



GÖTEBORGS UNIVERSITET

Statsvetenskapliga institutionen

”Det är ett mycket mer positivt klimat nu”

En kvalitativ studie om vikten av personliga relationer för att inleda och upprätthålla
lyckad interkommunal samverkan

Kandidatuppsats i statsvetenskap

Vårterminen 2015

Emma Edvardsson

Handledare: Carl Dahlström

Antal ord: 10 431

Abstract

Uppsatsen syftar till att svara på frågan om vad det är som inleder och upprätthåller lyckad interkommunal samverkan. Samverkan mellan kommuner blir allt vanligare och Sveriges Kommuner och Landsting (2005) har gjort bedömningen att behovet av samverkan inte kommer att avta inom den närmsta framtiden. En tidigare negligerad faktor, personliga relationer, tros ligga till grund för att lyckad interkommunal samverkan ska kunna inledas och upprätthållas. Studien bygger på en teori om samverkan och har genomförts som en Most Similar Systems Design där två kommunalförbund jämförs. Kvalitativa intervjuer har genomförts med kommunpolitiker för att samla in material. Studien visar att det finns en viss relation mellan personliga relationer och vad som inleder och upprätthåller lyckad interkommunal samverkan. Personliga relationer kan dock inte ensamt förklara utfallet av interkommunal samverkan utan är beroende av andra faktorer. Genom att undersöka vad som gör att lyckad interkommunal samverkan inleds och upprätthålls syftar uppsatsen till att göra ett tillägg i forskningsområdet om interkommunal samverkan.

1. Inledning	2
1.2. Syfte och frågeställningar	4
2. Teori och tidigare forskning	4
2.1. Samverkan	4
2.2. Samverkan inom offentlig sektor	5
2.3. Hinder och förutsättningar för samverkan	7
3. Metod	9
3.1. Design	9
3.2. Urval av fall	10
3.3. Kvalitativ intervju	12
3.4. Urval av intervjupersoner	12
3.5. Datainsamling	13
3.6. Bearbetning samt analys av empiriskt material	14
3.5. Etiska aspekter	15
4. Resultat	16
4.1. Hur påverkar organisatoriska förutsättningar hur lyckad interkommunal samverkan inleds och upprätthålls?	16
4.2. Hur påverkar gemensamma mål hur lyckad interkommunal samverkan inleds och upprätthålls?	21
4.3. Hur påverkar personliga relationer hur lyckad interkommunal samverkan inleds och upprätthålls?	26
5. Analys och slutsats	31
Referenser	33
Bilaga 1: Intervjuguide	36

1. Inledning

Sedan kommunreformen på 1970-talet har det blivit allt vanligare att kommuner samverkar. Staten började då se interkommunal samverkan som ett sätt att lösa problem som kunde uppstå inom den offentliga sektorn på lokal nivå. Under början av 2000-talet ökade intresset för interkommunal samverkan ytterligare från statens sida och det genomfördes såväl regelförenklingar och stödjande lagstiftning som statliga delegationer och ekonomiska bidrag för att öka samverkan mellan kommuner. Detta berodde bland annat på ökade krav på kommunernas verksamheter. En annan anledning är decentralisering, en ansvarsförskjutning inom den offentliga sektorn där verksamheter har flyttats till kommunerna från landsting och stat. Kommunerna har till exempel fått ett ökat vårdansvar. Idag är samverkan ofta en nödvändighet för att kommuner ska kunna klara av sina uppdrag och tillgodose medborgarnas behov. Kommungränserna ses inte längre som lika fasta som de en gång var utan kommunerna kan nu själva avgöra hur och med vilka de vill samverka för att lösa gemensamma problem, och de flesta kommuner är idag involverade i en eller flera samverkansformer (Anell & Mattisson 2009, Danermark & Kullberg 1999, Gossas 2006).

Framväxten av interkommunal samverkan gör området intressant att studera, men vidden av samverkan kan vara svårt att överblicka. En samverkansform som dock går att hitta på grund av sin omfattning är kommunalförbund. Ett kommunalförbund är en offentligrättslig samverkansform som är reglerad i kommunallagen och kan användas för i stort sett vilken kommunal angelägenhet som helst. Kommunalförbundet tar då över uppgifterna från de kommuner som är medlemmar i förbundet och blir på så sätt ansvarigt för verksamheten, och kan sägas vara en sorts specialkommun. Detta innebär att kommunerna inte längre själva kan bestämma över dessa områden utan måste komma överens med de övriga medlemmarna, samtidigt som de har ekonomiskt ansvar för verksamheten (Agnevik & Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) 2009, Hilborn & Karlsson 1994, SOU 2008:34). Ingegärd Hilborn och

Johannes Karlsson (1994) menar att kommunalförbund demokratiskt sett är överlägset andra samverkansformer eftersom det ger kommuner större möjligheter till inflytande än att till exempel ingå ett avtal. De flesta kommunalförbund har bildats under det senaste decenniet, vilket innebär att finns begränsat med dokumentation kring kommunalförbund som samverkansform (Anell & Mattisson 2009, s. 43).

Det har i tidigare forskning framkommit att det inte finns några tydliga strategier eller riktlinjer bakom hur kommuner ingår samverkan, det framstår snarare vara relationsbundet (Syssner 2014). Samordnad organisation och gemensamma mål har lyfts fram som viktigt för att samverkan ska lyckas (Huxham 1996). Tidigare forskning har också visat att personliga och långvariga relationer är grundläggande för lyckad samverkan inom företagsvärlden (Lind 2002). Goda relationer, ömsesidighet och tillit har även nämnts som förutsättningar för att samverkan mellan kommuner ska lyckas (Anell & Mattisson 2009, Huxham & Vangen 2005, SKL 2005). Dessa faktorer har dock inte fått något nämnvärt utrymme inom forskningen om interkommunal samverkan, utan snarare nämnts tillsammans med en rad andra faktorer i en överblick över förutsättningar för att samverkan ska lyckas. Fokus har istället legat på att förklara hur och varför kommuner och organisationer samverkar.

Personliga relationer genomsyrar alla områden i våra liv och har som tidigare nämnts visa sig vara avgörande för lyckad samverkan inom företagsvärlden. Jag menar att personliga relationer även är en avgörande faktor för att interkommunal samverkan ska lyckas som har blivit förbisedd i tidigare forskning. Uppsatsens syfte är därför att undersöka vikten av personliga relationer för att lyckad interkommunal samverkan ska kunna inledas och upprätthållas.

Efter detta inledande stycke kommer syfte och frågeställningar att presenteras närmare. Sedan följer teori och tidigare forskning där samverkan utvecklas ytterligare. Uppsatsen kommer därefter till metoddelen där design och metod diskuteras, för att gå vidare till resultatdelen och avsluta med en diskuterande slutsats.

1.2. Syfte och frågeställningar

Uppsatsens syfte är att undersöka vilka faktorer som inleder och upprätthåller lyckad interkommunal samverkan. Ett nyetablerat kommunalförbund kommer att jämföras med ett etablerat kommunalförbund som har funnits under en längre tidsperiod. Syftet är att undersöka om det finns några skillnader eller likheter mellan kommunalförbunden i synen på vad som krävs för att inleda och upprätthålla lyckad samverkan. Personliga relationer är en tidigare förbisedd faktor som jag menar är avgörande för att samverkan ska lyckas. Personliga relationer kommer att jämföras med två sedan tidigare etablerade faktorer för lyckad samverkan: organisatoriska förutsättningar och gemensamma mål. Detta görs för att undersöka hur viktiga dessa faktorer anses vara i förhållande till personliga relationer. De frågeställningar som kommer att besvaras är:

- Hur påverkar organisatoriska förutsättningar hur lyckad interkommunal samverkan inleds och upprätthålls?
- Hur påverkar gemensamma mål hur lyckad interkommunal samverkan inleds och upprätthålls?
- Hur påverkar personliga relationer hur lyckad interkommunal samverkan inleds och upprätthålls?

2. Teori och tidigare forskning

2.1. Samverkan

Att samverka innebär att *handla eller fungera gemensamt för visst syfte, handla efter gemensam plan* (Lindberg 2009). Det som skiljer samverkan från samarbete är att samverkan har ett uttalat syfte eller definierade mål. I själva begreppet samverkan finns ett underförstått antagande om att gränser finns och att de ska överskridas. Samverkan är ett gränsöverskridande arbete mellan organisationer, professioner eller sektorer och gränsöverskridandet kan delvis sägas handla om att omvärdera sin egen

verksamhets roll och förhålla sig till varandras handlande. Samverkan sträcker sig över organisatoriska gränser och har ett gemensamt mål. Begreppet är positivt laddat och syftar oftast till att förbättra någonting. Inom samverkan finns många intressen som ska tillgodoses, vilket innebär att förhandlingar och kompromisser är en stor del av arbetet även när det finns positivt laddade intressen och gemensamma målsättningar (Anell & Mattisson 2009, s. 13, Lindberg 2009, s. 9-30, Löfström 2001, s. 70).

