

Mellankommunal samverkan – är det värt det?

En explorativ ansats

Gissur Ó Erlingsson & Anders Folkesson

Intermunicipal cooperation – is it worth it?

As the case has been in several other countries, in Sweden, intermunicipal cooperation (IMC) has increased dramatically throughout the past three decades. Actors within the state as well as local government have had high expectations about what IMC may accomplish, ranging from increasing quality of services to lowering costs and facilitating recruitment of expertise. However, there is a dearth of evaluations done on whether IMC actually fulfills such promises in the Swedish context. Against this backdrop, we have conducted a survey directed to municipality executive officers in those 61 municipalities that have formalized cooperation in the area of planning, environment and supervision. Overall, positive experiences are reported: a vast majority perceive that quality of services increase and recruitment is facilitated. However, generally, they do generally not report that costs decrease, but do state that steering becomes more cumbersome with IMC. Considering that we employ a *most likely*-design, the relatively negative findings on costs, as well the observation that host municipalities report more positive experiences than non-host municipalities, our results are intriguing and highlight the need for deepened studies on these particular issues.

Inledning

Den svenska kommunstrukturen har varit föremål för omfattande diskussion och utredande de senaste 15 åren. Men utan att det skrivits särskilt mycket om det har ett slags partiell kommunreform ägt rum, inkrementellt och underifrån och som följd av att kommunernas samverkan i gemensamma nämnder och kommunalförbund ökat kraftigt (jfr Gossas 2004). Sedan gemensamma nämnder blev tillåtet på 1990-talet har mellankommunal

Gissur Ó Erlingsson är verksam vid Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet; Anders Folkesson är verksam vid Sveriges Kommuner och Regioner, Stockholm.
E-post: gissur.erlingsson@liu.se

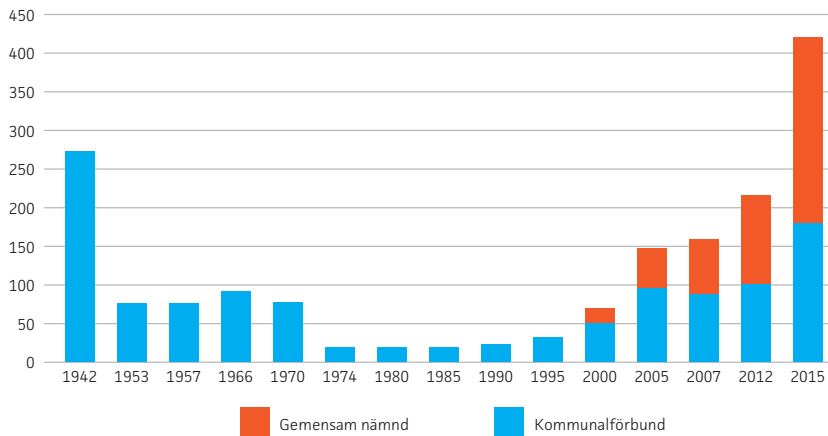
samverkan (MKS) varit föremål för diskussion i en rad statliga utredningar, framför allt Ansvarskommittén (SOU 2007:11), Kommunala kompetensutredningen (SOU 2007:72), Kommittén för förstärkning av den kommunala demokratins funktionssätt (SOU 2012:30) och Kommunutredningen (SOU 2020:8). Utredningarna har, om än i olika utsträckning, haft i uppdrag att utvärdera effekterna av mellankommunal samverkan. Men huruvida effekterna har utvärderats är tveksamt. Ett fåtal underlagsrapporter har tagits fram, men i allt väsentligt måste det empiriska bidraget anses vara begränsat i dessa betänkanden.

Både Kommunutredningen och Valfärdskommissionen (Fi2021/00984) har understrukit att MKS måste utvärderas. Valfärdskommissionen iakttog, närmast med förvåning, att statsmakten under en lång tid har underröjt hinder för och uppmuntrat till MKS, fastän det i allt väsentligt saknas kunskap om sådana åtgärder verkligen förlöser de vinster de tros leda till. Valfärdskommissionen konstaterade därför att de ”ekonomiska, administrativa, demokratiska, och kvalitativa konsekvenserna av olika former av samverkan behöver analyseras”. Med tanke på hur hastigt MKS ökat de senaste trettio åren, är det hög tid att göra detta.

Det ska sägas att det stigande intresset för att använda MKS knappast är överraskande. Runt om i världen har sådan samverkan ringats in som en lösning på en lång rad politiska problem. Genom de stordriftsfördelar MKS förväntas innebära, är det tänkt att kommunerna ska 1) spara pengar (genom ökad kostnadseffektivitet), 2) stärka kompetensförsörjningen (genom att förenkla rekrytering, inte minst av expertfunktioner), 3) förbättra kvalitet i den service som produceras, och 4) möjliggöra ett breddat utbud av de varor och tjänster som kommuner erbjuder (t.ex. Klok m.fl. 2018, Allers & de Greef 2018). I ljuset av att kommuner världen över spås gå en tuff framtid till mötes, och sålunda står inför svåra prioriterings- och besparingskrav, möter man inte sällan uppfattningen, hos aktörer både i stat och kommun, att MKS är ett ändamålsenligt sätt för kommuner att möta framtiden (Teles & Swianiewicz 2018, Bouckaert & Kuhlman 2016, Bel & Warner 2015). Bland annat har den starka tilltron till MKS gjort att lagar stiftats i exempelvis Italien, Frankrike och Finland som *tvingar* kommuner att samverka. Tvingande samverkan har också nyligen diskuterats i svenska sammanhang, då en utredning (SOU 2020:33) föreslog tvingande samverkan inom gymnasieområdet.

