

Goda grannar

Mellankommunalt samarbete ur den lilla kommunens
perspektiv

Maria Svensson

Abstract

This thesis deals with co-operation between municipalities viewed from the perspective of the small municipality. It poses two questions: *How and why does small municipalities co-operate?* and *Which is the place of the small municipality in a larger organization?*. To examine this three Scanian municipalities have been studied and one Norwegian municipality is used to provide a perspective on the Swedish discussion.

Four theoretical topics guide the thesis. Firstly the core values of municipalities; democracy, autonomy and efficiency. The second topic is the significance of territory and boundaries. Thirdly the synergies that can be expected from co-operation and lastly different forms of co-operation.

The results of the essay are that small municipalities co-operate to gain economically and get a higher competence based on the view of the municipality as a provider of services. Small municipalities use co-operation as a way of avoiding merger. The small municipality engage in different organizations of co-operations and is in that way independent. But one of the large problems for small municipalities is the lack of resources as personnel. So at the same time the contact within the existing co-operational organizations deepens.

Keywords: co-operation, municipality, Scania, municipality structure, territory

Innehållsförteckning

1	Bakgrund	1
1.1	Problematisering, motiv och syfte.....	2
1.2	Avgränsningar och operationaliseringar	3
1.2.1	Kommunen	3
1.2.2	Samarbete	4
1.3	Metod	5
1.3.1	Samtalsintervjuer.....	5
1.3.2	Urval.....	6
1.3.3	De undersökta kommunerna och deras samarbeten	7
2	Samarbeten och kommuner	8
2.1	De kommunala grundvärdena	8
2.1.1	Demokrati.....	8
2.1.2	Autonomi.....	9
2.1.3	Effektivitet.....	10
2.1.4	De tre värdena i förhållande till varandra.....	11
2.2	Storlek och territorium	12
2.2.1	Territoriets betydelse.....	12
2.2.2	Kommunens storlek.....	13
2.3	Motiv till samarbete	13
2.3.1	Finansiella synergier	14
2.3.2	Marknadskraft	14
2.3.3	Management och kompetenssynergier	14
2.3.4	Operationella synergier	15
2.4	Samarbetet och dess former	15
3	Kommunens plats	17
3.1	Varför samarbeta?	17
3.1.1	För att vinna ekonomiskt.....	17
3.1.2	För nå högre kompetens	18
3.1.3	För att kunna marknadsföra sig.....	19
3.1.4	Ytterligare anledningar.....	19
3.1.5	Problem i samarbete	20
3.2	Hur samarbetar kommuner?	21
3.2.1	Samarbetets djup	21
3.2.2	Utveckling i två riktningar	22
3.3	Gränsernas upplösning och samarbetets geografi	23

3.3.1	Tre samarbetsnivåer	24
3.3.2	Kommungränsens betydelse.....	24
3.3.3	Skapandet av nya gränser	26
3.4	Vad är viktigast för kommuner	26
3.4.1	Kommunen som serviceproducent	26
3.5	Från ett annat perspektiv	27
3.6	Den lilla kommunens plats	29
3.6.1	Liten möter stor	29
4	Avslutning.....	31
4.1.1	Framtida forskning	32

Referenser

Bilaga 1 Kommunfakta

Bilaga 2 Kartor

Bilaga 3 Intervjuguide

1 Bakgrund

”(S)amverkan för landsbygden” (Borås tidning 060330, del: BT)

”Slå ihop Klippan med grannarna” (Helsingborgs dagblad 060328, s. 16)

”Sammanslagning av kommunerna ska utredas” (Västerbottens-Kuriren 060324, s. 12)

Citaten ovan är rubriker från tre svenska dagstidningar. De kommer från tidningar från olika delar av Sverige under två veckor i mars 2006. De två första är från debattinlägg och den sista från en artikel. De visar att debatten kring den kommunala indelningen och organisationen är aktuell just nu. Det handlar både om eventuellt samgående och om samarbete på flera olika plan. Under 2007 kommer dessutom Ansvarskommittén (SOU 2003:123) att lägga fram sitt slutbetänkande kring, bland annat, den kommunala organisationen i Sverige.

Diskussionen kring samarbete kommuner emellan och eventuellt samgående är inte heller unik för Sverige. Danmark genomförde helt nyligen en kommunreform där antalet kommuner minskade från 271 till 89 och samtidigt ändrades uppgifterna för kommunerna. I Norge är frågan om kommunstrukturen ständigt debatterad och i Finland pågår en kommun- och servicestrukturreform. I det sista nordiska landet Island har antalet kommuner minskat från 204 år 1990 till att 2005 vara 92 stycken (*Färre kommuner?* 2006, s. 14ff). Världen omkring oss förändras och samhället måste anpassas. Hur anpassningen ska ske är inte helt självklart. I denna uppsats kommer kommunernas förändrade förutsättningar att belysas, men framförallt illustreras hur några kommuner resonerar kring sin plats i samarbeten och anpassningen till en ny verklighet.

I Sverige har det sedan medeltiden funnits ett lokalt självstyre (ibid., s. 7). Sedan dess har denna självstyrelse delats in enligt olika principer allt eftersom samhället har förändrats. Allt från 1700-talets socken som organiserades kring kyrkan till 1970-talets kommunblock som organiserades kring centralorten (SOU 1965:54, s. 38). Den kommunstruktur som skapades i och med kommunblocksreformen har varit ”ganska motståndskraftig mot olika förändringstryck” (*Färre kommuner?* 2006, s. 12), men nu har diskussionen kring dess lämplighet uppkommit. De yttre faktorerna till att överväga förändringar i kommunstrukturen är inte desamma som vid förra kommunreformen. Då hade staten infört grundskolan och avsevärt ökat ansvaret för kommunerna, för att kommunerna skulle klara detta behövdes ett större befolkningsunderlag (*Samverkan pågår* 2005, s. 12). Idag består förändringen i samhället bland annat av den ekonomiska globaliseringen, den europeiska integreringen och IT-revolutionen (SOU 2003:123, s. 12) och att befolkningen minskar i de flesta kommuner (*Samverkan pågår* 2005, s. 12). Genom

att se på hur kommunerna hanterat dessa förändringar som är stora och genomgripande för samhället flyttas fokus ner till ett för medborgare och invånare mer personligt och gripbart plan. Ämnet utmanar också föreställningar om det som är grunden för maktfördelningen, nämligen territoriet och gränserna (Jönsson et al. 2000, s. 21).

1.1 Problematisering, motiv och syfte

Diskussionen kring kommuners uppgifter och dess förmåga att klara dem är, som visats inledningsvis, levande. En stor del i denna diskussion är storleken på kommunerna. Det är i detta som denna uppsats tar sin utgångspunkt. Den reella kommunstorleken är inte det primära, inte heller om kommuner är för små för att lösa sina uppgifter. Storleken ställs istället i relation till grannkommunerna. Den första frågan som kommer att undersökas är *hur och varför samarbetar små kommuner?* Denna fråga kommer att behöva utredas som en bakgrund till den andra frågan: *vilken plats har den lilla kommunen i en större samarbetsorganisation?*

Tre skånska kommuner kommer att undersökas, Svedala i södra Skåne och Perstorp och Örkelljunga i norra Skåne. Dessutom kommer en norsk kommun, Søndre Land, att ge ett perspektiv på den svenska diskussionen (se Bilaga 1 och 2). Alla dessa kommuner är minst, räknat till folkmängd, inom sina samarbetsorganisationer.

Ofta upplevs rikspolitiken som den viktigaste och intressantaste delen av den svenska politiken. Människor är också mer intresserade av rikspolitik än kommunalpolitik (Miller i Hagen & Sørensen 2001 s. 24). Detta trots att kommunen har ansvar för många olika viktiga värden och funktioner för samhället och i många fall spelar en viktig roll för människors vardagsliv (jmf. Wettergren 1997, s. 12f, Hagen & Sørensen 2001, s.15, Lidström 2003, s. 9). Det är i kommunen som medborgarna kan utöva den mest praktiska delen av sina demokratiska rättigheter (Wettergren 1997, s. 14).

Baldersheim (2003) menar att det som vanligtvis kallas småkommunproblematiken egentligen består av flera delar. De små kommunerna har oftast tre huvudsakliga problem: *skalproblem* som innebär att servicen blir för dyr per individ, *kompetensproblem* som innebär att det är svårt att rekrytera högkvalificerad personal och *transaktionskostnader* vilket kommer med långa avstånd och stora resekostnader (Rosén 2003, s. 12).

Hur en kommun ska sköta sina uppgifter och hur kommunstrukturen ska vara organiserad är i många fall en fråga som faller tillbaka på vilka värden man anser vara viktigast. Ofta står denna diskussion mellan effektivitet och demokrativärdena (Gustafsson 2003, s. 56). Syftet med denna uppsats kommer inte att vara normativt och försöka ge svar på hur kommuner bör göra. Istället kommer fokus att ligga på hur kommuner resonerar kring de här frågorna och se vilka värden som är viktigast för dem. När nu den svenska kommun- och landstingsstrukturen utreds och diskuteras är det intressant att se hur kommunerna resonerar kring sin egen position och hur de anser att de problem som finns kan lösas. Jag anser att

den lilla kommunen befinner sig i det intressanta läget i den här diskussionen. Genom sina mindre resurser skulle det vara den som blir först med att inte klara sina uppgifter. Här tvingas då nya lösningar fram.

1.2 Avgränsningar och operationaliseringar

Målet med uppsatsen kommer inte att vara att göra en fullständig kartläggning över vilka samarbeten som förs och vilka samarbetsområden som kan hittas, istället vill jag ge en samlad syn på hur kommuner resonerar kring detta område. Ett område som, trots att det diskuteras flitigt, är i behov av empiri (Gossas 2003, s. 78). När en kommun upplever sig som för liten för att effektivt genomföra alla sina uppgifter kan det leda till att kommunen söker lösningen i sin egen organisation. I den här uppsatsen kommer istället de yttre kontakterna och initiativ med andra kommuner att belysas och framför allt hur kommuner genom olika kontakter försöker att "bli större" och nå olika fördelar.

Det finns av praktiska skäl en geografisk avgränsning i uppsatsen, vilket betyder att den endast undersöker Skåne län, förutom den norska kommunen.

1.2.1 Kommunen

Ett centralt begrepp i uppsatsen kommer att vara kommunen. Definitionen på en kommun är "territoriellt avgränsat område och administrativ enhet för lokal självstyrelse" (Nationalencyklopedin 1993, s. 198). Men den vedertagna definitionen är svår eftersom kommunen inte längre är avgränsad (Gossas 2003, s. 13). Trots problematiken i det kommunbegrepp som finns kommer det att vara det som används här, som en fast utgångspunkt. Lidström (2003) ställer upp fyra generella kriterier för vad som krävs för att något ska räknas som en kommun. Dessa kriterier är:

- Kommuner verkar inom ett avgränsat geografiskt område inom en stat, eller en delstat i en federation.
- Kommuner åtnjuter en viss grad av autonomi eller självstyrelse.
- Kommunen har vissa auktoritativa befogenheter gentemot sina medborgare.
- Kommuner har direktvalda beslutsfattare och/eller använder kommunalstämma (s. 12ff).

Den territoriella avgränsningen, att kommunen är en del av rikets område, finns för de svenska kommunerna reglerat i Kommunallagen (KL) 1:1. Till varje kommun finns alltså ett markområde. För svenska kommuner finns ytterligare två viktiga kännetecken. Kommunen är först och främst en juridisk person vilket innebär att den kan äga fast och lös egendom. Kommunen har dock en speciell

ställning i förhållande till andra juridiska personer genom sin position som samhällsorgan och offentligrättslig juridisk person. Kommunen har också medlemmar, ett medlemskap som inte är frivilligt utan om man uppfyller de krav som finns i KL 1:4 innebär det obligatoriskt medlemskap. Slutligen har kommunen rätt att ta ut skatt, även om denna rätt inte är obegränsad (Bohlin 2003, s. 19, Lindquist 2005, s. 50ff). Även om rätten att ta ut skatt är begränsad har inkomstskatten störst betydelse för de svenska kommunerna i en nordisk jämförelse (*Strukturer i den höga Nord* 2005, s. 7).

Grunden till våra kommuner idag finns i de medeltida städerna och i socknen. (Gustafsson 1996, s. 13f). Början till dagens kommunallagar var 1862 års kommunalförordning. Då fick kommunerna ”nya uppgifter inom ramen för ett sammanhållet modernt lagverk” (Sundstöm 2003, s. 110). Under början av 1900-talet tog samhället ett större ansvar inom flera olika områden och kommunerna uppfattades som för små, 1943 hade Sveriges minsta kommun bara 78 invånare (ibid., s. 111). 1946 fattade riksdagen ett beslut om ny kommunindelning som skulle minska antalet primärkommuner från 2498 till 1037 (SOU 1996:129, s. 71). Reformen genomfördes sedan 1952 (Sundström 2003, s. 111). Nästa beslut om ändring i kommunindelningen togs 1962. Först var tanken att kommunsammanläggningen skulle genomföras frivilligt, men när det inte fungerade tog regeringen beslutet att sammanläggningarna skulle bli obligatoriska och att de skulle vara genomförda till 1974 (ibid., s. 113f). År 1974 bestod Sverige så av 278 kommuner (Gossas s. 33)¹. 1991 kom den nuvarande kommunallagen. Antalet kommuner har inte ändrats avsevärt sedan 1977 men det har tillkommit 13 nya kommuner genom kommundelningar, så att antalet svenska kommuner nu är 290 (Sundström 2003, s. 114).

