

Fyra år med mellankommunala samarbeten

**Slutrapportering av följeforskningsprojektet
samarbete för kvalitativt utförande**

**Lokalt kommunforskningsprogram om
samarbete (Lokom)**

**Isabell Meltzer
Gustaf Kastberg Weichselberger**

Fyra år med mellankommunala samarbeten

Slutrapportering av följeforskningsprojektet samarbete för
kvalitativt utförande

Lokalt kommunforskningsprogram om samarbete (Lokom)

Isabell Meltzer
Gustaf Kastberg Weichselberger

KFi-rapport nr 179

ISBN 978-91-89458-01-7
© KFi tillsammans med författarna 2022
KFi – Kommunforskning i Västsverige
c/o Göteborgs universitet
Box 665
405 30 Göteborg
Tel 031-786 59 00
E-post kfi@kfi.se
www.kfi.se

Innehållsförteckning

Förord	6
Sammanfattning.....	8
Kapitel ett: Samarbete för kvalitativt utförande.....	13
En introduktion till samarbete	14
Motiv till samarbete	15
Styrningsutmaningar.....	17
Styrning i fokus för studien	23
Kapitel två: Metod och tillvägagångssätt för analys.....	26
Fältarbete.....	26
Bearbetning och analys	27
Kapitel tre: Samarbete i fem kommuner: empirisk redogörelse	30
Avtalssamverkan lön.....	31
Avtalssamverkan IT.....	36
Gemensam miljönämnd.....	44
Räddningstjänstförbundet	50
Avfallshanteringsbolaget.....	57
Sammanfattning	63
Kapitel fyra: Samarbeten över tid – en analys i tre steg	65
Tema 1: Huvudmannaskap och ägarstyrning.....	65
Tema 2: Styrningsrelaterade problem	74
Tema 3: Sex lärdomar om problem vid samarbeten	82
Kapitel fem: framgångar och utmaningar.....	95
Framgångar.....	95
Utmaningar: tre dilemman.....	98

Kapitel sex: Slutsatser	103
Olika typer av samarbete kräver olika överväganden.....	103
Referenser	107

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 det här projektet står en viss sorts samarbeten i fokus där kommuner går samman för att bedriva verksamhet gemensamt som tidigare respektive kommun stod för på egen hand. Det handlar både om tjänster av stödkaraktär, som producerar tjänster som övriga verksamheter använder sig av och om tjänster som vänder sig direkt till brukare och därmed kan betecknas som kärnverksamhet. I båda fallen handlar underliggande argument om att nå stordriftsfördelar, skapa en mer robust och mindre känslig verksamhet och 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.

I denna tredje och avslutande rapport är ambitionen att summera projektet som helhet varför ett återbesök till de två tidigare delrapporteringarna görs. Första året fanns ett särskilt fokus på hur huvudmännen styr samarbeten och slutsatserna av den delrapporten visade att etablerandet av en aktiv, väl fungerande styrning är en utmaning i sig när det gäller samarbeten av den sorten som uppmärksammas. Andra året fanns istället ett fokus på de styrningsutmaningar som kan finnas vid samarbeten men som allt för ofta är sprungna ur privat sektor. Resultatet av den delrapporten gav en utvecklad förståelse för de problem och utmaningar som kan förväntas finnas i kommunala samarbeten.

I den här rapporten summerar vi projektet med att lansera ett antal lärdomar som kan dras av mellankommunala samarbeten.

Rapporten är den tredje och avslutande i ett flerårigt forskningsprojekt där flera kommuner som samarbetar inom olika områden och i olika konstellationer följs. Återkommande avrapporteringar har skett med olika fokus. Båda författarna svarar för rapporten som helhet men Isabell Meltzer har stått för framskrivningen som sedan bearbetats tillsammans med Gustaf Kastberg Weichselberger.

Sammanfattning

I den här rapporten summerar vi ett flerårigt forskningsprojekt¹ om mellankommunala samarbeten i svenska kommuner. Vi har genom en empirisk longitudinell studie följt ett antal samarbeten i syfte att öka vår förståelse för den styrningssituation som uppstår. I de tidigare avrapporteringarna har vi haft ett fokus på ägarstyrning och styrningsutmaningar. I denna rapport summerar vi projektet i sin helhet genom att lyfta fram sex lärdomar om problem som kan dras av mellankommunala samarbeten och beskriver tre olösliga dilemman som samarbeten ställs inför. Därtill beskriver vi de vinster och framgångar som vi observerar i vårt material vilka alla ligger i linje med den befintliga litteraturen på området.

När vi betraktar vårt empiriska material noterar vi hur samarbetena över tid ändrar uppgifter och en *första lärdom* vi drar av detta är att samarbeten är föränderlig materia. I de samarbeten vi studerat har vi noterat ändrade uppgifter som initierats av huvudmännen och av den utförande enheten. Detta är en viktig lärdom att ta med sig inför framtida samarbeten eftersom man kan utgå ifrån att samarbetenas innehåll och form kommer att förändras. Frågor som till en början ses som självklara att inkludera kommer att ifrågasättas i takt med att samarbetet utvecklas och nya uppgifter kommer att adderas eller hämtas hem. En *andra lärdom* vi drar är att samarbeten skapar distans mellan principaler, den utförande enheten och konsumenterna av tjänsten. Distans handlar övergripande om att när en verksamhet separeras och hamnar i en egen enhet kapas nära band som kan handla om personkännedom, geografisk närhet och kunskap om specifika problemställningar. Det vi ser i det empiriska materialet är att distans försvårar att upprätthålla en välfungerande styrstruktur för relationen mellan ägarna och den utförande enheten men också mellan den utförande enheten och konsumenterna.

Förutom att styrningen kompliceras kan vi se intressanta iakttagelser kring vilka frågor som tenderar att bli strategiska. En *tredje lärdom* vi kan identifie-

1 I samarbete med Göteborgs universitet, Kommunforskning i Västsverige (KFi) och fem svenska kommuner.

ra i vårt material är att vi ser hur detaljfrågor inte sällan blir strategiskt viktiga eftersom de skapar en relation mellan politiker och konsumenter. Strategiska frågor tenderar att dra till sig intresse och tillmätas betydelse. De blir strategiska i bemärkelsen att de väcker diskussioner kring mer övergripande riktning för det aktuella samarbetet. Vad vi observerar i vår studie är att specifika frågor som rör detaljer tenderar att bli strategiska. I mångt och mycket handlar det om situationer där frågorna tenderar att påverka medborgare i stor utsträckning som exempelvis taxor och avgifters storlek och struktur. Mycket specifika frågor knyts samman med större som investeringar som får direkta konsekvenser för beteenden (som ett nytt avfallssorteringssystem). Samtidigt ser vi också att dessa frågor även är de som tenderar att bli riskfyllda, i bemärkelsen leda till ett ifrågasättande av samarbetet.

En fjärde lärdom vi drar är därför att strategiska frågor blir riskfyllda för parterna i ett samarbete. Strategiska frågor måste hanteras genom en förhandling mellan de olika inblandande parterna, vilket i sin tur påverkar styrningen av verksamheten. Inte sällan, när strategiska frågor blir problematiska handlar det om att en eller några parter har ett starkt intresse i en viss fråga. *En femte lärdom* som vi drar handlar om att det är ett svalt intresse för de uppgifter som kan karaktäriseras som operativa. Detta i bemärkelsen att det handlar om uppgifter av mer driftorienterad karaktär. Ett exempel som vi också lyft fram i tidigare avrapporteringar är verksamhetsområdet lön där ägarkommunerna visat ett bristande intresse i frågorna. Förklaringen vi får till oss beror på att det är en så pass operativ verksamhet att det inte finns mycket att diskutera. Det betyder inte att frågorna i sig är oviktiga eller inte intresserar dem som arbetar med frågorna eller de enheter som har nära samarbeten med dessa verksamhetsområden. Men den lärdom vi kan dra av detta är just att frågor som är mer operativa till sin karaktär tenderar att lämnas därhän.

En sjätte lärdom vi ser i vårt material är att möjligheter till inflytande är begränsat för samarbeten. När vi beaktar vårt empiriska material över tid ser vi att det kan vara svårt för ägarkommunerna att påverka, förändra och utveckla verksamheten. I tidigare avrapporteringar har vi beskrivit hur den utförande enheten tenderar att bli alltmer autonom när kompetens och frågor samlas i en enhet, vilket i litteraturen är ett klassiskt decentraliseringsproblem. I vårt material har vi sett olika exempel på där det varit svårt för ägarkommunerna att förändra olika delar av verksamheten där en ambition uttryckts om detta. Inte sällan har man från ägarkommunernas sida lämnat över kompetensen kring verksamheten i en ny separat enhet eller nybildad organisation. Det skapar

svårigheter i att upprätta ett samtal som bygger på att ägarna förstår verksamheten men lika mycket att verksamheten förstår ägarna och deras önskemål och behov. Emellertid pekar inte enbart vårt material på att det kan vara svårt att påverka samarbetets innehåll och riktning, vi ser också tendenser på att det kan vara svårt att lämna samarbetet när man väl etablerat ett.

En del i litteraturen om interorganisatoriska relationer handlar om de förhoppningar och ambitioner som finns med samarbeten och varför de överhuvudtaget etableras. När vi betraktar vårt material ser vi hur flera vinster genererats och kan illustreras i två kategorier. *En första kategori* handlar om en förbättrad personalsituation. Att stärka just denna dimension av verksamheten var också ett av de mer tydligt uttryckta målen som beskrevs för varför samarbete kring utförande av en verksamhet var av vikt. Det är lättare att rekrytera, verksamheten blir mindre sårbar med fler i personalen som har överlappande kompetens och högre grad av specialisering möjliggörs. *En andra kategori* handlar om effektivitet och resursoptimering. När vi skärskådade motiven till samarbete var sänka kostnader inte ett av de mer primära argumenten. Vad vi ser realiseras är dock att resurser utnyttjas bättre. Det handlar om bättre användande av utrustning inom räddningstjänsten, stärkt förmåga vid upphandling och förmåga till en utvecklad och bredare IT-verksamhet. Till detta ska de beskrivna personalinvesteringarna läggas som ofta handlar om ett bättre resursutnyttjande. Sammantaget kan vi därmed konstatera att flera av de förhoppningar och ambitioner med samarbetena som vi kunde identifiera också införlivats. Detta är också i linje med de potentiella vinster som beskrivs i litteraturen.

Förutom att illustrera ett antal utmaningar som finns med samarbete genom att lyfta fram lärdomar kopplat till problem pekar vi ut tre dilemman som organisatörer av samarbeten riskerar att ställas inför: *strategiskt dilemma, styrningsdilemma och servicedilemma*. Att vi väljer att tala om dilemman beror på att de i någon mån är olösliga. Vi benämner *det första dilemman* strategiskt eftersom det rör i vilken utsträckning samarbetet rör strategiska frågor och i vilken utsträckning det handlar om mer operativa frågor. Framförallt är det här relationen mellan principaler som ställs i centrum. Dilemman handlar om att strategiska frågor väcker stort ägarintresse och ökar därmed den potentiella konflikten ägare emellan, vilket går ut över förmågan att samarbeta. Alternativt uppfattas samarbetet mest röra operativa frågor och tilldrar sig därmed inte tillräckligt intresse för att optimeras styrningsmässigt. Något som riskerar att spåda på konflikter är observationerna att den utförande verksamheten också driver strategiska frågor, ibland i konflikt med en eller flera ägare. Ju mer stra-

tegitiskt relevant fråga, desto större konflikter och kontroverser kan förväntas vilket gör det svårare att skapa tydliga välfungerande relationer och samspel. Det skapar en fragmenterad strategisk målbild.

Det andra dilemma benämner vi för styrningsdilemma eftersom det rör relationen mellan principaler och den verksamhet som bedrivs. Enligt litteraturen är en framgångsfaktor för samarbeten att en enhetlig styrning kan etableras i bemärkelsen att det sker en tydlig och enad ägarstyrning (Sørensen, 2007). Vad vi observerar är emellertid att det antingen knappt skedde någon styrning och ibland skedde en splittrad ägarstyrning. Dilemmat kan därmed formuleras som att samarbeten riskerar att bli ej styrda på grund av obefintliga styrambitioner eller att de vid högre ambitioner utsätts för en fragmenterad styrning. Den senare riskerar i sin tur att antingen leda till konfliktfyllda styrsignaler eller att det skapas forum och funktioner som inte förmår att koordinera sig och skapa en samstämmig styrning. En observation vi gör är emellertid att även i de fall principalerna förefaller vara samstämmiga och vill utöva en enad styrning sker en splittring, men på principalsidan. En återkommande lösning vid upplevt behov av att öka styrningen var att introducera styrande kommittéer och samråd. Det skapade emellertid i sin tur en komplexitet eftersom det i samtliga fall fanns flera sådana funktioner som riktades mot ett och samma samarbete. Frågor om vem som skulle fatta beslut om vad blev otydliga.

Det tredje dilemma rör förhållningssätt, strategier och definitioner av den service som samarbetena producerar och benämns därför för servicedilemma. Här är det främst relationen mellan den operativa verksamheten i samarbetet och avnämarna/användarna av servicen som centreras. Kärnan i dilemma är avvägningen mellan hög grad av integration av den service som produceras och hög grad av anpassning till användare. Annorlunda uttryckt: ska en och samma tjänst tillhandahållas (one size fits all) eller ska det vara en mer skraddarsydd lösning. Dilemmat handlar om att de olika strategierna genererar olika värden. Enhetlighet ger skalbarhet, mindre sårbarhet i form av beroende av vissa kompetenser och överblick. Mer anpassade lösningar ger bättre integration med övriga delar i de verksamheter som nyttjar tjänsten, möjlighet att undvika lösningar som inte används för att de inte upplevs passa, samt utrymme att göra avvägningar om hur en utveckling ska ske av servicen som ger bäst resultat för respektive användare. Dilemmat blottlägger också ett problem som rör vem som ska definiera tjänsterna. Är det ägare, ansvariga inom samarbetena eller är det användarna? Eftersom det är ett dilemma som frågan bottenar i finns det inget självklart svar, utan tvärt om. Vi kan förvänta oss att olika aktörer represente-

rar olika värden. Användarna vill ha användaranpassad service, representanter för samarbetena integrerad enhetlig service, och politiker en mer övergripande och medborgarorienterad serviceproduktion. Det senare kan handla om vilken service som ska tillhandahållas, men också hur den produceras (exempelvis geografisk placering av servicenoder).

Kapitel ett: Samarbete för kvalitativt utförande

I grunden är det inte svårt att förstå varför samarbete mellan företag, organisationer och kommuner är en så populär företeelse. Det är inte alltid all kunskap som önskas finns internt i verksamheten varför man söker sig till andra med hopp om breddad kompetens och höjd kvalitet. Andra orsaker kan vara önskan om rationaliseringar och minskad sårbarhet. Samarbeten kan vara av olika karaktär, som exempelvis mellan företag i en leverantörskedja (vertikala) eller konkurrerande företag som verkar på samma marknad (horisontella). I båda fallen, men framförallt i det sistnämnda, är det lätt att förstå att samarbeten också kantas av svårigheter. Det kan exempelvis vara svårt att komma överens om gemensamma mål, att samordna aktiviteter mellan den egna verksamheten och det nyinrättade samarbetet, eller att veta om den andre parten försöker lura en och sko åt sig hela nyttan. Att samarbete är svårt beror helt enkelt på att parterna måste kompromissa och hitta gemensamma lösningar istället för att fortsätta i gamla invanda spår. Trots stora fördelar och höga förhoppningar har samarbeten visat sig svåra att överleva på sikt. Flera studier (som exempelvis Dekker, 2004, Stouthuysen et al., 2019) vittnar om att långsiktiga relationer är svårt, bland annat eftersom styrningen av ett samarbete skiljer sig så mycket mot styrningen av en verksamhet i egen regi. Att följa samarbeten över tid och upptäcka utmaningar, problem och lösningar är därför en efterfrågad syssla inom forskningen. I den här rapporten sammanfattar vi resultaten och lärdomarna från ett sådant följeforskningsprojekt som genomförts av Kommunforskning i Västsverige (KFi) i samarbete med Göteborgs universitet och fem svenska kommuner. Vi har fått lov att följa några av de ingående kommunernas mellankommunala samarbeten över en treårsperiod. Forskningsprojektet är en del i ett större forskningsprogram vid KFi med benämningen Lokom (Lokalt kommunforskningsprogram om samarbete). Under projekttidens gång har löpande avrapporteringar gjorts i form av två delrapporter med tillhörande workshop.

Föreliggande rapport syftar till att sammanfatta projektet som helhet – vad kan vi egentligen lära oss om samarbeten?

En introduktion till samarbete

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

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

Vad vi är intresserade av här är istället hur samma sorts tjänster slås samman, även detta ett växande fenomen (Giessner et al., 2016). Detta i sin tur kan handla om olika sorters samarbeten. Ett allt vanligare sådant är att skilja ut sådant som inte karaktäriseras som stödverksamhet och som inte direkt riktar sig mot medborgare. Vanliga exempel är IT, personal- och ekonomirelaterad verksamhet. I sammanhanget talas det ofta om shared service center (SSC), det vill säga delade tjänster som stödjer bedrivandet av kärnverksamhet. I sammanhanget är det relevant att tala om en horisontell disintegrering: delar som tidigare var en del av organiseringen av kärnverksamheten lyfts ut. Istället för att vara en del av styrning och ledning inom samma organisation, eller inom samma hierarki, skapas en horisontellt mer distanserad relation. I regel kvarstår

emellertid den ursprungliga huvudmannen som ägare för verksamheten, men ibland är det flera huvudmän som går samman och den gemensamma verksamheten skall då utföra tjänster åt fler olika organisationer.

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

Motiv till samarbete

Granskas den generella litteraturen om samarbete kring gemensam serviceproduktion rör den övervägande delen samarbete av karaktären SSC. Ett flertal motiv till att skapa SSC lyfts fram i litteraturen (Raudla and Tammel, 2015, Borman and Janssen, 2013, Richter and Bruehl, 2017). Det motiv som oftast pekas ut som det huvudsakliga är kostnadsbesparingar (Richter and Bruehl, 2017). Genom att slå samman likartade funktioner till större enheter är ambitionen att synergier skall förverkligas. Med flera producerade enheter kan metoder och processer också utvecklas och en mer effektiv styrning etableras. Ett andra motiv som identifieras är att ett SCC skapar förutsättningar för fokus på kärnverksamheten. De tidigare moderorganisationerna slipper så att säga upprätthålla kompetens och arbetsgivaransvar för tjänsteproduktionen och kan därmed lägga mer energi på kärnverksamheten. De enheter som skapas och som genom sammanslagningarna blir större kan i sin tur utvecklas kring den egna kärnverksamheten som är produktion av stödverksamhet. Ett tredje motiv som lyfts fram handlar om kvalitet. När flera enheter slås samman till en gemensam serviceproducerande enhet skapas bättre förutsättningar att satsa på kvalitetsutveckling genom omvärldsbevakning, kunskapsspridning och innovation. Den standardisering som ovan beskrevs som en källa till kostnadsbesparingar kan också förväntas skapa bättre förutsättningar för en kvalitetsutveck-

ling i leverans. En större enhet har också bättre förmåga att hantera störningar. Inte minst handlar detta om att sårbarheten blir mindre när fler personer har samma kompetens och kan täcka upp vid tillfälliga bortfall. Kvaliteten handlar emellertid också om att med en ökad intern kompetens hos ett SSC kan också kärnverksamheterna få ett bättre beslutsunderlag kring framtida satsningar. För både SSC och SCO gäller att med en större enhet kommer också en starkt förmåga att klara större investeringar. Ett fjärde motiv som framhålls är starkt kundfokus. Med en tydlig organisering i en enhet som är separerad från kärnverksamheten möjliggörs tydligare målsättningar kring kundfokus. Eftersom kundrelationen blir central kan SSC förväntas få ett starkt fokus på att tillfredsställa de behov som kärnverksamheterna har.

Granskar vi de olika motiven i förhållande till SSC och SCO kan vi konstatera att även om litteraturen främst är baserad på resonemang kring SSC torde flera vara aktuella för SCO. Detta inte minst eftersom flera av motiven är baserade på att det är större enheter som skapas. SCO kan också antas ha en potential att stärka produktiviteten, öka kärnkompetensen inom enheten och utveckla en kunskapsbas som kan ligga till grund för ett utvecklat strategiskt agerande. Motivet om ökat kundfokus kan emellertid förväntas skilja sig åt eftersom sammanslagningen av verksamheter i ett SCO i sig inte innebär en förändrad relation till brukarna av tjänsten.

Vinster som beskrivs i litteraturen handlar mycket om att effektiviseringar kan ske genom skalfördelar (ökade volymer förbättrar förutsättningar för att standardisera) (Silvestre et al., 2018), om att verksamheten blir mindre sårbar när fler utför liknande sysslor, att kvaliteten kan utvecklas samt att kärnverksamheten avlastas (Herbert and Seal, 2012, Richter and Bruehl, 2017). Bättre service och kvalitet utlovas också. En rad vinster hägrar därmed med potential att realiseras. Det finns också rapporter om att stora vinster, inte minst i form av kostnadsbesparingar skett (Borman and Janssen, 2013). Studier visar emellertid att detta inte alltid sker (Kerr, 2011, Silvestre et al., 2018, Raudla and Tammel, 2015, Meijerink and Bondarouk, 2013, Allers and Geertsema, 2016). Bel och Warner (2015) konstaterar att kostnadsbesparingar utgör undantag och att kostnader istället ofta ökar. Tvärt om förefaller risken för misslyckande vara stor och problem vid introduktion av samarbeten kring SSC (Schulz et al., 2010, Kerr, 2011) och SCO har uppmärksamats (Cooke, 2006). Ett av skälen som identifierats är kopplat till att styrning inte utvecklats och anpassats i tillräcklig utsträckning (Janssen and Wagenaar, 2004). Brist på utvecklad styrning

har också pekats ut som en faktor som gör att eftertraktade effektivitetsvinster inte uppnås (Garrone et al., 2013, Bel and Warner, 2015).

Styrningsutmaningar

I redogörelsen ovan framgick det ett antal olika motiv till samarbeten som tar fasta på olika potentiella vinster. Granskas litteraturen kring styrning av samarbeten blottläggs ett antal risker som är värda att ta i beaktande. Två återkommande sådana risker benämns risk för opportunt beteende och risk för brister på koordinering (Dekker, 2004).

Vad gäller risken för opportunism handlar det om att när parter går samman i ett samarbete kan det uppstå en risk att den ena eller de andra parterna försöker sko sig i samarbetet och söker det bästa möjliga utfallet för egen räkning. Av det skälet kallas det också risk för appropriering, det vill säga att det är någon annan som tillskansar sig vinsterna av samarbetet. Det hela grundar sig alltså i att samarbetet kännetecknas av att det finns flera principaler. I samarbeten mellan kommuner kan det handla dels om att potentiella vinster i form av samordningsvinster fördelas ojämnt, dels om att kostnader fördelas på ett ofördelaktigt sätt för vissa. För kommuner där politikerna representerar olika geografiska väljargrupper tillkommer dimensionen som ibland benämns "bypolitik". Med det avses att den geografiska lokaliseringen av exempelvis personal och utbudsställen blir av vikt. Det kan vara svårt att förklara för väljarna varför arbetstillfällena förläggs till en annan kommun eller att grannkommunens invånare får närmare till servicepunkterna. Att den geografiska dimensionen är viktig har tidigare studier indikerat.

