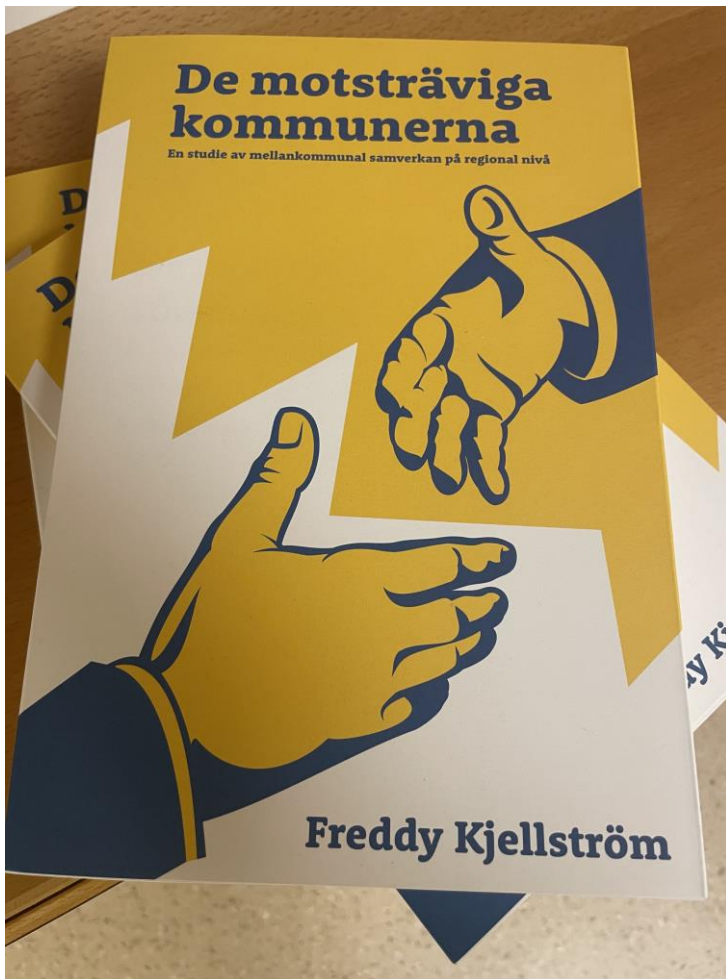




Mellankommunal samverkan -Möjligheter och Hinder-

Freddy Kjellström, fil.dr i statsvetenskap





Disposition:

1. Kort om studiens problem/utgångspunkter
2. Avhandlingens upplägg
3. Forskningsresultat
4. Slutsatser, avslutande reflektioner och uppslag till Värmlandsrådet



Problemformulering och utgångspunkter:



Hur kan man förstå de kommuner som är motsträviga när det gäller att gå in i ett samarbete tillsammans med andra kommuner i RSO (Regionala Samverkansorgan fr.o.m. år 2002), trots att mycket talade för att samverkan skulle generera mervärden? I början av 2000-talet skickades tydliga styrsignaler från statsmakterna t ex Näringsdepartementet om att regionen borde tala med en tunga och vara eniga inom sig i utvecklingspolitiska frågor, t ex när det riktades finansiella krav om stöd till ex.vis större infrastrukturella satsningar – Detta samtidigt som en regional organisering var något som låg i linje med EU:s utvecklingspolitik.

Vissa kommuner hade hela tiden varit motståndare (-) till att bilda RSO, medan flera kommuner efter en tid ändrade uppfattning och valde att stödja bildande av RSO (+). Hur kunde denna motsträvighet förstås, men också förskjutningen till att stödja bildande av RSO? Fanns inga tidigare studier om detta i Sverige – därmed torde en studie utgöra ett viktigt kunskapsbidrag för att förstå betingelserna för mellankommunal samverkan inom akademien, men också för praktiker.

RSO var en speciell form av mellankommunal samverkan som villkorades av total primärkommunal konsensus, vilket i praktiken innebar att den kommun som var minst villig bestämde takten på beslutsprocessen, och kunde i realiteten stjälpa bildande av RSO (absolut veto).



Syfte och frågeställningar

Syftet med studien var att dels få en fördjupad förståelse av kommuners motsträvighet till utvidgad mellankommunal samverkan inom ramen för ett RSO, dels en fördjupad insikt i vad som bidrog till att några av kommunerna senare valde att delta i ett RSO.