Vi finner den svenska MKS-utvecklingen vara högtintressant. Sverige är en av de få etablerade demokratier som i dag har *fler* kommuner än vad man hade på 1970-talet. De flesta länder har nämligen gått i rakt motsatt riktning och genomfört kommunsammanläggningsreformer (jfr Swianiewicz m.fl. 2017). Huruvida sammanläggningar är svaret på kommunernas framtida utmaningar är emellertid omdiskuterat. Överlag har nämligen empirisk forskning visat att fusioner knappast motsvarat de förväntningar dess anhängare

Figur 1. Antal gemensamma nämnder respektive kommunalförbund 1942–2015



Källa: Folkesson (2017).

haft på dem (Gendzwill m.fl. 2020, Tavares 2018, Erlingsson 2019). Istället för att slå samman kommuner har Sverige mött kommunsektorns utmaningar inkrementellt och genom initiativ underifrån: Sedan 1980-talets mitt har antalet formaliserade samarbeten mellan kommuner i form av gemensamma nämnder och kommunalförbund successivt ökat, så till den milda grad att Markus Gossas (2004) för snart 20 år sedan beskrev det i termer av en ”partiell kommunreform”. Som framgår av figur 1 har åren sedan Gossas observationer fortsatt präglats av en rejäl tillväxt i både gemensamma nämnder och kommunalförbund.

Optimism om vad mellankommunal samverkan kan åstadkomma

I den svenska debatten finns flera röster som fäst starka förhoppningar till vad samverkan kan åstadkomma. Exempelvis har juridikprofessorn Joakim Nergelius (2013) framhållit att det han kallar ”smart samverkan” övertrumfar kommunsammanläggningar om man vill stärka kommunernas möjligheter att hantera framtidens utmaningar. Att det finns tilltro till sådana lösningar även från statligt håll illustreras av att statsmakten i etapper underlättat för samverkan. Man har även uppmuntrat till det med olika sorters verktyg: informationsinsatser, allt mer förenklade/mer flexibla regler, liksom stimulansbidrag.

Ett viktigt skäl till att MKS blivit vanligare är att man öppnat för möjligheten att skapa gemensam nämnd men också att konsensus fanns om att utvecklad och fördjupad kommunal samverkan ansågs vara vägen framåt för kommunsektorn. Närhets- och effektivitetsfördelar ansågs vara att föredra framför kommunsammanläggningar. I början av 1990-talet skulle strategin vara att ”söka

samverkanslösningar för att småkommunerna ska kunna bära sitt ansvar” (SOU 1992:63, s. 86), eller som Lennart J. Lundqvist (1995, s. 112) skrev:

Att gå utöver kommunens administrativa gränser ger högre ekonomisk effektivitet. Verksamheter kan drivas till lägre kostnader, eftersom man uppnår stordriftsfördelar. Kommunerna kan både få och ge mer för pengarna. Samtidigt kan den demokratiska närheten behållas ... Samverkansstrategier kan alltså användas för att lösa olika slags resursproblem som kommunerna ställs inför.

Att det än idag finns en stark tilltro till MKS visas av att det förhållandevis nyligen gjorts justeringar i kommunallagen som gjort det enklare för kommunerna att ingå så kallad generell avtalssamverkan (prop 2017/2018: 151).

Något mer skeptiska perspektiv

Emellertid har det, parallellt med detta, funnits en viss skepsis mot vad MKS verkligen kan åstadkomma. När alla resonemang och analyser var gjorda i Kommunutredningens (SOU 2020:8) slutbetänkande, förhöll sig utredarna förhållandevis reserverade till MKS som en långsiktig lösning på kommunsektorns problem. Argumenten som framfördes var att det idag 1) inte samverkas särskilt mycket om de tunga välfärdsområdena (grundskola och omsorgsverksamheter), 2) att kunskapen om effekterna av samverkan idag är begränsad, och 3) att det finns tydliga styrnings- och demokratiutmaningar kopplade till MKS. Denna skepsis, bland en del annat, låg till grund för att samma utredning ville förmå framför allt ytstora och befolkningsmässigt krympande landsbygdskommuner att frivilligt gå samman genom att locka dem med skuldavskrivningar.

Till de mer reserverade rösterna kan även ett antal internationella studier räknas. En norsk studie fann att huruvida man observerar positiva eller negativa utfall av samverkan beror på något så grundläggande som *vad* man faktiskt samverkar om (Holum & Jacobsen 2016). Detta är för övrigt en iakttagelse som allt oftare har börjat förekomma i den internationella empiriska litteraturen om MKS (t.ex. Aldag m.fl. 2019), där tesen är att olika verksamhetsområden har skilda kostnadskurvor för *när* en ändamålsenlig storlek på verksamheten uppnås. En annan kritisk aspekt uppmärksammas av Blåka (2017). Fördelarna med samverkan tycks avta *ju fler* kommuner som ingår i samarbetsarrangemanget. Detta, att antalet kommuner kan försvåra samverkan, finns underliggande i en av Kommunutredningens underlagsrapporter, där Thomasson (2018) vänder och vrider på faktorer som kan sätta käppar i hjulet för MKS. De transaktionskostnader som är förknippade med samverkan – exempelvis för förhandling, övervakning/granskning/kontroll, samt styrning och koordinering – kan antas bli högre ju fler kommuner som är inblandade.

Till detta kommer att storleken på kommuner tycks kunna ha betydelse. En tysk studie (Blaeschke och Haug 2017) fann att stordriftsfördelar i samverkan återfanns bara hos de allra minsta kommunerna. Till detta ska Kommunutredningens (SOU 2020:8) analys läggas. Den fann att kostnadseffektivitet som följd av MKS inom räddningstjänst bara återfanns i storstads- och storstadsnära kommuner. En annan aspekt av storlek är att maktförhållanden inom ett samverkansorgan som MKS kan påverka hur vinsterna inom samverkansarrangemanget fördelas (jfr Arntsen m.fl. 2021). I de fall relationerna är asymmetriska skulle större kommuner kunna få mer att säga till om, och exempelvis förhandla sig till värdskap för samverkan och/eller servicepunkter koncentrerade inom just deras egna gränser. Maktasymmetrin skulle eventuellt kunna vara till nackdel för de mindre och förhandlingsmässigt svagare kommunerna. Men det går att formulera en rakt motsatt hypotes: det är inte omöjligt att tänka sig att de mindre kommunerna aktivt söker sig till samarbeten med större och mer bärkraftiga kommuner just för att dra nytta av den expertis och stordrift som redan finns till städes och därför är det de mindre som relativt sett vinner mest på samverkan.

