



Kommunal samverkan

- För kommuner i tiden

En fallstudie av Skåne Nordost

Kandidatuppsats vid Institutionen för Ekonomi
Högskolan i Kristianstad
VT 2004

Författare: Alexia Cicek
Anna Eriksson
Stefan Knutsson

Handledare: Agneta Erfors

Abstract

In this composition the subject municipal cooperation has been treated. It includes a case study of the association Skåne Nordost. The purpose of the composition were to increase the knowledge about why municipals choose to create associations with one another and how municipal cooperation process can be interpreted and understood. The course of action in the study was initiated with interviews with important public figures in the association. Then suitably theories were taken, which could explain the causal connection. The decision of the case study were taken to give the ability to see the subject in reality. The empirical sources that were used for the investigation were for example; interviews, documents from Skåne Nordost, literature and articles. The conclusion of the total composition has to be that each urban district gained on cooperation. We found three motive groups that we thought were the reason for municipals to cooperate. This motives were economic related advantages, political strength and developments- and growth possibilities. The analysis has been divided into two parts, one upper and one lower level. Within the divided levels the motives have been categorized into the three motive groups. The upper level looks from out of the whole networks motive to cooperate with the motive to reach a common strength against government and other authorities. Opposite the upper level, the lower level looks from out of each specific municipals motive to be a part of the network.

Innehållsförteckning

Innehållsförteckning.....	3
1. Introduktion.....	5
1.1. Bakgrund	5
1.2. Problemdiskussion	7
1.3. Syfte	9
1.4. Avgränsningar.....	9
1.5. Disposition	9
2. Metod.....	11
2.1 Förklaring och förståelseansatser.....	12
2.2 Val av metod.....	13
2.3 Teoretisk referensram	14
2.4 Redovisning av material.....	14
2.5 Uppsatsens trovärdighet.....	15
2.6 Kapitelsammanfattning	16
3. Kommunal samverkan	17
3.1 Samverkan	17
3.2 Ekonomiskt relaterade fördelar	19
3.3 Politisk styrka.....	20
3.4 Utvecklings- och tillväxtmöjligheter.....	21
3.5. Samverkansformer.....	21
3.5.1 Avtal.....	22
3.5.2 Projekt	22
3.5.3 Nätverk	22
3.5.4 Kommunalförbund	23
3.5.5 Gemensam nämnd	23
3.6 Frivillig samverkan.....	23
3.7 Tvångsmässig samverkan	24
3.8 Hinder för samverkan	25
3.9 Kapitelsammanfattning	25
4. Teori.....	27
4.1 Innebörd.....	27
4.2 Nätverksmodellen	28
4.2.1 Relationer och bindningar	30
4.3 Interaktionsmotiv	32
4.3.2 Sex förklarande faktorer till att organisationer samverkar	32
4.3.2.1 Nödvändighet.....	33
4.3.2.2 Asymmetri och ömsesidighet.....	33
4.3.2.4 Effektivitet.....	35
4.3.2.5 Stabilitet.....	35
4.3.2.6 Legitimitet.....	36
4.4 Kännetecken.....	36
4.5 Analysmodell.....	37
4.6 Kapitelsammanfattning	37
5. Empirisk metod.....	38
5.1 Fallstudie	38
5.1.1 Intervjuer	38
5.1.2 Intervjuareffekt.....	40
5.1.3 Bortfall.....	40
5.2 Operationalisering	41

5.3 Kapitelsammanfattning	42
6. Sju samverkande kommuner i Skåne Nordost.....	43
6.1 Kommunerna.....	43
6.1.1 Bromölla kommun	43
6.1.2 Hässleholms kommun	43
6.1.3 Hörby kommun	43
6.1.4 Kristianstad.....	44
6.1.5 Osby kommun.....	44
6.1.6 Perstorps kommun.....	45
6.1.7 Östra Göinge.....	45
6.2 Skåne Nordost.....	45
6.2.1 Organisation	46
6.2.1.1 Arbetsgrupper	48
6.2.1.2 Ordförandeskap	49
6.2.1.3 Koordinatörn	49
6.2.1.4 Näringslivsgruppen	50
6.2.1.5 Projektgrupper	52
6.2.2 Avtal.....	53
6.2.3 Samverkansprojekt	54
6.2.3.1 Bibliotek.....	54
6.2.3.2 Tidning/Marknadsföring	54
6.2.3.3 Turism.....	55
6.2.3.4 VA.....	55
6.2.4 Finansiering	56
6.2.5 Varför samverkar man och vad är nyttan med samverkan?	58
6.2.6 Hinder och problem.....	60
6.2.7 Styrkor och svagheter.....	62
6.3 Kapitelsammanfattning	64
7. Analys.....	65
7.1 Nätverket.....	65
7.2 Motiv till samverkan.....	66
7.2.1 Övre nivå –regionala motiv.....	67
7.2.2 Undre nivå –kommunala motiv.....	68
7.3 Kapitelsammanfattning	71
8. Summering och slutsatser.....	72
8.1 Sammanfattning.....	72
8.2 Slutsatser.....	73
8.3 Egna reflektioner.....	75
8.4 Förslag till framtida forskning	75
Referenser.....	77
Bilaga 1 Intervjuguide till kommuncheferna	81
Bilaga 2 Intervjuguide till koordinatörn	82
Bilaga 3 Intervjuguide till Näringslivsgruppen.....	83

1. Introduktion

1.1. Bakgrund

”Det är få ord som väcker sådana känslor av förhoppning och förväntning, men även ibland olust som ordet samverkan” (Danermark, 2000, s. 8).

Att samverka kommuner emellan är inget nytt fenomen, men det är möjligt att vikten av samverkan har ökat på senare tid. Bidragande faktorer till detta kan ses i en starkare vilja och ökad nödvändighet hos kommuner att inleda samverkan. Nödvändigheten grundas på den ekonomiska situation som råder bland flertalet kommuner, då de ekonomiska problemen blivit allt större. Detta i sin tur leder till en ökad vilja att hela tiden upptäcka nya sätt att mer effektivt utnyttja sina egna och andras resurser (Airijoki, 2003; Finansdepartementet, Ds 1995:13; Nerikes allehanda 2004-02-03).

Motiven till att samarbeta är vanligtvis att vinna någon fördel för den egna kommunen. Dessa fördelar ses främst som att få tillgång till resurser som man inte själv förfogar över, vinna stordriftsfördelar och/eller öka kvaliteten inom verksamheten, genom att till exempel göra den mer effektiv. Samverkan bedrivs i olika nätverksliknande konstellationer, såväl formella som informella. Det står då dem fritt att välja vem som är mest lämplig för samarbetsområdet (Ds, 2001:61).

En vanlig definition av en kommun är; ”En kommun är ett avgränsat område inom vilket för medborgarna gemensam och offentlig verksamhet utövas” (Brorström, Haglund & Solli, 1998, s. 12). Verksamheterna som kommunerna bedriver är omfattande. Ett krav från staten som ställs på verksamheten, är att den ska bedrivas effektivt. Det innebär att med så lite resurser som möjligt bedriva så bra verksamhet som möjligt (Brorström, et. al, 1998).

I kommunallagen 1991:900 2 kap1§ beskrivs vad kommuner får göra på följande sätt:

"Kommuner och landsting får själva ta hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan" (Höglund, 2001).

Det handlar om den kommunala kompetensen, med andra ord om kommunernas befogenheter. Förutsättningen för verksamheten som kommunen bedriver är att det ska finnas ett intresse från allmänhetens sida. Kompetensbestämmelserna innebär också att hänsyn måste tas till den så kallade Lokaliseringsprincipen som går ut på att kommunens verksamhet ska begränsas av dess geografiska område och till dess befolkning (Brorström, et. al, 1998).

I den nya kommunallagen behandlas även vad för typ av verksamhet kommunerna får utföra. Bland annat får kommunerna driva näringsverksamhet, men utan vinstsyfte. Det innebär att befogenheterna är begränsade av lagen (Brorström, et. Al, 1998; SOU 1998:72).

Genom kommunallagen från 1991 fick kommuner mer frihet till att organisera sin verksamhet. Detta har bidragit till att samsamarbetsformer är ett tillvägagångssätt för att lösa hur vissa verksamheter ska organiseras och genomföras. (Brorström, et. al, 1998).

"Samverka är alltså medvetna målinriktade handlingar som utförs tillsammans med andra i en klart avgränsad grupp avseende ett definierat problem och syfte" (Danermark, 2000, s. 15).

1.2. Problemdiskussion

Kommuner väljer i allt större utsträckning att samverka. Men hur ska man förklara uppkomsten av att kommuner slutligen börjat använda sig av den här typen av arbetssätt, som innebär att graden av självbestämmanderätt minskar? (Mattisson, 2000)

En orsak till det ökade intresset för interkommunal samverkan kan härledas till den ekonomiska situation som råder i många svenska kommuner där nedskärningar och besparingar i den kommunala verksamheten blivit vanligt förekommande (Gossas, 2003). Om detta påstående skulle vara sant skulle man kunna peka på att orsaken till samverkan skulle ligga i den ekonomiska svårighet som existerar hos kommunerna. Eftersom det går dåligt för många kommuner, finns det tendenser till att man i framtiden kommer att slå samman kommuner. Har man då redan ett färdigt samarbete, har man stora fördelar jämfört med de kommuner som bara paras ihop av staten. Sammanslagningar kan nämligen bli problematiska för de som paras ihop kanske är omaka och har svårt att fusionera (Gossas, 2003)

En annan aspekt som är intressant när det gäller interkommunal samverkan är samarbetsområde. Men samtidigt finns det lagar som styr vilka verksamheter en kommun får bedriva. Har då några av dessa ett ansvar att utföra myndighetsutövning, kan samverkan inom det verksamhetsområdet till och med vara olagligt (Ds, 1995:13; Ds, 2001:61)?

Ytterligare en aspekt är att man kan se kommuner som konkurrenter till varandra, exempelvis finns konkurrens inom ekonomiska områden, exempelvis vid utdelning av subventioner. Man konkurrerar även om att få medborgarna till sin kommun. Trots konkurrensen samarbetar alltså kommunerna vilket gör det intressant att undersöka orsaken till kommunal samverkan.

Dessutom går det idag att söka bidrag till att samverka (bland annat från staten). Används resurserna till att utveckla och skapa möjligheter genom samverkan, eller missbrukas systemet? Det vill säga att man samverkar för att få in mer finansiella medel till sin verksamhet.

Med tanke på att det finns olika typer av samverkansformer, såväl formella som informella sammanslutningar mellan kommuner, är det intressant att se hur det kan se ut i någon av dessa. Med andra ord, hur relationerna och arbetet mellan de olika parterna inom samarbetet fungerar? För grunden till lyckad samverkan borde ligga i själva genomförandet av de olika samarbeten man enats om.

Efter samtal med forskare vid Rådet för KommunalEkonomisk Forskning och Utbildning (KEFU) i Lund är området kommunala samverkansmotiv forskningsmässigt underutvecklat. Det finns däremot forskning gjord på samverkan kring andra aktörer, men det råder alltså brist på vetenskapligt förankrade studier kring motiven till kommunal samverkan.

Samtidigt kan vi konstatera att majoriteten av de interkommunala samverkanskonstellationerna bedrivs i nätverksform, vilket är ett sätt att beskriva att flera parter har någon form av relation. Det är således ingen konkret samarbetsform. Av den anledningen väljs nätverksteori som huvudteori med hänsyn till att den bygger på att förklara samverkan i olika avseenden.

Problemdiskussionen leder fram till att denna uppsats kretsar kring samverkansmotiv och samverkansprocess. Det leder i sin tur fram till följande forskningsfrågor:

- **Hur kan samverkansprocesser mellan kommuner tolkas och förstås?**
- **Vilka motiv är drivande för att interkommunal samverkan ska komma till stånd?**

1.3. Syfte

Syftet med den här uppsatsen är att öka kunskapen om varför kommuner samverkar samt hur interkommunala samverkansprocesser kan tolkas och förstås.

1.4. Avgränsningar

Vi har valt att se på kommunal samverkan rent generellt. Sedan görs valet att avgränsa uppsatsen genom en fallstudie av Skåne Nordost – ett nätverk mellan sju kommuner i nordöstra Skåne. Teoretiska avgränsningen i uppsatsen är att endast fokusera kring en del av nätverksteorin, vilken är Uppsalaskolan, och även använda oss av interorganisatorisk teori.

1.5. Disposition

I kapitel två beskrivs den metod som valts för att komma fram till slutresultatet.

Det tredje kapitlet kretsar kring tidigare forskning som fokuserar kring kommunal samverkan.

Den teoretiska referensramen presenteras i kapitel 4. Här diskuteras områden inom nätverksteorin som varit betydelsefull för analys och tolkning av det empiriska materialet. I detta kapitel refereras också till delar av den mer sociologiskt inriktade interorganisatoriska teorin.

I kapitel fem, *empiriska metoden*, beskrivs de val som gjorts för insamling av data och varför dessa val har gjorts.

I kapitel sex presenteras studiens empiriska material.

I kapitel sju analyseras det empiriska materialet utifrån den teori som valts. Analysen delas upp i en övre och en under nivå, för att förklara motiven ur olika perspektiv.

Det åttonde kapitlet inleds med en sammanfattning för att läsaren skall få en tillbakablick på uppsatsen. Efter det följer våra egna slutsatser. Avslutningsvis följer en diskussion som eventuellt kan leda till framtida forskning.

2. Metod

I detta kapitel redogör vi för den vetenskapliga metod som ligger till grund för studien, varefter vi argumenterar för gjorda val och ställningstagande.

Vid en diskussion kring vetenskapliga synsätt är det viktigt att tydliggöra skillnaden mellan de två huvudbegreppen positivism och hermeneutik. Dessa två uppfattningar utgör exempel på olika vetenskapsideal med skillnader i tolkning kring hur vetenskaplig forskning ska utföras. Samtidigt är det viktigt att ta ställning till ifall verkligheten är en konstruktion oberoende av människan eller om den är socialt konstruerad. Sådana ställningstaganden leder till att man har olika uppfattningar om hur kunskap utvecklas. (Eriksson & Wiedersheim-Paul, 2001). Enligt Saunders et. al. (2003) påverkar forskarens vetenskapsteoretiska synsätt också hur arbetet genomförs.

Termen positivism har kommit att användas som ett namn på ett traditionellt vetenskapsideal med stark betoning på mätbarhet och kvantitativa metoder. Forskning inom detta vetenskapsideal bygger på ett antagande om att objektiv kunskap erhålls genom mätningar och opartiska observationer. Forskaren tar traditionsenligt på sig rollen som en objektiv analytiker och utför fristående tolkningar av insamlat material (Eriksson & Wiedersheim-Paul, 2001; Saunders et. al, 2003).

Hermeneutiken försöker istället skapa förståelse för människors uppfattningar. Det är ett vetenskapsideal som har utvecklats från att enbart vara en lära om tolkning av texter, till att även omfatta tolkning av handling, symboler, samhällsliga händelser och mycket annat av det som faller inom ramen för humanvetenskapen (Hartman, 1989). Vidare är en huvudtanke inom hermeneutiken att det inte går att mäta ett fenomen helt opartiskt (Eriksson & Wiedersheim-Paul, 2001). Det är därför nödvändigt att undersöka de värderingar som ligger till grund för människors handlingar och att försöka förstå dem (Saunders et. al, 2003).

Trots att båda inriktningarna kan ge ökad kunskap om varför och hur kommuner samverkar utesluter vi positivismen. Eftersom våra forskningsfrågor är av varför-karaktär och vi gör en kvalitativ studie gör vi valet att inte göra några mätbara observationer. Hermeneutiken ser vi som bättre lämpad med avseende på vårt syfte vilket är att bidra med ökad kunskap om varför kommuner väljer att samverka.

2.1 Förklaring och förståelseansatser

Precis som det vid en undersökning av detta slag är viktigt att diskutera vetenskapsideal, är det också viktig att diskutera på vilket sätt man har närmat sig det fenomen man undersöker. Två klassiska exempel på sådana tillvägagångssätt är deduktion och induktion. Deduktion är att utifrån hypoteser försöka förklara olika fenomen i verkligheten. Som forskare bör man eftersträva att ett samband mellan olika variabler är generaliserbart, vilket förutsätter ett stort antal undersökningar. Induktion är en närmast motsatt metod. Utifrån enskilda fenomen i verkligheten skapas teoretiska utsagor. Enklare uttryckt innebär detta att den deduktiva ansatsen utifrån allmänna antaganden förklarar enskilda fall. Den induktiva ansatsen gör istället generella antaganden som bygger på samband, som observationer i en mängd enskilda fall (Eriksson & Wiedersheim-Paul, 2001).

Vår ansats är av induktiv karaktär eftersom vårt forskningsområde är forskningsmässigt underutvecklat. Utifrån fallstudien gör vi en tolkning av hur verkligheten torde se ut, det vill säga fakta som kan förklara varför kommuner samverkar. Det innebär att vi börjar med observationer i verkligheten och därefter förklarar hur det förhåller sig. Vi har inte funnit någon tillämpbar befintlig teori om kommunal samverkan att utgå ifrån som kan ge förståelse för vårt syfte, därför ser vi inte deduktion som ett lämpligt tillvägagångssätt.

2.2 Val av metod

Två olika former av metoder man skiljer på inom samhällsvetenskapen är kvalitativa och kvantitativa metoder. Den kvalitativa metoden är inriktad på förståelse, medan den kvantitativa metoden syftar till förklaring (Andersen, 1998).

Huvudsyftet med den kvalitativa undersökningen är att man observerar, tolkar och iakttar objektets naturliga miljö. Man försöker alltså få en förståelse för hur någonting är (Merriam, 1994).

Inom kvantitativa undersökningar använder man sig istället av statistik. Därför blir det nödvändigt att fästa stor vikt vid klassificeringar av olika egenskaper och händelser (Hartman, 1998). Syftet med kvantitativ metod är att kunna förklara orsaker och relationer mellan olika egenskaper (Andersen, 1998).