1.2.2 Samarbete

Jag har här valt att använda *samarbete* som den neutrala termen för att beskriva kommuner som arbetar tillsammans. Vanligtvis används ordet *samverkan* men hos Baldersheim (se kap 3) får samverkan en helt egen betydelse och samarbete blir då den neutrala termen. Inom området för kommunalt samarbete finns det heller inte någon exakt definition av vad samverkan är, det används för ”mer eller mindre allt som innebär att två eller flera kommuner ’gör något’ tillsammans” (*När ett plus ett...* 2004, s. 24).

Det finns flera olika aktörer som kommunerna kan samarbeta med, exempelvis frivilligorganisationer, EU, olika privata aktörer (Montin 2004, s. 60). Här kommer kommuners samarbete med andra kommuner vara fokus. Montin menar att det finns olika ”tidstypiska nyckelord” för förnyelsediskussionen inom kommunerna, och att samarbete (samverkan hos Montin) fått ett allt större genomslag under 2000-talet (ibid., s. 14f). Det finns flera olika anledningar för kommuner att

¹ Tre år senare, 1 januari 1977, införlivades Bara kommun i Svedala kommun och antalet kommuner blev 277 (Sundström 2003, s. 139).

samarbeta, de kan skapa nya resurser, samutnyttja kompetens och de krympande resurserna eller skapa en slags samsyn och identitet (ibid., s. 60).

1.3 Metod

Undersökningen som genomförts ligger mellan fallstudie och jämförande studie, en slags *jämförande fallstudie* (Esaiasson et. al. 2003, s. 118). De tre undersökningarna har drag av fallstudieundersökningar, men blir inte lika djupgående som om endast ett fall undersökts. Fördelen med att undersöka tre fall är att de kan jämföras för att se om resonemangen är lika eller olika.

Den empiri som samlats in kommer med hjälp av teorin belysa kommunernas situation. Analys och empiri kommer då att sammanvävas. Det empiriska avsnittet kommer att bygga på intervjuerna utan att det hänvisas till källorna. När information hämtats från andra källor redovisas detta som vanligt.

1.3.1 Samtalsintervjuer

Materialet i undersökningen består till största del av intervjuer, vilket är en vanlig kvalitativ forskningsmetod (Alveson & Deetz 2000, s. 82). Dessa intervjuer är i den form som kan kallas samtalsintervjuer (Esaiasson et. al. 2002, s. 254) eller ”general interview guide approach” (Patton 1983, s. 198). Detta innebär att intervjuerna är halvstrukturerade. Jag har utarbetat en intervjuguide (Bilaga 3), som fungerat som bas för intervjuerna. Intervjuerna har sedan rört sig kring de teman som jag delat upp intervjuguiden i. Beroende på hur intervjun har gestaltat sig har olika frågor ställts. Jag har även ställt följdfrågor som inte finns i intervjuguiden. Denna möjlighet till uppföljning är en av de stora fördelarna med samtalsintervjuer (Esaiasson et. al. 2003, s. 279). Att intervjuerna inte har varit helt lika beror på att målet har varit att få så mycket information som möjligt och då har erfarenheter från tidigare intervjupersoner kunnat användas. Under intervjuerna har jag fört anteckningar vilka senare har renskrivits, detta är det huvudsakliga material som har använts. Intervjuerna har även spelats in, men endast som en möjlighet för mig att använda vid renskrivning av anteckningar. Intervjuerna har inte skrivits ut i sin helhet och intervjupersonerna kommer således inte heller att citeras.

Samtalsintervjuer kan ha flera olika användningsområden, när forskningsfältet är utforskat, när vi vill veta hur människor själva uppfattar sin värld och deras vardagliga upplevelser, när syftet är att utveckla begrepp, vid teoriprövning eller som ett komplement (ibid., s. 280ff). Forskningsfältet kring kommuner och deras samarbete är inte ett helt utforskat område, men mycket av den empiri som finns bygger på enkäter (jmf *Interkommunal samverkan*). Syftet med uppsatsen är att se till kommunens perspektiv och hur dess plats ser ut. Kommunen får här då representeras av de utvalda personer som intervjuas.

Att luta sig mot intervjuer som material medför naturligtvis vissa problem. Intervjuerna ger i flera led upphov till tolkningar; intervjupersonens tolkning av

frågan, intervjuarens tolkning av svaret osv. Att ställa intervjufrågor är även det en bedömning mellan att nå den information man vill komma åt och att inte lägga orden i munnen på den som intervjuas. Risken finns också att ord som jag har sagt eller som funnits i frågorna har utlöst vissa associationer (Alveson & Deetz 2000, s. 85). Jag anser dock att det viktigaste är att det finns en medvetenhet om de här problemen. Materialet som samlats in kan då ge information som inte kan hittas någon annanstans. Även när en text baseras på andra textkällor finns tolkningsmöjligheter. I det fallet finns emellertid textkällorna kvar för läsaren själv att bedöma. Det talade ordet försvinner och finns inte att återgå till. Här tvingas läsaren att lite på de tolkningar som jag som gjort, med målet att ge en så rättvisande bild som möjligt.

1.3.2 Urval

Intervjuerna har gjorts med kommunstyrelsens ordförande och kommunchefen eller kommundirektören i de tre kommunerna. I den norska kommunen har endast ordföranden intervjuats. Här finns det naturligtvis en skillnad i information gentemot de andra intervjuerna. Denna intervju är dock tänkt att användas som ett komplement. Genom att välja dessa båda har både det politiska och det tjänstemanna- eller förvaltningsmässiga perspektivet kommit med. Markus Gossas konstaterar att kommunen med sina många olika samarbeten inte är lätt att få överblick över för ledningen (Gossas 2003, s. 13). Det får antas att det är hos dessa personer som den mest övergripande synen på kommunens agerande finns.

Fokus kommer att ligga på den lilla kommunen och dess syn på samarbete. Storlekskonceptet kan mätas och definieras på flera olika sätt. Samarbetsorganisationen SmåKom menar att kommuner under 11 000 invånare är att anse som småkommuner (www.smakom.org). I rapporten *Färre kommuner* är gränsen för en liten kommun 10 000 invånare (2006, s. 25) medan rapporten *Kommunala samverkansmönster* använder sig av kommuner med färre än 20 000 invånare (Kastensson et. al. 2005, s. 25). Definitionen av vad som är stort och smått varierar också mellan de nordiska länderna (*Strukturer i den höga Nord* 2005, s. 2). Även i ett europeiskt perspektiv är skillnaderna stora mellan kommuners storlek. En europeisk kommun kan ha allt från tjugo till fler miljoner invånare (Lidström 2003, s. 185). Generellt har Storbritannien (137 000 invånare i genomsnitt) och Irland (109 000) de största kommunerna, men efter en kommunreform har även Litauen stora kommuner (61 700). Vilket är en markant skillnad mot dess baltiska grannar, exempelvis Estland (5 700). Runt Medelhavet finns de mindre kommunerna, Italien (7 200), men framför allt Frankrike (1600). Tyskland (5 600) tillhör också ett av de länder som har förhållandevis små kommuner. Men i dessa tre länder, Italien, Frankrike och Tyskland finns också några av Europas största kommuner. I Norden är det de svenska kommunerna som är störst (30 800) och Island som är minst (2 200) (Lidström 2003, s. 181ff).

De tre undersökta kommunerna är alla skånska kommuner av praktiska hänsyn. Detta medför att de i förhållande till andra kommuner i Sverige är relativt stora till invånarantal sett, men relativt små sett till ytan. Skånes 33 kommuner

delar på en yta som är mindre än den som utgör Kirunas kommun (*Samverkan pågår* 2005, s. 12). Förutsättningarna för en liten kommun skiljer sig också åt beroende på om den befinner sig i Norrlands inland eller i en storstadsregion (*Färre kommuner?* 2006, s. 24). Det går inte att säga precis vad som är en liten kommun. Vissa kommuner är dock mindre än andra. De tre kommuner som är det primära undersökningsområdet här är alla minst inom de samarbetsområden som de deltar i. Även den norska kommunen är minst i sitt samarbetsområde, även om grannkommunen bara är marginellt större.

1.3.3 De undersökta kommunerna och deras samarbeten²

I Skåne finns fyra övergripande samarbetsorgan, ett i varje hörn. I nordväst är det *NOSAM* (Nordvästra Skånes Kommuner i Samverkan), i nordost *Skåne Nordost*, i sydväst *SSSv* (Samverkan Skåne SydVäst) och i sydost *SÖSK* (Sydöstra Skånes Samverkans Kommitté). Detta innebär att alla skånska kommuner ingår i något slags samarbetsorgan.

Svedala samarbetar inom *SSSv* som är ett mer övergripande regionalt samarbetsområde med Malmö som största medlem. Samarbetet inom *SSSv* påbörjades 1998 (*Strategier för regional utveckling* 2004, s. 23). Svedala ingår också i *4Yes* tillsammans med Kävlinge, Lomma, Staffanstorps. *4Yes* har funnits sedan mitten av 90-talet även om de fyra kommunerna samverkat i flera olika lösa konstellationer tidigare (*Fyra kommuner ett mål* 1999, s. 1).

Under 1970- och 80-talen ingick Perstorp i ett kommunalförbund med de nordvästskånska kommunerna. Efter att kommunen dragit sig ur det samarbetet tittade man istället åt nordost där det fanns ett samarbete, *NÖSK*, som senare ombildades till *Skåne Nordost*. I detta samarbete är Kristianstad största stad. 1993 togs sedan initiativ till samarbete med Örkelljunga och Klippan initialt för att se om de kunde samarbeta kring gatusopning. Efter en mindre nedgång tog samarbetet mellan de här kommunerna fart igen runt 1996-97 och då hade även Åstorp visat sitt intresse detta blev då *4K*.

Förutom *4K* ingår Örkelljunga i *NOSAM* där Helsingborg är största kommun. *NOSAM* bildades 1996 och sedan 1998 deltar Örkelljunga (www.skane.se).

² Detta stycke bygger huvudsakligen på material från de genomförda intervjuerna

2 Samarbeten och kommuner

Teorikapitlet består av två delar. Den första delen behandlar kommunen och dess roll. Det första avsnittet avhandlar de kommunala grundvärdena. Dessa grundvärden kan ses som ”argument för kommunens existens” (Lidström 2003, s. 11). Det andra avsnittet handlar om den för kommunbegreppet så viktiga frågan om territoriell avgränsning och med det även storleken på kommuner. Den andra delen behandlar samarbete mellan kommuner. Det tredje avsnittet handlar om vad samarbete kan väntas ge för slags fördelar och slutligen det fjärde avsnittet om hur samarbete kan organiseras och utvecklas.

2.1 De kommunala grundvärdena

Kommuninstitutionen ges legitimitet från olika håll. Dels finns den rättsliga legitimiteten och dels finns den politiska legitimiteten som grundas på de representativt valda organen. Kommunerna har också en ideologisk förankring som bidrar till att ge kommunerna legitimitet (NOU 1990:13, s. 71). Detta är värden som är av vikt för kommunerna. Trots de stora skillnader som finns mellan hur de subnationella enheterna har organiserats i olika länder (jmf. Lidström 2003) finns det vissa grundläggande värden som varit särskilt framträdande i de flesta länder. Dessa värden är *frihetsvärdet*, *demokrativärdet* och *effektivitetsvärdet* (Rose 2000, s. 57f). Den kommunala självstyrelsen är för de svenska kommunerna grundläggande. I detta begrepp ryms inte bara ett värde utan flera olika (NOU 1990:13, s. 69). De värden som ryms inom begreppet är just de kommunala grundvärdena. Dessa värden kan naturligtvis kategoriseras olika (jmf. SOU 1977:78, s. 435ff), men här kommer Rose (2000, s. 57f) kategorisering att användas som underlag. Sedan 1970-talet har både effektivitet och demokrati förekommit i den svenska debatten kring hur kommuner ska skötas och organiseras (Montin 2004, s. 15).

2.1.1 Demokrati

Demokrati är ett stort begrepp som kan innehålla en mängd olika meningar. Demokratiforskningen är omfattande inom statsvetenskapen och begreppet står inte i fokus för denna uppsats. Demokratiavsnittet är ändå berättigat eftersom värdet är ett av de grundläggande för kommunen och ger den legitimitet. Demokratiavsnittet kommer också att vara helt inriktat på den lokala nivån.

Under 1970-talet var demokrati ett av de värden som fick störst utrymme i debatten kring den kommunala självstyrelsen (SOU 1977:78, s. 437). Efter att kom-

munsammanslagningen genomförts under 70-talet märktes en viss besvikelse och debatten handlade om att det nu fanns ”för lite demokrati” (Montin 2004, s. 11) i kommunerna. Under 1990-talet och början på 2000-talet har demokratin åter stått i fokus för kommunerna, bland annat genom Demokratiutredningen (SOU 2000:1) (Montin 2004, s. 14). Kommunen kan innehålla flera olika demokratiska fördelar. En av dessa fördelar är närheten mellan beslutsfattare och medborgare. I kommunen är det lättare att få kontakt med beslutsfattarna och dessa förväntas vara mer känsliga för den lokala opinionen (SOU 1977:78, s. 436). Kommunen kan även ses som en ”skola i demokrati”. På den lilla arenan kan medborgarna engagera sig i samhället och lära sig demokratins spelregler (Rose 2000, s. 59), och genom fullmäktige och nämnder kan medborgaren alltså skolas även i politiskt arbete (SOU 1977:78, s. 437). Genom detta vinner demokratin i samhället i stort (Rose 2000, s. 59, SOU 1977:78, s. 437). Det demokratiska värdet av kommunen kan också härledas till en maktdelningsfråga. De lokala enheterna kan då fungera som en motvikt till staten (Hagen & Sørensen 2001, s. 24). I Sverige fungerar både landstingen och kommunerna som denna motvikt till staten (Gustafsson 1996, s. 11). Detta är de fördelar som finns med de subnationella enheterna men demokratin måste också genomföras på något sätt.