Stämmer det optimistiska eller skeptiska perspektivet bäst med kommundirektörers erfarenheter?

I figur 1 har vi visat att MKS – i form av gemensam nämnd och kommunalförbund – ökat dramatiskt de gångna trettio åren. Likaså är det känt att det som ibland kallas ”lös” samverkan – dvs. olika avtal och utbyten – är *ännu* vanligare: för drygt 10 år sedan uppskattades det att detta utgjorde nästan 75 procent av all samverkan i kommunsektorn (jfr Mattisson & Knutsson 2015). Mot bakgrund av att så många i stat och kommun ser fördelarna med samverkan – indikerat bland annat av statsmaktens regelförenklingar och kommunernas ökande vilja att samverka – är det beklagligt att svenska effektstudier är så sällsynta.

Det finns starka förväntningar från politisk håll om vad MKS ska kunna åstadkomma. Samtidigt finns det tveksamheter såväl empiriskt som teoretiskt om vad MKS verkligen kan åstadkomma. Till det kommer att det finns begränsat med effektstudier i svensk kontext. Mot den bakgrunden är vårt ärende här att bidra med ny kunskap på detta område. Denna nya kunskap försöker vi nå genom att besvara fyra frågor:

- Upplever kommuner som samverkar att MKS infriar de löften som teorierna på området stipulerar: att verksamhetens kvalitet stärks, att pengar sparas och att kompetensförsörjningen förbättras?
- Upplever kommuner som samverkar att MKS för med sig den stora nackdel som ofta lyfts fram, nämligen att styrbarheten över den verksamhet man samverkar om försämras?

- Är vinsterna med samverkan jämlikt fördelade inom ett samverkansarrangemang, det vill säga, får ”vanliga” medlemskommuner ut samma nytta som som värdkommunerna?
- Spelar det roll om MKS organiseras som kommunalförbund eller gemensam nämnd?

Givet hur vårt datamaterial ser ut har studien en explorativ karaktär. Materialet vi använder är av en sådan art att vi inte utan vidare kan överföra resultaten till andra typer av MKS än dem som står i fokus för undersökningen. Däremot är vi övertygade om att de oväntade resultat vi redogör för gör att vi har identifierat viktiga områden, och därmed spännande forskningsfrågor, för framtida studier att ta sig an. Vi menar att våra resultat, i ljuset av bristen på svenska effektstudier, också utgör lite mer av en fast punkt att knyta den dagspolitiska förvaltningsdebatten om MKS till. Med andra ord hoppas vi att studien åtminstone delvis täcker en lucka i ett relativt outforskat men dagspolitiskt mycket viktigt område i svensk politik.

Resultaten bygger på en enkätundersökning som genomfördes under perioden november 2019 till januari 2020.¹ Det finns vissa begränsningar med ett enkätupplägg. Vi studerar inte objektiva utfallsdata (alltså eventuella besparingar i kronor och ören, verkliga indikatorer på kvalitet i verksamheten med mera). Fokus är på uppfattningar, utsagor från kommundirektörer. Kommundirektörer är personer som ibland kan vara något fjärrade från den operativa verksamheten i MKS – i synnerhet i de fall de hör hemma i en kommun som inte representerar värdkommunen. Kommundirektörer kan också ha incitament att porträttera sin egen organisations resultat – kommunens – i positiva ordalag.

Med denna begränsning på bordet, framhärdar vi i att studien har god potential att frambringa ny kunskap. För det första saknas, som sagt, i allt väsentligt studier som *alls* ställt frågor om effekterna av MKS. Det finns oss veterligen bara två svenska undersökningar som använt sig av objektiva indikatorer. Den ena är Kommunutredningens (SOU 2020:8) analys av kostnader för MKS inom räddningstjänsten. Den övergripande slutsatsen där var att det inte går att säga att MKS är mer kostnadseffektivt än vad det skulle vara att driva verksamheten i egen regi. Den andra är Flemgårds (2019) analys av effekter av MKS för livsmedelskontroller. Likt Kommunutredningen finner han att det är svårt att säga om samverkan påverkar verksamhetens effektivitet.

1 Enkätutskicket ombesörjdes av Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Enkäten riktades till samtliga kommundirektörer i kommuner som samverkar i förbund eller gemensam nämnd inom miljö-, bygg- och/eller tillsynsområdet. Tre påminnelser skickades ut. När enkäten stängdes hade 49 enkäter besvarats vilket motsvarar en svarsfrekvens om 80 procent. Sammanlagt 61 kommuner återfinns i denna population som tillsammans samverkar i 21 MKS. Sju av dessa utgjordes av kommunalförbund och 14 av gemensam nämnd. En organisation hade enbart en gemensam förvaltningsorganisation.

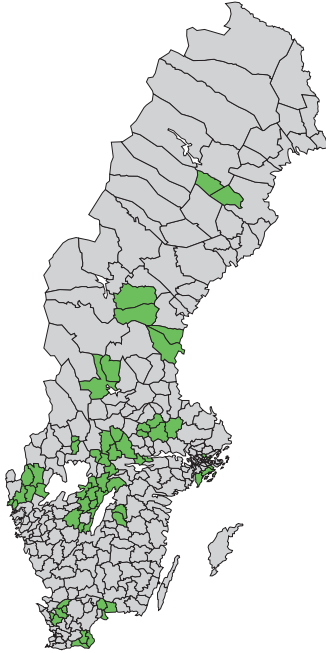
Därutöver finns åtminstone två studier som använt sig av ett begränsat antal kvalitativa intervjuer (som per definition också bygger på utsagor, centrala aktörers uppfattningar, om effekterna av MKS). Den första är Mattisson och Knutsson (2015) som, efter att ha intervjuat nio kommunstyrelseordförande och nio kommunchef, når slutsatsen att det ”står klart att samverkan uppskattas som en verkningsfull strategi av de kommunala aktörerna”. Den andra är Bergman (2013), som – efter att ha intervjuat en handfull ledande företrädare – är mer bekymrad. Han menar sig knappt se positiva ekonomiska effekter, men att förutsättningarna för kompetensförsörjning tycks ha förbättrats.