Samverkan har även en social definition som fokuserar på interaktionen mellan människor och syftar då till att integrera om någonting i ett specifikt syfte. Dessa interaktioner är inte oreflekterade eller oavsiktliga, de är målinriktade handlingar tillsammans med andra människor som rör sig kring någonting, samverkan har ett syfte (Lindberg 2009, s. 17). Det finns stor kunskap om samverkan hos människor som har varit inblandade i olika samverkansprojekt, men det finns inte mycket vetenskapliga studier på området. Samverkan kan ses som ett långsiktigt arbete snarare än en enkel lösning i syfte att uppnå snabba resultat (Anell & Mattisson 2009, s. 82, Danermark & Kullberg 1999, s. 33).

2.2. Samverkan inom offentlig sektor

Samverkan används inom den offentliga sektorn för att organisationer ska kunna utföra sina uppdrag och tillgodose medborgarnas behov. Genom att samverka över gränser kan mål uppnås som inte går att klara av på egen hand. Samverkan över gränser är inte någonting nytt, det har existerat under hela välfärdsstatens förekomst. Idag är samverkan ofta en nödvändighet inom offentlig sektor och under 1990-talet gjordes ett flertal utredningar som pekade på behovet och nyttan av samverkan. En av anledningarna till den ökade samverkan inom den offentliga sektorn är en decentralisering av beslutsbefogenheter, där kommunen har fått ta över allt större ansvarsområden från stat och landsting, exempelvis inom vården. Det som förut var ett alternativ som syftade till att förbättra effektiviteten inom organisationen är

numera en förutsättning för att aktörerna ska klara av sina uppdrag (Danermark & Kullberg 1999, s. 9 Lofström 2001, s. 70). Staten har dock begränsade möjligheter att initiera samverkan mellan kommuner. Samverkan växer istället fram hos kommunerna och lyckas bäst när det finns ett aktivt stöd för samverkan hos ledningen och engagerade medarbetare. Det är även en förutsättning för att samverkan ska bli långvarig (Anell & Mattisson 2009, s. 92-94).

När det kommer till orsaker bakom samverkan inom offentlig sektor nämns ofta effektivitet, ekonomi och ideologiska argument. Även möjligheten att bättre kunna se till utsatta gruppers behov samt ökat inflytande för medborgare och lokala aktörer ses som anledningar att samverka inom den offentliga sektorn. Idag ställs det även allt högre krav på kompetens hos kommunernas medarbetare, vilket kan vara svårt framförallt för mindre kommuner att rekrytera. Det är dock inte enbart små kommuner som ägnar sig åt samverkan, i stort sett alla kommuner är involverade i någon typ av samverkansform (Anell & Mattisson 2009, s. 51, Lindberg 2009, s. 51, Lofström 2001, s. 70, SKL 2005, s. 8, 30). Drivkrafter bakom samverkan på kommunal nivå har även studerats med utgångspunkt i nätverk. Där undersöks också de institutionella formerna för samverkan samt hur de har sett ut över tid sedan kommunblocksreformen. Slutsatsen är att ökade krav från medborgare, när det gäller bland annat social service och läkarvård, kräver att gränsdragningarna mellan olika sektorer inte är alltför statisk om medborgarnas behov ska kunna tillgodoses (Gossas 2006).

Det är dock osäkert vilka framgångar som samverkan kan tänkas leda till och det råder brist på dokumenterade erfarenheter. Bristande motiv och incitament hos kommuner pekas ut som två av orsakerna till den bristande dokumentationen. Erfarenheterna dokumenteras sällan om det inte ställs externa krav på utvärderingar, de berörda kommunerna ser ofta ingen anledning att studera effekterna av samverkan. Ytterligare en anledning till den bristande dokumentationen är att det kan vara svårt för kommuner att se var samverkan börjar och var den slutar. För att kunna utvärdera

samverkan i sin helhet behöver den samlade bilden av samverkan utvärderas snarare än de enskilda aktiviteterna (Anell & Mattisson 2009, s. 92-94). Det finns inte heller någon heltäckande bild av den samverkan som pågår. Statens offentliga utredningar (SOU 2007:10) gör dock bedömningen att interkommunal samverkan är av stor omfattning och kommer att vara nödvändigt även i framtiden, samt att förutsättningarna för samverkan bör underlättas.

Kommuner måste idag i hög grad samverka för att kunna klara av sina kommunala verksamheter. Två av de främsta anledningarna till detta är en ansvarsförskjutning från stat och landsting där kommunerna har fått allt större ansvarsområden, samt behovet av att rekrytera kompetens. Kommuner måste då samverka för att kunna se till medborgarnas behov. Det finns inte mycket teoretisk kunskap om interkommunal samverkan, kunskapen finns istället hos dem som varit involverade i samverkan. Det finns därför ingen helhetsbedömning vare sig om interkommunal samverkan i sig eller vidden av den. En stor del av den tidigare forskningen om samverkan inom offentlig sektor fokuserar dessutom på hur samverkan sker mellan olika välfärdsaktörer, snarare än samverkan mellan kommuner.

2.3. Hinder och förutsättningar för samverkan

Det finns flera faktorer som kan hämma samverkan. Enligt Chris Huxham (1996) så kan deltagarna ha olika motiv och syften med att samverka och risken finns att dessa skiljer sig mycket åt. De organisatoriska skillnaderna innebär att den politiska ledningen inledningsvis bör vara beredd på olika organisationskulturer och skapa förutsättningar för att nya, gemensamma kulturer ska kunna skapas inom samverkansformen (Agnevik & SKL 2009, s. 143). De som deltar kan även ha olika språkbruk och vara vana vid att arbeta på olika sätt, det vill säga att det finns skillnader i de organisatoriska kulturerna. Det kan även finnas skillnader i deltagarnas uppdrag och arbetsuppgifter som skapar obalans, brist på förtroende mellan deltagarna, bristande kommunikation, samt brist på tydlig auktoritet och formella

hierarkier vilket kan göra maktrelationer svåra att förstå och förhålla sig till (Huxham 1996 s. 3-7, Lindberg 2009, s. 59-63).

Även otydliga eller olika mål, otydlig ansvarsfördelning, dålig samordning, olika ekonomiska intressen och vagt formulerade mål lyfts fram som faktorer som kan hämma samverkan (Danermark & Kullberg 1999, s. 55). Anders Anell och Ola Mattisson (2009) menar att det främst är olika intressen och målsättningarna hos aktörerna som orsakar konflikter och hindrar samverkan. Det kan även finnas oenighet om parternas insatser och ansvarsfördelningen kan upplevas orättvis. De menar att det är viktigt att kompromissa och att förutsättningen måste vara att alla inblandade parter tjänar på att samverka. Skiftande politiskt styre efter val kan även det påverka samverkan negativt. De politiska värderingarna kan då ändras och orsaka spänningar och krav på förändring som gör det svårt för parterna att komma överens (SKL 2005).

Tillit mellan chefstjänstemän och ledande förtroendevalda är grundläggande för att samverkan ska lyckas enligt en rapport från SKL (2005). Förtroende mellan de samverkande parterna nämns också som en förutsättning för samverkan ska kunna lyckas. Tillit byggs upp över tid allteftersom samverkan utvecklas, men det är inte självklart att det finns någon varaktighet. Rapporten visar även att förtroendevalda ingår i flera nätverk med medlemmar i olika kommuner och att nätverken är viktiga för att skapa tillit. Ur dessa nätverk växer sedan samverkan fram. Grupperingar bildas även inom nätverket och leder till att samverkan sedan sker i skiftande konstellationer beroende på vilket område det handlar om. Det bör även finnas en tydlig vilja från den politiska ledningen att bedriva samverkan och det är viktigt att ledningen är noga med att kommunicera syftet med samverkan (SKL 2005). Även Anell och Mattisson (2009) pekar på vikten av förtroende för att samverkan ska lyckas. Öppenhet, acceptans och att alla parter inser vikten av gemensamt arbete lyfts också fram som viktigt.

Enligt Richard Feiock (2007) väger politiska nätverk tyngre än eventuella kortsiktiga ekonomiska fördelar som kan uppnås när samverkan ska ingås. Erik Bergman (2013, s. 64) nämner i förbifarten personliga relationer som viktigt för lyckad interkommunal samverkan. Berth Danermark och Christian Kullberg (1999) ställer sig dock skeptiska till att, vad de kallar personkemi, skulle vara avgörande för att samverkan ska lyckas. De menar att det endast är en av faktorerna och att det beror på sammanhanget hur viktig personkemin är. Istället nämns god samordning, att alla nivåer i organisationen innefattas och tydlighet kring målsättningar, regler och ansvarsfördelning som några av de faktorer som gynnar samverkan. Även gemensamma utgångspunkter, gemensamma referensramar och personalens motivation ses som viktiga för lyckad samverkan.

Det finns enligt tidigare forskning många olika hinder och förutsättningar för samverkan, de har dock inte fått mycket eget utrymme i litteraturen. Organisatoriska förutsättningar och gemensamma mål är två förutsättningar för lyckad samverkan som återkommer i litteraturen. Genom att jämföra hur viktiga dessa anses vara i förhållande till personliga relationer syftar uppsatsen till att förklara vad det är som inleder och upprätthåller lyckad interkommunal samverkan.

