vare sig uttalad eller överordnad i dagsläget. Däremot finns det ambitioner om att vissa delar av samarbetet kan bli mer kostnadseffektivt, något också parterna tror är fallet. Några exempel som lyfts fram handlar om att kommunerna kan dela på chefslöner. Istället för att ha tre lönechefer (en i varje kommun) delar kommunerna istället på en lönechef och betalar därför bara en tredjedel av en chefslön. Ett annat exempel handlar om att parterna kan dela på dyra investeringar som exempelvis inköp av nya utryckningsfordon. När räddningstjänstförbundet köper in nya brandbilar placeras de något äldre modellerna (men fortfarande fullt fungerade) vid en mindre brandstation som har färre utryckningar per år. Detta är ett kostnadseffektivt sätt att använda gemensamma resurser. Andra exempel som lyfts fram i intervjuerna handlar om att kommunerna vid gemensamma upphandlingar uppfattas som en större part istället för flera små. Detta ökar möjligheterna till att förhandla ner priser för exempelvis olika verksamhetssystem eller andra tjänster. Resonemangen bottenar i att man som upphandlande part blir mer attraktiv eftersom företagen får en större volym att leverera produkter eller tjänster till.

I det här skedet kan man som läsare fundera över vad som hände med själva problematiseringen, skulle inte målbilden vara ett uttalat problem? När vi bryter ner det empiriska materialet på det vis som vi har gjort och betraktar den övergripande målbilden för sig ser vi att detta inte är ett uttalat problem. Kommunerna i våra studerade fall är i ett första skede eniga om varför de samarbetar, tyngdpunkterna på vad som är viktigast för den enskilda kommunen kan variera något men i det stora hela är parterna förvånansvärt överens. När vi i en tidigare studie (också av dessa samarbeten som ingår här) beskrev ägarstyrningens innehåll och intensitet benämnde vi den som bristfällig (Meltzer & Kastberg, 2019). Vi observerade vad vi benämnde för en lågaktiv styrning. För en del verksamheter föreföll det vara så på grund av att den av ägarkommunerna betraktades som perifer, för andra verksamheter tolkade vi det som att det berodde på att linjestyrningen var otydlig och delvis satt ur spel. Vi konstaterade således inte att en målbild saknades, snarare att den inte var särskilt utvecklad eller prioriterad. Målbilderna är i det här fallet inte ett uttalat problem utan det är i själva genomförandet och realiserandet av denna målbild som vi finner oenigheter, vilket vi utvecklar mer nedan. Vi kan därför konstatera att den övergripande målbilden

inte är ett uttalat problem i våra samarbeten men att det fortfarande saknas en utvecklad sådan, vilket hänger ihop med det operationaliseringsproblem som vi identifierar.

### **Operationaliseringsproblemet**

Det andra problemet handlar om en operationalisering av vad som ska göras. I relation till målbildsproblemet som handlar om varför parterna samarbetar, adresserar operationaliseringsproblemet vilka sorts uppgifter eller aktiviteter som ska genomföras för att uppnå målbilden. Exempelvis kan flera kommuner välja att tillhandahålla löneadministration samlad i syfte att kostnadseffektivisera verksamheten (målbild) men det kan fortfarande finnas en diskussion mellan ägarna om vilka uppgifter som ska hanteras inom ramen för löneenhetens verksamhet (operationalisering). Här finns det en risk för att ägarkommuner hämtar hem saker som förts in i samarbetet, alternativt yrkar på att addera ytterligare uppgifter till samarbetet, allt eftersom relationen fortlöper. Ifall parterna inte är överens om vad som ska göras kan det på sikt riskera att påverka samarbetets möjlighet att uppnå en effektiv koordinering samt uppnå målbilden.

Betraktar vi det empiriska materialet ser vi att parterna frekvent diskuterar denna fråga. Det är inte tydligt vad de olika samarbetena ska göra för olika sorts uppgifter, förutom de mest basala uppgifterna. Räddningstjänstförbundet ska tillhandahålla en effektiv räddningstjänst, avfallshanteringsbolaget ska samla in hushållsavfall, löneenheten ska administrera löner, miljöenheten ska utöva lagstadgad och frivillig tillsyn och IT-enheten ska tillhandahålla effektiva och välfungerande IT-lösningar. Det är de allra flesta överens om. Däremot uppstår det frågor om vilka övriga saker som ska ingå inom ramen för de olika verksamheterna. Miljösamarbetet har exempelvis successivt minskat sina arbetsuppgifter under den tid då vi genomfört vår studie. Det miljöstrategiska arbetet har samtliga tre kommuner hämtat hem från den gemensamma miljönämnden och placerat under andra nämnder med motivet att det upplevdes som en allt för strategisk fråga och var därför svår att enas kring. Så här beskriver en tjänsteman från en av kommunerna beslutet.

*"det plockades ur nämnden från alla tre kommunerna men det tror jag faktiskt var bra för det är där som varje kommun driver sitt miljöarbete så då är det nog bättre att det ligger hemma än på nämnden"*

Tjänsteman, Kommun A

Långt ifrån alla är nöjda med detta. En del av dem vi intervjuat ser det som en risk att samarbetet minskat i omfattning eftersom det på sikt kan leda till att samarbetet och relationerna urholkas. I en av kommunerna som också plockat hem hanteringen av strandskyddet till den egna kommunen problematiseras utvecklingen av samarbetet. Intervjupersonen säger att kommunen kan beskrivas som en "generalistkommun" och att de i många fall saknar specialistkompetens i viktiga frågor. Ser vi till ett av de motiv som ligger till grund för att samarbetet bildades var det just möjligheterna till utökad kvalitet eftersom specialister kunde anställas genom en mer attraktiv rekrytering. Det är därför problematiskt, menar intervjupersonen, att man plockade hem det strategiska miljöarbetet och också till viss del strandskyddet. Å andra sidan, beskriver respondenten, var det strategiska miljöarbetet inte en särskild prioriterad fråga i kommunen innan samarbetet heller. Motivet till att strandskyddet hämtades hem var för att företrädare för en av de samarbetande kommunerna upplevde att myndighetsbeslut som togs kring strandskyddet var allt för restriktiva om man ser till den aktuella kommunens kontext.

Liknande resonemang hittar vi i avfallshanteringsbolaget där man nu flaggar för att arbetet med avfallsplanen inte borde vara en angelägenhet som bolaget ska ägna sig åt fullt ut. Frågan, som initierats av bolaget, grundar sig i att företrädare för bolaget menar att avfallsplanen är en av de viktigaste styrdokument vad gäller avfall i en kommun och att det inte kan ligga på bolaget att ta fram denna. Dessutom, menar företrädare från bolaget, inkluderar en avfallsplan en mängd frågor och ansvarsområden som inte ligger inom ramen för det gemensamt ägda avfallshanteringsbolaget och att det gör det än svårare att ta fram ett välfungerande styrdokument. Bolaget föreslår därför för ägarkommunerna att det krävs en revidering av ägardirektiven. Frågan, som har diskuterats vid ett ägarsamråd som vi observerat, innehåller många dimensioner. Några ägarrepresentanter menar att frågan ligger på bolaget eftersom kommunerna har valt att samla all kompetens kring avfall i bolaget, andra menar att detta måste samordnas med kommunernas övriga förvaltningar eftersom innehållet i avfallsplanen också riktar sig till arbetet ute bland kommunernas övriga verksamhet.

Ytterligare ett operationaliseringsproblem som vi observerar i avfallshanteringsbolaget handlar om bolagets olika verksamhetsområden. Det finns en pågående diskussion om vilka uppgifter som ska förläggas i bolaget och vilka uppgifter som kommunerna ska låta marknaden sköta. En liten del av bolagets verksamhet handlar om att samla in avfall på den privata marknaden, en del som de – till skillnad från hushållsavfallet – får lov att göra vinst på. Frågan som

diskuterats är ifall ägarkommunerna ska renodla uppdraget till bolaget och låta marknadsaktörer sköta den kommersiella delen. I denna fråga är ägarna splittade och en del menar att det fungerar bra som det är medan andra vill göra precis detta, renodla bolaget.

En liknande diskussion uppmärksammar vi i det fall då ägarkommunerna initialt valde att göra olika i frågan om vem som skulle samla in hushållsavfallet för kommunerna. Några kommuner ville att det gemensamma avfallshanteringsbolaget skulle sköta det medan andra ville att tjänsten skulle upphandlas av bolaget, vilket också gjordes ett flertal gånger. Det slutade med att bolaget sköter insamlingen av hushållsavfall i samtliga fyra ägarkommuner med motiveringen att prisbilden blev allt för dyr om jämförelse gjordes med de anbud som bolaget fick in. Betraktar vi frågan om att verka på den kommersiella marknaden, som i likhet med insamlingen av hushållsavfall är en mer politisk fråga, är kommunerna inte eniga. Frågan har ännu inte fått ett tydligt svar. De som menar att ägarkommunerna gynnas av att låta bolaget samla in avfall från företag hänvisar till det faktum att de intäkter som genereras från denna del i bolaget täcker upp för det renodlade kommunala uppdraget i att samla in hushållsavfall, som egentligen är en förlustaffär för bolaget. Flera respondenter beskriver det som att intäkterna från den privata marknaden är ett sätt att hålla renhållningstaxorna nere. Ägarkommunerna är inte ense i frågan men det betonas att bolaget har varit delaktig i diskussionen, något som problematiseras av vissa ägare.

*”dels så finns det säkert väldigt olika uppfattningar bland ägarna och sen har bolaget ju själva agerat i den frågan på ett sätt som jag inte riktigt tycker är korrekt, att bolaget själv lägger sig i diskussionen om man borde sälja del av bolagets verksamhet och den är ju kanske ännu mer strategisk och viktig än de andra två, men den är ju, det är ju lite mera mumlande runt den genom att man vet att det kan finnas olika uppfattningar hos ägarna och att bolaget egentligen motsätter sig det här.”*

Tjänsteman, Kommun Nord

I räddningstjänstförbundet hittar vi också några exempel på det vi kallar för operationaliseringsproblem. Initialt kan vi se att Kommun B och Kommun C använder sig av förbundet i större utsträckning än Kommun Syd som är den största medlemskommunen. Förbundet erbjuder nämligen ett utbud bestående

de av bastjänster och tilläggstjänster. Att erbjuda olika saker är alltså ett sätt att komma runt denna problematik. En annan fråga som vi lägger märke till är att Kommun Syd valt att plocka hem avtalet kring tjänsteman i beredskap eftersom man inte tyckt att denna funktion fungerat optimalt. Så här säger en tjänsteman vid Kommun Syd om problematiken som uppstod kring samarbetet om denna funktion.

*" (...) jag kunde väl då konstatera att, det fungerade mindre bra vid det tillfället, för att information gavs på radion, så vidare till allmänheten, det gick ut via masen och så vidare, det var kraftig rökutveckling, det var risk för att ta sig i närliggande bostäder och så vidare, men kommunledningen fick inga rapporter, vilket innebar att kommuninvånare ringer till kommunen, "vad händer? Sprider sig branden? Hur kan vi hjälpa till? Vad är prognosen?" och vi fick inga rapporter. "*

Tjänsteman, Kommun Syd

Betraktar vi frågor som diskuterats historiskt har säkerhetsfunktionen varit en sådan fråga där Kommun Syd menade att det är en så pass central funktion att den inte går att samarbeta kring eller organisera i en annan organisation. Därför valde kommunen inledningsvis när de gick med i förbundet att behålla denna fråga internt istället för att förlägga det gemensamma förbundet. Vad det hela handlar om är således vilka frågor som kommunerna vill och önskar samarbeta kring och kring vilka man är mer tveksam kring om det är lämpligt. I samma intervju resonerar tjänstemannen om att det handlar om kommunernas storlek och att man inledningsvis inte kan förutse allt utan att operationaliseringen av vilka frågor som samarbetet ska hantera måste utvecklas successivt över tid. Så här säger intervjupersonen.