Då forskningsfältet består av så få studier, och enkätstudier till dags dato saknas, försvarar vår undersökning sin plats i det svenska forskningslandskapet genom att den kompletterar de kvantitativa studierna som använt objektiva indikatorer och de kvalitativa fåfallstudierna. Det faktum att kommundirektörer kan tänkas vilja måla sin kommuns MKS i ljusare färger skulle faktiskt dessutom kunna vändas till forskningsuppläggets fördel: När ett upplägg *ex ante* är riggat för en allmänt positiv bild av MKS, kommer eventuella avvikelser från ett förväntat positivt mönster att vara särskilt intressanta att granska närmare och sätta strålkastarljuset på.

Skälet till att just miljö- och tillsynsområdet har valts ut, är att det är ett verksamhetsområde som innehåller många samverkansorgan (endast räddningstjänsten har fler). Det skapar förutsättningar för en någorlunda intressant deskriptiv statistisk redovisning. Det är också en rätt så teknisk verksamhet präglad av förhållandevis lågt handlingsutrymme och är tillika hårt lag- och regelstyrt. Jämfört med flera andra kommunala verksamheter är frågorna som ombesörjs här lågpolitiserade. Teorin på området, samt den internationella empiriska litteraturen, säger att det är just inom sådana områden det torde vara lättare att dels samarbeta (lägre transaktionskostnader), dels uppnå stor-driftsfördelar. Det är också områden som har en hög andel specialister, vilket ställer höga krav på kompetensförsörjning.

Vi hävdar därför att kombinationen av ett tekniskt, lagreglerat och lågpolitiserat område *och* det faktum att enkäten skickats till individer som sannolikt har incitament att svara positivt på frågorna, gör att vårt upplägg får de fördelar som kännetecknar en så kallad *most likely*-design. Det gör att om vi bekräftar de teoretiska förväntningarna (alltså att vi ser att svaren pekar mot att verksamhetens kvalitet förbättras, pengar sparas, kompetensförsörjningen stärks – men att styrningen försvagas), så är det bara i enlighet med den vedertagna uppfattningen i den offentliga debatten. Hittar vi däremot *avvikelser* från det förväntade positiva mönstret, är detta överraskande, spännande och värt att gräva djupare i för framtida studier.

Figur 2. De 61 kommuner som samverkar i förbund eller nämnd inom miljö, bygg eller tillsyn



Figur 2 ovan visar var de 61 medlemskommunerna² i förbund eller gemensamma nämnder är belägna. Det är framför allt relativt små kommuner som samverkar. Knappt hälften har färre än 10 000 invånare, bara 16 av de 61 samverkande kommunerna har fler än 20 000 invånare.

Överlag förväntade observationer – men några överraskande avvikelser

Nedan redovisas resultaten i tur och ordning. Först besvaras frågan om kommundirektörerna anser att kvaliteten i verksamheten stärkts genom MKS och om kostnadsutvecklingen förbättrats, sedan om man upplever att kompetensförsörjningen förbättrats och avslutningsvis, om kommunens möjlighet att styra verksamheten försämrats. I tabellerna presenteras resultaten enligt följande: 1) total andel svarande per svarskategori, 2) skillnader

2 Arboga, Askersund, Avesta, Bengtsfors, Bjuv, Boxholm, Bräcke, Dals-Ed, Fagersta, Falköping, Forshaga, Färgelanda, Gullspång, Habo, Haninge, Heby, Hjo, Hudiksvall, Hällefors, Karlsborg, Karlshamn, Karlskoga, Klippan, Kungsör, Laxå, Lekeberg, Lindsberg, Ljusnarsberg, Lysekil, Malå, Mariestad, Mellerud, Mjölby, Mora, Mullsjö, Munkedal, Munkfors, Nora, Norberg, Nordanstig, Norsjö, Nynäshamn, Olofström, Orsa, Perstorp, Sala, Simrishamn, Skövde, Sotenäs, Storfors, Svalöv, Sölvesborg, Tibro, Tomelilla, Tyresö, Täby, Töreboda, Vaxholm, Ystad, Ånge och Örskällunga.

i svar mellan värdkommun vs. “vanlig” medlemskommun, och slutligen 3) skillnader i svar med avseende på kommunstorlek (färre eller fler än 10 000 invånare).

UPPLEVER MAN ATT KVALITETEN STÄRKTS?

Den övervägande majoriteten – eller representanter för tre av fyra kommuner – menar att kvaliteten har förbättrats som följd av samverkan. Ingen svarar att de upplever att kvaliteten har försämrats. Kommuner med färre än 10 000 invånare rapporterar mer positiva svar än de större kommunerna, där nästan hälften av de (relativt sett) mindre menar att kvaliteten har förbättrats mycket. Motsvarande siffra för kommuner med fler än 10 000 invånare är 23 procent. Båda dessa resultat går i linje med vad som kan förväntas utifrån teorier om, och generell argumentation för, MKS.

Så, går man på respondenternas upplevelse av samverkan står det bortom allt tvivel att de allra flesta anser att MKS har förbättrat verksamhetens kvalitet. Bryter man ned resultatet på kommunegenskaper, ser man att de som representerar mindre kommuner upplever större positiva effekter. Vi ser bara en liten skillnad mellan värdkommuner och medlemskommuner, där värdkommunerna i högre grad uppger “förbättrat något”-svaret; men summan för kategorierna förbättrat mycket och något är nästan på samma nivå.