3. Metod

3.1. Design

Studien har genomförts som en Most Similar Systems Design (MSS). Valet föll på att göra en jämförande studie med kvalitativa intervjuer då andra alternativ, som exempelvis en enkätundersökning, inte hade gett lika mycket information. Syftet med MSS är att få variation i de fall som undersökts. Fallen som undersöks ska vara så lika varandra som möjligt förutom när det gäller förklaringsvariabeln samt utfallet (Esaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H. & Wängnerud, L., 2012, s. 101-103). Skillnaden när det gäller utfallet är att det ena kommunalförbundet är nyetablerat och

förefaller lyckat och det andra kommunalförbundet är etablerat men har stött på misslyckanden över tid.

Förklaringsvariabeln som anses vara avgörande för hur lyckad interkommunal samverkan inleds och upprätthålls är personliga relationer. Huruvida det finns goda personliga relationer mellan kommunerna som samverkar antas alltså påverka utfallet. Samtidigt konstanthålls kommunstorlek, geografiska förutsättningar och politisk styrning för att fallen ska vara så lika varandra som möjligt. Bekymret med MSS är att det inte går att hitta två fall som är exakt likadana. Genom att undersöka ett nyetablerat, utåt sett lyckat kommunalförbund med ett etablerat kommunalförbund, som inte är ett misslyckande i sig, men där misslyckade projekt har förekommit inom förbundet över tid, är syftet att undersöka vikten av personliga relationer för att interkommunal samverkan ska lyckas. Tanken var ursprungligen att undersöka ett fall av samverkan mellan kommunalförbund som fått ett lyckat utfall med ett fall där samverkan misslyckats, eller avbrutits innan det hunnit påbörjas. Eftersom det är svårt att lokalisera en icke-händelse eller att hitta ett kommunalförbund som skyltar med sitt misslyckande så föll valet istället på att jämföra två fall som funnits under olika lång tid och där det över tid funnits misslyckanden inom det ena kommunalförbundet.

Förutsättningarna i Sverige skiljer sig mycket från andra länder vad gäller exempelvis välfärdsstatens omfattning, organisation och lagstiftning (Danermark & Kullberg 1999, s. 33). Detta innebär även att möjligheterna till interkommunal samverkan skiljer sig åt mellan olika länder. Studien ämnar därför inte göra några universella generaliseringar utan är ett tillägg till forskningsområdet som rör interkommunal samverkan i Sverige.

3.2. Urval av fall

Två kommunalförbund har strategiskt valts ut. Anledningen till att just kommunalförbund har valts ut är på grund av deras omfattning. Det är en konkret

samverkansform där kommunerna till viss del ger upp sin självbestämmanderätt, istället blir kommunalförbundet och dess medlemmar huvudman för verksamhetsområdet i fråga (Hilborn & Karlsson 1994). En geografisk avgränsning har gjorts till Kalmar län. Avgränsningen har gjorts för att fallen ska vara så lika varandra som möjligt. Det ska inte finnas några större organisatoriska eller regionala skillnader i hur kommunerna styrs eller samverkar. Jag har valt ut två kommunalförbund: *Ölands kommunalförbund* som består av Mörbylånga kommun och Borgholms kommun, samt *Östra Smålands Kommunalteknikförbund* som består av Hultsfreds kommun och Högsby kommun. Fallen har valts ut inom ramen för de kriterier som sattes när MSS valdes som design. Syftet är att kommunerna ska vara så lika varandra som möjligt i alla avseenden förutom när det gäller förklaringsvariabel och utfall.

Som tidigare nämnts så är det svårt att hitta två fall som är exakt likadana. I fallet Östra Smålands kommunalteknikförbund finns det till exempel skillnader i storlek mellan de samverkande kommunerna, vilket det inte gör när det gäller Ölands Kommunalförbund. Högsby kommun har ett avsevärt mindre invånarantal än Hultsfreds kommun vilket kan påverka dynamiken mellan kommunerna. När det gäller Ölands kommunalförbund så finns det geografiska begränsningar som gör att det endast är möjligt att samverka med en angränsande kommun eftersom Öland endast består av två kommuner. I båda fallen finns dock en geografisk närhet, det vill säga kommunerna gränsar till varandra. Kommuner samverkar av praktiska skäl ofta med närliggande kommuner (Anell & Mattisson 2009, s. 9). Alla kommuner har även en befolkning under 15 000 invånare (Statistiska Centralbyrån, 2015), eftersom samverkan har visat sig vara viktigt för att små kommuner ska kunna upprätthålla sina verksamheter (SOU 2007:10, Syssner 2014). Kommunerna inom de båda kommunalförbunden har även liknande politisk styrning, det vill säga att samma politiska block styr i de kommuner som samverkar. Politiska nätverk med likasinnade och personliga relationer har visat sig vara viktigt när samverkan ska ingås (Feiock

2007, Syssner 2014). I Borgholms kommun uppstod dock ett maktskifte vid valet 2014, men dessförinnan har kommunen haft ett styre liknande Mörbylånga kommuns.

Det som skiljer kommunerna åt är att det ena kommunalförbundet är nyetablerade och utåt sett framstår som lyckat, medan det andra kommunalförbundet är etablerat sedan en länge tidsperiod och har stött på misslyckanden inom kommunalförbundet. Ölands Kommunalförbund har funnits sedan 1970-talet och inom den tidsperioden har det funnits misslyckade projekt inom kommunalförbundet. Till exempel så har gemensamma chefer för olika områden tillsatts men inte fungerat. Även en gemensam turistorganisation har införts, men inte heller det har av olika anledningar fungerat (Barometern 2015). Östra Smålands kommunalteknikförbund bildades vid årsskiftet 2011 och har hittills framställts som lyckat utan några större motgångar (Barometern 2012).

3.3. Kvalitativ intervju

Studien har genomförts med hjälp av intervjuer. Eftersom det inte finns särskilt mycket forskning om interkommunal samverkan och det som finns inte berör personliga relationer så är intervjuer den metod som har lämpat sig bäst för uppsatsens syfte. Jag har valt att låta mina intervjupersoner vara anonyma eftersom jag ville ha så öppna svar som möjligt. Jag har dock fått tillstånd att skriva ut deras politiska roll, vilket ökar uppsatsens tillförlitlighet.

3.4. Urval av intervjupersoner

På grund av studiens storlek har jag begränsat antalet intervjuer till tolv. Alla mina intervjupersoner är informanter och förstahandskällor. Valet av intervjupersoner har gjorts selektivt baserat på centralitet och urvalet har baserats på deras roll i kommunalförbundet. Jag har intervjuat kommunpolitiker som på något sätt har varit involverade i den samverkan som skett mellan kommunerna i fråga genom respektive kommunalförbund. Den inledande kontakten har skett via e-post. Valet av

intervjupersoner har även gjorts genom så kallat ”snöbollsurval” - jag har kontaktat politiker från respektive kommun som har en ledande position inom kommunalförbundet och sedan bett dem att hänvisa mig till två andra personer som varit aktiva inom kommunalförbundet de senaste åren (Esaiasson et al., 2012). Intervjupersonernas centralitet innebär att de har stora erfarenheter av och god insyn i arbetet kring interkommunal samverkan.

3.5. Datainsamling

En strukturerad intervjuguide har använts på samtliga intervjupersoner (se Bilaga 1). Även om intervjuguiden har använts på samtliga intervjupersoner så har det faktum att det är informantintervjuer öppnat upp för att även andra frågor än de i intervjuguiden har kunnat ställas till vissa intervjupersoner. Kontrollfrågor har även använts i vissa fall för att fastställa trovärdighet samt kontrollera tendenser (Esaiasson et al., 2012, s. 267, 285). Intervjuerna varade mellan tjugo och trettio minuter. Svaren jag fick var trots det uttömmande och rika på information. Då flera frågor ibland gick in i varandra har inte samtliga frågor ställts till alla intervjupersoner. Många gånger besvarades flera frågor på samma gång, då intervjupersonernas svar ofta ledde dem in på närliggande frågor.

Majoriteten av intervjuerna har genomförts vid platsbesök då jag har träffat intervjupersonerna på deras arbete eller i deras hem. Resterande intervjuer har, på grund av svårigheter att få ihop våra scheman samt logistiska problem, genomförts som telefonintervjuer. Intervjuerna har gjorts en och en utan någon annan närvarande, vilket underlättat möjligheterna för intervjupersonerna att ge öppna svar. Alla intervjupersoner har gett mig tillstånd att spela in intervjuerna och tack vare ljudinspelningarna har intervjuerna kunnat transkriberas och återges i sin helhet.

Frågorna har hållits korta, öppna och lätta att förstå samt ställts i deskriptiv form i den mån det har varit möjligt. Intervjuguiden har varit tematisk. Öppningsfrågor har följts

av tematiska frågor där intervjupersonerna själva har fått utveckla vad de anser vara viktigt för att samverkan ska fungera. Avslutningsvis har direkta frågor om personliga relationer ställts. Dessa frågor lades sist eftersom intervjupersonerna annars riskerade att bli påverkad av dem under resten av intervjun. Genom att avsluta med de direkta frågorna fick intervjupersonerna möjlighet att först reflektera fritt kring samverkan för att sedan reflektera över, eller återkomma till, de personliga relationernas roll för samverkan (Esaiasson et al., 2012, s. 264-265). De direkta frågorna har varit nödvändiga då det trots allt har varit syftet med min studie att undersöka förhållandet mellan personliga relationer och hur lyckad interkommunal samverkan inleds och upprätthålls.