*"Vi är så pass stora vi måste ha vår säkerhetsfunktion in house. När jag pratade med säkerhetschefen så ska jag kunna göra det utan att behöva ringa eller boka tid, eller något sånt där och det var för oss helt rätt och riktigt (...) Sen skrev vi ett avtal med när det gäller räddningschef i beredskap med förbundet som en tilläggstjänst, men när jag nu pratade med den nya förbundschefen (...) så är vi helt överens om att plocka hem den i vår egen organisation (...) så att vi kommer att ligga kvar på ett basutbud i Kommun*



*Syd och omvänt skulle man ju kunna tänka att räddningstjänstförbundet söker mer hjälp utav Kommun Syd.”*

Tjänsteman, Kommun Syd

En annan fråga som vi noterar i räddningstjänstförbundet och som påminner om turerna med det miljöstrategiska arbetet handlar om brandstationernas lokaler. Hyrorna för brandstationerna ligger nämligen separat så till vida att varje kommun förser sin räddningstjänst med lokaler. Beskrivningarna som ges är att medlemskommunerna själva utifrån planering, detaljplaner och andra byggnationer får planera för sina räddningstjänstlokaler. En intervjuperson beskriver exempelvis att deras nybyggnation av brandstation som de håller på att förbereda är något som varit med i kommunens planering redan före samarbetet. I praktiken påverkar brandstationernas sammansättning förbundets arbete, men det är inte något som ligger inom förbundets kompetensområde. Under intervjuerna får vi reda på att även fördelningsnycklarna påverkas av dessa investeringar.

*Tjänsteman, Kommun Syd: det är klart att det kommer ju sannolikt så att säga kunna påverka både arbetssätt och bemanning och utbildning och sådant här utav personalen men inte så att det är någonting som förbundet lägger sig i så utan det är hemkommunen som fixar och sen kommer ju förbundet som organisation att hantera effekterna utav detta.*

*Intervjuare: Om det blir en hyreshöjning då så att säga så är det ingenting som drabbar förbundet i sig då?*

*Tjänsteman, Kommun Syd: Nej, egentligen inte för att dels så ökar kostanden då vilket den sannolikt gör, så kommer bidraget totalt sett till förbundet att öka. Och vi ändrar fördelningsnycklarna utav den ersättningen så att den kommun som då har orsakat den här typen av ökade kostnaden för den större andelen av bidraget till förbundet.*

Detta får exemplifiera de operationaliseringsproblem som vi identifierar i samarbetena och som utgör en slags konkretisering kring vad som ska göras. Det vi noterar är att det finns flera exempel på där samarbetena är oense om vad som ska göras för att uppnå tänkta målbilder om ökad kostnadseffektivitet, säkrad

kompetensförsörjning, förhöjd kvalitet och så vidare. Sammanfattningsvis kan vi därför konstatera att parterna har enats kring en operationalisering i själva grunden i vad samarbetena ska ägna sig åt men att det pågår, och löpande uppstår, diskussioner kring en del frågor som kan tänkas utöka eller minska samarbetenas omfattning. Oavsett om parterna är överens eller inte om vilka uppgifter som samarbetet ska ansvara för ska en prioritering av dessa göras. I nästa avsnitt diskuterar vi därför problem kopplade till prioritering.

### ***Prioriteringsproblemet***

Det tredje problemet handlar om prioriteringar. Alla verksamheter, oavsett om de drivs i egen regi, i samarbete med andra eller om verksamheten förlagts på en extern part behöver prioriteringar göras. Resurser och kapacitet medför alltid en begränsning av något slag. Detta problem riskerar att förstärkas ifall ägarna har olika idéer om vad som ska göras. Det kan också aktualiseras om de olika ägarna driver på flera gemensamma projekt samtidigt, eller driver olika idéer samtidigt som ska realiseras i samarbetet.

I de samarbeten som ingår i den här studien hittar vi flera exempel på detta. Representanter för avfallshanteringsbolaget har under intervjuer lyft fram att bolaget har flera olika uppgifter på sitt bord som ligger utöver den ordinarie verksamheten. Planering för, och genomförande av, nytt insamlingssystem i de fyra ägarkommunerna, utredningen om arrendeavgifternas storlek och en genomlysning av vilka möjligheter till centralisering som finns i organisationen. Vilka frågor ägarkommunerna driver och vilka frågor som bolaget driver varierar över tid och inriktningen skiljer sig åt. Under studiens gång har vi observerat att bolaget drev frågan om insamling av fyrfackssystem med ett miljömässigt motiv, medan ägarkommunerna bevakade frågan utifrån ett kostnadsmässigt perspektiv. I en fråga som handlar om centralisering av bolagets verksamhet är det tydligt att det är ägarkommunerna som väckt frågan eftersom de gett avfallshanteringsbolaget i uppgift att utreda den vidare. När vi betraktar det empiriska materialet lägger vi märke till att denna fråga lyftes vid ett ägarsamråd just utifrån ett prioriteringsproblem. Företrädare för bolaget menade att det inte fanns utrymme för att påbörja denna utredning eftersom fokus låg på att införa de nya insamlingssystemen. Ägarkommunerna höll inte med och gav bolaget i uppdrag att prioritera frågan. I en intervju med en tjänsteman i en kommun får vi en beskrivning av att bolaget inte själva prioriterar frågan med anledning av att de har andra viktiga frågor att hantera och prioritera. Dessutom menar intervjupersonen att det faktum att ägarkommunerna inte är eniga i frågan bidrar till

att den inte hanteras, det blir svårt för ägarna att styra bolaget i en fråga som de inte är eniga i och där det finns få möjligheter till att göra lokala anpassningar mellan kommunerna.

*”Bolaget har ju sitt ursprung och har ju sin verksamhet i huvudsak i Kommun C och där man har sitt kontor och man har en stor del av verksamheter i övrigt. Sen verkar man ju med de andra kommunerna, men då verkar man ju mer att man allierar dem här soptipparna och man utför insamling av avfall. Det är klart att en riktning från Kommun C är ju ingenting som Kommun C tycker är någon självklarhet, medan de andra tycker ju att det kanske vore bättre att hitta någonting som inte är längst ut i en ände. Så att det finns ju den typen av egenintressen hos ägarna eller hos dem olika ägarna i det här.”*

Tjänsteman, Kommun Nord

Vi kan därför konstatera att svårigheter i att bestämma och komma överens om vad samarbetet ska göra (operationaliseringsproblemet) får konsekvenser i hur prioriteringar görs.

Vi hittar även problem med prioriteringar i de andra samarbetena, bland annat i samarbetet kring IT-frågor. I tidigare avrapportering har vi beskrivit att verksamhetschefen har ett stort mandat i att prioritera vilka frågor som ska hanteras och i vilken ordning. Det beror i stor utsträckning på att verksamhetschefen har mandat över sin egen budget. I de möten som vi observerar noterar vi att det är flera olika aktiviteter som pågår samtidigt och försök att styra upp situationen som råder har gjorts, bland annat genom att förtydliga och revidera styrdokument. Styrgruppen bestående av kommundirektörerna har fått en mer framträdande roll under den studerade perioden som i huvudsak går ut på att godkänna och ta ställning till förslag som kommer från den beredande IT-gruppen bestående av de tre administrativa cheferna och IT-chefen. Det kan förstås som att parterna är ute efter en konkretisering av vad som ska göra men det ger även upphov till en del prioriteringsproblem i de frågor där parterna är överens om vad som ska göras. Vi illustrerar det hela med ett exempel:

Kommunerna har kommit överens om att upphandla en leverantör av en e-tjänsteportal för införande ett antal olika e-tjänster. Det har efter ett tag visat sig att portalen innehåller ett antal fel och buggar vilket måste åtgärdas av leverantörer i samråd med IT-enheten och det är i hanteringen av denna fråga som

problem mellan ägarkommunerna uppstår. I en intervju med en tjänsteman får vi berättat för oss att det fanns två olika idéer med hur arbetet skulle fortlöpa. En kommun kunde acceptera de problem som fanns med plattformen eftersom de tyckte att det var viktigt att så snabbt som möjligt lägga ut några fåtal enklare tjänster. De motiverade det hela med att det var centralt att kunna visa upp för allmänheten och politiker att det pågår ett arbete med e-tjänsteplattformen. Ovanstående motivering delades dock inte av alla parter. En annan kommun menade att det inte är värt att ta risken med att lägga ut en e-tjänst som sedan visar sig inte fungera. Detta eftersom det i värsta fall kan leda till en motsatt effekt, att invånare och politiker snarare blir missnöjda över att systemet krånglar. Ägarkommunerna är i det här fallet eniga om själva konkretiseringen om vad som ska göras (operationalisering), men har olika uppfattningar om hur prioriteringar ska göras och med vilken intensitet de ska implementeras.

Ett annat exempel hittar vi också inom IT-samarbetet där ägarkommunerna nu ger konkreta uppdrag, utöver det grunduppdrag som ligger på IT-enheten. Det är ett sätt för ägarkommunerna att utöva styrning, genom att prioritera vissa frågor framför andra. Denna förändrade tydlighet uppskattas också av IT-enheten själv som säger sig se stor skillnad mot hur det var innan, och även om jämförelse görs med den tid då verksamheten var organiserad i en gemensam nämnd.

*”När vi hade en nämnd, då gjorde vi inget annat än att vi antog budget om jag ska raljera litegrann men nu då med en styrgrupp bestående av kommundirektörerna, de lägger ju på ett betydligt bättre sätt rena uppdrag på oss att utreda saker och ting eller införa saker och ting så att det har blivit klart mycket bättre (...) det kan vara typ dokumenthanteringsplan inom ramen för Office 365 (...) den uppgiften hade vi ju aldrig fått av politiken då men däremot så får vi ju den för styrgruppen då.”*

Tjänsteman, IT-enheten

Att prioritera och ge IT-enheten uppdrag blir i det här fallet ett sätt att styra verksamheten. Betraktar vi de anteckningar som vi gjort från observationer ser vi att det trots denna förändrade tydlighet kan finnas ett antal problem, exempelvis när uppdraget ska levereras. Det är en återkommande fråga som vi noterar och som efterfrågas av ägarkommunerna. Man vill veta var i tiden projektet ligger, hur arbetet går och när i tiden det förväntas vara klart. Därför finns det

fortsatt problem med prioritering, även om ägarkommunerna gett den samarbetande enheten ett tydligare uppdrag.

Ett annat exempel hittar vi i lönesamarbetet där löneenheten efterfrågar en viss prioritering av sina arbetsuppgifter. I en intervju med en tjänsteman från löneenheten problematiseras frågan med hur resurser prioriteras och i vilken ordning saker och ting ska genomföras. En fråga som varit föremål för diskussion har handlat om att digitalisera förtroendevaldas ersättningar där intervjupersonen säger att man behöver ta upp frågan med styrgruppen bestående av kommundirektörerna eftersom man behöver få ”deras litegrann välsignelse om att vi kör på det här” och fler exempel läggs till listan bland annat hur man ska göra med hanteringen av reseräkningar framöver. Det handlar alltså om hur frågor, som man enats om att den samarbetande enheten ska ansvara för och ägna sig åt (operationalisering) ska prioriteras och hanteras rent konkret. Intervjupersonen fortsätter att berätta att det handlar om just vad han kallar för inriktningsbeslut.