Kommuners förhållningssätt till mellankommunal samverkan byggde i dessa fall på ledande kommunala aktörers uppfattningar, vilket samlades in via intervjuer. Med ledande kommunala aktörer avses i studien tre centralt placerade aktörer med god insyn i kommunpolitiken, nämligen; kommunstyrelsens ordförande, oppositionsråd och kommunchef.

- Hur kan ledande kommunala aktörers *motsträvighet* till deltagande i en utvidgad mellankommunal samverkan inom ramen för ett RSO förstås?
- Hur kan ledande kommunala aktörers *ändrade* uppfattning till att delta i en utvidgad mellankommunal samverkan inom ramen för ett RSO förstås?



Teorier för att förstå mellankommunal samverkan

För att sätta in problemställningen och syftet i ett teoretiskt sammanhang användes två olika teoretiska perspektiv i studien.

1. Det ena teoretiska perspektivet utgår från antaganden om att ledande kommunala aktörers ställningstagande och ageranden baseras *på rationella val* vilka kopplades till konsekvenslogik.
2. Det andra teoretiska perspektivet är ett institutionellt perspektiv som utgår från antaganden om att ledande kommunala aktörers förmåga till rationellt agerande *begränsas av institutioners normbundenhet*, vilket kopplades till anpassningslogik.

 ***Två olika handlingslogiker*** tillämpades i studien för att erhålla en fördjupad förståelse av vilka faktorer som styrde ledande kommunala aktörers handlanden, när de ställdes inför valet om att delta i utvidgad mellankommunal samverkan (RSO).



Urval av fall: 5 län med 7 kommuner

Inventering av de *Motsträviga kommunerna* – Via intervjuer med alla regiondirektörer i Sverige och dokumentstudier (under åren 2005-2006).

Urval: Följande fem län med (7) uttalade kritiska kommuner mot bildande av ett RSO identifierades:

Jämtlands län (Härjedalens kommun)

Gävleborgs län (Nordanstigs kommun och Bollnäs kommun)

Värmlands län (Säffle kommun och Årjängs kommun)

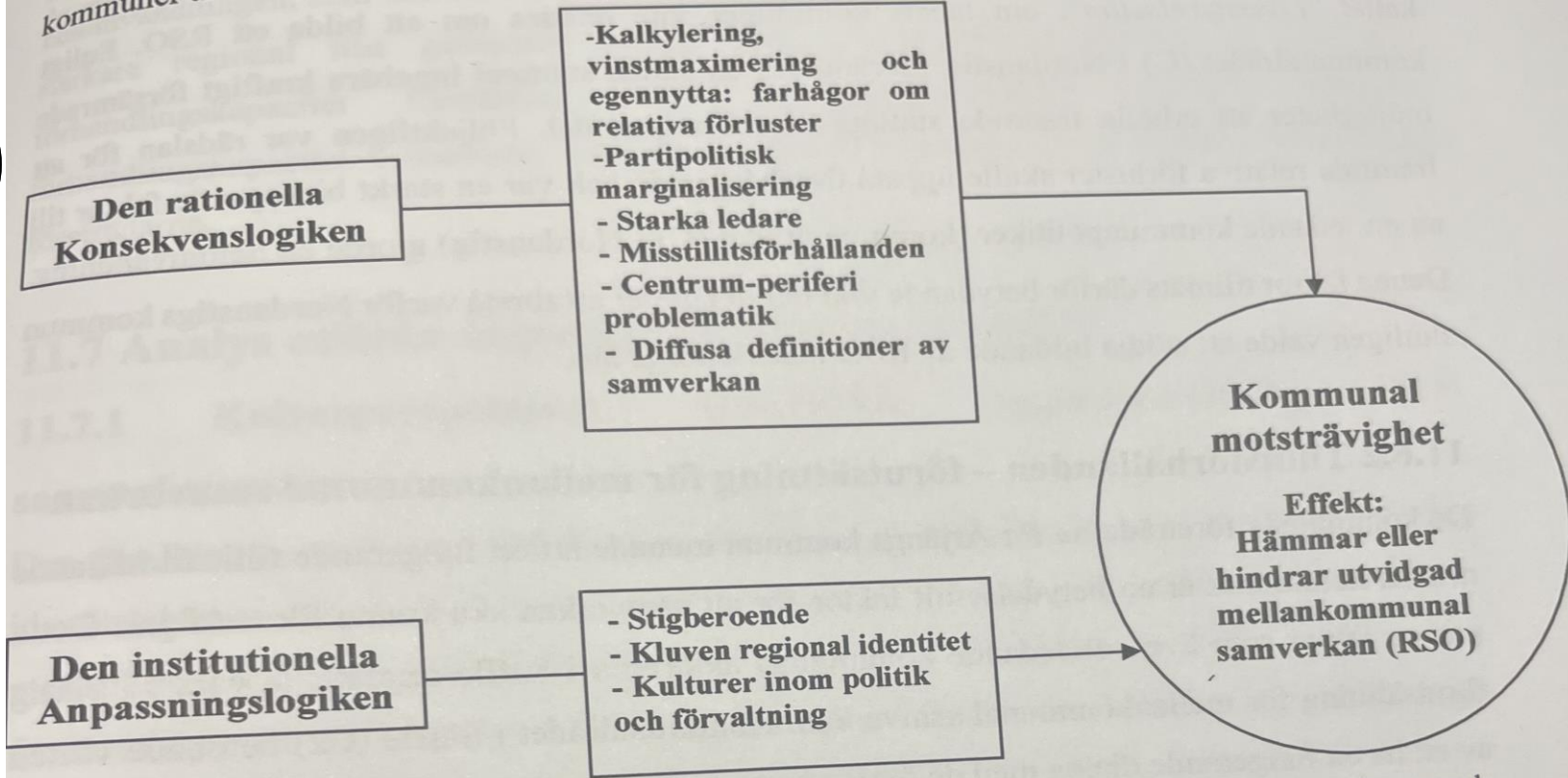
Västmanlands län (Heby kommun)