3.6. Bearbetning samt analys av empiriskt material

Efter att intervjuerna avklarats transkriberades de i sin helhet och ligger till grund för resultatdelen. Materialet har sedan analyserats och kategoriserats under olika teman. I resultatdelen presenteras materialet samt kopplas till tidigare forskning. Intervjupersonerna kodades och tilldelades var sitt nummer. Detta beror på att det intressanta inte är vem som sa vad, utan att få fram en nyanserad beskrivning av ett fenomen. Intervjupersonerna har alla fått förkortningen IP och var sitt slumpmässigt nummer mellan 1 och 12. Jag har även till viss del renskrivit citat för att göra texten mer lättläst. Meningar har i vissa fall anpassats till skrift när det gäller ordföljd och utfyllnadsord har till viss del tagits bort.

Svaren analyserades sedan för att se om det fanns tendenser och tillförlitlighet i intervjupersonernas svar (Kvale & Brinkmann 2014, s. 212-215). Eventuella tendenser har kunnat kontrolleras och upptäckas genom att ställa kontrollfrågor till andra intervjupersoner. Genom att söka efter återkommande teman och övergripande mönster kunde likheter och olikheter urskiljas. Tack vare mängden intervjuer finns goda möjligheter till källkritik. Möjligheten att bedöma trovärdigheten och oberoendet i olika berättelser ökar genom möjligheten att kontrollera berättelserna mot varandra.

Att intervjuerna är informantintervjuer med primärkällor som är (eller har varit) centralt placerade inom de undersökta kommunalförbunden ökar även det trovärdigheten. Berättelserna är även samtidiga, det är en pågående samverkan som diskuteras även om vissa händelser som tas upp har utspelat sig några år bakåt i tiden. (Esaiasson et al., 2012, s. 275-285).

Det kan dock inte bortses från att intervjupersonerna kan ha varit påverkade av yttre omständigheter. Lojalitet mot sin kommun och sitt politiska uppdrag kan innebära att svar har blivit tillrättalagda, det kan finnas en ovilja mot att framställa sig själv eller sin kommun i dålig dager. Det går inte heller bortse från eventuella intervjuareffekter, intervjupersonerna kan ha besvarat frågorna på ett sätt som de upplevde förväntades av dem. Trots det har jag upplevt svaren som öppna och ärliga. Det finns en stor variation i svaren som har varit både öppna, självkritiska och innehållsrika.

3.5. Etiska aspekter

Vetenskapsrådets forskningsetiska principer har tagits i beaktande i samband med att intervjuer genomförts och resultat sammanställts. De forskningsetiska principerna ställer fyra huvudkrav: *informationskravet* (de som berörs av forskningen ska informeras om forskningsuppdragets syfte), *samtyckeskravet* (medverkan ska vara frivillig), *konfidentialitetskravet* (personuppgifter ska inte vara tillgängliga för obehöriga) samt *nyttjandekravet* (uppgifterna om de som medverkar får endast användas för forskningsändamålet) (Vetenskapsrådet 2002). Jag har följt dessa genom att informera om studiens syfte, meddela att medverkan är frivillig och att frågor inte behöver besvaras, göra personuppgifter otillgängliga för utomstående samt att uppgifterna som lämnats endast används för min uppsats syfte.

4. Resultat

4.1. Hur påverkar organisatoriska förutsättningar hur lyckad interkommunal samverkan inleds och upprätthålls?

Vikten av liknande organisatoriska förutsättningar för att samverkan ska lyckas framhålls av flera intervjupersoner, främst av dem som ingår i det nyetablerade kommunalförbundet. Svaren tyder på att eventuella organisatoriska skillnader inte har ägnats någon större uppmärksamhet innan samverkan inleddes, men att olika organisatoriska kulturer upplevdes som ett problem när de väl uppdagades. Inledningsvis ansågs organisatoriska skillnader alltså var ett till viss del oförutsett hinder.

Det är klart att kulturfrågorna alltså, hur den politiska kulturen är i de respektive kommunerna är nog en fråga som man kanske bortser ifrån i ett inledningskede, men den är ganska viktig (IP4).

Jag har ju berört det här lite grann att vi har lite olika organisationsbilder och till viss del politisk kultur och så, för det är ju sådant som kan omkullkasta om det är så att det skulle vara för envist så att säga från respektive kommun att det ska vara på det här sättet (IP11).

Att de organisatoriska kulturerna skiljer sig mycket åt är enligt Huxham (1996) en av anledningarna till att samverkan riskerar att misslyckas. Hindret tycks ligga i att ingen av kommunerna frivilligt vill ändra sin egen organisatoriska kultur. I början uppstår istället konflikter då bägge kommuner vill behålla sitt arbetssätt och inte är villiga att kompromissa. Skillnader i organisatoriska kulturer innebär att även enkla arbetsuppgifter utförs olika i olika organisationer. Svårigheter uppstår när det görs obefogade antaganden om hur saker utförs i den andra organisationen, eller den tid det tar att utföra även enkla uppgifter så att alla blir nöjda. Detta kan leda till maktobalans där den ena parten upplever sig sårbar och missförstådd. De organisatoriska skillnaderna kan leda till att samverkan initialt tar tid, mycket handlar då om att hitta ett gemensamt sätt att arbeta. Hur olika organisatoriska förutsättningar och

antaganden om att det oreflekterat går att ta med sig sitt arbetssätt in i samverkan kan försvåra samverkan exemplifieras av en intervjuperson från det nyetablerade kommunalförbundet som säger:

Så att vi hade liksom olika utgångslägen och alltså det där tog tid innan vi kunde komma underfund med varandra. Vi pratade väl på och tyckte i alla frågor och förstod väl att vi, man ska väl inte säga att vi trampade någon på tårna, men vi klampade in på områden där vi kanske skulle ha legat lite lägre i debatten. Så uppfattade jag det från början (IP12).

Det framstår som att kommunernas olika organisatoriska kulturer inledningsvis upplevdes utgöra ett hinder för samverkan, vilket innebar att det tog tid innan de kunde hitta ett gemensamt arbetssätt. Agnevik & SKL (2009) menar att ledningen bör vara uppmärksamma på organisatoriska förutsättningar och skapa förutsättningar för att nya, gemensamma arbetssätt ska kunna skapas. I det etablerade kommunalförbundet fanns redan inarbetade sätt för hur samverkan inom kommunalförbundet skulle gå till, vilket kan vara en av anledningarna till att organisatoriska skillnader inom kommunalförbundet inte upplevdes vara ett problem. Tvärtom nämndes det endast kort hos en intervjuperson från en av kommunerna i det etablerade kommunalförbundet. Svaret kan tolkas som att inarbetade, gemensamma arbetssätt underlättar samverkan och gör den lättare att upprätthålla. Genom att hitta gemensamma arbetsformer så kan tid istället ägnas åt de gemensamma frågorna.

I kommunalförbundet finns ju gamla rutiner för hur man jobbar tillsammans så det är ju positivt. Däremot så finns det ju ganska skarpa skillnader emellanåt i sakfrågor och det ställer till bekymmer. Det är lite maktkamp, vem är störst och vem ska bestämma och sådana här saker (IP10).

Det fanns dock andra organisatoriska aspekter som upplevdes som problematiska hos det etablerade kommunalförbundet. Bristen på möten inom kommunalförbundet kunde leda till att beslut ofta var tvungna att fattas snabbt eller på extrainsatta möten. Detta var dock under förändring. Bristen på möten kan även tänkas innebära en viss

tröghet i beslutsfattandet i vissa fall då saker inte blir avklarade direkt utan blir liggandes till nästa möte och då riskerar att glömmas bort.

Sen finns ju problemet med att vi egentligen inte har någon delegeringsordning heller, det vill säga alla beslut som fattas ska fattas av kommunalförbundets alla ledamöter. Och där är ju också en tröghet där man har fyra möten per år och i vissa fall ska man fatta beslut ganska snabbt så då blir det extramöten så det är inte en smidig organisation (IP6),

Organisatoriska skillnader tycks annars vara ett problem som främst påverkar samverkan i inledningsskedet. Skillnaderna upplevdes då som ett hinder för samverkan och det finns en insikt om att dessa skillnader måste överbryggas. När de organisatoriska motsättningarna till största delen övervunnits eller accepterats förefaller samverkan flyta på bättre. Samordnad organisation framhölls därför som en viktig förutsättning för lyckad samverkan ska kunna upprätthållas av kommunerna. Samverkan innebär en ömsesidig anpassning och fördelning av arbetsuppgifter. Detta innebär att parterna är beroende av varandra, för att klara av uppdraget måste de hålla sams inom samverkan (Anell & Mattisson 2009, s. 37). Kommunerna behöver inte nödvändigtvis förändra de egna organisatoriska kulturerna, men det är viktigt att hitta gemensamma arbetsformer inom kommunalförbundet. Det fanns en förståelse för att alla inte hade valt samma arbetssätt. Denna förståelse kan grunda sig i en medvetenhet om att den egna kommunen inte heller sitter inne med alla lösningar.