Om det opportuna beteendet bottnar i att det finns underliggande skillnader i målbild handlar risken om koordinering om förmågan att leverera och bedriva service. Det behöver inte böttna i skilda målbilder utan helt enkelt om att det krävs insatser för att verksamheten skall bedrivas i linje med en angiven målbild. Studier indikerar emellertid att det kan växa fram ett motsatsförhållande mellan enheten och de styrande parterna som ingått i samarbetet (Mezihorak, 2018). Målkongruensen återfinns då inte horisontellt mellan de olika moderorganisationerna, utan vertikalt mellan styrelse eller nämnd och den operativa enheten. Risken för opportunism och risken för koordineringsbrister kan beskrivas som klassiska inom litteraturen kring interorganisatorisk styrning som inte sällan baserar sig på privat verksamhet. Ofta är det relationen mellan leverantör och kund som har undersökts. En genomläsning av litteratu-

ren kring gemensamma verksamheter i offentlig sektor indikerar emellertid två ytterligare risker som är värda att beakta.

En sådan kan beskrivas som kund- eller brukarrisken som är kopplad till det faktum att det, som vi beskrev ovan, skapas ett trepartsförhållande. Till skillnad från de studier som fokuserar dyader mellan exempelvis kund och leverantör är kund eller brukare av tjänsterna inte samma aktör som huvudmannen eller finansären. Det blir ytterligare en part som kan förväntas ha sin egen agenda. För ett SSC är det alla de som brukar tjänsterna som utgör kunden. Om flera kommuner går samman och skapar ett SSC för IT är det förvaltningarna med sina egna nämnder som är kunder i verksamheten. Studier har visat att detta trepartsförhållande kan generera ett ifrågasättande av exempelvis innehåll och kvalitetsnivåer på det som levereras (Kastberg, 2014). Om tjänsten istället hade producerats internt inom en förvaltning hade den istället lytt under samma överordnade instans som den operativa verksamheten.

En fjärde risk som är värd att uppmärksamma benämns här målförskjutning eller styrningsrisk eftersom den bottenar i att det kan uppstå en konflikt mellan det som är optimalt för den operativa enheten som skapats som ett resultat av samarbetet och de som brukar tjänsterna. Tydligast har detta beskrivits i litteraturen kring SSC. Vad som åsytas är risken att det som tidigare var en tydlig stödverksamhet i större utsträckning agerar som en kärnverksamhet relativt andra parter. Som sådan kan det vara naturligt att driva på ett arbete mot standardisering av den inre operativa verksamheten. Detta pekas också ofta ut som en av de potentiella källor till effektivitetsvinster som kan göras. Standardiseringen internt förutsätter emellertid i regel att det också sker en extern anpassning till standardiseringen. Skall alla använda exakt samma system måste brukarna av tjänsterna anpassa sin interna verksamhet till stödverksamheten. Detta har kallats "one size fits all" syndromet (Wagenaar, 2007). Studier har visat att detta är en möjlig källa till konflikt (Kastberg, 2014). Andra har visat att detta kan vara ett sätt för huvudmännen att styra olika delar av organisationen (Oliveira, 2015). Raudla (2015) observerar en relaterad problematik, att de tjänster som lyfts ut och placeras i en semiautonom enhet trots att det betraktas som en separat tjänst likväl är sammankopplade med kärnverksamheten. Här går det att föreställa sig att ju mer samröre som finns och ju mer sammanvävda olika tjänster är, desto större blir risken att verksamheten utarmas och konflikter skapas när verksamheter läggs ut i samlingsorganisationer. De beskrivna riskerna tar sig uttryck i diskussioner kring kostnads- och vinstfördelning, krav på leverans, diskussioner kring ambitionsnivåer och geografiska hänsyn. Det går inte att för-

stå de olika riskerna som helt separata fenomen utan de bottenar på olika sätt i att det med olika parter som separeras uppstår också ett behov av nya former för styrning.

En anledning till att uppmärksamma och generera kunskap om SSC och SCO är att det är en i grunden annorlunda form för organisering jämfört med en traditionell inom-förvaltningsorganisering. Det är inte en helt marknadsbaserad variant och inte heller en helt hierarkisk. Begreppet hybrid har därför passande använts (Silvestre et al., 2018, Herbert and Seal, 2012). Hybridbegreppet fångar att det finns en tydlig vertikal styrningsdimension mellan principal och utförande verksamhet samtidigt som det finns en horisontell mer marknadsliknande relation mellan den utförande verksamheten och konsumenten, i varje fall vad gäller SSC där de som konsumerar tjänsten ibland också är de som finansierar. Detta kan också gälla SCO där ett vanligt exempel är renhållning och avfall som finansieras via avgifter.

Sammanläggningarna skapar ett trepartsförhållande mellan:

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

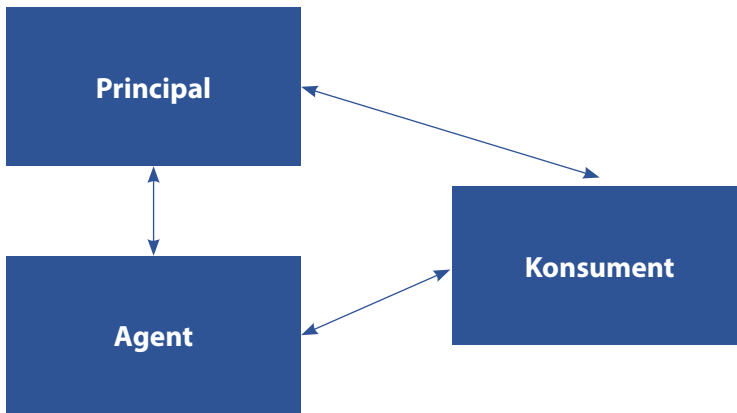


Bild 1: Illustration av trepartsförhållande i ett SSC och ett SCO

Trepartsförhållandet innebär att nya gränser mellan aktörer dras samtidigt som nya relationer skall skapas. Det som kanske tidigare var en kollega som hjälpte till när datorn kraschat återfinns nu på en ny enhet som interndebliterar för utförande av tjänster. De nya gränssnitt som skapas för med sig nya problem och

spänningsförhållanden (Thomasson, 2018, Herbert and Seal, 2012, Richter and Bruehl, 2017, Kastberg, 2014). Frågor som aktualiseras handlar om geografisk representation, budget, servicenivåer, identitet och makt (Thomasson, 2018, Mezihorak, 2018, Kraus and Strömsten, 2016, Kastberg, 2014).

Finansiering och anpassning

När de nya utförarenheterna intar en mer autonom ställning samtidigt som de skall styras väcks en rad frågor. Det handlar om hur resurser skall allokeras, alltså hur den utförande verksamheten skall finansieras. Om det sker en anslagsfinansiering från huvudmännen finns risken att en incitamentsstruktur skapas som inte gynnar lyhördhet, anpassning och flexibilitet gentemot dem som konsumerar tjänsten. Sker i stället en finansiering som bygger på att konsumenten betalar finns risken att tjänsten upplevs som dyr och det faktum att den utförande organisationen inte kan väljas bort gör att de problematiseringar som observerats kopplat till monopol riskerar att uppstå. Utöver frågor kring resursallokering kan frågor om former för ansvarsutkrävande, servicenivåer och lokalisering aktualiseras. Det senare har iakttagits i samband med interkommunala samarbeten där den geografiska lokaliseringen uppfattats som central (Kastberg and Meltzer, 2018).

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

som en konsekvens av det. Detta motsatsförhållande har visat sig skapa friktion och problematiseringar (Kastberg, 2014)

Huvudmannaskap och samarbete

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

Huvudmannaskapet tar sig olika uttryck, men i regel finns det en styrelse, nämnd eller styrgrupp. Dessa organ kan sedan bestå av representanter från de verksamheter som konsumerar tjänsterna som produceras, en gemensam huvudman för både den utförande verksamheten och de som konsumerar tjänsterna eller flera separata huvudmän som representerar olika formellt åtskilda organisationer. Studier har indikerat att med en tydlig huvudman skapas bättre förutsättningar för styrning än vid samarbeten mellan flera huvudmän (Bel and Warner, 2015, Sørensen, 2007). Mot bakgrund av detta har en gemensam målbild och delade värderingar (shared values) (Grafton and Mundy, 2017) bland huvudmännen lyfts fram som centrala för ett fungerande samarbete. Huvudmän som delar motiv, mål och förståelse för situationen skall enligt det resonemanget ha bättre förutsättningar att skapa en gemensam utförarverksamhet. Det finns en omfattande och växande litteratur kring olika former av samarbete inom privat sektor där detta uppmärksammats. Det är emellertid viktigt att beakta vissa kontextuella skillnader mellan privat och offentlig sektor. En sådan är exempelvis att mycket av litteraturen som fokuserar privat sektor har som utgångspunkt att även om de privata aktörerna kan se ett värde i etablerandet av ett samarbete finns det också ofta en underliggande konkurrens (Grafton and Mundy, 2017), särskilt vid samarbete kring SCO. En term som används i sammanhanget är "coopetition" och att situationen kan förstås som en balans: "competing without having to kill the opposition and cooperation without having to ignore selfinterest" (Nalebuff et al., 1996).

Inom offentlig sektor är det rimligt att anta att målkongruensen kan förväntas vara större och värderingarna mer delade (Bel and Warner, 2015). Likväl, att alla huvudmän i ett samarbete har samma motiv och utgångspunkter för samarbetet kan inte tas för givet (Buchel, 2003). Olika kommuner som samarbetar skiljer sig gällande ekonomisk situation, demografi, geografi och ideologi (Bel

and Warner, 2015). Janssen och Joha (2008) talar om en “shifting, multiple goal political coalition”. I samarbetet kring ett SSC fanns det exempelvis olika bilder kring hur viktigt det var med totalkostnads kontroll (Kastberg, 2014). Vissa ansåg att det var viktigt att kostnaderna för tjänsterna hölls nere, medan andra menade att det var oviktigt så länge nyttan med tjänsterna var uppenbar. Högre kostnader för IT kunde ju leda till lägre kostnader i verksamheten.

På huvudmannasidan kan också andra saker än ingångsvärden i samarbetet i form av mål och värderingar tänkas spela in. En fråga som diskuterats är hur sammansättningen av huvudmän påverkar. Bland annat har det belysts att olika storlek kan göra att en av flera parter blir mer dominerande. I en studie av ett norskt räddningstjänstförbund beskrivs hur de mindre huvudmännen både förlorade den ”informella” kontakten med räddningstjänsten samt att de själva saknade kapacitet att ta till sig den formella information som fanns (Cäker and Nyland, 2017). De olika storlekarna på de samarbetande huvudmännen spelade därför roll för inflytande och påverkansmöjligheter. Just att det är flera huvudmän är också något som Voorn med flera (2019) belyser. Deras studie är en översikt över styrning av gemensam avfallshantering och de fokuserar på huvudmännens agerande och det faktum att det finns flera principaler inblandade. De konstaterar utifrån befintlig forskning att med flera principaler finns en risk för att vissa ägnar sig åt ”freeriding” (här ges avsaknaden av inflytande en mer positiv värdering än i den ovan refererade studien) i bemärkelsen att de inte bidrar lika mycket till styrningen av den gemensamma verksamheten. En risk förefaller också föreligga att alla ägnar sig åt denna gratisåkning, varför ingen egentlig styrning sker. De konstaterar också att autonomi för den gemensamma enheten ökar och att resultatet av styrsituationen orsakar ineffektivitet. Dessutom föreligger det en risk att en den gemensamma utförande verksamheten skapar allianser med någon eller några av huvudmännen.

Vi kan utifrån litteraturen peka på att offentliga organisationer på grund av avsaknad av inbördes konkurrens och en någorlunda samstämmig värdegrund borde ha goda förutsättningar att samarbeta. Likväl förefaller det vara så att dessa fördelar förtas av andra faktorer som gör de samarbetande offentliga organisationerna till svaga principaler. Med svagare styrning ges den utförande organisationen mer autonomi (på bekostnad av ägarna). Flera studier pekar i den riktningen (Sørensen, 2007) och iakttagelserna är också i linje med resonemanget ovan om att det delade huvudmannskapet riskerar att leda till situationer där en eller i värsta fall alla ägarna åker gratis vad gäller styrningsengagemang. Det har också framhållits att en situation med flera principaler kan

ha en positiv inverkan på styrningen eftersom det minskar risken för att den utförande organisationen så att säga utnyttjas för en politiskt orienterad principals syften. Enligt den teoretiska inriktningen "public choice" betraktas politiker som opportuna, och att om de får tillfälle och kan komma undan med det, kommer de att utnyttja resurser som är tillgängliga för att stärka sin position. Med flera principaler skulle det då minska detta friutrymme eftersom parterna kommer ha olika värden som de vill beakta och att det då är enklast att se till så att styrningen sker effektivt. Resonemanget skulle då avspelas i att samarbeten med flera principaler skulle uppvisa en effektivare styrning än verksamheter som endast har en principal. I en av få relevanta studier som undersöker tesen dras emellertid slutsatsen att verksamheter (det är avfallshantering det handlar om i studien) med en tydlig principal uppvisar effektivare verksamhet än dem med flera principaler.

Styrning i fokus för studien

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 har varit dominerande i att förklara den styrning som etablerats (se exempelvis Donada and Nogatchewsky, 2006), vilket också konstateras i litteraturoversikter på området (Caglio and Ditillo, 2008, Meira et al., 2010, Dekker, 2016). Men litteraturen 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 and Lind, 2019). Förenklat kan man säga att det funnits olika traditioner som studerat olika sorters utmaningar (som målbilder, koordinering och samordning och appropriering av vinster) på olika vis. I flera studier har man också belyst att olika utmaningar kopplat till styrning är relaterade till varandra och därför inte bör förstås och betraktas som separata företeelser (Van der Meer-Kooistra and Vosselman, 2000, Håkansson and Lind, 2004, Cäker, 2008, Wiesel and Modell, 2014). Mer forskning har därför efterfrågats där dessa utmaningar inte studeras separat, utan istället analyseras i relation till varandra (Caglio and Ditillo, 2008) och där den mångfacetterade komplexiteten i relationen mellan flera olika parter i relationen beaktas (Van der Meer-Kooistra and Vosselman, 2006).

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

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

Vår läsning av forskning på området är därför att det behövs med studier som belyser utmaningar kopplat till styrning och hur dessa 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. 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.

Syftet med denna rapport är att mot bakgrund av den litteratur som finns på området diskutera relevanta styrningsfrågor och med hjälp av en empirisk studie

belysa dessa ytterligare. Ambitionen är därmed att bidra till en utvecklad förståelse för den styrningssituation som uppstår vid samarbete kring utförande av tjänster.

Rapporten är upplagd på följande vis. I nästföljande kapitel redogör vi för studiens metod och hur vi samlat in och bearbetat det empiriska materialet under studiens gång. En empirisk redogörelse över de studerade samarbetena finns att läsa i kapitel tre. Därefter följer ett kapitel som sammanfattar de iakttagelser vi gjorde om huvudmannaskap och ägarstyrning från den första delstudien. Iakttagelser från delstudie två sammanfattas i kapitel fem och handlar om styrningsrelaterade problem och utmaningar. I kapitel sex lanseras ett antal lärdomar som vi kan göra av just styrning av mellankommunala samarbeten. Rapporten avslutas med ett avsnitt om slutsatser.

Kapitel två: Metod och tillvägagångssätt för analys

Föreliggande studie är longitudinell och följer därför 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 behovet av att följa exempelvis ett samarbete över en längre period. Det insamlade materialet bygger 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 nedanstående avsnitt beskriver vi kort hur insamlingsprocessen har sett ut samt hur det empiriska materialet har bearbetats och analyserats.

Fältarbete

I den *inledande studien* har sex intervjuer genomförts med totalt 11 respondenter vilket betyder att några av intervjuerna har genomförts i fokusgrupp. Ambitionen var att få en bild av hur samarbetena är organiserade samt att identifiera nyckelpersoner att intervjua i den första delstudien. I den *första delstudien* har 64 intervjuer genomförts, 12 möten har observerats och en mängd 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. I det inledande kapitlet beskrev vi hur en trepartsrelation mellan huvudmännen, den utförande verksamheten och de som konsumerar tjänsten etableras. I vårt urval har vi försökt fånga dessa relationer.

En uppenbar relation är den mellan ägar-/medlemskommunen och samarbetet/den utförande enheten, här kan vi förvänta oss att det kan finnas en gränsdragningsproblematik mellan hur verksamhetsområdet definieras och av-

gränsas. 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 (ägarkommunerna och den utförande enheten). Det finns dock ytterligare en aktörgrupp som är intressant i sammanhanget, nämligen relationen mellan ledningsnivå på den utförande enheten 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 våra intervjuer har vi också fångat de som konsumerar tjänsten. För lön och IT finns dessa parter internt i kommunens organisation och har därför kunnat tillfrågas, för miljö, räddningstjänst och avfallshantering är konsumenterna kommuninvånare varför vi fångat deras upplevelser genom intervjuer med politiker och tjänstemän i ägarkommunerna och i den utförande enheten.

I den *andra delstudien* har 25 intervjuer genomförts, 2 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. I den *tredje delstudien* har 38 intervjuer genomförts, 2 möten har observerats. Syftet med denna delstudie har likt tidigare varit att följa upp det gångna året men ambitionen har också varit att summera projektet som helhet där ett fokus har handlat om att identifiera hur parterna upplever samarbetet.

Empiri	2018	2019	2020	2021	Summa
Intervjuer	3	60	25	38	128
Fokusgrupper	3	1	0	0	4
Observationer	0	12	2	3	17
Workshop	1	1	1	1	4

Tabell 1: *fältmaterial*

Bearbetning och analys

Materialet har bearbetats successivt under projektets gång. Empirin som samlades in 2018 har fungerat som en första inblick i samarbetena och har hjälpt till att identifiera personer att intervjua och möten att observera vid den första delstudien. Eftersom en semistrukturerad frågeguide använts under samtliga intervjutillfällen har olika tematiska områden vuxit fram succesivt under empiriinsamlingarnas gång. Under den första delstudien tonade en bild upp gällan-

de ägarstyrningsproblematik vilket också blev huvudfokus vid den första delrapporten. Under 2020 hade ytterligare inläsning gjorts av litteraturen varför styrningsrelaterade problem blev ett särskilt intressant tema att adressera i den andra delstudien. Ambitionen under den sista delstudien har varit att samla upp de iakttagelser som gjorts och titta närmare på upplevelsen av samarbetena – hur nöjda är parterna med samarbetet som helhet och vad bottnar sig ett (miss)nöje i?

Intervjuerna har i huvudsak genomförts av rapportförfattarna som sedan transkriberats i sin helhet. Samtliga mötesobservationer har renskrivits och gjorts läsbara i efterhand. De dokument som samlats in har dels kommit från intervjupersoner, dels kontaktpersoner som funnits i projektet men har också hämtats på kommunernas och samarbetenas hemsidor (som exempelvis årsredovisning, mötesprotokoll, avfallsföreskrifter) för att följa upp intressanta teman från intervjuer och även använts som utgångspunkt i utformandet av intervjuguider. Intervjuerna och studieobjekten har anonymiserats.

Bearbetningen av fältmaterialet har inte skett vid något givet tillfälle, utan har istället varit en process som vi återkommit till vid olika tillfällen under studiens gång. Vårt empiriska material är omfattande (se tabell 1) och det finns flera utmaningar som är förknippade med det. Langley (1999) lyfter exempelvis fram att studier som följer en process ofta behöver sortera sitt material noggrant och trots det finns det svårigheter att veta vart man ska börja. För att organisera vårt material har vi använt oss av NVivo. Programmet erbjuder olika sök- och kodningsverktyg som har varit användbara när arbetet har tematiserats. Vid en omfattande intervjustudie finns en risk att forskaren går vilse i materialet (Petigrew, 1995). I vårt fall har antalet intervjuer varit ofrånkomligt med tanke på hur studiedesignen har sett ut, vi har velat följa flera samarbeten över tid och skapa en förståelse för hur styrningen omsätts i relation mellan flera aktörer vilket är en vanlig utmaning för studier som följer en process (Langley, 1999). Därför har vi ägnat mycket tid åt att bearbeta materialet för att säkerställa att de teman vi arbetat fram är trovärdiga och speglar fältmaterialets innehåll.

Under projektets gång har det insamlade materialet bearbetats i samråd med våra studieobjekt. Efter förstudien hölls en introducerande workshop med de deltagande kommunerna. Efter den första delstudien gjordes en första analys om utmaningar och hinder vid ägarstyrning vilket avrapporterades både i en skriftlig rapport och i en gemensam workshop. Den andra delstudien hade liknande upplägg som den första men fokus låg istället på övergripande problem relaterat till styrning. Efter den sista och avslutande delstudien hölls

en avslutande workshop med deltagande kommuner i projektet där en sammanfattande analys presenterades. En fördel med detta upplägg var att det gav oss möjlighet att spegla de resultat vi kommit fram till med de deltagande kommunerna. I nästa kapitel redogör vi för de samarbeten som vi studerat och hur de utvecklats över tid.

Kapitel tre: Samarbete i fem kommuner: empirisk redogörelse

I det här kapitlet beskriver vi de samarbeten som vi studerat. För att ge en överblick över vilka studieobjekt som ingår illustrerar vi det hela med en tabell (tabell 2) 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 bildats och flera årtal vittnar om att samarbetena succesivt vuxit då fler kommuner valt att gå med. Kommun A, B och C samarbetar kring löneadministration och IT-frågor genom avtalsamverkan och kring miljöfrågor genom en gemensam nämnd. Kommun B, C och Syd samarbetar kring räddningstjänst genom ett kommunalförbund och Kommun A, B, C och Nord samarbetar kring avfallshantering genom ett samägt kommunalt bolag. Vi börjar med att ge en historisk redogörelse för hur respektive verksamhetsområde utvecklats och aktuella frågor som lyfts upp i intervjuer och under mötesobservationer. Vi avslutar kapitlet med en kortare sammanfattning av den empiriska redogörelsen.

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

Tabell 2: *Samarbeten och studieobjekt*

Avtalssamverkan lön

I det här avsnittet beskrivs lönesamarbetets historiska utveckling och hur samarbetet idag organiseras och styrs. Avsnittet baseras i huvudsak på dokument i form av tjänsteskrivelser, avtal och utredningar som gjorts i kommunerna men har också kompletterats med utsagor från intervjuer och anteckningar från mötesobservationer. Avsnittet avslutas med centrala förändringar och händelser för samarbetet.

Historisk redogörelse

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

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

löneassistent gick från att vara kontrollerande och mata in data i systemet till att vara förebyggande eftersom löneassistenterna fick en mer proaktiv roll i att utbilda medarbetare och chefer för att kunna göra en korrekt rapportering. I samband med det gemensamma lönesystemet behövdes en ny funktion som ansvarade för systemet i sig. Denna roll fick beteckningen systemförvaltare. Varje kommun skulle leverera 0,5 systemförvaltare per kommun i samband med införandet av det nya systemet men det visade sig att det krävdes ett mer omfattande arbete, under det första året fick kommunerna köpa in konsulter för att hantera löpande driftstörningar. Systemförvaltaren hade en mängd olika uppgifter, en av dem var bland annat att agera kontaktyta mellan användaren av systemet, IT-enheten samt leverantören av systemet.