Kronobergs län (Markaryds kommun)



Resultat (I) *Motsträvigheten*

**Hur kan den kommunala *motsträvigheten* (-)
till utvidgad mellankommunal samverkan
(RSO) förstås?**



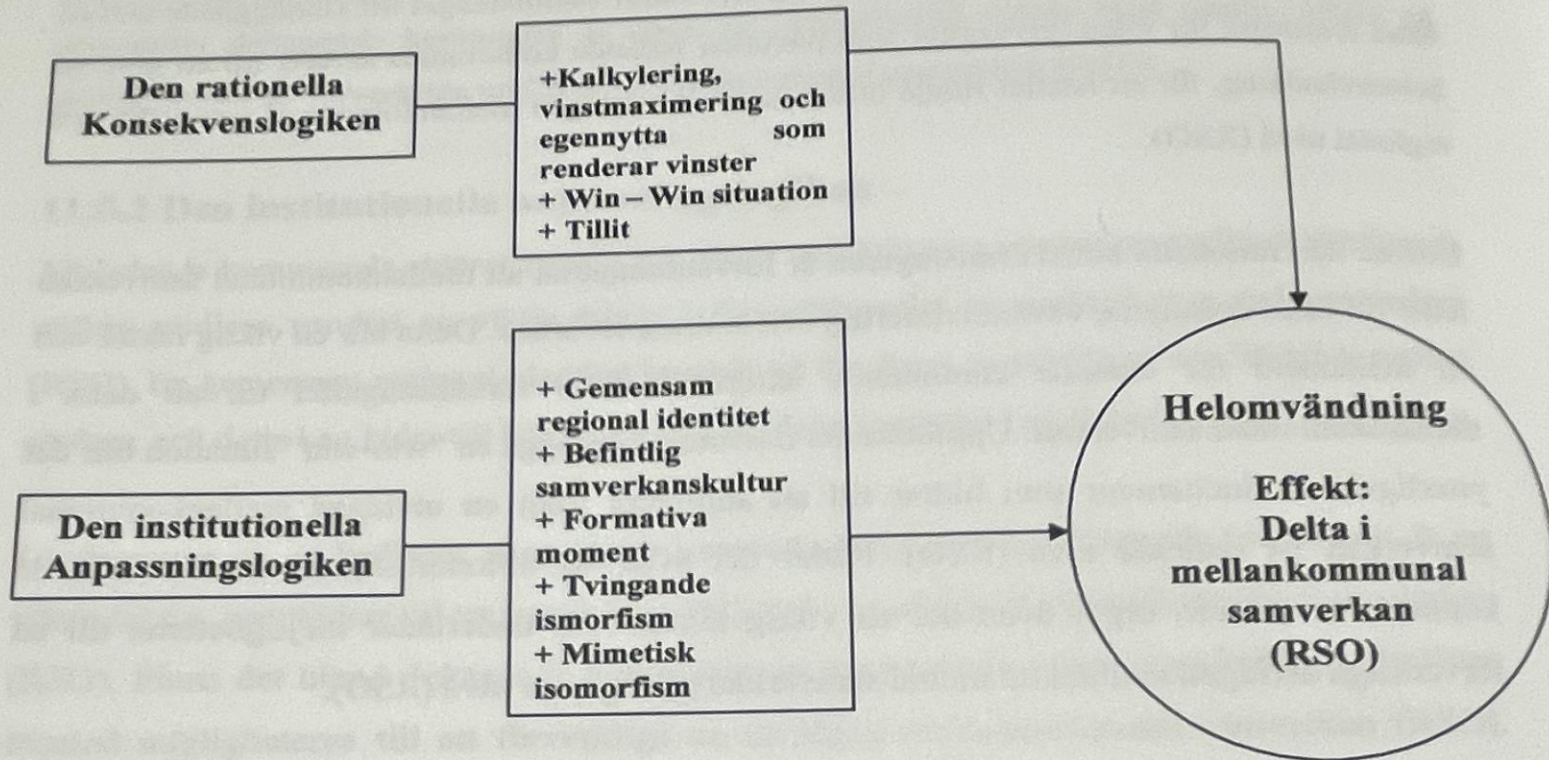
Figur 13. Analysmodell över faktorer som bidragit till kommunal motsträvighet. Faktorerna har en hämmande effekt på mellankommunal samverkan, men kan även hindra att utvidgad mellankommunal samverkan förverkligas.