Man måste också hela tiden ha respekt för att man har lite olika kulturer just i hur kommunen för övrigt leds och sådana saker då för vi, det finns inte två kommuner som har exakt samma organisationsupplägg och så vidare och sådant, sådant dyker ju på ibland då ju, men jag tycker att det finns en stor ödmjukhet att man, att man har respekt för att man har valt lite olika organisation då (IP11).

Kulturella likheter mellan kommuner kan till viss del leda till att tillit byggs upp mellan parterna (SKL 2005, s. 32). Liknande organisatoriska kulturer kan främja tilliten genom att likheterna skapar en syn på den andra kommunen som mer jämlik. Det skapar gemensamma referensramar och en stadig grund att arbeta vidare från. En

intervjuperson från det nyetablerade kommunalförbundet uttryckte att skillnaderna mellan kommunerna tagit lång tid att komma över.

Sen har det där liksom, tankarna eller vad man nu ska kalla det, tagits av så att det, det är mycket trevligare sammanträdesklimat nu, lättsammare. Och det kan ju bero på många saker varför man uppfattar det så. Det kan ju vara att vi inte kände varandra också. Men alltså det var, det var väldigt annorlunda i början. Det tog faktiskt flera år tycker jag innan vi hamnade på ett debattklimat som kändes naturligt (IP12).

Det bör tilläggas att flera intervjupersoner från båda kommunerna inom det nyetablerade kommunalförbundet upplevde att en av kommunerna hade haft problem att förankra kommunalförbundet i den egna kommunen. Detta kan också ha påverkat svårigheterna inledningsvis. Svårigheterna att förankra samverkan inom den egna kommunen kan även ha inneburit att det fanns en större motvilja att förändra sin organisatoriska kultur och anpassa sig efter den andra kommunen.

Det har varit lite känsligare där då och det har väl drabbat oss några gånger att, inte så att kommunledningen som då finns och har funnits lite lite på sidan om, där har vi bra kontakter och det var de som var med och beslutade om att bilda förbundet och så, så där har vi väl inte haft dom bekymren, men det har hänt, när det kommer ärenden som har varit i kommunalförbundet och sen kommer, som har tagits upp från början i fullmäktige där eller när det kommer tillbaka någonting dit, så har det liksom kunnat svänga, det har inte varit riktigt, alltid riktigt förankrat då. Och det har gjort att vi har haft lite sådana bekymmer ibland. Och överhuvudtaget i den politiska sfären lite utanför kommunledningen så har vi haft lite mer bekymmer, man har haft lite mer synpunkter på kommunalförbundet och vad det finns till för och så vidare. [...] Men det har sina orsaker, hur det politiska läget är och vilken kultur man har (IP3).

Istället för organisatoriska skillnader inom det etablerade kommunalförbundet upplevdes istället att det kunde finnas organisatoriska skillnader mellan de respektive kommunerna utanför förbundet. Detta påverkade hur kommunikationen fungerade utanför kommunalförbundet. Bristande kommunikation mellan kommunerna utanför kommunalförbundet upplevdes som en faktor som kunde försvåra samverkan avsevärt. Det påpekades att det var viktigt att ha en fortlöpande kommunikation även

utanför mötena med kommunalförbundet och hålla varandra uppdaterade om vad som hände i respektive kommun. Om den ena kommunen till exempel visste med sig att den skulle få en svår period ekonomiskt, eller att stora investeringar skulle göras inom kommunen, så påverkade det även arbetet inom kommunalförbundet. Gemensam planering och kommunikation även utanför kommunalförbundet framhölls alltså som viktigt för att upprätthålla samverkan. Detta kan också bero på det geografiska läget, att kommunerna på i det etablerade kommunalförbundet i större grad påverkas av vad som sker i den andra kommunen.

Jag tror kanske att det är att man hittar former för att, liksom kommunicera med varandra [...] Att man hittar former, att man ändå har gemensamma saker, man kallar till gemensamma möten, att man i någon mån synkroniserar vissa processer. Det tror jag, så att man vet om var man har dem andra, vad som görs och har lite förståelse för dem. Och sen, det är ju bara så att det är alltid bra att ha ett ansikte liksom, ha träffat någon, då blir det mer, då har man bättre förståelse [...] Sen har det ju varit slitningar, men jag skulle säga att dom mest beror på att vi har, vi är ju ändå två olika kommuner med varsin egen budgetprocess till exempel. Och för några år sen då var det, det kan jag tänka mig att flera ser som ett problem, då var det liksom ojämnt (IP9).

Det är det här tillit och förtroende och sen att man har planering, gemensamma planeringsbitar [...] Hela tiden är det, så att säga, just det här att man kan planera och göra saker tillsammans (IP1).

Inom det nyetablerade kommunalförbundet upplevdes de organisatoriska skillnaderna som ett hinder i inledningsskedet. För att samverkan skulle fungera var det viktigt att hitta gemensamma sätt att arbeta inom kommunalförbundet. Det etablerade kommunalförbundet upplevde däremot inga organisatoriska skillnader inom kommunalförbundet, men det fanns skillnader i hur kommunerna arbetade i respektive kommun utanför förbundet som även innebar att arbetet inom kommunalförbundet påverkades. Det handlade främst om kommunikation, att det fanns ett behov av att hålla varandra uppdaterade om vad som hände i de respektive kommunerna som inte alltid blev tillgodosett. Samordnad organisation visade sig vara en förutsättning för att upprätthålla lyckad samverkan. Organisatoriska skillnader kan

förväntas i inledningsskedet, men för att kunna upprätthålla lyckad samverkan var det viktigt att överkomma dessa och skapa en ny, gemensam organisatorisk kultur.

4.2. Hur påverkar gemensamma mål hur lyckad interkommunal samverkan inleds och upprätthålls?

Flera av intervjupersonerna från båda kommunalförbunden framhöll gemensamma mål som en av förutsättningarna för att samverkan skulle lyckas. Inom det nyetablerade kommunalförbundet framhölls också att båda parterna måste gå in i det hela med en positiv syn på samverkan. Det var även viktigt att veta varför man samverkade så att det inte uppstod några missförstånd.

Jag tror att det allra viktigaste det är att man har motiven klart på varför man samverkar. Det tror jag är det allra viktigaste. För då måste man inte så att säga älska varandra i en relation så att säga, utan att man vet syftet med samverkan det är nog det allra viktigaste, att man har samma bild för syftet (IP11).

I samband med gemensamma mål nämndes ofta en gemensam vilja att samverka. Detta var någonting som framkom hos båda kommunalförbunden. Att ledande politiker och tjänstemän på chefsnivå har en gemensam vilja att samverka och känner tillit till varandra har visat sig vara av stor vikt enligt tidigare forskning (SKL 2005, SKL 2009). Det kan även vara så att saker som rör samverkan får lägre prioritet än kommunens egna verksamheter, där bristande syn på målet med samverkan kan ses som en faktor till att det ägnas mindre uppmärksamhet. Det leder till att samverkan blir mer tidskrävande än den behöver vara. Att framsteg upplevs ta lång tid kan i sin tur leda till brist på motivation hos de inblandade, vilket kan innebära att arbetet får ännu lägre prioritet och motivationen brister ytterligare (Huxham 1996, s. 6-7). Att den politiska ledningen är motiverad att samverka och har gemensamma mål kan därför ses som en förutsättning för att lyckad samverkan ska kunna upprätthållas. En gemensam vilja att samverka från båda kommunerna sågs som viktigast hos det nyetablerade kommunalförbundet.

Sen måste det ju finnas en vilja från båda parter att gå in i sådant här och tro på det. Och sen dessutom det vi var inne på, att det är väl förankrat, politiskt, också när det gäller de personliga relationerna att det funkar på ett bra sätt (IP3).

Inom det etablerade kommunalförbundet uttrycktes vikten av att ha förståelse för varandras problem, att svårigheter inom den andra kommunen ibland kunde påverka de gemensamma målen. Baserat på de andra intervjuerna kan dessa problem till viss del tänkas handla om ekonomi. Om en av kommunerna under en period är ekonomiskt svagare än den andra måste den starkare kommunen ta hänsyn till det och inte enbart fokusera på sina egna mål.

Det bygger ju på att man ser nyttan med att kunna jobba tillsammans över kommungränser, och då måste det finnas en ödmjukhet och en förståelse för varandras problem och varför den ena kommunen säger si och den andra så. Och det här är ju, ibland lite svårt att, så att säga, få det här till att bli balans (IP10).

Gemensamma mål och en likartad syn på problem nämndes ibland som två sidor av samma mynt. När gemensamma och tydligt förankrade mål finns så är det enklare att samverka. Detta sträcker sig även till att det finns en liknande uppfattning om vilka problem som finns och hur de ska lösas. Att samverka är i sig en tidskrävande aktivitet, om de samverkande parterna ständigt måste diskutera kring olika mål och lösningar för att sedan förankra det i sina respektive kommuner riskerar motivationen att brista och samverkan att avta (Lindberg 2009, s. 62). Att lösa problem behövde dock inte vara särskilt tidskrävande enligt en intervjuperson från det nyetablerade kommunalförbundet. Uppstod mindre problem gick de förhoppningsvis snabbt att lösa om viljan fanns.