Demokrati kan delas upp i olika sorters kategorier. Rose (2000) identifierar tre olika demokrativärden: direkt demokrati, indirekt demokrati och deliberativ demokrati (s. 62-72). Uppdelningen mellan dessa olika demokrativärden visar olika sätt som demokratin kan genomföras på. Den syn man har på vilka uppgifter kommunen har spelar sedan roll för hur man ser på demokratin. Om det är en demokratiskola (Hagen & Sørensen 2001, s. 23) är kanske direktdemokrati viktigt. Men är det kommunen som serviceproducent (Sundström 2003, s. 116) som är det viktigaste kanske representativ eller indirekt demokrati värderas högre så att representanter kan fatta beslut utan att bli störda. I Sverige har diskussionen inom kommunerna framför allt stått mellan direkt demokrati eller representativ demokrati (Gustafsson 1996, s. 219)

2.1.2 Autonomi

Kommunens frihet består av två delar. Den första är friheten *från* något, ett *negativt frihetsideal*. Den andra är friheten att *kunna göra* vissa saker som enskild kommun, ett *positivt frihetsideal* (Rose 2000, s. 58). I Sverige har den kommunala autonomin och det negativa frihetsidealet med en frihet från staten varit viktig historiskt sett. I decentraliseringsmotivet från 1862 fanns det ”betydande inslag av statsfientlig byråratikritik” (SOU 1977:78, s. 433). Denna har senare tonats ner (ibid., s. 433), men autonomin är fortfarande viktig i den kommunala självstyrelsen. I lagtexten finns den kommunala självstyrelsen inskriven både i Regeringsformens portalparagraf RF 1:1 och i Kommunallagen 1:1. Här preciseras dock inte begreppet men det är en princip som reglerar relationen mellan stat och kommun. Kommunen ska ha en egen fredad sfär där de får ta hand om sina egna angelägenheter (Bohlin 2003, s. 21f). Svenska kommuner har, i ett europeiskt perspektiv stor autonomi inom denna sin egen sfär. Dock förväntas kommunerna också

kunna sköta dessa sina angelägenheter själva (Fernandez 1999, s. 31, 13). Synsättet som finns i Sverige är att kommunerna fått sin kompetens genom delegation från staten och att det därför måste finnas viss statlig kontroll.

Idag är det inte bara nationalstaten som påverkar kommunernas autonomi. Det positiva frihetsidealet har också fått stor betydelse. Fernandez ser två hot mot kommunernas handlingskraft. Dels internationalisering och europeisering, vilket leder till ett gränsöverskridande inflytande och dels olika ekonomiska hinder, genom privatisering och marknadisering. Denna utveckling begränsar de politiska beslutsfattarna (ibid., s. 30) När nationsgränserna får minskad betydelse så blir den internationella nivån mer närvarande i kommunen och dess beslutsfattande (ibid., s. 14).

Kommunerna står inför ett dilemma beträffande deras autonomi. Dilemmat består i att kunna behålla den handlingsfrihet och autonomi de har utan att förlora i handlingskraft. Handlingskraften kan ses som ”systemets förmåga att leverera den politik som det har fått i uppdrag”. Eller så går man samman i en samarbetsorganisation och låter delar av autonomi och handlingsfriheten överföras till samarbetsorganisationen och vinner i gengäld handlingskraft. Kommunernas övervägande står alltså mellan den individuella autonomi och den kollektiva handlingskraften (ibid., s. 17f).

2.1.3 Effektivitet

Effektivitet är också det ett begrepp med många olika aspekter. Framför allt gäller det för kommunen att den hämtar sin legitimitet genom att den effektivt kan förmedla offentliga tjänster (NOU 1990:13, s. 72). Det finns många olika sätt att kategorisera effektivitet. I företagsekonomi används ofta ett snävare effektivitetsbegrepp som innebär att man kan ha en optimal produktion till lägsta möjliga kostnad något som kan kallas för *inre effektivitet* (NOU 1990:13, s. 72, Rose 2000, s. 60, SOU 1977:78, s. 436, Hagen & Sørensen 2001, s. 22). *Kostnadseffektivitet* kan sägas vara en del av denna inre effektivitet. Ju mindre varje enhet kostar att producera desto högre är kostnadseffektiviteten. Denna effektivitet kan mätas antingen som kostnaden per producerad enhet eller kostnaden per invånare. När man mäter effektivitet i kostnader så är en fördel som man förväntar sig att nå *stordriftsfördelar*. Denna fördel uppnås när kostnaden per producerad enhet sjunker när en större volym produceras (Hagen & Sørensen 2001, s. 22). Förutom den inre effektiviteten kan man i kommunsammanhang använda effektivitetsbegreppet bredare och även tala om *yttre effektivitet* alternativt *prioriterings-* eller *allokerings effektivitet* (Hagen & Sørensen 2001, s. 17, NOU 1990:13, s. 72, Rose 2000, s. 59). Denna yttre effektivitet rör förhållandet mellan de behov som finns och de tjänster som produceras. Den lokala kännedom som finns i kommunen gör att man producerar de tjänster som efterfrågas och lösningar genomförs på ett lokalt tillfredställande sätt. När preferenserna ändras över tid ska produktionen också kunna

ändras (Hagen & Sørensen 2001, s.17, NOU 1990:13 s. 72, Rose 2000, s. 59, jmf. SOU 1977:78, s. 435³). Detta gör alltså att mer ”effektiva” beslut tas (Rose 2000, s. 59). Denna effektivitet bygger på tanken att människors behov till viss del varierar med den geografiska tillhörigheten, men också att människor kan ”rösta med fötterna” och helt enkelt flytta om servicen inte tillfredställer deras behov (Hagen & Sørensen 2001, s. 18, 23). Denna yttre effektivitet kallas ibland för välfärdsteorin och bygger på den utilitaristiska tanken om en maximering av människors välfärd (Hagen & Sørensen 2001, s. 18, Rose 2000, s. 59). Det finns även andra sorters effektivitet som kan ses som viktiga för den kommunala verksamheten två av dessa är *dynamisk effektivitet* som gäller kommunens innovationskapacitet. Möjligheten att använda sig av ny teknik för att lösa de uppgifter kommunen har. Dels hittar olika kommuner olika lösningar och de bästa kommer sedan att imiteras av andra kommuner. Dels kan konkurrensen kommuner emellan stimulera nya och bättre lösningar. Den andra av dessa effektivitetsmått är *värdet för samhället generellt*. Vad betyder det kommunen gör för effektiviteten och produktiviteten i samhället som helhet? Ett exempel på detta är förskolorna som gör att småbarnsföräldrar kan arbeta (Hagen & Sørensen 2001, s. 22f).

2.1.4 De tre värdena i förhållande till varandra

Demokrati och effektivitet är två omtvistade begrepp och har varit viktiga för debatten kring kommuner. De två kan ses som motsatser till varandra där deltagande i demokratin hämmar effektiviteten och tvärtom att alltför stort fokus på effektivitet gör att deltagandet åsidosätts (NOU 1990:13, s. 72) I Sverige diskuterades detta i samband de två senaste indelningsreformerna på 1960- och 70-talen. I förarbetena diskuterades avvägningen mellan effektivitet och demokrati (Gustafsson 2003, s. 57). I efterhand gällde diskussionen om man hade tillgodosett effektivitetsvärdena på bekostnad av deltagarvärdet (SOU 1977:78, s. 437). Det var bland annat mycket färre förtroendevalda och närheten hade förlorats, men å andra sidan blev partipolariseringen tydligare och kunskapen hos väljarna om vad de olika partierna står för ökade (SOU 1977:78, s. 437f, Sundström 2003, s. 115). De två värdena behöver dock inte stå i motsats till varandra. Detta när effektiviteten riktar sig mot samhället och inte in mot förvaltningen och administrationen. Den kunskap som krävs för att effektiva besluts ska tas bygger på att de finns ett deltagande (NOU 1990:13, s. 72). Att definiera effektivitet som förmågan att möta de behov som finns betyder också att effektivitetsbegreppet anknyter till demokratiska idéer (SOU 1977:78, s. 435). Dahl och Tufte (1973) menar att systemets kapacitet (system capacity) (s. 20) eller med Harald Baldersheims (2003) ord systemets handlingskraft (s. 88) är en av två dimensioner av demokrati, vilken innebär att systemet kan tillfredställa medborgarnas preferenser. Den andra är medborgerlig effektivitet (citizen effectiveness) (Dahl & Tufte 1973, s. 20), eller deltagandemöjligheter (Baldersheim 2003, s. 88). Effektiviteten blir genom syste-

³ Här kallas det förvaltningssystemets *flexibilitet*

mets handlingskraft en del av demokratibegreppet. Vilket innebär att det inte spelar någon roll hur mycket man kan delta i besluten om systemet inte kan utföra det man önskar. I sin recension av Dahl och Tuftes bok menar å andra sidan Brian Berry att den stora svagheten är just tanken på systemets handlingskraft som en dimension av demokrati. Han menar att systemets handlingskraft i sig själv varken är demokratiskt eller odemokratiskt (Berry 1974, s. 293f).

Invånarnas syn på dessa tre värden är också viktig. Människor är framför allt intresserade i kommunen som brukare och betalare av de offentliga tjänsterna (Hagen & Sørensen 2001, s. 24). Ur detta perspektiv blir effektiviteten ett viktigare värde än demokratin om dessa värden kan vägas mot varandra. Dessa grundvärden är alla byggda på kommunen som en territoriellt avgränsad enhet. När den kommunala gränsen utmanas, måste kommunen göra avvägningar mellan dessa värden.

2.2 Storlek och territorium

2.2.1 Territoriets betydelse

I alla tider har vi använt oss av territoriet för att avgränsa oss. Den fysiska geografin och naturens utseende gjorde att olika regioner naturligt bildades (Jönsson et. al. 2000, s. 139). Även idag är territoriet en viktig del av hur vi organiserar oss och ”demokratin uppbyggs på ett ansvarstagande för ett territorium; en kommun, en nation osv.” (Westholm 2001, s. 11). Territoriet ger oss också en bas för en gemensam identitet där människor har identifierat sig med det territorium där de har bott, arbetat eller varit bundna till på något annat sätt (Jönsson et. al. 2000, s. 20, 46). I det moderna samhället finns det en slitning mellan två olika krafter som drar åt olika håll. Dels globaliseringen som tyder på ett ökat beroende av omvärlden och en ökad förflyttning mellan olika platser. Dels regionaliseringen, som är den intressanta här, som tyder på en fortsatt tillknytning och identifikation till det lokala territoriet (ibid., s. 20).

Även i den vedertagna definitionen av en kommun är territoriet det viktigaste bestämningskriteriet. Dessa territoriella gränser förlorar nu i betydelse med ett framväxande nätverkssamhälle (Gossas 2003, s. 79, Westholm 2001, s. 11). Gossas och Westholm menar att det skapas flera nivåer av regioner för olika uppgifter, ett område för varje uppgift. Något Westholm kallar *tunna regioner* (Westholm 2001, s. 9). Detta kan ses lite som den særkommun eller spesialkommun som tidigare fanns i Norge. Dessa kommuner var självständiga och finansierades genom skatter men skötte bara ett område. Det fanns i Norge sådana brannkommuner och byggningskommuner (Hagen & Sørensen, 2001, s. 108). Regionerna visar sig då vara flexibla (Westholm 2001, s. 9).

Betydelsen av gränser kan alltid förändras (Jönsson et. al. 2000, s. 46). Tendenser finns också att ”de territoriella indelningarna inte längre är skalenligt

funktionella” och därför inte kan ge människor det de förväntar sig av samhället. Lösningen på detta är samarbete (Hallin 2001, s. 5f).

2.2.2 Kommunens storlek

För den subnationella enheten har territoriet en speciell betydelse eftersom det här finns möjligheten att rita om gränserna och laborera med territoriets uppdelning på ett helt annat sätt än med de nationella enheterna (Newton 1982, s. 190). Denna möjlighet har också utnyttjats i de kommun- och indelningsreformer som genomförts. En fråga som logiskt följer när gränser ska dras om är storleken på kommuner. Detta är en gammal fråga som varit ett ämne för storheter som Platon, Aristoteles, Rousseau, Mill och många fler (Dahl & Tufte 1973, s. 5ff). Även den moderna politiska forskningen har ibland tagit sig an frågan. Dels sett från nationalstatens perspektiv (t.ex. Anckar 1997, Hadenius 1992) och dels från den subnationella eller lokala enhetens perspektiv (t.ex. Oliver 2000). Klassikern inom den moderna politiska forskningen är dock Robert A. Dahl och Edward R. Tufte's *Size and Democracy* från 1973, där de försöker anlägga både det lokala och nationalstatsperspektivet. En annan dimension som Dahl och Tufte (1973) tar upp, är frågan om storleken är absolut eller relativ (s. 18f). Harald Baldersheim (2003) inriktar sig på det han kallar ”småkommunproblemet” (s. 92). När han bryter ner det för att se vad det egentligen består av kommer han väldigt nära de tre dimensioner som Dahl och Tufte (1973) menar att storlek kan mätas i. Det bor för lite folk, vilket är folkmängden eller alternativt arean där en sammanslagning skulle innebära en större folkmängd. För långt från (annat) folk och för långt mellan folk gäller arean och folktätheten (Baldersheim 2003, s. 92). På liknande sätt tar Rose (2001) upp de olika dimensionerna (s. 3). De utvecklar dock inte några resonemang om vad som är en stor och vad som är en liten kommun.