Tabell 1. Stärker samverkan kvaliteten i verksamheten?

	Totalt	Värdkommun	Medlemskommun	>10k inv	<10k inv
Förbättrat mycket	35%	41%	31%	23%	48%
Förbättrat något	41%	35%	44%	54%	26%
Ingen förändring	12%	12%	13%	8%	17%
Försämrat något	0%	0%	0%	0%	0%
Försämrat mycket	0%	0%	0%	0%	0%
Vet ej	12%	12%	13%	15%	9%

Kommentar: Av de svarande kommunerna har 23 färre än 10 000 invånare och 26 fler än 10 000.

UPPLEVER MAN ATT KOSTNADERNA MINSKAT?

Frågan om hur MKS har påverkat kostnadsutvecklingen är den som respondenterna har haft allra besvärligast att bedöma. Var fjärde har fallit för vet ej-alternativet. Till detta kommer att något fler, eller 27 procent, svarar ingen förändring. Noterbart är också skillnaderna mellan värd- och medlemskommuner: bland de förra anser nästan 60 procent att kostnadsutvecklingen har förbättrats – motsvarande siffra bland medlemskommunerna är bara 25 procent. Nästan var femte tillfrågad kommundirektör menar att samverkan försämrat kostnadsutvecklingen något, alltså, gjort verksamheten lite dyrare.

Avseende uppfattningen om kostnadsutvecklingen ser vi de mest påtagliga skillnaderna mellan värd- och medlemskommunerna. Skillnaderna är slående. De ger goda skäl att i framtida studier gräva vidare i den underdiskuterade frågan hur effekterna av MKS fördelas mellan olika samverkande kommuner, både när det gäller storlek och relationen mellan värd- och medlemskommun.

Tabell 2. Hur har samverkan inom bygg, miljö- och tillsyn påverkat verksamhetens kostnadsutveckling?

	Totalt	Värdkommun	Medlemskommun	>10k inv	<10k inv
Förbättrat mycket	10%	24%	3%	12%	9%
Förbättrat något	27%	35%	22%	31%	22%
Ingen förändring	27%	29%	25%	15%	39%
Försämrat något	12%	0%	19%	12%	13%
Försämrat mycket	0%	0%	0%	0%	0%
Vet ej	24%	12%	31%	31%	17%

UPPLEVER MAN FÖRBÄTTRAD KOMPETENSFÖRSÖRJNING?

Den uppfattade positiva effekten på kompetensförsörjningen är ungefär lika stor som den för den uppfattade effekten på verksamhetens kvalitet. Fler än hälften av kommunernas representanter, eller 55 procent, svarar att samverkan har förbättrat kompetensförsörjningen mycket och 31 procent att den har förbättrats något. Den uppfattade tillfredsställelsen med kompetensförsörjningen är mest uttalad i de mindre kommunerna. Sju av tio respondenter från kommuner med färre än 10 000 invånare menar att kompetensförsörjningen har förbättrats mycket. En tankeväckande iakttagelse är att medlemskommunerna är mer nöjda med kompetensförsörjningen än värdkommunen. Här ser vi alltså det omvända mönstret jämfört med synen på kostnadsutveckling som rapporterades ovan. 59 procent av representanterna för medlemskommuner anser att kompetensförsörjningen förbättrats mycket, att jämföra med 47 procent för värdkommunerna.

Tabell 3. Hur har samverkan inom bygg, miljö- och tillsyn påverkat kompetensförsörjningen?

	Totalt	Värdkommun	Medlemskommun	>10k inv	<10k inv
Förbättrat mycket	55%	47%	59%	42%	70%
Förbättrat något	31%	47%	22%	42%	17%
Ingen förändring	8%	0%	13%	8%	9%
Försämrat något	2%	0%	3%	0%	4%
Försämrat mycket	0%	0%	0%	0%	0%
Vet ej	4%	6%	3%	8%	0%

PÅVERKAS STYRBARHETEN NEGATIVT?

Fram till och med nu har vi fokuserat på det som MKS, enligt teorin om stordriftsfördelar, bör kunna åstadkomma: stärka kvaliteten i verksamheten, sänka kostnaderna och förbättra kompetensförsörjningen. Låt oss så nu vända oss till den fråga som rör en teoretiskt förväntad försämring: påverkan på styrbarhet av verksamheten. Här svarar cirka hälften av kommunerna att styrbarheten har *försämrats*, medan 31 procent svarar att läget är oförändrat. 14 procent menar att det skett en positiv förändring – alltså, att MKS förbättrat styrningen. Överlag kan man sålunda tala om en liten kantring mot negativa erfarenheter – en liten majoritet av respondenterna upplever att MKS försämrar styrbarheten. Detta är i linje med tidigare studier på området. Exempelvis beskrev Mattisson och Knutsson (2015) tendenser till att samverkansorganen börjar leva sitt eget liv, med risk för att de blir en ”stat i staten”. Meltzer och Kastberg Weischelberger (2021) uppmärksammade å sin sida en rad styrningsrelaterade dilemman i sina fallstudier, bland annat att samverkande kommuner dels kan ha svårt att enas om ett gemensamt mål för verksamheten, dels kan vara oeniga om vad i verksamheten som bör prioriteras.

En spännande notering är härvid att värdkommuner, alltså de kommuner där kommunalförbundet eller den gemensamma nämnden är lokaliserad, är betydligt mer positiva. Här är andelen positiva svar lika stor som andelen negativa. Knappt hälften (47 procent) av värdkommuner svarar att det är oförändrat. Bland medlemskommuner anser bara nio procent att styrningen förbättrats, medan 62 procent anser att en försämring skett. Skillnader utifrån kommunernas invånarantal är små.

Tabell 4. Hur har samverkan inom bygg, miljö och tillsyn påverkat styrbarhet?