Det finns en mängd olika metoder att använda sig av beroende på vilket syfte man har med undersökningen, till exempel fallstudie, skrivbordsundersökning, hypotesprövning eller surveyundersökning. Definitionen av kvalitativa fallstudier är enligt Merriam (1994 s 29) "som en intensiv, helhetsinriktad beskrivning och analys av en enda enhet eller företeelse". Med en fallstudie kan forskare försöka leva sig in i verkligheten. Forskaren kan genom det åstadkomma en mer täckande beskrivning av det specifika fenomenet.

Fallstudier kan vara lämpliga när man ställer frågor av typen *hur* och *varför*. Fallstudiens styrka är dess förmåga att behandla många olika typer av empiriskt material som exempelvis dokument, intervjuer och observationer (Merriam, 1994; Yin, 1994).

Yin (1994) betonar vikten av att klargöra och precisera vad studien syftar till vilket i sin tur vägleder fram till forskningsfrågorna men också vilken data som ska samlas in, samt hur resultatet ska analyseras. När en intervju planeras bör man se till tre faktorer: vilken typ av frågor ska

ställas, vilken grad av kontroll forskaren har över händelserna samt om studien kommer att fokuseras på historiska eller nutida händelser? (Yin, 1994).

Anledningen till valet av att göra en fallstudie är med hänsyn till vårt syfte. Fallstudien är mer lämplig vid frågor av kvalitativ karaktär som exempelvis hur och varför. Då vi kommer att erhålla empiriska material av olika former som skall tolkas är det enligt oss en stor fördel att välja fallstudie som metod.

Metoden vi anser vara mest lämplig till vår uppsats är kvalitativ metod. Argumentet som stöder vårt val är förståelsen vi vill uppnå med denna uppsats. Det insamlade materialet är av tolkningskaraktär till skillnad från kvantitativ undersökning som förespråkar statistiska analyser. Valet av att inte formulera några hypoteser beror på vag förförståelse hos författarna, där det senare har skett en kunskapsutveckling.

2.3 Teoretisk referensram

Efter omfattande sökning av litteratur som behandlar kommunal samverkan och mer specifikt motiv till att kommuner samverkar kan vi konstatera att forskning inom området är begränsad. Mycket av den litteratur som förekommer är av mer utredningskaraktär och för att öka förståelsen bör man utnyttja generell teori. Vi har valt ett nätverksteoretiskt angreppssätt. Nätverksteorin är omfattande och studeras utifrån flera infallsvinklar. Vi har valt den ansats som benämns som Uppsalaskolan, men kompletterar med mer sociologiskt inriktad interorganisatorisk teori.

2.4 Redovisning av material

Eriksson & Wiedersheim-Paul (2001) hävdar att insamlat material aldrig talar för sig självt, utan det måste tolkas. Som sig bör har alltså det material som samlats in under arbetet tolkats av författarna och därefter formulerats i text. Det finns alltid en risk med ett sådant tillvägagångssätt, då till exempel en intervju lätt kan tolkas på ett annorlunda sätt än avsett på grund av skillnader i förståelse mellan de inblandade. Att vara

medveten om denna risk, och samtidigt inta ett kritiskt förhållningssätt, minskar risken för snedvridna tolkningar, det vill säga att samma sak kan tolkas olika av olika observatörer (Eriksson & Wiedersheim-Paul, 2001).

2.5 Uppsatsens trovärdighet

Validitet och reliabilitet är två viktiga begrepp eftersom de är relaterade till forskningens trovärdighet. Begreppet reliabilitet har för avsikt att förklara tillförlitligheten i undersökningen, det vill säga att om man realiserar undersökningen vid ett senare tillfälle skall samma resultat framkomma. Det är följaktligen viktigt att man strävar efter att få så tillförlitlig information som möjligt. (Andersen, 1998; Saunders et. al, 2003)

Validiteten i vårt arbete är att se om man verkligen observerar de fenomen som man önskar observera, det vill säga har avsikten med studien verkligen studerats (Merriam, 1994). Validitet består i själva verket av två begrepp, giltighet och relevans. Med giltighet menas befintligheten av någon generell likhet mellan den teoretiska och empiriska begreppsplanen. Relevansbegreppet avser istället att klargöra hur relevant empirin är i förhållande till undersökningens problemställning. (Andersen, 1998)

Validiteten i vårt arbete anser vi vara hög eftersom respondenten har haft möjlighet att fråga om de ej förstår någon av frågorna vi ställer. Vi har även vid intervjuerna varit två närvarande, vilket vi anser har minskat risken för missförstånd samt bidragit till en djupare diskussion om de motiv vi söker för att kunna ge ökad kunskap vilket är syftet med uppsatsen.

För att få en hög reliabilitet till de intervjuer vi genomför kommer vi i möjligaste mån försöka vara så neutrala som möjligt till respondentens svar på våra frågor. Vi har även använt oss av bandspelare vid intervjuerna för att på detta sätt helhjärtat kunna fokusera på ämnet och intervjusituationen utan att gå miste om väsentlig information.

Eftersom vår undersökning ej berör samtliga svenska kommuner som samverkar, det vill säga ej en totalundersökning, finns möjligheten att en likartad undersökning mellan andra samverkans kommuner skulle kunna ge andra eller ytterligare svar på varför kommuner väljer att samverka. Detta kan mynna ut i att generaliserbarheten ej blir lika hög som om total undersökning används. Men eftersom syftet är att skapa förståelse för varför man väljer att samverka till skillnad från att dra allmänna slutsatser anser vi inte att vårt urval påverkar uppsatsens trovärdighet. (Saunders, 2003)

2.6 Kapitelsammanfattning

Vårt vetenskapliga metodval till studien är hermeneutiskt och induktivt inriktat. Det hermeneutiska ställningstagandet har gjorts eftersom våra forskningsfrågor är av varför-karaktär och vi gör en kvalitativ studie samt att vi ser hermeneutiken som bättre lämpad med avseende på vårt syfte vilket är att bidra med ökad kunskap om varför kommuner väljer att samverka. Det induktiva ställningstagandet bygger på att vårt forskningsområde visade sig vara underutvecklat.

3. Kommunal samverkan

Detta kapitel refererar till befintlig litteratur kring kommunal samverkan. De faktorer som lett till ökningen av samverkan kommer att belysas och olika förutsättningar, positiva och negativa, tas upp. Dessutom kommer vi att presentera de olika samarbetsformer som finns för kommunal samverkan.

3.1 Samverkan

I en statlig utredning (SOU 1998:72) framhålls att samarbete mellan kommuner förekom redan på 1950-70-talet, det vill säga före kommunsammanslagningarna. Då handlade kommunal samverkan främst om att man samarbetade med större gemensamma anläggningar som till exempel vattenverk och avfallsstationer. Numera är kommunal samverkan mer komplex och återspeglar sig även inom den löpande verksamheten/produktionen (Mattisson, 2000). Men det finns inte någon färdig mall för hur kommunal samverkan ska bedrivas för att uppnå störst effektivitet. Vi kan alltså konstatera med referens till Gossas (2003) att nya territorier och nya organisationer bildas genom samarbeten. Dock finns vissa begränsningar och regler i form av bland annat lagar från staten som måste följas.

Mattisson (2000) hävdar att det behövs både vertikal och horisontell samverkan, det vill säga både mellan kommunerna och staten och mellan olika kommuner. Liknande tankar har Gossas (2003, s.5) som påpekar att "Interkommunala arrangemang, allianser och samverkansprojekt har förmodligen förekommit så länge det funnits någon form av kommuner". Ökningen och omfattningen av kommunal samverkan föranleder frågan: Varför kommuner väljer att samverka? Med utgångspunkt från litteratur som behandlar kommunal samverkan kan vi konstatera att det finns ett antal bakomliggande faktorer som är interaktionsdrivande. Orsaken till det ökade intresset har med stor sannolikhet kommit till stånd bland annat som en följd av att många kommuner har befolkningsminskningar, vilket

vanligtvis leder till minskade skatteintäkter. Därigenom har man insett att man behöver varandra och behöver samverka (Ds, 2001:61). Dessutom har kraven på kommunerna blivit större (bland annat från befolkningen och genom ny teknik), samtidigt som resurserna minskar. Genom att samarbeta kan man tillsammans uppnå kostnadseffektivare lösningar och en effektivare administrativ organisering (Mattisson, 2000). För de mindre kommunerna kan en befolkningsminskning också leda till att den ordinarie verksamheten blir svårare att genomföra på egen hand (Finansdepartementet, 2002-09-05).

Förekomsten av kommunal samverkan kan dessutom ses som ett alternativ till att göra kommunsammanslagningar (Kommunaktuellt, nr 11, 2004). "Samverkan och inte sammanslagningar är den linje kommunminister Lars-Erik Lövdén driver för att små kommuner med minskande befolkning skall få bättre ekonomi" (TT, 2000-11-02). Diskussioner har förts om vilken storlek på kommunerna som är mest optimal. Dagens kommuner anses av många vara för små för att klara sig och hålla den standard som krävs. I ett historiskt perspektiv har man löst problemet med för små kommuner genom att göra kommunsammanslagningar. Denna lösning resulterar i större geografiska områden, större befolkning och ökat skatteunderlag. Men samtidigt ses kommunsammanslagningar som ett hot, bland annat mot den egna kommunens självstyre (Gossas, 2003).

När man samverkar är det betydelsefullt att ha ett klart och prioriterat syfte. Det är även viktigt att tydligt definiera till vilken eller vilka målgrupper man riktar sig. En annan viktig aspekt är att se efter inom vilka områden man skall samverka och vilka behov som ska tillfredsställas, samt att se efter om man skall samverka eller konkurrera med andra. Förutsättningarna för kommunal samverkan grundar sig på relationer mellan människor. Andra grundläggande faktorer är förtroende, tillit, delaktighet, öppenhet och tydlighet. När man samverkar är det viktigt att både ge och ta, därför är det också betydelsefullt att kunna sätta gränser (Ds, 2001:61).

För att den kommunala samverkan skulle stimuleras beslutade regeringen, att under hösten år 2000 bilda en arbetsgrupp, för detta ändamål. Andra uppgifter som denna arbetsgrupp har, är att den skall informera om olika samverkansformer, stödja de samverkansprojekt som redan finns och kontinuerligt rapportera om juridiska hinder som framkommer (TT, 2000-11-02). I denna arbetsgrupp har man under hösten 2001 sett "att många av landets kommuner på ett engagerat och framgångsrikt sätt utvecklar samverkan med andra kommuner" (Finansdepartementet, 2001-11-01).

3.2 Ekonomiskt relaterade fördelar

En annan anledning till att samverkan har ökat under 1990-talet kan vara att man under 1991 införde den nya kommunallagen som har underlättat för kommunal samverkan. Genom att samverka kan resurser utnyttjas effektivare och fördelen med detta är att det blir enklare att rationalisera, vilket leder till sänkta kostnader. Genom dessa positiva effekter har kommunerna lättare för att hålla en god standard på sin verksamhet. Ytterligare faktorer som ger ekonomiska fördelar är att man med hjälp av gemensamma investeringar kan uppnå stordriftsfördelar (Ds, 2001:61; SOU 1998:72). Enligt den arbetsgrupp som tillsatts av regeringen år 2000 för att belysa kommunalt samarbete bör kommunerna själva finansiera samarbetsprojekten. Ibland kan det dock behövas extern finansiering exempelvis för att starta upp samverkan, utbilda personal eller anställa en projektledare (Ds, 2001:61).

Regeringen har under åren 2002-2004 tillskjutit finansiellt stöd för att den kommunala samverkan skall främjas. Bidraget är uppdelat i två delar. För att man skall kunna söka bidrag från den ena delen krävs samverkan inom vård, omsorg, utbildning, inom funktionella områden som exempel räddningstjänst, eller utveckling av näringslivet. För att kunna söka bidrag från den andra delen måste kommunerna ha kraftig befolkningsminskning (Ds, 2001:61).

3.3 Politisk styrka

Många kommunala beslut som görs berör även områden utanför den egna kommungränsen. En del beslut kan påverka en hel region. Detta är en faktor som leder till att kommunerna ibland ser samverkan som en nödvändighet. Därför kan samverkan över gränserna ses som något positivt för regionen, eftersom kommunerna tillsammans kan öka sin konkurrenskraft gentemot andra regioner. Konkurrenskraften mellan olika regioner visar sig även den vara ett vanligt förekommande mål bland samverkande kommuner (Airijoki, 2003; Ds, 2001:61). Genom att hitta en gemensam identitet byggd på liknande värderingar kan man stärka sin position mot andra regioner. Detta är inte enbart positivt för regionen som en enhet, utan även för den enskilda kommunen (Airijoki, 2003; Ds, 2001:61). Ett tydligt exempel på politisk styrka är när en kommun vill få igenom beslut inom EU. Den enskilda kommunen kan inte ensam påverka på grund av att det berör en för liten del av befolkningen. Om kommunerna samverkar och driver frågan tillsammans blir gehöret större eftersom befolkningsunderlaget är större. Dessutom kan de ökade påfrestningarna som kommunerna skall klara av leda till att det är för osäkert att stå ensam. Samhörigheten är tryggare (Mattisson, 2000).

De kommuner som den tidigare refererade statliga arbetsgruppen studerat har främst som mål "att göra kommunerna kända, bygga strategiska allianser och vidta andra åtgärder för att utveckla kommunerna/regionen, medan resterande är inriktade mot mer konkreta verksamhetsområden, men även dessa har i hög grad utvecklingsaspekter som sina primära mål" (Ds, 2001:61, sid. 19). När mindre kommuner samverkar, kan de inte göra det på samma villkor som de större. De får stärka sin konkurrens på smådriftsfördelar, som exempelvis erbjuda ett attraktivt boende och ge kommuninvånarna tillfredsställande service. Genom samverkan kan de mindre kommunerna uppnå den storlek som krävs för att öka sin tillväxt (Ds, 2001:61).

3.4 Utvecklings- och tillväxtmöjligheter

Enligt Mattisson (2000) är de flesta av de fördelar som uppnås genom samverkan främst av kvalitativ karaktär. Därför är de "inte omedelbart översättningsbara i monetära termer" (Mattisson, 2000, s. 76). Genom kommunal samverkan utvecklas egenskaper som mångfald, kompetens, kvalitet, tillgänglighet och valfrihet. Flera känner också det utvecklande att kunna byta erfarenheter, känna stöd och hitta nya utvecklingsformer vid samverkan med varandra. Tillsammans kan man även skapa större säkerhet exempelvis vid handläggningen av ärenden och att ge kommuninvånarna trygghet. Dagens kommuner ser det som betydelsefullt att anställa och behålla arbetskraft med vissa spetskompetenser. Det är en anledning till att många kommuner driver projekt inriktade mot detta (Ds, 2001:61). Dock tycker inte bara kommunerna att det är viktigt med spetskompetens i den egna kommunen, utan även att ta vara på och kunna använda andra kommuners kompetens. Speciellt för de små kommunerna innebär det ekonomiska påfrestningar att ha specialkompetens inom alla områden (Ds 1995:13).

Slutligen kan man reflektera över om alla tjänar lika mycket på att samverka. Blir fördelningen rättvis, eller blir det snedfördelningar? Här spelar återigen tillit, tilltro och förtroende en stor roll för att kunna samverka så alla parter blir tillfredsställda (Ds, 2001:61).

3.5. Samverkansformer

"Med 'kommunal samverkan' avses en mängd fenomen som avtal, gemensamma förvaltningar (kommunalförbund och gemensamma nämnder), interkommunala bolag, gemensamma tjänster, projekt och olika typer av samrådsorgan" (Gossas, 2003, s.3). År 2000 gjorde Svenska kommunförbundet/Landstingsförbundet en inventering av samverkan i kommuner och landsting. Då upptäcktes det att den form som främst används vid kommunal samverkan var den formen som var mindre reglerad. Exempel på sådana former är avtal, projekt och nätverk. De upptäckte även vilka former som inte används lika ofta, exempelvis

kommunalförbund och gemensam nämnd. Vilka båda är exempel på kommunrättsliga former. Sådana utspelar sig på den politiska nivån. (Ds, 2001:61)

3.5.1 Avtal

Möjligheten att sluta avtal om samverkan finns för kommunerna inom vissa delar av den kommunala verksamheten. Samverkansavtal får slutas på områden inom den kommunala kompetensen. Detta innebär bland annat att en kommun inte får utföra åtgärder som en annan kommun har större intresse i. Samverkan skall med andra ord byggas på ömsesidighet (Finansdepartementet, 2004-02-06). Att sluta avtal inom den icke obligatoriska verksamheten innebär störst möjlighet för samverkan (Ds 1995:13).

3.5.2 Projekt

Med samverkansformen projekt menas att man genomför en uppgift. Oftast begränsas genomförandet av uppgiften av exempelvis tid, budget eller arbetsinsatser. När man skall bedriva ett projekt, kan man sluta avtal om vad som skall gälla för projektet (Finansdepartementet, 2004-02-06).

3.5.3 Nätverk

"En nätverksorganisation kan beskrivas som en organisation som sträcker sig bortom den enskilda organisationens gränser och sammanlänkar organisationer för att underlätta växelverkan" (Lind, 1998, s. 36). Nätverk (informella) har inget speciellt reglemente att följa, utan det lyder under de allmänna kompetensbestämmelserna i kommunallagen. Vanliga orsaker till att nätverk bildas är för att kunna byta kunskaper, idéer och erfarenheter med andra. "Karaktäristiskt för nätverket är dess decentraliserade och föränderliga organisation som hålls ihop av olika relationer och kontakter - ofta utan egentlig ledning" (Finansdepartementet, 2004-02-06).

3.5.4 Kommunalförbund

Kommunerna får själva bilda kommunalförbund. Med detta menas att kommunen överlåter utförandet av vissa uppgifter till kommunalförbundet. Vilka uppgifter man överlåter till kommunalförbunden har nästan inga begränsningar. Även myndighetsutövning får överlåtas (Finansdepartementet, 2004-02-06). Dock finns vissa bestämmelser angående kommunalförbund. Dessa återfinns i 3 kap. 20-28 § §, KL (SOU 1998:72). Alla parter i förbundet behöver inte beröras av de uppgifter som utförs, bara uppgiften ingår i någon av de samverkande kommunernas kompetens (Finansdepartementet, 2004-02-06).