2.3 Motiv till samarbete

Den ovan beskrivna utvecklingen att sträcka sig över sina gränser måste bero på något. Vad är det rent konkret som gör att kommuner känner behovet av att samarbeta? Tanken som ligger bakom är att det är ”fördelaktigt att agera gemensamt och tillsammans”, när två kommuner då samarbetar tänker man sig att i den nya struktur som uppstår kan det frigöras synergier som gör att resurser kan utnyttjas mer effektivt (*När ett plus...* 2004, s. 24). Synergieffekter är ett begrepp som används inom företagsekonomi när företag går samman. I Nationalencyklopedin definieras det som ”samverkan mellan två eller flera faktorer som, positivt eller negativt, påverkar en process på ett sådant sätt att den sammanlagda verkan av faktorerna blir större än summan av verkningarna av faktorerna var för sig” (s. 589). Ordet synergi kan härledas till de grekiska orden ”sun” och ”ergon” som betyder ”att arbeta tillsammans” (van der Meer i Larsson 1990, s. 75). Synergieffekt är en term ”för samordningsfördel som kan uppnås mellan olika företag eller verksam-

hetsgrenar avseende inköp, tillverkning, marknadsföring m.m. genom bättre utnyttjande av t.ex. kompetens, FoU – insatser, kapital eller arbetstid.” (Nationalencyklopedin, s. 589). Larsson (1990) sammanställer en typologi av olika synergier som finns i litteraturen (s. 75). Han identifierar fyra olika sorters synergier som företag kan förvänta sig, eller rättare sagt som det finns möjlighet att uppnå, vid fusioner. Det är *market power synergy*, *operational synergy*, *management synergy* och *financial synergy*. Denna typologi används sedan i RVF: s skrift *När ett plus ett blir tre* som berör samarbete inom kommunal avfallshantering. Här anpassas den också till kommunalt samarbete (*När ett plus...2004*, s. 24f). De här synergierorna är olika och behöver inte vara lika viktiga eller finnas vid samma tidpunkt (*När ett plus... 2004*, s. 25). Det är också viktigt att vara medveten om att effekten varierar mellan olika tjänster (Myrvold & Toresen 2003, s. 107). Den mängd tjänster som produceras av kommunerna kommer jag inte att gå in i detalj på utan mer övergripande vad kommuner kan förvänta sig. Det är denna anpassning till det kommunala samarbetet som kommer att användas här för att se på vilka positiva effekter kommuner kan förvänta sig av samarbete.⁴

2.3.1 Finansiella synergier

- Effektivare tillgång till kapital

De finansiella synergierorna innebär att när flera organisationer går samman till en större organisation får de på ett effektivare sätt tillgång till kapital. Detta ger både mer och billigare kapitalförsörjning till verksamheten. Ytterligare en fördel är att man är fler som delar på riskerna.

2.3.2 Marknadskraft

- Ökad volym ger starkare förhandlingsstyrka
- Exempelvis vid inköp

En större organisation kan få en förbättrad marknadskraft vilket är en synergier. Den ökade volymen gör att organisationen blir en intressantare kund för olika företag och den större volymen ger också organisationen en större förhandlingsstyrka. Denna förhandlingsstyrka kan dels användas vid inköp och dels vid förhandlingar med exempelvis myndigheter.

2.3.3 Management och kompetenssynergier

- Specialistkompetens – ledarskapskapacitet
- Utveckla – underhålla kompetens

⁴ Följande avsnitt bygger på RVF:s rapport 2004:10 *När ett plus ett blir tre*, s. 25

- Attraktivitet

Management och kompetenssynergierna innehåller två delar, ledarskapskapacitet och specialistkompetens. Kompetensen kan användas inom ett större verksamhetsområde, vilket kan väntas höja den genomsnittliga nivån och förbättra förutsättningarna för lärande. Rent allmänt är det för en större organisation lättare att både utveckla och underhålla särskild specialistkompetens. Ytterligare en fördel med en större organisation är att den kan locka och vara mer attraktiv för både ledarskaps- och specialistkompetensen.

2.3.4 Operationella synergier

- Stordriftsfördelar

De operationella synergier handlar om hur produktionen kan förbättras i en större organisation och att vissa saker görs mer effektivt i stor skala. Här gäller det bland annat stordriftsfördelar eller att kunna kombinera aktiviteter där det är bättre att koppla samman två aktiviteter istället för att göra två specialiserade.

Stordriftsfördelar är ett argument som används för kommunsammanslagning (Pettersen & Rose 2003, s. 45).

2.4 Samarbetet och dess former

Det finns en rad olika formella regler för samarbeten, men också flera mallar för att klassificera samarbeten. I den mall som används här är intensiteten grunden. Baldersheim ser på samarbete som ett kontinuum där extremerna är två dystopier för kommunerna. ”Allmänningens tragedi” där alla tävlar mot alla om olika resurser och ”superkommunen” där man överlämnat all makt åt en ny organisation. Där emellan finns fyra kategorier för samarbete; samråd, samordning, samkörning och samarbete som alla innebär olika mycket kontakt mellan kommunerna (Baldersheim 2003, s. 96). Det är denna typologi som kommer att användas här för att kategorisera de olika samsamarbetsformerna som kommunerna kan ha och för att se hur samarbeten kan utveckla sig.⁵

Samråd: Kan ske både på det administrativa och på det politiska planet. Här träffas man ibland, tillfällig och sporadisk kontakt, frågar kolleger i annan kommun om råd. Vänortssamarbete med kommuner från olika länder fungerar ofta på det här sättet. Det kan också utvecklas till ömsesidig inlärning.

Samordning: Från tid till annan anpassar kommunerna sina beslut till varandra.

⁵ Följande avsnitt bygger på Baldersheim 2003, s. 95

Samkörning: Kommunerna löser fasta uppgifter tillsammans, har en gemensam drift av vissa funktioner. T.ex. vattenförsörjning

Samverkan: De inblandade kommunerna har en gemensam policy. T.ex. utvecklingspolitik. Här lyfter kommunen politikfunktionen till en högre nivå.

Figur 1: Interkommunalt samarbete – ett kontinuum

”Allmänningens tragedi” SAMARBETS- KONTINUUM Super-kommun					
Kommuner utan samarbete	Samråd 1	Samordning 2	Samkörning 3	Samverkan 4	Samkommuner
Ingen kontakt eller informationsutbyte	Sporadisk kontakt och informationsutbyte	Ömsesidig anpassning av beslut i kommunerna	Gemensam drift av utvalda tjänster och institutioner	Gemensam politik på ett eller flera områden	Gemensam politik på alla områden

Källa: Baldersheim 2003, s. 95

3 Kommunens plats

Alla kommuner är ålagda att göra samma uppgifter. Detta symetriska kommunsystem var resultatet av kommunreformen på 1970-talet. Mönstret finns även i övriga nordiska länder (*Strukturer i den höga Nord* 2005, s. 7). Detta innebär att kommuner, stora som små, måste arbeta med samma frågor. Deras förutsättningar i frågorna är dock olika beroende på hur kommunerna ser ut. I detta kapitel kommer det material som samlats in att presenteras och analyseras, för att se hur de små kommunerna samarbetar och vilken plats de har i samarbetena.

Samhällsstrukturens omvandling är inte något som sker endast genom politiska beslut utan är en ständigt pågående process. Processen tar sig fler olika uttryck och är svårfångad. Som Markus Gossas skriver finns det egentligen inte någon i kommunen som har full översikt över alla samarbeten som finns eller hur de ser ut. Många samarbeten sker på den praktiska nivån i förvaltningen. Trots detta har det gått att se vissa generella tendenser i utvecklingen för mindre kommuner i större samarbetsprojekt.

3.1 Varför samarbeta?

Det finns en rad olika anledningar för de intervjuade kommunerna att samarbeta. Många av dem går att se som förväntade synergieffekter. Det finns dock även andra anledningar till samarbete och även vissa problem.

3.1.1 För att vinna ekonomiskt

De två väsentligaste anledningarna som anges för kommunen att samarbeta är möjligheten till ekonomisk besparing och möjligheten till bättre tjänsteutbud. De två argumenten är tätt sammanbundna. Pengar som går att spara i en verksamhet kan läggas i en annan verksamhet. I typologin över synergieffekterna är ekonomi också det som är mest framträdande. Den ekonomiska aspekten finns med i de finansiella och operationella kategorierna men också i marknadskraftskategorin.

De operationella synergierna, alltså stordriftsfördelarna, är ett viktigt motiv för kommunerna att samarbeta. De konkreta exempel som finns på stordriftsfördelar är den växel som 4K installerat och den tänkta gemensamma räddningstjänsten i

SSSV.⁶ På det mer administrativa planet handlar det om att inte behöva göra många saker dubbelt. Stordriftsfördelar behöver inte nödvändigtvis betyda att samarbetet görs helt gemensamt. Örkelljunga kommun köper in sig på en hel del tjänster hos Ängelholms kommun, vilket innebär att även om Örkelljunga betalar till Ängelholm får de tillgång till tjänsten billigare än de skulle kunna tillhandahålla den själva.

Även de finansiella synergier nämns som motiv till samarbete men de inte är lika tydliga som de operationella. I Perstorp ges det uttryck för att den viktigaste anledningen till samarbete är att det att man är många som delar på kostnaderna. Vissa projekt som det inte funnits pengar till att genomföra utan samarbete är också ett tecken på en finansiell synergier där tillgången till kapital blir effektivare. Ett sådant exempel är de satsningar som gjorts på turism i Svedala.

Inom marknadskraftsområdet är det tydligaste exemplet att kommuner går samman kring upphandlingen. Ett område där möjligheten att köpa in stora volymer kan ge ett lägre pris. Ett tydligt exempel på detta är det försäkringsbolag, Kommunassurans Syd AB, som 30 av 33 de skånska kommunerna gått samman och skapat när de ansåg att vanliga försäkringsbolag tog för mycket betalt för att försäkra dem (*Gemensamt försäkringsbolag...* 2005, s. 13).

Det finns en motsättning i att ekonomin skulle vara det viktigaste argumentet för att samarbeta. Kommunstyrelsens ordförande i Örkelljunga menar att endast en liten del av samarbetena sker inom de områden som är de största för kommunen rent budgetmässigt. Dessa områden är bland annat skola och äldreomsorg. Inom dessa områden ligger ofta hela kostnaden på den egna kommunen. Elever går till exempel i skola i den kommun där de är bosatta. Det samarbete som finns här är då ett nätverk som kan finnas exempelvis mellan rektorer i olika kommuner. Detta samarbete kan då sägas vara management- och kompetenssynergier.

3.1.2 För nå högre kompetens

Att nå högre kompetens är tillsammans med de ekonomiska motiven den viktigaste anledningen till samarbete. Denna management- och kompetenssynergier är också speciellt viktig för små kommuner. De intervjuade vittnar om att kompetensen är en mycket svår fråga. Ofta får en person kombinera flera olika uppdrag (kommundirektören i Perstorp är tillexempel även näringslivschef). Detta ger mindre tid till varje fråga och inte någon riktigt bra möjlighet till fördjupning inom området. Tjänstemannen i en liten kommun är ofta ensam i sin yrkesroll och därför även i upplevelsen av den. För att kunna utveckla sin kompetens upplevs därför nätverken och samarbetena med andra kommuner som centrala. Här utnyttjar exempelvis Örkelljunga de utbildningar som kommunförbundet har. I Perstorp nämns möjligheten att möta sina kolleger och diskutera med dem som något som uppskattas med *Skåne Nordost*-samarbetet.

⁶ Vilken låg på förslagsplanet vid tiden för intervjuerna. Sedan dess har Svedala valt att inte gå vidare med detta projekt (Sydsvenskan 050914).

Ledarskapskapaciteten är också viktig. I Svedala kommun finns ett trainee-program tillsammans med de andra kommunerna i *4Yes* för att hitta framtida kommunala chefer. Att attraktiviteten skulle vara större inom en stor organisation är också något kommunerna är medvetna om. I Svedala menar kommunstyrelsens ordförande att karriärmöjligheterna är större i en större organisation, vilket lockar till sig kompetensen.

3.1.3 För att kunna marknadsföra sig

För Perstorp är en av fördelarna med *Skåne Nordost*-samarbetet att de skrivelser som görs ges mer tyngd när det ligger 200 000 röster bakom. Även för Svedala är tyngden och betydelsen som man kan uppnå viktig. Genom Malmö-Lund-regionen (som *SSSv* ibland marknadsförs som) har man fått möjlighet till att bjudas in till Köpenhamn. Det ges uttryck för att turismen är en viktig del här och att Malmö i princip skulle vara den enda kommunen i Skåne som skulle klara att marknadsföra sig inom det området utan att samarbeta med andra.

Ingen av de här kategorierna står helt själv. Möjligheterna till att kunna ha en viss expertis, i Svedalas fall en energirådgivare, kan ses som en kompetenssynergi. Detta kan naturligtvis också ses som en finansiell synergi där pengar genom samarbetet kunnat frigöras för att ha den här kompetensen. På samma sätt är det med den upphandlingsexpertis, som här kategoriseras som stordriftsfördel, vilket naturligtvis också är en kompetenssynergi. Det finns anledningar att samarbeta som inte går att kategorisera in under synergieffekter.