	Totalt	Värdkommun	Medlemskommun	>10k inv	<10k inv
Förbättrat mycket	6%	12%	3%	4%	9%
Förbättrat något	8%	12%	6%	12%	4%
Ingen förändring	31%	47%	22%	27%	35%
Försämrat något	43%	18%	56%	42%	43%
Försämrat mycket	6%	6%	6%	8%	4%
Vet ej	6%	6%	6%	8%	4%

SAMMANFATTANDE OBSERVATIONER

Övergripande går två av resultaten tydligt i den riktning som enligt allmänna teoretiska förväntningar om att MKS leder till stordrift var att vänta: 76 procent av de svarande kommundirektörerna ansåg att verksamhetens kvalitet förbättrats något eller mycket, 86 procent att kompetensförsörjningen förbättrats något eller mycket.

Vad som däremot överraskar är hur olika de svarande upplever att kostnadsutvecklingen har påverkats av MKS. Endast 37 procent ansåg att den

förbättrats något eller mycket. Det måste anses vara en anmärkningsvärt låg siffra, åtminstone sett till hur viktigt argumentet om kostnadsbesparing varit i debatten som historiskt sett omgärdat MKS. Sammanlagt 39 procent svarade ingen förändring eller att den försämrats något. Hela 24 procent valde vet ej-alternativet. I sammanhanget är detta talande – det alternativet valdes inte i någon särskilt hög utsträckning för de andra frågorna.

En annan tankeväckande observation är att våra resultat utmanar föreställningen om att MKS är ett homogent fenomen som gynnar alla kommuner i ungefär samma utsträckning. Detta märks när vi bryter ned svaren på två kommunegenskaper: om man har fler eller färre än 10 000 invånare och om kommunerna är värdkommuner eller inte. Det förefaller som om de (relativt sett) mindre kommunerna har en något mer positiv syn på samverkan, och det gäller över hela linjen, jämfört med de (relativt sett) större kommunerna. I regel svarade dessutom representanter för värdkommuner något mer positivt än medlemskommuner. Dessa skillnader var särskilt påtagliga när det kommer till uppfattningar om kostnadsutveckling.

Slutligen har vårt material gett oss möjlighet att se om det finns några skillnader mellan kommuner som valt att organisera sig i kommunalförbund kontra gemensam nämnd. Sju av de MKS som finns i materialet utgör kommunalförbund medan 14 utgör gemensam nämnd. Det är förstås ett lågt antal för att göra några stora poänger av. Därför har vi avstått från att redovisa resultatet nedbrutet på organisationsform. Med det sagt, finns två observationer som vi vill lyfta fram. Den första är att av de kommuner som organiserar sig i kommunalförbund, är det fler som upplever att styrningen försämrats (57 procent i förhållande till 42 procent för dem som valt gemensamt nämnd). Den andra är att av de kommuner som organiserar sig i kommunalförbund, är det fler som anser att kostnadsutvecklingen försämrats (och omvänt, färre att det har förbättrats). Att dessa skillnader finns är tankeväckande och utgör avgjort en aspekt som det är värt att fördjupa sig i vid framtida studier.

Vilka lärdomar kan vi dra av resultaten?

Vad kan och vad kan vi inte lära oss av resultaten? Tillvägagångssättet har begränsningar som gör att vi inte kan säga något om *verkliga* effekter av MKS. Studien bygger som sagt på enkätsvar – alltså uppfattningar, utsagor – och det från ett enda tillfälle. Till detta kommer att vi bara vänt oss till samverkande kommuner, varför det saknas jämförelsepunkt för icke-samverkande kommuner.

Givet begränsningarna och den data vi har arbetat med, ska studien betraktas som explorativ och inspirerat av ett så kallat *most likely*-upplägg. Den har utformats för att ge så goda förutsättningar som möjligt att bekräfta de förväntningar som omgärdat MKS, dels i teorier om stordriftsfördelar, dels

i den allmänt optimistiska debatten om MKS:s nytta. Upplägget ska ses som *most likely* för att verksamheterna (miljö, bygg, tillsyn) är ganska tekniska till sin karaktär, lagreglerade och knappast politiskt brännheta, i tillägg till att de är beroende av specialistfunktioner. Tidigare forskning påstår att den typen av förutsättningar ska göra det lättare att samverka då transaktionskostnaderna är lägre än de MKS som är präglade av motsatsen, liksom göra det enklare att skörda frukterna av stordrift. Upplägget ska även ses som *most likely* för att vi vänt oss till kommundirektörer, som nog måste anses vara *stakeholders* med visst intresse av att måla en ljus bild av MKS, alternativt styrs av så kallad bekräftelsebias (att de kan ha en tendens till att vilja se fördelar av sådant man investerat i och vara relativt blinda för avigsidorna med MKS).

Det finurliga med ett *most likely*-upplägg är att avvikelser från ett förväntat mönster blir spännande och därför intressanta för framtida analyser. Och det är just häri motivet för vår studie finns – den explorativa ambitionen att söka efter särskilt spännande områden att borra i framgent.

På tre områden fick vi de svar vi förväntade oss. Den stora majoriteten av kommundirektörerna säger att kvaliteten i verksamheterna stärkts, att kompetensförsörjningen underlättats, och – också det i linje med våra förväntningar – att styrningen av verksamheterna försämrats något. Emellertid förvånade tre av resultaten oss. Det första rör kostnadsutvecklingen. Här var det få som ansåg att MKS förbättrat situationen. Snarare var kostnaden oförändrad eller till och med upplevdes ha ökat; en fjärdedel ansåg emellertid att de inte kunde svara på frågan (svarade vet ej). Sett till hur sällan vet ej-alternativet valdes för de övriga frågorna, måste bilden av uppfattade kostnader sägas vara splittrad.

Det andra oväntade resultatet rör den i litteraturen illa uppmärksammade frågan om ifall vinster inom ett och samma samverkansarrangemang är jämnt eller asymmetriskt fördelade. Här kan vi notera att värdkommunerna ställer sig mer positiva än ”vanliga” medlemskommuner. Den tredje observationen rör det faktum att hållningen är relativt mer positiv från de mindre kommunernas sida (med färre än 10 000 invånare), jämfört med de större (med över 10 000 invånare). Detta går visserligen i linje med några tidigare internationella studier, men avviker från Kommunutredningens (SOU 2020:8) slutsats, där kommuner i storstadsregioner hade störst ekonomisk nytta av MKS (då, inom räddningstjänst).