3.5.5 Gemensam nämnd

Samverkan i gemensam nämnd innebär att man tillsammans med de andra samverkande kommunerna utför uppgifter som man har gemensamt. Här ingår även uppgifter som exempelvis myndighetsutövning (Finansdepartementet, 2004-02-06). Detta är en relativt ny samverkansform som kom till den 1 januari 1998 (SOU 1998:72). För samverkan inom denna form finns inga geografiska begränsningar, men måste bygga på en överenskommelse samt ett reglemente. ”Den gemensamma nämnden ingår i en av de samverkande kommunernas eller landstingets organisation” (Finansdepartementet, 2004-02-06).

3.6 Frivillig samverkan

Kommunal samverkan som bygger på frivillighet har stora fördelar, bland annat för att kommunerna då själva kommit till insikt om att man har behov av att samverka och att man vill uppnå något genom detta. En annan positiv aspekt är att förutsättningarna ökar för nyskapande engagemang, men även förutsättningarna för att kompromissa med varandra (Svenska kommunförbundet, 1993). De kommuner som väljer att samverka säger samtidigt upp den egna kommunens självstyre och den rådighet man har (Mattisson, 2000). När samverkan uppstår genom frivillighet kan kommunerna själva forma sin samverkan både geografiskt

och innehållsmässigt, men även efter sina förutsättningar och behov. Dessutom kan en kommun i princip lämna samverkan om det visar sig att den inte tillfredsställer kommunens intressen. Dock kan grunderna som angetts då samverkan bildades ha viss inverkan på när en kommun väljer att avbryta samverkan, men att grunda samverkan på frivillighet har inte bara fördelar. Exempelvis kan en enskild kommun förhindra eller försvåra startandet av samverkan, trots att många andra kommuner har behov av att den etableras. Även under själva samverkan kan exempelvis problem uppstå; "En kommun kan genom hot att lämna samverkan åt sig skapa något av vetorätt" (Svenska kommunförbundet, 1993, s.22). Samverkan som bygger på frivillighet har fler fördelar, men man kan inte bortse från de nackdelar som finns (Svenska kommunförbundet, 1993).

3.7 Tvångsmässig samverkan

Skapas inte samverkan genom frivillighet, så skapas den genom tvång och då är det staten som tvingar fram den (Svenska kommunförbundet, 1993). Staten kan påverka samverkan mellan kommuner genom till exempel regelförenklingar, lagstiftning, uppmuntran och ekonomiska bidrag (Gossas, 2003). Den är då oftast byggd på ett nationellt intresse. Antingen är karaktären specifik eller allmän. Specifik för att befolkningen i landet skall erbjudas viss verksamhet. Verksamheten åläggs kommunerna, men för att den skall kunna genomföras krävs det att kommunerna samarbetar. Utifrån detta måste staten då tvinga kommunerna till samverkan för att verksamheten skall kunna garanteras. Ett exempel på specifik karaktär är kollektivtrafiken (dock är även landstinget tvingat att samverka inom detta område). Tvångssamverkan utifrån mer allmän karaktär är mer komplicerad och det diskuteras om det skall vara acceptabelt att tvinga fram denna. Man syftar på den faktorn att de kommuner som vill samarbeta kan utsättas för sabotage från en enskild kommun som inte vill att samverkan kommer till stånd. (Svenska kommunförbundet, 1993).

3.8 Hinder för samverkan

Den kommunala kompetensen innefattar vad kommunerna har för befogenheter. Den begränsas av vissa rättsliga principer vilket har lett till att en rättspraxis kommit till stånd. Ett exempel som begränsar den kommunala kompetensen är lokaliseringsprincipen. Den innebär att om en kommunal åtgärd skall vara laglig måste den kunna hänföras till kommunens område eller till dess invånare (SOU 1998:72).

Myndighetsutövning av olika slag ingår i den kommunala verksamheten. Vilka sorts ärenden och hur ofta de hanteras skiljer sig från kommun till kommun. Varje kommun har sin egen struktur, kompetens och budget för detta. Om de inte utför det tillsammans med någon annan myndighet. Dock måste kommunerna ha lagstöd om de skall samverka vid myndighetsutövning. Exempel på detta är räddningstjänst, socialtjänst och parkeringsövervakning (Ds 1995:13).

Ett annat hinder som kommunerna ibland stöter på i olika samverkanssituationer är att reglerna för den kommunala kompetensen krockar med lagen om offentlig upphandling (Ds, 2001:61).

Många kommuner upplever dock inte regler och lagar som de största hindren, utan märker mer av att problem kan uppstå i relationer mellan människor, som exempelvis meningsskiljaktigheter (Ds, 2001:61).

3.9 Kapitelsammanfattning

Den ökning av kommunal samverkan som sker idag antas bero på bland annat befolkningsminskningar, försämrad ekonomi och att det inte är effektivt för kommunerna att göra allt själva längre. Många av de beslut som tas berör flera kommuner, det vill säga kommungränserna har inte samma betydelse längre. Dessutom framstår det som att kommunerna hellre väljer samarbetsformen, än gör sammanslagningar. De förutsättningar som krävs för att samarbeta är relationer, förtroende, tillit, delaktighet, öppenhet och tydlighet. Dessa förutsättningar är

betydelsefulla för att alla parter skall uppleva samarbetet som rättvist och effektivt. Genom att samverka vill kommunerna bland annat uppnå kvalitet, valfrihet och utveckling med mera. Det finns idag en rad olika former att samverka inom. Vanligast förekommande är de mer oreglerade formerna. Den samverkan som är byggd på frivillighet anses ha fler fördelar än den som staten påtvingar kommunerna.

4. Teori

Nedan följer en presentation av de teorier som valts för att analysera och tolka kommunal samverkan. Den teoretiska referensramen har framförallt ett nätverksteoretiskt ursprung.

4.1 Innebörd

Nätverk är ett vanligt förekommande begrepp som används i en rad olika sammanhang, både i teorin och i praktiken. I teoretiska sammanhang vilar nätverkstänkandet på antaganden om att organisationer är invävda i relationer med omgivningen, vilket innebär såväl möjligheter som begränsningar. Fördelen med ett nätverksteoretiskt angreppssätt är att öka förståelsen för samspelet mellan olika enheter, istället för att en organisation som ett enskilt undersökningsobjekt (Håkansson, Laage-Hellman, Lundgren, Waluszewski, 1993).

Utgångspunkten i nätverkstänkandet är de relationer som finns mellan organisationer. Dessa relationer kan uppkomma som en följd av att organisationen tillsammans köper in, omvandlar och utbyter resurser. Karaktäristiskt för förbindelserna mellan olika organisationer är att de vanligen involverar flera olika personer i respektive enhet. Dessa förbindelser har också en tendens att vara bestående över tiden, samtidigt som de kan utvecklas och förändras (Håkansson, et al, 1993).

Å ena sidan kan företaget genom samverkande parter i omgivningen möjliggöra tillgång till nödvändiga resurser, som de annars inte kan erhålla. Å andra sidan kan förbindelser (leverantör, kunder och distributörer) innebära att vissa utvecklingsvägar är låsta, som att organisationen själv måste anpassa sig till exempelvis administration, organisation eller process- och produktutformning. För att en organisation skall bli konkurrenskraftigt krävs en förmåga att skapa kombinationseffekter mellan de egna resurserna (Håkansson, et al, 1993).

Med referens till ett antal författare ger författaren Axelsson (1989) följande definitioner av nätverk:

En grupp författare definierar nätverk som "det totala mönstret av relationer inom en grupp av organisationer som agerar för att uppnå gemensamma mål" (Ibid, s. 34).

En andra grupp ger istället definitionen "nätverk är ett antal löst sammankopplade organisationer som länkas ihop av en eller flera typer av bindningar eller sociala relationer" (Ibid, s. 34).

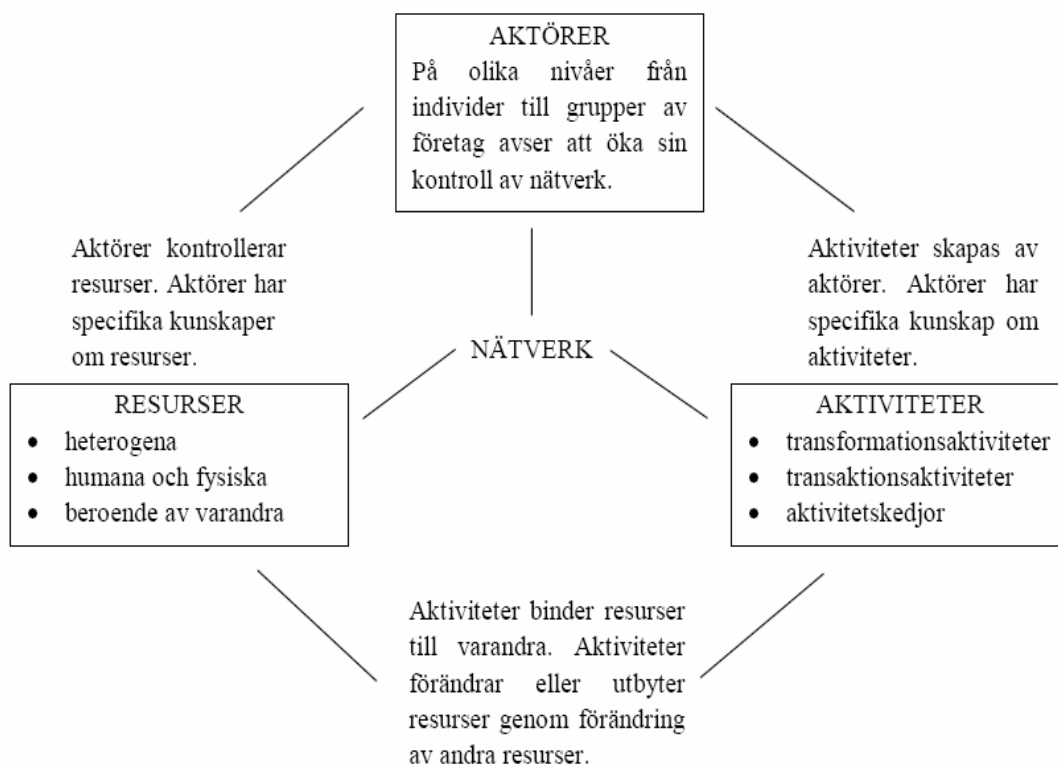
En tredje ser nätverket som "en uppsättning av två eller flera kopplade utbytesrelationer" (Ibid, s.34).

Nätverksdefinitionen som vi främst ansluter oss till är den första definitionen; "det totala mönstret av relationer inom en grupp av organisationer som agerar för att uppnå gemensamma mål" (Ibid, s. 34). Orsaken till valet av denna definition är för att det studerade objektet samverkar för att uppnå gemensamma mål.

4.2 Nätverksmodellen

Inom nätverksteorin finns en rad olika modeller som bidrar till ökad förståelse för hur olika aktörer, (både organisationer och personer) är länkade till varandra, hur relationerna dem emellan gestaltar sig, hur de har utvecklats och vad som påverkar interorganisatoriska relationer (IOR). En sådan modell är Uppsalaskolans nätverksmodell (Håkansson, et al, 1993). Modellen kretsar kring tre centrala begrepp: aktörer, aktiviteter och resurser. Syftet med denna modell är att visa hur resurser driver aktörerna till att utföra en rad aktiviteter. När dessa aktiviteter sammanfogas kan de aktörer som ingår i nätverket åstadkomma effektivitetsvinster. För att utföra dessa aktiviteter behöver man resurser från aktörerna, som med hjälp av aktiviteter kan omvandlas. Det är alltså aktörerna som besitter resurser och utför aktiviteterna. För att lyckas med att binda samman resurser och länka ihop aktiviteter måste man se till så att aktörerna har samhörighet med varandra (Håkansson, et al, 1993).

Nätverksmodellen Håkansson använder sig av, ser ut enligt följande:



Figur 4:2 Nätverksmodellen (Håkansson, et al, 1993, s. 15)

För att lättare kunna förstå denna modell kommer här nedan en kortfattad beskrivning av de olika delarna.

Resurser kan utgöras av både materiella och immateriella tillgångar. Kontroll över dessa tillgångar kan antingen skapas hierarkiskt eller genom interaktion på en marknad. En specifik del i nätverkstänkandet är att man betraktar resurser som heterogena, vilket innebär att resurser är olikartade. Detta antagande görs då man anser att kunskap och resurser aldrig kan vara fullständiga i alla avseenden, det vill säga att resurser antas vara beroende av hur de kombineras med andra resurser.

Olika typer av *aktiviteter* är drivande genom att resurser kopplas samman, används eller ersätts. Exempel på detta är inköp, försäljning och distribution. Ett väsentligt inslag i nätverkstänkandet är att aktiviteter inte kan studeras som enskilda händelser oberoende av varandra, utan istället måste ses som handlingar, vilka är ihopsatta i längre kedjor. Sådana

kedjor måste samordnas efter varandra i flera olika dimensioner. En konsekvens av detta är att ingen aktör i förhållandet kan göra någon större förändring i aktivitetskedjan utan att övriga parter som är förenade till denna kedja berörs.

Aktörer kan utgöras av organisationer, men det går även att föreställa sig andra typer av aktörer såsom enskilda individer. Vad som gäller för dessa aktörer är att de kontrollerar vissa resurser och aktiviteter, vilket gör att aktörer alltid har särskilda förhållanden till sin omgivning. Ett exempel kan i praktiken vara att aktörer, exempelvis ett antal olika organisationer, har direkt eller indirekt utbyte med varandra. Kombinationen av de resurser som kontrolleras och de aktiviteter som utförs gör varje aktör i nätverket unik. ”I ett förändringsperspektiv betyder detta att varje utvecklingsförlopp påverkas av vilka aktörer, med tillgång till vilka resurser, engagerade i vilka aktiviteter och med tillgång till vilka relationer, som involveras i detta” (Håkansson, et al, s 17, 1993).

Gemensamt utformar de tre variablerna den rådande nätverksstrukturen. Urskiljande kan ses genom att varje aktör är relaterad till andra aktörer. Detsamma gäller även för resurser respektive aktiviteter, vilket innebär att de tre identifierbara nätverken sammanbinds och skapar struktur och förutsättning för en total nätverksstruktur (Håkansson, et al ,1993).

4.2.1 Relationer och bindningar

Relationer kan uppkomma och relationer kan försvinna, men de kan även utvecklas. Det finns alltid utrymme för förändringar i nätverk. Håkansson och Johansson (1993) menar att relationen är kärnan i nätverk eftersom relationer binder samman aktörer, resurser och aktiviteter, vilket kan skapa nytta även om organisationerna konkurrerar på samma marknad.

Relationen mellan aktörer, resurser och aktiviteter kan beskrivas på olika sätt. Man kan se dem som separata och oberoende av varandra. Håkanssons syn är emellertid den att dessa faktorer står i relation till

varandra. Anledningen till denna syn är att aktörer kontrollerar och utför aktiviteter och därigenom använder resurser. En särskild aktivitet är alltid sammankopplad till en specifik resurs, men det finns också ett ömsesidigt beroende som aktörer måste ta hänsyn till när aktiviteter skall utföras och resurser kombineras. När en aktivitet utförs och resurser sammanbinds uppstår krafter som styr nätverket mot en viss riktning. Man kan säga att dessa krafter har förbindelselänksfunktioner inom nätverket (Håkansson & Johansson, 1993).

Nätverk skapas emellertid ej utan anledning. För att en nätverksstruktur, vilket beskrivs ovan skall bildas och relationer uppstå, föreligger vanligtvis ett behov eller en drivkraft hos organisationen att inleda samarbete med en eller flera parter. Dessa behov och drivkrafter ses således som motiv för interaktionen, eller interaktionsmotiv vilket är den mest frekventa benämningen. Karaktären på dessa motiv är främst ekonomiska eller strategiska när organisationer diskuterar. För att kunna förstå och analysera varför man ingår samarbeten, är en viktig del att kunna förstå helheten i nätverket. Det vill säga man måste se till vilken typ av flöden som förekommer mellan de olika bindningar som interaktionsmotiven skapar, för att sålunda kunna förklara varför bindningarna uppkommer. Enligt Erfors (2004), med referens till ett antal författare, studeras interaktionernas innehåll utifrån olika aspekter. Undersökningarna behandlar flödet mellan de olika aktörerna och detta flöde kan vara av olik karaktär exempelvis finansiella, tekniska eller kunskapsmässiga. Författaren pekar även på att det har gjorts annan forskning inriktad mot orsaker till att organisationer väljer att samverka med andra, respektive hur relationerna utvecklas, organiseras och kontrolleras.

4.3 Interaktionsmotiv

Interaktionsmotiven visar orsakerna till varför organisationer väljer att söka sig till samarbeten. Befintlig forskning inom området refereras företrädesvis till resursbaserad teori (Oliver, 1990).

Bristen på resurser är en viktig förutsättning som leder till en utveckling för många former av samarbeten. När resurser är otillräckliga och organisationer är oförmögna till att generera nödvändiga resurser, blir de antagligen mer villiga att skapa länkar med andra organisationer (Oliver, 1990).

4.3.2 Sex förklarande faktorer till att organisationer samverkar

Oliver (1990) benämner i sin artikel sex generaliserbara bestämmande faktorer för relationsbildningar. Dessa faktorer utgör grunden för en generell teori om organisatoriska relationer och föreslår alternativa teoretiska perspektiv på samarbetsformer som ger en delvis klargjord bild av varför organisationer ingår relationer med varandra.