3.1.4 Ytterligare anledningar

Ytterligare en anledning till att samarbeta är att kommunen upplever ett tryck från staten att samarbeta eller att samutnyttja sina resurser. Upplevelsen av trycket skiljer sig dock något mellan kommunerna. Man är överens om att det kommer fram ”mellan raderna” och att det uttalas i riksdagen, men medan kommundirektören i Svedala menar att det överhuvudtaget inte finns någon positiv uppmuntran i form av skattesystemet eller liknande menar man i Perstorp att det finns en statlig uppmuntran och att man i vissa fall lyckats få statsbidrag för samlivsprojekt. Markus Gossas menar också att centralt för det han kallar den nya samverkanspolitiken är att kommunerna lämnas att själva lösa sina problem genom att samarbeta (Gossas 2003, s. 48).

De personliga kontakterna och de nätverk som byggts upp kommuner emellan spelar stor roll. Örskelljunga övervägde ett samarbete kring upphandling med Hässleholm och var positiva till det, men samarbetar nu istället med Ängelholm i den frågan. Anledningen var att det redan fanns många etablerade kontakter med nordvästra Skåne. Inom *4Yes* startades ett PRAO-projekt, där de anställda ”praoade” inom de andra *4Yes*-kommunerna. Detta för att lära känna varandra och kulturerna inom de olika kommunerna.

I inledningen visas hur det just nu finns en debatt kring kommunstrukturen, vare sig det handlar om samarbete eller samgående. Det bekräftas även i intervjuerna, att samarbete ligger i tiden och att det inte kommer att gå tillbaka. Detta är naturligtvis också viktigt att ha i åtanke när problematiken diskuteras. Någon menar att samarbete eller samverkan är politiskt korrekta termer och att det i många fall är läpparnas bekännelser där inte mycket händer. En anledning till detta kan vara att samarbete fungerar som en "verbal magnat" (*När ett plus...* 2004, s. 4), det är inte något man vill missa. Trenden syns också hos Örkelljunga där man först gick in i ett samarbete kring VA system i nordvästra Skåne och lät utreda förutsättningarna, men sedan konstaterade att man inte skulle vinna på det och lämnade. Rädslan för att hamna utanför något som skulle kunna spara pengar gör att kommunerna i många lägen är beredda att lägga resurser på att utreda effekterna av ett samarbete för att senare tacka nej. Exemplet med VA samarbetet visar dock också att trots att samarbete kan vara en "verbal magnat" måste det inte vara så. Alla de skånska kommunerna har något exempel på samarbeten som de lämnat eller aldrig gått in i eftersom de inte givit något rent faktiskt. Svedalas kommunstyrelseordförande konstaterar dock att det nog var ett dåligt val när man inom 4K valde bort att slå samman miljökontoren.

3.1.5 Problem i samarbete

För den lilla kommunen är tidsåtgången en stor nackdel i samarbete, dels som tidigare nämnts det faktum att samma person har hand om flera olika frågor. Men också att varje möte inte leder fram till något konkret, vilket är något som upplevs som stressande. Ett av de stora problemen är just det att samarbetena tar tid och att tålamod är viktigt.

Ett problem som finns inom samarbeten är konkurrensen kommuner emellan, framför allt vad gäller att mobilisera resurser (Lundquist 1995, s. 132). Här menar dock alla de intervjuade kommunerna att det inte finns någon konkurrens. Visst skulle det kunna uppstå problem kring en person som sökt ett chefsjobb i två kommuner och båda kommunerna önskar att anställa denna person menar någon. En annan fråga som skulle kunna skapa en konkurrenssituation är frågan om arbetstillfällen i kommunen. Men den generella åsikten är att det skett en förändring. Förr kunde kommuner spelas ut mot varandra vid en företagsetablering. Nu förtiden bor arbetskraften i en kommun och arbetar i en annan och därmed finns det ingen anledning att konkurrera kring det. Detta kan också vara något som sägs därför att man inom samsamarbetsområdet försöker hålla en enad front. Frågan är, trots att det motsatta sägs, i vissa fall känslig. När Ängelholms Näringsliv AB hade en marknadsföringskampanj som även riktade sig till nordvästskånska kommuner reagerade samsamarbetskommunerna, menar kommunstyrelsens ordförande i Örkelljunga. Detta på grund av att Ängelholms kommun är en del av Ängelholms Näringsliv AB och på det viset konkurrerade med sina samsamarbetspartners. Denna konkurrens uttalas från Örkelljungas sida, en kommun som menar att en av de utmaningar de måste möta är att det inte finns arbetstillfällen för högutbildade i de

ras kommun. Vilket visar att kommunens individuella läge spelar roll för upplevelsen av samarbetspartnerna.

Det finns sannolikt en lojalitet till de andra samarbetspartnerna, vilket kan innebära att man ogärna kritiserar sina samarbeten. Det kan också tänkas att den lilla kommunen inte känner någon konkurrens, eftersom de i ett läge utan samarbete ändå hade varit i underläge och därför har en viss acceptans gentemot kollegorna.

3.2 Hur samarbetar kommuner?

När viljan och anledningarna att samarbeta finns utvecklas samarbetsorganisationer. Dessa kan nå olika djup. Här kommer samarbetets intensitet och djup att belysas med utgångspunkt av Baldersheims typologi. Här tas också diskussionen om större och samgående kommuner upp.

3.2.1 Samarbetets djup

Det Baldersheim kallar samkommuner är när ett samarbete nått ett sådant djup att kommunerna väljer att gå samman. En samkommun skulle i princip också kunna bildas utan några tidigare samarbeten genom en påtvingad kommunsammanslagning. Även om det av de intervjuade inte upplevs som något nära förestående betyder det inte att det inte förs samtal och diskussioner kring ämnet. Kommunerna har alla exempel på att man skojar om eller pratat om sammangående med någon, men ingenstans är det realistiskt eller ens nära att diskuteras allvarligt. Medan någon menar att det inte finns någon debattör eller något parti i Sverige som driver frågan om kommunsammanslagningar ser någon annan ändå en försiktig diskussion där exempelvis kommunalråden i Båstad och Ängelholm har träffats för att diskutera saken (Helsingborgs dagblad 040828).

För de skånska kommunerna är samarbetet ett sätt att undvika samgående. Kommundirektören i Svedala menar att det finns ett tryck från staten att kommuner ska samarbeta. Genom Ansvarskommittén och Finansdepartementet finns trycket att samarbeta för att de inte ska behöva slås samman.

Det finns även de bland kommunerna som menar att allt som skulle kunna uppnås vid ett samgående kan man uppnå genom samarbete, om man bara vill. En sammanslagen kommun menar man skulle ändå behöva inrätta kommundelsnämnder som skulle vara precis som minikommuner. Kommunstyrelsens ordförande i Perstorp menar också att man i Skåne är ”vaccinerade” mot sammanslagning, eftersom man har Region Skåne där det inte att se några stordriftsfördelar. Då har mellankommunala samarbeten naturligtvis en fördel. De går att ta sig ur om inte några av de tänkta fördelarna skulle visa sig. När en kommun väl är sammanslagen är detta en svårare process.

Någon menar också att små kommuner visserligen har problem, men det har stora kommuner också. Den sammanslagna kommunen skulle få problem, även

om de problemen skulle vara andra än de den lilla kommunen har idag. Detta argument förstärks av det faktum att alla kommuner samarbetar. Det är inte bara små eller mindre kommuner som gör det, utan även stora kommuner med exempel från Stockholm och Göteborg (*Samverkan pågår* 2005, s. 14). Något som syns tydligt bland de skånska kommunerna är också att deras samarbeten inte rör sig inom ett och samma geografiska område. Ett samgående kommuner emellan skulle alltså innebära att samarbeten måste avslutas eller att samarbeten fortsätter och problemet fortfarande inte är löst. Man genomför då en *partiell sammanslagning* genom ett samarbete där områdena man samarbetar om får en större förvaltning och resurser än vad som skulle bli resultatet av en sammanslagning (Gossas 2003, s. 9). Kommunerna försöker genom samarbete nå fördelarna av en sammanslagning, men samtidigt slippa nackdelarna

Kommundirektören i Svedala menar dock att en kommunsammanslagning, med de 80 000 invånare som finns i 4Yes kommunerna, skulle leda till att kommunen skulle kunna lösa sina uppgifter bättre. I Svedala ses inte kommunsammanslagning som något realistiskt eller förestående men det finns trots det en öppenhet om det som visas genom att det kan tas upp till diskussion. Här är samarbete kanske en väg fram mot en sammanslagning. I Perstorp är känslan den omvända. Öppenheten gentemot samarbete är stor men tanken på en kommunsammanslagning känns som ett hot.

Samrådet är den vanligaste formen av samarbetet. Samkörningen märks framför allt i 4K och 4Yes. Inom 4K på den telefonväxel de driver gemensamt. Att det är svårt att ha gemensam drift av något med flera kommuner inblandade visar de problem som SSSv har haft med sitt räddningstjänstssamarbete. Som tidigare nämnt har Svedala tackat nej till detta och så har även Vellinge och Trelleborg gjort (Trelleborgs Allehanda 050415). De två kategorierna samordning och samverkan handlar båda om politiken och att anpassa politiska beslut. Denna samordning upplevs möjligen som ett större steg mot samkommuner än det rent praktiska samarbetet. Inom 4K var det tydligt uttalat till en början att det inte gällde att det skulle bli en sammanslagning utan endast samarbete. Det är tydligt att samarbetet rör projekt som är mer praktiskt inriktade och inte gemensam politik. Men djupet i samarbetena är inte entydigt.

3.2.2 Utveckling i två riktningar

Utvecklingen av samarbetena kan sägas gå åt två håll. Det finns tecken på att kommunerna har olika områden för olika frågor. Detta visar på utvecklingen mot *tunna regioner*. I Örkellunga syns det tydligt när man ser att kring gymnasieskolan samarbetar man med Markaryd medan räddningstjänst och inköp sker genom samarbete med Ängelholm. Perstorp vänder sig mot öster och samarbetar om räddningstjänsten med Hässleholm. I Svedala finns samarbetsprojekt såsom *Destination Söderslätt* som gäller endast turism. Till varje fråga väljs då den partner som passar bäst.

Utvecklingen pekar också åt andra hållet genom att kommunerna vittnar om att ansträngningarna och engagemanget för samarbetet riktar sig inåt mot de redan

existerande områdena. I Svedala menar man att om någon av kommunerna inom *Destination Söderslätt* skulle föreslå samarbete inom fler sakområden skulle man tacka nej. På samma sätt skulle Burlöv rent geografiskt kunna vara en del av *4Yes*, men att det inte skulle kännas rätt om *4Yes* bestod av halva *SSSv*. *4Yes* var från början ett renodlat marknadsförningsprojekt, men ju längre samarbetet har varat desto fler uppgifter har man börjat samarbeta kring. Ytterligare ett tecken på tendensen att man vänder sig inåt mot existerande projekt är att de projekt som finns formaliseras. Svedalas kommundirektör tror också att samarbeten i framtiden kommer att institutionaliseras till en högre grad för att samarbetet ska kunna fungera på ett effektivare sätt. Inom Perstorp kan man känna av kritik för att man har för mycket samarbeten och känner även av problem med att samarbetena sträcker sig mot två olika håll.

En av anledningarna till denna koncentration inåt kan vara att även om samarbetena ger många positiva effekter kräver den också mycket tid och engagemang. Extra tydligt blir detta för den lilla kommunen, där samma person kan ha flera olika uppgifter. Perstorps kommundirektör pekar på att han tar plats i flera olika grupper inom *Skåne Nordost*, där de större kommunerna har en representant i varje grupp. Även kommunstyrelsens ordförande i Perstorp pekar på problemet med tid när han konstaterar att ett möte med *SmåKom*⁷ skulle ta ett par dagar att besöka. Detta tyder på att de kanaler och kontaktnät som upprättas är viktiga för att utveckla samarbetet.

De flesta samarbetsorganisationerna verkar ha funnit en viss stabilitet, men det är inte något som säger att samverkan kommer att vara för evigt. Perstorp lämnade det samarbete som fanns inom nordväst Skåne när man ansåg att det blev för dyrt och orienterade sig istället mot nordöstra Skåne. Få kommuner har det geografiska läge som Perstorp har mittemellan två större samarbetsområden där det går att välja, men inom alla samarbetsprojekt i denna underökning prioriteras öppenheten och flexibiliteten i att alla inte är med i allt.

Det kan tänkas att utvecklingen mot de tunna regionerna i de små kommunerna förhindras av denna begränsning. Både tjänstemän och politiker tvingas att prioritera sin tid, valet blir då att prioritera de samarbetskonstellationer som redan finns. Det borde vara så att här är redan den personliga kontakten uppbyggd och strukturen för samarbete finns.

3.3 Gränsernas upplösning och samarbetets geografi

När samarbetet djupnar borde betydelsen av kommungränserna minska och på samma gång får kommunen en ny plats genom i sina nya samarbetsorganisationer. Här kommer därför denna nya plats att diskuteras.

⁷ Nätverk för Sveriges kommuner med ett invånarantal understigande 11. 000 (www.smakom.org)

3.3.1 Tre samarbetsnivåer

Det som syns tydligt på de tre skånska kommunerna är att samarbetena förs på tre nivåer. Den första nivån är den regionala nivån. Där flera kommuner från hela regionen ingår. Utmärkande för dessa samarbeten är att de arbetar med att marknadsföra regionen eftersom uttalanden kan få större vikt där genom att de är gemensamma. För Svedala ger samarbetet inom SSSv genom Malmö också tillgång till Köpenhamn. Även om det finns likheter mellan de olika samarbetena skiljer de sig i ålder och formaliseringsgrad. Där *Skåne Nordost* verkar vara den organisation som är mest formellt organiserat och där kommunen betalar in 25 kronor per invånare och år, medan man inom SSSv är noga med att säga att det är ett nätverk.