I utredningen som genomfördes 2013 gjordes jämförelser med andra kommuner och det konstaterades att en effektiv löneadministration redan uppnåts om indikatorn antalet producerade löner per årsarbetare och månad användes. Det betydde att verksamheten ansågs effektiv innan en gemensam organisation upprättats. I utredningen lyftes också erfarenheter från olika samverkansprojekt in där man konstaterade att det krävdes att parterna var villiga att standardisera rutiner, blanketter och arbetssätt för att nå ytterligare effektiviseringar. Det var inte ovanligt att dessa realiserades efter ett antal år. Erfarenheterna av utredningen visade också att det vid införandet av en gemensam organisation skulle uppstå en skärningspunkt mellan olika uppgifter och ansvarsområden. Ett exempel som lyftes handlade om relationen mellan personalenhet och löneenhet, detta eftersom det inte alltid är så enkelt att skilja deras uppgifter åt. Ett exempel som lyftes fram handlade om lagar, avtal och regler. Medan löneenheten är den som tillämpar avtal är det personalcheferna som tolkar dem. Det lyftes därför fram som viktigt att ta fram ett arbetssätt för hur detta gränssnitt skulle kunna tydliggöras för att undvika missförstånd och konflikter i ansvarsfördelningen.

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

dens ledamöter och ersättare utsågs av respektive fullmäktige och bestod av sex ledamöter och sex ersättare. Sammanträden skulle ske minst en gång per år. Verksamheten finansierades med kommunbidrag från medlemskommunerna baserat på en fördelningsnyckel. Nyckel bestod av det genomsnittliga antalet beräknade löner per månad för respektive kommun under perioden april till mars året därpå. Vid 2014 innebar det följande fördelning: Kommun A; 27 procent, Kommun B; 30 procent, Kommun C; 43 procent. Någonstans mellan 2014 och 2018 inrättades ett forum för kommunerna att mötas och diskutera frågor, där kommunalråd, oppositionsråd, kommundirektör, ekonomichef och andra centrala funktioner i respektive kommun träffas för att stämma av och diskutera frågor som berör lön men också miljö och IT. Forumet fick namnet samverkansråd.

Idag ansvarar löneenheten för samma frågor som vid bildandet av samarbetet och har en budgetomslutning på omkring 8,5 miljoner kronor. 2018 hade verksamheten drygt 11 årsarbetare som idag uppgår till omkring 9,5. Sedan 2014 har löneenheten gjort personella besparingar på 3,8 årsarbetare. Samtliga år som vi följt samarbetet, och även dessförinnan, har löneenheten gått med överskott.

Styrning, organisering och ansvar

Från och med juli 2018 kom ny lagstiftning på området som gjorde det möjligt för kommuner att samverka genom avtal (SFS 2017:725) vilket var något parterna för lönesamarbetet var intresserade utav. Nämnden avskaffades och ersattes med avtalssamverkan från och med 2019 (Avtal, 2019). Ingen förändring skedde vad gäller vilka uppgifter som lönefunktionen skulle ansvara för, däremot förändrades styrningen eftersom löneenheten inte längre hade någon nämnd. I avtalet beskrivs att styrning och samordning av verksamheten ska ske genom två funktioner: samverkansrådet och styrgruppen. Den första funktionen, *samverkansråd*, består av kommunalråd, oppositionsråd och respektive kommundirektör och sammanträder två gånger per år. 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. Det är de administrativa cheferna som ansvarar för att inför mötet skicka ut relevanta handlingar. I dokument kan vi också läsa att samverkansrådets huvudsakliga uppgift är att skapa en tydlig inriktning för olika frågor, exempelvis kring budget.

Den andra funktionen benämns för *styrgrupp* och består av kommundirektörerna och de administrativa cheferna i de tre kommunerna. Styrgruppen som ansvarar för den strategiska styrningen sammanträder något mer regelbundet och ska träffas minst tre gånger per år. Även för den här gruppen roterar ansvaret för värdskapet och de administrativa cheferna turas om att tillhandahålla handlingar inför mötet samt att hålla i mötet och skriva mötesanteckningar som de delger de andra parterna. I både intervjuer och av dokument vi tagit del av framgår att innehållet i dessa möten kan variera beroende på vilka frågor som är aktuella. 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 två samråd som alla har ett beredande syfte för löneenhetens verksamhet, dessa är löneråd och ekonomiråd. *Lönerådet* är tänkt att fungera som en arena för den mer operativa styrningen av verksamheten där lönechefen sammankallar personalcheferna i de tre kommunerna. *Ekonomirådet* består av de tre ekonomicheferna i kommunerna och ska diskutera verksamhetens ekonomi och budget. De ska enligt dokument träffas regelbundet och vid behov men vi har vid intervjuer fått till oss att de i praktiken träffas något mer sällan. Det är ekonomichefen i Kommun C som ansvarar för att sammankalla gruppen. Nedanstående tabell illustrerar de olika organ som finns för styrning utöver kommunfullmäktige och kommunstyrelse.

Samråd	Ägarrepresentanter	Verksamhetsrepresentanter	Sammanfattas	Ansvar
Samverkansråd	Kommunalförbundsstyrelsen Oppositionsråd Kommundirektör	Lönechef	2 gånger/år	Övergripande strategisk styrning
Stygrupp	Kommundirektör Administrativ chef	Lönechef	3 gånger/år eller mer vid behov	Strategisk styrning
Ekonomiråd	Ekonomichef	Lönechef vid behov	Regelbundet	Budget, fördelningsnycklar och gemensamma investeringar
Löneråd	Personalchefer	Lönechef	Regelbundet	Operativ styrning och samordning av löne- och HR-frågor

Tabell 3: Arenor för styrning av lönesamarbetet. (Fritt från styrdokument och intervjuer).

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

Förändringar och händelser

Beaktar vi utvecklingen av hur löneenheten har förändrats under åren ges en beskrivning av att löneadministratörerna tidigare rapporterade in uppgifter i systemen och på så vis kunde kontrollera att uppgifterna var korrekta innan de registrerades. Idag uppges det i intervjuer att det är användarna ute på förvaltningarna själva som rapporterar in uppgifter i systemet och löneadministratörerna kontrollerar uppgifterna i efterhand. Löneenheten sysslar därför i större utsträckning med att utbilda användare i verksamhetssystemen, vilket också var hela syftet när man upphandlade det nya lönesystemet. Ser man till anta-

let lönespecifikationer har dessa inte ökat under åren men samtidigt uppges i intervjuer att antalet chefer har ökat, vilket gjort utbildningsuppdraget mer omfattande. En bild som målas upp är att en ökad personalomsättning skett bland chefer ute i de tre kommunerna vilket påverkat arbetsbelastningen för löneenheten i just utbildnings- och supportfrågor.

En annan förändring som har skett under studiens gång har varit relationen mellan IT-enheten och löneenheten där löneenheten har tecknat ett avtal med IT-enheten om driften av löneenhetens tekniska lösningar. Tidigare har den arbetsuppgiften varit förlagd hos löneenheten. Motiven till förändringen var att sortera bort uppgifter som inte kan klassificeras som löneadministration, eller som en tjänsteman vid löneenheten säger ”det kanske är bättre att vi köper in den tjänsten då vi ville renodla vår verksamhet och jobba mer med lön och löneadministration”.

Ytterligare en förändring som vi observerat under studiens gång är hur samarbetet mellan löneenheten och de tre HR-enheterna i respektive kommun har intensifierats. En anledning har bland annat varit diskussionerna om och arbetet kring att upphandla ett nytt HR- och lönesystem, något som drivit på och fördjupat samarbetet mellan löneenheten och HR-enheterna. Att det finns ett samråd för löneenheten och HR-enheten att träffas är också en bidragande orsak till ett förstärkt samarbete mellan de fyra enheterna. På senare tid har man också möjliggjort för personalen att lägga till frågor och påverka dagordningen på dessa möten eftersom det skapats en digital grupp med detta som syfte.

Avtalssamverkan IT

I det här avsnittet beskrivs IT-samarbetets historiska utveckling och hur samarbetet idag är organiserat och styrs. Avsnittet baseras i huvudsak på dokument i form av tjänsteskrivelser, avtal och utredningar som gjorts i kommunerna men har också kompletterats med utsagor från intervjuer och anteckningar från mötesobservationer. Avsnittet avslutas med centrala förändringar och händelser för samarbetet.

Historisk redogörelse

IT-avdelningen är ett samarbete mellan Kommun A, Kommun B och Kommun C och är en del av ABC-samarbetet. IT-avdelningen har sitt säte i Kommun C. Liksom samarbetet för lön har IT-samarbetet sin grund i den konferens som anordnades 2008 mellan ett antal kommuner i Västsverige där ambitionen var att se över vilka förutsättningar som fanns i kommunerna och vilka områden

som man skulle kunna utveckla ett samarbete kring. För att identifiera vilka förutsättningar det fanns för att utveckla arbetet med ett IT-samarbete gjordes en förstudie som mynnade ut i två rapporter (Utredning Fas 1, 2010, Utredning Fas 2, 2010). Den första förstudierapporten utredde nuläget för Kommun B och Kommun C. I rapporten beskrevs att de båda kommunerna hade samma operativsystem, en liknande IT-teknisk plattform. Därtill hade de båda kommunerna ett upplägg som innebar att de var finansierade på två vis, en del finansierades med intäkter och en del med kommunbidrag. Den sammantagna bilden som presenterades i rapporten var att förutsättningarna för en gemensam organisation bedömdes som goda. I den andra förstudierapporten definierades ett önskat läge där jämförelse gjordes med andra organisationer som stått inför liknande utmaningar och vilka lösningar som introducerats. I rapporten konstaterades att det krävdes en förståelse för ingående parter att de stora effektiviseringsvinsterna ligger i om flera kommuner använder samma system eftersom det i sin tur medför färre system att både drifta och supporta. Rapporten tryckte på vikten av att mandat och förståelse finns i syfte att driva en sådan process.

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

Kort efter bildandet av den gemensamma organisationen identifierades en del problem kopplat till servicenämnden. I intervjuer framkommer att det var

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

Förutom styrgrupp och nämnd fanns vid tidpunkten en del gemensamma styrdokument som reglerade IT-verksamheten. Samverkansöverenskommelsen är det dokument som definierade syftet med IT-samarbetet samt reglerade IT-verksamhetens roll- och ansvarsfördelning samt hur kostnader fördelades i samarbetet (Samverkansöverenskommelse, 2011). I reglementet reglerades istället nämndens roll och relation till respektive ägarkommun och gentemot IT-verksamheten (Reglemente, 2014). Till dessa två huvuddokument fanns också en delegationsordning som syftade till att specificera och tydliggöra hur beslut fattades (Delegationsordning, 2014). Verksamhetens finansierades både av kommunbidrag (36 procent) men också av intäkter genom att verksamheten interndeberade en del av sina tjänster (64 procent). Kommunbidraget syftade till att täcka verksamhetens fasta kostnader och fördelades genom en fördelningsnyckel som baserades på kommunstorlek vilken gav följande fördelning: Kommun A; 26 procent, Kommun B; 30 procent och Kommun C; 44 procent. En del investeringar ingick inte i samarbetet och bekostades av varje kommun – kabeldragning i fastigheter är ett sådant exempel.

Under 2014 gav också kommunstyrelserna i respektive kommun kommundirektörerna i uppdrag att utvärdera verksamheten. Resultatet blev att kommundirektörerna utsåg en arbetsgrupp med en representant från varje kommun. Syftet med utvärderingen var bland annat att säkerställa att kommunernas intentioner med verksamheten efterlevdes och genomfördes på rätt sätt. Som ett led i detta genomfördes en enkät till samtliga IT-användare i kommunerna för att synliggöra upplevd service. Andra mål med utvärderingen var bland annat att säkerställa nämndens arbetsformer och värdkommunens roll i samarbetet varför intervjuer, granskning av protokoll och centrala dokument

genomfördes. Utvärderingen (se utvärdering 2015) visar på ett flertal saker, bland annat synliggör den att antalet heltidstjänster minskat med 0,85 om jämförelse gjordes med antalet anställda per kommun före samgåendet. En annan dimension som belystes i utvärderingen var politiker och tjänstemäns uppfattning om huruvida uppdragets mål var tydligt och konkretiserat samt hur väl leveransen motsvarade de förväntningar som fanns skiljde sig åt. Politikerna var den grupp som hade minst att anmärka på medan tjänstemännen tenderade att vara mer missnöjda. Särskilt utmärkande var missnöjet med IT-verksamhetens support där lång väntetid och bristfällig återkoppling pekades ut som problem. I utvärderingen framgår också att IT-verksamheten under 2014 utvecklade sin support och byggde upp en självhjälpsportal vilken man hoppades skulle svara upp mot de brister och problem som identifierats.

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

Efter en tid identifieras även problem kopplade till den politiska nämnden. Problemet kopplat till närvaron löstes aldrig helt och hållet när man ersatte tjänstemän med politiker och nya problem uppstod också. I huvudsak handlade det om att de frågor som diskuterades i nämnden inte ansågs vara av politisk karaktär och ett resultat av detta var att det ofta var svårt att fatta beslut i ärenden. Trots att särskilda politiker hade utsetts och valts för att sitta i nämnden var det ofta inte tillräckligt med politiker närvarande för att nämnden skulle vara beslutsför vilket ledde till många ordförandebeslut. Detta var ett problem som också identifierades i tiden för tjänstemannanämnden men som den politiska nämnden inte var en lösning på. I intervjuer med politiker från nämnden har det framkommit en beskrivning av att uppdraget ganska snabbt blev ointressant eftersom frågorna saknade politiskt innehåll. Att organisera verksamheten genom en nämnd ansågs därför inte optimalt och när möjligheterna till avtals-samverkan kom i samband med den nya kommunallagen tog samtliga fullmäktigeförsamlingar – i respektive kommun – beslut om att avskaffa nämnden till förmån för att samverka genom avtal. Verksamheten har därefter legat under samhällsbyggnadsförvaltningen i Kommun C vilket är något som problematiserats i intervjuerna vi gjort under studiens gång. Anledningen som lyfts fram

har varit att samhällsbyggnadschefen inte sitter med i någon av de forum som finns för styrning av IT-verksamheten och att samhällsbyggnadsnämnden inte ansvarar för regleringen av IT-verksamhetens budget och resultat.

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

Styrning, organisering och ansvar

IT-enheten har till uppgift att tillhandahålla drift, support och förvalta IT-miljön i de tre samarbetskommunerna. I praktiken handlar det om den övergripande infrastrukturen för IT-verksamheten i de tre kommunerna. Arbetet handlar om att dels se till att medarbetare har tillgång till digitala verktyg i form av exempelvis datorer men de arbetar också med och ansvarar för olika typer av IT-system som finns i kommunerna. Idag arbetar omkring 30 personer på IT-enheten och de som är anställda är alltifrån IT-tekniker som kan lösa konkreta problem med hårdvara men också IT-utvecklare som har kunskap om övergripande system, appar, säkerhet eller andra områden inom IT. IT-enheten är ingen egen förvaltning utan ligger idag under kommunstyrelseförvaltningen i Kommun C.

Styrningen av verksamheten består av en styrtrappa där följande fem grupper ingår: samverkansråd, styrgrupp, IT-samverkansgrupp, budgetberedningsgrupp samt digitaliseringsråd. Samverkansrådet och styrgruppen är således samma forum som för lönesamarbetet. I *samverkansrådet* sitter kommunalråd,

oppositionsråd och kommundirektörer från de samarbetande kommunerna. Syftet med samverkansrådet är att behandla frågor av större dignitet och skapa en tydlig inriktning för olika frågor, exempelvis budget. I de mötesobservationer vi gjort noterar vi hur detta råd fungerar som ett informationsforum, dels för de samarbetande kommunerna som får en uppdatering av aktuella frågor som IT-enheten arbetar med, dels har de ibland, om än mycket sällan, frågor till IT-enheten som bottnar i aktuella händelser. Exempelvis kan det handla om att fråga IT-enheten hur förberedda de är på olika typer av incidenter, som exempelvis händelsen kring Transportstyrelsens IT-läcka eller att Coop blev utsatt för en IT-attack.

Styrgruppen består av kommundirektörerna och de administrativa cheferna i de tre kommunerna. Styrgruppen ska komma överens om olika frågor som nivåer längre ner i styrtrappan är oense kring, alternativt om det är frågor av större karaktär. I dokument framgår att det kan handla om budgetfrågor, upphandlingar, försäkringsärenden, leasingperioder för digitala verktyg, investeringar, avtalsfrågor eller olika typer av strategiska frågor. *IT-samverkansgrupp* hanterar mer operativa frågor och sammankallas av de administrativa cheferna i samarbetskommunerna där även IT-chefen och IT-personal sitter med. Detta forum ansvarar för att samordna den operativa IT-verksamheten i de tre kommunerna som att exempelvis se över vilka system som finns i de olika kommunerna eller samordna IT-projekt mellan kommunerna. De frågor som diskuteras i IT-samverkansgrupp kommer från IT-enheten men många frågor kommer också ifrån det som diskuteras under digitaliseringsråden i respektive kommun. *Digitaliseringsråden* är tre olika samråd där tjänstemän ute i förvaltningarna får lov att framföra behov och idéer eller ge exempel på välfungerade metoder ute i sina respektive förvaltningar. Vem som ansvarar för mötet kan se olika ut i de olika kommunerna, ibland är det kommunens digitaliseringssamordnare som sammankallar och håller i mötet och ibland är det den administrativa chefen. Tanken är att de idéer och förslag som diskuteras vid dessa möten ska lyftas till IT-samverkansgrupp genom den administrativa chefen i respektive kommun.

I avtalet framgår även att ekonomicheferna ska träffas regelbundet för avstämningar kring budget, fördelningsnycklar och gemensamma investeringar i ett *ekonomiråd* vid behov och på initiativ av ekonomichefen i Kommun C. IT-chefen kan också kallas till dessa möten ifall ekonomicheferna bedömer att det finns ett behov av det. I praktiken träffas ekonomicheferna inte alltför ofta men rådet fyller en viktig del i planeringen när de exempelvis ska skicka ut direktiv om effektiviseringskrav. I intervjuer vi gjort framgår det att detta råd är

lite otydligt och att processen inte riktigt följer budgetdirektiv som man tänkt sig.

Samråd	Ägarrepresentanter	Verksamhetsrepresentanter	Sammanfattas	Ansvar
Samverkansråd	Kommunalsråd Oppositionsråd Kommundirektör	IT-chef	2 gånger/år	Övergripande strategisk styrning
Stygrupp	Kommundirektör Administrativ chef	IT-chef	3 gånger/år eller mer vid behov	Strategisk styrning
Ekonomiråd	Ekonomichef	IT-chef vid behov	Regelbundet	Budget, fördelningsnycklar och gemensamma investeringar
IT-samverkansgrupp	Administrativa chefer	IT-chef	Regelbundet	Operativ styrning och samordning av IT-verksamhet
Digitaliseringsråd Kommun A, B, C	Förvaltningschefer, enhetschefer eller andra tjänstemän ute i kommunens förvaltningar med ett intresse/ansvar för IT-frågor	Administrativ chef och/eller Digitaliserings-samordnare/strateg	Regelbundet	Samla ihop förvaltningarnas behov, sammanställa och lyfta till IT-samverkansgrupp

Tabell 4: Arenor för styrning av IT-samarbetet. (Fritt från styrdokument och intervjuer).

I praktiken kan det dock se lite annorlunda ut och den formella styrtrappan kan fungera mer eller mindre bra. Ett exempel är digitaliseringsråden där de tre kommunerna valt att göra lite olika, vilket av IT-enheten beskrivs som delvis en utmaning eftersom kommunerna valt att bemanna dessa råd på olika sätt. Bilden som målas upp är att det ibland är tjänstemän utan mandat som finns representerade i dessa råd vilket gör att det blir svårt att få konkreta förslag eller åtgärder som är förankrade. I de digitaliseringsråd som har förvaltningschefer, enhetschefer eller tjänstemän med tydligt mandat är bilden att det fungerar bättre.

Det kan också uppstå utmaningar ute i förvaltningarna som är de som ska använda IT-enhetens system. Här kan förvaltningarna exempelvis själva ha hittat något system som de gärna vill köpa in men som IT-enheten inte ser är kompatibelt med den resterande infrastrukturen eller som en medarbetare från IT-enheten säger: "Vi kan ju inte bygga om hela vår infrastruktur bara för att en

liten förvaltning i någon kommun vill det. Det måste ske samordnat och i god ordning”.

Idag finansieras verksamheten på två vis, dels genom kommunbidrag, dels genom intäkter som debiteras per digitalt verktyg. Kommunbidraget består av kostanden för IT-chefen samt den centrala infrastrukturen där varje kommun bistår med en tredjedel vardera. Antalet digitala verktyg skiljer sig åt mellan kommunerna eftersom värdkommunen fakturerar respektive medlemskommun månadsvis för de digitala verktygen. Enheten har en budgetomslutning på omkring 30 miljoner, därtill tillkommer hårdvaran som är ungefär densamma (30 miljoner) men som ligger ute på förvaltningarna och belastar därför inte IT-enheten. Vill exempelvis en av kommunerna byta datorer så går kostnaderna för leasing direkt till den som använder datorn och inte till IT-enheten.

Förändringar och händelser

Ser man till hur IT-samarbetet utvecklats över tid observerar vi hur samarbetet går mot att bli alltmer styrt. Samtidigt finns det fortfarande en del svårigheter i att efterleva den styrningsstruktur som kommunerna kommit överens om i avtalet. Ett exempel som vi observerat under studien och som skapat svårigheter över tid handlar om budgetarbetet. En händelse i den senaste studien har handlat om att IT-enheten haft två olika förslag på budget inför 2022. Motivet har handlat om att en hög nivå av informationssäkerhet inte kunde rymmas inom ramen för den ordinarie budgeten med en uppräkningsindex. Därför presenterade IT-enheten två förslag. Det första förslaget innebar att kommundirektörerna antog budgeten i sin helhet men på bekostnad av att informationssäkerheten bedömdes som låg. Det andra förslaget innebar en ökning med 2,1 miljoner kronor (700 000 kronor per kommun) vilket då innebar en högre informationssäkerhetsnivå. Detta skapade svårigheter och diskussioner eftersom ägarrepresentanter upplevde att två olika förslag på budget inte gick i linje med den tilltänkta styrningen av verksamheten. Resultatet blev att ägarkommunerna inte valde att skjuta till extra medel för att tillgodose en högre nivå av IT-säkerhet utan IT-enheten fick se över vilka delar av verksamheten som kunde skalas ned för att ändå upprätthålla en god IT-säkerhetsnivå.

En annan sak som diskuterats över tid har varit att IT-enheten är organiserad direkt under samhällsbyggnadsförvaltningen i Kommun C. Problemen som lyfts fram har handlat om att samhällsbyggnadschefen inte har någon styrningsmässig funktion i själva samarbetet utan enbart agerar som formell chef över IT-chefen. Detta har flera parter upplevt som problematiskt och som att

IT:s verksamhet är mer svårstyrt än vad det behöver vara. Detta har resulterat i att IT-enheten idag organiseras direkt under kommunstyrelseförvaltningen i Kommun C. Förutom att kommundirektörerna är de som styr strategiska frågor i verksamheten genom styrgruppen är det också kommunstyrelsen som reglerar budgeten mot de andra kommunerna, inte samhällsbyggnadsnämnden.

Vi noterar också att det finns idéer om att eventuellt utvidga samarbetet och inkludera fler kommuner. I den senaste delstudien framgår att styrgruppen har uppdragit åt IT-chefen att tillsammans med IT-chefen i Kommun Syd se över om man kan utöka samarbetet med IT och vad ett sådant samarbete skulle innebära. I de intervjuer vi gjort framgår att motivet bottnar i att IT:s uppdrag förändras och att det framgent kommer att handla mycket om säkerhetsfrågor vilket är ett område där man ser att det är svårt att upprätthålla kompetensen.

Gemensam miljönämnd

I det här avsnittet beskrivs miljösamarbetets historiska utveckling och hur samarbetet idag är organiserat och styrs. Avsnittet baseras på dokument i form av tjänsteskrivelser, avtal och utredningar som gjorts i kommunerna men har också kompletterats med utsagor från intervjuer och anteckningar från mötesobservationer. Avsnittet avslutas med centrala förändringar och händelser för samarbetet.