De faktorer som Oliver (1990) framställer, som förklarande till att sammanslutningar förekommer, är: nödvändighet, asymmetri, ömsesidighet, effektivitet, stabilitet och legitimitet. Grunden för dessa faktorer menar Oliver (1990) kan förklaras utifrån två syften:

1. Organisationer antas göra medvetna avsiktliga beslut för att uppnå syftet med att bilda IOR. Organisationer ingår medvetet i relationer med andra av tvång genom villkor som begränsar eller har inverkan på deras val.
2. Faktorerna förklarar varför sammanslutningar förekommer ur ett organisatoriskt perspektiv, fastän att IOR kan förekomma mellan "subunits" av två organisationer eller mellan individer på en lägre hierarkisk nivå.

4.3.2.1 Nödvändighet

Den första av faktorerna som beskrivs av Oliver (1990) är nödvändighet. En organisation bildar ofta länkar eller utbyten med andra organisationer för att nå nödvändiga resurser, eller på grund av reglerade krav exempelvis från staten. Resursberoendet och utbyten genom IOR framhäver betydelsen av frivillighet.

4.3.2.2 Asymmetri och ömsesidighet

Betydelsen av asymmetri är att det råder ett makt- och beroendeförhållande mellan olika aktörer genom att man har befogenheter och kontroll över andra organisationer eller deras resurser (Oliver, 1990).

Oliver (1990) hävdar det som, att interorganisatorisk makt är ett medel för organisationens storlek, kontroll över de gällande reglerna för utbyten, förmågan att välja en "göra-utan"-strategi, effektiviteten av tvingande strategier och fokuseringen på insatser.

Erfors (2004), med referens till andra författare, behandlar även en annan aspekt för att utreda och tyda karaktären på parternas ömsesidiga relation med tyngd på ett makt- och beroendeförhållande. En annan förutsättning författaren skildrar är att inget företag kan vara helt självförsörjande, vilket medför behov av resurser som andra aktörer har kontroll över. Ett sådant samband är troligen ömsesidigt eller asymmetriskt. Ömsesidighet förekommer om båda aktörerna är i behov av ett bra samarbete, det vill säga båda gynnas av att samarbeta och har ett gemensamt mål för interaktionen. Finns ett större behov hos en av aktörerna råder asymmetriska relationer. Aktören som innehar kontrollen över resurserna får ett maktövertag jämfört med motparten, vilket medför att motparten kan vara i behov av eventuella omställningar för att samverkan skall kunna verka effektivt (Erfors, 2004).

Resursbristen motiverar enligt Oliver (1990) organisationer till att samverka med varandra. Det är en förutsättning för att förklara IOR,

eftersom det syftas på att resursbristen tvingar organisationer att snabbt försöka använda makt, inflytande eller kontroll över organisationer som besitter de önskade resurserna.

Argumentet att organisationer försöker kontrollera ömsesidiga beroenden förutser att relationsformer är uppmuntrade av antagandet att samverkan nödvändiggör frångåendet av handlingsfrihet. Det är en orsak till att organisationer har en bestämd motvilja (Oliver, 1990).

De sammanlänkade verksamheter som organisationer arbetar kring beskriver Oliver (1990) som förväntade att representera politiska eller förhandlingsbara områden vilka är karaktäristiska genom exempelvis orättvis information.

Ett flertal empiriska studier har tagit hänsyn till ett maktinflytande eller ett konfliktperspektiv för IOR, trots det finns inga riktiga tester kring maktmotiv i former som IOR.

I motsats till asymmetri i IOR är en betydande del av forskningen byggd på antagandet om att relationsbildningar är baserade på ömsesidighet, det vill säga att det råder balans mellan de interagerade parterna (Erfors, 2004). Det grundas på påståendet om att ömsesidighet framkallar samverkan, samarbete och samordning bland organisationer snarare än att det skapar makt och kontroll över organisationer. Enligt detta synsätt förekommer IOR för syftet att fullfölja gemensamma fördelaktiga mål eller intressen (Oliver, 1990).

För det första kan brist på resurser leda till samverkan med större nytta än konkurrens. För det andra, är typiskt kännetecknande för ömsesidiga konstellationer jämvikt, harmoni, rättvisa samt gemensam nytta, snarare än tvång och konflikt. (Oliver, 1990)

Vid utbyten av resurser kan nyttan med att bilda en länk förutses. Avsikten är att nyttan skall överstiga konsekvenserna som en sammanslutning kan leda till. Exempelvis som att det leder till förluster av beslutsfattande handlingsfrihet och kostnaden för att leda sammanslutningen. (Oliver, 1990)

4.3.2.4 Effektivitet

Effektivitetsfaktorn är mer internt inriktad. Det innebär att bildandet av en IOR är åstadkommen genom en organisations försök att förbättra dess interna input/outputförhållande. Det beror inte på behovet av att anpassa sig till befallningar från högre instans, eller önskan av att få makt och kontroll över externa resurser. Några motiverande incitament för grundandet av IOR med syftet att främja effektiviteten kan vara organisationens förväntningar på ökade tillgångar eller reducering av exempelvis enhetskostnader (Oliver, 1990).

Ekonomiska teorier, vilket effektivitetsbaserade förväntningar kan väntas att framstå som, har en tendens till att granska interorganisatoriska orsaker bättre än bestämmande faktorer. Teorierna har lagt en särskild tyngdpunkt på IORs negativa inverkan på marknaden, exempelvis effekten som interorganisatoriska samspel kan medföra genom begränsning av konkurrens och ekonomisk stagnation (Oliver, 1990).

4.3.2.5 Stabilitet

En annan viktig faktor, som enligt Oliver (1990) kan förklara orsaker till att IOR förekommer, är stabilitet. Bildandet av relationer karaktäriseras många gånger som en lämplig åtgärd vid osäkerhet i organisationer. Osäkerheten av miljön skapas genom att resurser är tvingade och genom en brist av perfekt kunskap om miljöbetingade förändringar, tillgänglighet för att utbyta partners och tillgängliga grader av utbyten inom ett interorganisatoriskt område.

Oliver (1990) menar att organisationer kan tvingas att ingå samarbeten med syfte att uppnå stabilitet, förutsägbarhet och tillförlitlighet i relationer

med varandra för att få bort osäkerheten. IOR gynnas som strategi för att på förhand se eller integrera osäkerhet för att nå en pålitlig modell av resursflöden och utbyten.

4.3.2.6 Legitimitet

Legitimiteten har även en betydelse som förklarande faktor. Oliver (1990) anser att om legitimiteten för organisationer stiger är det ett betydande argument för att verksamheter sluter sig samman.

Utgångspunkten för IOR med avsikt att nå ökad legitimitet kan uppstå ur organisationers strävan efter att ha någon form av relation med andra organisationer som har gott rykte, image, prestige eller agerar i överenskommelser med gällande normer i dess institutionella omgivning (Oliver, 1990).

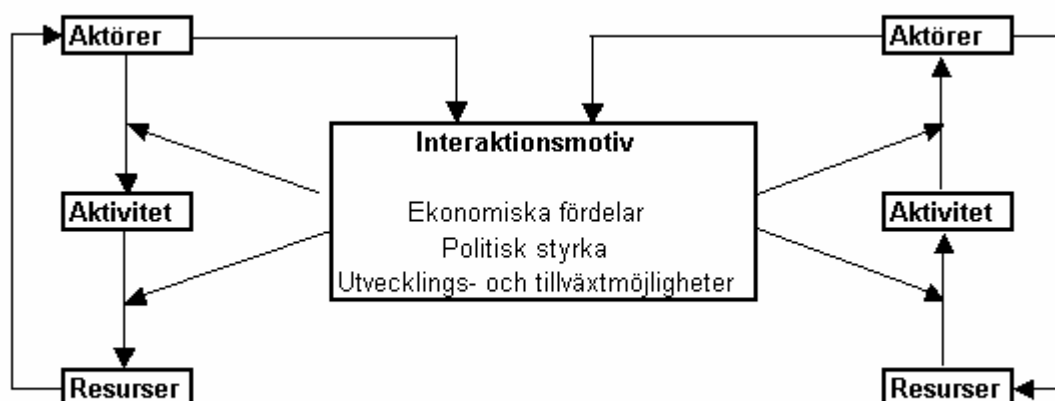
Wievel & Hunter, som Oliver (1990) refererar till, visade i en undersökning att nya organisationer skulle kunna öka legitimiteten genom deras möjlighet att sammanslutas med välkända organisationer.

4.4 Kännetecken

Enligt Erfors (2004), med referens till andra författare, framställs interorganisatorisk teori som innebörd i själva interaktionen med förutsättning av vilka sorter av resurser som rör på sig mellan parterna. Med andra ord medför en interaktion att det förekommer ett flöde av resurser vilka kan vara finansiella, tekniska, fysiska eller kunskapsmässiga. Hur dessa flöden utformar sig, influeras genom karaktären av interaktionen. I interaktion skiljer man mellan kortsiktiga eller enskilda utbyten och långsiktiga relationer. Det sistnämnda tillståndet utmärker sig genom att parterna har varaktiga samarbeten där flödet av resurser är betydande. Karaktäristiskt för den här sorten av utbyten är även att interaktion leder till att parterna förbättrar gemensamma rutiner och anpassar sig gradvis till varandra (Erfors, 2004).

4.5 Analysmodell

För att tydligare klargöra sambandet mellan interaktion och nätverk väljer vi att visa det med en egen modell som kan tolkas utifrån olika perspektiv, vilket vi avser att göra i analysen. Sambandet mellan interaktionsmotiven och nätverksmodellen kan ses som en helhet genom att aktörer måste ha motiv för att ingå ett nätverk. Utan motiv existerar inte de relationer som nätverk innebär. De motiv som ligger till grund för interkommunal samverkan härleder vi till sådan litteratur som specifikt behandlar detta område (Se kapitel 3). Länkarna mellan aktör, aktivitet, resurs kan ses ur två perspektiv. Det ena är att aktörer har motiv som påverkar att de utför aktiviteter för att få tillgång till olika resurser. Det andra är att aktörer har motiv för att använda resurser för att kunna utföra aktiviteter.



Figur 4:5 Analysmodell

4.6 Kapitelsammanfattning

Det finns olika definitioner av vad nätverk är. Den definition som denna undersökning grundar sig på är den som bygger på relationer. Detta baseras utifrån modellen på aktörer, resurser och aktiviteter. Hur dessa samspelar med varandra. Ökningen av interorganisatoriska samarbeten förklaras av omstruktureringsvårigheter, omvärldsfaktorer, teknologisk utveckling och hård konkurrens med mera. Dessutom bör organisationerna uppnå någon form av vinst för att nyttan skall vara större än insatserna. Det finns sex faktorer som förklarar varför organisationer samverkar. Dessa är nödvändighet, asymmetri, ömsesidighet, effektivitet, stabilitet och legitimitet.

5. Empirisk metod

I det här kapitlet presenteras tillvägagångssätt för vårt möte med forskningsfältet i syfte att få tillgång till empiriskt material som kan ligga till grund för att besvara studiens forskningsfrågor. Vi kommer bland annat förklara varför vi gjort vissa val, hur stor tillförlitligheten är till materialet och även ta upp andra tillvägagångssätt om hur man alternativt kunde ha genomfört undersökningen.

5.1 Fallstudie

Vi har valt att göra en fallstudie på Skåne Nordost, som är ett samverkansnätverk omfattande de sju kommunerna i nordöstra Skåne. Detta val gjorde vi på grund av att det ligger i regionen som Högskolan Kristianstad tillhör, samt att vi upplever samarbetet som omfattande. En annan aspekt är att regionen ibland ses som mindre attraktiv jämfört med västra Skåne. Vi valde fallstudiemetoden i syfte att få en djupare förståelse för vilka aktörer som är involverade, vilka resurser som är centrala och vilka aktiviteter som är drivande. Men också tydliggöra vilka motiv som ligger till grund för att samverkan utvecklas.

Inledningsvis kontaktades koordinatören för Skåne Nordost för att förankra projektet. Vi fick hans godkännande till att använda oss utav Skåne Nordost som exempel på samverkansprojekt. Samarbetsnätverket Skåne Nordost presenteras i kapitel 6.

5.1.1 Intervjuer

På grund av att vi hade frågor av kvalitativ karaktär såg vi intervjuer som den bäst lämpade metoden. Vi har arbetat med semistrukturerade intervjuer på grund av att vi ville få spontanitet i svaren och låta respondenten tala något så när fritt utifrån de områden som är centrala i studien. Semistrukturerad intervju är också lämplig då man som forskare har begränsad förförståelse för det studerade fenomenet. När vi valde

vilka respondenter vi ville intervjua utgick vi från ett antagande om att de som har stor insikt i samarbetet är kommuncheferna eftersom de är involverade på olika plan. Vi kontaktade kommuncheferna i respektive kommun och bestämde träff för intervjuer. Kommuncheferna fick inte ta del av frågorna i förväg. Detta tillvägagångssätt ansåg vi som bra för att undvika eventuella förberedelser eller diskussioner med andra respondenter.

Sex av sju kommunchefer gav sitt medgivande till intervju och möjligheten för oss att kontakta dem igen vid eventuella frågor. En av kommunerna gav ingen respons trots upprepade försök via telefon och e-post till en intervju. Därmed fick vi räkna den kommunen som bortfall. Vi är medvetna om att detta bortfall eventuellt kan påverka slutresultatet.

Intervjuerna med kommuncheferna har ägt rum på kommunhuset i respektive kommun. Anledningen till detta val var för att underlätta för cheferna, men även för att vi tror att man får ut bäst svar om respondenterna intervjuas i sin arbetsmiljö. Den intervju som inte gjordes i arbetsmiljö ägde rum på Kristianstad högskola av praktiska skäl. Samtliga intervjuer är bandupptagna. Före varje intervju var vi noga med att erbjuda dem anonymitet samt be om tillstånd för att få spela in intervjun. Det är ett viktigt förfarande eftersom respondenten äger rätten till data som ges. Alla godkände inspelning och ingen ville vara anonym. Dock har vi valt att inte direkt ange vem som sagt vad i fallbeskrivningen. Detta val gjorde vi för att inte utsätta någon person för eventuella obekvämligheter. Efter intervjuerna avlyssnades de och skrevs ned i sin helhet. Ibland har en del ord försvunnit på inspelningarna vid några tillfällen, men eftersom vi garanterat oss genom att anteckna samtidigt, har vi något så när kunnat återge vad som sagts i intervjuerna.

Vi har även intervjuat koordinatör för Skåne Nordost, samt två personer inom näringslivsenheten. Detta valde vi att göra för att eventuellt få lite andra synvinklar, samt för att få en inblick i ett speciellt område, men även för att få intervjua personer på en lägre nivå, det vill säga under

kommuncheferna. Intervjuerna genomförde vi på samma sätt som de med kommuncheferna. Emellertid skilde sig frågorna lite åt och intervjun med koordinatören genomfördes på Högskolan Kristianstad.

Informationen vi fått fram genom intervjuerna har vi bearbetat i kapitel sex. Utskrifterna har behandlats en efter en och den data som vi ansett vara betydelsefull för vår analys har vi beskrivit i fallstudien.

5.1.2 Intervjuareffekt

Den första intervjun som gjordes ses som den mest trovärdiga eftersom respondenterna efter den skulle kunna ha samtalat. Vi tar ändå hänsyn till alla intervjuerna trots den tanken.

För varje intervju som gjorts har antagligen också vi påverkats och insett hur frågorna kanske borde omformuleras, då respondenterna gärna kan sväva ut om man inte leder dem in på spåren. Våra frågor är av sådan karaktär att de riktas allmänt om kommunen och samverkan. Till följd av mer vetskap från vår sida kan vi ha påverkat intervjuerna med följdfrågor som leder till vår analysstanke.

5.1.3 Bortfall

Vi har ett bortfall på en av kommunerna som vi hade för avsikt att intervjua. Trots upprepade försök att få kontakt med kommunchefen har vi inte lyckats, därför får det ses som bortfall. Det är viktigt att beakta att resultatet kunde ha blivit annorlunda om det inte varit något bortfall. Att de finns ett bortfall kan ha inneburit att vi gått miste om väsentlig information för vår undersökning. Den informationen kanske skulle innebära att vi hade fått dra en annorlunda slutsats, med hänsyn till det måste en reservation för eventuella felaktigheter göras.

5.2 Operationalisering

Innebörden av operationalisering ses vanligen som att man försöker omvandla teoretiska begrepp till något empiriskt mätbart. Flera olika variabler används därför för att kunna beskriva och analysera de mätbara faktorerna. Om det empiriska materialet är av kvalitativ karaktär är det inte lika självklart att operationalisera till något mätbart (Andersen, 1998). Eftersom undersökningens syfte är av kvalitativ karaktär och vi inte har för avsikt att mäta det empiriska materialet kommer vi istället kategorisera och argumentera för intervjufrågornas syfte. Den grupperingen vi kategoriserat intervjufrågorna i är *vad*, *hur* och *varför* frågor med anledning för att kunna få olika aspekter av kommunal samverkan.

Anledningen till att vi väljer att ställa *vad* frågor beror på att vi vill få en helhetsbild av fallstudieobjektet, det vill säga få en bild av vad det är, vad man gör och för vilket syfte.

Orsaken till frågor av *hur* karaktär associerar till samarbetsparterna som då avslöjar centrala aktörer, resurser och aktiviteter.

Skälet till att vi ställer *varför* frågan är för att få konkreta motiv som ligger till grund för olika samarbetsprojekt.

Samtliga av dessa frågor låter vi vara öppna för att respondenten själv ska kunna tolka och ge ett så spontant svar som möjligt, för att på så sätt kunna få möjlighet att ställa följdfrågor på informationen som ges. Svaren har sedan sammanställts och kategoriserats med utgångspunkt från analysmodellen (fig.4.5).

5.3 Kapitelsammanfattning

Den fallstudie som gjorts till denna undersökning utgår från de sju samverkande kommunerna i nordöstra Skåne. Inom detta nätverk, Skåne Nordost, har vi gjort semistrukturerade intervjuer med kommunchefer, koordinatör och personer inom näringslivsenheten. Detta val gjordes eftersom frågorna var av kvalitativ karaktär. Möjligheten till att viss intervjuareffekt kan ha uppstått finns. Dels på grund av att vi har fått mer kunskap inom området efter varje intervju som gjorts och dels för att det ställts spontana följdfrågor. Intervjuerna ses som trovärdiga, men vetskapen om att respondenterna kan ha samtalat finns. Det finns även en kännedom om att ett annat resultat eventuellt kunde ha fåtts genom någon annan metod.