Det är ju korta avstånd, det är mail och det är telefon, sådant löser man ju när viljan finns, och viljan finns hela tiden och lösa de här smärre utmaningar ändå som man dyker på i vardagen (IP11).

Större problem som behövde lösas inom kommunalförbunden kunde exempelvis vara de organisatoriska skillnader som nämndes i det förra avsnittet. En intervjuperson från det nyetablerade kommunalförbundet poängterade att det var viktigt att parterna kom överens eftersom självbestämmanderätten till viss del getts upp. Detta kan förklara varför en gemensam syn på mål och hur problem ska lösas anses vara så viktigt i inledningsfasen av samverkan. När en kommun till viss del ger upp sin självbestämmanderätt genom att ingå ett kommunalförbund med en annan kommun, så blir det väldigt viktigt att den andra kommunens syn på vad som ska uppnås inte skiljer sig alltför mycket från vad den egna kommunen vill uppnå.

Men också ännu viktigare kanske när det gäller samarbete mellan kommuner det är ju att man har en likartad syn på vad är problemen och hur ska man lösa dem. Därför att då hjälper ju inte hur bra personkemin är, om man har precis motsatt uppfattning om hur man ska lösa saker och ting. Det blir ju ändå så att i samarbete så lämnar man ifrån sig en liten del av beslutanderätten. [...] Vi kan ju naturligtvis diskutera hur man löser saker och ting, men vi har ju av sagt oss den direkta beslutanderätten (IP8).

Anell och Mattisson (2009) menar att det är högst osannolikt att två organisationer, eller i det här fallet kommuner, som samverkar har exakt samma mål. De menar att behovet att samverka ofta uppstår mellan två organisationer som har kompletterande kompetens, vilket även innebär att det finns skilda målsättningar. Det finns även en risk att gemensamma mål blir alltför övergripande och svåra att förhålla sig till, exempelvis 'förbättra skolan'. I ett inledande skede kan gemensamma mål vara nödvändig, men när samverkan utvecklas och ska upprätthållas behöver målen bli tydligare. Inom det etablerade kommunalförbundet har samverkan pågått så pass länge att målen inte längre är övergripande utan har specificerats, vilket dock kan leda till konflikter om det finns stora motsättningar mellan kommunernas mål (se nedan). Inom det nyetablerade kommunalförbundet upplevdes inte ospecificerade eller motsatta mål som ett problem. Istället poängterades vikten av att hålla isär frågor som i stort sett enbart berörde den ena kommunen med de övergripande frågorna i

kommunalförbundet. De båda kommunernas ekonomi hölls också åtskilda för att undvika problem.

Ja om man inte håller isär ekonomin, för det är också en sådan där fråga tror jag som det är lätt att man går in i kommunförbund och tror att, ja, det är kommunförbundet som ska rätta till ekonomin. Vi har ju haft den uppdelningen så att vi har egen redovisning i kommunförbundet och de har egen redovisning (IP7).

Ett problem som togs upp av ett flertal intervjupersoner från det etablerade kommunalförbundet var turistfrågan. Turistfrågan ansågs ha varit ett problem under en längre tidsperiod där det fanns olika mål och viljor hos kommunerna angående vad som skulle uppnås och hur det skulle finansieras. Den ena kommunen är en utpräglad turistkommun medan den andra kommunen inte i lika stor utsträckning är beroende av turismen. Det behöver inte vara ett problem om parterna har olika mål och intressen, så länge de inte står i motsats med varandra. Om olika intressen och mål finns bör det dock finnas en strategi för att hantera det. Kommunikation och kompromisser är viktigt för att lösa konflikter som uppstår i samband med mål och prioriteringar. Om inte de egna målen uppnås till viss del riskerar parter att dra sig ur samverkan eller inta en passiv ställning (Anell & Mattisson 2009, s. 80-95). Lösningen när det inte gick att hitta gemensamma mål i turistfrågan blev att ta in en extern part och göra en utredning.

Turistfrågorna är en sak som har hamnat där och ja, det har varit ömsom vin ömsom vatten. Av det skälet att de båda kommunerna är ganska olika ur turistsynpunkt och där har vi haft en skiljelinje lite grann med, framförallt om ekonomiska åtaganden (IP10).

Vi har inte fått ett underlag som har gjort att vi har kunnat ta ställning på ett bra sätt, och då har det liksom stagnerat och så och då har det resulterat i det som det ofta gör att man tillsätter en utredning, att någon extern tittar, man har inte riktigt dom resurserna i kommunen eller i förbundet och då tar det tid, kostar pengar också. Men nu har vi ju en sådan, nu har vi gjort två sådana utredningar, en turiststrategi som ju har beretts och en om hur det ska vara organiserat (IP9).

En annan viktig faktor som ansågs vara viktig var att båda kommunerna var jämbördiga. Detta återkom både hos det etablerade och det nyetablerade kommunalförbundet. En upplevd maktskillnad ansågs försvåra samverkan. Respekt gentemot de övriga deltagarna är en av grundförutsättningarna för att samverkan ska lyckas (Lindberg 2009, s. 57). Upplevda maktskillnader uttrycktes främst av de kommuner som var den mindre, eller ekonomiskt svagare parten i samverkan. Kommunerna visste med sig att de inte hade samma förutsättningar som sin samverkanspartner men ansåg sig ändå vara jämbördiga. Även de starkare kommunerna uttryckte vikten av att det inte skulle finnas någon obalans eller maktskillnader. Att kommunerna såg varandra som jämbördiga kan ses som en förutsättning för att gemensamma mål och lösningar på problem ska kunna diskuteras fram. Maktskillnader kunde annars leda till att den starkare kommunens mål prioriterades och den svagare kommunen blev lidande.

Jag tror att det är just den inställningen att vi är två jämbördiga kommuner, att man upplever att man har en möjlighet att kunna påverka [...] så det inte är en kommun som kör över den andra (IP6).

Det är klart att, jag tycker att det är väldigt viktigt att, om det är jämnstarka aktörer är det viktigt att den ena inte känner sig underlägsen (IP5).

Gemensamma mål och att kunna hitta gemensamma lösningar på problem sågs ofta som samma sak av intervjupersonerna. Att hitta gemensamma mål och att det fanns en gemensam vilja att samverka sågs av det nyetablerade kommunalförbundet som förutsättningar för samverkan i inledningsskedet. I inledningsskedet är målen mer övergripande, med tiden bryts de ner och blir mer specifika. Att kommunerna alltid ska ha samma mål är orealistiskt, så länge målen inte står i direkt motsättning till varandra behöver olika mål inte vara ett problem om en lösning kan komma till genom kompromisser. Gemensamma mål upplevdes som viktigt både i inledningsskedet och för att upprätthålla lyckad samverkan. Finns inte gemensamma mål finns inte heller någonting att samverka kring.

4.3. Hur påverkar personliga relationer hur lyckad interkommunal samverkan inleds och upprätthålls?

Personliga relationer framhölls som en faktor som både kunde försvåra och underlätta samverkan. Goda personliga relationer ansågs således underlätta samverkan, medan dåliga relationer både ansågs försvåra och i vissa fall fördyra samverkan. Personliga relationer sågs även inledningsvis som en förutsättning för att samverkan överhuvudtaget skulle komma på tal enligt några intervjupersoner från det nyetablerade kommunalförbundet.

Det är en av grundförutsättningarna för att kunna samverka, att ha god personkännedom om varandra, att man gillar varandra. Det är mycket svårare att hitta en fruktbar samverkan om inte personkemin finns mellan människor (IP4).

Jag tror att det är utomordentligt viktigt i inledningsskedet. Har man inte bra relationer så börjar aldrig prata om dom här frågorna. Så där tror jag att det viktigaste är, men sen om man säger, som jag sa förut, har man väl börjat prata om någonting, då övergår den viktigaste delen kanske till att man är överens om hur man ska göra. Men i inledningsskedet så tror jag att är man väldigt tigha både politiker och tjänstemän då så att man törs att diskutera allting med varandra utan att det blir ett herrans liv så jättebra, en, ja nästan en förutsättning för att man ska komma igång med arbetet, med bra personkemi, eller att man är överens från början om hur man ska lösa det då kan man respektera varandra (IP8).

Samverkan bygger ofta på personliga relationer och nätverk mellan personer som har liknande arbetsuppgifter och är beroende av varandra, till exempel kommunalråd. Samverkan som inleds genom personliga relationer kan sedan komma att befästas och formaliseras, till exempel som kommunalförbund (Lindberg 2009, s. 54). Personliga relationer ansågs hos intervjupersoner inom båda kommunalförbunden vara avgörande för om samverkan skulle lyckas och kunna upprätthållas.

Det innebär jättemycket. Det är kanske till och med helt avgörande. Det är ju alltid så i politiken, det går att åstadkomma jättestor skada och låsningar och det ena med det andra om det finns personer som mer jobbar för att sätta käppar i hjulet och så (IP3).