*”Vad ska jag ta som exempel (...) men det är mer sådana inriktningsbeslut som jag tycker ändå att kan bli mycket diskussioner om annars runt omkring, varför beslutade man om det här eller ska inte det här tas upp för beslut? (...) Det kan börja med att vi ska köpa in appar för min tid, det är ju en merkostnad som inte jag kan ta i min budgetram, hur ska vi hantera det? Hur ska vi budgetera det i så fall? Exempelvis, det är mer sådana delar.”*

#### Tjänsteman, Löneenheten

Det här får exemplifiera det som vi identifierar som prioriteringsproblem. Vad det handlar om är situationer där de samarbetande parterna enats om vad som ska göras men att det kan bli föremål för omprioritering. Det vi också uppmärksammar är att detta är ett sätt för ägarkommunerna att ägna sig åt styrning utöver det grunduppdrag som man kommit överens om sinsemellan. Det ger också ett utrymme för att driva frågor inom ramen för samarbetet utan att för den delen göra förändringar i grunduppdrag eller finansiering av verksamheten. Till detta kan läggas att de samarbetande enheterna å ena sidan är nöjda med ett förtydligande kring vilka uppgifter som ska göras, det som verksamheterna tycker är problematiskt är just hur dessa uppdrag ska rymmas inom ramen för deras ordinarie budgetram.

### ***Sammanfattande analys: samarbetsutmaning***

Att interorganisatoriska relationer lider av styrningsrelaterade utmaningar kopplat till målbilder är sedan länge framhävt i litteraturen (Dekker, 2004; Caglio & Ditillo, 2008). Utifrån de beskrivningar vi gjort ovan kommer vi här att lyfta fram att samarbetsutmaningen kan förstås som en utmaning som kan brytas ner i tre delområden: problem kopplar till att enas kring en gemensam övergripande målbild, konkretisering och operationalisering av denna målbild, och slutligen prioritering av de aktiviteter som uppstår inom ramen för operationaliseringen.

Betraktar vi litteraturen finns ett fokus på det första av dessa delområden, det vill säga olika sorters problem kopplat till att komma överens om en gemensam målbild. Det finns enligt litteratur på området en risk för att parterna för det första ska ha svårt att enas om vad denna målbild ska omfatta och inkludera vilket ger upphov till målinkongruens (Kamminga & van der Meer-Kooistra, 2007). För det andra är det inte säkert att parterna i de fall de enas om en gemensam målbild kommer att arbeta för att denna ska uppnås utan kommer att agera opportunt i syfte att gynna sitt egenintresse. Den bild som målas upp i litteraturen utgår just ifrån att parterna, då det ges möjlighet, kommer att agera opportunt vilket är ett av motiven till att parterna behöver en utvecklad styrning (Dekker, 2004).

Vår presentation och genomgång av de problem som återspeglas i det empiriska materialet gör att vi kan nyansera samarbetsutmaningen som diskuteras i litteraturen. I de samarbeten som vi studerat hade parterna enats om en gemensam målbild men vi kunde istället observera att det var en utveckling och en konkretisering av denna målbild som genererade en del styrningsrelaterade utmaningar. Inte minst för den gemensamma enheten som ofta behöver parera olika idéer, intressen och aktiviteter mellan parterna, vilket också andra studier som intresserat sig för styrproblem kunnat observera (Kastberg, 2014). Vi menar därför att samarbetsutmaningen handlar lika mycket om målbilden i sig, som hur målbilden konkretiseras. Därtill såg vi tendenser till att det fanns viss problematik kring det vi benämnde för prioriteringsproblemet. Det här problemet handlade om att man trots att man var ense om en gemensam målbild samt en konkretisering av denna kunde det fortfarande finnas problem i hur prioriteringar skulle göras och med vilken intensitet implementering skulle ske. Det står därför klart att utmaningar kopplat till samarbetet som sådant kan förstås utifrån dessa tre delområden. I nästkommande avsnitt lämnar vi problem

kopplat till samarbetsutmaningen och behandlar problem förknippade med koordinering av och mellan samarbetande parter.

### **Styrningsrelaterade koordineringsproblem**

Det här problemet bottnar i förmågan att koordinera arbetsuppgifter. När parterna väl bestämt sig för vad de ska samarbeta kring behöver aktiviteter och uppgifter koordineras mellan parterna. Frågor som vem gör och ansvarar för vad, hur ska verksamheten styras, vem fattar beslut kring vilka frågor är relevanta utifrån ett koordineringsbehov. Motivet till koordinering grundar sig bland annat i att parterna inte längre kan förlita sig till den inomorganisatoriska hierarkin i syfte att styra och organisera verksamheten. I det inledande avsnittet kunde vi konstatera att litteratur pekat ut att beroendeförhållandet mellan parterna avgör behovet av koordinering. Vid ett mer omfattande beroendeförhållande behövs en mer omfattande koordinering, vilket också kan förväntas vara svårare att få till stånd. I de samarbeten som ingår i den här studien kan beroendeförhållandet beskrivas som omfattande eftersom parterna delar på gemensamma resurser, upphandlar gemensamma system och investeringar, och på olika sätt arbetar för en gemensam utveckling för de verksamhetsområden som ingår för samarbetena. När vi betraktar det empiriska materialet med koordineringsutmaningen för ögonen har det visat sig att denna utmaning kan förstås och beskrivas utifrån fyra underkategorier: kompetensproblemet, informationsproblemet, administrativa koordineringsproblem och driftsmässiga koordineringsproblem.

#### ***Kompetensproblemet***

I litteraturen kring mellankommunala samarbeten är ofta ett motiv att höja kvaliteten och säkra kompetensförsörjningen, så även i de samarbeten som vi studerat. De samarbetande parterna i vår studie är överens om att det är enklare att rekrytera personal till en heltidstjänst än att annonsera ut en tjänst på några få procent och man tror också att en större organisation lockar till sig mer kompetent och driven arbetskraft. I de intervjuer vi gjort framkommer att det också handlar om att utöka möjligheter att rekrytera specialistkompetens, vilket också har infriats. Behovet av specialistkompetens ökar i takt med att verksamheten blir större. I det empiriska materialet noterar vi att en bild målas upp om att de verksamhetsområden som kommunerna samarbetar kring blir allt mer kompetent och också driver och initierar egna utvecklingsfrågor och projekt. Samtidigt som en sådan utveckling kan sägas ligga i linje med ambitionerna

problematiseras det också i vårt empiriska material. Vad som problematiseras är att samtidigt som kompetensen höjs inom samarbetet utarmas eller upphör den helt inom respektive kommun. Efter en tid uppstår därför en situation där ägarkommunerna helt saknar kompetens inom vissa frågor, vilket skapar koordineringsproblem. Det är svårt att koordinera verksamheten om man inte vet vad för verksamhet som ska koordineras. Det här problemet är därför ett dilemma och ett klassiskt problem i decentraliserade organisationer.

Verksamheterna uttrycker detta som ett problem gällande ”beställarkompetens”. De saknar kompetens att agera motpart mot den verksamhet som är samlad i samarbetet. Ett observerat initiativ för att råda bot på problemet är att bygga upp kompetensen i kommunen. Exempelvis har digitaliseringsstrateger anställts (en i varje kommun) och frågan om en bredbandsamordnare har varit uppe för diskussion inom ramen för IT-samarbetet. Behovet av denna funktion lyftes av IT-enheten som menar att de i dagsläget har olika kontaktpersoner i olika kommuner. I kommun C har IT-enheten en relation med näringslivsamordnaren, i Kommun B är det en annan person och i Kommun A har det inte funnits någon kontaktperson när det väl funnits ett behov av det. IT-enheten föreslår därför att kommunerna bör gå vidare med att införa en ABC-övergripande bredbandsstrategi och jämför behovet med de digitaliseringsstrategier som anställts i varje kommun. IT-enheten menar att digitaliseringsstrategen jobbar ”inåt” i verksamheten men att det finns ett behov av att ha någon som jobbar ”utåt” och som jobbar med digitaliseringsfrågan i samtliga kommuner. I dagsläget är det verksamhetschefen för IT som är ansvarig för frågan vilket inte uppfattas som önskvärt eftersom det ”aldrig blir riktigt bra för det är ingen som äger problemet”, säger representanten från IT-enheten. Frågan som ställs till styrgruppen är därför hur detta kompetensproblem ska lösas. Så här säger en tjänsteman från IT-enheten vid ett styrgruppsmöte med kommundirektörerna.

*”Min fråga till er är därför: Hur löser vi detta med kontaktperson för bredband? Ska det vara en per kommun? Ska det vara en i ABC? Ska vi ta in en extern part? Eller inte göra något alls?”*

Tjänsteman, IT-enheten

Det här visar på att verksamheterna efterfrågar en högre kompetens i frågor som lämnats över i samarbetet. Vi uppmärksammar också hur kompetensen skiljer sig åt i vissa frågor, i detta exempel fanns det i en av kommunerna en



kontaktperson medan det i andra kommuner inte fanns någon alls. Det bekräftar också andra illustrationer som gjorts i intervjuer, att det kan varieras mellan olika frågor och mellan olika kommuner hur pass mycket kompetens som finns kvar efter att samarbetet bildats.

I miljösamarbetet hittar vi ett liknande resonemang om avsaknad av motpart i miljöfrågor. Till skillnad från IT där enheten eftersökte en kontaktperson i en specifik fråga menar representanter från miljöenheten att det behövs en kontaktperson för miljöfrågorna som helhet. Syftet är att skapa en större förståelse för det arbete som den gemensamma miljönämnden och miljöenheten bedriver men även för att kunna utveckla och förbättra samarbetet som helhet. I intervjuer med respondenter från miljöenheten illustreras problematiken med att miljöenhetens personal inte är på plats i Kommun B och Kommun C vilket till viss del försvårar miljöenhetens arbete. Det är svårt att veta vad som är på gång i kommunerna när tjänstemän inte är på plats i korridorer och vid kaffemaskinen och därför behövs någon som ”ser och lyssnar inåt i den egna kommunen”, menar respondenter från miljöenheten. I dagsläget organiseras mottagandet för miljöenhetens frågor från de andra kommunerna genom en form av registrator som tar emot inkomna handlingar och sedan fördelar dessa vilket påtalas vara en viktig funktion. Det som efterfrågas är en person som ”brinner” för samarbete i syfte att kunna hitta frågor eller områden som behövs för att utveckla samarbetet. Så här säger en representant från miljöenheten:

*”(...) jag skulle vilja ha någon ambassadör, någon som ägde miljönämnden i de andra kommunerna, (...) och lyssnade inåt den egna kommunen och såg att här skulle vi behöva, nu är det dags att skapa mer förståelse för miljönämndens arbete eller här saknar vi miljönämnden i den här samverkansformen eller samarbetet som de håller på med eller när vi gör den här aktiviteten i vår kommun borde någon representant från miljönämnden vara med också (...) det tror jag hade kunnat få med oss mer någon som liksom också har lite av en passion för samarbete, om du förstår vad jag menar, så att det finns med lite det också. Skulle man kunna få till det så tror jag man skulle hitta de här små sakerna som behövs för att utveckla samarbetet, någon som har en tät dialog med mig och som kan ha det med.”*

Tjänstemän, Miljöenheten

I avfallshanteringsbolaget upplever parterna att kompetensbrist hos ägarna delvis kan vara ett problem. Ägarkommuner beskriver en situation där kommunerna successivt lämnat över allt fler och mer omfattande uppgifter på bolaget. Det har bidragit till att verksamheten har ökat i kapacitet och arbetat upp sin egen kompetens, å andra sidan har det drivit på en utveckling som gjort att ägarkommunerna och bolaget har olika idéer om vad som bolaget ska ägna sig åt och vilken utveckling som bolaget ska arbeta för. I en intervju med en representant från en av ägarkommunerna får vi illustrerat denna problematik.