6. Sju samverkande kommuner i Skåne Nordost

I detta kapitel redogörs det för den fallstudie som har gjorts på Skåne Nordost. Först kommer en kort presentation med information, hämtad från kommunernas hemsidor, om respektive kommun som samverkar inom nätverket. Sedan följer den sammanställning som gjorts av intervjuerna och övrigt material som erhållits av Skåne Nordost.

6.1 Kommunerna

6.1.1 Bromölla kommun

I Bromölla kommun bor det ca 12 000 invånare. Kommunens näringsliv består till största del utav tillverkningsindustri. Tillverkningsföretagen står sammanlagt för hälften av kommunens arbetstillfällen, vilket gör kommuninvånarna beroende av dessa företag. Exempel på företag som etablerat sig i Bromölla är Stora Enso, IFÖ-bolagen, Stora Nymölla och WM-data. Kommunen har ett blandat naturliv med både berg, åar, slätter och skogar.

6.1.2 Hässleholms kommun

Hässleholms kommun har ett invånarantal på ca 48 500 invånare. Näringslivet består av många små och medelstora företag, men man har även många industrier. Tyngdpunkten finns inom verkstadsindustrin. Exempel på etablerade företag är Apoteket AB och Bergendahls. Hässleholm har även ett utmärkt geografiskt läge vad gäller distribuering av varor, då den ligger som en knutpunkt längs södra stambanan. Man ser sig själv som "gränsen till resten av Sverige" (Intervju kommunchef). De goda kommunikationsmöjligheterna har även kommuninvånarna nytta av.

6.1.3 Hörby kommun

I Hörby kommun har ca 13 700 människor bosatt sig. Kommunen har ett expansivt näringsliv med över 1000 små och medelstora företag och tätorten har över 100 butiker och fackhandlare. Detta återspeglas i att var

tionde Hörbybo är egen företagare. Exempel på företag inom kommunen är Teracom Components AB (utvecklar och tillverkar komponenter till antensystem för radio och TV-stationer), Atos Medical AB (utvecklar, producerar och marknadsför medicinska implantat) och Somedic (utveckling, tillverkning och försäljning av medicinsk utrustning för forskning och klinisk verksamhet). Naturlivet i Hörby kommun är av omväxlande karaktär.

6.1.4 Kristianstad

Ytmässigt är Kristianstad Skånes största kommun. I kommunen är invånarantalet ca 75 000. Staden har en stark handelstradition vilket den kompakta stadskärnan med många butiker och serveringar vittnar om. Ser man till kommunens industrier så är livsmedelsindustrin den dominerande industrin, mycket tack vare att många av landets ledande livsmedelsföretag har etablerat sig här. Exempel på företag är Kronfågel och Swedish Meats. Men det rika jordbrukslivet har också bidragit till att dessa företag sökt sig till Kristianstad. Offentlig och civil förvaltning utgör också basen i arbetslivet. I kommunen finns även goda utbildningsmöjligheter på Kristianstad Högskola. Kommunen är framförallt ett jordbrukslandskap men det finns även gott om vattendrag.

6.1.5 Osby kommun

Osby kommun, med sina 13 100 invånare, är den nordligast belägna kommunen inom Skåne Nordost. Näringslivet i kommunen består främst av trä- och metallföretag. Men man har även gjort storsatsningar på IT och en högteknologisk plastindustri. Exempel på kända företag i Osby kommun är leksakstillverkaren BRIO och researrangören Swanson's. Kommunens yta består till 75 % av skog, vilket gör kommunen attraktiv för människor med ett stort intresse för naturliv, både vad gäller turism och bosättning.

6.1.6 Perstorps kommun

Invånarantalet i Perstorps kommun är ca 6 700. Näringslivet i kommunen består framför allt av olika industrier. Skånska Ättiksfabriken är ett exempel inom den kemisk-tekniska industrin och Perstorp AB är ett exempel inom den högteknologiska industrin. Kommunens natur är omväxlande med ett rikt djurliv. Skogar, sjöar, kärr och mossar är exempel på den natur som Perstorp erbjuder.

6.1.7 Östra Göinge

Östra Göinge kommun har ett invånarantal på ca 14 500. Näringslivet består främst av tillverkningsindustri och inom den är det mekanisk verkstad och träindustri som dominerar. Exempel på kända företag är golvtillverkaren Tarkett AB och Scania AB som tillverkar bl.a. växellådor. Naturen i kommunen är av blandad karaktär med både skog, slätt- och ängsbygd samt fiskrika sjöar.

6.2 Skåne Nordost

Skåne Nordost är "ett nätverk av sju kommuner som har valt att samarbeta för att flytta fram positionerna i olika avseenden" (Intervju kommunchef). Idag består detta nätverk av de sju kommunerna i nordöstra Skåne, men så har det inte alltid varit. Detta samarbete växte fram mellan sex kommuner på 1990-talet. Dock har visst samarbete funnits även långt tidigare mellan kommuner. Hörby gick inte med förrän år 2001. Det var även år 2001 som samverkansnätverket fick en nystart. Man bestämde sig för att satsa allt mer på samverkan. Bland annat tog man beslut om att höja de ekonomiska insatserna. Förr var kostnaden för varje kommun ca 4 kr/invånare, men nu höjde man den summan till 25 kr/invånare.

Enligt Skåne Nordosts hemsida är invånarantalet nästan 200 000, vilket motsvarar ca 20 % av Skånes befolkning. Befolkningsutvecklingen i nordöstra Skåne har varierat. Mellan 1975 och 1995 ökade befolkningen med sex procent. De följande fem åren, 1996 till 2000, vände det. Istället

minskade befolkningen med två procent. Under de tre senaste åren, 2001 till 2003, har befolkningen återigen börjat öka (Skåne Nordost dokument, 2002-05-08; www.scb.se, 2004-05-17).

Tillsammans arbetar man för att uppnå syftet "att främja en positiv befolkningsökning genom att befästa, utveckla och presentera en attraktiv miljö för boende, besökande och företagande" (www.skanenordost.se, 2004-05-14). En del mål som man har satt upp inom Skåne Nordost är dels att driva effektiv verksamhet genom att samverka och dels att marknadsföra sig och tillsammans bli mer slagkraftiga. Sedan vill man även få in mer skattemedel och finansiella medel till regionen, bland annat genom att få fler invånare och turister.

6.2.1 Organisation

Skåne Nordost är organiserat som ett nätverk. Det innebär att det är ett informellt och löst samarbete, det vill säga man har ingen fast organiserad form, utan det är fråga om att vara eniga. Finns det inte ett intresse från kommunernas sida så samverkar man inte inom det området. Med andra ord, är man inte överens så tar man inte upp ärendena. Man har valt denna organisationsform för att man anser den vara mest effektiv.

Skåne Nordost är organiserat med en styrelse i toppen och en chefsgrupp under sig. Dessutom organiseras arbetet genom att man har upprättat arbets- och projektgrupper.

Styrelsen består av kommunalråd, oppositionsråd och kommunchefer. De har till uppgift att ta beslut om eventuella samverkansförslag. Man sammanträder ungefär fyra gånger per år. I chefsgruppen ingår de sju kommuncheferna. Deras uppgift är att bereda ärenden som skall tas upp av styrelsen, samt medverka vid samordning och utveckling av nätverket. De arrangerar möten cirka sex gånger per år.

I och med att man tog beslut om att förstärka samarbetet i Skåne Nordost, gjordes även en rapport av chefsgruppen om vad detta utökade samarbete skulle kunna innebära. I rapporten har man redovisat hur arbetet tidigare bedrivits, vilka målsättningar man har haft, nätverkets starka/svaga sidor, en nuläges- och framtidsprofil samt förslag till beslut och viktiga slutsatser (Skåne Nordost dokument, 2001-02-15).

Chefsgruppen har sedan mars år 2000 arbetat för att Skåne Nordost skall få en profil/strategi/marknadsföringsplan. Tillsammans har de enats om en målsättning för profil- och strategiarbetet; "En positiv befolkningsutveckling genom att befästa, utveckla och presentera en attraktiv miljö för boende, besökande och företagande" (Skåne Nordost dokument, s 1, 2001-02-15). Genom denna målsättning har man dragit slutsatser om vilka åtgärder man bör vidta. Kortsiktiga åtgärder är viktiga, men det är på lång sikt man måste arbeta för att få de bestående effekter som man eftersträvar i Skåne Nordost. Därför måste man se minst fem år fram i tiden. Det var också utifrån ovanstående som man kom fram till att man behövde förstärka samverkan i Skåne Nordost för att nå målsättningen man satt upp. Denna utveckling av samarbetet skulle inte bara innebära en ökad insats av ekonomiska resurser, utan skulle även kräva starkare organisering och utformande av olika handlingsprogram. Genom att genomföra dessa olika åtgärder skulle man kunna uppnå betydande positiva effekter och öka sitt inflytande över utvecklingen i Skåne. (Skåne Nordost dokument, 2001-02-15).

De starka sidor som man anser sig ha inom Skåne Nordost samarbetet är;

En rik och varierad natur.

En bra boendemiljö.

Att man har skapat trygghet och närhet.

En stark företagarganda och en stabil företagsmiljö.

Att det finns mångfald och snabba beslutsvägar.

Goda kommunikationsmöjligheter genom Öresundsförbindelsen och utökad tågtrafik.

Att man har flera utvecklande IT-verksamheter.

De identifierade svagheterna är;

Låg sysselsättningen i kunskapsintensiva branscher.

En outvecklad utbildningsprofil

Små centralorter som ofta har en svag centrumbild

Bristfälliga ungdomsattraktioner och större evenemang inom kultur, fritid och idrott

Att man har ett dåligt utbud av attraktioner som skapar uppmärksamhet.

(Skåne Nordost dokument, 2001-02-15)

För att nå ett långsiktigt resultat har chefsgruppen tagit fram en framtidsprofil. I den tar man bland annat upp att man har skapat en bra miljö för boende och företagande, att man har nära till naturen, har bra skolor, har utvecklats inom IT och har en trygg samhällsservice. Samhällsservicen har man dessutom skapat god kvalitet på, även utanför samarbetets gränser. Skåne Nordost har dessutom en av Sveriges högsta siffror vad gäller kvinnligt nyföretagande. (Skåne Nordost dokument, 2001-02-15)

6.2.1.1 Arbetsgrupper

Inom Skåne Nordost har man upprättat ett antal arbetsgrupper som skall verka inom olika områden. Genom de olika möten som hållits har Skåne Nordosts mål och syfte införlivats och man har fått en bättre kommunikation mellan de olika arbetsgrupperna och mellan grupperna och chefsgruppen/styrelsen. I dessa grupper ingår verksamhetsansvariga från de olika kommunerna. Ibland har det även ingått externa personer på grund av att många har samverkan med andra utanför Skåne Nordost. Exempelvis har Perstorp gemensam telefonväxel med Åstorp, Örkelljunga och Klippan. En annan positiv sak med arbetsgrupperna är att varje grupp består av en representant från varje kommun. Detta i sin tur innebär att de olika kommunstorlekarna inte märks så tydligt. Man anser även att sju personer i en grupp är ett optimalt antal för ett effektivt arbete. Exempel på några områden, man har arbetsgrupper inom; är turism, näringsliv,

räddningstjänst, bibliotek, säkerhet, IT, kommunteknik och samhällsbyggnad med flera (Skåne Nordost dokument, arbetsgrupper).

6.2.1.2 Ordförandeskap

Ordförandeskapet i Skåne Nordost cirkulerar mellan de olika kommunerna och kommuncheferna. Kommunchefen är ordförande i två år, sedan går rollen över till nästa kommunchef och så vidare. Arne Bertilsson, kommunchefen i Hörby kommun, är den som innehar ordförandeposten i Skåne Nordost 2004. Denna post sköts parallellt med de ordinarie arbetsuppgifterna som en kommunchef har. Ordförandeskapet innebär bland annat att man är ansvarig för arbetet inom nätverket, att se till så att samarbetet fungerar som det skall samt utveckla och fånga upp nya idéer som skall tas upp på agendan. Ordförande arbetar tillsammans med de andra kommunerna, men det är denne som är ytterst ansvarig.

6.2.1.3 Koordinatorn

Skåne Nordosts koordinator har bland annat till uppgift att koordinera ihop allt arbete, men även se över nätverksorganisationens framtid. Allt ska samordnas hos honom.

Anledningen till att en koordinator tillsattes var bristande tidsmässiga resurser i chefsgruppen. Koordinatorn har även underlättat arbetet för ordförandeskapet. Genom bidrag från finansdepartementet var anställningen av en koordinator möjlig. Koordinatortjänsten är en tvåårig projektanställning. Under intervjuerna med kommuncheferna tar de upp att de är mycket nöjda med denna anställning och upplever att man fick ny fart i samarbetet. Det anses så pass lyckat, att man vill ha denna tjänst kvar även om finansiella resurser från staten uteblir. Det anses även nödvändigt för att Skåne Nordost skall kunna fortsätta ha den höga aktiviteten som man har. Annars måste exempelvis antalet arbetsgrupper minskas.

6.2.1.4 Näringslivsgruppen

Intervju har gjorts med näringslivschefen i Kristianstad kommun, samt en annan anställd på näringslivsenheten, som dessutom är ordförande i Skåne Nordosts näringslivsgrupp. Ordförandeskapet för näringslivsgruppen är ettårigt och cirkulerar mellan de olika kommunerna. Att vara ordförande innebär att bland annat att hålla ihop möten, organisera sammanträden och hantera vissa bitar inom ekonomin.

Anledningen till att näringslivsgruppen bildades var i samband med att beslut fattades om att bygga Öresundsbron. Man insåg att om man inte snabbt visade vilka företag från nordöstra Skåne som kunde medverka vid byggandet av bron, skulle den mesta entreprenaden gå till företag i sydvästra Skåne. I och med detta kunde även företag från nordvästra Skåne vara med och lägga anbud vid upphandlingen om arbete.

Man samarbetar inom näringslivsenheten för att utveckla näringslivet, skapa fler arbetstillfällen, kunna ge god service till företagen och erbjuda bra bostadsmöjligheter, samt att man vill visa de fördelar som finns med att driva näringsverksamhet i regionen. Här spelar inte kommungränserna så stor roll, utan det är fördelaktigare att marknadsföra sig som en region. Med samverkan vill man uppnå större effektivitet och kunna utnyttja resurserna bättre. Man får ut mer av att bli mer attraktiva och synas tillsammans. Genom att samarbeta kan man uppnå bättre resultat i och med att man kan utbyta idéer och erfarenheter. Dock tror man ibland att de mindre kommunerna får ut mer av samverkan. Men samtidigt har de större kommunerna mer resurser. Hitintills är man i alla fall nöjd med de resultat som man har uppnått.

Näringslivsgruppen får finansiella resurser dels från Skåne Nordost, men även en del från Region Skåne, samt att man får EU-bidrag till vissa projekt.

Näringslivsgruppen arbetar utifrån fem principer. Dessa principer säger; Att de projekt man gemensamt arbetar med skall efterfrågas av regionens näringsliv.

Att om projekten förväntas ge bättre resultat genom samverkan skall man samarbeta.

Att ömsesidig respekt skall visas om en kommun vill driva ett enskilt projekt.

Att om ett företag i en av kommunerna vill etablera sig i en annan av kommunerna, skall kollegan i "hemkommunen" informeras.

Att kommunerna inte får försöka få företag i de andra kommunerna att flytta till deras kommun. (Skåne Nordost dokument, näringslivets principer)

Några av de arbetsuppgifter som näringslivsgruppen har är att vårda och utveckla det redan befintliga näringslivet. Dessutom skall man även utveckla nya branscher och företag. Sedan arbetar gruppen med olika projekt. Ett exempel är Interreg-projektet. Det innebär att man vill utveckla näringslivet i Öresundsregionen. Därför samverkar Skåne Nordost med exempelvis Köpenhamn Syd, som också ligger utanför storstadsregionen. Skåne Nordost har i detta projekt valt att samverka inom tre områden; transport och logistik, trä och sten och livsmedel/systemleveranser. Bland annat vill man föra fram de små företagen, som idag har svårt att konkurrera med de stora kedjorna. De som samverkar inom projektet har varit och besökt varandra för att utbyta idéer och erfarenheter. Detta är ett projekt som man har fått finansiella medel ifrån EU till.

Ett annat exempel är tandemrekrytering, som uppkom genom negativ befolkningsutveckling och svårighet att få tag i högutbildad personal. I detta projekt med att underlätta för personer med spetskompetens och deras familjer att flytta till Skåne Nordost. Bland annat hjälpa till med att hitta bostad och arbete till medflyttande. Projekten stäms av vid näringslivsgruppens sammanträden. Emellanåt anordnas också möten där uppföljningar görs av projekten. Vid dessa medverkar ibland även politiker och kommunchefer.

Från näringslivsenheten tycker man att kontakten i samarbetet har utvecklats bra, både mellan kommunerna och mellan olika nivåer i nätverket. Exempelvis sitter även kommunchefer med i näringslivsgruppen. Dessutom har man hittat de informella vägarna till varandra och det underlättar.

Emellanåt uppstår vissa problem med att samverka inom näringslivsenheten. Ibland upplever näringslivsgruppen problem med att kommunerna har olika storlek. De större kommunerna har mer resurser och tenderar genom det att ligga steget före. Dessutom varierar frågornas aktualitet kommunerna emellan. Därför är det viktigt att se efter vad man samarbetar med så att alla får ut något av det. Det får inte bli så att någon förbiser de andra så att konkurrens uppstår istället för samverkan.