Den andra nivån är samarbete mellan ett mindre antal kommuner, de närmsta grannkommunerna. Svedala i *4Yes* och både Perstorp och Örkelljunga inom *4K*, i båda fallen består organisationerna av fyra kommuner. Här syns i alla tre fallen att inom dessa samarbetskonstellationer har mer konkreta projekt genomförts. *4K* kommunerna har exempelvis kopplat samman sina telefonväxlar. I Svedalas fall är *4Yes* det äldsta samarbetsprojektet och skillnaden är stor i intensiteten i detta projekt och SSSv.

Den tredje nivån består av enstaka och lösare förbindelser, där kommunen kan ha samarbeten med flera olika kommuner i olika frågor. Kommunen formerar på det här viset olika plan av samarbeten och hittar olika roller i olika frågor, med kommuner som antingen finns med i någon av de ovanstående samarbetsorganisationerna eller inte. I många fall rör det sig om ett visst geografiskt område som Svedalas samarbete med Skurup och Trelleborg på turistområdet under namnet *Destination Söderslätt*, medan man i Perstorp har ett närmre samarbete med *Skåne Nordost*-kollegan och grannkommunen Hässleholm med exempelvis gemensam räddningstjänst. Örkelljunga har mycket samarbete med sin grannkommun och *NOSAM*-kollega Ängelholm med bland annat gemensam räddningstjänst.

3.3.2 Kommungränsens betydelse

Utmärkande för samarbeten är att de är gränsöverskridande, medan det är grundläggande för en kommun att den har ett avgränsat område. Samarbetet borde därmed påverka kommungränserna. Kommungränsens betydelse är en svår och något komplex fråga och en del av denna fråga är kommunsammanslagningar. Å ena sidan menar nästan alla intervjuade att kommungränsen inte har någon egentlig betydelse. I Perstorp uttrycks det som att när det krävs bygglov eller liknande har kommungränsen betydelser för människor men inte i övrigt och inte alls för turister eller företag. Trots denna inställning till att kommungränsen inte betyder något ser man inte kommunsammanslagning som något alternativ eftersom Perstorp då skulle bli en utkant av Hässleholm. Inom *4Yes* har det ibland lättsamt uttryckts att de lika bra skulle kunna vara en kommun, men kommundirektören ser inte det som något reellt, framför allt eftersom kommuninnevånaren har en viss självkänsla i kommunen. I undersökningen *Samverkan pågår* konstateras också att

till och med de kommuner som fanns innan kommunsammanslagningen 1974 ”lever kvar i medborgarnas medvetande” (*Samverkan pågår* 2005, s. 31). Den slitning mellan en ökad rörlighet och den lokala nivåns fortsatta betydelse syns här. Det finns en slags dubbel utveckling där rörligheten ökar och man bor på ett ställe och arbetar på ett annat och gränserna därmed spelar mindre roll samtidigt som man identifierar sig med hemorten på. Vilket visar på den territoriella slitningen.

I Svedala uttalas att det som är bra för en kommun i ett område spiller över på de andra. Om ett företag etablerar sig i en av Svedalas grannkommuner är sannolikheten lika stor att de som anställs bosätter sig i Svedala som i den kommunen där företaget etablerats. Detta är ett tecken på att gränserna spelar mindre roll. När man inte konkurrerar om arbetsplatser kan det tänkas att det är lättare att samarbeta och ha en generös inställning.

Trots vissa gränsers upplösning och minskade betydelse tenderar samarbeten kommuner emellan att följa vissa gränser. Inom miljövården stannar de ofta upp vid exempelvis länsgränser och samarbetet sker främst med grannkommuner enligt en geografisk närhetsprincip (Lundqvist 1995, s. 127f). I de kommuner som studerats här sägs också den geografiska närheten vara den viktigaste faktorn när samarbetspartners väljs. Kommunerna inom *Fyra K* är grannkommuner (med Åstorp som lite undantag med gräns endast till Klippan. Kommunerna inom *4Yes* är även de geografiskt nära varandra, även som de inte alla gränsar till varandra utan ligger som på rad (se Bilaga 2). De mer regionala samarbetena är också helt geografiskt bestämda, vilket också hörs på namnen.

Länsgränsen är inte av någon större betydelse vare sig för Svedala eller för Perstorp, eftersom man inte gränsar till den. Det är också så att de flesta samarbeten sker inom länsgränserna (Lundquist 1995, s. 128). För Örkelljunga är läget dock ett annat. Kommunen gränsar till två olika kommuner i två andra län, Laholm i Hallands län och Markaryd i Kronobergs län. Med Laholm samarbetar man kring Hallandsåsen tillsammans med Ängelholm och Båstad. Annars är det främst med Markaryd som samarbetet över länsgränsen förs. Den norra delen av Örkelljunga kommun, Skånes Fagerhult, har alltid varit riktad mot Markaryd. Länsgränsen upplevs alltså inte som en viktig gräns här.

Det finns exempel som nämns på samarbeten som inte alls har någon geografisk grund utan bygger på andra. Svedala har sina vänorter man samarbetar med utan att man är geografiskt nära. De ingår i Sverige i ett mycket löst hållet samarbetsprojekt med Stenungssund, Nykvarn och Härryda där man träffas ungefär en gång per mandatperiod. Samarbetet bygger på att de har liknande kommunstruktur. Örkelljunga har insyn i ett samarbetsprojekt om att få upp hälsotalen tillsammans med kommunerna kring Malmö. Ett exempel där geografien dock är mindre viktig är de gemensamma försäkringsbolag som bildas. I Skåne är det geografiskt bundet eftersom det endast är skånska kommuner som är med. Detta är dock inte nödvändigt. Gävle och Sundsvalls kommuner bildade 2003 bolaget Svensk Kommun Försäkring AB (SKFAB). Till det har sex delägarkommuner tillkommit, dessa är Kiruna, Uppsala, Piteå, Trollhättan, Trondheim och Helsingborg (*Eget försäkringsbolag...* 2005, s. 15). Detta visar att interkommunalt samarbete inte ens behöver känna av några nationsgränser, även om det enda exemplet på det i de intervjuade kommunerna är vänortssamarbetet. Det är väldigt ovanligt att man

samarbetar med någon som inte är grannkommun bara för att man har samma problem. Kommunstyrelsens ordförande i Perstorp menar att man identifierar ett problem i kommunen, sedan funderar man på hur man ska lösa det och hittar kommuner man kan samarbeta med som är geografiskt lämpliga.

3.3.3 Skapandet av nya gränser

De nya gränser som olika samarbetsprojekt skapar får också betydelse. För Örkelljungas del märks det tydligt. Kommunchefen menar att gränsen till den skånska grannkommunen Hässleholm är mycket skarpare än gränsen till småländska Markaryd, detta eftersom Hässleholm är en så stor och aktiv kommun inom *Skåne Nordost*. Att Örkelljunga samarbetar inom en rad områden med Ängelholm och Perstorp med Hässleholm, innebär att de små kommunerna har då varsin stor kommun att samarbeta med.

3.4 Vad är viktigast för kommuner

Slutligen kommer jag här att se på hur kommunerna resonerar kring de kommunala grundvärdena och vad samarbetet skulle kunna betyda för dessa grundvärden och vilka avvägningar kommunerna måste göra.

3.4.1 Kommunen som serviceproducent

Kommunens viktigaste uppgift är servicen till medborgarna. Kommunernas roll som serviceproducenter kräver att de är effektiva och att de utnyttjar sina resurser effektivt och detta är en av de fördelar de hoppas uppnå med samarbete. Men samarbete är inte alltid effektivt. Ett exempel på detta är ett RAKEL-projektet som innehåller flera olika aktörer såsom kommun, landsting och stat. Projektet gäller ett nytt digitalt radiosystem där olika skydds- och säkerhetsmyndigheterna som idag har ca 200 olika radiosystem ska ha ett gemensamt (Göteborgs-Posten 060407, s. 15). Här menar man i Örkelljunga att det till stor del handlar om att hålla sig informerad och att det i sådana fall blir mycket väntan. När man i vissa fall tackar nej till ett samarbete efter en tids medverkan eller utredning kan kommunen ibland inte se rena effektivitetsvinster utan får istället räkna med att de nått en högre kunskaps- och medvetandenivå. Enligt kommunstyrelsens ordförande i Örkelljunga krävs det att man kan resonera inom samarbetsorganisationen och att väldigt lite förkastas oprövat.

Effektivitet kan ställas mot demokrati, men kan också vara en del av det demokratiska begreppet. I dessa kommuners fall är den demokratiska aspekten av samarbeten inte något som berörs. Svedalas kommundirektör menar att beslut tagna inom *4Yes* inte direkt kan överklagas av invånarna i Svedala, vilket skulle kunna vara ett problem. Å andra sidan menar han dock att stödet som upplevs från

invånarna är så stort att det ändå fungerar att samarbete trots detta möjliga problem. I Perstorp finns det, enligt kommundirektören, en volymdemokrati där närheten till politikerna är stor. Denna närhet skulle naturligtvis förändras vid en eventuell sammanslagning och karaktären på demokratin skulle förändras, men det betyder inte att den skulle bli sämre. Vid kommunsammanslagningarna på 1970-talet blev partipolitiken mycket tydligare i kommunerna (*Färre kommuner?* 2006, s.11).

Även om jag här tycker mig se att demokrati inte är en stor del av kommunernas övervägande kring samarbete kan det också bero på hur jag har ställt frågorna. Att inga direkta frågor ställts kring demokrati eller ansvarsutkrävande betyder inte att de intervjuade inte haft möjlighet att diskutera demokrati, exempelvis som ett problem med samarbete. Tommy Rosén menar i sin genomgång av nio olika samarbetsprojekt att de grundar sig på ”värderingen att demokratin väger tyngre än effektivitetsskäl” (2003, s. 16). Han vidareutvecklar sedan inte resonemanget. Att demokrati inte har diskuterats närmre i någon av intervjuerna kan också bero på att det varit samförstånd i den svenska kommundebatten kring att medborgarnas roll är att rösta i val, alltså en representativ demokrati (*Färre kommuner?* 2006, s. 11). Den största frågan för den demokratiska legitimiteten blir då valdeltagandet och inte frågan om det går att se vem som ansvar kan utkrävas från i samarbeten. När den kommunala legitimiteten som serviceproducent är betydande (*Färre kommuner?* 2006, s. 12) blir effektiviteten också en del av demokratin för kommunen. Tillsamman med tanken från den representativa demokratin om att kommunpolitikerna styr mellan valen blir det viktigast att kommunen är kapabel att erbjuda invånarna de tjänster de förväntar sig.

När kommunen går in i ett samarbete gör det att de tvingas kompromissa. Att tacka nej till ett projekt inom en organisation som man befinner sig i visar att kommunen prioriterar den egna autonomin i förhållande till samlivsorganisationen. I Örskelljunga finns det ett exempel på att man lämnat ett samarbete kring VA som funnits inom nordvästra Skåne. Örskelljunga var med i förarbetet, men tackade nej när samarbetet skulle formaliseras och ta fart. Även om argumentet här var ekonomiskt, att det skulle vara svårt att hämta hem vinsten, visar möjligheten att tacka nej på frihet. Oftast säger dock kommunerna att det finns en stor öppenhet gentemot samarbeten och att man alltid är beredd att pröva och undersöka alla samarbeten.

Kommunen ser sitt uppdrag framförallt som serviceproducent och effektivitet blir då det värde som blir viktigast i avvägningen.

3.5 Från ett annat perspektiv

De nordiska länderna är i många fall väldigt lika, men det finns också många skillnader länderna emellan. Genom en intervju med ordföranden i en norsk kommun vill jag här ge ett litet perspektiv på den diskussion som förs i de svenska kommunerna. I Norge finns 434 kommuner där ca 50 har färre än 5000 invånare (*Färre kommuner?* 2006, s. 14). Den norska kommunen styrs genom ett fullmåk-

tige som heter kommune- eller bystyre. Här ligger makten men den delegeras till en styrelse, formanskap. Den som är ordförande i kommune- eller bystyrelsen är också ordförande i formanskapet. (Lidström 2003, s. 32). I ett trettiotal av de norska kommunerna har diskussion om frivilliga kommunsammanslagningar kommit igång (*Strukturer i den höga Nord* 2006, s. 8). En av dessa kommuner är Søndre Land kommune som ligger Opplands fylke. Största stad i Opplands fylke är Gjøvik med 27653 invånare (www.oppland-f.kommune.no). Søndre Land kommune samarbetar med fyra andra kommuner av vilka i alla fall tre har ambitionen att gå samman. Här i ligger den stora skillnaden gentemot hur de svenska kommunerna resonerar. Någon i de skånska kommunerna menar att pratet om samarbete är mycket läpparnas bekännelser och att inte mycket händer. I det norska fallet är samarbetet något som ska leda till ett samgående. Visserligen finns en diskussionen i svenska kommuner om att gå samman, men i de kommuner som intervjuas här är det inte någon allvarlig diskussion. I Sverige är samarbete ett sätt att undvika samgåendet, medan det i Norge är en väg in i samgående.

Staten har betydelse för svenska kommuner, men av de nordiska länderna är statens inflytande störst i Norge (*Strukturer i den höga Nord* 2005, s. 7). I Norge betydde ett regeringsskifte förändrade förutsättningar för samarbeten. Den tidigare högerregeringen försökte på olika vis få kommuner att gå samman medan den nuvarande vänstercenterregeringen nästan har motsatt syn. Framförallt centerpartiet i regeringen vill att de små kommunerna ska finnas kvar. När de fem opplandskommunerna, under högerregeringen, började diskutera samgående var det uttalat från regeringen att större kommuner skulle få ekonomiska fördelar. Eftersom motståndet mot sammanslagning ofta är stort hos medborgarna av identitets- och nostalgiskäl menar ordföranden att det är viktigt för kommunen att ha morötter från staten för att ett sammangående ska fungera. Men trots att det i intervjun ges uttryck för att statens ekonomiska incitament är viktiga har de som försökt uppmuntra till frivillig kommunsammanslagning hittills gett klen resultats i Norge (Lidström 2003, s. 35).