*Det är klart att i vissa frågor så har ju inte vi som beställare eller som ägare all sammankopplad kompetens som vad bolaget har. Vi hade ju en period tidigare där vi, eller bolaget drev, satsade på miljöfrågorna mycket hårdare och snabbare än vad någon av ägarna gjorde och det kan ju vara bra men det är ju inte säkert att det är bra.*

Tjänsteman, Kommun Nord

Det som citatet visar är att bolagets accentuerande kapacitet och kompetens bidragit till att avfallshanteringsfrågorna på ett annat sätt än tidigare tvingat kommunerna till att fokusera utveckling av verksamheten. Ibland har inte ägarkommunerna en lika hög ambitionsnivå vad gäller miljöfrågor som bolaget har eftersom utvecklingsfrågor ofta, initialt, leder till ökade kostnader. En möjlig förklaring bland flera är att bolagets ambitioner ligger i linje med ägarkommunernas vilket kommer underlätta diskussionen, vilket även lyfts fram som en tänkbar förklaring av intervjupersoner. Finns det olika målbilder kring bolagets miljöutveckling behöver bolaget förklara och visa på varför denna utveckling är önskvärd eller rent av nödvändig. Då försvåras situationen märkbart eftersom det i ägarkommunerna inte finns någon motpart längre som bevakar eller driver avfallshanteringsfrågorna.

Detta får illustrera det som vi benämner för kompetensproblemet och som ju är ett klassiskt decentraliseringsproblem. Det som adderas till problemet i det här fallet är kompetensproblemet ska hanteras i flera led. Det är inte bara mellan den decentraliserade enheten och den överordnade parten som brist på kompetens kan vara ett problem utan att enheten nu behöver relatera till flera olika parter som kan ha olika möjlighet till kompetens. I praktiken innebär det att samma fråga kan behöva hanteras på olika vis när verksamhetsansvariga har kontakt med olika kommuner. En lösning som observerats är att kommunerna

kan återanställa kompetensen men det riskerar att öka kostnaderna, samtidigt som det också ökar risken för att dubbelarbete uppstår.

### ***Informationsproblemet***

Den beskrivna problematiken kring kompetens hänger till viss del ihop med det vi beskriver som informationsproblemet och det hänger därför också ihop med det klassiska styrdilemma som vi beskrev i föregående avsnitt. När det gäller information och behovet av information är det sprunget ur att parterna besitter olika sorters information varför en så kallad informationsasymmetri uppstår. Den utförande parten (agenten) besitter information som ägaren (principalen) inte har. Detta problem blir lite tillspetsat i ett samarbete eftersom det inte bara förekommer en asymmetri mellan principalen och agenten utan också mellan flera principaler. Det vi kan se är en trend av att alla parter överlag efterfrågar mer information. Det saknas både underlag som sådant men det efterfrågas också mer detaljerad information i det underlag som erbjuds. Argumenten grundar sig i att parterna vill kunna fatta välinformerade beslut. Det finns således styrambitioner med verksamheten men som inte kan realiseras fullt ut mot bakgrund av den informationsbrist som råder.

I de observationsanteckningar som vi betraktar noterar vi att information är en återkommande punkt som ägarkommunerna lyfter för nästintill alla samarbeten. För samarbetet kring lön, miljö och IT fungerar samverkansrådet som ett informationsforum men det vi ser är att den information som tillhandahålls uppfattas som bristfällig. Det gäller även för andra sorters arenor för styrning, som exempelvis styrgruppen där kommundirektörerna ska fatta beslut om inriktningar och processer. Om vi återvänder till exemplet med bredbandsstrategen kunde vi uppmärksamma att det efterfrågades mer information för att kunna fatta beslut i frågan. Representanter från IT-enheten menade att det fanns fyra möjliga alternativ: en strateg i varje kommun (göra), upphandla en extern part (köpa) eller inrätta en gemensam ABC-strateg för bredbandsfrågor (samarbeta), eller också inte göra något åt det beskrivna problemet. Det som omedelbart inträffar efter detta är att mer information efterfrågas. Exempelvis undrar ägarkommunerna hur stort behovet är och hur mycket de olika alternativen kostar. Det finns även en undran över hur stor andel av kostnaderna som utgör driftskostnader och vilka som kan kategoriseras som investeringskostnader. Att företrädare för ägarkommunerna efterfrågar detta beror på att det påverkar deras budget på helt olika vis.

Ett annat exempel på mer information ser vi i avfallshanteringsbolaget där bolagsstyrelsen efterfrågar månadsuppföljningar av ekonomin som tidigare följts upp mellan 3–4 gånger per år. Motivet som lyfts fram till den förändrade uppföljningen är att det kan uppstå många olika händelser under ett kvartal varför en mer frekvent ekonomiuppföljning bedöms som nödvändig. Bolagsstyrelsen har även på eget initiativ börjat skicka ut information till ägarkommunerna genom informationsbrev eftersom man gjort bedömningen att det är viktigt att hålla ägarna uppdaterade och informerade om verksamheten. Enligt intervjuutsagor fungerar också brevet som ett sätt att säkerställa att nå en ”gemensam ägarbild” för bolagets verksamhet. Trots dessa styrförsök ser vi i det empiriska materialet exempel på att ägarkommunerna är missnöjda med underlaget som de får av bolaget i en del frågor vilket försvårar deras möjligheter att fatta korrekta och välinformerade beslut. En representant från en av ägarkommunerna illustrerar detta i en intervju.

*” (...) det bygger ju på att samspel och på ett underlagsmaterial ifrån bolaget då för hur man vill förändra avgiften och där har ju, alltså vi i Kommun Nord har varit långt ifrån nöjda med det underlagsmaterialet av avfallshanteringsbolaget. Alltså det är ju mer operativt så, det är ju ingen ägarstyrningsfråga på det sättet utan beslutet finns hos oss, vi ska ju ha tillräcklig underlag av bolaget för att kunna fatta ett beslut.”*

Tjänsteman, Kommun Nord

Betraktar vi det empiriska material som vi har samlat in för räddningstjänstförbundet kan vi inte se samma trend gällande ökad efterfrågan på information. Verksamheten tycks pågå och medlemskommunerna har skapat en form av distans till förbundet som vi inte uppfattar för de andra verksamhetsområdena. Det är svårt att säkerställa exakt vad det har att göra med, om det beror på att det för tillfället finns färre frågor att uppdatera sig om eller om byte av förbundsdirektör har medfört att man avvaktar i frågan. En förklaring som vi noterar att intervjupersoner lyfter fram handlar om själva formen som parterna valt för samarbetet. I räddningstjänstförbundet, som är ett kommunalförbund, beskriver en respondent i en intervju att det inte behövs särskilt mycket information eftersom medlemskommunerna inte ska, kan eller borde ägna sig åt ägarstyrning. Det beror på att ett kommunalförbund, enligt kommunallagen, är en egen kommun och i de fall då kommuner överlämnar arbetsuppgifter till

förbundet blir de också huvudmän för frågan. Så här säger intervjupersonen som vi pratat med:

*”Om du jämför de här två organisationerna som du tittar på då, avfallshanteringsbolaget och räddningstjänstförbundet så är ju avfallshanteringsbolaget ett bolag där kommunerna är delägare i, man äger alltså avfallshanteringsbolaget och då utgör man styrningen genom sin ägarmakt. Räddningstjänstförbundet är inget bolag, det är ett kommunalförbund så i lagens mening sett så är det en kommun och det innebär att vi som är medlemmar i den här kommunen, vi äger ju inte direktionen utan vi utser ledamöter i direktionens styrelse – alltså motsvarande fullmäktige – men sedan är det ju direktionen som äger verksamheten och de besluten som ska tas där så det finns ingen ägarstyrning som man kan göra eller ens får göra i en direktion utan man utövar inflytande över de ledamöter som man har och den påverkan och inflytande som man kan ha genom det och den ekonomiska aspekten alltså vad är vi beredda att betala i medlemsavgiften. Så det finns ingen juridisk eller praktisk möjlighet att utöva ägarstyrning egentligen mer än att man har ett vettigt samtal där man får utgå ifrån att direktionens styrelse lyssnar och låter sig påverkas av de inspelen som vi gör.”*

Politiker, Kommun Syd

Beskrivningarna exemplifierar det som vi benämner för informationsproblem, ett problem som hänger ihop med problemet kopplat till kompetens. En del av kompetensproblemet hade förmodligen kunnat lösas med ökad information, men en del frågor är mer komplexa till sin karaktär och kräver därför en annan sorts kompetens kring detaljfrågor. Det är således ibland gällande övergripande strategiska frågor som information till viss del saknas för att ägarkommunerna ska kunna fatta välinformerade beslut. Det är i sammanhanget intressant att notera att räddningstjänstförbundet inte följer samma trend som övriga samarbeten, varför det är så kan vi i vårt empiriska material dock inte med säkerhet uttala oss om. Att informationsasymmetri är ett klassiskt decentraliseringsproblem visste vi redan innan, men i våra samarbeten tillspetsas och förstärks detta problem eftersom det inte är bara information mellan två parter som ska koordineras utan mellan flera. I nästkommande avsnitt illustrerar vi av vad vi benämner för driftsmässiga koordineringsproblem.

### ***Driftsmässiga koordineringsproblem***

Ytterligare ett problem som vi identifierar i vårt empiriska material kan sorteras under kategorin driftsmässiga koordineringsproblem. Gemensamt för dessa problem är att de uppstår när kommunerna inte går i takt vad gäller driftsmässiga frågor. På så vis påminner de om de problem som vi beskrev i föregående avsnitt under operationalisering och prioritering, men skillnaden är att problemet skapar koordineringssvårigheter för verksamheterna. Rent konkret kan det handla om att den utförande verksamheten kan behöva parera och hantera att ägarkommuner vill olika saker vilket kan få konsekvenser för genomförandet och arbetet i samarbetet. Ett exempel som vi noterar i det empiriska materialet är hämtat från avfallshanteringsbolaget och frågan om insamlingssystem. Vi observerar att införandet skapar koordineringssvårigheter för bolaget som behöver hantera att ägarkommunerna har olika system för insamling. Ägarkommunerna har efter diskussioner och överläggningar landat i en överenskommelse om att insamlingssystemen ska förnyas och förändras, ett fyrfackssystem ska införas och ersätta de gamla systemen. Av olika skäl har bolaget inte kunnat implementera och införa de nya fyrfackssystemen enligt den tidsplan som från början var satt och nu står bolaget med fyrfackssystem i några kommuner medan andra ägarkommuner har gamla system. Vid intervjuer och mötesobservationer noterar vi att bolaget lyfter ett driftsmässigt koordineringsproblem. Den gamla fordonsparken var tänkt att fasas ut i samband med att de nya insamlingssystemen infördes men eftersom detta dragit ut på tiden behöver bolaget behålla flera fordon. Eftersom dessa fordon är föråldrade finns det en risk för att de kan behöva omfattande reparationer, vilket är kostsamt och dyrt. Ett annat alternativ är att köpa in nya fordon vilket också riskerar att bli en dyr affär eftersom dessa fordon sedan inte kan användas när de nya fyrfackssystemen implementerats fullt ut i alla kommunerna. Det som har uppstått är en situation där bolaget behöver två fordonsparker för att driva runt verksamheten, vilket inte kan tolkas som något annat än ett driftsmässigt koordineringsproblem.