Ett annat problem man ibland har upplevt är att man kommit med initiativ till projekt från en kommun. När de sedan tagits upp och bedrivits i Skåne Nordost, har det skett på ett annat sätt än man tänkt när man kom med idén. Skulle det sedan visa sig att Skåne Nordost förkastar idén, är det för det mesta inaktuellt för den enskilda kommunen att ta upp det. Detta har man löst genom att göra tvärtom, det vill säga, man tar upp idéerna i näringslivsgruppen och skulle man förkasta dem, kan det då istället falla tillbaka på kommunen.

6.2.1.5 Projektgrupper

I Skåne Nordost har man också startat ett antal projektgrupper. Dessa uppkommer oftast genom förslag från arbetsgrupperna och beslut om dem tas av chefsgrupp/styrelse. Anledningen till att nätverket upprättar dessa grupper är att man skall ha kompetenta personer som skall utföra en klart definierad uppgift och dessutom skall kommunikationen underlättas. Projektgrupperna kan även samarbeta med externa partners om det behövs. Exempelvis samarbetar man med Högskolan Kristianstad. BoRunda 2006 som är en bomässa där Skåne Nordosts komparativa fördelar ska framhävas och Hästprojektet som innefattar hästens

betydelse i samhället är två exempel på projektgrupper (Skåne Nordost dokument, projektgrupper).

6.2.2 Avtal

När vi under intervjuerna ställt frågan om det existerar några avtal eller formella kontrakt för samarbetet mellan kommunerna har vi fått tvetydiga svar. Några tror inte att det finns några skrivna avtal. Detta hänvisar Skåne Nordost till att man är en nätverksorganisation och för en sådan innebär det informell samverkan. Däremot framkommer det från de flesta intervjuerna att det finns någon form av stadgar, som bland annat säger hur styrningen av samarbetet skall utföras. Sedan nämns det i några intervjuer att det finns kontrakt mellan kommunerna. Till exempel när man köper tjänster av varandra och när beslut tas om olika samverkansprojekt. I samband med att samarbetet utvidgades genom Hörbys inträdande i Skåne Nordost borde någon form av revidering ha skett, enligt en intervju.

I ett av dokumenten som vi har erhållit från koordinatören står dessa stadgar, som beskrivs av respondenterna. De stadgarna som föreslogs 2000-12-04, är de som gäller idag. Då reviderade man vissa paragrafer, bland annat för att Hörby valde att sammansluta sig till samverkan och namnet Skåne Nordost blev ett begrepp. I stadgarna beskrivs ändamålet/syftet med samarbetet mellan kommunerna. Det tas även upp hur styrelsen skall vara utformad, hur ordförandeskapet skall fungera, när sammanträden skall hållas och om dessa skall vara ersättningsberättigade. Till sammanträdena skall även bland annat kallelser göras och de skall protokollföras enligt kommunallagen. Dessutom framgår det av stadgarna hur ärenden skall beredas, hur ekonomin skall skötas och möjligheten till utträde och eventuell upplösning. Kostnaderna som uppstår i samarbetet skall allokteras lika mellan kommunerna i förhållande till respektive kommunens invånarantal.

Om en kommun önskar att dra sig ur samarbetet, skall kommunen göra det skriftligt senast den 1 juli året innan man vill träda ur. I fall en kommun

väljer att lämna samverkansnätverket skall man se över om det uppstår ett ekonomiskt över- eller underskott och justera detta mellan kommunerna. Skulle det visa sig att mer än en kommun vill gå ur samarbetet upphör Skåne Nordost som samverkanskonstellation. De kvarvarande kommunerna får sedan se över om de skall samverka i någon annan form.

6.2.3 Samverkansprojekt

Inom Skåne Nordost samverkar man inom flera områden. I detta avsnitt presenteras några konkreta exempel på samarbeten, som biblioteksverksamhet, marknadsföring, turism, vatten och avlopp.

6.2.3.1 Bibliotek

Samarbete mellan kommunernas bibliotek, inklusive Högskolan Kristianstads bibliotek, är ett projekt som bedrivs inom Skåne Nordost. Detta projekt är väldigt ovanligt och det är speciellt genom att man samverkar med ett högskolebibliotek. Det innebär bland annat att man har gemensamt lånekort som fungerar på alla biblioteken. Även kan man låna en bok på ett bibliotek och sedan lämna tillbaka den på ett annat. Dessutom har man gemensam biblioteksplan. Det som är aktuellt nu inom detta projekt är att man håller på att utveckla sitt bibliotekssystem, så att man skall kunna ha gemensam sökning för litteratur (Skåne Nordost dokument, 2004-04-05).

6.2.3.2 Tidning/Marknadsföring

Att samverka inom marknadsföring är en viktig och stor bit inom Skåne Nordost. Det är även det projekt som kräver de största ekonomiska insatserna. Man vill lyfta fram regionen genom bättre marknadsföring tillsammans. I marknadsföringsgruppen sitter personer från hela organisationen med olika arbetsuppgifter. Bland annat ger man ut en tidning. Den delas ut till alla hushåll inom Skåne Nordost, men även i Stockholmstrakten och då framförallt till barnfamiljer som man tror kan vara benägna att flytta till nordöstra Skåne. Nu har man planer på att även

skicka tidningen till västra delen utav Skåne samt till Danmark. Detta samarbete med tidningen ser man som något positivt. En enskild kommun skulle inte ha resurser att ge ut en sådan tidning själv. Det skulle möjligtvis vara Kristianstad eller Hässleholm som skulle ha de resurserna. Tillsammans kan man göra denna tidning.

6.2.3.3 Turism

Turister ser oftast inte kommungränserna utan de åker till ett område. Det var genom att man såg att kommungränserna inte längre upplevdes så strikt dragna, som man började samverka inom turism. Detta samarbete har pågått under lång tid, i cirka 10-15 år. Det är också ett av de samarbeten som kommit längst och man lägger ner mycket arbetstid och har arbetat kontinuerligt med turismen. Bland annat ger man ut gemensamt broschyrmaterial, till exempel en turistbroschyr som utkommer en gång per år på svenska, danska, tyska och engelska. Turismsamarbetet håller på att omorganiseras och från och med den första januari år 2006 kommer Skåne Nordost att bilda ett turistbolag.

6.2.3.4 VA

Inom nätverket arbetar man för tillfället med att teckna ett samverkansavtal inom VA-området. Detta avtal innefattar alla de sju kommunerna och gäller för 3 år. Fungerar samarbetet är det planerat att det skall utökas och förlängas. För att arbetet skall fungera och man skall få specialkompetens, har man bildat sex arbetsgrupper som skall arbeta med bland annat inköp och miljöfrågor. I dessa arbetsgrupper kommer man att använda sig av den specialkompetens som de sju kommunerna har. På så sätt kan man utbyta erfarenheter och kompetens med varandra och har dessutom möjligheter till vidareutveckling. Anledningen till att man samverkar inom detta område är dels på grund av det här med att tillvarata spetskompetensen man har, men även för att de VA-verk man har är för små och kommer med tiden bli ineffektiva. Genom att samverka hoppas man på att kunna rationalisera och få ner sina kostnader av detta område. Exempelvis tänker man ha gemensam abonnentservice och

upprätta en VA-portal för larm med mera. (www.skanenordost.se, 2004-05-14).

6.2.4 Finansiering

Kostnaden för kommunerna för att samverka är 25 kronor per invånare och år. Denna kostnad kan ses som en medlemsavgift till Skåne Nordost. Det innebär att man har en budget på ca 4,5 miljoner kronor (200 000 invånare x 25 kronor) för samverkansprojekt inom ramen för Skåne Nordost. Insatsen för att samverka är alltså olika stor på grund av invånarantalet, men lika stor per invånare. Utöver den insatsen tillkommer även arbetskostnader för den tid man lägger ner för Skåne Nordost, samt för resekostnader. Det leder till en mycket större faktisk kostnad.

Enligt en intervju anses det att insatsen man betalar även är intäkten. Det påpekas under en intervju att man aldrig försökt räkna ut kostnaden för att delta i nätverket. Man anser att själva intäkterna är svåra att mäta, bland annat eftersom många av intäkterna är indirekta och de blir därför svåra att beräkna. Under en annan intervju framkommer det att alla arbetsgrupper inte får likvida medel utan att respektive kommun får själva finansiera vad det kostar. Oftast handlar denna kostnad om arbetstid. Exempelvis håller man på med en broschyr tillsammans. Till den får varje kommun betala den kostnaden som uppstår för det, och det vill man inte.

Inom Skåne Nordost har man utöver de insatser av finansiella medel som respektive kommun betalar, erhållit finansiering från externt håll. Bland annat har man utnyttjat möjligheten att söka finansiellt stöd från staten (finansdepartementet). Dessa bidrag leder till att man kan "öka samarbetets utvecklingstakt ytterligare och därmed vända den negativa befolkningsutvecklingen" (Skåne Nordost dokument, 2002-05-08).

Det bidrag man har sökt skall ge finansiellt stöd åt två olika arbetsområden. Dels skall bidraget användas till att utveckla och öka samverkan. Samarbetet skall göras mer effektivt, så det inte krävs mer

insatser än vad man får ut av det. Man skall omorganisera och kommer att satsa på kompetensutveckling och kvalitet. Exempelvis kommer man även att lägga fokus på utveckling av näringslivssamarbetet. Bidraget kommer även att användas till att vidareutveckla det redan befintliga projektet om livslångt lärande. Alla individer utvecklas och lär hela livet. Inom Skåne Nordost vill man arbeta för att öka möjligheterna, så att den enskilde, näringslivet och kommunerna får stöd i sitt lärande och utveckling. Bland annat skall man verka för bättre utbildningsmöjligheter för att täcka det behov som finns av en högre utbildningsnivå. En högre utbildningsnivå leder till större förutsättningar för det regionala och lokala näringslivet, samt för den enskilde individen och Skåne Nordosts tillväxt och befolkningsutveckling. Exempelvis planerar man att skapa ett nätverk med lokala studiecentrer och utveckla e-Learning. (Skåne Nordost dokument, 2002-05-08).

Staten ger bidrag för att utöka samverkan. De talar ofta om hur viktigt det är för kommuner att samverka. Bland annat är koordinatören anställd genom pengar från staten. I en intervju framkommer det att man anser att staten talar med dubbla budskap, eftersom de först säger att man kan erhålla bidrag för att samverka, men när kommuner sedan gör det, finns det inga bidrag.

Utöver bidrag från staten, har man även fått in regionala pengar. Dessutom har man även sökt EU-bidrag för en del projekt som bedrivs. Man söker hela tiden finansieringsmöjligheter, därför har man nu tagit beslut om att anställa en EU-samordnare. Denna kommer att ha till uppgift att hitta fler vägar till ekonomisk finansiering från EU. Skåne Nordost anser sig vara dålig på att hitta finansieringssponsorer, då man menar att man är bättre på att betala än på att tillförskaffa sig intäkter.

6.2.5 Varför samverkar man och vad är nyttan med samverkan?

Varför samverkar man och vad är egentligen nyttan med att samverka? Får alla ut lika mycket av att samarbeta? Det är några av de frågor som ställts under intervjuerna.

Många svarar att det är för att man blir starkare tillsammans. Varje enskild kommun är för liten för att kunna få sin röst hörd. Samarbetet ger istället en styrka exempelvis när man skall påverka, förhandla med myndigheter både på en statlig och regional nivå. Genom samverkan får man en stärkt position i förhållande till resten av Skåne.

Genom samarbetet vill man också uppnå kostnadsfördelar. Är man fler som delar på kostnaderna så krävs det mindre resurser för varje enskild kommun. Gemensamt kan man satsa pengar som sedan kan användas till projekt som är utvecklande för hela regionen. Idag har kommunerna inte så goda ekonomiska förutsättningar och det leder till att kommunerna får det allt svårare att klara sig själva. Staten har höga krav på vad kommunerna skall klara av och speciellt de mindre kommunerna har svårt att stå upp till dessa krav ibland. Till exempel finns det krav på att varje kommun skall ha en djurskyddsinspektör. Inte ens Kristianstad, som är den största kommunen i regionen, klarar av att ha en egen inspektör. Detta har man genom samverkan löst, så att Kristianstad delar denna tjänsten med Osby och Östra Göinge.

Många av de små kommunerna ser samverkan som enda lösningen till överlevnad. Dessutom vill man inte bli påtvingad av staten att slå ihop kommuner. Skåne Nordost vill behålla kommunerna som de är och ser samverkan som en mycket bättre lösning än kommunsammanslagningar. Sammanslagningar ses ofta som ett hot, bland annat är man rädd för besparingar som minskade arbetstillfällena. Sedan har en del varit med när man hade sammanslagningar på 1970-talet och många minns det som något negativt. I en intervju trodde respondenten att kommunsammanslagningar kommer att bli aktuellt inom fem år. Eller så

kommer i alla fall den försämrade ekonomin att tvinga fram en organisatorisk förändring.

Det finns antydning bland respondenterna om att de mindre kommunerna får ut mer än de större på att samarbeta. De har mindre resurser än de större kommunerna, men även de större kommunerna får ut något av samverkan. Annars hade de inte varit med. Bland annat får de en ännu starkare position än de hade tidigare. Sedan kan de exempelvis sälja tjänster till de mindre kommunerna och får på så vis in resurser och de små kommunerna får möjligheten att kunna utnyttja dessa tjänster. De mindre kommunerna kan till exempel inte ha viss spetskompetens i kommunen, men då kan de hyra in det från exempelvis Kristianstad. Just kompetenstillgång är en annan anledning till att man samarbetar. Skåne Nordost vill öka andelen högutbildade i regionen och arbetar tillsammans för att göra detta. Dessutom vill man även kunna hålla spetskompetens inom många områden i Skåne Nordost. Samverkar man inom detta med bland annat gemensamma resurser kan man uppnå sina mål. För att underlätta detta arbete har man till exempel ett gemensamt rekryteringsprogram. Dessutom är man medveten om de höga pensionsavgångar som kommer de följande åren och då kommer man att behöva ännu mer kompetent personal.

Inom Skåne Nordost är man medveten om att alla inte alltid får ut lika mycket av att alltid samarbeta och upplever lika stor nytta. Det går inte att få millimeterättvisa. Men man försöker att kompromissa och se till så att alla får ut så mycket som möjligt. Skulle en kommun inte uppleva så stor nytta den ena gången, upplever kommunen kanske större nytta nästa gång.

Andra orsaker till samverkan är möjligheten till idé –och erfarenhetsutbyte. Genom att samarbeta lär man känna varandra, man kan utbyta tjänster, man utvecklas, får bättre kvalitet på det man gör, problem kan lösas tillsammans, bli effektivare i sitt arbete till exempel genom arbetsfördelning

och göra saker man kanske inte kunnat om man stod ensam. Tillsammans anser Skåne Nordost kommunerna att de kan uppnå mer.

Ett av Skåne Nordosts syften är att öka befolkningen, därför samarbetar man för att få en positiv befolkningsutveckling. Man vill även få fler företag att etablera sig i regionen. Får man detta skapar man även fler arbetstillfällen och det i sin tur leder till att fler flyttar till Skåne Nordost.

En annan aspekt som har tagits upp är varför Hörby kommun, som ligger i centrala Skåne, har valt att samverka med Skåne Nordost. Varför väljer man inte att samarbeta med Skånes västra kommuner, som anses mer attraktiva? Flera av Hörbys invånare har också ställt sig den frågan efter som många av dem arbetar i sydvästra Skåne. Tidigare samarbetade man med Eslöv och Höör, men detta samarbete löstes upp i samband med att Region Skåne bildades (dock har man visst samarbete kvar). Sedan grupperade sig Skåne i fyra delar. Då valde Hörby kommun att samverka med Skåne Nordost för man tyckte att man hade ungefär samma strukturproblem och kultur som de andra kommunerna i den regionen.

6.2.6 Hinder och problem

När frågan ställdes om det finns några hinder eller problem med att samverka, fick vi svar av olika karaktär. Några ansåg att det inte fanns några direkta hinder eftersom man är ett informellt nätverk. Det är ett avtalsbundet samarbete som är regelfritt, men man hittade ändå en del hinder och problem. De mer formella organisationsformerna som exempelvis kommunalförbund och aktiebolag ansågs medföra hinder i form av regelsystemet, men man ansåg även vara oreglerade som Skåne Nordost också kan medföra hinder. Skulle det exempelvis uppstå brister i nätverket, finns det inget regelverk att vända sig till. Dock finns det vissa lagar som begränsar samverkan. Kommunerna lyder under kommunallagen och den kommunala kompetensen. Andra begränsningar är kommunprincipen, lokaliseringsprincipen, lagen om offentlig upphandling och när man ska samverka inom myndighetsutövning. Ett

annat problem med dessa lagar och principer är att de inte utvecklats i takt med att samverkan utvecklats. Det vill säga om dessa lagar och principer omarbetats tidigare hade kommunernas samarbete inte bromsats.

Ibland uppstår också hinder i och med att Skåne Nordost inte är någon juridisk person, vilket leder till vissa begränsningar för nätverket. Exempelvis kan man inte sluta vissa avtal, utan det får göras av en enskild kommun. Till exempel är koordinatören anställd av Hässleholms kommun och Kristianstad har hand om ekonomin. På detta sätt betalar Hässleholm koordinatörens lön och därefter skickar man räkningen till Kristianstads kommun.

I en del intervjuer framkommer det att genom att gå med i samarbeten, släpper man lite på den egna identiteten. Man får inte samma prägel på den egna kommunen längre. Bland annat köper kommunerna vissa tjänster av varandra. Köper en kommun in exempelvis sin samhällsplanering av en annan kommun, får man ju en lika dan samhällsplanering som den andra kommunen, och det är inte alltid det passar in i den kommunen som köper in tjänsten. Man får den andra kommunens prägel på det då.

En del kommuner har även samarbeten med andra kommuner utanför Skåne Nordost och de kan ibland känna av problem med detta. Till exempel gränsar några kommuner mot kommuner på andra sidan länsgränsen och då kan de ibland uppleva länsgränsen som ett hinder. Exempelvis gränsar Bromölla mot Sölvesborg i Blekinge och där har man ibland känt av vissa hinder för samverkan. Bland annat har man olika länsstyrelser och det upplevs som ett hinder när beslut skall tas där länsstyrelsen är inblandad.