Den norska kommunen för alla sina samarbeten med samma fyra kommuner.⁸ Detta betyder inte att alla fem kommuner är med i alla samarbetsprojekt, men inga andra kommuner finns med. Den geografiska betydelsen märks här. Skåne har som nämnts tidigare 33 kommuner på en liten yta, kommunen utgör i många fall då inte en naturlig geografisk enhet. I detta fall beror samarbetet främst på att dessa fem kommuner utgör en naturlig geografisk avgränsning. Det har funnits diskussioner om att samarbeta med det närliggande Hadeland, men kommunerna där utgör också ett naturligt geografiskt område.

De demokratiska övervägandena i förhållande till effektiviteten kommer fram i den norska intervjun. De samarbetande kommunerna träffas gemensamt i ett regionråd. Från regionrådet måste alla sedan gå hem till sina respektive kommuner för godkännande. Skulle regionrådet få någon beslutande makt skulle det innebära en ny förvaltningsnivå och det vill man inte inrätta. Närheten är också något som kommunen kommer att förlora vid ett samgående. Ordföranden menar dock att det

⁸ Visserligen sker visst samarbete med andra kommuner men det är då reglerat från statligt håll

inte längre kommer upp någon till honom på kommunkontoret. Allt mer sker istället över Internet.

Till skillnad från de skånska kommunerna så uttrycks i det norska fallet öppet att det finns en konkurrens mellan samarbetskommunerna. Men konkurrensen upplevs inte som något negativt utan snarare som något som sporrar kommunerna att bli bättre och ses därför som hälsosam.

3.6 Den lilla kommunens plats

Vilken är då den lilla kommunens plats i samsamverksorganisationer? De svenska kommunerna står självständiga även om de ingår i samsamverken. Detta är till stor del eftersom de deltar i flera olika samsamverken. För den norska kommunen är det annorlunda. Här står man inte själv i centrum utan samsamverksområdet bildar en ram inom vilken alla samsamverken förs. Det finns inte heller någon nödvändighet för den norska kommunen att ingå i andra samsamverken, eftersom de siktar på samsamverkande.

Att de skånska kommunerna samsamverkar inom flera olika områden ger dem en frihet att välja var det finns projekt som passar, men som visats är ett av de stora problemen för en liten kommun tiden och möjligheten att delta ordentligt i samsamverket. Ju fler samsamverken denna tid ska delas på desto mindre insyn och möjlighet att samsamverka har man, vilket kan innebära att man som liten kommer i ett underläge.

Det är inte endast storleken på kommunerna som avgör kommunens plats i ett samsamverk. De personliga kontakterna och kommunens karaktär har också betydelse för vilken plats kommunen får. Ängelholm och Båstad upplevs av Perstorp som att vilja klara sig själva, vilket innebär att historien spelar viss roll för hur man väljer. Att karaktär och personliga kontakter är viktiga märks i en jämförelse mellan 4K och 4Yes. I båda dessa samsamverksområden är alla kommuner ganska jämstora. I 4K kan det upplevas som problematiskt eftersom alla måste vara drivande inom den organisationen, medan det inom 4Yes upplevs som att lika kommuner har större förståelse för varandra och därmed lättare att samsamverka. Var man befinner sig geografiskt inom samsamverksorganisationen är också viktigt. Från Örkelljunga ges det uttryck för att den stora rädslan när man började samsamverka om räddningstjänsten var att komma långt från besluten och hamna i periferin, något man inte känner har hänt. Även i VA-arbetet som man senare tackade nej till kände man från början att man låg i periferin.

3.6.1 Liten möter stor

Gemensamt för de kommuner som har intervjuats har varit att de varit minst i sina respektive samsamverkskonstellationer. Betydelsen av storleken på kommunen kan sägas vara dubbel. Visserligen framkommer det i det norska fallet att det möjligtvis kan vara eftersom man är minst som man inte tackat nej till något samsamverk

och att man på grund av sin storlek känner att man har nytta av de flesta samarbetena. I Perstorp kan man också känna att det i kommunen inte finns samma driv för 4K som *Skåne Nordost* eftersom alla måste vara lika drivande i 4K. Även i Svedala noterar man att den lilla kommunen har större nytta av samarbetet än den stora och att det därför är överraskande att de stora kommunerna trots allt är intresserade. På samma gång sägs storleken på kommunen inte ha någon betydelse för samarbetet utan att det beror på kulturen och egenskaperna i kommunen. Små kommuner kan ha specialkompetens. Räddningstjänsten i Perstorp har till exempel special kunskaper inom kemiområdet. De stora kommunerna upplevs också intresserade av samarbetet. Men trots detta har den lilla kommunen mycket att vinna. För den lilla kommunen blir det extra viktigt att noggrant välja de projekt som de deltar i eftersom de inte har samma medel som en stor kommun.

Den lilla kommunens roll i samarbetet kan ha många olika ansikten. Kommundirektören i Svedala uttrycker behovet av att de stora kommunerna inom SSSv-samarbetet Malmö och Lund är hänsynsfulla mot de små. Han menar att ett samarbetsprojekt där de mindre kommunerna känner sig överkörda är dömt att misslyckas. Denna problematik har vid vissa tillfällen upplevts i *NOSAM*, där de andra kommunerna känt en irritation över att Helsingborg ”övergav” regionen i de frågor som inte direkt gagnade kommunen (Fernandez 1999, s. 25). Detta är dock inget som Örkelljunga ger uttryck för nu. Istället fungerar de mellanstora kommunerna som Landskrona som vakthundar. Denna känsla av att bli överkörd ges det inte heller uttryck för från Svedalas sida gentemot de två stora inom SSSv.

Den större kommunen är av betydelse för de mindre. Vilket syns när Perstorps kommundirektör uttrycker tacksamhet gentemot Kristianstad för deras generositet i samarbete och vikten av att den större kommunen tar på sig ansvaret för hela regionen. Även om det också förutsätts att Kristianstad ska vara navet. En anledning till att samarbetet inom *Skåne Nordost* fungerar bättre än det inom *Fyra K* är att Perstorp där har möjligheten att ibland åka snålskjuts. Faran för att ett samarbetsprojekt utan den stora kommunen som tar ledningen riskerar att bli endast symboliskt (ibid., s. 25) den större kommunen betyder också att samarbetet struktureras (Weigård i Hagen & Sørensen 2001, s. 107). Inom 4K har visserligen praktiska resultat uppnåtts, men samtidigt gör dess mindre formaliserade grad att det ibland upplevs som att man ”leker” samarbete. Inom *Skåne Nordost* förutsätts Kristianstad vara navet.

4 Avslutning

Små kommuner samarbetar för att uppnå effektivitet och spara pengar. Detta är de helt övergripande anledningarna till att försöka lösa saker ihop. Kommunen ser sig framför allt som serviceproducent. Detta gör att kostnadseffektiviteten blir den största anledningen till att samarbeta. I linje med bilden av sig själv som serviceproducent är kommunens vilja att kunna knyta kompetens till sig, något som också är en viktig anledning till samarbete.

Ett gemensamt drag är att man samarbetar inom flera olika organisationer. Det finns samarbeten som bara gäller en fråga, men också större samarbetsorganisationer som fungerar som ramar inom vilka flera olika samarbetsprojekt kan föras. På samma gång som detta gör att gränserna kommuner emellan får mindre betydelse skapar det nya gränser.

Den lilla kommunen känner att den når många fördelar genom att samarbeta. För att vissa av dessa fördelar ska kunna uppnås behövs den stora kommunen. Här syns sådant som att kunna delta i konferenser eller ha ett större inflytande över andra. Det skulle tänkas att det i Sverige finns en viss rädsla för sammangående medan man är öppnare i Norge. Situationen kan också tänkas vara annorlunda baserat på den ekonomiska situation kommunen befinner sig i. Om det ekonomiska läget är besvärligt tvingas man kanske in i nya banor. Statens morötter upplevs i det norska fallet som viktiga för att samgående ska accepteras eftersom människor måste känna att de vinner något. Ett statligt bidrag skulle då vara en konkret vinst att visa upp medan andra effekter är mer abstrakta.

Det går att se att de samarbetsprojekt som har startats i många fall fördjupas. I det norska fallet har sammanslagning länge varit målet medan man i *4Yes/4K* var tvungen att vara tydlig med att det inte var något sammangående som var målet. Men även om de skånska kommunerna inte ser sig vara på väg mot ett samgående blir deras samarbeten inom de etablerade samarbetsorganisationerna djupare. Samtidigt som det alltså finns en stor öppenhet för samarbete finns det reservationer hos kommunerna

Att samarbetena stabiliseras kan bero på att de personliga kontakterna är viktiga och när ett nätverk människor emellan är etablerat och projekt har lyckats är det lättare att gå vidare med nya projekt än att söka nya partners någon annanstans. Det som framhålls som problem med samarbete är att det tar tid. Att inte något förkastas oprövat innebär också mycket diskussioner, något som också torde minska ju bättre de olika aktörerna känner varandra. Den inledande fasen av ett samarbete är också krävande och tar tid.

I den svenska debatten är det just nu kommunsammanslagningar och samarbete som fokus ligger på. Faktum är dock att sedan den senaste kommunreformen har den enda förändring som skett i Sverige varit kommunindelning. Vilken som blir den framtida utvecklingen återstår att se. Möjligtvis blir det en dubbel ut-

veckling där olika kommuner väljer olika vägar. Klar är i alla fall att kommunerna har en helt speciell position eftersom deras gränser går att ändra. Detta gör att kommunstrukturen med jämna mellanrum kommer diskuteras.

4.1.1 Framtida forskning

Fokus i denna uppsats har varit den lilla kommunen med sina speciella förutsättningar. Gemensamt för dessa kommuner är både samarbete i ett större samarbetsprojekt med kommuner av olika storlek, men också i samarbetsprojekt med grannkommuner av liknande storlek. Att se på samarbete från den stora kommunens perspektiv hade varit intressant. Hur kommer det sig att de är beredda att föra samarbete framåt för sina mindre grannar, när de mindre grannarna menar att den stora kommunen inte har så mycket att vinna. En annan vinkel på uppsatsen är hur den stora kommunen ser på sina små grannar.

Referenser

- Alvesson, Mats – Deetz, Stanley, 2000. *Kritisk samhällsvetenskaplig metod*. Lund: Studentlitteratur
- Anckar, Dag, 1999. "Homogeneity and Smallness: Dahl and Tufte Revisited", *Scandinavian Political Studies*, vol. 22, nr. 1, s. 29-44.
- Baldersheim, Harald, 2003. "IKT och samarbete över kommungränserna – räddningen för småkommunerna eller ett steg mot sammanslagning?", s. 88-108 i Svenska kommunförbundet/Landstingsförbundet (red) *Demokratins geografiska gränser – en antologi om storlek, demokrati och effektivitet*. Stockholm.
- Berry, Brian, 1974. "Size and Democracy", *Government Opposition*, nr. 9, s. 492-503.
- Bohlin, Alf, 2003. *Kommunalrättens grunder* 4:e upplagan. Stockholm: Norstedts Juridik
- Borås tidning 060330 (*S*)*amverkan för landsbygden*, del: BT
- Dahl, Robert A. – Tufte, Edward R., 1973. *Size and Democracy – The politics of the Smaller European Democracies*. Stanford: Stanford University Press.
- Eget försäkringsbolag – ett framgångsrikt verktyg för att minska kostnaden för skadefinansieringen 2005. s. 15 i Visionären nr 2 2005
<http://www.pwcglobal.com/se/swe/ins-sol/publ/visionaren/visionaren205.pdf>
2006-05-15 17:00
- Esaiasson, Peter – Gilljam, Mikael – Oscarsson, Henrik – Wängnerud, Lena, 2003. *Metodpraktikan- Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 2:a upplagan. Stockholm: Norstedts Juridik
- Fernandez, Christian, 1999. *NOSAM – Nordvästskånska kommuner i sökande efter en ny samarbetsprofil*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen
- Fyra kommuner – ett mål 1999. Informationsblad 4Yes
- Färre kommuner? Om små kommuners problem och utmaningar 2006. Sveriges Kommuner och Landsting och Finansdepartementet
<http://www.skl.se/artikeldokument.asp?C=1124&A=1922&FileID=100946&NAME=Sm%E5%5Fkommuner.pdf> 2006-05-10 16:00
- Gemensamt försäkringsbolag skapar trygghet men också krav på samarbetsförmåga 2005. s. 13-14 i Visionären nr 2 2005
<http://www.pwcglobal.com/se/swe/ins-sol/publ/visionaren/visionaren205.pdf>
2006-05-15 17:00
- Gossas, Markus, 2003. *Kommunen som nätverksaktör – En kommunreform för 2000-talet?*. Stockholm: Institutet för framtidsstudier
- Gustafsson, Agne, 1996. *Kommunal självstyrelse - kommuner och landsting i det politiska systemet* 6:e upplagan. Stockholm: SNS förlag
- Gustafsson, Gunnel, 2003.. "Kommunsammanläggningar eller nya principer för svensk samhällsorganisation?", s. 52-87 i Svenska kommunförbun-