Ett annat exempel hittar vi i ABC-samarbetet där kommunerna använder sig av olika administrativa system vilket får konsekvenser för de utförande verksamheternas arbetet. I lönesamarbetet beskriver parterna en situation där olika system inte är förenliga med varandra och där det uppstår situationer som skapar merarbete för organisationen. Det är löneenhetens verksamhetssystem som inte är kompatibel med alla verksamhetssystem i kommunerna. I en intervju med en representant från löneenheten får vi reda på att detta påverkar vilken information som kommunerna efterfrågar. I Kommun A och Kommun

B har man ett system för personalstatistik som är välfungerande med lönesystemet men i Kommun C har man ett helt annat system som inte är kompatibelt med lönesystemet. Det gör att verksamhetschefer för personal och ekonomi i Kommun A och Kommun B inte har samma behov av hjälp för att plocka ut statistik som Kommun C.

*Tjänsteman, Löneenheten: Just det här med utdata ser behovet lite olika ut och det kommer sig bland annat av att de har olika system. Hypergene har fått till den här kopplingen som de tar betalt för. Men det fungerar inte på samma sätt i Kommun C, det fungerar inte lika bra kan jag väl uttrycka mig så därför behöver de ju oftast mer hjälp och stöttning därifrån då.*

*Intervjuare: Vad kan det handla om för typ av frågor då? Rent praktiskt? Vad är det man inte kan göra som de frågar efter?*

*Tjänsteman, Löneenheten: Egentligen kan de inte ta ut någonting, om jag förstår det hela rätt, inte någon personalstatistik i deras system utan då får vi gå in igenom Heroma och Heroma betyder ju att det är någon från HR oftast som får ta ut det och det är ju lite krångligare helt enkelt och besvärligare än i Hypergene där är det bara att klicka sig vidare, det är ju ett mer användarvänligt system, Heroma är ju inte användarvänligt om man ska ta ut statistik och sådana delar, inte på något sätt.*

Ytterligare ett aktuellt exempel på ett driftsmässigt koordineringsproblem hittar vi i miljösamarbetet som under året har arbetat med en revidering och uppdatering av den stora miljöbalkstaxan. För miljöenhetens arbete är de styrda av flera olika taxor men miljöbalkstaxan reglerar merparten av deras arbete. I intervjuer som vi gjort beskrivs processen med hanteringen av taxefrågan som visar på att den blivit ett driftsmässigt problem för miljöenheten att hantera. Taxan har antagits i två kommuner och kommer att gälla under 2020 i Kommun C och under 2021 i Kommun A, men i Kommun B har politikerna av olika skäl ännu inte fattat något beslut. Miljöenheten arbetar för och försöker illustrera att det är viktigt i ett samarbete att kommunerna enas om gemensamma styrdokument och gemensamma taxor eftersom detta i praktiken underlättar enhetens arbete. Det är inte så att miljöenhetens arbete stannar upp som ett resultat av olika taxor och uteblivna beslut, men miljöenhetens förhoppning är att på sikt kunna få lika taxebeslut i alla tre kommuner.

*”Så det är en sak som vi lagt mycket tid på och vi har inte lyckats komma hela vägen fram men jag har också tänkt så att det här skulle kunna bli ett jätteproblem men det fungerar ändå, vi har olika taxor, det gäller bara för oss att hålla ordning på det, vi får väl halta oss fram på det sättet, det går bra ändå och på sikt får man ta ett nytt grepp här nu då och försöka göra en ny runda och se om det inte skulle gå att få igenom de här igen.”*

### Tjänsteman, Miljöenheten

Att organisera för och koordinera arbetet med gemensamma styrdokument och taxor är ett omfattande arbete och tar mycket tid i anspråk från tjänstemän vid miljöenheten. I ett samarbete med flera kommuner där det är respektive fullmäktige som beslutar om taxan behöver frågan hanteras i samtliga tre kommuner. Underlag ska förberedas och parterna ska informeras, i samtliga kommuner. När taxorna ändå blir olika behöver den utförande enheten hantera problematiken men i praktiken bidrar det till ett för miljöenheten driftsmässigt koordineringsproblem.

Det här får exemplifiera det vi benämner för driftsmässiga koordineringsproblem. I praktiken handlar det om situationer där ägarkommunerna av olika orsaker inte går i takt. Det här problemet illustrerade vi inledningsvis under samarbetsutmaningen som operationaliseringsproblem och prioriteringsproblem, men det vi kan konstatera är att dessa olikheter också får konsekvenser för koordineringen av arbetet. Även om problemen i praktiken inte identifieras som omfattande eller alarmerande i de intervjuer som vi gjort bidrar de ändå till att skapa en situation som för de utförande enheterna leder till att de på olika vis behöver hitta lösningar på att ägarkommunerna inte går i takt i vissa frågor. I nedanstående avsnitt lämnar vi driftsmässiga problem och fokuserar istället på administrativa koordineringsproblem som kan uppstå.

### **Administrativa koordineringsproblem**

En del av de problem som vi identifierar i vårt empiriska material kan sorteras under benämningen administrativa koordineringsproblem. Till den här underkategorin av problem hittar vi olika sorters administrativa aktiviteter som behöver koordineras mellan kommunerna och som bidrar till problem. I vårt empiriska material noterar vi att flera av dessa aktiviteter sker ad hoc och att olika administrativa processer inte är synkade eller kan länkas samman på något smidigt vis mellan ägarkommunerna. Några exempel på aktiviteter är budget-



processer och processer för uppföljning. Vid ett ägarsamråd mellan ägarkommunerna och avfallshanteringsbolaget observerar vi att parterna diskuterar ett administrativt koordineringsproblem. Det handlar om bolagets budgetprocesser. Representanter från avfallshanteringsbolaget redovisar det ekonomiska utfallet och dess prognos för respektive ägare, där framgår det att Kommun Nord kommer att göra ett underskott. Detta underskott motiveras med att avfallshanteringsbolaget hade budgeterat med att kommunfullmäktige i Kommun Nord skulle fatta ett beslut om att förändra en taxa, vilket inte blev fallet. Diskussion uppstod och frågan som ställdes från en av ägarkommunerna var ifall denna process verkligen var rimlig? Representanten menade på att de borde vända på den administrativa processen. Istället för att avfallshanteringsbolaget antar en budget som baseras på vilka taxenivåer som de tror att kommunfullmäktigeförsamlingarna fastslår, borde taxorna först behandlas och därefter budget antas. Åtminstone, var argumentet som lyftes fram, borde bolaget vara försiktiga i att budgetera för intäkter som de kanske inte kommer att erhålla.

Representanter från bolaget höll delvis med, men påpekade att de inte fanns så många andra sätt som den administrativa processen kunde utföras på. Eftersom taxefrågan bordlades i Kommun Nord fanns inget annat att göra än att budgetera med den föreslagna taxan. Ägarrepresentanter menade då på att det finns flera verksamheter som efterfrågar utökade resurser, men att de inte kan räkna med att erhålla dessa och därför borde verksamheten effektiviseras som ett resultat av uteblivna önskade intäkter. Diskussionen landade inte i några större förändringar utan parterna konstaterade att detta var ett problem.

Ett annat exempel hittar vi i ABC-samarbetet. Vi har tidigare beskrivit att lön och IT närmast sig varandra på olika vis. Där de nyttjar varandras kompetenser exempelvis genom att lön köper in en systemförvaltare från IT. I vårt empiriska material kan vi konstatera att dessa administrativa processer inte alltid flyter på så som det är tänkt. Ibland redovisas kostnader inte för att de är ringa eller att budgetprocesser är intakt. Vid ett möte som vi observerar uppstår en diskussion gällande förflyttning av kostnader från IT till lön. Tanken från början var att situationen skulle lösas genom interndebitering. IT-enheten skulle i det här fallet fakturera löneenheten, men styrgruppen tyckte att det vore bättre att justera verksamheternas budget. Vid mötet konstaterar ägarrepresentanter att verksamheterna måste vara noga med hur de redovisar kostnader eftersom det kan påverka fördelningsnyckeln. Budgeten måste justeras på båda sidor för att det ska bli rätt och riktigt. Det som står klart vid mötet är att det inte finns någon tydlig rutin och att det är oklart om verksamhetscheferna ska ta tag i det

eller om ekonomicheferna kommer att ”ta stafettpinnen” och reda ut situationen.

Ytterligare ett koordineringsproblem som går att koppla till administrativa uppgifter hänger ihop med frågan om miljötaxor som lyftes i föregående avsnitt. Vi beskrev att miljöenheten driftsmässigt behöver hantera att kommunerna i vissa fall har olika taxor, men det får också administrativa konsekvenser. I en intervju med en respondent från miljöenheten illustreras denna problematik väl.

*Intervjuare: Men du säger att ni hankar er fram här men hur gör ni det då? Tillsynar ni mindre?*

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

Vi kan därför konstatera att frågan om kommunernas olikhet i frågor får koordineringsmässiga konsekvenser för den utförande enheten som i slutändan kan leda till ökade kostnader som kommunerna inte planerat för.

Ovanstående exempel illustrerar det problem som vi beskriver som administrativa koordineringsproblem. Vad det handlar om är att kommunerna har olika administrativa processer för budget, uppföljning och andra aktiviteter vilket skapar olika utmaningar för att koordinera dessa uppgifter. En del aktiviteter kan få större konsekvenser som exempelvis hur budgetprocesser som inkluderar taxor kan skapa utmaningar ifall ägarkommunerna inte är ense, fattar olika beslut eller avstår från att ta beslut i frågan. I andra fall kan det handla om mindre justeringar av verksamheternas budget, men som likväl behöver justeras. Sammantaget är dessa utmaningar av olika dignitet men bidrar alla till att de administrativa processerna inte alltid är så enkla att samköra mellan flera ägarkommuner.

### ***Sammanfattande analys: koordineringsutmaning***

Att interorganisatoriska relationer behöver hantera och svara upp mot styrningsrelaterade utmaningar kopplat till koordinering är sedan länge omdiskuterat i litteraturen (Dekker, 2004; Caglio & Ditillo, 2008). I de beskrivningar som vi gjort ovan kan vi konstatera att denna utmaning består av koordinerande aktiviteter av olika slag: kompetensbrist, informationsasymmetri och koordineringsproblem kopplat till både drift och administration.

Litteraturen på området konstaterar att koordineringsrelaterade utmaningar beror på graden av beroende mellan parterna (Tomkins 2001; Dekker 2004) där interorganisatoriska relationer ofta har ett omfattande beroendeförhållande eftersom de har gemensam ekonomi, personal och planerar för gemensamma investeringar och system. Som vi beskrev i avsnittet för rapportens teoretiska referensram fokuserar studierna ofta på hur styrningen utformas och vilka styrförsök som görs för att hantera dessa problem. Även om det finns exempel på hur dessa utmaningar konkretiseras<sup>2</sup> är illustrationer av styrutmaningar och styrproblem inte särskilt vanligt, snarare används de som utgångspunkter för att bringa klarhet i styrningens utformning. Vår presentation och genomgång av de problem som återspeglas i det empiriska materialet gör att vi kan nyansera och fördjupa diskussionen kring koordineringsutmaningen och de problem som finns kopplat till den i relation till befintlig litteratur.