En sidoeffekt av vårt explorativa angreppssätt var att vi fick möjlighet att se om det fanns några skillnader i MKS som valt att organisera sig i kommunalförbund kontra gemensam nämnd. N-talet är förstås lågt för att kunna säga något med säkerhet, men här gjordes två iakttagelser vi finner det motiverat att lyfta fram: MKS i form av kommunalförbund upplever i relativt sett större utsträckning (än MKS i gemensam nämnd) att styrningen försämrats, och att kostnadsutvecklingen inte förbättras.

* * *

Mot bakgrund av våra resultat, hur bör morgondagens forskningsagenda se ut för den som vill studera MKS i Sverige? Vi vill avslutningsvis framhålla fyra saker:

För det första: en färsk forskningsöversikt över litteraturen om effekterna av MKS (Erlingsson m.fl. 2021) underströk att kvantitativa studier, som strävar efter att fånga kausalitet, är lättträknade. Detta är särskilt tydligt för den nordiska forskningen. Det är vanligt att effektstudierna bygger på intervjuer eller enkäter som riktas till högt uppsatta politiker och tjänstemän. Typiskt genomförs intervjuer och enkäter vid ett enda tillfälle och analyseras sedan med tvärsnittsanalys. Vi har redan uppmärksammat begränsningarna med ett sådant tillvägagångssätt, och vill därför understryka vikten av att finna objektiva indikatorer för det man vill mäta (kostnader, kvalitet, breddat utbud, kompetensförsörjning) för att kunna skapa en bättre förståelse för effekterna av MKS. Likaså reagerar vi på den allmänna bristen på längre tidsserieanalyser. Merparten av undersökningarna försöker fånga effekterna av MKS inom en rätt så begränsad tidsrymd. Hypotesen att MKS kan ha effekter – såväl avsedda som oavsedda – är inte orimlig, men först på sikt, dvs att de uppträder efter en längre tidsperiod. Forskaren riskerar naturligtvis att missa detta när tidsperspektivet är kort.

För det andra: tendensen i vårt material, att värdkommuner är något mer positiva än medlemskommuner, understryker att det behövs studier av asymmetrier inom MKS. De få inhemska studier som finns, och de allra flesta internationella, intresserar sig för aggregerade utfall: hur en given MKS som sammanhållen enhet fungerar. Men frågan är i vilken utsträckning effekterna av samverkan är enhetliga, alltså jämligt fördelade, bland de samverkande kommunerna? Påverkas verkligen kostnader och kvalitet i verksamheten likadant hos ingående parter?

Flera hypoteser aktualiseras för sådana studier: a) att mindre kommuner åker snålskjuts och vinner på samarbetet med en större och dominerande kommun, eller b) att den dominerande kommunen diktar villkor med starkare förhandlingskraft och därmed drar de största fördelarna. Som vi sett kan man också tänka sig att *vem* som ges rollen som värdkommun inverkar på fördelningen av vinster i ett MKS-arrangemang. Det gäller för övrigt samverkan mellan lika stora och jämbördiga parter: kan det vara så att värdkommuner i större utsträckning än andra drar fördel av samverkan? Både frågan om storleks- och maktasymmetrier och frågan om värdkommun förtjänar närmare utredning när det gäller frågor om vem som drar störst nytta av MKS.

För det tredje, i internationella studier, men kanske ännu mer uttalat i den svenska MKS-debatten, förekommer en oro för MKS (förväntade) negativa inverkan på styrning och demokrati. Teoretiskt sett verkar de flesta vara överens om att oron är befogad, eftersom verksamheten lyfts ytterligare ett steg längre

bort från fullmäktiges omedelbara kontroll och styrning – och dessutom sker i samverkan med en eller ett par andra kommuner. Emellertid är det slående hur utbredd tvärsäkerheten är om att det rör sig om en självklar minuspost att räkna med. Illustrativt är Ansvarskommitténs slutbetänkande (2007:10, s. 22). Här konstaterades att MKS bidrar till en otydlig samhällsorganisation där ansvarsutkrävandet blir svagare. Ju mer kommuner samverkar, och ju mer fördjupad denna samverkan blir, desto mindre blir medborgarens insyn i organisationen och arbetsprocesserna – och dessutom, ansåg man, urholkar MKS självstyrelsevärdet. Starkt kritiska reflektioner kring demokratispekten av MKS lyfts även fram av Kommunutredningen (SOU 2020:8, s. 394ff; s. 507). Men notera att denna teoretiskt verbaliserade oro – med undantag av några studentuppsatser – alltid är renodlat konceptuell; antagandet utsätts i princip aldrig för empirisk prövning. Det vore därför välkommet med studier som kreativt utvecklade en forskningsdesign med ambition att fånga hur demokratin empiriskt påverkas av samverkan och inte bara reflexmässigt utgå från att försvagad demokrati automatiskt blir följderna av MKS. Här kunde man t.ex. finna verktyg för att jämföra hur traditionella nämnder är demokratiskt legitimerade, liksom institutioner som kommunala bolag eller övernationella samarbetsarrangemang.

För det fjärde: det tycks slutligen finnas goda skäl att studera skillnader mellan kommunalförbund och gemensam nämnd. Vad förklarar att det ena väljs över det andra? Och håller indikationerna från vår deskriptiva analys av enkätsvaren – att förbund förefaller något mer svårstyrda och har något svårare för att ge positiva ekonomiska effekter? Vad för slags teori kan i så fall förklara sådana skillnader i utfall mellan olika sätt att organisera ett MKS? Detta är frågor vi gärna ser att framtida forskning tar sig an. Vi ser även gärna att man uppmärksammar gemensamt ägda bolag som organisationsform.