Historisk redogörelse

Miljönämnden är ett samarbete mellan Kommun A, Kommun B och Kommun C och är en del av ABC-samarbetet. Under 2012 togs beslutet i de tre kommunerna att inrätta en gemensam miljönämnd under kommunfullmäktige i Kommun A med start i januari 2013. Det betyder att personalen från de tre kommunerna vid inrättandet av samarbetet samlades i Kommun A och att en ny miljöenhet bildades. I intervjuer framgår att situationen till en början upplevdes som turbulent eftersom förändringen innebar att personal som tidigare inte haft behov av att pendla nu behövde göra det. I sammanträdesprotokoll från kommunfullmäktige i Kommun B (2013) framgår att beslutet om samgående innebar att anslaget under 2013 skulle vara det samma som under 2012, därefter skulle nya fördelningsprinciper tas fram under det första året. Av protokollet framgår att fördelningsnyckeln under 2013 innebar att sett till invånare stod Kommun C för den minsta andelen av finansieringen medan Kommun A stod för den största. Det upplevdes som problematiskt eftersom Kommun

C är betydligt större än Kommun A. Ambitionen var att under de första åren arbeta fram en mer rättvis fördelningsnyckel som i slutändan skulle innebära att kommunerna skulle betala samma summa och under 2014 föreslog miljönämnden de tre kommunfullmäktigeförsamlingarna om en fördelningsnyckel som innebar höjda anslag.

Styrning, organisering och ansvar

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

I miljönämndens verksamhet ingår i huvudsak tillsynsverksamhet inom olika områden som exempelvis miljöskydd, livsmedelskontroll för tobak och receptfria läkemedel, och hälsoskydd. Verksamheten deltar också i arbetet med att ta fram och revidera VA-planer och översiktsplaner i de tre kommunerna för de delar som rör miljönämndens ansvarsområden. Mycket av det arbete som bedrivs på miljöenheten och som är miljönämndens ansvar är lagstadgad verksamhet. Det betyder att nämndens uppgifter att styra verksamheten i olika riktning är begränsad. Sedan den 1 januari 2019 har det miljöstrategiska arbetet lyfts ut ur samarbetet och ansvaret åligger återigen respektive kommun vilket gör att samarbetet i huvudsak handlar om miljötillsyn av olika slag (Tjänsteskrivelse, 2019). I arbetet ingår också att ansvara för att samordna utformning av mål, riktlinjer och ramar för styrningen av verksamheten. Därtill ska också nämnden se till att de kommunala målen som fastställts i respektive fullmäktige efterlevs. Förutom att nämnden följer upp dessa mål sker även uppföljning av verksamhetens ekonomi.

Miljöenheten är ingen egen förvaltning utan ligger under samhällsbyggnadsförvaltningen i Kommun A. Det betyder att miljöchefen rapporterar direkt till samhällsbyggnadschefen. Nämndens ordförande, samhällsbyggnadschefen

och miljöchefen kallas två gånger om året till det så kallade samverkansrådet för ABC-samarbetet som är samma forum som redogjorts för under avsnittet om löneadministration och IT. Vid *samverkansrådet* följer kommunalråden, oppositionsråden, kommundirektörerna och i vissa fall ekonomicheferna upp verksamheten och eventuell samsyn kring vissa strategiska frågor avhandlas här. Sammansättningen på mötet kan variera beroende på vilka frågor som är tänkt att avhandlas men oftast är det miljöchefen, ordförande i miljönämnden och samhällsbyggnadschefen i Kommun A som närvarar vid dessa möten.

Styrgruppen består av kommundirektörerna i de tre kommunerna och de administrativa cheferna. Styrgruppen ska komma överens om olika frågor av större karaktär. I dokument framgår att det kan handla om investeringar, avtalsfrågor eller olika typer av frågor som rör miljöverksamhetens strategiska riktning. *Miljöråd* sammankallas av miljöchefen och består av de tre samhällsbyggnadscheferna. I praktiken träffas parterna i detta samråd ganska sällan men tanken är att möten ska ske med någorlunda regelbundenhet. Ambitionen med rådet är att diskutera den operativa styrningen och samordningen av miljöens verksamhet med samhällsbyggnadsförvaltningarna.

I avtalet framgår att ekonomicheferna ska träffas regelbundet för avstämningar kring budget, fördelningsnycklar och gemensamma investeringar i ett *ekonomiråd* vid behov och på initiativ ekonomichefen i Kommun C. Miljöchefen kan också kallas till dessa möten ifall ekonomicheferna bedömer att det finns ett behov av det. I praktiken träffas ekonomicheferna inte alltför ofta men rådet fyller en viktig del i planeringen när de exempelvis ska skicka ut direktiv om effektiviseringskrav.

Samråd	Ägarrepresentanter	Verksamhetsrepresentanter	Sammanfattas	Ansvar
Miljönämnden	Nämndsledamöter	Miljöchef Samhällsbyggnadschef Miljöinspektörer och motsvarande personal	Regelbundet	Följa den operativa verksamheten, anta budget, prioritera miljöenhetens arbete
Samverkansråd	Kommunalförbundsstyrelse Oppositionsråd Kommundirektör	Miljöchef Ordförande miljönämnd Samhällsbyggnadschef	2 gånger/år	Övergripande strategisk styrning
Stygrupp	Kommundirektör Administrativ chef	Miljöchef	3 gånger/år eller mer vid behov	Strategisk styrning
Ekonomiråd	Ekonomichef	Miljöchef Samhällsbyggnadschef vid behov	Regelbundet	Budget, fördelningsnycklar och gemensamma investeringar
Miljöråd	Samhällsbyggnadschefer	Miljöchef	Regelbundet	Operativ styrning och samordning av miljöenhetens verksamhet

Tabell 5: Arenor för styrning av miljöarbetet. (Fritt från styrdokument och intervjuer).

Miljöenhetens verksamhet leds av en verksamhetschef. Arbetet är uppdelat i två delar: *planerad tillsyn* och *händelsestörd tillsyn*. Den styrda tillsynen är tillsyn som ska utföras på uppdrag av staten och där kommunerna har liten möjlighet att påverka arbetet. *Den styrda tillsynen* styrs genom lagstiftning och ska utföras i form av årliga tillsynsaktiviteter och planeras med stöd av tillsynsvägledning från centrala myndigheter som Naturvårdsverket, Folkhälsomyndigheten, Läkemiddelverket, Livsmedelsverket, Jordbruksverket och Strålskyddsmyndigheten. Exempelvis kan det handla om strandskyddstillsyn, avloppsinventarier eller strålskydd. *Den händelsestyrda tillsynen* är den som genomförs mot bakgrund av att ärenden kommer in till miljöenheten och som enligt förvaltningslagen måste hanteras skyndsamt. Samtidigt får den händelsestyrda tillsynen inte ta över den planerade. Exempelvis kan det handla om klagomål, olyckor, besvara myndigheter, remisser eller ansökningar. Det är här som det finns möjlighet för nämnden att göra prioriteringar av olika ärendegrupper. Vi ser i de mötesobservationer som vi gjort att det uppstår frågor från nämnden som

handlar om det finns statistik för antalet hanterade ärenden per kommun och politikerna undrar också över hur den händelsestyrda inkorgen prioriteras, om alla ärenden hamnar i samma kö eller om det sker kommunvis.

Totalt 17 personer arbetar på miljöenheten idag och många av de anställda är så kallade miljöinspektörer. Deras uppgift är att kontrollera att miljölagar och olika förordningar efterlevs och de är ofta specialister och arbetar med tillsyn av en viss sorts verksamhet, som exempelvis livsmedel. En konsekvens av specialiseringen och det tydliga uppdraget i att se till så att lagar och förordningar efterlevs är att de flesta av besluten fattas på tjänstemannanivå, på delegation från nämnden. Ärenden som är av principiell karaktär beslutas av nämnden alternativt i respektive kommunfullmäktige.

Om vi jämför resursfördelningen i miljösamarbetet med verksamhetsområdena IT och lön ser vi att de skiljer sig åt. Det beror på att ungefär hälften av verksamheten finansieras via avgifter medan den andra halvan finansieras med kommunbidrag. Den del som är avgiftsfinansierad handlar i huvudsak om de områden där miljöenheten gör tillsyn då det är den verksamhet som tillsynas som ska betala avgiften enligt fastställd taxa. Det är viktigt att taxan stämmer överens med de kostnader som miljöenheten har för att göra tillsynen eftersom det är ett lagkrav att verksamheten följer principen om självkostnadsfinansiering. Det betyder att kommunen inte får lov att ta ut en högre avgift än vad det faktiskt kostar att bedriva tillsynen. Däremot kan kommunerna välja att subventionera avgiften och skjuta till egna medel och därigenom hålla avgifterna nere. Det finns flera olika typer av lagstiftningar som styr hur stor andel som ska vara avgiftsfinansierat respektive skattefinansierat. Eftersom taxor inte får lov att läggas över på en gemensam nämnd beslutas dessa i ägarkommunernas fullmäktigeförsamlingar, vilket ger utrymme för variation. Den andra delen av verksamheten är skattefinansierad där de tre medlemskommunerna finansierar nämndens arbete genom kommunbidrag. Kommunbidraget fördelas genom en fördelningsnyckel. I budgeten för 2018 såg fördelningsnyckeln ut enligt följande: Kommun A; 28 procent, Kommun B; 33 procent, Kommun C; 39 procent (Delårsuppföljning, 2019). Över- respektive underskott återförs enligt samma fördelningsnyckel. I intervjuer framgår att miljöenheten håller på att planera inför att se över resursfördelningsmodellen, ett arbete som påbörjats under 2019 men som nedprioriterats till förmån för andra uppgifter den senaste tiden.

Förändringar och händelser

I de två tidigare rapporterna har vi beskrivit hur miljösamarbetet över tid minskat i ansvarsområden. Alla samarbetskommuner har hämtat hem det miljöstrategiska arbetet och hanteringen av strandskyddsfrågan har återtagits i egen regi av Kommun B. I den sista delstudien vi gjort noterar vi hur er av kommunerna har beslutat att utvärdera samarbetet som helhet. Bakgrunden handlar om ett missnöje över att miljöenheten inte anpassar verksamheten till den lokala kontexten som finns i den aktuella kommunen. Samarbetet löper via ett avtal om en fyraårsperiod där avtalet förlängs med fyra år i taget om inte avtalet sägs upp senast 12 månader innan avtalsperiodens utgång. Kommunstyrelsen i Kommun B beslutade därför att utvärdera miljösamarbetet och se över hur den egna kommunen kan driva verksamheten i egen regi, underställd samhällsbyggnadsnämnden.

I tjänsteskrivelser framgår att förvaltningens bedömning är att ett hemtagande av verksamhetsområdet kommer att leda till ökade kostnader i ett initialt skede innan organisationen har byggts upp med kompetens. Samtidigt bedömer förvaltningen att kostnaderna för handläggare kommer bli högre i kombination med att intäkterna bedöms bli något lägre. Mot bakgrund av den mångfald av uppgifter som den gemensamma miljöenheten bedriver är bedömningen att omkring 5-6 tjänster behöver tillsättas för att möjliggöra uppdraget och nå en godtagbar kvalitet i egen regi. Förvaltningen lyfter också fram att den gemensamma miljönämnden förvisso använder samma verksamhetssystem som samhällsbyggnadsförvaltningen i den egna kommunen, vilket betyder att nya system inte behöver köpas in. Däremot behöver systemet kompletteras med nya moduler och konverteringar vilka bedöms kräva en betydande arbetsinsats och ökade kostnader. Förvaltningen föreslog två olika förslag till beslut som antogs av kommunstyrelsen där det första alternativet innebär att kommunen ska vara kvar i samarbetet och med de andra samarbetsparterna gemensamt omförhandla avtalsvillkoren och gemensamt arbeta för att förbättra samarbetet. Det andra alternativet innebär att kommunen säger upp avtalet om det gemensamma miljösamarbetet och samtidigt begär en avtalsförlängning med ett år istället för fyra i syfte att under det året gemensamt arbeta för att förbättra samarbetet innan ett definitivt ställningstagande tas om att återta verksamheten i egen regi. Kommunfullmäktige var inte enig men beslutade enligt det senare av de två alternativen, nämligen att Kommun B ska säga upp avtalet som ligger till grund för det gemensamma miljösamarbetet. Beslutet var dock uppe för diskussion och innehöll reservationer.

En annan förändring som skett under studiens gång har varit att det tillkommit ett nytt tillsynsområde från Folkhälsomyndigheten om trängseltillsyn något som påverkat den övriga verksamheten. Det beror framförallt på att en del verksamheter som miljönämnden ska tillsyna bara har öppet ett par få veckor under sommaren. Samtidigt har en del av kommunerna mycket turism och restauranger som måste hanteras och tillsynas enligt den nya trängseltillsynen. Det ledde till att miljönheten presenterade ett förslag till samverkansrådet om att omorganisera verksamheten under sommaren så att en anställd arbetar med trängseltillsynen. Problemet var att den här tillsynen inte genererade några intäkter i form av tillsynsavgifter utan endast täcks med statsbidrag, samtidigt förlorade man intäkter för de tillsynsområden som är berättigade med en tillsynsavgift. I intervjuer framgår att samverkansrådet hade förståelse för och kunde acceptera ett visst underskott som var relaterat till covid19-pandemin.

Räddningstjänstförbundet

I det här avsnittet beskrivs räddningstjänstsamarbetets historiska utveckling och hur samarbetet idag är organiserat och styrs. Avsnittet baseras på dokument i form av tjänsteskrivelser, avtal och utredningar som gjorts i kommunerna men har också kompletterats med utsagor från intervjuer och anteckningar från mötesobservationer. Avsnittet avslutas med centrala förändringar och händelser för samarbetet.

Historisk redogörelse

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

Kommun Syd och förbundet hade redan sedan innan ett antal avtal och samarbeten, parallella räddningsinsatser på E6:an inom varandras område är ett sådant exempel som lyfts fram i rapporten. Ett annat exempel som ges är

att Kommun Syd utbildade samtliga deltidsbrandmän vid räddningstjänstförbundet och i rapporten ställdes frågan om vilket som var det grundläggande motivet till att ansluta sig till förbundet. Ifall det centrala motivet handlade om att kostnadseffektivisera verksamheten menade utredningen att det var viktigt att se över fördelningsnyckeln annars skulle Kommun Syd riskera att få ökade kostnader på uppskattningsvis fem miljoner kronor vid anslutning till förbundet. Den sammantagna bilden i rapporten var att det var oklart vilka fördelar som Kommun Syd skulle kunna tänkas få av att ansluta till förbundet. En slutsats som utredningen drog var att intäkterna inte kunde förväntas öka i samma omfattning som det geografiska området blir större. Att Kommun Syd skulle bli den största och resursstarkaste medlemmen identifieras också, och i slutet av utredningen listades tre förslag för att gå vidare med möjligheter att bilda ett gemensamt förbund med de två övriga kommunerna.

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

Under 2014 begärde Kommun Syd inträde i förbundet och för att bistå arbetet anlätades ett konsultbolag. Ett omfattande arbete i respektive kommun inleddes och tjänstemän vid förbundet började planera för ett inträde av Kommun Syd (Årsredovisning, 2014). Den 1 januari 2015 anslöt Kommun Syd till förbundet och då skedde också diskussioner kring vilken av medlemskommunerna som skulle bistå förbundet i olika former av administrativa uppgifter som exempelvis ekonomi, HR och IT-frågor. Tidigare köpte förbundet administrativt stöd från Kommun B men efter utökningen tog Kommun Syd över denna

stödfunktion. Förändringen innebar att förbundet behövde upparbeta nya rutiner för dessa tjänster och i samband med att förbundet växte anställdes också ytterligare en ekonom under 2014/2015.

En händelse som i intervjuer lyfts fram som betydelsefull är ett beslut om kostnadsbesparing som skedde i samband med att Kommun Syd anslöt sig till förbundet. Händelsen beskrivs som att en av de första sakerna som skedde efter det att Kommun Syd gått med är att kommunen lade ett sparbetning på verksamheten, något som inte förankrats i de två andra medlemskommunerna. Händelsen bidrog till att diskussioner uppstod om hur frågor som dessa ska hanteras i framtiden eftersom det fortfarande var fullmäktigeförsamlingarna som fastslog medlemsavgiften. Direktionens beslut kunde enbart betraktas som rådgivande i det här fallet.

Styrning, organisering och ansvar

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

Räddningstjänstförbundet är en egen organisation och ingår därför inte på samma sätt som en gemensam nämnd eller avtalssamverkan i någon av medlemskommunernas egna organisationer. Det betyder att förbundschefen rapporterar direkt till ordförande för direktionen. Förbundets relation till medlemskommunerna regleras i en förbundsordning (Förbundsordning, 2014). Förutom räddningsinsatser genom uttryckande verksamhet ansvarar förbundet för förebyggande arbete, information och utbildning. Förbundet ansvarar för

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

Förbundet leds av en förbundschef som är den som planerar, genomför och följer upp de beslut som fattas av direktionen. För förbundet är handlingsprogrammet verksamhetens mest centrala dokument. Idag har räddningstjänstförbundet 194 anställda varav 136 är deltidsbrandmän eller så kallad räddningspersonal i beredskap. 2020 hade förbundet en budgetomslutning på omkring 80 miljoner kronor varav drygt 71 miljoner utgjordes av medlemsavgifter. Till sin hjälp har förbundschefen en ställföreträdande räddningschef som är den som samordnar förbundets verksamhetsområden och har ett personalsvar. Verksamheten är organiserad i tre olika avdelningar: *operativ avdelning*, *teknisk avdelning* samt *avdelningen för förebyggande verksamhet*. I avdelningen för operativ verksamhet ingår räddningsinsats och beredskap. Kort och gott ansvarar avdelningen för att släcka bränder eller hjälpa till vid olyckor. Förbundet blir larmat om ungefär 1500 räddningsinsatser per år såsom bränder, trafikolyckor och händelser i skärgården. Den tekniska avdelningen ansvarar bland annat för drift och underhåll av fordon och fastigheter samt olika larmsystem. I den förebyggande avdelningen ligger exempelvis utbildningar och andra förebyggande insatser. Det är också på den här avdelningen som olika sorters av tillsynsaktiviteter sker, som exempel kan nämnas brandtillsyn och insyn i byggprocesser. Förbundet har ungefär 200 tillsynsärenden per år i företag och skolor. De tre avdelningscheferna rapporterar direkt till ställföreträdande förbundschef. Förbundet har också en stödfunktion, den administrativa staben, som hanterar frågor som rör enklare former av administration, ekonomi och personalfrågor. Den administrativa staben rapporterar direkt till förbundschefen. Förbundet har med en av medlemskommunerna, Kommun Syd, ett avtal där det framgår att kommunen ska bistå förbundet kring vissa administrativa funktioner.

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

Samråd	Ägarrepresentanter	Verksamhetsrepresentanter	Sammanfattas	Ansvar
Förbundsdirektion	Direktionspolitiker B, C och Syd	Förbundschef	Regelbundet	Operativa beslut rörande räddningstjänstens verksamhet
Medlemsråd	Kommunalråd Oppositionsråd Kommundirektör Ekonomichef	Förbunds- direktör Ordförande direktion	2 gånger/år	Informations forum, samordning av frågor av större principiell betydelse till medlemskommunerna
Beredningsråd	Ekonomichef	-	2 gånger/år eller mer vid behov	Budgetberedning Medlemsavgifter

Tabell 6: Arenor för styrning av räddningstjänstsamarbetet. (Fritt från styrdokument och intervjuer).

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

lemsavgiften ingår inte pensionsåtaganden som är inarbetade före 1998 samt pensioner för det arbete som sker nu.

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

Förändringar och händelser

Under studiens gång har några större förändringar gjorts i förbundet som handlat om utökat samarbete med ett närliggande förbund. Under 2019 inrättades ett operativt samarbete mellan de två räddningstjänstförbunden om gemensam ledningscentral som försörjer de sju medlemskommunernas räddningsstyrkor i de två förbunden. När förbunds- och räddningschef i det räddningstjänstförbund som vi studerar sedan gick i pension blev resultatet att man valde att dela upp uppdraget som förbundsdirektör och räddningschef i två och förläggade det på två olika personer. Till skillnad mot förbundschef är räddningschef ett formellt uppdrag som kommunerna måste ha enligt lag (2003:778) om skydd mot olyckor. Räddningschefen har således arbetsmiljöansvar för hela organisationen medan en förbundschef har budgetansvar och jobbar mot politiken. En tjänsteman inom förbundet fick ansvaret som räddningschef och vad gäller rollen som förbundsdirektör skrev kommunalförbundet ett avtal med det räddningstjänstförbund som man hade etablerat den gemensamma ledningscentralen med. Avtalet innebar att förbundsdirektören i grannförbundet också var 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. När avtalet löpte ut fick en tjänsteman i det förbund vi studerar ansvaret som tillförordnad förbundschef. Något senare initieras ett arbete med att se över förutsättningarna att slå ihop sig med det närliggande förbundet som man etablerat samarbete med. Förbunden emellan har redan börjat titta på ytterligare samverkansfördelar och synergieffekter när de satt samman avdelningschefer för att jämföra sina respektive verksamheter.

Samtidigt som processen mot ett utökat samarbete mellan räddningstjänstförbundet och ett närliggande förbund har en av medlemskommunerna signalerat att de 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 kommer att plocka hem denna funktion för att ha den i egen regi.

En annan förändring som skett är att den politiska majoriteten i Kommun Syd har förändrats sedan sist. När ledamöterna väljs till direktionen görs 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 organisation betyder det att Kommun Syd i det här fallet inte kunde avsätta ledamöterna och ordföranden för direktionen. Situationen som uppstod beskrevs i intervjuer som att den dåvarande ordföranden inte företrädde den nya majoriteten. Detta skapade en del spänningar mellan kommunerna och ledamöter i direktionen uppmanade ordföranden att avgå. Idag har förbundet en ny direktionsordförande som företräder den nya majoriteten i Kommun Syd.

En sista händelse som är värd att lyfta fram handlar om påbörjade diskussioner om förbundets egna kapital. I vårt material ser vi att medlemskommunerna lyfter frågan om hur räddningstjänstförbundets egna kapital ska användas och nyttjas. Detta är en inte helt enkel fråga att lösa eftersom lagstiftningen på området tydliggör att eget kapital inte får användas hur som helst. Samtidigt finns det inget intresse från medlemskommunerna av att ha ett stort eget kapital som inte kan användas, då är det istället mer lämpligt att korrigera medlemsavgiften. I denna fråga har man av vad vi kan se inte kommit överens i hur man ska gå vidare i frågan.

Avfallshanteringsbolaget

I det här avsnittet beskrivs avfallsbolagets historiska utveckling och hur samarbetet idag är organiserat och styrs. Avsnittet baseras i huvudsak på dokument i form av tjänsteskrivelser, avtal och utredningar som gjorts i kommunerna men har också kompletterats med utsagor från intervjuer och anteckningar från mötesobservationer som gjorts under studiens gång. Avsnittet avslutas med centrala förändringar och händelser för samarbetet.

Historisk redogörelse

I studien ingår även ett kommunalt avfallshanteringsbolag med fyra ägare: Kommun A, Kommun B, Kommun C och Kommun Nord. Bolaget tar hand om både hushållsavfall och företagsavfall. Bolaget grundades 1981 av Kommun A och Kommun C men har successivt vuxit i både uppgifter och ägare under åren som gått. Kommun A och Kommun C lämnar i samband med bildandet över ansvaret för drift och skötsel av återvinningscentraler (ÅVC) och återvinningsstationer (ÅVS) av hushållens tidningar och förpackningar. Först 11 år senare, 2001, går Kommun B med i samarbetet och lämnar över ansvaret för drift och skötsel av ÅVS och ÅVS till bolaget (Avfallsföreskrifter för Kommun A, 2017; Avfallsföreskrifter för Kommun B, 2017; Avfallsföreskrifter för Kommun C, 2015). Tre år efter det ansluter även Kommun Nord i bolaget.