En del av dessa problem är klassiska decentraliseringsproblem och svåra att motverka och hitta enkla lösningar på. Hit hör bland annat problem kopplat till kompetens och information. I vårt empiriska material har det visat sig att de utförande enheterna menar att det saknas kompetens i ägarkommunerna vilket försvårar deras i arbete eftersom de upplever att det ibland kan vara svårt att få en förståelse för vad de gör. Å andra sidan menar representanter för ägarkommunerna att det ofta saknas information för att kunna uppdatera sig i pågående ärenden eller konkreta underlag för att kunna fatta beslut.

För de två andra underkategorierna av styrningsrelaterade koordineringsproblem noterar vi att dessa i huvudsak är en konsekvens av den operationalisering som görs av målbilden. När ägarkommunerna inte går i takt kring vissa frågor skapar det driftsmässiga problem för de utförande enheterna som exempelvis att kommunerna står med olika insamlingssystem som behöver olika

---

2 Se exempelvis Dekker (2004) som i sin empiriska studie inom järnvärnvägsinfrastruktur konstaterade att det fanns två sorters kategorier av aktiviteter som krävde koordinering (drift och utveckling) vilket skapade olika sorters styrningsproblem.

fordon. Vi noterar också att det kan handla om att ägarkommunerna har olika verksamhetssystem vilket kan få konsekvenser för de utförande enheternas arbete. I lönesamarbetet aktualiserades det genom att en kommun behövde mer hjälp och stöttning än de andra två eftersom deras system inte passade mer det aktuella verksamhetssystemet. Här är det kommunernas olikheter som skapar merarbete och svårigheter för samarbetena att hantera.

Vad gäller de administrativa koordineringsproblemen är dessa av en annan sort, oavsett kommunernas operationalisering av målbilden behöver uppföljning, bokslut och andra administrativa processer synkas och hanteras. Betraktar vi vårt empiriska material samlat ser vi att dessa processer kan hamna i otakt och kan vara svåra att på ett effektivt sätt synkronisera mellan kommunerna och den utförande enheten. Det mest illustrativa exemplet är kanske när kommunerna beslutar (eller inte beslutar) om olika taxor. För det samägda bolaget har det inneburit att bolaget budgeterat med en intäkt som de ännu inte fått bekräftad, vilket leder till att en av kommunerna gör ett större underskott än beräknat. Detta är en administrativ process som blivit omdiskuterad under året. Uteblivna eller olika taxor behöver också hanteras i miljösamarbetet där en konsekvens blir att kommunerna eventuellt får skjuta till ytterligare medel vid årets slut mot bakgrund av den tillsyn som gjorts.

Det vi konstaterar är att det finns olika administrativa processer som oavsett samordningsform (avtal, gemensam nämnd, kommunalförbund och kommunalt bolag) behöver samordnas och koordineras. Inte sällan sker dessa processer nu relativt ad hoc, även om vi ser tendenser till att styrförsök gjorts för att tydliggöra processen, framförallt i ABC-samarbetet. Vi kan därför konstatera att det finns flera olika koordineringsproblem som är viktiga att beakta i interorganisatoriska sammanhang vilka ibland skapar problem för den utförande enheten, ibland för kommunerna och ibland båda parterna. I nästkommande avsnitt redogör vi för styrningsrelaterade approprieringsproblem och de underkategorier som vi i vårt empiriska material identifierat.

## **Styrningsrelaterade approprieringsproblem**

Risken för appropriering handlar enligt litteraturen om att det finns en risk för ett vinst- och förlustspel mellan parterna som bottnar i antagandet om opportunist. I det värdeskapande som sker som ett resultat av samarbetet kan det finnas en risk för att en part försöker tillskansa sig de vinster som uppstår och skjuta över kostnader på den andre parten (Dekker, 2004; Caglio & Ditillo, 2008). Risken som uppmärksammas handlar om att det kan uppstå en sned-

fördelning av de insatser som parterna tar med sig in i samarbetet och det värde som samarbetet ger upphov till. Lite förenklat kan man säga att det finns en risk att kostnader för aktiviteter och gemensamma vinster delas olika och att ingående parter förlorar på samarbetet som helhet (Dekker, 2004). Denna utmaning kan förväntas accentueras i situationer då de samarbetande parterna är olika stora eller äger olika stor andel av ett samarbete (Kamminga & van der Meer-Kooistra, 2007). Utmaningen handlar således om hur kakan görs större (värdeskapande) och hur den sedan ska fördelas samt hur kostnader och insatser i samarbetet fördelas. Detta är inte en alldeles enkel uppgift, framförallt inte vid samarbeten mellan flera parter då det värde som uppstått är ett resultat av flera aktörers insatser och där det inte går att särskilja var och ens bidrag till själva resultatet. När vi betraktar de samarbeten som ingår i den här studien uppmärksammar vi att detta inte är omfattande problem, men vi ser dock tendenser till att sådana problem finns. Utifrån det empiriska materialet kan följande underkategorier identifieras: *vinstrelaterade fördelningsproblem* och *kostnadsrelaterade fördelningsproblem*.

### ***Vinstrelaterade fördelningsproblem***

I det empiriska materialet noterar vi att det finns en medvetenhet kring att rättvisaspekten är en svår nöt att knäcka. Det kommer alltid att vara så att det är en part som får ut mer av det värde som den gemensamma enheten producerar, vilket i viss utsträckning accepteras i de samarbeten vi studerat. Problem kopplat till detta sorterar därför in under benämningen *vinstrelaterade fördelningsproblem*. Flera intervjupersoner som vi talar med vittnar om att det inte går att stirra sig blind på kronor och ören eftersom det inte kommer att leda till något annat än misstroende mellan parterna och i förlängningen skada relationen och samarbetet. I de intervjuer som vi gjort med flera representanter från samtliga samarbeten finns en upplevelse om att den kommun som ansvarar för samarbetet har störst nytta av det specifika verksamhetsområdet. Det gäller framförallt för ABC-samarbetet där varje kommun ansvarar för ett verksamhetsområde var och där ansvarsområdet ingår i värdkommunens organisation. Det finns en större närhet till frågan när tjänstemän är på plats i kommunen och när ansvaret ligger i den egna förvaltningsorganisationen, åtminstone är det så som parterna upplever det även om de har svårt att peka på att värdkommunen i realiteten skulle vara förfördelad.

För de utförande enheterna illustreras också problematiken kring rättvis fördelning mot bakgrund av att vissa satsningar är mer omfattande och kräver

ett större fokus på en viss kommun vissa år. Det kan vara så att vissa förändringar eller inköp kan medföra att den utförande verksamheten lägger ett större fokus på en kommun ett visst år än andra. I det gemensamma avfallshanteringsbolaget exemplifieras det genom implementeringen av de nya insamlingssystemen. Eftersom det inte var möjligt att byta insamlingssystem i alla kommuner samtidigt fick bolaget genomföra det etappvis och därför rikta ett större fokus och mer resurser till utvalda kommuner. Tanken är att detta över tid ska utjämnas eftersom samtliga kommuner ska byta system. Ett annat exempel hittar vi i lönesamarbetet och som illustreras i en intervju med en tjänsteman.

*”Det har ju alltid varit så att någon annan fått större fördelar än någon annan och fått mer tid, bemanningen i Kommun B när den körde igång, där la vi väldigt mycket resurser, jättemycket resurser la vi där och köpte in även moduler som nu andra kommuner kan använda sig av så det jämnar ut sig över tid, men man kan ju säga att löneenheten, har ju haft en väldigt god ekonomi under många år och haft kraftigt överskott och därför har vi aldrig behövt fundera över det, vi har ju haft för mycket eller för stor budgetram på det hållet då men nu är det ju lite annorlunda.”*

#### Tjänsteman, Löneenheten

Det intervjupersonen pratar om är arbetet med bemanningsenheter som varit en fråga i samtliga tre kommuner, men vid olika tidpunkter. I intervjun beskrevs en situation av att kommunerna avlöste varandra i frågan, när den ena ville avveckla sin ville den andre implementera och vice versa vilket bidrog till att löneenhetens fokus skiftade över tid beroende på vilken av kommunerna som skulle införa bemanningsenheten. Det som också är intressant i sammanhanget är att enheten över tid haft en god ekonomi vilket minskar risken för missnöje, är kakan tillräckligt stor att delas mellan parterna minskar ju risken för att någon känner sig missgynnad på bekostnad av någon annan.

Utmaningar kring appropriering handlar inte bara om fördelning av pengar utan kan också handla om hur investeringar, utvecklingsfrågor och lokalisering gynnar vissa parter och missgynnar andra. Ett exempel handlar om fördelningen av gemensamma investeringar i räddningstjänstförbundet och vi har tidigare beskrivit att parterna delar på kostnader för investeringar i nya utryckningsfordon. De något ”lätt begagnade” modellerna placeras vid de mindre brandstationerna eftersom de har färre utryckningar per år i jämförelse med den större

brandstationen i Kommun Syd. Även om detta förvisso är ett kostnadseffektivt sätt att fördela resurserna på finns det risk för att parterna kan känna sig missgynnade av situationen. När vi betraktar det empiriska materialet finns acceptans och förståelse för denna lösning eftersom företrädare från de mindre kommunerna menar att de hade varit ännu svårare att investera i nya fordon. Av två mindre bra lösningar uppfattas alltså denna som minst problematisk. En tjänsteman från en av medlemskommunerna beskriver det också precis så.

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

Politiker, Kommun Syd

Ett exempel på detta hittar vi i avfallshanteringsbolaget som på senare tid kommit att diskutera frågan om bolagets lokalisering av verksamheten. Bolaget som har sitt ursprung och sitt säte i Kommun C har givet de andra ägarkommunerna vissa fördelar med att bolaget är placerat i kommunen. Den mest uppenbara vinsten eller fördelen är att det för kommunen bidrar till ett aktivt näringsliv som i sin tur för med sig andra positiva effekter i samhället. Det här lyfts fram i en intervju med en tjänsteman från en av ägarkommunerna i bolaget som menar att parterna skulle vinna på att en mer fördelaktig geografisk placering av bolaget sågs över, men att detta kan strida emot andra intressen.

*"När det gäller lokaliseringsfrågan så tror jag att det kan vara, alltså bolaget har ju sitt ursprung och har ju sin verksamhet i huvudsak i Kommun C och där man har sitt kontor och man har en stor del av verksamheter i övrigt. (...) Det är klart att det, en riktning från Kommun C är ju ingenting som Kommun C tycker är någon självklarhet, medan de andra tycker ju att det kanske vore bättre att hitta någonting som inte är längst ut i en ände. Så att*

*det finns ju den typen av egenintressen hos ägarna eller hos de olika ägarna i det här.”*

Tjänsteman, Kommun Nord

Exemplen ovan exemplifierar de resonemang som sorterar in i underkategorin vinstrelaterade fördelningsproblem. Vi kan konstatera att det troligtvis föreligger en viss obalanserad fördelning av det värdeskapande som uppstår och att en part ibland får ut mer än en annan part, men att det i stor utsträckning finns en acceptans och förståelse för detta. I nästkommande avsnitt resonerar vi kring fördelningsproblem som relaterar till kostnader.