Referenser

- Aldag, Austin M., Warner, Mildred E. & Bel, Germá, 2019. "It Depends on What You Share: The Elusive Cost Savings from Service Sharing", *Journal of Public Administration Research and Theory* 30(2), s. 275–289.
- Allers, Maarten A. & de Greef, J. A., 2018. "Intermunicipal Cooperation, Public Spending and Service Levels", *Local Government Studies* 44(1), s. 127–150.
- Arntsen, Bjørnulf, Torjesen, Dag Olaf & Karlsen, Tor-Ivar, 2021. "Asymmetry in Intermunicipal Cooperation in Health Services—How Does It Affect Service Quality and Autonomy?", *Social Science & Medicine* 273, 113744.
- Bel, Germá & Warner, Mildred E., 2015. "Inter-municipal Cooperation and Costs: Expectations and Evidence", *Public Administration* 93(1), s. 52–67.
- Bergman, Erik, 2013. *Interkommunal samverkan: en nödvändig lösning på kommunala utmaningar?* Förvaltningshögskolans rapport nr 126. Göteborg: Göteborgs universitet.

- Blaeschke, Frédéric & Haug, Peter, 2017. "Does Intermunicipal Cooperation Increase Efficiency? A Conditional Metafrontier Approach for the Hessian Wastewater Sector", *Local Government Studies* 44(1), s. 151-171.
- Blåka, Sara, 2017. "Does Cooperation Affect Service Delivery Costs? Evidence from Fire Services in Norway", *Public Administration* 95(4), s. 1092-1106.
- Bouckaert, Geert & Kuhlman, Sabine, 2016. "Introduction", i Geert Bouckaert & Sabine Kuhlman (red.), *Local Public Sector Reforms in Times Of Crisis*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Erlingsson, Gissur, 2019. "Något att läsa innan du slår samman kommuner", *Arena* Essä. Hämtad från: <https://www.dagensarena.se/essa/nagot-att-lasa-innan-du-slar-samman-kommuner/>.
- Flemgård, Johan, 2019. "Effekter av mellankommunal samverkan: om skalfördelar och demokratiska implikationer", masteruppsats. Linköping: Avdelningen för statsvetenskap, Linköpings universitet.
- Folkesson, Anders, 2017. "Mellankommunal samverkan – den bortglömda kommunreformen". Blogginlägg, *Politologerna*. Tillgänglig på: <https://politologerna.wordpress.com/2017/12/16/lucka-16-mellankommunal-samverkan-den-bortglomda-kommunreformen/>.
- Gendzwill, Adam, Kurniewicz, Anna & Swianiewicz, Pawel, 2021. "The Impact of Municipal Territorial Reforms on the Economic Performance of Local Governments. A Systematic Review of Quasi-experimental Studies", *Space and Polity* 25(1), s. 37-56.
- Gossas, Markus, 2004. "En kommunreform för 2000-talet", *Kommunal ekonomi och politik* 8(1), s. 27-49.
- Holum, Marthe L. & Jakobsen, Tor G., 2016. "Inter-municipal Cooperation and Satisfaction with Services: Evidence from the Norwegian Citizen Study", *International Journal of Public Administration* 39, s. 597-609.
- Klok, Pieter-Jan, Boogers, Marcel, Denters, Bas & Sanders, Maurits, 2018. "Intermunicipal Cooperation in the Netherlands", i Teles, Felipe & Swianiewicz, Pawel (red.), *Inter-municipal Cooperation in Europe*. Cham: Palgrave MacMillan.
- Lundqvist, Lennart J., 1995. "Kommunal samverkan: ett strategival i tiden", i Lundqvist, Lennart J. & Pierre, Jon (red.), *Kommunal förvaltningspolitik*. Lund: Studentlitteratur.
- Mattison, Ola & Knutsson, Hans, 2015. "Samverkan för en fungerande lokal samhällsstruktur", i *Urbanisering: Utmaningar för kommuner med växande och minskande befolkning*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Meltzer, Isabell & Kastberg Weichselberger, Gustaf, 2021. *Styrningsutmaningar i mellankommunala samarbeten – en empirisk studie*. KFI Rapport 165. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige.
- Nergelius, Joakim, 2013. *Samarbete vs. storkommuner: vad kan småkommuner vinna på vidgat samarbete?* Stockholm: Reforminstitutet.
- Prop 2017/2018:151. *En generell rätt till avtalssamverkan*.
- SOU 1992:63. *Regionala roller – en perspektivstudie*. Betänkande av Regionutredningen. Stockholm: Allmänna förlaget.
- SOU 2007:10. *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*. Slutbetänkande av Ansvarskommittén. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2007:72. *Kommunal kompetens i utveckling*. Slutbetänkande av Kommunala kompetensutredningen. Stockholm: Fritzes.

- SOU 2012:30. *Vital kommunal demokrati*. Slutbetänkande av Kommittén för förstärkning av den kommunala demokratins funktionssätt. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2020:8. *Starkare kommuner: med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*. Slutbetänkande av Kommunutredningen. Stockholm: Wolters Kluwer.
- SOU 2020:33. *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*. Stockholm: Wolters Kluwer.
- Swianiewicz, Pawel, Gendzwill, Adam & Zardi, Alfonso, 2017. *Territorial Reforms in Europe: Does size matter?* Bryssel: Centre for expertise for local government reform.
- Tavares, Antonio F., 2018. "Municipal Amalgamations and Their Effects: A Literature Review", 22(1), s. 5–15.
- Teles, Felipe & Swianiewicz, Pawel, 2018. *Inter-Municipal Cooperation in Europe: Institutions and Governance*. Cham: Palgrave MacMillan.
- Thomasson, Anna, 2018. "Studie av mellankommunal samverkan ur ett effektivitetsperspektiv med fokus på transaktionskostnader – en kunskapsöversikt". Lund: Ekonomihögskolan, Lunds universitet.