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

Bolaget växer inte bara i antalet kommuner utan också i vilka arbetsuppgifter som lämnas till bolaget. En kommun har enligt miljöbalken (SFS 1998:808) 15 kap. 20§ en renhållningsskyldighet som innebär att det är kommunens ansvar att se till att ta hand om hushållsavfallet inom sin kommun. Det här ansvaret kan en kommun inte lämna över på någon annan, men själva driften kan organiseras på olika vis; exempelvis i egen regi, genom att upphandla en entreprenör eller i ett samägt bolag. År 2008 är det verksamhetsansvaret (själva driften) för insamling och hantering av hushållsavfall som Kommun C kommun ålägger bolaget tillsammans med administration, planering och utveckling. Två år senare, 2010, växer bolaget ytterligare då Kommun B, Kommun A och Kommun Nord lämnar över verksamhetsansvaret för insamling och hantering av hushållsavfall samt administration, planering och utveckling enligt kommunernas renhållningsskyldighet. Det är vid den här tidpunkten som alla fyra kommuner har lagt över lika mycket uppgifter och ansvar till bolaget (Avfallsföreskrifter för Kommun A, 2017; Avfallsföreskrifter för Kommun B, 2017; Avfallsföreskrifter för Kommun C, 2015; Avfallsföreskrifter för Kommun Nord, 2017).

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

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

En viktig dimension som inte redogjorts för tidigare är att ägarkommunernas andelar i bolaget varit ojämnt fördelat under åren som bolaget utvecklats (Aktieägaravtal, 2014). Det är först 2017 som ägarkommunerna bestämmer sig, och beslutar om, att omfördela aktiekapitalet. Beslutet innebar att ägarkommunerna likställs och att samtliga kommuner efter beslutet äger 25 pro-

cent av bolaget. Tidigare var Kommun C bolagets största ägare. Ett resultat av beslutet om att förändra ägarandelen är att styrelsens sammansättning ändras och bolagsstyrelsens ledamöter utökas från åtta till nio. Åtta styrelseledamöter utses av ägarkommunernas fullmäktige. Den nionde styrelseledamoten är opolitisk och utses av årsstämman.

Styrning, organisering och ansvar

Bolaget ansvarar för avfall i hushåll, företag och verksamheter i de fyra ägarkommunerna och ska verka för att skapa en gemensam infrastruktur för tjänster inom avfall, återvinning och miljö. I bolagsordningen står det skrivet att *“Bolaget har till föremål för sin verksamhet att insamla, omhänderta, transportera och behandla avfall samt driva annan därmed sammanhängande verksamhet som återvinnings- och miljötjänster. Bolaget har också till föremål för sin verksamhet att producera och försälja energi från förnyelsebara och miljövänliga energikällor med anknytning till bolagets verksamhet”* (Ägardirektiv, 2018:2). Varje år hanterar avfallshanteringsbolaget omkring 70 000 ton avfall tillsammans med 109 medarbetare. Eftersom bolaget är ett kommunalt bolag agerar det till skillnad från ett privat bolag både under kommunallagen (SFS 2017:725) och aktiebolagslagen (SFS 2005:551).

Ägarnas viktigaste styrdokument är bolagsordningen och ägardirektiven (Bolagsordning, 2018; Ägardirektiv, 2018). Bolagsordningen reglerar bolagets syfte, där specificeras också mer formella detaljer kring verksamhetens säte, styrelsens sammansättning och vilka regler som gäller för bolagsstämman. Det är bolagsstämman som antar bolagsordningen, denna reviderades senast 2018. En bolagsstämma hålls varje år där ägarna beslutar om centrala och övergripande frågor för bolagets verksamhet. Bolagsstämman är också det organ som fastställer budget, handlingsprogram och strategiska mål för de nästkommande tre åren. Ägarnas relation till bolaget regleras i ett så kallat ägardirektiv som reglerar den övergripande ägarstyrningen av bolaget, även i det här dokumentet konkretiseras verksamhetens mål och finansiering. Ägardirektivet antas i fullmäktige i respektive kommun med start 2014 och har för ett par år sedan reviderats. Uppdateringen innebar att ägarskapet jämnades ut så att alla kommuner äger 25 procent av bolaget, tidigare ägde Kommun C en större andel än övriga tre ägarkommuner.

Fullmäktigeförsamlingarna är också de organ som utser ledamöter och ersättare till bolagets styrelse (två ledamöter och lika många ersättare för respektive kommun) förutom den nionde styrelseledamoten – ordförande – som ska

vara opolitisk. Styrelsen har återkommande sammanträden men träffas minst fem gånger per år. Styrelsens huvudsakliga uppgift är att fatta beslut om bolagets verksamhet som exempelvis se till att de har en effektiv ledning och se till att följa upp och kontrollera att bolaget följer kommunernas mål och riktlinjer som fastställts i kommunernas avfallsplaner och avfallsföreskrifter samt att bolaget har en välfungerande internkontroll. Därtill har också styrelsen den viktiga uppgiften att se till att respektive kommunfullmäktige tar ställning och fattar beslut i frågor som är av mer principiell karaktär. Budget och strategi för verksamheten fastställs av bolagsstämman och inte av bolagets styrelse.

Likt många andra verksamheter har bolaget delat in ansvarsområden efter olika enheter som de benämner affärsområden, dessa är: avfallshantering, hushåll och insamling. Därtill finns också en företagsledning och en gemensam administration. Affärsområde Avfallshantering ansvarar för avfallsanläggningar och återvinningscentraler där vi som privatpersoner kan åka och sortera ut vårt avfall. Idag har bolaget fyra avfallsanläggningar och sju återvinningscentraler. Affärsområde Hushåll ansvarar för ägarkommunernas kommunala renhållningskollektiv som består av både helårsboende och fritidsboende vilka varierar i samband med inflyttning eller avflyttning till kommunen. Under 2020 hade bolaget omkring 30 000 hushållskunder. I Kommun A och i Kommun Nord är majoriteten av hushållskunderna fritidsboende medan Kommun B har majoriteten helårskunder. I Kommun C är det lika många helårsboende som fritidsboende. Av hushållskunderna är det också 20 procent som har så kallad hemkompostering vilket innebär att kunderna sorterar matavfallet hemma i sin egen kompost. I intervjuer vi gjort är hemkompostering framförallt populärt i Kommun Nord.

Eftersom tre av fyra ägarkommuner är turistkommuner ökar dessutom trycket på avfall under sommarmånaderna. Ser man till utvecklingen över tid har antalet fritidsboende ökat och utgör nu en majoritet av bolagets hushållskunder. Bolagets hushållskunder har totalt sett minskat något under de år vi studerat bolaget. Bolagets transportverksamhet ligger under Affärsområde Insamling som successivt expanderat under åren då vi följt samarbetet. Efter att bolaget fått in en allt för hög prisbild vid flera upphandlingar för att låta en extern part köra insamlingen för några av bolagets ägarkommuner har bolaget tagit över insamlingsuppdraget av hushållsavfall för Kommun A och Kommun Nord. Detta skedde i början av 2020 genom en verksamhetsövergång där personal, uppställningsplats och fordonspark inkluderades.

För att finansiera verksamheten tar bolaget ut taxor av sina kunder som beslutas av fullmäktigeförsamlingarna i respektive ägarkommun. I renhållningstaxan ingår en grundavgift samt en hämtningsavgift. Det grundavgiften täcker är bland annat kostnader som bolaget har för att driva återvinningscentralerna samt administration, kundservice, fjärrtransport, information liksom hantering av grovavfall och farligt avfall. Det är grundavgiften som ser olika ut i de olika kommunerna. Därtill kan också olika tilläggstaxor tillkomma beroende på vilket hämtningsintervall som väljs. Kommuninvånaren tecknar ett abonnemang och vilka abonnemang som kunden har att välja mellan beror bland annat på framkomlighet till fastigheten. Avfallshanteringsbolaget är det enda av de fem verksamhetsområdena som ingår i studien där en del av verksamheten kan gå med vinst, den andra delen ska finansieras enligt självkostnadsprincipen. En skillnad i jämförelse med de övriga samarbetena är att tillgångar och skulder redovisas för det kommunala renhållningskollektivet separat per kommun. Om exempelvis en investering i ett nytt insamlingssystem görs i en kommun belastar det den kommunens tidigare upparbetade övereller underskott. En uppdelning på det här sättet innebär att ägarnas investeringar för de områden som berör det kommunala renhållningsuppdraget separeras från varandra.

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).

Ägarsamrådet syftar till att behandla frågor som rör verksamhetens utveckling, ekonomi och andra frågor av principiell karaktär. Vid ägarsamrådet är det oftast kommunstyrelsens ordförande, oppositionsråd och kommundirektör som närvarar från ägarnas sida, från bolaget är det VD och styrelseordförande. Vid *ekonomisamrådet* är det oftast ekonomicheferna från respektive kommun

samt bolagets VD som träffas och diskuterar frågor som rör ekonomisk utveckling och uppföljning. I *renhållningssamrådet* diskuteras frågor av mer operativ karaktär av renhållningsverksamheten. Oftast är det kommunernas tekniska chef eller samhällsbyggnadschef som finns representerade samt bolagets VD och ledning. I ägardirektivet framgår att det här samrådet är tänkt att fungera som ett forum för informationsutbyte och att representanter från kommunen kan lämna förslag eller synpunkter på renhållningsverksamheten. Det är också i renhållningssamrådet som förslag till renhållningstaxor bereds.

Samråd	Ägarrepresentanter	Verksamhetsrepresentanter	Sammanfattas	Ansvar
Bolagsstyrelse	Styrelseledamöter	VD	Regelbundet	Operativa beslut rörande avfallsbolagets verksamhet
Ägarsamråd	Kommunallråd Oppositionsråd Kommundirektör Ekonomichef Administrativ chef	Miljöchef Ordförande miljönämnd	2 gånger/år	Övergripande strategisk styrning
Ekonomisamråd	VD Ekonomichef	VD Ekonomichef	Regelbundet	Avstämning Renhållningstaxor
Renhållningssamråd	Teknisk chef Nord Samhällsbyggnadschef A, B, C	VD Verksamhetschefer	Regelbundet	Operativa frågor Renhållningstaxor

Tabell 7: Arenor för styrning av avfallssamarbetet. (Fritt från styrdokument och intervjuer).

Förändringar och händelser

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 arrendavgifter 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 reviderats tidsmässigt med anledning av ett 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.

Ytterligare en händelse har varit att en politiker i Kommun Nord har lagt fram en motion om att genomlysna bolagets verksamhet för att se över vad det finns för fördelar respektive nackdelar kring delägarskap, samt möjligheten att ta över verksamheten i egen regi igen. Kommunfullmäktigeförsamlingen beslutade i enlighet med motionen.

Ytterligare en händelse har varit att bolaget, efter önskemål från ägarna, börjat med att se över lokaliseringen av bolaget och hur en centraliseringsprocess kan se ut. Huvudkontoret ligger i Kommun C men där finns också tre lokala kontor. I Kommun A finns det exempelvis två lokala kontor. Centraliseringen grundar sig i förhoppningar om rationaliseringar i bolaget men också om att samla personalen och bolaget på ett och samma ställe i syfte att öka förståelsen för varandra. Efter att Kommun Nord signalerat att de eventuellt vill lämna bolaget har man valt att pausa utredningen om lokaliseringen eftersom ett utträde påverkar utfallet av den utredningen. Flera av dessa frågor ska vi få lov att återkomma till lite längre fram i rapporten.

Sammanfattning

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

Betraktar vi de olika associationsformerna och verksamhetsområdena samlat ser vi en del likheter men också skillnader. En första likhet ligger i att det för samtliga samarbeten inrättats olika former av samråd som syftar till att säkerställa både insyn och inflytande för de verksamhetsområden som samarbetena kretsar kring. Det vi ser är således att även om avtalsamverkan inte kräver nå-

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

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

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

Kapitel fyra: Samarbeten över tid

– en analys i tre steg

I den här studien har vi löpande analyserat och bearbetat det material som vi samlat in vid respektive delstudie. Analyserna har resulterat i två rapporter² som med lite olika fokus beskrivit styrningssituationen i samarbetena. I den här avslutande rapporten summerar vi projektet som helhet genom att börja med att återvända till de två teman (1) huvudmannaskap och ägarstyrning och 2) styrningsrelaterade problem) som stod i fokus i de tidigare avrapporteringarna. Vi avslutar kapitlet med ett antal lärdomar som kan dras av samarbeten.

Tema 1: Huvudmannaskap och ägarstyrning

I den första avrapporteringen i det här projektet uppmärksammade vi ett antal utmaningar och svårigheter med huvudmannaskap och ägarstyrning. Litteraturen på detta område är omfattande och studier pekar i lite olika riktning på ifall de vinster som parterna ofta har vid samarbete – som exempelvis effektivisering genom skalfördelar, minskad sårbarhet, utvecklad kvalitet och avlastad kärnverksamhet – verkligen realiserar. En välfungerande huvudmannastyrning pekas ofta ut som en brist och en anledning till att samarbeten misslyckas. Det finns flera indikationer på att en tydlig huvudman skapar bättre förutsättningar för styrning, det vill säga att parterna är överens om en enad målbild. Men olika kommuner skiljer sig åt gällande både ekonomiska möjligheter, demografi, geografi och ideologi och det är därför inte alldeles självklart att en enad målbild för huvudmännen går att uppnå. En annan sak som litteraturen menar påverkar huvudmannastyrningen är ägarnas sammansättning. Är en part större än de andra tenderar denna att dominera relationen med den utförande verksamheten och köra över de mindre huvudmännen. Exempelvis kan den mer

² Meltzer & Kastberg (2019) Ägarstyrning i fem kommuner – en empirisk studie. KFi-rapport 156. Meltzer & Kastberg Weichselberger (2021) Styrningsutmaningar i mellankommunala samarbeten – en empirisk studie. KFi-rapport 165.

dominerande parten skapa informella kontakter och minska möjligheter för mindre parter att utöva inflytande över den gemensamma verksamhetens utveckling. Vad som också konstateras i litteraturen är en risk för att flera ägare i ett samarbete riskerar att leda till gratisåkare, det vill säga ägare som inte aktivt utövar någon styrning utan förlitar sig på att andra parter i samarbetet sköter den uppgiften. En risk finns också att alla parter intar denna roll varför ingen styrning sker. I kombination med detta har studier också pekat på att den utförande verksamheten får allt större autonomi vilket leder till att denne kan driva på egna idéer och skapa allianser med någon eller några av huvudmännen, eller spela ut dem mot varandra. Mot bakgrund av detta finns det särskilda anledningar till att betrakta just förutsättningar för ägarstyrning. För att synliggöra ägarstyrning i en analys av de samarbeten vi studerat blev dimensioner som är kopplade till mål och ambitioner viktiga att beakta. Centrala frågeställningar vi adresserade i den första avrapportering var därför: I vilken utsträckning är ägarna överens om en enad linje? Kan dominerande ägare och/eller ägare som ägnar sig åt gratisåkning identifieras? Finns det indikationer på att verksamheterna styr ägarna?

Ägarnas styrning av verksamheten

I den första avrapporteringen vi gjorde i projektet stod huvudmannaskap och ägarstyrning i fokus. Mot bakgrund av den styrning som finns i en inomorganisatorisk kontext pekade litteratur på området på en ökad komplexitet och svårighet i styrningen vid flera ägare/huvudmän – det är nämligen inte säkert att ägarna har samma mål och ambitioner med verksamheten. Vi kan förvänta oss att en tydlig målbild troligen ökar möjligheten till att effektivisera verksamheten. I de fall ägarna inte kan komma överens har verksamheten flera målbilder att svara upp till, vilket torde göra det svårare att effektivisera verksamheten.

När vi summerar analysen om styrning och enad linje framträder en bild av att ägarnas mål och ambitioner med verksamheten tenderar att vara i många fall otydlig. I de fall en tydlig målbild framträder är den också ofta motsägelsefull mellan ägarkommunerna. Ägarkommunerna var till en början enade kring en målbild, eftersom det var en förutsättning för att över huvud taget slå ihop verksamheterna i fråga. Vi ser emellertid också att målbilden tycks stanna vid det som identifierats som förhoppningar innan samgåendet, men någon mer strategisk utvecklad målbild har vi inte kunnat identifiera. De olikheter i de målbilder som finns är snarare ett resultat av en aktuell fråga och som verksamheterna uppmanar ägarna att fatta beslut kring. Exempel på detta är upphandling av en

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

Den bristande målbilden leder oss in på tydlighet i styrningen och upplägget för styrning. Samtidigt som de nyskapade samråden (som exempelvis ägarsamråd, medlemsamråd eller renhållningssamråd) fyller funktionen att ägare ska komma överens om en gemensam målbild kan vi också illustrera hur de försvårar för ägare att utöva styrning. Vi uppmärksammar att en otydlig, och i vissa fall motstridig styrning, tenderar att leda till omorganisering av samråd och omfördelning av ansvar. Det i sin tur bidrar till att förvärpa otydligheten och möjlighet att utöva styrning. Lösningen på en otydlig målbild blir att kompensera genom processåtgärder, som verkar göra det hela allt mer komplext. Exempelvis kan införandet av olika samråd ses som ett styrförsök till en aktiv huvudman men samtidigt noterar vi i vårt material hur detta försvårade styrningen eftersom samrådets relation till den traditionella linjen inte tydliggjordes i alla samarbeten

Sammansättning av ägare

Ett annat problem i litteraturen handlade om att det i samarbeten då ägarna är olika stora kan finnas en obalans i inflytande, antingen att den ägare som är störst kör över de mindre, alternativt att de mindre lutar sig tillbaka och ägnar sig åt det som litteraturen benämner för gratisåkning. Huruvida ägarstyrningen är framgångsrik eller inte kan få betydelse för den utförande verksamheten, är ägarna oense kan den utförande verksamheten förväntas få större handlingsutrymme och/eller mandat att driva egna mål och ambitioner.

Om vi sammanfattar de iakttagelser vi gjorde om gratisåkning observerar vi en inaktivitet i styrningen som bottenar i flera olika saker: perifer verksamhet, lagstiftningens betydelse, representationsvårigheter samt en komplex struktur. Det finns olika saker som kan förklara varför det inte sker en mer aktiv styrning. För den verksamhet som kan klassificeras som perifer är gratisåkningen frivillig, ägare väljer helt enkelt att inte ägna sig åt någon särskild styrning av verksamheten eftersom strategiska dimensioner är svåra att finna. För de verksamhetsområden där lagstiftningen spelar en viktig roll blir styrning svårt eftersom det redan finns en annan part (staten) som intar denna roll. Det upplevs därför

som svårt att axla sin roll som ägare eftersom det inte finns särskilt mycket kvar att besluta om.

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

Verksamhetens styrning av ägarna

Ett tredje problem i litteraturen handlade om att verksamheten kan få inflytande på ägarna. I det här fallet handlar det inte om att ägarna har skilda målbilder eller att några ägare ägnar sig åt gratisåkning, istället handlar det om att verksamheten har ett övertag gentemot ägarna och därför kan spela ut ägarna mot varandra eller på andra sätt driva sina egna intressen. I våra samarbeten är detta ett möjligt scenario eftersom det finns en klassisk informationsasymmetri som medför att den utförande verksamheten har ett övertag gentemot ägarna. Denna asymmetri förstärks när verksamheterna förläggs i andra kommuner eller i helt egna konstellationer som ett kommunalt bolag eller ett kommunalförbund. I vår studie innebär det att respektive verksamhetsområde (lön, IT, miljö, räddningstjänst, avfallshantering) skulle kunna utnyttja sitt informationsövertag.

Om vi summerar de iakttagelser vi gjort gällande denna dimension observerar vi situationer då verksamheterna får ett inflytande på ägarna vilket bottnar i olika saker. För det första ser vi att en separation av verksamhet och ägare tenderar att förstärka agentprincipalrelationen och informationsasymmetrin blir alltmer påtaglig. Det är svårt för ägare att fatta beslut i frågor som de inte längre har någon kunskap om. För det andra ser vi att komplexiteten i strukturen, som var en nackdel utifrån ett ägarstyrningsperspektiv i avsnittet om gratisåkare, blir en fördel för verksamheterna. Prioriteringsfrågor tenderar att hamna på respektive verksamhetschefs bord om det inte avser specifika satsningar. För

det tredje observerar vi ett tillstånd som vi valt att benämna för lobbying eller påtryckning eftersom det inte riktigt kan beskrivas som att verksamheterna styr ägarna. Så som vi uttolkar det empiriska materialet handlar det om att verksamheterna efterfrågar en målbild med verksamheten.

Sammanfattning

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

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

En andra iakttagelse vi gör när vi betraktar sammansättning av ägarna är att det inte finns någon tydlig dominerande ägare i något utav de fem samarbetena som vi studerat, däremot ser vi en del indikationer. Dessa bottenar i att det för en del samarbeten fanns ägare som är av uppfattningen att värdkommunen har ett tydligare inflytande än de övriga ägarkommunerna. Emellertid är det inget som vi kan uppmärksamma i vår studie.

En tredje iakttagelse är att vi observerar flera uttryck för det som litteraturen benämner som gratisåkning. Några uttryck bottenar i att en del verksamhetsområden inte kan betraktas som strategiska frågor, varför det inte finns någon vinst eller intresse från ägarnas sida att ägna sig åt en aktiv styrning. Andra uttryck för gratisåkning ser vi i en form av ofrivillig gratisåkning, det vill säga då verksamheterna potentiellt sett skulle kunna vara intresserade av att utöva styrning men att omgivningen och förutsättningar förhindrar det. Det tydligaste exemplet hittar vi i de argument som påpekar att verksamheterna i fråga är lagreglerade varför det är svårt, om inte omöjligt, att utöva styrning. Ett annat exempel handlar om den komplexa representationsroll som politiker i nämnd, direktion och bolagsstyrelse har (och som ut ett ägarperspektiv kan problematiseras) är till fördel för ett mer verksamhetsnära perspektiv och därför inte ett forum för ägarstyrning. Slutligen hittar vi resonemang om otydlighet i styrkedjan som orsak till utebliven ägarstyrning. Frågan som uppstår här är hur ägare, trots dessa hinder, kan utöva styrning och kring vilka frågor. Utvecklade resonemang om detta hittar vi till viss del i det empiriska materialet, men det har snarare handlat om att identifiera problemet än att föreslå lösningar. Det vi kan konstatera är att detta är en fråga som är föremål för diskussion, och hur ägarstyrningen kan säkras är inte något som vi har exempel på från den studie vi har gjort. Det här ligger i linje med tidigare studier som påtalat att brister i just ägarstyrningens utformning är en förklaring till varför mål om exempelvis effektivare verksamhet inte uppnås (Sørensen, 2007).