### ***Kostnadsrelaterade fördelningsproblem***

Ett annat problem kopplat till appropriering handlar om fördelning av kostnader som också ska ske på ett så rättvist sätt som möjligt. Det kan vara negativt för en interorganisatorisk relation ifall en part upplever att den får bära högre kostnader än de andra parterna om de inte också får ut mer av relationen, och särskilt ifall de upplever att de andra parterna får ut mer av relationen. Ett exempel där detta problematiseras är i miljösamarbetet där miljönämnden och dess verksamhet ingår i Kommun A och därför belastar den organisationens ekonomi, för trots att det finns fördelningsnycklar som reglerar hur mycket de två andra kommunerna ska betala in till Kommun A finns det exempel på kostnader där värdkommunen står som ensam bärare i dessa. I en intervju med en tjänsteman från miljösamarbetet illustrerar detta.

*”Det är klart att det är en bonus för den kommunen som har verksamheten men det är ju också en kostnad som inte de andra kommunerna får, för mina utbildningar som jag får till exempel via kommunen (...) den kostanden hamnar ju inte alls på de andra kommunerna för den ligger på kommunstyrelsen här (...) Det blir högre kostnader för Kommun A, det blir det ju på lite olika sätt men det blir ju å andra sidan, de får också ut mer utav, även om vi försöker, verkligen, att vara med i de andra kommunerna så mycket det går.”*

Tjänsteman, Miljöenheten



Problematiken som lyfts fram visar på att det är svårt att inkludera och fördela alla kostnader i ett samarbete, troligen kan benägenhet öka att stå för en större andel av kostnaderna om man samtidigt får ut mer av verksamheten i fråga. I ABC-samarbetet har respektive kommun ansvar för ett verksamhetsområde vardera. De fördelningsnycklar som är framtagna bygger på en kombination av dimensioner, några delar är baserat på invånarantal, fasta kostnader (exempelvis verksamhetschefernas lön) delas lika mellan kommunerna och andra kostnader fördelas med utgångspunkt i antal producerade fall (exempelvis lönespecifikation). Det betyder att det i de allra flesta fall är Kommun C som är den största kommunen i samarbetet också står för en större andel av kostnaderna vilket skulle kunna vara en grogrund för upplevda approprieringsproblem. När vi betraktar vårt empiriska material noterar vi att så inte är fallet utan de resursfördelningsmodeller som finns uppfattas som godtagbara givet den verksamhet som produceras.

*"Det finns ju fördelningsnycklar framtagna som bygger bland annat på invånarantal och så där och den tycker jag mig inte förstått att någon har direkt ifrågasatt så utan den kör vi på. Och det är ju Kommun C som betalar mest i kraft och storlek då och sen är det vi (Kommun B) och sen är det Kommun A, så att nej jag tror att den sitter nog hyfsat nöjt ändå fördelningen, kanske man tycker då att det är ganska mycket pengar man puttar in men det är ju en annan sak, men fördelningen har jag inte hört att det finns tveksamheter runt."*

Tjänsteman, Kommun B

Samma uppfattning finns i räddningstjänstförbundet där fördelningsnycklarna har räknats fram med utgångspunkt i den kostnadsnivå som fanns när respektive kommun gick med i förbundet. I en intervju konstaterar man just detta och menar att så länge justeringar sker utifrån denna modell finns det acceptans bland medlemskommunerna. Det som är oklart är vad som skulle hända ifall fördelningsnycklarna skulle revideras, förändras eller ses över men i dagsläget verkar parterna ha en acceptans för den modell som råder. Det verkar som att det också finns en acceptans i räddningstjänstsamarbetet att den ena parten är större än de andra två och att en naturlig konsekvens av detta är att den större kommunen också får ta ett större ansvar, och därmed också större kostnader. Några exempel som lyfts fram är framförallt personella resurser i form av

HR-kompetens eller utbildningskompetens där den större medlemskommunen går in ett par arbetsdagar på räddningstjänstförbundet för att stötta upp om de behöver hjälp med någon specifik process.

*"Det är alltid så när man går in i ett sånt här samarbete, de som är stora måste ta ett större ansvar så att man vet att verksamheten fungerar och inte haltar. (...) de små har större nytta av det här än vad vi har men är man stor måste man vara snäll och det är sånt som gäller i sån här typ av samverkan, man får vara beredd att dra till lite mer än vad de mindre gör men å andra sidan om vi hade haft det här i vår egen regi hade vi gjort det här (...) förmodligen gjort ändå så det är ingen stor belastning för oss utan det är bara att konstatera att som stor medlemskommun så får man bidra med litegrann mer och det är det man får sätta i på gott och ont."*

Politiker, Kommun Syd

Den här bilden stämmer väl överens med andra intervjuer som vi gjort och där parterna konstaterar att det är ofrånkomligt med anledning av kommunernas varierande storlek i räddningstjänstsamarbetet. Eftersom Kommun Syd är större än Kommun B och Kommun C tillsammans påverkar det samarbetet och de resurser som kan fördelas eftersom fördelningsnyckeln baseras på invånarantal. I en intervju med en tjänsteman från en av de mindre medlemskommunerna beskrivs detta väl och en konsekvens blir att de mindre parterna får acceptera att den större kommunen kommer att ha mer att säga till om kring vissa frågor.

*"I räddningstjänstförbundet så är det ju en kommun som är så pass mycket större, dom är ju mångdubbelt större än både Kommun C och Kommun B så att det gör ju liksom om vi börjar prata ekonomi och om att fördela det här i huvudsak efter kommunernas storlek, oavsett om man skjuter till pengar eller drar ner på pengar så vet man ju att det är ju Kommun Syd som det kommer drabba mest. Både positiva och negativ riktning vilket håll det än går, så det är ju till skillnad mot dom andra samarbetena där är man ju inte så himla, där är det inte så stor skillnad mellan kommunernas storlek och andel i det här. Så det är klart att det medför kanske med detta också att Kommun Syd röst är väl lite starkare än våra, och det får man nog kanske ta att det är så."*

Tjänsteman, Kommun C

Att kostnader kommer att fördelas orättvist är något som parterna inte kommer ifrån, åtminstone om vi får tro det empiriska materialet. De fördelningsnycklar och resursfördelningsmodeller som finns verkar ha vunnit acceptans bland ägarkommunerna. Det är i situationer där det uppstår kostnader som inte ligger inom ramen för dessa modeller som diskussioner kan uppstå. Även om vi inte hittar flera exempel på detta i vårt empiriska material finns det ett aktuellt exempel i ABC-samarbetet. Vid ett möte observerar vi att det i samband med en upphandling uppstått kostnader för inhyrda konsulter vilket belastade Kommun A. Detta framfördes under mötet som orättvist och argument om att denna kostnad skulle fördelas lika lyfts fram. Det vi kan konstatera är att det inte blev någon diskussion utan de andra kommunföreträdarna verkade finna acceptans i att så fick bli fallet. Det lyfts även fram i avfallshanteringsbolaget som en fråga att diskutera framöver mot bakgrund av de många och nya miljökrav som kommer att ställas vilket lyfts fram som en svår fråga för ägarkommunerna att hantera hur kostnaderna för dessa ofrivilliga investeringar ska fördelas.

Resonemanget visar det vi benämner för kostnadsrelaterade fördelningsproblem. I likhet med de vinstrelaterade fördelningsproblemen noterar vi att det förmodligen finns en obalans i de kostnader som fördelas mellan parterna i samarbetena men att parterna har overseende med detta. I vissa fall lyfts det också fram som en förutsättning, att de större parterna i samarbetet får ta ett större ansvar än de mindre av just den anledningen att de har en större resursbas att hämta ifrån.

### ***Sammanfattande analys: approprieringsutmaning***

Att interorganisatoriska relationer behöver hantera och svara upp mot styrningsrelaterade utmaningar kopplat till appropriering är sedan länge omdiskuterat i litteraturen (Dekker, 2004; Caglio & Ditillo, 2008). I det inledande avsnittet konstaterade vi att den litteratur som intresserar sig för utmaningar kring appropriering i interorganisatoriska relationer framförallt fokuserat samarbeten mellan privata aktörer som har en vinstmaximeringsambition. I en offentlig kontext är denna ambition inte lika uttalad och vi kunde därför förvänta oss att denna problematik inte skulle vara lika tydlig. Detta bekräftas också av det resultat vi beskrivit ovan.

I vårt empiriska material noterar vi att appropriering och fördelning inte var ett uttalat problem eller något som väckte diskussion. Istället har parterna en förståelse för att en allt för snäv fixering vid kostnader, resursfördelning och rättvis fördelning av vinster kan skada samarbetet och de relationer som byggts

upp. Litteraturen på området pekar på att det finns en risk för att frågor om fördelning kan bli särskilt utmanande om parterna är olika stora eller äger olika stor andel av den utförande verksamheten (Kamma & van der Meer-Kooistra, 2007), något som vi inte kunde observera i de samarbeten som ingick i denna studie.

Istället ägnar sig parterna åt vad Vosselman och van der Meer-Kooistra (2009) benämner för relationell signalering<sup>3</sup> som handlar om att visa för den andra att man värdesätter relationen och samarbetet. Detta kan exempelvis ta sig uttryck genom att man som ingående part är villig att dela med sig av information och fatta beslut som på lång sikt gynnar relationen trots att ett annat beslut skulle gynna den egna organisationen på kort sikt. På så vis signalerar parten att relationen och samarbetet är viktigare än kortsiktiga egenvinster. I vårt empiriska material ser vi flera exempel på det eftersom det finns en medvetenhet kring att parter riskerar att missgynnas (både på kort och lång sikt) men trots det finns en ambition om att gå i en riktning som utifrån ett helhetsperspektiv skapar värde för alla ingående parter i relationen. Det vi konstaterar är således att parterna är medvetna om att de kan uppstå en orättvis fördelning men väljer aktivt att inte fokusera eller lägga energi på detta, om det inte är uppenbara felaktigheter.

Vi kan emellertid konstatera att vissa frågor förefaller vara viktiga, men som inte handlar om fördelning av kostnader och vinster. Framförallt verkar det vara viktigt med en geografisk ”fördelning” av verksamheten. I ABC-samarbetet har de tre enheterna som samarbetet sker kring exempelvis lokaliserat så att var och en av kommunerna är värdkommun åt ett av samarbetena. Vikten av rättvis fördelning på detta sätt har också observerats i studier av andra samarbeten (Kastberg & Meltzer, 2018).

---

3 med hänvisning till Lindenberg, 2000

# Slutsatser

I ovanstående avsnitt har vi analyserat olika konkreta problem utifrån de styrningsrelaterade utmaningar som litteratur på området identifierat. Det har bidragit till en mer nyanserad och utvecklad diskussion om vilka konkreta problem som kan uppstå i interorganisatoriska samarbeten. I detta avsnitt sammanfattar vi först de övergripande iakttagelserna som vi gjorde i analysen.