I en intervju ser man ibland tidsbristen som ett problem. Den räcker inte alltid till. Dels skall man sköta sina ordinarie arbetsuppgifter, sedan skall

man även hinna med olika möten för de grupper som man medverkar i med mera.

En del kommunchefer tar upp att politikerna emellanåt kan ställa till problem. Dels byts de ut vart fjärde år och nya politiker och tjänstemän leder till en prövning av samarbetet. Är de ej eniga om saker och ting, så fungerar det inte. Finns det inte något intresse i att samarbeta, och då räcker det med att en enda person är ointresserad, så leder det till problem.

En annan faktor som kan leda till problem är om det uppkommer motsättningar från en eller flera kommuner. Detta kan få stora konsekvenser eftersom det kan sabotera hela samarbetet.

I några intervjuer säger man att man ibland kan känna av viss rivalitet och konkurrens. Även om man tillsammans vill samverka för att uppnå fördelar, så tänker man även på den egna kommunen. Till exempel nämns rivaliteten mellan de två största kommunerna Hässleholm och Kristianstad, men man anser ändå att det fungerar relativt bra. De har lärt sig samarbeta istället för att konkurrera.

6.2.7 Styrkor och svagheter

Under intervjuernas gång har både styrkor och svagheter kommit fram. Deltagarna i nätverket ser fler styrkor än svagheter. I samtliga intervjuer har man sagt att styrkan är att man arbetar tillsammans. Skåne Nordost har tillsammans nästan 200 000 invånare och täcker ca 40 % av Skånes yta. Detta innebär att man lättare får sin röst hörd än vad man får som enskild kommun. Speciellt ser man sig starkare som delregion mot regionerna Malmö, Lund och Helsingborg. De flesta tar upp infrastrukturen som exempel på när man väger tyngre tillsammans. Alla kommuner vill få resurser tilldelade åt sig för att förbättra vägar, järnvägar och dylikt. När det gäller just infrastruktur är det dessutom svårt att planera detta bara inom den enskilda kommunen. Vägplanen sträcker sig över

kommungränserna och samarbetar då kommunerna tillsammans väger det tyngre. Som exempel tar man även upp att nätverket är en styrka när man ska göra sin röst hörd inom Region Skåne mot de övriga kommunerna i Skåne.

En annan styrka man ser är att genom att man redan har ett väl utvecklat samarbete, så kan man slippa bli tvingad att slås samman med andra kommuner. Man ser inte det som något positivt att samverka genom tvång, utan ser bättre förutsättningar i samverkan baserat på frivillighet. Kommunsammanslagningar är något som man håller på att genomföra i Danmark nu. Man skall slå samman ca 250 kommuner till ca 100 kommuner och invånarantalet kommer att vara minst 20 000 i varje kommun. Detta är något man inom Skåne Nordost hoppas kunna undvika genom samverkan.

Andra styrkor som man upplever genom samverkan är man upplever tillhörighet. Att det finns en stark vilja till att samarbeta stärker hela nätverket och skapar fler möjligheter. Genom de olika erfarenheter och de olika spetskompetenser som finns i de olika kommunerna upplever man det som en styrka att man utvecklar sin kompetens och kan utnyttja de olika specialister som kommunerna har. Även att man kan utbyta tjänster mellan de olika kommunerna upplevs som positivt.

Man upplever att man är det samarbete i Skåne som är starkast förankrat, samt att man har det längst gångna samarbetet (Intervju med kommunchef). Detta tycker man även att man fått respons på från andra kollegor i Skåne. Skåne Nordost är det näst största samarbetet efter Malmö. Dessa faktorer ser man som styrkor.

Några tar upp nätverksformen som både styrka och svaghet. Man ser det som en fördel att det är oreglerat, men även som en nackdel. Det finns inget som är så starkt som ett väl fungerande nätverk. Är man överens och kan kompromissa fram lösningar finns det inte mycket som kan stoppa en. Man gör bara det alla vill, även om man måste kompromissa

ibland. Har man bara intresset och viljan till att samarbeta måste det vara starkare än olika praktiska problem som uppstår. För finns det inget intresse för samverkan, så händer det ingenting, men kan det vara en nackdel också. Uppstår osäkerhet finns det ingenstans att vända sig för att se efter hur man skall göra. Eftersom det även är politiker inblandade kan det råda delade meningar, och är inte de eniga påverkar det utfallet.

En svaghet som kan uppkomma vid samverkan är hur kommuner ställer sig emot varandra. Då blir det svårt att samarbeta som man gör idag. Blir det stridigheter förlorar hela nätverket sin tyngd och det kan leda till att man måste se över om man skall fortsätta samverka. Hade man exempelvis samverkat genom ett kommunalförbund hade man löst problem som detta genom att fatta majoritetsbeslut. Då gäller det beslutet även om någon inte skulle bli nöjd. Men det kan vara en nackdel det med. Inom Skåne Nordost kompromissar man och man ser hellre att en någorlunda bra kompromiss kommer till stånd, än att man inte kommer fram till någonting alls.

6.3 Kapitelsammanfattning

Skåne Nordost samverkar i ett nätverk. Detta är organiserat med styrelse, chefsgrupp, arbetsgrupper och projektgrupper. Ordförandeskapet för Skåne Nordost cirkulerar mellan de sju kommunerna och sker ett år i taget. Dessutom har man anställt en koordinator som skall hålla samman organisationen. Nätverket är baserat på frivillighet, men man har vissa stadgar som skall följas. De samverkar inom olika områden, som exempelvis biblioteksverksamhet, marknadsföring, turism och vatten och avlopp. Samarbetet finansieras av kommunerna, baserat på antalet invånare i respektive kommun, samt erhålls vissa bidrag från staten och EU. Det finns både styrkor och svagheter och hinder och problem när nätverket samverkar. Några anledningar till att Skåne Nordost samarbetar är för att bli starkare tillsammans, bli kostnadseffektivare och kunna utbyta erfarenhet och kompetens med mera.

7. Analys

I analysen kommer värdefull data av fallstudien att presenteras som kan förklara varför kommuner väljer att samverka. Det skall även tolkas och försöka sättas samman med teorin som förklarande faktor.

7.1 Nätverket

För att kunna tolka och förstå samverkan mellan kommuner måste man främst se till relationerna mellan aktörerna. Nätverksteorin är en teori som bygger på att förklara dessa relationer och ge en förståelse till varför samverkan uppkommer. Som hjälpmedel för att kunna ge den förståelsen har en egen modell utarbetats med utgångspunkt av Uppsalaskolans nätverksmodell.

Skåne Nordosts nätverksorganisation har uppkommit genom de krav och önskemål som kommunerna hade i inledningsfasen av samarbetet. De primära orsakerna var att man ville utforma en organisation byggd på frivillighet, som inte regleras av ett formellt regelverk. Anledningen till att Skåne Nordost har valt nätverksorganisation som grund för sitt samarbete, kan förklaras med hjälp av respondenternas syn på passande organisationsformer. I begynnelsen av projektet diskuterades olika tillvägagångssätt för hur projektet borde utformas och vilka formella regler som skulle gälla. En förutsättning som många ansåg var väsentlig är möjligheten till att frivilligt kunna avgöra vilka projekt man vill medverka i. Denna frivillighet grundar sig på att man fritt skall kunna välja vilka aktiviteter och resurser man önskar tillhandahålla, samt bidra till, utöver den finansiella medlemsavgiften som krävs. Det primära för Skåne Nordost var således att samförståelse skulle råda mellan parterna vad gäller att ingå i projekt, det vill säga att konsensus skall föreligga. Jämför man detta förhållande, vilket framkommer i fallstudien, och den teoretiska modell som vi själva konstruerat, som bygger på Uppsalaskolans nätverksmodell, kan man tydligt se att Skåne Nordost följer de mönster som modellen beskriver, det vill säga relationerna i ett nätverk. För att

relationerna ska uppstå krävs en vilja, det vill säga motiv, hos två eller flera aktörer att gemensamt utföra aktiviteter eller bidra med resurser. Motiven skapar följaktligen bindningar mellan aktörer, resurser och aktiviteter, vilket möjliggör samverkan.

Ser man till stycket ovan, vilket framkommit i fallstudien, kan modellen beskriva hur samarbetet fungerar i praktiken. Kommunerna är följaktligen aktörer och de krav och önskemål samverkan strävar efter att främja ligger inom ramen för interaktionsmotiv. Relationen mellan aktörer och deras gemensamma samverkansmotiv skapar således bindningar mellan aktör, resurs och aktivitet. Detta skapar möjligheten att gemensamt kunna utföra nödvändiga åtgärder som syftar till att uppfylla målen med deras samverkan. Tolkningen av detta förfarande kan ses ur två olika perspektiv: det första innebär att aktörer med ett eller flera gemensamma motiv, skapar möjligheten att med gemensamma resurser utföra de aktiviteter aktörerna vill uppnå genom samverkan. Förutsättningen för det andra perspektivet är det samma, men istället för resurs till aktivitet strävar man efter att utföra aktiviteter som ökar resursstillgången för de involverade aktörerna.

7.2 Motiv till samverkan

Drivande interaktionsmotiv för att interkommunal samverkan skall komma till stånd är av stor variation. För att minska mängden interaktionsmotiv och underlätta betydelsen av dessa har en kategorisering i tre grupper gjorts. Motiven som således kategoriserats i grupperna ekonomiskt relaterade fördelar, politisk styrka och utvecklings- och tillväxtmöjligheter. För att kunna förstå och tolka dessa drivande motiv när det gäller interkommunalsamverkan har analysen resulterat i en insikt av att fokusera på såväl kommunal, som regional nivå. De tre motivgrupperna ovan får genom detta tänkande en specifik betydelse beroende på om motivet ligger på en övre eller en undre nivå.

7.2.1 Övre nivå –regionala motiv

På den övre nivån är de främsta motiven till att kommunerna gemensamt ingår sammanslutningar att få fördelar tillsammans som kan vara av ekonomiskt relaterade fördelar, politisk styrka eller utvecklings- och tillväxtmöjligheter.

Ur fallstudien har ekonomiskt relaterade motiv framkommit. Ett av dessa är motivet att sträva efter stordriftsfördelar.

Politiska styrkemotiv som kan urskiljas i fallstudien är främst motivet om att stärka sin position gentemot Region Skåne men även mot andra samhällsinstitutioner såsom stat och myndighet. Genom att kommuner går samman för att stärka sin position inom regionen et cetera, medför det att kommunerna med större kraft och tyngd kan påverka yttranden till högre instans. I och med att det råder ett gemensamt intresse för att skapa gentemot stat och regionen råder det ett ömsesidigt förhållande mellan kommunerna i avseende på motivet; politisk styrka. Ser man det som att kommunerna är medvetna om att de är beroende av varandra för att kunna stärka sin position inom regionen kan det ses som ett av målen. Asymmetri innebär att de deltagande parterna i nätverket är överens och medvetna om att det råder ett makt- och beroendeförhållande inom nätverket. Förklarings sambandet mellan asymmetri och motiven kan ses som att de sammanslutna kommunerna försöker använda makt, inflytande eller kontroll över organisationer som besitter resurser man vill få del av. Det framkommer i fallstudien att kommunerna i Skåne Nordost tillsammans kan påverka Region Skåne. Exempel på detta, med hänsyn till både asymmetri och ömsesidighet, är att kommuner har ett gemensamt intresse och genom att påverka Region Skåne kan de tillsammans stärka sin ställning och öka sina möjligheter till finansiella medel.

Motiv som kan grupperas i kategorin utvecklings- och tillväxtmöjligheter är motivet om att öka konkurrensen mot andra regioner eller kommuner. I ett

läge då den kommunala ekonomin blir allt mer ansträngd framstår samverkan som en slags tvingande lösning för att skapa förbättringar för utveckling och tillväxt. Områden Skåne Nordost främst riktar fokus mot är befolkning och näringsliv. Vad gäller befolkning är syftet att utveckla regionen till ett attraktivt område som kan locka nya medborgare till kommunerna. Syftet med näringslivet är samma vad gäller befolkning, det vill säga locka företag till regionen vilket skapar nya arbetstillfällen. Målet man vill uppnå med dessa två syften är att tillväxten inom regionen skall öka.

7.2.2 Undre nivå –kommunala motiv

På en mer specifik kommunal nivå har vi funnit drivkrafter som ligger till grund för samarbetet. Detta faller också inom ramen för ekonomiska fördelar men innebörden skiljer sig från de ambitioner som identifierades på den mer övergripande nivån.

En drivkraft med att samverka som således är ett motiv för kommuner att ingå sammanslutningar är att man tillsammans kan utföra aktiviteter som skulle vara för kostnadskrävande för den enskilda kommunen att utföra. Enligt Uppsalamodellen kan det ses som att aktörerna, det vill säga kommunerna, utför gemensamma aktiviteter för att utveckla viktiga resurser. Ett exempel från fallstudien är marknadsföringsprojektet, där de små kommunerna inte skulle kunna utföra detta på egen hand. Förklaringen enligt modellen blir följaktligen att kommuner gemensamt försöker locka till sig företag och privatpersoner.

Andra ekonomiskt relaterade fördelar som framkommer ur fallstudien är nödvändighet, överlevnadsskäl och att öka intäkterna. Exempel som framkommer i fallstudien på ett nödvändighetsmotiv till att man samverkar, handlar om att de små kommunerna har svårt att överleva utan de andra kommunernas hjälp. Oavsett om så är fallet eller inte, så handlar det också om att man kanske är tvungna att samverka genom statliga regleringar eller av andra orsaker.

Ytterligare en ekonomiskt relaterad fördel är att samverkansorganisationer gemensamt strävar efter att skapa förutsättningar för gemensamt utförande av vissa tjänster kommunerna tillhandahåller. Målet för denna gemensamma aktivitet är således att få en kostnadsreducering hos samtliga inblandade kommuner, det vill säga att alla medverkande skall tjäna på att delta i samarbetet. Exempel på detta vilket beskrivs i fallstudien är VA-projektet. Detta projekt strävar efter att man med gemensamma resurser, skall kunna sköta behov inom detta område till en billigare summa.

Det är en ekonomiskt relaterad fördel att vara med i ett nätverk i det avseendet att de mindre kommunerna tjänar på att samverka och klarar sin överlevnad bättre, kan slippa eventuella framtida kommunsammanslagningar. Genom att kommuner samarbetar med andra aktörer kan de dra nytta av de andra aktörernas resurser, vilket hjälper dem att upprätthålla verksamheten på den nivå som krävs. Förutsättningen för samverkan är att alla parter i sammanslutningen ska gynnas på något vis. Det innebär att man måste hitta lösningar som passar alla. Detta kan ses som en ekonomiskt relaterad fördel ur den aspekten att kommunen tjänar pengar genom exempelvis mindre kostnader eftersom de fördelas. Om kostnader fördelas som det framgår av fallstudien, det vill säga med hänsyn till invånarantalet i kommunerna, kan det aldrig uppstå rättvisa inom samarbetet av den orsaken att de mindre kommunerna får ut lika mycket av samarbetet som de stora kommunerna men betalar en lägre insats, det vill säga mindre. Utifrån Uppsalaskolans modell och den egna modellen som bygger på Uppsalaskolans nätverksmodell kan en förklaring ges till hur kommunen kan försöka dra nytta av en annan parts resurs för att kunna göra de aktiviteter som gynnar den egna verksamheten. Exempelvis kan de inleda samarbeten inom VA-området. Med hjälp av gemensamma resurser kan man skapa de aktiviteter som behövs för att kunna erbjuda medborgarna den service som de kräver.

De politiska styrkemotiven som för den enskilde kommunen kan vara en drivkraft för samverkan, kan vara faktorer som påverkar den egna verksamheten. Exempel som beskrivs i fallstudien är hot om framtida kommunsammanslagningar. Genom att samverka kan kommunen undvika en sammanslagning då de kan visa att man klarar sig på egen hand. Nödvändighet/tvång, resursberoende, ömsesidighet och den egna modellen är de teorier som kan tänkas förklara de politiska styrkemotiven. Kommunen kan vara tvungen till att samverka för att uppnå de krav som staten ställer på den kommunala verksamheten. Eftersom den ekonomiska situationen i många kommuner är svag, finns det en risk att staten ger antydningar till att, om kommunernas situation inte förbättras, kan det bli fråga om kommunsammanslagningar. Den enskilda kommunen kan även stärka sin egen position genom att ha fler kommuner bakom sig då man vill få igenom ett yttrande till högre instans.

På grund av att flera kommuner i Skåne Nordost har en låg utbildningsnivå, strävar man efter att få fler högutbildade att bosätta sig i kommunen. Genom att utföra aktiviteter gemensamt kan eventuellt kommunen få ett ökat invånarantal. Vilket i sin tur skapar ökade skatteintäkter. Detta är en stor anledning för en kommun att samverka, eftersom skatteintäkterna är en viktig inkomstkälla för kommunen. Denna ökning av resurser kan medföra bättre förutsättningar för kommunens övriga verksamhet. Orsaken till att sträva efter utvecklings- och tillväxtmotiv kan förklaras utifrån stabilitets- och effektivitetsfaktorn. Utvecklingsmotiven kan även vara att få tillgång till spetskompetens, utbyten av idéer och erfarenheter, samt finna lösningar på problem som kan förekomma. Genom att man samlar den bästa kompetensen i en sammanslutning blir man mer effektiv både vad gäller kostnadseffektivisering och effektivitet som inte är av ekonomisk karaktär. Samtidigt får den kommunen som besitter kompetensen in resurser, vilka de kan använda för utveckling genom exempelvis personalutbildning. De andra kommunerna som brukar kompetensen får även nytta av den vidareutveckling som uppstår av utbildningen. En drivkraft i det avseendet

är att man får del av andras resurser som man inte hade fått annars, samt att man får det till en lägre kostnad genom att slippa konsultkostnader.