Personliga relationer framhålls alltså hos de flesta inom både det etablerade och det nyetablerade kommunalförbundet som mycket viktiga för att samverkan ska fungera, även om vissa menar att det finns andra faktorer som är lika viktiga. God kommunikation, förtroende och tillit nämndes ofta i samband med personliga relationer. Förtroende och tillit har även nämnts som viktiga förutsättningar för lyckad samverkan i tidigare forskning (Agnevik & SKL 2009, Anell & Mattisson 2009). Kajsa Lindberg (2009) menar att om det inte finns en gemensam historia, om deltagarna inte har en tidigare relation till varandra så kan det ta mycket lång tid att bygga upp ett ömsesidigt förtroende. På frågan om vad som är viktigast för att samverkan ska lyckas svarar en intervjuperson från det etablerade kommunalförbundet:

Jag menar, två personer som, där kemin fungerar jättebra, där kan man så att säga skapa underverk. Och jag menar vi ser ju på moderater och vänsterpartiet som vill samma sak i andra kommuner och det lyckas ju jättebra. Men då måste personkemin fungera. Att man vet, och att man har tillit och förtroende för varandra. Det är ju en av dom viktigaste grundpelarna. Alltså tillit och förtroende för varandra (IP1).

Tillit kan bero på saker som att det finns kulturella likheter mellan kommunerna och att det finns goda relationer mellan den politiska ledningen (SKL 2005, s. 32). Personliga relationer är dock inte reducerat till egenskaper som förtroende och tillit utan verkar i den här kontexten handla om att det finns en lätthet i samverkan. Vikten av att träffas och ha en fortlöpande kommunikation med fysiska träffar nämns av det etablerade kommunalförbundet som viktiga för att skapa samt upprätthålla relationer.

Hade vi inte träffats knappt utan försökt att sköta det här via telefon bara eller genom att inte mött varandra eller någonting sådant, då hade det nog inte gått överhuvudtaget utan de personliga mötena och diskussionerna mellan de olika företrädarna är viktiga (IP6).

Att det finns tillit mellan ledande förtroendevalda är viktigt för att samverkan ska lyckas, men är inte någon garanti för att samverkan ska bli varaktig (SKL 2005). Båda kommunalförbunden ansåg att personliga relationer var mycket viktiga, men det var

främst det etablerade kommunalförbundet som problematiserade dem. Detta kan bero på att personliga relationer under samverkans gång visat sig ha stor betydelse och därmed upplevs som problematiska om de är dåliga.

Jag skulle, jag tycker att de här relationerna och bra stämning, jag snackar mycket själv här om hur viktigt det är att ha bra stämning och tillit, förtroende. Det är klart att det betyder oerhört mycket. Egentligen är det lite skrämmande, att det kan handla om hur vi politiker förhåller oss till varandra eller hur vi ser på varandra, det kan avgöra rätt mycket ändå (IP5).

Detta belyses även med två citat från en annan intervjuperson från det etablerade kommunalförbundet som här diskuterar vad som kan hända när två personer som inte kommer överens ska samarbeta. Intervjupersonen menade att dåliga relationer inte bara kunde försvåra samverkan utan även fördyra, eftersom det tog längre tid att få saker utträttade.

De gick ju inte hand i hand om jag säger så [...] det smäll ju som mellan hund och katt mellan dem, oftast (IP2).

Det fördröjde ju saker och ting. Gjorde det ju. Och fördyrade kanske saker också (IP2).

Förtroendevalda politiker ingår ofta i nätverk med förtroendevalda från andra kommuner, inom dessa nätverk växer sedan tillit fram vilket möjliggör grunden för samverkan (Feiock 2007, s. 56-57, SKL 2005, s 28). Förtroende och tillit är två av förutsättningarna för att goda personliga relationer ska kunna skapas och upprätthållas. I många fall kom de personliga relationerna på tal tidigt i intervjun. Att komma överens med de övriga i kommunalförbundet ansågs underlätta arbetet och debattklimatet. Det sågs som en förutsättning för att kunna diskutera öppet. Detta poängterades främst av det nyetablerade kommunalförbundet. Öppenhet är viktigt för att utveckla långsiktiga relationer och förtroende (Anell & Mattisson 2009, s. 100). Att det fanns en öppenhet i relationerna ansågs viktigt för att kunna diskutera fritt inom kommunalförbundet och enkelt lösa problem.

Vi förstår varandra. Om man säger kommunledningen och så, vi kör med öppna kort liksom, det är bra relationer, vi kan bara checka av med varandra lite snabbt om det är någonting sådant där då, man behöver inte gå ner i skyttevärn för att diskutera några frågor utan kan lätt checka av varandra och bara skicka ett mail 'kan vi göra så' så får man tillbaka ett svar 'okej', det är mycket på det enklare planet. Det är värdefullt för att ha ett löpande samarbete (IP7).

En intervjuperson från det etablerade kommunalförbundet reflekterade över hur samverkan kunde ändras när det kom in nya personer. När nya personer kom in kunde samverkan förbättras eller försämrats, beroende på relationerna. Tidigare upplevdes det finnas svårigheter att samverka som berodde på enskilda personer, när nya personer hade tagit plats i kommunalförbundet under den nya mandatperioden upplevdes positiva skillnader. Förtroende och acceptans för det ömsesidiga behovet av samverkan mellan parterna är viktigt för att samverkan ska lyckas (Anell & Mattisson 2009, s. 99). När nya personer som insåg behovet av samverkan kom in upplevdes samverkansklimatet som mer öppet och positivt.

Jag tycker, det känns jag kan säga att när de bytte ledningen [...] utifrån det känner jag att det är ett mycket mer positivt klimat nu (IP5).

De personliga relationerna handlade dock enbart om den politiska kontexten. Det var ingen som uttryckte att politiker bör ha goda personliga relationer även i sitt privatliv. Det kunde tvärtom ses som negativt. Relationerna förväntades endast finnas på en professionell nivå. Detta kan ses som ett sätt att upprätthålla gränser genom sociala och professionella normer och stabilitet i förväntningarna som ställs på organisationen, både av dem innanför och utanför. Samtidigt innebär gränsdragandet ett behov av att överskrida gränserna för att kunna utföra sina uppdrag (Lindberg 2009, s. 33). Det kan också tolkas som att det finns sociala gränser som inte bör överskridas av politiker. Överskrids gränserna och relationerna spiller över på det privata planet kan både andra politiker och invånarna i kommunen börja ifrågasätta politikernas beslut. Samtidigt måste vissa gränser överskridas för att kunna samverka.

Ja jag tror de är viktiga. Men jag menar inte att de är viktiga såhär som i att det är viktigt att man är lite kompisar som spelar golf ihop och sådant utan bara att man har ett bra, tydligt sätt, och inte, ja, man har en bra, rak kommunikation med varandra [...] Sen behöver man ju inte vara personliga vänner, det tror jag inte alls. Och det kan ju också ibland vara lite dumt (IP9).

Personliga relationer upplevdes av de flesta som avgörande för lyckad samverkan. En intervjuperson från det nyetablerade kommunalförbundet menade dock att om samverkan gav kommunen fördelar så skulle den troligtvis fortsätta även om relationerna haltade. Det fanns alltså andra faktorer som kunde upplevas viktigare i inledningsskedet. Det kan också tänkas bero på att relationerna hittills upplevdes som goda och därmed inte sågs som ett potentiellt problem.

Man måste ha samma syfte, ja. Det tror jag skulle vara det största problemet. Och sen kommer då med relation i andra hand, det tror jag. [...] när man ser att man tjänar pengar och har hög kvalité och kompetens på det vi utför mot kommuninvånarna, då vill det ju till att det måste vara en jädrigt taskig relation om man skulle bryta en sådan samverkan (IP11).

I inledningsskiftet upplevdes personliga relationer vara mycket viktiga, ibland direkt avgörande för om samverkan skulle komma på tal överhuvudtaget. När samverkan väl inletts upplevdes de personliga relationerna som viktiga för att upprätthålla en lyckad samverkan. Goda personliga relationer innebar ett öppnare debattklimat och smidigare samverkan. Inom det etablerade kommunalförbundet fanns erfarenheter av när personliga relationer hade försvårat samverkan, vilket innebar att de problematiserades. De upplevdes ändå som viktiga för att upprätthålla samverkan, möjligtvis på grund av tidigare erfarenheter då dåliga relationer försvårat samverkan. Personliga relationer kan dock inte på egen hand inleda och upprätthålla lyckad samverkan utan är beroende av andra faktorer.

5. Analys och slutsats

Syftet med studien har varit att undersöka förhållandet mellan personliga relationer och inledandet och upprätthållandet av lyckad interkommunal samverkan. Detta har gjorts genom att undersöka vikten av personliga relationer tillsammans med två tidigare etablerade faktorer för lyckad samverkan: organisatoriska förutsättningar och gemensamma mål. Resultatdelen visar att det finns ett visst samband mellan personliga relationer och lyckad interkommunal samverkan, men att personliga relationer inte på egen hand kan förklara utfallet.