- det/Landstingsförbundet (red) *Demokratins geografiska gränser – en antologi om storlek, demokrati och effektivitet*. Stockholm.
- Göteborgs-Posten 060407 *Blåljusradion Rakel i gång i Skåne*
- Hadenius, Axel, 1992. *Democracy and development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hagen, Terje P. – Sørensen, Rune J., 2001. *Kommunal organisering – Effektivitet, styrning og demokrati*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hallin, Göran, 2001. ”Territoriets kris— funktion, skala och demokrati i det gränslösa samhället”, *Framtider* nr 1 2001, 4-6.
- Helsingborgs dagblad 040828 *Ängelholm och Båstad kan bli ett*
- Helsingborgs dagblad 060328, *Slå ihop Klippan med grannarna*
- Interkommunal samverkan – en undersökning av samverkan mellan kommuner och landsting i Sverige*, 2002. Svenska kommunförbundet & Landstingsförbundet
- Jönsson, Christer – Tägil, Sven – Törnqvist, Gunnar, 2000. *Organizing European Space*. London: Sage Publications.
- Kastensson, Monica – Hådal, Lena – Rosander, Monica, 2005. *Kommunala samverkansmönster – en kartläggning av interkommunal samverkan i östgötaregionen*. Linköping: Centrum för kommunstrategiska studier Linköpings universitet
- Kommunallagen* SFS 1977:179
- Larsson, Rikard 1990. *Coordination of Action in Mergers and Acquisitions. Interpretative and Systems Approaches towards Synergy*. Lund: Lund University Press
- Lidström, Anders, 2003. *Kommunsystem i Europa*. 2:a upplagan. Malmö:Liber
- Lundqvist, Lennart J,1995. ”Kommunal samverkan: Ett strategival i tiden” 110-134 i Lennart J Lundquist & Jon Pierre (red.), *Kommunal förvaltningspolitik*, Lund: Studentlitteratur
- Montin, Stig, 2004. *Moderna kommuner*. 2:a upplagan. Malmö: Liber
- Myrvold, Trine Monica – Toresen Jøran 2003. ”Har kommunestørrelse noen betydning for effektivitet og kvalitet i kommunal tjensteproduksjon?” s. 97-122 i Kommunenes Sentralforbund (red). *Er sammenslutning av kommuner svaret på Kommune-Norges utfordringer? Om konsekvensene ved endring av kommunestrukturen*. Oslo: Kommuneforlaget
- Nationalencyklopedin*, 1993. Stockholm: Bra Böckers Förlag AB.
- Newton, K, 1982. ”Is small really so beautiful? Is big really so ugly? Size, effectiveness and democracy in local government”, *Political studies*, vol. 20, nr. 2, s. 190-206.
- NOU 1990:13 *Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner*
- När ett plus ett blir tre*, 2004. RVF Utveckling 2004:10, RVF
- Oliver, Eric J, 2000. ”City Size and Civic Involvement in Metropolitan America”, *American Political Science Review* , vol. 94, nr. 2, s. 361-373.
- Patton Quinn, Michael, 1983. *Qualitative Evaluation Methods*. Fjärde upplagan. London: Sage Publications.
- Pettersen, Per Arnt & Rose, Lawrence E. 2003. ”Kommunesammenslåing: Folkets krav eller folkets skrekk?”, s. 45-60 i Kommunenes Sentralforbund (red). *Er*

- sammenslutning av kommuner svaret på Kommune-Norges utfordringer? Om konsekvensene ved endring av kommunestrukturen*. Oslo: Kommuneforlaget Regeringsformen SFS 1974:52
- Rose, Lawrence E., 2000. "Demokratiteori – forventninger og virkelighet", s. 55-87 i Baldersheim, Harald & Rose, Lawrence E. (red) *Det kommunale laboratorium – Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rosén, Tommy, 2003. *Kommun- och landstingssamarbete – En studie om demokrati och effektivitet*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting
<http://www.skl.se/artikeldokument.asp?C=1124&A=1922&FileID=67997&NAME=Samarbete.pdf> 2005-05-16 10:00
- Samverkan pågår – möjligheter och begränsningar* 2005. Sveriges Kommuner och Landsting
<http://kikaren.skl.se/artikeldokument.asp?C=1124&A=1922&FileID=100943&NAME=Samverkan+p%E5g%E5r.pdf> 2006-05-10 16:00
- SOU 1965:54 *Författningsfrågan & det kommunala sambandet*
- SOU 1977:78 (Bilaga 12) *Kommunerna: Utbyggnad – Utjämning – Finansiering* – Slutbetänkande av 1976 års kommunalekonomiska utredning.
- SOU 1996:129 *Den kommunala självstyrelsen och grundlagen* – Betänkande av Kommittén om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd.
- SOU 2003:123 *Utvecklingskraft för hållbar välfärd* – Ansvarskommittén delbetänkande
- Strategier för regional utveckling – kapplöpning mellan regioner*. Boverket rapport
- Strukturer i den höga Nord – service och kommuner i förändring* 2005. Bilaga till Finlands kommuntidning 8/2005
http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=255;264;76738;77345;90726 2006-04-13 14:00
- Sundström, Björn, 2003. "Är det dags för en ny indelningsreform?", s. 109-139 i Svenska kommunförbundet/Landstingsförbundet (red) *Demokratins geografiska gränser – en antologi om storlek, demokrati och effektivitet*. Stockholm.
- Sydsvenskan 050914 *Svedala svänger om brandkårs-samarbete*,
<http://sydsvenskan.se/skane/svedala/article119480.ece?context=print> 2006-05-10 19:00
- Trelleborgs Allehanda 050415 *Inget samarbete för brandkåren*
www.trelleborgsallehanda.se/apps/pbcs.dll/article?AID=/20050415/TRELLEBORG/104150847&SearchID=73245160086421
- Westholm, Erik, 2001. "På väg mot flexibla regioner – Kommunernas gränsöverskridanden pekar på en anpassning till nätverkssamhället", *Framtider* nr 1 2001, 7-11.
- Wettergren, Gunnar, 1997. *Kommunerna*. Stockholm: SNS Förlag
- Västerbottens-Kuriren 060324 *Sammanslagning av kommunerna ska utredas*

Intervjuer

Andreasson, Arnold, kommunstyrelsens ordförande, Perstorps kommun 050426
Einarsson, Jan-Erik, kommunstyrelsens ordförande, Örkelljunga kommun 050531
Ericsson, Bengt, kommundirektör, Svedala kommun 050425
Eriksen, Reidar, ordfører, Søndre Land kommune 060417
Jönsson, Björn, kommunstyrelsens ordförande, Svedala kommun 050531
Lundberg, Rolf, kommundirektör, Perstorps kommun 050429
Nilsson, Cg, kommunchef, Örkelljunga kommun 050411

Internetsidor

<http://www.oppland-f.kommune.no/?startID=&strUrl=//applications/System/publish/view/showobject.asp?infoobjectid=1003687&subMenu=1000393> 2006-05-14 17:00

<http://www.skane.se/templates/Page.aspx?id=63215> 2006-05-18 14:50

<http://www.smakom.org/smakom.html> 2006-05-14 17:00

Bilaga 1 Kommunfakta

PERSTORP

Folkmängd: 6893
Areal: 159 km²
Invånare/km²: 43,4
Näringsgren med flest anställda: Tillverkningsindustri och gruvor

Intervjuade: Arnold Andreasson (c)
Kommunstyrelsens ordförande sedan 1990
Politiker i kommunen sedan 1973

Rolf Lundberg
Kommundirektör

SVEDALA

Folkmängd: 18541
Areal: 218 km²
Invånare/km²: 85
Näringsgren med flest anställda: Handel och kommunikation

Intervjuade: Björn Jönsson (s)
Kommunstyrelsens ordförande sedan 1995
Politiker i kommunen sedan 1967

Bengt Ericsson
Kommundirektör

ÖRKELLJUNGA

Folkmängd: 9500
Areal: 322 km²
Invånare/km²: 29,5
Näringsgren med flest anställda: Tillverkningsindustri och gruvor

Intervjuade: Jan-Erik Einarsson (m)
Kommunstyrelsens ordförande sedan 1995
Politiker sedan 1970

CG Nilsson
Kommunchef

(Källa: www.scb.se 2006-04-27 13:50)

SØNDRE LAND

Folkmängd:	6008
Areal:	728,7 km ²
Invånare/km ² :	8,2

(Källa: www.ssb.no/kommuner/hoyre_side.cgi?region=536 2006-04-27 14:00)

Näringsgren med flest anställda:

Intervjuade:	Reidar Eriksen (Bygdeliste)
	Ordförer i kommunen sedan 1999
	Politiker i kommunen sedan 1970

Bilaga 2 Kartor

Södra Sverige - Kommuner



Källa: http://www.scb.se/Grupp/regionalt/rg0101/kommuner_text.pdf 2006-05-10 15:00

Oppland - kommuner



© Statens kartverk 2000

Källa: <http://www.ssb.no/kommuner/jordbruk/kart/oppland.gif> 2006-05-10 15:00

Bilaga 3 Intervjuguide

PRESENTATION

- Arbetet som jag gör ska handla om kommuners samarbete

INLEDANDE FRÅGOR

- Hur länge har du jobbat inom kommunen?
- Hur länge har du suttit på den här positionen?
- Vad har du gjort tidigare?

SAMVERKAN – OMRÅDEN OCH FORM

- Vilka **samarbetsområden** finns i den här förvaltningen?
 - Inom vilka **sakområden** samarbetar ni?
 - Vilka andra områden skulle ni kunna samarbeta om?
- Med vilka **andra kommuner** samarbetar ni?
 - Finns det andra kommuner som skulle kunna vara med?
- I vilka **former** förs samarbetet?
 - Hur intensiv är samverkan?
 - Vad för **andra former** har varit tänkbara? Hur har det blivit så?
 - Vilka har valts **bort**?
 - Vad är det för karaktär på samarbetena **tidsmässigt** tillfälliga – långvariga?

PROBLEM/UTMANINGAR

- Vilket är det **största problemet** för er kommun just nu
- Vilka **andra problem** upplevs som viktiga
- Vilken **utmaning** tror du kommer att bli den största inom de närmsta **5-10 åren**
- Vilka **andra utmaningar** ser du?

FAKTORER - MOTIV

- **Vad är det som gör att ni samarbetar?**
- Vad är **betydelsen** för kommunens/förvaltnings chef verksamhet?
- Är det **vardagsuppgifter eller framtidsvisioner** som är viktigast för samarbetet?
- Vilka **faktorer** är det som gör att ni känner behovet att samarbeta?
 - EU – internationalisering –extern påverkan – privatisering - marknadstilltagnade Staten
 - Ekonomiska problem
 - Stordriftsfördelar
 - Tillväxt
 - Professionell kompetens för komplicerade uppgifter
 - För litet territorium**
 - Frågor som inte bryr sig om territorium
 - Yttre hot
- Har ni valt att **inte** samarbeta? Hur kommer det sig?
- Är det av **nödvändighet eller utveckling**

MOTIV - MÅLET – VINSTER/FÖRLUSTER

- Vad är **målet** med samarbetet?
- Vad räknar ni med att ha fått eller få för **fördelar**?
- Vad hade ni **förlorat** på att inte samarbeta här
- Finns det sådant ni inte **alls hade kunnat uppnå** själva?
- Finns det områden där samarbetet **inte spelat någon** roll?

SAMARBETSPARTNER

- Hur har ni **valt samarbetskommuner**?
- Hur påverkar de strukturer som finns (lagar, länsgränser...) – eller aktörer (drivande individer, personliga kontakter)
- Vad är sedan betydande i **processen** struktur – aktör?
- Har **problemområdet** eller **geografin** styrt alltså om närheten har fått styra
- Vem har tagit **kontakten** för samarbetet – ni eller någon annan
- Vem är **drivande** i samarbetet?

- **Andra** avgörande faktorer för samarbetet – historiska, kulturella, specifika faktorer

PROBLEM

- Har det funnits **problem** i samarbetet?
Vad prioriteras kommunens intressen eller att samarbetet fungerar?
- Vilka sakområden skulle det inte gå att samverka om
- Har ni hoppat av något samarbete på ett sakområde som inte fungerade?
- Vilka är de viktigaste **hindren** mot att ni samarbetar?
- Rättsliga, administrativa, personliga
- Är samarbetskommuner också **konkurrenter**?
- Vad konkurrerar man då om?
- Finns det ett tydligt **centrum** i samarbetskommunerna?
- Vilka finns i centrum – periferi?
-
- Finns det som du ser det **demokratiska problem** med att kommuner samarbetar
Deltagande, ansvarsutkrävande – demokratisk effektivitet

FRAMTIDEN

- Diskuteras sammanläggning
- Vad skulle vara fördelen/Skulle du kunna se någon fördel med det?
- Vad skulle vara nackdelen
- Vilka konsekvenser får ni om ni fortsätter som det är
- Påskynda/undvika sammanläggning – jmf Kjaer (artiken) s. 4
- Hur är trenden?
- Ligger samarbeten **i tiden**, något som gör att man vill samverka nu?
- Samarbetar ni mer nu?

NOSAM/SKÅNE NORDOST/ 4YES

- Hur märker ni av **NOSAM**?
- Vad har NOSAM betytt?
- Hur har samarbetet **utvecklats**?
- Mer formellt – mindre formellt
- **Mer eller mindre** samarbete inom detta området sedan det startades?
- **Skillnad** mellan samverkan inom området och utanför

ÖVRIGA FRÅGOR

- Har **Öresundsbron** påverkat?

- Hur?
- Mer samarbete i NV-Skåne eller med Sydsååne
- Förhållandet till Hbg

- Har du **personligen** märkt någon skillnad under din tid
 - Mängden
 - Intensiteten
 - Formen

- Tror du att det är någon skillnad på hur kommuner av olika storlek samverkar?
 - Stora
 - Mellanstora
 - Små

- Har du något mer du vill tillägga?