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

En femte, och sista, iakttagelse vi gör sorterar vi in under frågan: styr verksamheterna ägarna? Emellertid är det inte en helt rättvisande sortering. I vårt empiriska material identifierar vi ett flertal situationer där verksamheterna äg-

nar sig åt lobbying till sina ägare för att visa på att de existerar. Den analys vi gör är att det inte handlar om att verksamheterna försöker styra ägarna genom ett informationsövertag, istället handlar det om brister i målbilden. Vi började det här avsnittet med att identifiera att en utvecklad målbild tycks saknas och att ägarna i stor utsträckning lutar sig åt de/n målbild/er som identifierats vid samarbetenas bildande. I vårt empiriska material har vi sett att motiven till samarbetena ofta handlat om ökad kvalitet, möjlighet att rekrytera kompetent personal, rationaliseringsvinster, säkrad kapacitet, höjd servicenivå, samt standardiserade arbetsätt. På ett sätt har dessa ambitioner redan realiserats i och med samgåendet (med undantag för rationaliseringsvinster eftersom dessa är svåra att med exakthet mäta). Verksamheterna vittnar om att personalförsörjningen delvis säkrats, att en större enhet bidrar till möjligheter för specialisering och därmed också ökad kvalitet, höjd servicenivå och säkrad kapacitet. Det som verksamheterna efterfrågar är därför en mer strategisk och utvecklad målbild, vilket förklarar den lobbying som de ägnar sig åt och som inte på ett rättvisande sätt kan definieras som att de försöker att gynna sina egenintressen utifrån ett informationsövertag. Det här fem iakttagelserna får summera huvudmannskapens utmaningar kopplat till ägarstyrning. Men vad kan vi över lag säga om ägarstyrningen i de samarbeten vi studerat?

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

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

Ett sätt att närma sig frågan om styrningen från ett annat håll är att uppmärksamma hur de som representerade den operativa verksamheten i samar-

betskonstellationerna upplevde styrningen. Här tonar en enhetlig bild fram av att det efterlystes en större tydlighet från principalerna. Detta återspeglas också i att flera beskrivningar i empirin visar på aktiviteter som syftar till att, genom informationsatsningar, uppmärksamma huvudmännen om verksamheten. Resultatet av den lågaktiva styrningen blir att verksamheter som decentraliserat utvecklas i relation till bredare ramar. Även om fokus i denna studie inte legat på att granska utfallet av verksamheten lyfte vi i det inledande kapitlet fram att risken med en svag huvudmannastyrning är att de vinster som kan uppnås inte realiseras.

Vi gör inga anspråk på att ge en heltäckande förklaring till varför huvudmannastyrningen i praktiken blir lågaktiv. Däremot ger vår studie vissa indikationer på faktorer som påverkar. När vi beaktar resonemangen från huvudmannaskapets utmaningar ser vi två förklaringar till avsaknad av ägarstyrning: styrningsförmåga och styrningsintresse. De båda faktorerna svarar mot de grunder för styrning som beskrivits i litteraturen kring interorganisatoriska samarbeten (Dekker, 2004). Ett centralt fokus för styrning är att se till att aktiviteter koordineras så att verksamheten bedrivs så optimalt som möjligt. Här talas det i litteraturen om att detta behövs på grund av att när flera samarbetar kring en uppgift blir det svårt att ha en översikt och relatera till övrigas förehavanden. Vad vi uppmärksammar med begreppet styrningsförmåga är att det inte bara skapas ett behov av koordinering, utan när flera parter samarbetar blir det också en utmaning att koordinera och styra verksamheten. Nedan uppmärksammar vi olika uttryck för det. Ett annat centralt fokus för styrning handlar om att värna om att parter arbetar i samma riktning trots att det kanske finns olika intressen. Utgångspunkten i styrningslitteraturen är att det är olika parters intressen som behöver samordnas. Vad vi ser är att också den styrande huvudmannen kan behöva utveckla sitt styrningsintresse. Vi beskriver det närmare nedan i relation till iakttagelsen att intresset att styra inte föreföll vara särskilt stort enligt vår analys.

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

förefaller ofta bli instiftande av olika råd och organ vars inbördes relationer för parterna är oklara. Lite tillspetsat är styrningen av styrningen ett problem i sig.

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

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

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

Vi kan därmed peka ut ett antal faktorer som enligt vår tolkning påverkar hur huvudmannaupdraget i praktiken gestaltas. Risken torde, som vi indikerat, finnas att de olika faktorerna förstärker varandra. Ett relativt ointresse kan komma att gå ut över styrningsförmåga. Om det är svårt att få till ett fungeran-

de upplägg underlättas det inte av att det finns ett ointresse. Det omvända kan också gälla. Om något är svårt kanske det är mindre intressant att engagera sig. Om dessa samband föreligger kan vi inte säga med säkerhet, även om det inte förefaller orimligt.

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

Detta får sammanfatta de viktigaste iakttagelserna vi gjort kopplat till huvudmannaskapets utmaningar kopplat till ägarstyrning och förklaringar till dessa. I KFi-rapport 156 (Ägarstyrning i fem kommuner – en empirisk studie) går det att finna utvecklade resonemang om dessa frågor. I nästkommande avsnitt summerar vi den andra delrapporten vi gjort där ett fokus låg på att utveckla olika typer av styrningsrelaterade problem.

Tema 2: Styrningsrelaterade problem

I den andra delstudien fokuserade vi särskilt på de styrningsrelaterade utmaningar som litteraturen lyfter fram och problematiserar. 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. 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.

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 kopplat 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. Denna 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 samlingsutmaningen 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 samlingsutmaningen och behandlar problem förknippade med koordinering av och mellan samarbetande parter.

Koordineringsutmaning

Ytterligare en styrningsrelaterad utmaning som ett samarbete står inför handlar om behovet av att koordinera uppgifter, aktiviteter och fördela ansvar mellan parter i relationen. I vår andra del-rapport konstaterar vi att koordineringsutmaningen består av fyra olika underkategorier av problem kopplat till koordinering: kompetensproblemet, informationsproblemet, driftsmässiga koordineringsproblem samt administrativa koordineringsproblem.

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 rapportens inledande kapitel 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 konkretiseras³ är illustrationer av styrutmaningar och styrproblem inte särskilt vanligt, snarare används de som utgångspunkter för att bringa klarhet i

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

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 arbete eftersom de upplever att det ibland kan vara svårt att få en förståelse hos ägaren 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 saknas 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 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 med 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 synkroniseras 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 beslutade (eller inte beslutade) om olika taxor. För det samägda bolaget innebar det att bolaget budgeterade med en intäkt som de ännu inte hade fått bekräftad, vilket ledde till att en av kommunerna gjorde ett större underskott än vad som var beräknat. Detta är en administrativ process som blivit omdiskuterad under studiens gång. 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 ägarkommunerna och ibland för de båda parterna. I nästkommande avsnitt redogör vi för styrningsrelaterade approprieringsproblem och de underkategorier som vi i vårt empiriska material identifierat.

Approprieringsutmaning

En tredje och sista utmaning handlar om att parter i en interorganisatorisk relation inte kan vara säkra på att den andre utnyttjar relationen för egen vinning i syfte att få mindre kostnader eller större vinster. I den inledande kapitlet 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 de 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 (Kamminga & 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 signalering⁴ 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

4 med hänvisning till Lindenberg, 2000.

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. Exempelvis medförde en omorganisering i en av kommunerna att löneenheten ett år la mycket tid och resurser i anspråk på denna medan detta fokus flyttades till en annan kommun något år senare. Ett annat exempel är införandet av nytt insamlingssystem i avfallsbolaget där man beslutat om att inte införa det samtidigt i alla kommuner utan att några går före medan då andra får vänta på sin tur. 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).

Sammanfattning

I ovanstående avsnitt har vi summerat de problem som vi uppmärksammade i vår andra delrapport 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 de övergripande iakttagelserna som vi gjorde i rapporten.

Samarbetsutmaningen handlar om problem som kan härledas till en potentiell målkongruens 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*, *operationaliserings-*

problemet 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 ordregivning? 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, arbetssätt och processer.

Approprieringsutmaningen handlar enligt litteraturen om att det finns en risk för ett vinst- och förlustspel mellan parterna som bottnar i antagandet om opportunism (Dekker, 2004; Caglio & Ditillo, 2008). Vanliga frågor som par-

ter i en interorganisatorisk relation har 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 (Kamminga & 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) 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.

Detta visar också på 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 olikheter 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).

Detta får sammanfatta de viktigaste iakttagelserna vi gjort kopplat till styrningsrelaterade utmaningar i de samarbeten vi studerat. I KFi-rapport 165

(Styrningsutmaningar i mellankommunala samarbeten – en empirisk studie) går det att finna utvecklade resonemang om dessa frågor. I nästkommande avsnitt illustrerar vi sex lärdomar om problem som går att utkristallisera om samarbeten i kommuner.

Tema 3: Sex lärdomar om problem vid samarbeten

I den sista och avslutande delen av den här analysen summerar vi sex lärdomar vi kan dra av samarbeten mellan kommuner. En fördel av att designa en longitudinell studie är nämligen att man kan uppmärksamma hur olika problem och utmaningar förändras över tid och händelser som inträffar och blir viktiga för att förstå hur styrningssituationen ser ut.

Lärdom 1: Samarbeten är föränderlig materia

När vi betraktar vårt empiriska material noterar vi hur samarbetena över tid ändrar uppgifter och vår första lärdom vi drar av detta är att samarbeten är föränderlig materia. I de samarbeten vi studerat har vi noterat ändrade uppgifter som initierats av huvudmännen och av den utförande enheten.

Exempelvis har miljösamarbetet minskat succesivt över tid då kommunerna tidigt valde att plocka hem det miljöstrategiska arbetet som sedan följdes av att en kommun valde att ta hem och bedriva strandskyddet i egen regi igen. Nu har dessutom en av kommunerna beslutat om att se över miljösamarbetet som helhet för eventuell hemtagning av hela verksamheten. Lönesamarbetet har inte fått några förändrade arbetsuppgifter men istället har samarbetet renodlats till att enbart arbeta med lönerelaterade frågor. Drift och support av verksamhetssystem har nu lagts över på IT-samarbetet. I räddningssamarbetet har en av kommunerna signalerat att de önskar att plocka hem funktionen tjänsteman i beredskap i egen regi igen. Motiven har varit att det vid tidigare händelser visat sig att den funktionen inte fungerar så bra och att man har olika syn på vad en tjänsteman i beredskap ska göra. Den lokala kännedomen i kommunen uppges också bristfällig. I en av ägarkommunerna till avfallshanteringsbolaget har politikerna beslutat om att tillsätta en utredning om det fortsatta samarbetet, eller om verksamheten efter många år av samarbete ska plockas hem i egen regi igen. I andra samarbeten, som IT och räddningstjänst, har man från lite olika håll signalerat och börjat undersöka möjligheten till att inkludera ytterligare kommuner i samarbetena. Sammanfattningsvis pågår det ständiga diskussioner om vilka frågor som samarbetena ska ansvara för och vilka som ska drivas i egen regi.

Detta är en viktig lärdom att ta med sig för framtida samarbeten att man med all säkerhet kan utgå ifrån att samarbetenas innehåll och form kommer att förändras. Frågor som till en början ter sig som självklara att inkludera kommer att ifrågasättas i takt med att samarbetet utvecklas och nya uppgifter kommer att adderas eller hämtas hem.

Lärdom 2: Samarbeten skapar distans mellan principal, utförande enhet och konsument

I vårt empiriska material noterar vi även att samarbeten skapar distans på olika vis. Distans handlar övergripande om att när en verksamhet separeras och hamnar i en egen enhet kapas nära band som kan handla om personkännedom, geografisk närhet och kunskap om specifika problemställningar. I grunden handlar det om att olika parter kommer längre från varandra. I det här avsnittet lyfter vi fram några exempel där vi observerade distansproblem i de samarbeten vi studerat.

För det första kan distansen skapa styrningsmässiga problem för huvudmännen som exempelvis möjlighet att påverka riktningen och målbilder för samarbetena. En tjänsteman i en av ägarkommunerna resonerar om svårigheterna att få till en välfungerande styrningsrelation mellan huvudmännen och den utförande enheten.

“Det enda är att jag skulle vilja ha ett ännu tightare samarbete så att man verkligen känner att man är en del av kommunen och det tror jag att man ständigt behöver påminnas om. Det ligger en inbyggd konflikt om man lägger ihop saker eller på utsidan, att det drar åt sitt eget håll. Vi får verkligen jobba för att hålla ihop det, men det ligger nog också i sakens natur. Så vi får vara ännu mer noga med bolagsordningar, uppdrag till bolag samt uppdrag till IT, lön och miljö, så att de inte drar iväg åt ett annat håll.”

– Tjänsteman, Kommun A

Andra styrningsmässiga svårigheter som uppstår för huvudmännen är kopplade till möjligheter att påverka och styra resursfördelningen i form av kommunbidraget eller andra anslag som i vissa verksamheter är svårare än andra. I exempelvis räddningstjänsten uttrycker parterna att det delvis varit svårt att lägga effektiviseringskrav på verksamheten eftersom det riskerar att leda till att företrädare för räddningstjänsten varnar för att det riskerar att leda till att lokala brandstationer läggs ner.

Ett annat exempel hittar vi i IT-samarbetet där det under årens gång varit flera diskussioner kring saker som inte faller inom ramen för budgeten men där IT-enheten äskat mer pengar än den tilldelning som finns för årliga uppräkningar. Här varnar IT-enheten om att informationssäkerheten blir bristfällig och riskerar att leda till hackningar i systemet. Utifrån ett huvudmannaperspektiv har detta inte varit önskvärt och i vissa fall svårt att förhålla sig till eftersom "man har de pengarna man har" och idén är istället att interna rationaliseringar av verksamheten ska ske. Ett exempel var att verksamheten fick dra ner på leasingen av antalet fordon vilket gör att de inte kan besöka verksamheterna så fort något händer utan får vänta tills att det finns en bil ledig.

Förutom att distansen kan skapa styrningsmässiga problem för huvudmannen kan distansen *för det andra* också göra det svårt för den utförande enheten att samverka med andra parter i kommunerna i syfte att driva sin verksamhet. Rent konkret kan det handla om relationer mellan parter som tidigare varit självklara och fungerat väl och som nu måste hanteras och samordnas på ett helt annat sätt än tidigare. Ett exempel hittar vi i miljösamarbetet där miljöenheten har ett behov av att samarbeta med samhällsbyggnad och näringslivet. Processen som beskrivs i intervjuer är att det varit utmanande att få till ett välfungerande samarbete med samtliga tre kommuner, men att det efter insatser fungerar. Så här säger en tjänsteman från miljöenheten:

“För annars är det väldigt mycket som fungerar bra just nu. Alltså just det här med att vi samverkar mycket med de andra kommunerna, börjar hitta samverkansformer som fungerar bra mellan byggkontoren... Och det är ju sådana nyckelpersoner, för just att man får det att fungera i alla tre kommuner så att det blir jämställt arbete i alla kommuner, det är ju också viktigt.”

– Tjänsteman, Miljöenheten

Ett annat exempel hittar vi i lönesamarbetet där samarbetet mellan lön och HR i intervjuer förvisso beskrivs som fungerande men inte lika välfungerande som när lön och HR satt i samma lokaler och tillhörde samma organisation. Relationen mellan HR-frågor och lönefrågor är klassiska gränssnitt eftersom det exempelvis kan finnas avtalsfrågor som ska hanteras och administreras av lön men som ska tolkas av HR. Det är också vanligt att HR och lön delar flera gemensamma verksamhetssystem vilket också gör att de kommer närmare varandra. I en intervju med en tjänsteman från löneenheten beskrivs den distans som uppstått mellan lön och HR-avdelningarna i de tre kommunerna.

“Något annat som varit intressant är att det varit ett bättre samarbete mellan HR och lön då de satt i samma lokaler, tillhörde samma organisation. Nu bröts det upp, det är inte bra. Det är något som har blivit sämre. Det är inte så att vi har ett dåligt samarbete med HR, men om vi sitter tillsammans, fikar tillsammans, äter lunch tillsammans, då jobbar man i samma organisation men inte med samma arbetsuppgifter. Man diskuterar gråzonerna på ett annat sätt och då är det klart att samarbetet blir bättre.”

– Tjänsteman, Löneenheten

Ytterligare ett sätt som distansen gör sig påtaglig är att det *för det tredje* skapas en distans mellan den utförande enheten och användarna eller konsumenten. Vad det handlar om är att det i vissa fall upplevs som svårt att nå ut till användarna för att visa vad samarbetet erbjuder. Ett exempel hittar vi i IT-samarbetet där verksamheten i huvudsak är på plats i en av kommunerna men samtidigt har mindre servicekontor ute i respektive kommun i syfte att hantera digitala verktyg och mindre ärenden som exempelvis ominstallation av en dator. Samtidigt finns majoriteten av kunskapen om det som IT-enheten gör i Kommun C. En respondent beskriver det:

“Alla kanske inte känner till mig i alla led i kommunerna (...) Sen har vi ju, ja, majoriteten av anställda som är på IT är ju i Kommun C. Och hela den gruppen arbetar för alla tre kommunerna hela tiden och är inte och installerar om en kommuns dator utan det är mer att vi sitter med hela systemet och drifrar alla tre kommunerna. Och då kanske de inte riktigt känner till det utan de tror att IT för oss det är de som sitter i kommunen där och inte mer.”

– Tjänsteman, IT-enheten

Även löneenheten beskriver att det är svårt att nå ut till användarna, inte minst inom vård- och omsorg mot bakgrund av att man sitter långt ifrån dem. Att man tidigare suttit närmare och haft en kortare distans till varandra har underlättat relationen. I avfallsbolaget har vi också genom åren sett exempel på där samarbetet skapat distans till användarna och komplicerat relationen. Ett exempel hittar vi när förändringar sker för kunderna vid insamling av hushållsavfall. Bolaget har arbetat med att införa ett nytt fyrfackssystem i alla fyra ägarkommuner vilket påverkat konsumenterna i form av taxeförändringar och förändringar i själva insamlingsprocessen. När konsumenterna hört av sig till kommunens kundtjänst för att ta reda på vilken tjänsteman de ska prata med försvåras det eftersom avfallsbolaget är ansvarigt för implementeringen samtidigt som det finns avfallsansvariga i kommunen som exempelvis samhällsbyggnadschefer

som sitter med i renhållningssamråd med bolaget. Samtidigt är det kommunfullmäktige i respektive kommun som beslutat om att införa systemet och höja taxorna.

”I Kommun B nu till exempel medborgarcentrum där det sitter tre damer och svarar i telefon som vi utbildar då för att kunna svara på de enklaste frågorna. Vi har kontakt med avfallsansvariga som sitter lite som gisslan, för nu när kommunborna är förbannade över att taxan höjs och säger 'Vem har bestämt det här?!' så säger vi 'det har kommunfullmäktige gjort' och då frågar de 'Jo, men vilken tjänsteman ska jag prata med?’”

– Tjänsteman, Avfallsbolaget

Ett annat exempel handlar om att kunder kan söka uppehåll för insamling av avfall, ett beslut som bolaget inte får lov att ta. Det skapar också diskussioner mellan konsumenterna, bolaget och ansvariga i respektive kommun.

Distans handlar övergripande om att när en verksamhet separeras och hamnar i en egen enhet kapas nära band som kan handla om personkännedom, geografisk närhet och kunskap om specifika problemställningar. Det vi ser i det empiriska materialet är att distans försvårar att upprätthålla en välfungerande styrstruktur för relationen mellan ägarna och den utförande enheten men också mellan den utförande enheten och konsumenterna. Förutom att styrningen kompliceras kan vi se intressanta iakttagelser kring vilka frågor som tenderar att bli strategiska. I vårt material ser vi hur detaljfrågor inte sällan blir strategiskt viktiga eftersom de skapar en relation mellan politiker och konsumenter.

Lärdom 3: Detaljfrågor blir strategiska

Strategiska frågor tenderar att dra till sig intresse och tillmätas betydelse. De blir strategiska i bemärkelsen att de väcker diskussioner kring mer övergripande riktning för det aktuella samarbetet. Vad vi observerar i vår studie är att specifika frågor som rör detaljer tenderar att bli strategiska. I mångt och mycket handlar det om situationer där frågorna tenderar att påverka medborgare i stor utsträckning som exempelvis taxor och avgifters storlek och struktur. Mycket specifika frågor knyts samman med större som investeringar som får direkta konsekvenser för beteenden (som ett nytt avfallssorteringssystem).

Vi kan börja med att exemplifiera med detaljfrågor från avfallsbolaget. I bolaget har man i samband med beslutet om att införa nya insamlingssystem för avfall börjat med att göra en genomlysning av gator och vägar för att se över strukturen för sopåkarna. På vissa ställen är det svårt att ersätta tidigare system

som varit fördelaktiga för kunden men ofördelaktiga för bolaget och arbetsmiljön med nya. I en av kommunerna behövde man installera ett nytt sopskåp som skulle ersätta de tidigare säckarna där konsumenterna slängde allt i ett. Anledningen var att det på vissa ställen var väldigt svårt för sopbilarna att komma till varför man beslutade om att installera ett sopskåp för flera hushåll. Detta skapade diskussioner och blev uppmärksammat bland annat i media, så här säger en tjänsteman från en av ägarkommunerna:

“Vi hade ett sådant fall nere i *område* då man införde sådana skåp lagom till sommarsäsongen, sedan gick man på semester på avfallshanteringsbolaget, inte bra kan jag säga. Då lyckades man naturligtvis leta upp en dam som är över 100 år, som har lyckats klara sig genom att slänga sopor i sin soptunna men nu skulle hon behöva gå ner för backen och då blev det ett pådrag i media och alla runt omkring.”

– Tjänsteman, Kommun A

Andra detaljfrågor har också nått politiken och blivit strategiskt betydelsefulla när man nu diskuterar om ett eventuellt hemtagande av verksamheten i egen regi. Ett exempel hittar vi när konsumenterna ska begära uppehåll i sophämtningen där en politiker blivit uppringd av medborgare i frågan.

“En mindre sak i sammanhanget, men ändå viktig, det är att jag blev uppringd av många äldre människor som både tycker att det är krångligt och besvärligt (...) äldre har svårt att hänga med i den byråkrati som de möts ibland utav och det kan gälla uppehåll i sophämtning eller andra frågor som de har synpunkter och funderingar kring.”

– Politiker, Kommun Nord

En förklaring till att detaljfrågor tenderar att bli strategiska har att göra med att vissa frågor är direkt avgörande för relationen mellan politiker och kommuninvånarna. När avfallstaxan förändras blir det direkt tydligt och märkbart för kommuninvånaren som i nästkommande faktura får höjd eller sänkt avgift. Det är helt enkelt viktiga frågor eftersom förändringar kan få betydande konsekvenser för medborgares uppfattningar, som antingen kan leda till ökad popularitet eller missnöje. I intervjuer vi gjort lyfts exempelvis införandet av ett nytt insamlingsystem för hushållssopor fram som exempel på detta där en miljöanpassad verksamhet förvisso är positivt men tenderar samtidigt att bli något dyrare för konsumenten vilket också leder till att det blir politiska diskussioner kopplat till detta.

”Det blir ju lätt politik av de frågorna. Mycket beroende på att det är kopplat taxor till det och politiken i speciellt mindre kommuner då, blir ju påmind om brukarna när det gäller vatten och avlopp och sophämtningstaxor och nu när vi ska gå över till miljöanpassad verksamhet, det blir lite dyrare för konsumenterna, de påverkas av det och det är det jag tror också leder till att det blir politik av det hela.”

– Tjänsteman, Kommun B

Men det finns också andra exempel i vårt empiriska material som också handlar om taxor och avgifter. Ett sådant hittar vi i miljösamarbetet där det också under den tid vi följt samarbetet varit diskussioner kring taxekonstruktionens utformning, taxornas storlek och strukturen för hur miljöenheten ska ta betalt för den tillsynsverksamhet som de bedriver. Men det finns också andra detaljfrågor som blir strategiska och som inte handlar om just taxor och avgifter. Exempelvis har det funnits diskussioner om tillsyn och kontroll av livsmedel och tobak ska vara en gemensam uppgift som man förlägger i ett samarbete, i en annan kommun. I vårt material ser vi att det problematiseras mot bakgrund av ett intresse av att ta tillvara på kommunens lokalsamhälle eftersom det kan få konsekvenser ifall en butik inte lever upp till kraven.