*Samarbetsutmaningen* handlar om problem som kan härledas till en potentiell målinkongruens mellan de samarbetande parterna. Hur säkerställer man att kommunerna har en gemensam målbild för samarbetet, hur ska den uppnås och med vilken intensitet? Problem kopplat till målbild är ett återkommande problem i ett samarbete. Det finns en risk att parterna kommer att gynna sin egen målbild framför samarbetets gemensamma målbild (Dekker, 2004; Caglio & Ditillo, 2008). I den här studien har vi visat att den här utmaningen består i tre olika underkategorier av problem: *målbildsproblemet*, *operationaliseringsproblemet* och *prioriteringsproblemet*. Målbildsproblemet har visat sig inte vara något uttalat problem för de samarbeten vi studerat. Det beror på att alla är överens om de övergripande målen som fanns vid ingången för samarbetet. Betraktar vi vårt empiriska material samlat framkommer målbilder som exempelvis ökad kostnadseffektivitet, förhöjd kvalitet och säkrad kompetensförsörjning. Under studiens gång har det visat sig att samarbetena inte enats kring någon utvecklad målbild. Det vi definierar som en utvecklad målbild relaterar till det vi benämner för operationaliseringsproblemet, vilket är ett problem som vi noterar varierar över tid. Det är i operationaliseringen som ägarkommunerna konkretiserar sin målbild: vilka sorters aktiviteter ska vi göra för att uppnå vår överordnade målbild? I det empiriska materialet har det visat sig att detta problem kan vara relativt omfattande (frågor hämtas hem till den egna kommunen eller adderas till samarbetet) eller av mindre karaktär. Det tredje och sista problemet definierar vi som problem kopplat till prioritering. Detta problem accentueras när operationaliseringsproblemet är omfattande, det vill säga när ägarnas operationalisering av den övergripande målbilden är allt för olika eller innefattar för många dimensioner. Samtliga dessa problem bottnar i, och relaterar till, den utmaning som vi inledningsvis beskrev som samarbetsutmaningen.

*Koordineringsutmaningen* handlar om utmaningar kopplat till koordinering av uppgifter i samarbetet. I litteraturen om interorganisatoriska relationer (Dekker, 2004). har man visat att denna utmaning aktiveras genom att hierarki som styrande princip sätts ur spel vid samarbete. Hur ska aktiviteter och uppgifter koordineras och vem utkrävs ansvar när vi inte längre kan förlita oss på traditionell ordergivning? I den här studien har det visat sig att denna utmaning består av fyra olika underkategorier av problem: *kompetensproblemet*, *informationsproblemet*, *administrativa koordineringsproblem* och *driftsmässiga koordineringsproblem*. Vi konstaterar att en del av dessa problem (information och kompetens) är svåra att åtgärda eftersom de är ett resultat av samarbete och ett koncentrerande av kompetens till den utförande enheten. Däremot kan de två andra problemen (administrativa och driftsmässiga) vara mer eller mindre hanterbara eftersom vi konstaterade att dessa var ett resultat av andra problem eftersom de uppstod som ett resultat en bristfällig eller mångfacetterad operationalisering av målbilden och att parterna på olika sätt är olika och har olika system, arbetsätt och processer.

*Approprieringsutmaningen* handlar enligt litteraturen om att det finns en risk för ett vinst- och förlustspel mellan parterna som bottnar i antagandet om opportunist (Dekker, 2004; Caglio & Ditillo, 2008). Vanliga frågor som parter i en interorganisatorisk relation kan handla om rättvisa fördelningsprinciper: hur ska det värdeskapande och de vinster som uppstår som ett resultat av samarbetet fördelas? Hur fördelas kostnader på ett rättvist sätt? Vem ska bära riskerna vid investeringar? Denna utmaning kan förväntas accentueras i situationer då de samarbetande parterna är olika stora eller äger olika stor andel av ett samarbete (Kamma & van der Meer-Kooistra, 2007). Utmaningen handlar således om hur kakan görs större (värdeskapande) och hur den och de kostnader som finns sedan ska fördelas rättvist. För den här huvudutmaningen delar vi sedan upp vårt empiriska material i två underkategorier: *vinstrelaterade fördelningsproblem* och *kostnadsrelaterade fördelningsproblem*. I den här studien har vi visat att problem kopplat till appropriering inte är särskilt framträdande eller ett omfattande problem, likväl finns en medvetenhet kring att vinster, kostnader och risker fördelas ojämnt mellan parterna och att det i ett samarbete är ofrånkomligt. Vi konstaterar att det finns flera exempel på att parterna uppvisar en förståelse för att det i vissa perioder kommer att vara en kommun som har mer att vinna på samarbetet men med förhoppning om att det över tid kan komma att jämna ut sig. Kommunernas sätt att hantera denna fråga påminner om relationell signalering (Vosselman & van der Meer-Kooistra, 2009) efter-

som parterna tydligt visar för varandra att de värdesätter relationen genom att rikta fokus mot långsiktiga gemensamma ambitioner istället för att fokusera på att på kort sikt tillgodogöra sig potentiella vinster.

Studien visar att det är värt att ta fasta på skillnaden mellan privata och offentliga samarbeten. Den fokus som finns i litteraturen kring att parterna kan förväntas agera opportunt avspeglas inte i den studie och analys vi gjort. Istället tonar en bild fram av samarbeten som förlitar sig på god vilja och förtroende mellan parterna. Därmed inte sagt att det inte finns områden där parternas målbilder och ambitioner divergerar. På ett överordnat plan kan vi emellertid konstatera att det finns en gemensam bild av vad målen är med de studerade samarbetena. Det är snarast vid operationaliseringen som olikheterna kan observeras. Samtidigt som litteraturen pekat ut just förtroende som en möjliggörande faktor, ett ”smörjmedel”, som får interorganisatoriska relationer att fungera mer friktionsfritt (van der Meer-Kooistra & Kamminga, 2010), har risker pekats ut. Om en relation uppfattas som allt för oreglerad och informell kan parter uppleva en ökad känsla av risk, vilket i sin tur kan inverka negativt på samarbetet (Cäker & Siverbo, 2011; Kastberg, 2014).

# Metodappendix

Studien är longitudinell och följer utvecklingen över tid. Enligt Tomkins (2001) kan vi förvänta oss att relationerna förändras och utvecklas i takt med att relationen fortlöper och samarbetet pågår vilket motiverar en longitudinell studie. I huvudsak bygger det insamlade materialet på en kombination av intervjuer, mötesobservationer och dokument. Det longitudinella upplägget bygger på tre på varandra följande delstudier (2019, 2020, 2021) samt en inledande förstudie (2018).

*I den inledande studien* har sex intervjuer genomförts med totalt elva 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 har 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 intervjupersoner 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 av frågor som både är politiska och administrativa. Det har därför varit viktigt att intervjua både politiker och tjänstemän från de båda aktörerna. Det finns dock ytterligare en aktörsgrupp som det här resonemanget bortser från, och det är relationen mellan ledningsnivå på de enskilda samarbetena och den operativa verksamheten som ska bedrivas. Verksamheten 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.

*I den andra delstudien* har 25 intervjuer genomförts, två möten har observerats och några dokument har samlats in. Syftet med den andra delstudien



har varit att följa upp det gångna året. Vilka problem har lyfts fram och vilka lösningar har introducerats? Återigen har ett fokus på relationerna mellan parterna stått i fokus.

# Referenser

- Ahlgren, P.C., & Lind, J. (2019). Den nordiske forskningen på styring av interorganisatoriske relasjoner. I: Ahlgren, P.C., Lind, J., & Nyland, K., (Eds.), *Styring av samarbeid i offentlig sektor*. Fagbokforlaget.
- Anderson, S.W., Glenn, D., & Sedatole, K.L. (2000) Sourcing parts of complex products: evidence on transactions costs, high-power incentives and ex-post opportunism. *Accounting, Organizations and Society*, 25(8): 723–749.
- Anell, A., & Mattison, O. (2009). *Samverkan i kommuner och landsting: en kunskapsöversikt*. Lund: Studentlitteratur.
- Caglio, A., & Ditillo, A. (2008) A review and discussion of management control in inter-firm relationships: Achievements and future directions. *Accounting, Organizations and Society*, 33(7-8): 865–898.
- Cäker, M. (2008) Intertwined coordination mechanisms in interorganizational relationships with dominated suppliers. *Management Accounting Research*, 19(3): 231–251.
- Cäker, M., & Siverbo, S. (2011). Management control in public sector Joint Ventures. *Management Accounting Research*, 22(4): 330–348.
- Dekker, H.C. (2004). Control of inter-organizational relationships: evidence on appropriation concerns and coordination requirements. *Accounting, Organizations and Society*, 29(1): 27–49.
- Dekker, H.C. (2016). On the boundaries between intrafirm and interfirm management accounting research. *Management Accounting Research*, 31: 86–99.
- Donada, C., & Nogatchewsky, G. (2006). Vassal or lord buyers: How to exert management control in asymmetric interfirm transactional relationships? *Management Accounting Research*. 17(3): 259–287.
- Groot, T.L., & Merchant, K.A. (2000). Control of international joint ventures. *Accounting, Organizations and Society*, 25(6): 579–607.

- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1): 3–19
- Håkansson, H., & Lind, J. (2004). Accounting and network coordination. *Accounting, Organizations and Society*, 29(1): 51–72.
- Kamminga, P., & van der Meer-Kooistra, J. (2007). Management Control Patterns in Joint Venture Relationships. *Accounting, Organizations and Society*, 32 (1–2): 131–154.
- Kastberg, G. (2014). Framing shared services. Accounting, control and overflows. *Critical Perspectives on Accounting*, 25(8): 743–763.
- Kastberg, G., & Meltzer, I. (2018). *Samarbete genom gemensam nämnd. Verksamhetsstödjande funktioner i Vårgårda och Herrljunga*. U-rapport 100. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige.
- Lindenberg, S. (2000). It takes both trust and lack of mistrust: The working of cooperation and relational signalling in contractual relationships. *Journal of Management and Governance*, 4: 11–33.
- Mattisson, O. (2017). Local government cooperation: a better way to respond to conditions. I: Lapsley, I., & Knutsson, H. (Eds.), *Modernizing the Public Sector: Scandinavian perspectives*. Routledge: Taylor and Francis Group.
- Meira, J., Kartalis, N.D., Tsamenyi, M., & Cullen, J. (2010). Management controls and interfirm relationships: a review. *Journal of Accounting & Organizational Change*, 6(1): 149–169
- Meltzer, I., & Kastberg, G., (2019). *Ägarstyrning i fem kommuner – en empirisk studie*. KFi-rapport 156. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige.
- SOU (2020:8) *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*. Stockholm: Finansdepartementet.
- SOU (2017:77) *En generell rätt till kommunal avtalssamverkan*. Stockholm: Finansdepartementet.
- Swianiewicz, P., & Teles, F. (2018). *Inter-Municipal Cooperation in Europa. Institutions and Governance*. Springer: Palgrave MacMillan.

- Thompson, J.D. (1967). *Organizations in action: Social science bases of administration theory*. New York: McGraw-Hill
- Tomkins, C. (2001). Interdependencies, trust and information in relationships, alliances and network. *Accounting, Organization and Society*, 26(2): 161–191.
- Van der Meer-Kooistra, J., & Vosselman, E.G., (2000). Management control of interfirm transactional relationships: the case of industrial renovation and maintenance. *Accounting, Organizations and Society*, 25(1): 51–77.
- Van der Meer-Kooistra, J., & Vosselman, E.G. (2006). Research on management control of interfirm transactional relationships: Whence and whither. *Management Accounting Research*, 17(3): 227–237.
- Van der Meer-Kooistra, J., & Kamminga, P. (2010). The role of Management Accounting in Joint Venture Relationships: A Dynamic Perspective. I: Håkansson, H., Lind, J., Kraus, K., (Eds.) *Accounting in Networks*. New York Routledge.
- Wiesel, F., & Modell, S., (2014). From new public management to new public governance? Hybridization and implications for public sector consumerism. *Financial Accountability & Management*, 30(2): 175–205.
- Williamson, O.E., (1985). *The economic institutions of capitalism*. New York: The Free Press.

**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)