Resursberoendet kan ses som ett utvecklingsmotiv. Kommuner med få resurser blir mer villiga att inleda samarbeten för att få tillgång till komplimenterade resurser till den egna verksamheten. På så sätt skapas stordriftsfördelar inom vissa områden vilka leder till ökade möjligheter att även satsa på enstaka kommunala angelägenheter såsom skola och omsorg.

7.3 Kapitelsammanfattning

I analysen har empiri och teori sammankopplats för att slutligen kunna ge svar på de forskningsfrågor som ställs. De motiv som framkommit ur fallstudien har analyserats och kategoriserats in i tre motivgrupper som ligger till grund för denna studie av kommunal samverkan. Dessa tre motiv är ekonomiskt relaterade fördelar, politiska styrkemotiv och utvecklings- och tillväxtmöjligheter. Det är således dessa tre motivgrupper som är drivkraften för att samverkan skall komma till stånd. Ytterligare ett viktigt hänsynstagande är att kommunernas samverkansmotiv bör ses ur två perspektiv, en övre och en undre nivå. Den övre nivån innebär att kommunerna tillsammans ses som en enhet, vilket innebär att motiven är baserade på kommunernas gemensamma relation till stat och region. Den undre nivån däremot innebär den enskilda kommunens motiv till att ingå i nätverk.

8. Summering och slutsatser

I detta sista kapitel summeras först uppsatsen för att läsaren skall få en tillbakablick. Sedan presenterar vi våra egna tankar och de slutsatser som vi dragit om varför kommuner väljer att samverka. Avslutningsvis förs en diskussion som eventuellt kan leda till framtida forskning.

8.1 Sammanfattning

Syftet med den här uppsatsen är att öka kunskapen om varför kommuner samverkar samt hur interkommunala samverkansprocesser kan tolkas och förstås.

Det vetenskapliga förhållningssättet som präglat denna studie är det hermeneutiska synsättet och ett induktivt genomförande. I befintlig forskning som behandlar kommunal samverkan pekas oftast enstaka motiv ut som orsak till samverkan. Det mest förekommande motivet som betonas i litteraturen är de ekonomiskt relaterade. Men det finns också diskussioner som signalerar att samverkan kan bidra till politisk styrka och utvecklings- och tillväxtpotentialer.

För att teoretiskt kunna tolka och förstå samverkan har vi valt att utgå ifrån ett nätverksteoretiskt perspektiv. Ett sådant grundar sig på flertalet forskares uppfattning om hur organisationer interagerar med varandra. Uppsalaskolans nätverksmodell har varit vägledande. Denna pekar på samspelet mellan aktörer och relationerna som uppstår, vilket skall ge svar på hur samverkan fungerar och hur den uppkommer. För att ge svar på vilka motiv som är drivande för att samverkan skall komma till stånd har mer sociologiskt inriktad interorganisatorisk teori använts. Dessa teoretiska infallsvinklar ligger till grund för den analysmodell som utvecklats. En fallstudie genomfördes på det kommunala samverkansnätverket Skåne Nordost. Denna fallstudie grundar sig framför allt på intervjuer, men även på material som erhållits av nätverket. Slutligen har fallstudien analyserats utifrån analysmodellen. Analysen har

delats upp i en övre och en undre nivå. I de olika nivåerna har motiven kategoriserats in i ekonomiskt relaterade fördelar, politisk styrka och utvecklings- och tillväxtpotentialer. Den övre nivån ses utifrån hela nätverkets motiv till att samverka för att utveckla en gemensam styrka gentemot stat och region. I motsats till den övre nivån ses den undre nivån istället ur den enskilda kommunens motiv till att ingå i nätverket.

Allt eftersom studien genomförts har vissa tankar förstärkts, andra förändrats och en del förkastats.

8.2 Slutsatser

De faktaundersökningen gav oss för att kunna tolka och förstå samverkan stämde förvånansvärt väl överens med vad den nätverksteoretiska ramen beskriver. För att ett samarbete skall komma till stånd krävs det endast att två kommuner inom nätverket är villiga att inleda ett samarbete. Vid vissa tillfällen ser man dock att alla kommuner bör medverka i samarbetet. Dessa tillfällen är när det handlar om frågor som är av regional betydelse, vilket innebär frågor som berör alla kommunerna.

Förutsättningen för att samverkan skall uppstå är främst att relationer mellan organisationer existerar och att gemensamma interaktionsmotiv möjliggör utbyten av resurser och aktiviteter. Uppsalaskolans modell i fig. 4.2 är lämplig att använda för att kunna tolka vad samverkan innebär. Dess funktion är sålunda att beskriva vad aktör, aktivitet och resurs innebär och vilken betydelse de har. Modellen är emellertid konstruerad utifrån samverkan mellan företag, men vår uppfattning är dock att modellen även kan tillämpas på samverkande kommuner eftersom bilden den ger är generell. För kommuner torde likt företag ses som aktörer, vilka besitter resurser och utför aktiviteter. Nackdelen vi uppfattar med Uppsalaskolans modell är att den inte kan ge någon förståelse för varför samverkan uppkommer, det vill säga interaktionsmotivets betydelse.

Analysmodellen i fig. 4.5 inkluderar den brist vi ser i Uppsalaskolans modell

För enligt vår mening är interaktionsmotiven grunden för samverkan. Utan dessa motiv kan ej bindningar skapas, vilka knyter samman aktör, aktivitet och resurs och gör det möjligt att få ett flöde mellan dessa. Vad gäller interaktionsmotiv så skiljer sig dessa mellan kommuner och företag. Motivgrupperna som inkluderas i vår modell kan generellt sägas gälla enbart vid samverkan mellan kommuner. Anledningen till detta är att företag är en annorlunda variant av organisation och att deras verksamhetsmål vanligtvis är av annan karaktär än de inom kommunerna.

Tolkningen och förståelsen vi har gällande samverkansprocessen grundar sig på att två eller flera aktörer har ett gemensamt interaktionsmotiv. Detta motiv skapar bindningar mellan aktörer, resurser och aktiviteter vilket möjliggör flödesutbyten. En bas för nätverksstrukturen har följaktligen skapats. Aktörerna kan därefter använda gemensamma resurser för att göra aktiviteter, eller göra gemensamma aktiviteter för att få tillgång till resurser. Det slutliga målet med båda dessa tillvägagångssätt är att positiva effekter ska uppstå och ge aktörerna någon slags vinst. Det primära för samverkan anser vi därför vara de motiv som driver kommuner att samverka.

För att kunna redogöra för de drivande motiven till samverkan måste man främst se till vilken nivå motiven baseras på. Nivåerna syftar således på om motiven är på en regionalpolitisk nivå eller på en kommunalpolitisk nivå, det vill säga, en övre eller en undre nivå. Dessa nivåer spelar således en roll i de mål som kommunerna vill uppnå genom sin samverkan. Flertalet motiv har lyckats urskiljas under forskningens gång. Många likheter finns i flertalet av dessa, vilket har möjliggjort en kategorisering av motiven i tre motivgrupper. Dessa grupper är ekonomiskt relaterande fördelar, politisk styrka och utvecklings- och tillväxtpotentialer. I fråga om de tre olika motivgrupperna, så kan de förklaras av den teori som Oliver beskriver genom sina förklarande

faktorer. Dessa tre motivgrupper är följaktligen de vi har funnit drivande för att samverkan skall komma till stånd.

8.3 Egna reflektioner

När man ser tillbaka på de motiv som kan föreligga vid samverkan mellan kommuner, upptäcker man att dessa kan framstå på många olika sätt. De motiv som nämnts ovan bygger i sin helhet på de anledningar som de sju kommunerna inom Skåne Nordost har till att ingå samarbete. De utgör således endast en del av alla tänkbara motiv som kan finnas för detta tillvägagångssätt. En tanke som uppkommit under arbetets gång är att vilken anledning man än har till att vilja ingå samverkan med andra organisationer, så grundar sig det främst på vilka förutsättningar den egna organisationen har och de behov man vill försöka tillfredställa. Därför kan inte de motiv som beskrivs i vår slutsats ses som generella motiv för alla kommuner som samverkar. Man får istället se dem som motiv i den här enskilda undersökningen, men möjligheten att något eller några av dessa motiv stämmer in på andra samverkans organisationer kan inte förkastas.

8.4 Förslag till framtida forskning

I denna uppsats har en studie av Skåne Nordost genomförts för att se hur man skall kunna tolka och förstå samverkan mellan kommuner och vilka drivande motiv som finns för att samverkan skall komma till stånd.

Den stora ökningen av kommunal samverkan kommer med stor säkerhet att bidra till en mängd framtida forskning. Det finns många forskningar som gjorts om generell samverkan, men inte så många specifikt om kommunalt samarbete. Detta är ytterligare en anledning till att vi tror att denna forskning kommer utvecklas/expandera, men det finns även andra aspekter som väcker intresse till framtida forskning.

- Eftersom endast ett samverkansnätverk studerats skulle det vara intressant att jämföra flera nätverk mot varandra för att se hur lik deras syn på nätverk är och ifall deras motiv är de samma.

- Ett intressant fenomen att undersöka är varför kommuner väljer att inte samverka. Ett exempel på det är Höörs kommun, vilken är den enda kommunen i Skåne, som inte ingår i något av de fyra samverkansnätverk som finns inom landskapet.
- Att forska om vilka områden som lämpar sig bäst för kommunal samverkan är ett annat fenomen till forskningsutveckling.
- En annan faktor är att kommunerna inte kan specificera vad de tjänar på att samarbeta, främst ur de icke-ekonomiskt mätbara synvinklarna, men även ur de ekonomiska.

Referenser

Airijoki, S. (2003-05-06). *Mellankommunal planering: att samverka över gränser*. Studentuppsats. Luleå Tekniska Universitet.

Andersen, I. (1998). *Den uppenbara verkligheten - Val av samhällsvetenskaplig metod*. Lund. Studentlitteratur. ISBN 91-44-00627-6

Axelsson, B., (1989). *"Nätverksforskningens utveckling- en fråga om mobilisering och uthållighet"*. Uppsala.

Brorström, B., Haglund, A., & Solli, R. (1998). *Extern- och internredovisning i kommuner och landsting*. ISBN 91-44-00840-6 Studentlitteratur, Lund.

Danemark, B., (2000). *Samverkan - himmel eller helvete?* Växjö. ISBN 91-7205-278-3

Ds 1995:13. *Kommunal uppdragsverksamhet och kommunal samverkan om myndighetsutövning*. Stockholm: Finansdepartementet. ISBN 91-38-13914-6

Ds 2001:61. *Samverkan mellan kommuner: för ökad attraktivitet, tillväxt och sund ekonomi*. Stockholm: Finansdepartementet. ISBN 91-38-21563-2

Eriksson, L-T. & Wiedersheim, E. (2001). *Att utreda, forska och rapportera*. Liber ekonomi, Malmö. ISBN 91-47-06385-8

Erfors, A. (2004). *Det är dans i parken ikväll. Om samverkan mellan näringsliv och akademi med forskningsparken som mäklare miljö och aktör*. (Avhandling för doktorsexamen, Lunds universitet). ISBN 91-85113-02-6

Finansdepartementet. (2001-11-01). *Samverkan mellan kommuner- för ökad attraktivitet, tillväxt och sund ekonomi*. Pressmeddelande. Stockholm.

Finansdepartementet. (2002-09-05). *Regeringen ger bidrag för samverkan i kommuner och landsting med befolkningsminskning*. Pressmeddelande. Stockholm.

Finansdepartementet. (2004-02-06). *Juridiska möjligheter till kommunal samverkan*. Regeringskansliet Stockholm.

Gossas, M. (2003). *En kommunreform för 2000-talet*. Institutet för Framtidsstudier & Örebro Universitet. ISBN 91-89655-07-9 .

Hartman, J. (1998). *Vetenskapligt tänkande - Från kunskapsteori till metodteori*. Studentlitteratur. Lund. ISBN 91-44-00318-8

Håkansson, H., & Johansson, J. (1993). *"Industrial functions of business relationships"*. Företagsekonomiska institutionen, Uppsala Universitet Uppsala. ISBN 1-55938-407-7

Håkansson, H., Laage-Hellman, J., Lundgren, A., & Waluszewski, A. (1993). *Teknikutveckling i företaget. Ett nätverksperspektiv*. Lund. Studentlitteratur. ISBN 91-44-36991-3

Höglund, O. (2001). *Sveriges rikes lag*. Stockholm. ISBN 91-39-00639-5

"Kommunal samverkan en nödvändighet". (2004-02-03). *Nerikes Allehanda*, s 6.

Lind, J.-I. (1998:2). *Ledningsprocesser i interkommunala nätverk – reflektioner kring ett samarbete mellan fyra skånska kommuner*. (KEFU, Lund). ISSN 1102-8483

Längre än till samverkan vill ingen gå. (2004-03-25). *Kommunaktuellt*, nr 11, s 15.

Mattisson, O. (2000). *Kommunala huvudmannastrategier för kostnadspress och utveckling – en studie av kommunal teknik*. Lund Business Press, Lund. ISBN 91-973738-4-2

Merriam, S.B., (1994). *Fallstudien som forskningsmetod*. Lund. Studentlitteratur. ISBN 91-44-39071-8

Oliver, C. (1990). Determinants of interorganizational relationships: Integration and future directions. *Academy of Management Review*, 15: 241-265

Saunders, M., Lewis, P., Thornhill, A. (2003). Research methods for business students. ISBN 0-273-65804-2

SOU 1998:72. (1998). *Kommunala finansförbund*. Stockholm: Finansdepartementet.

Svenska kommunförbundet. (1993). *Kommuner i samverkan*. Stockholm. ISBN 91-7099-334-3

TT. (2000-11-02). *Stimulans till samverkan mellan kommuner*. Stockholm

Yin, R.K., (1994). *Case Study Research. Design and Methods*, Sage Publications Corp., Newsbury Park

Övrigt material

Intervju med Bromöllas kommunchef, Gudrun Rönnertz, 2004-04-23

Intervju med Hässleholms kommunchef, Per Hildingsson, 2004-04-20

Intervju med Hörbys kommunchef, Arne Bertilsson, 2004-04-21

Intervju med koordinatör, Skåne Nordost, Lars Johnsson, 2004-04-29

Intervju med Kristianstads kommunchef, Agne Furingsten, 2004-04-26

Intervju med Kristianstads näringslivschef, Lars Blixt, 2004-05-03

Intervju med Näringslivsgruppens ordförande, Mariann Bergdahl, 2004-05-03

Intervju med Osbys kommunchef, Ingvar Carlberg, 2004-04-20

Intervju med Perstorps kommunchef, Rolf Lundberg, 2004-04-14

Skåne Nordost dokument. Arbetsgrupper.

Skåne Nordost dokument. Principer för samarbetet inom näringslivsgruppen i Skåne Nordost.

Skåne Nordost dokument. Projektgrupper.

Skåne Nordost dokument. (2000-12-04). Arbetsordning för samarbetskommittén Skåne Nordost. Stadgar.

Skåne Nordost dokument. (2001-02-15). Slutrapport.

Skåne Nordost dokument. (2004-04-05). Protokoll från biblioteksgruppens möte.

Skåne Nordost dokument. (2002-05-08). Ansökan om bidrag för främjande av samverkan mellan kommuner med befolkningsminskning.

www.bromolla.se, 2004-05-14

www.hassleholm.se, 2004-05-14

www.horby.se, 2004-05-14

www.kristianstad.se, 2004-05-14

www.osby.se, 2004-05-14

www.ostragoinge.se, 2004-05-14

www.perskom.se, 2004-05-14

www.scb.se, 2004-05-17

www.skanenordost.se, 2004-05-14

Bilaga 1 Intervjuguide till kommuncheferna

1. Vad är Skåne Nordost
2. Vad innebär projektet för er?
3. Hur samverkar ni?
4. Vad samverkar ni inom?
5. Vilka projekt bedrivs?
6. Har ni några andra typer av samarbete?
7. Varför är ni med i samarbetet?
8. Finns det några hinder/problem med samarbetet?
9. Vad är nyttan för er att samverka med andra?
10. Vad är kostnaden för er att samverka?
11. Vilka intäkter uppstår genom samverkan?
12. Vilken erfarenhet har ni hittills fått genom samverkan?
13. Hur fungerar kontakten mellan kommunerna?
14. Vad vill ni få ut av samverkan och vad förväntas?
15. Har ni hittills uppnått eventuella förväntningar?
16. Övriga kommentarer eller något annat att tillägga?

Bilaga 2 Intervjuguide till koordinatorn

1. Vad är Skåne Nordost?
2. Vad innebär projektet för dig?
3. Hur samverkar ni?
4. Vilka projekt bedrivs?
5. Varför driver man projekt?
6. Varför för man detta?
7. Finns det några problem/hinder med samverkan?
8. Vad är nyttan med samverkan?
9. Har du tidigare erfarenhet av samverkan?
10. Hur fungerar kontakten mellan kommunerna?
11. Vad vill ni få ut av samverkan?
12. Kan du se någon bättre samverkansform som skulle passa bättre in på Skåne Nordost än nätverksformen?
13. Finns det några formella eller informella kontrakt?
14. Hur uppkom idén till samverkan?
15. Får alla ut lika mycket av att samverkan?
16. Har någon utvärdering gjorts av samverkan?
17. Övriga kommentarer

Bilaga 3 Intervjuguide till Näringslivsgruppen

1. Vad är Skåne Nordost?
2. Vilken roll har du i Skåne Nordost samarbetet?
3. Ungefär hur mycket tid lägger du ner på samarbetet?
4. Vad gör ni på näringslivsavdelningen i samarbetet? Hur samverkar ni?
5. Upplever ni några problem eller hinder med att samverka kommuner emellan?
6. Vad är nyttan med att samverka?
7. Har du tidigare erfarenhet av samverkan?
8. Hur tycker du kontakten mellan de övriga fungerar?
9. Hur fungerar informationen till era arbetsgrupper?
10. Vad vill ni få ut av att samverka?
11. Får alla avdelningar ut lika mycket av att samverka?
12. Vilka resurser får ni för att samverka i Skåne Nordost?
13. Vad tycker du om samverkan?
14. Övriga kommentarer