”Bland annat kan jag nämna det fanns en del som hade diskuterat om det var riktigt att en hel miljönämnd med en massa andra kommuner ska ta ställning till ifall en viss tobaksaffär i Kommun B ska bli av med sitt tillstånd att sälja tobak för det kan vara ganska viktigt att man tar det beslutet nära för att en sådan affär kan ju vara i högsta grad beroende av att sälja tobaken. Man kan tänka sig att många tar andra vägar till andra affärer ifall de inte kan köpa sin tobak i den här affären.”

– Politiker, Kommun B

För miljösamarbetet har vi noterat att det under hela studiens gång funnits diskussioner om vad man som politiker kan påverka i miljösamarbetet. Det beror på att mycket av den verksamhet som miljöenheten bedriver är verksamhet som är hårt lagreglerad myndighetsutövning. Dels har det funnits frågetecken bland politikerna i miljönämnden kring vad de kan besluta om och har möjlighet att påverka, dels har det funnits diskussioner bland kommunernas tjänstemän och politiker på central nivå. I en intervju som vi gjort med en tjänsteman i en av kommunerna som över tid utvecklat en mer kritisk inställning till samarbetet har beskrivit situationen:

”Sedan kan man ta miljösamarbetet då, de har rätt utbildning miljöarbetarna och följer lagen, men hos oss finns det politiker som hellre hade sett lite mindre kompetens och varit lite mer tillmötesgående kring att bevilja bygglov och sådant.”

– Tjänsteman, Kommun B

Exemplen illustrerar observationen att detaljfrågor i vissa fall tenderar att bli strategiska. Vad det handlar om är att relationen mellan kommuninvånare i form av konsumenter av tjänsten blir påverkade i förändringar av detaljfrågor vilket gör dem till strategiskt viktiga för politikerna i respektive kommun. Samtidigt ser vi också att dessa frågor också är de som tenderar att bli riskfyllda, i bemärkelsen leda till ett ifrågasättande av samarbetet, vilket leder till nästa lärdom.

Lärdom 4: Strategiska frågor är riskfyllda

En lärdom vi gör är att strategiska frågor är riskfyllda. Som vi beskrev i föregående avsnitt handlar en strategi om att komma överens om mer övergripande riktning och måste i våra samarbeten hanteras genom att parterna förhandlar om vilken strategisk inriktning som ska gälla. I vårt material ser vi exempel på att strategiska frågor blir problematiska i den bemärkelse att en eller några parter har ett starkt intresse i en viss fråga. I en intervju med en tjänsteman från en av ägarkommunerna till avfallshanteringsbolaget resonerar man i frågan.

”Det ställs på sin spets när fyra kommuner, utan att någon är självklar ägare, ska försöka att driva frågor. Då blir ägaren ganska svag gentemot bolaget. Tycker då ägarna inte samma sak så sätter man också bolaget i en svår situation. Sedan vet jag inte om jag blir förvånad, men det är en situation där ägarnas förmåga att styra bolaget, kontra bolagets egen vilja. Samtidigt måste man ha respekt för hur det är. Är ägarna inte överens är det svårt för bolaget.”

– Tjänsteman, Kommun Nord

När vi tittat på det empiriska materialet över tid ser vi att vissa strategiska uppgifter blir svåra att samarbeta kring. Ett exempel som vi beskrev inledningsvis handlar om att parterna i miljösamarbetet succesivt hämtat hem frågor till den egna kommunen igen, som miljöstrategiskt arbete och handläggningen av strandskyddsdispens. I räddningstjänstförbundet har frågan lyfts om funktionen tjänsteman i beredskap som också är en viktig strategisk funktion för kommunerna. Har man inte samma syn på hur dessa strategiska uppgifter ska fungera kan det bli svårt att behålla frågorna i samarbetet. Men vi ser också exempel

på där man från kommunernas sida valt att behålla strategiska uppgifter i samarbetet men på andra sätt valt att hantera dem. Ett exempel hittar vi i IT-samarbetet där man i samtliga tre kommuner anställt digitaliseringssamordnare eller motsvarande i syfte att fånga upp viktiga frågor i den egna kommunen. I intervjuer som vi gjort fungerar denna funktion också som en länk mellan verksamhetsområdet och kommunen eftersom kompetensen i samband med inrättandet av samarbetet försvann till den nyinrättade enheten.

“Man kanske inte ska lägga det mest komplexa i samarbetet utan det som är mer löpande. Så har vi gjort både inom IT och miljö, att vi har en digitaliseringsutvecklare hos oss som driver den utvecklingen. Vi har också en miljöstrateg som driver den utvecklingen. Jag skulle nog vilja få till det i avfallshanteringsbolaget också, med utvalda personer som driver den utvecklingen hos oss så att man har en motpart.”

– Tjänsteman, Kommun A

Ovanstående visar på den problematik som uppstår vid samarbete kring strategiska frågor, att det helt enkelt kan bli för svårt att hantera. Till skillnad från uppgifter som hanteras internt i en kommun och där de olika inblandade parterna måste komma överens, kan en av parterna i ett samarbete helt enkelt välja att avsluta det. I flera fall som vi beskrivit har det emellertid inte varit en av parterna som lämnat samarbetet utan uppgiften som hämtats hem. Det är lättare att mötas på halva vägen kring mindre strategiska frågor eftersom dessa inte har lika stor betydelse för respektive kommun och för relationen mellan politiker och kommuninvånare. Men som vi indikerade i föregående lärdom. Vilka frågor som kommer att bli mer strategiska är inte alltid givet på förhand. Parallellt med att vi observerar att strategiska frågor tenderar att bli riskfyllda ser vi hur operativa frågor istället tenderar att bli ointressanta, vilket är nästa lärdom.

Lärdom 5: Operativa uppgifter är ointressanta

En lärdom som vi drar handlar om att det är ett svalt intresse för de uppgifter som kan karaktäriseras som operativa. Detta i bemärkelsen att det handlar om uppgifter av mer driftorienterad karaktär. Ett exempel som vi också lyft fram i tidigare avrapporteringar är verksamhetsområdet lön där ägarkommunerna visat ett bristande intresse i frågorna. Förklaringen vi får till oss beror på att det är en så pass operativ verksamhet att det inte finns mycket att diskutera med enstaka undantag som frågor kring politikerns ersättning och upphandlingar av nya

system. I en intervju vi gjort med en tjänsteman från en av ägarkommunerna speglas just det svala intresset.

“Tjänsteman, Kommun B: Nej, alltså lön, där händer ingenting. Där är alla glada och de vet knappt att vi samarbetar.

Isabell: Hälsan tiger still?

Tjänsteman, Kommun B: Ja, hälsan tiger still (...). Jag tror personligen på att man skulle kunna lägga ut det till annan, alltså den, vi behöver ha kunskap om lönesättning och den kompetensen som egentligen finns inom våra HR-avdelningar, men löneutbetalningar och liknande skulle kunna ligga väldigt bra tror jag, kunna outsourca, men det är en fråga som ligger i framtiden och just nu är det inte aktuellt överhuvudtaget då.”

Ett annat exempel på en verksamhet som i mångt och mycket är operativ är räddningstjänsten. I vårt empiriska material ser vi att det inte är mycket diskussioner kring denna verksamhet mer än frågor kopplat till den årliga medlemsavgiften, räddningstjänstförbundets egna kapital och svårigheter att rekrytera deltidsbrandmän. En förklaring till att det inte blir så stora strategiska frågor handlar dels om att större delen av verksamheten inte är finansierad via avgifter (som miljö eller avfallshantering), dels att kommuninvånarna inte har ett lika stort intresse för dessa frågor. I en intervju vi gjort med en politiker från en av medlemskommunerna beskrivs räddningstjänstens relation till kommuninvånarna.

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

– Politiker, Kommun Syd

Förenklat kan vi säga att det vi ser är att frågor som inte engagerar kommuninvånarna inte heller är frågor som intresserar politikerna. Ser vi till de tre medlemskommunerna som gick in i samarbetet bottnade sig behovet i en större organisation i syfte att hämta hem stordriftsfördelar mot bakgrund av resonemanget om att kommunen är för liten för att hantera räddningstjänsten på egen

hand. Att initiera samarbetet var i sig en strategisk fråga men nu när verksamheten är satt och samarbetet är igång är inte den löpande verksamheten av särskilt stort intresse.

“När vi hade det i förvaltningsform i kommunerna, då hade vi ärenden kopplat till räddningstjänsten på dagordningen mycket mer, framförallt när det gäller utvecklingsfrågorna. Nu när vi har gått in i samverkan då har vi satt former för hur investeringar och utveckling ska gå till. Nu finns det en långsiktighet på ett annat sätt än tidigare, vilket gör att vissa kommunalpolitiker kan luta sig mer tillbaka i den frågan på ett mer bekvämt sätt. När vi hade det själva var frågan kring vilket budget som ska gälla eller inte, en mycket större fråga. Nu i ett kommunalförbund så blir det medlemsavgiften isolerat som blir diskussionspunkten. Det är mycket mer bekvämt att ha det så, sedan är baksidan att man inte har 100 koll på det. Men så länge man får veta så är det inga bekymmer.”

– Politiker, Kommun Syd

Ovanstående får exemplifiera hur operativa frågor tenderar att bli ointressanta utifrån ett ägarperspektiv. Det betyder inte att frågorna i sig är oviktiga eller inte intresserar dem som arbetar med frågorna eller de enheter som har nära samarbeten med dessa verksamhetsområden, snarare tvärtom. Det finns en hel del strategiska verksamhetsutvecklingsfrågor för räddningstjänsten att hantera men dessa hanteras i mångt och mycket utav räddningstjänstprofessionen och inte ägarna. Till skillnad från exempelvis IT-verksamheten som har många kopplingar och intressenter är räddningstjänsten mer autonom i sin verksamhet.

Lärdom 6: Möjligheter till inflytande begränsat

När vi beaktar vårt empiriska material över tid ser vi att det kan vara svårt för ägarkommunerna att påverka, förändra och utveckla verksamheten. Att möjligheter till inflytande därför är begränsat är en sjätte lärdom som vi drar. I tidigare avrapporteringar har vi beskrivit hur den utförande enheten tenderar att bli alltmer autonom när kompetens och frågor samlas i en enhet, vilket i litteraturen är ett klassiskt decentraliseringsproblem. I vårt material har vi sett olika exempel på där det varit svårt för ägarkommunerna att förändra olika delar av verksamheten där en ambition uttryckts om detta.

Ett exempel vi har är från miljösamarbetet där politiker från en av kommunerna var av åsikten att beslutsprocessen kring tobakstillsyn och annan tillsyn borde förändras. Enligt politiken har synpunkter framförts men man anser att

man inte har fått gehör i frågan, medan man från miljöenhetens sida menar på att så som lagstiftningen ser ut är det svårt att ändra vissa delar. Så här säger en politiker från ett kommunfullmäktigesammanträde som vi observerat:

“Man kan ju tycka att sådana här beslut är väldigt bra ifall man kan ta de närmare, om man inte kunde ändra sin arbetsordning i miljönämnden, om man inte kunde ta de besluten på annorlunda sätt men det fanns inget intresse alls av att ändra i det, det var totalt lock down, det var bara finna sig i den organisation man hade gått med i.”

– Politiker, Kommun B

Ett annat område där vi under studiens gång observerat problematiseringar av möjligheten att påverka rör IT. Kommunerna har under de år vi följt samarbetet kring IT efterlyst en tydligare struktur kring styrningen och då framförallt kopplat till ekonomin. Representanter från ägarkommunerna vittnar om att det lite då och då kommer förslag som ligger utanför ordinarie budget, vilket inte anses fungera särskilt bra. Under åren har det varit olika saker, som exempelvis ett antipornografisktprogram, men nu senast har det handlat om den övergripande IT-säkerheten. Så här säger en respondent från en av ägarkommunerna i strukturen kring ekonomistyrningen:

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

– Tjänsteman, Kommun B

Ytterligare ett exempel som vi kan lyfta fram i vårt empiriska material hittar vi i räddningstjänstförbundet. Här ser vi inga direkta konflikter eller motsättningar mellan medlemskommunerna och förbundet, men samtidigt finns det en underliggande fråga som ibland kommer upp till ytan och gäller medlemsavgiften. I vårt material har vi sett att respondenter från medlemskommuner lyfter en problematik och svårighet i att lägga sparbeting och effektivisera räddningstjänsten om jämförelse görs med annan inomkommunal verksamhet som skola, äldreomsorg och socialtjänst. Inte sällan har det handlat om att förbundet framfört att vid allt för stora besparingsbeting kommer man att behöva se över

den geografiska placeringen av förbundets brandstationer. Det verkar finnas ett symboliskt värde i att ha åtminstone en brandstation i varje kommun.

“Det får inte bli någon centralisering och det funkar ju inte så. Får vi stora sparbetning så sa den förra chefen, han hotade mig lite grann med, att då får vi lägga ner ett par stationer för vi kan inte osthyvla längre. Men då vakna ju kommunalråden till, att det kan vi inte göra. Och då får vi skjuta det där. Men samtidigt när man tittar så, så finns det ju en brandstation i de här tätorterna (...) Så, jag är inte skapt på det viset att man hotar med någonting som man inte kan genomföra och som man inte kan stå upp för. Men om man nu inte har resurser så kan man kanske, jag vet inte men, skrämma politiken eller något, jag vet inte.”

– Tjänsteman, Räddningstjänstförbundet

Det här får illustrera de svårigheter som finns med att påverka, förändra och utveckla verksamheten i ett samarbete. Inte sällan har man ifrån ägarkommunernas sida lämnat över kompetensen kring verksamheten i en ny separat enhet eller nybildad organisation. Det skapar svårigheter i att upprätta ett samtal som bygger på att ägarna förstår verksamheten men lika mycket att verksamheten förstår ägarna och deras önskemål och behov.

Kapitel fem: framgångar och utmaningar

I rapportens inledning beskrev vi att kunskapsläget kring samarbeten både pekade på möjliga vinster och problem. Vår studie där vi följer samarbeten över tid förstärker den bilden, men möjliggör också att vi kan vidareutveckla resonemanget. Vi inleder detta kapitel med att beskriva det som vi väljer att benämna *Framgångar*. Det handlar om observerade vinster och positiva effekter som kunnat noteras under projektets gång. Som indikerats i föregående kapitel kan vi också peka på problem och utmaningar. Detta resonerar vi kring i kapitlets andra del som vi givit rubriken *Utmaningar: tre dilemman*.

Framgångar

I slutet av föregående kapitel lanserades ett antal lärdomar om problem som orsakas vid samarbete mellan kommuner. Här ska vi istället rikta uppmärksamheten mot de positiva erfarenheter som vi observerat i vår studie. I litteraturen om interorganisatoriska relationer finns ofta stora förhoppningar kring samarbete. I introduktionen till den här rapporten såg vi att det bland annat handlar om kostnadsbesparingar, ökad kvalitet, höjd servicenivå, säkrad kapacitet och minskad sårbarhet. Dessa motiv återfinns också i de samarbeten vi studerat, bland annat minskad sårbarhet och att på sikt generera rationaliseringsvinster då arbetssätt skulle standardiseras. Att gå från en till flera kommuner för ett verksamhetsområde skulle öka attraktiviteten och göra det enklare att rekrytera kompetent personal. I vårt material ser vi indikationer på att flera av dessa vinster också har realiserats och lyfter nedan fram några exempel från de studerade samarbetena.

Motiven till att samarbeta kring löneadministration bottnade i en önskan om att dra ner på kostnaderna för detta verksamhetsområde och samtidigt minska den sårbarhet som man hade identifierat. Lönekontoren i respektive kommun var relativt små med tre till fem administratörer i varje kommun. När de tre kommunerna slog ihop sina respektive löneenheter gjordes det genom

att kommunerna tog med sig sin nuvarande budgetram in i den nyinrättade enheten. Beaktar vi sedan utvecklingen över tid ser vi hur enheten gjort återkommande överskott i kombination med de årliga kostnadsbesparingar som lagts på enheten. Vi noterar också hur antalet årsarbetare har minskat samtidigt som arbetsuppgifternas innehåll varit i princip oförändrat. Detta indikerar att samarbetet kring löneadministration bidragit till kostnadsbesparingar. I intervjuer vi gjort med berörda parter noterar vi också hur parterna upplever att de blivit en starkare part i upphandlingssammanhang. Det är enklare att ställa hårdare krav som en större kommun än tre mindre.

För IT-samarbetet var motiven att kostnadseffektivisera verksamheten, minska sårbarheten och öka kvaliteten. I IT-samarbetet observerar vi också att samarbetet bidragit med ett antal vinster. Bland annat beskrivs hur kompetensen bland medarbetare ökat över åren samtidigt som robustheten stärkts. Från att varje kommun hade några få medarbetare som var generalister på IT-området finns nu en IT-organisation med olika slags specialistkompetenser inom olika områden, som exempelvis kopplat till informationssäkerhet eller utveckling av e-tjänster. Svårare är det att kartlägga om verksamheten blivit mer kostnadseffektiv, det beror på att IT som område inte är en lika välvgränsad uppgift som exempelvis löneadministration. I de intervjuer vi gjort lyfts det fram att IT som område vuxit och att enheten idag hanterar flerområden än tidigare och har en mer högkvalitativ verksamhet.

För den gemensamma miljönämnden ser vi också indikationer på att de motiv som vi hittar i litteraturen, och som återspeglas i de förhoppningar och ambitioner som uttrycktes inför etablerandet av samarbetet också har realiserats. I likhet med IT-samarbetet hade kommunerna före samarbetet svårt att rekrytera specialistkompetens och upprätthålla en god kvalitet i arbetet. Den bild som tonar fram i vårt intervjumaterial är att det idag är lätt att tillsätta tjänsterna inom miljötillsynsområdet eftersom man upplever att ansvaret för tre kommuner gjort det till en mer attraktiv arbetsplats samt att det finns flera kollegor på miljökontoret som ansvarar för samma område. En annan sak som lyfts fram i intervjuer är det gemensamma miljökontoret som gör att handläggarna blir mer anonyma ute i kommunerna. Före samarbetet kunde det vara så att näringsidkare och handläggare träffade på varandra i exempelvis mataffären och att det då kunde uppstå diskussioner om pågående tillsynsärenden. Nu när verksamheten är större med fler medarbetare kan man ta tillsynsärenden i grannkommunen istället för i den kommun man bor i, det ökar också rättssäkerheten och minskar risken för jäv. En annan vinst som beskrivs är att det pågår långt

mer tillsyn än vad respektive kommun skulle haft kapacitet att klara av om de arbetare var och en för sig.

Ett uttalat motiv för räddningstjänsten, som också är en investeringstung verksamhet, har varit att nyttja de resurser som finns på ett effektivt sätt. I vårt material noterar vi ett arbetssätt där de nya släckbilarna som köps in går till den station som är i störst behov medan mindre stationer får ta del av fullt fungerade, men lite lätt begagnade bilar. Detta är ett resurseffektivt sätt att nyttja en investering. I våra intervjuer får vi också till oss att medarbetare upplever att kvalitetsnivån på fordon och utrustning i sig höjts. Eftersom en stor del av räddningstjänstens verksamhet är organiserad genom deltidsbrandmän har en förstärkt personalstyrka inte varit lika tydlig i det här samarbetet som för de andra. Likväl ser vi att den heltidspersonal som finns håller i utbildningar för deltidspersonalen. I en mindre kommun hade detta varit svårare och på så vis har kvaliteten i arbetet höjts när den sammantagna personalstyrkan blivit större.

Avfallsbolaget är det samarbete som funnits längst om jämförelse görs med övriga studerade samarbeten. Bolaget bildades 1981 med en uttalad ambition om att kostnadseffektivisera verksamheten. Eftersom detta är ett verksamhetsområde där kostnader och vinster måste belasta den egna kommunen och dess hushållskollektiv är samordningsvinsterna delvis svårare att realisera. Däremot finns det andra åtgärder som påverkar kostnadseffektiviteten. När vi betraktar vårt empiriska material ser vi att kommunerna arbetat för och infört en gemensam avfallsplan som ska likforma arbetet. Därtill ska läggas att kommunerna antagit beslut om att implementera ett nytt insamlingssystem vilket är till en fördel eftersom det innebär att bolaget inte behöver olika fordon för att samla in avfallet. Eftersom bolaget på senare tid även ansvarar för själva transportverksamheten (insamlingen av hushållsavfallet) för alla fyra kommunerna kommer det nya insamlingssystemet på sikt att leda till att kommunerna kommer att kunna dela på kostnaderna för investeringar i fordon. En annan vinst som lyfts fram i de intervjuer vi gjort handlar om att kompetensen kring frågan samlats i en organisation vilket fått verksamhetsmässiga fördelar. I våra intervjuer växer en bild fram av att bolaget drivit miljöarbetet på ett sätt som inte varit möjligt om de fyra kommunerna skulle ansvarat för avfallshanteringen var och en för sig.

Några observationer är återkommande gällande framgångar i samarbetena och där tydliga värden uppmärksammats. Dessa iakttagelser kan sorteras in i två huvudsakliga kategorier:

En första sådan kategori handlar om en förbättrad personalsituation. Att stärka just denna dimension av verksamheten var också ett av de mer tydligt uttryckta målen som beskrevs för varför samarbete kring utförande av en verksamhet var av vikt. Beskrivningarna vi gjort ovan indikerar att detta också förverkligats i stor utsträckning. Det är lättare att rekrytera, verksamheten blir mindre sårbar med fler i personalen som har överlappande kompetens och högre grad av specialisering möjliggörs.

En andra kategori handlar om effektivitet och resursoptimering. När vi skärskådade motiven till samarbete var sänka kostnader inte ett av de mer primära argumenten. Vad vi ser realiseras är dock att resurser utnyttjas bättre. Det handlar om bättre användande av utrustning inom räddningstjänsten, stärkt förmåga vid upphandling, förmåga till en utvecklad och bredare IT-verksamhet. Till detta ska de beskrivna personalvinsterna läggas som ofta handlar om ett bättre resursutnyttjande.

Sammantaget kan vi därmed konstatera att flera av de förhoppningar och ambitioner med samarbetena som vi kunde identifiera också införlivats. Detta är också i linje med de potentiella vinster som beskrivs i litteraturen.

Utmaningar: tre dilemman

Vi har som beskrivits identifierat vinster i samarbetena vi studerat. Både i litteraturen och i vårt empiriska material framhålls emellertid risken för misslyckanden och upplösande av samarbete. I våra empiriska avsnitt har vi beskrivit att även bland de samarbeten som ingår i denna studie har vi kunnat observera konfliktytor och i vår beskrivning av sex lärdomar kring utmaningar sammanfattas observationerna. Här pekar vi ut tre dilemman som organisatörer av samarbeten riskerar att ställas inför. Att vi väljer att tala om dilemman beror på att de i någon mån är olösliga. Alla samarbeten kring produktion kommer inte att i lika stor utsträckning konfronteras med de problemställningar som dessa dilemman skapar. Det är också en av de poängerna vi vill lyfta fram: olika samarbeten måste analyseras och förstås utifrån sina specifika förutsättningar.

Till grund för de olika dilemmana ligger beskrivningarna vi gjort i empiridelen och tidigare i analysen av problemställningar, aktörernas agerande och deras relationer, styrinitiativ och frågor som ledde till ett ifrågasättande.