I inledningsskedet visade sig personliga relationer till stor del vara avgörande för om samverkan överhuvudtaget skulle komma på tal. Fanns inte goda relationer så fanns det inte heller någon grund att bygga samverkan på. Detta stämmer även överens med vad Feiock (2007) och SKL (2005) har påpekat tidigare, att nätverk möjliggör samverkan. Gemensamma mål visade sig vara av samma betydelse som personliga relationer när samverkan skulle ingås. I det skedet är det viktigt att kommunerna har motiven klara för sig och vet varför de samverkar. Både Anell och Mattisson (2009) och Huxham (1996) har tidigare nämnt gemensamma mål som viktiga för att samverkan ska lyckas. I denna studie framhölls även vikten av en gemensam vilja att samverka. Den gemensamma viljan kan även höra samman med de personliga relationerna. En gemensam vilja och gemensamma mål kan tänkas påverka de personliga relationerna positivt och tvärtom.

De organisatoriska förutsättningar kan skilja sig åt inledningsvis, men precis som Agnevik och SKL (2009) skriver så måste dessa övervinnas och nya, gemensamma rutiner skapas inom samverkan. Samverkan är också som Lindberg (2009) tidigare nämnt en tidskrävande aktivitet där olika organisatoriska kulturer ska samordnas och att förändra etablerade rutiner tar tid. Organisatoriska skillnader upplevdes inte som ett problem hos det etablerade kommunalförbundet, vilket kan bero på att där redan fanns ett gemensamt sätt att arbeta. Hos det nyetablerade kommunalförbundet

upplevdes skillnaderna dock som ett problem, vilket tyder på att de organisatoriska kulturerna bör samordnas för att lyckad samverkan ska kunna upprätthållas. Svårigheterna som det nyetablerade kommunalförbundet inledningsvis hade att samordna sina organisationer kan bero på att den ena kommunen hade problem med att förankra samverkan i den egna kommunen. Detta kan ha inneburit att det fanns ett visst motstånd att anpassa sig till den andra kommunen. Det tyder även på att en gemensam vilja och gemensamma mål inledningsvis är viktigt för att samverkan ska fungera.

Personliga relationer ses som en förutsättning för att inleda och upprätthålla lyckad samverkan. Detta skiljer sig till viss del från vad Danermark och Kullberg (1999) har sagt om personliga relationer. Enligt dem är personkemi inte avgörande, det beror på sammanhanget hur viktigt den är för att samverkan ska lyckas. Däremot stämmer resultaten i den här studien överens med deras antagande om att personkemi inte ensamt är avgörande. Personliga relationer framstår här som viktiga för samverkan oavsett situation. Andra faktorer upplevs också som viktiga, men det innebär inte att de personliga relationerna inte samtidigt har betydelse. För att samverkan ska inledas är goda personliga relationer, en gemensam vilja och gemensamma mål en förutsättning. Personliga relationer är avgörande för att samverkan överhuvudtaget ska komma på tal, och gemensamma mål är en förutsättning för att det ska finnas något att samverka kring. När samverkan sedan är ett faktum krävs att kommunerna samordnar sina organisationer och hittar gemensamma sätt att arbeta inom samverkan. Studiens slutsats är således att för att lyckad interkommunal samverkan ska kunna inledas och upprätthållas är personliga relationer viktigt men kan inte på egen hand inleda och upprätthålla samverkan. Samverkan behöver rymma såväl gemensamma mål som organisatoriska förutsättningar och personliga relationer för att ha förutsättningar lyckas.

Referenser

- Agnevik, A.S. & Sveriges Kommuner och Landsting 2009, *Kommunala samverkansformer: avtal, interkommunala företag, gemensam nämnd, kommunalförbund*, Sveriges Kommuner och Landsting, Stockholm.
- Anell, A. & Mattisson, O. 2009, *Samverkan i kommuner och landsting: en kunskapsöversikt*, Studentlitteratur, Lund.
- Bergman, E. 2013, *Interkommunal samverkan: en nödvändig lösning på kommunala utmaningar?*, Förvaltningshögskolans rapporter nummer 126, Göteborg.
- Danermark, B. & Kullberg, C. 1999, *Samverkan: välfärdsstatens nya arbetsform*, Studentlitteratur, Lund.
- Esaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H. & Wängnerud, L. 2012, *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*, Norstedts juridik, Stockholm.
- Feiock, R. C. 2007, Rational choice and regional governance, *Journal of Urban Affairs* 29 (1): sid. 47-63
- Gossas, M. 2006, *Kommunal samverkan och statlig nätverksstyrning*, Institutet för framtidsstudier.
- Hedman, Sofia. 2015, *Nu letas fler samarbetsområden*, Barometern, 7 mars 2015. <http://www.barometern.se/oland/nu-letas-fler-samarbetsomraden/> (hämtad 2015-05-10)
- Hilborn, I., Karlsson, J. 1994, *Kommunalförbund som samverkansform*, Svenska kommunförbundet, Älvsjö; Stockholm.
- Huxham, Chris. 1996. *Creating collaborative advantage*. London: SAGE.
- Huxham, C. & Vangen, S. 2005, *Managing to collaborate: the theory and practice of collaborative advantage*, Routledge, London; New York, NY.

- Kvale, S. & Brinkmann, S. 2014, *Den kvalitativa forskningsintervjun*, Studentlitteratur, Lund.
- Lind, M. 2002, *Det svårgripbara nätverket: en sociologisk studie av företagare i nätverk*, Örebro: Örebro universitetsbibliotek
- Lindberg, K. 2009, *Samverkan*, Liber, Malmö.
- Löfström, M. 2001, "Samverkan mellan offentliga organisationer - att konstruera gränser", *Kommunal ekonomi och politik*, volym 5, nr 2, sid. 69-90.
- SOU 2007:10, *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*. Slutbetänkande av Ansvarskommittén, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2008:34, *Lättare att samverka: förslag om förändringar i samtjänstlagen*. Delbetänkande av Utveckling av lokal service i samverkan, Fritze, Stockholm.
- Statistiska Centralbyrån. 2015, *Folkmängd*. <http://www.statistikdatabasen.scb.se> (hämtad 2015-04-14)
- Sveriges Kommuner och Landsting & Ansvarsprojektet 2005, *Samverkan pågår: möjligheter och begränsningar*, Sveriges kommuner och landsting, Stockholm.
- Syssner, J. 2014, *Politik för kommuner som krymper*, Linköpings universitet, Institutionen för studier av samhällsutveckling och kultur, Centrum för kommunstrategiska studier & Filosofiska fakulteten
- Vetenskapsrådet. 2002, *Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning*, Vetenskapsrådet, Stockholm
- Önnered, Loe. 2012, *Samarbeten är Högsbys melodi*, Barometern, 1 mars 2012. <http://www.barometern.se/hogsby/samarbeten-ar-hogsbys-melodi/> (hämtad 2015-05-10)

Intervjuer

Kommunalråd Mörbylånga kommun, platsbesök 21 april 2015

F.d. kommunalråd Mörbylånga kommun, hembesök 22 april 2015

F.d. 2:e vice ordförande i Ölands kommunalförbund från Mörbylånga kommun, hembesök 22 april 2015

Kommunalråd Borgholms kommun, platsbesök 21 april 2015

Ledamot i Ölands kommunalförbund från Borgholms kommun, hembesök 24 april 2015

Ordförande i gruppen för Ölandsleden (projektägare Ölands kommunalförbund) från Borgholms kommun, platsbesök 29 april 2015

F.d. kommunalråd Högsby, telefonintervju 29 april 2015

Direktionsledamot från Högsby, telefonintervju 5 maj 2015

Kommunstyrelsens vice ordförande från Högsby, telefonintervju 5 maj 2015

Kommunalråd Hultsfred, platsbesök 28 april 2015

Styrelseledamot i Östra Smålands Kommunalteknikförbund från Hultsfred, telefonintervju 29 april 2015

Ordförande i Östra Smålands Kommunalteknikförbund från Hultsfred, telefonintervju 29 april 2015

Bilaga 1: Intervjuguide

Öppningsfrågor

Vad är din roll i —?

Hur länge har du haft den?

Har du haft några andra uppdrag inom kommunen innan dess?

Allmänt om samverkan mellan kommunerna

Hur länge har du varit involverad i arbetet kring kommunalförbundet mellan —?

Vad har ditt arbete i samverkan bestått av?

Hur kommer det sig att just — och — bildade ett kommunalförbund?

Kring vilka områden samverkar ni?

Hur tycker du att samverkan med — fungerar?

Skulle du säga att samverkan med — är nödvändigt för —?

Tror du att det underlättar samverkan att ingå i ett kommunalförbund?

Andra tänkbara partners?

Hur svårigheter har lösts

Har ni stött på några svårigheter i ert samarbete?

Vad skulle du säga att de svårigheterna har berott på?

Hur har ni löst de svårigheter som har uppstått?

Vilka faktorer tror du kan försvåra samverkan mellan två kommuner?

Om personliga relationer

Vad anser du att goda personliga relationer mellan två kommuner som samverkar innebär?

Hur skulle du beskriva de personliga relationerna mellan — och —?

Hur viktiga anser du personliga relationer vara för att samverkan ska fungera bra?

Vad anser du är viktigast för att två kommuner ska kunna samverka på ett bra sätt?