Strategiskt dilemma

Vi benämner det första dilemman strategiskt eftersom det rör i vilken utsträckning samarbetet rör strategiska frågor och i vilken utsträckning det handlar om

mer operativa frågor. Framförallt är det här relationen mellan principaler som ställs i centrum. Dilemmat handlar om att strategiska frågor väcker stort ägarintresse och ökar därmed den potentiella konflikten ägare emellan, vilket går ut över förmågan att samarbeta. Alternativt uppfattas samarbetet mest röra operativa frågor och tilldrar sig därmed inte tillräckligt intresse för att optimeras styrningsmässigt. Något som riskerar att spåda på konflikter är observationerna att den utförande verksamheten också driver strategiska frågor, ibland i konflikt med en eller flera ägare.

Ju mer strategisk relevant fråga, desto större konflikter och kontroverser kan förväntas vilket gör det svårare att skapa tydliga välfungerande relationer och samspel. Det skapar en fragmenterad strategisk målbild. Exempel på strategiska frågor: taxor (eftersom dessa kopplar samman väljare och politiker), geografisk lokalisering (eftersom dessa skapar jobb möjligheter i den egna kommunen), miljöstrategiskt arbete, större investeringar (som fyrfackssystem). Det finns således en risk för att samarbetet blir allt för strategiskt (och därför också allt för intressant). En förklaring till att strategiska frågor blir utmanande i samsarbetsformer är att de ofta knyter samman en större mängd intressenter och aktörer. När frågor omfattar taxebeslut eller geografisk placering av verksamheter skapas länkar till lokalsamhällen och olika enskilda medborgare. Frågor som rör samarbetet kan då inte lika enkelt delegeras till tjänstemän. I vårt material kunde vi observera hur samarbeten som kantades av frågor som var av mer strategisk karaktär också vittnade om en större mängd konflikter. I frågor som var av mer principiell karaktär som exempelvis taxefrågor togs besluten av respektive fullmäktigeförsamling.

När det istället handlade om mer operativa frågor var ofta besluten decentraliserade på delegation ner till den utförande enheten, ibland i så stor utsträckning att verksamheterna signalerade att de var oroliga för att bli bortglömda av sina ägarkommuner. Detta avspeglades i vissa fall av aktiva försök att väcka uppmärksamhet och intresse för frågorna. Problematiken med de mer operativa samarbetena handlar om att de potentiella vinster som finns med samarbetena inte fullt ut realiserar eftersom styrningen av verksamheten inte utvecklas.

Styrningsdilemma

Enligt litteraturen är en framgångsfaktor för samarbeten att en enhetlig styrning kan etableras i bemärkelsen att det sker en tydlig och enad ägarstyrning (Sørensen, 2007). Här är det alltså relationen mellan principaler och verksamheten som bedrivs som sätts i centrum. Vad vi observerar är emellertid att antingen

skedde knappt någon styrning och ibland skedde en splittrad ägarstyrning. Dilemmat kan därmed formuleras som att samarbeten riskerar att bli ej styrda på grund av svagt intresse bland huvudmän eller att samarbeten vid högre intresse utsätts för en fragmenterad styrning. Det senare riskerar i sin tur att antingen leda till konfliktyllda styrsignaler eller att det skapas forum och funktioner som inte förmår att koordinera sig och skapa en samstämmig styrning.

Den splittrade styrningen handlar om olika uttryck och orsaker. Vi observerar fragmenterade principaler, varje ägarkommun agerar som ägare i relation till den operativa enheten och driver sina frågor. En splittrande faktor rörande enhetlighet var också att i vissa fall är en verksamhet tydligt reglerad i lagstiftningen, vilket dels introducerar en principal (staten) vid sidan av de samarbetande kommunerna, dels förefaller ha en negativ effekt på motivationen; det upplevs inte som meningsfullt att engagera sig som styrande part inom ett område där centrala frågor är lagstiftade. Vi observerade emellertid också negligierande principaler där ingen agerar som ägare i bemärkelsen att de styr och utkräver ansvar, eller formulerar en tydlig målbild för den verksamhet som bedrivs. Som vi beskrivit bottnade detta ofta i ett ointresse och att verksamheten upplevdes som för perifer.

En observation vi gör är emellertid att även i de fall principalerna förefaller vara samstämmiga och vill utöva en enad styrning sker en splittring, men på principalsidan. En återkommande lösning vid upplevt behov av att öka styrningen var att introducera styrande kommittéer och samråd. Det skapade i sin tur en komplexitet eftersom det då finns flera styrande funktioner som riktades mot ett och samma samarbete. Frågor om vem som skulle fatta beslut om vad blev otydliga.

Sammantaget beskriver dilemmat hur styrningen antingen tenderar att ske på ett splittrat vis eller att den blir svag. Det förefaller lätt hänt att det antingen blir för många styrsignaler eller inga alls. I det förstnämnda fallet kan det både bero på för divergerande intressen och på att gemensamma ambitioner omsätts genom allt för komplexa organisatoriska strukturer.

Service-dilemma

Vi benämner det tredje dilemmat för service-dilemmat eftersom det rör förhållningssätt, strategier och definitioner av den service som samarbetena producerar. Här är det främst relationen mellan den operativa verksamheten i samarbetet och avnämarna/ användarna av servicen som centreras. Kärnan i dilemmat för avvägningen mellan hög grad av integration av den service som produceras

och hög grad av anpassning till användare. Annorlunda uttryckt: ska en och samma tjänst tillhandahållas (one size fits all) eller ska det vara en mer skräddarsydd lösning.

Dilemmat handlar om att de olika strategierna genererar olika värden. Enhetlighet ger skalbarhet, mindre sårbarhet i form av beroende av vissa kompetenser och överblick. Mer anpassade lösningar ger bättre integration med övriga delar i de verksamheter som nyttjar tjänsten, möjlighet att undvika lösningar som inte används för att de inte upplevs passa, samt utrymme att göra avvägningar om hur en utveckling ska ske av servicen som ger bäst resultat för respektive användare. Våra studier visar att uttryck för dilemmat återkommande artikuleras. Ska exempelvis en anpassning ske av sopkärl så att alla kommuner har samma, eller ska det anpassas så att olika kommuner har olika. Eller, ska IT system vara samma i de samarbetande kommunerna, eller ska det vara olika system. Frågan visar sig också ibland böttna i att integrationen motverkas av att den personal som förts samman från olika kommuner till en enhet allt jämnt fortsätter att arbeta kommuninriktat.

Dilemmat blottlägger också ett problem som rör vem som ska definiera tjänsterna. Är det ägare, ansvariga inom samarbetena eller är det användarna? Eftersom det är ett dilemma som frågan böttnar i finns det inget självklart svar, utan tvärt om. Vi kan förvänta oss att olika aktörer representerar olika värden. Användarna vill ha användaranpassad service, representanter för samarbetena integrerad enhetlig service och politiker en mer övergripande och medborgarorienterad serviceproduktion. Det senare kan handla om vilken service som ska tillhandahållas, men också hur den produceras (exempelvis geografisk placering av servicenoder).

Dilemman som ger förståelse för utmaningar

Genom att lyfta fram tre dilemman kan ett bidrag göras till förståelsen för varför samarbeten, som enligt litteraturen och våra observationer kan föra med sig positiva effekter, ofta fallerar. Uppmärksammandet av dilemman blottlägger de motsättningar och konflikter som finns i organiserandet av samarbeten kring gemensamma servicetjänster.

Vi konstaterade i inledningen av rapporten att ett av skälen som identifierats kring varför samarbete inte leder till utlovade vinster är kopplat till att styrning inte utvecklats och anpassats i tillräcklig utsträckning. Detta gör att effektivitetsvinster inte uppnås. Utifrån våra observationer indikerar de beskrivna dilemman som organisatörerna av samarbete ställs inför att styrning helt enkelt

är en svår syssla. Konstaterandet kan synas trivialt, men väcker centrala frågor som rör relationen mellan värdering av samarbeten, vilka insatser som bör fokuseras och rimligheten i målbilder. Alla samarbeten kommer inte präglas lika mycket av alla tre dilemman. Men alla kommer att präglas av något. Att få till stånd en väl avvägd styrning kan därmed inte förväntas vara enkel. Därmed inte sagt att utvecklad styrning inte kan förbättra situationen. Resonemanget indikerar vikten av att ta fasta på olika samarbetens specifika förutsättningar.

Kapitel sex: Slutsatser

Avslutningsvis kan vi konstatera att de perspektiv som vi använt som utgångspunkter för våra analyser under studiens gång har bidragit till att belysa problem och utmaningar som uppstår vid etablerandet av ett samarbete och beskrivit den styrningssituation som uppstår. Å ena sidan kan vi konstatera att samarbetena i sig bidragit till att uppfylla en del av de förväntningar som fanns vid bildandet av samarbetena. Vi beskrev detta i termer av stärkt personalsituation och ett mer effektivt resursanvändande. Beskrivningarna visar också att vissa vinster kan förväntas ta lång tid att realisera på grund av att de inte bara handlar om att ändra rutiner och lokalisering av medarbetarna. Det handlar ofta också om byten av system och att genomföra investeringar, något som tar längre tid. I takt med att fler standardiseringsprocesser genomförs kan vi också förvänta oss att verksamheterna i de frågorna leder till rationaliseringsvinster.

Vi kan också konstatera att nöjdheten över samarbetena i huvudsak är god och samarbete lyfts inte sällan fram i vårt empiriska material som den enda vägen framåt för kommunsverige. Å andra sidan ger våra analyser indikationer på att samarbeten är långt ifrån en enkel syssla utan är istället kantade av en hel del problem. I några fall upplevda som så problematiska att ett uppbrott ur samarbetet framstätt som ett bättre alternativ än att kvarstå. Vi kommer nedan att utveckla ett resonemang baserat på våra iakttagelser och vår analys där vi pekar på dels hur studien bidragit med kunskap om underliggande orsaker till varför problematiseringar sker, dels hur olika typsituationer avseende samarbete kräver olika avvägningar. Övergripande kan det beskrivas som att föra samman strategiska frågor som rör *vad* ett samarbete handlar om med operativt orienterade frågor kring *hur* ett samarbete ska organiseras

Olika typer av samarbete kräver olika överväganden

Konsekvenserna av dels lärdomarna vi beskrev i föregående kapitel och de dilemman vi här presenterat kan användas som utgångspunkt för en kritisk reflektion kring samarbete som vi sammanfattar i några renodlade frågeställningar relaterade till olika typsituationer med sina specifika problemställningar. Våra observationer indikerar att det är en poäng att förstå olika typsituationer

utifrån två dimensioner: grad av intresse och grad av fragmenterad styrning. Samarbete kring gemensam produktion av verksamhet kan därmed antingen antas tilldra sig högt eller lågt intresse, och kännetecknas av högre eller lägre grad av fragmenterad styrning.

I en typsituation har vi då en fragmenterad styrning och ett högt intresse. Detta kan handla om en situation där det finns olika strategiska dimensioner som olika huvudmän och verksamheten själv driver som viktiga att beakta. Detta avspeglas i en styrning som är fragmenterad i bemärkselen att olika saker uppmärksammas som viktiga att beakta. Behov av att producera en anpassad service till olika avnämargrupper kan ställas mot behov av att samordna och göra samordningsvinster. Det är lätt att föreställa sig att detta skapar en konfliktfylld situation. Att ”pruta” på olika intressen är i denna situation svårt. En rimlig strategi kan vara att *överge för höga ambitioner* om vad samarbetet kan leverera och ta de olika strategiska dimensionerna på allvar. Anpassad service kan behöva gå ut över möjliga vinster (resonemanget sammanfattas i matrisen nedan).

I typsituationen som kan beskrivas som den omvända är det istället ett svalt intresse för samarbetet samtidigt som det inte utövas någon fragmenterad styrning. I denna situation förefaller utifrån våra observationer risken snarast vara att styrningen blir ineffektiv. Intresset finns helt enkelt inte för att driva och utveckla samarbetet. I denna situation är konfliktnivån låg och förutsättningarna för att faktiskt utöva styrning god. En rimlig strategi kan då vara att *försöka öka ambitionen* med samarbetet, bland annat genom utvecklade målsättningar.

En tredje typsituation handlar om när det utövas en fragmenterad styrning i en situation med lågt intresse. Det kan handla om att samarbetet när olika verksamheter förs samman inte integreras fullt ut och gamla strukturer lever vidare. Vi har också observerat att ett flertal styrande och strategiska forum tenderar att knytas till samarbetena. Detta leder till ett fragmenterat axlande av huvudmannaskapet, otydliga ansvarsförhållanden och en oklarhet i vem som ska besluta om vad. En rimlig strategisk väg är att renodla målbilder och skapa en tydligare styrning: att *tydliggöra vad ambitionen är* med samarbetet.

En fjärde typsituation handlar sedan om att vi kan tänka oss att det finns ett högt intresse och att det utövas en enhetlig styrning. Detta torde vara ett konfliktfritt samarbete och rimligen borde styrningen vara väl avvägd. Såvida styrningen inte utvecklats på ett mindre lyckat sätt eller att det är så att det finns strategiska dimensioner som är viktiga men ej beaktats bör vi här se ett väl-

fungerande samarbete. Den strategiska utmaningen blir att *bibehålla en enhetlig styrning och rimlig ambitionsnivå*.

Poängen med att uppmärksamma de olika typsituationerna är att de belyser att olika åtgärder kan vara av vikt för olika samarbeten. Styrningen måste vägas av mot mål och intressen, vilket vi också tryckte på i det avslutande resonemanget kring dilemman. Ibland handlar det om att acceptera och utgå från att det finns strategiska konflikter. Att reducera dessa kan vara en möjlig väg att gå, men lika rimligt kan vara att beakta att olikheterna finns och anpassa ambitioner och styrning utifrån det. Förmågan att ställa vinster och möjligheter i samarbeten mot kostnader och problematiseringar hamnar i förgrunden. Risken för att samarbetena upplöses eller skapar mycket konflikt torde vara som störst när de faktiska förutsättningarna paras med styrningsambitioner som inte är kompatibla.

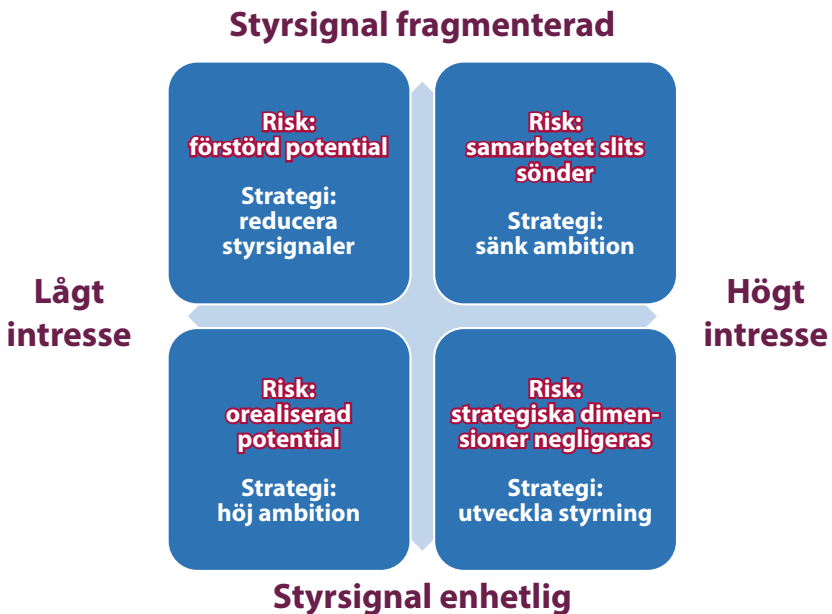


Bild 2: Fyra typsituationer för styrning av samarbeten

Avslutningsvis

Studiens longitudinella karaktär har gett grund för utvecklade resonemang om just styrning i en interorganisatorisk kontext. Generella styrningsutmaningar har kunnat utvecklas och problematiseras i en offentlig kontext. En styrka med longitudinella studier är att på nära håll kunna följa flera fall över tid vilket ger en utökad förståelse i relation till de studier som enbart undersöker något vid en enskild tidpunkt. I vår studie har det möjliggjort att vi kunnat följa hur frågeställningar uppstått, innehåll i samarbetena skiftat och vilka lösningar som tillämpats.

Referenser

AHLGREN, P. C. & LIND, J. 2019. Den nordiske forskningen på styring av interorganisatoriske relasjoner. *Styring av samarbeid i offentlig sektor*.

ALLERS, M. A. & GEERTSEMA, J. B. 2016. THE EFFECTS OF LOCAL GOVERNMENT AMALGAMATION ON PUBLIC SPENDING, TAXATION, AND SERVICE LEVELS: EVIDENCE FROM 15 YEARS OF MUNICIPAL CONSOLIDATION. 56, 659-682.

BEL, G. & WARNER, M. 2015. Intermunicipal cooperation and costs: expectations and evidence. 93, 52-67.

BORMAN, M. & JANSSEN, M. J. I. J. O. I. M. 2013. Reconciling two approaches to critical success factors: The case of shared services in the public sector. 33, 390-400.

BUCHEL, B. J. M. S. M. R. 2003. Managing partner relations in joint ventures. 44, 91-96.

CAGLIO, A. & DITILLO, A. 2008. A review and discussion of management control in interfirm relationships: Achievements and future directions. *Accounting, Organizations and Society*, 33, 865-898.

CARLSSON-WALL, M., KRAUS, K. & LIND, J. 2011. The interdependencies of intra-and inter-organisational controls and work practices—The case of domestic care of the elderly. *Management Accounting Research*, 22, 313-329.

COOKE, L. 2006. Modelling an HR shared services centre: Experience of an MNC in the UK. 45, 26.

CÄKER, M. 2008. Intertwined coordination mechanisms in interorganizational relationships with dominated suppliers. *Management Accounting Research*, 19, 231-251.

CÄKER, M. & NYLAND, K. 2017. Inter-Organizational Cooperation Challenging Hierarchical Accountability: The Dominated Actors in a Municipal Joint Venture. 33, 102-120.

- DEKKER, H.C. 2004. Control of inter-organizational relationships: evidence on appropriation concerns and coordination requirements. *Accounting, organizations and society*, 29, 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, 259-287.
- GARRONE, P., GRILLI, L. & ROUSSEAU, X. 2013. Management Discretion and Political Interference in Municipal Enterprises. Evidence from Italian Utilities. *Local Government Studies*, 39, 514-540.
- GIESSNER, S. R., HORTON, K. E. & HUMBORSTAD, S. I. W. 2016. Identity Management during Organizational Mergers: Empirical Insights and Practical Advice. 10, 47-81.
- GRAFTON, J. & MUNDY, J. J. M. A. R. 2017. Relational contracting and the myth of trust: Control in a coopetitive setting. 36, 24-42.
- HERBERT, I. P. & SEAL, W. B. 2012. Shared services as a new organisational form: Some implications for management accounting. *The British Accounting Review*, 44, 83-97.
- HÅKANSSON, H. & LIND, J. 2004. Accounting and network coordination. *Accounting, organizations and Society*, 29, 51-72.
- HÖGBERG, L., SKÖLD, B. & TILLMAR, M. J. J. O. T. R. 2018. Contextualising the coevolution of (dis) trust and control—a longitudinal case study of a public market. 8, 192-219.
- JANSSEN, M. & JOHA, A. 2008. Emerging shared service organizations and the service-oriented enterprise: Critical management issues. *Strategic Outsourcing: An International Journal*, 14.
- JANSSEN, M. & WAGENAAR, R. An analysis of a shared services centre in e-government. 37th Annual Hawaii International Conference on System Sciences, 2004. Proceedings of the, 2004. IEEE, 10 pp.

- KASTBERG, G. 2009. Shared Service Center. En longitudinell studie av organisering och styrning av en ny kommunal servicerverksamhet. *CEFOS*.
- KASTBERG, G. 2014. Framing shared services: Accounting, control and overflows. *Critical Perspectives on Accounting*, 25, 743-756.
- KASTBERG, G. & MELTZER, I. 2018. Samarbete genom gemensam nämnd. Verksamhetsstödjande funktioner i Vårgårda och Herrljunga *U-rapport*. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige.
- KERR, P. 2011. WA junk's pay system, Oracle. *Australian Financial Review*, 8, 9.
- KRAUS, K. & STRÖMSTEN, T. 2016. Internal/interfirm control dynamics and power—A case study of the Ericsson-Vodafone relationship. *Management Accounting Research*, 33, 61-72.
- LANGLEY, A. 1999. Strategies for theorizing from process data. *Academy of Management review*, 24, 691-710.
- MEIJERINK, J. & BONDAROUK, T. J. T. I. J. O. H. R. M. 2013. Exploring the central characteristics of HR shared services: evidence from a critical case study in the Netherlands. 24, 487-513.
- MEIRA, J., KARTALIS, N. D., TSAMENYI, M. & CULLEN, J. 2010. Management controls and inter-firm relationships: a review. *Journal of Accounting & Organizational Change*.
- MEZIHORAK, P. 2018. Competition for control over the labour process as a driver of relocation of activities to a shared services centre. 71, 822-844.
- NALEBUFF, B. J., BRANDENBURGER, A. & MAULANA, A. 1996. *Coopetition*, HarperCollinsBusiness London.
- OLIVEIRA, J. 2015. Paradoxical puzzles of control and circuits of power. *Qualitative Research in Accounting & Management*, 12, 425-451.
- PETTIGREW, A. M. 1995. Longitudinal field research on change: Theory and practice. *Longitudinal field research methods: Studying processes of organizational change*, 91-125.

- RAUDLA, R. & TAMMEL, K. 2015. Creating shared service centres for public sector accounting. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 28, 158-179.
- RICHTER, P. C. & BRUEHL, R. J. E. M. J. 2017. Shared service center research: A review of the past, present, and future. 35, 26-38.
- SCHULZ, V., HERZ, T., ROTHENBERGER, M. A. & BRENNER, W. IT Shared Service Center and External Market Activities. AMCIS, 2010. 532.
- SILVESTRE, H. C., MARQUES, R. C. & GOMES, R. C. 2018. Joined-up Government of utilities: a meta-review on a public–public partnership and inter-municipal cooperation in the water and wastewater industries. *Public Management Review*, 20, 607-631.
- STOUTHUYSEN, K., VAN DEN ABEELE, A., VAN DER MEER-KOOISTRA, J. & ROODHOOFT, F. 2019. Management control design in long-term buyer-supplier relationships: Unpacking the learning process. *Management Accounting Research*, 45, 100643.
- SØRENSEN, R. J. P. A. 2007. Does dispersed public ownership impair efficiency? The case of refuse collection in Norway. 85, 1045-1058.
- THOMASSON, A. 2018. Management across boundaries: A municipal dilemma. 34, 213-225.
- THRANE, S. & HALD, K. 2006. The emergence of boundaries and accounting in supply fields. The dynamics of integration and fragmentation. *Management Accounting Research*, 17, 30.
- 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, 51-77.
- VAN DER MEER-KOOISTRA, J. & VOSSelman, E. G. 2006. Research on management control of interfirm transactional relationships: Whence and whither.
- VOORN, B., VAN GENUGTEN, M. & VAN THIEL, S. J. P. A. 2019. Multiple principals, multiple problems: Implications for effective governance and a research agenda for joint service delivery.

VOSSELMAN, E. & VAN DER MEER-KOOISTRA, J. 2009. Accounting for control and trust building in interfirm transactional relationships. *Accounting, Organizations and Society*, 34, 267-283.

WAGENAAR, H. 2007. Governance, Complexity, and Democratic Participation: How Citizens and Public Officials Harness the Complexities of Neighborhood Decline. *The American Review of Public Administration*, 37, 17-50.

WIESEL, F. & MODELL, S. 2014. From new public management to new public governance? Hybridization and implications for public sector consumerism. *Financial Accountability & Management*, 30, 175-205.

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
www.kfi.se