Resultat (II): *Motsträvighet* → *Följsamhet*

Hur kan kommunernas förändrade ställningstaganden till *följsamhet (+)* förstås?

Vilka faktorer bidrog till att lösa upp "knuten"?



Figur.14 Analysmodell som illustrerar helomvändningen. Analysmodellen visar faktorernas betydelse för ledande kommunala företrädares helomvändning från motsträvighet till stöd för att bilda RSO.



Slutsatser

- En övergripande slutsats i studien är att om en fördjupad förståelse för ledande kommunala aktörers ställningstaganden inför att delta i mellankommunal samverkan ska uppnås måste båda handlingslogikerna; *konsekvenslogik* och *anpassningslogik* ingå i analysen.
- Även om några enskilda faktorer har lyfts fram ovan som särskilt viktiga är det inte nödvändigtvis numerären av antal faktorer som är central för en fördjupad förståelse av komplexiteten bakom ledande kommunala aktörers ställningstaganden.
- Snarare är det i realiteten kombinationer av faktorer hämtade ifrån de båda handlingslogikerna som utgör grunden för att nå en fördjupad förståelse av hur de ledande kommunala aktörernas bevekelsegrunder utvecklas inför deras respektive val till att delta i mellankommunal samverkan

De identifierade faktorerna i studien äger sannolikt principiell giltighet utanför RSO, när det gäller att förstå hur ledande kommunala aktörer underbygger sina ställningstaganden till mellankommunal samverkan, vare sig det handlar om två eller fler kommuner som ska delta.



Avslutande reflektioner

”De senaste decenniernas samhällsutveckling där kommunernas uppdragsportfölj över tid tenderat att svälla allt mer i omfång med allt flera uppgifter att lösa verkar fortsätta. Därför kommer det sannolikt heller inte att dröja särskilt länge innan frågan om en ny kommunblocksreform ånyo kommer att aktualiseras och föras upp på den politiska dagordningen i syfte att skapa större kommuner – om nu inte mellankommunal samverkan utvecklas i större omfattning.”



Utmaningar: Det kommunala självstyret

- Mellankommunal samverkan innebär att kommuner behöver göra avkall på delar av sin självbestämmanderätt, vilket kan uppfattas som inskränkning av det kommunala självstyret
- Förekommer legala hinder för mellankommunal samverkan(?)



Uppslag till Värmlandsrådet

”Mellankommunal Samverkan”- ett utvecklingsområde

- Finns sannolikt ytterligare utrymmen för att skapa mervärden: samordningsvinster, tillgång till ökad kompetens/expertis, göra gemensamma avrop t ex; IT-system/övriga resurser
 - Spännvidd: Olika samverkansformer är möjliga från avtalssamverkan till kommunalförbund
 - Fundera över vad som utifrån fo-resultaten kan *före*na kommuner (än vad som skiljer dem)
 - Värmlandsrådet med tillhörande subgrupperingar - Relevanta forum för: Inventering och scanna av olika verksamhetsområden; där mellankommunal samverkan kan ha potential
1. Fundera över vilka verksamheter som *funktionellt* är presumtiva samverkansområden
 2. Fundera även över om regionen *territoriellt* kan tänkas samverka inom olika zoner; norra, västra, centrala och östra för att minska det geografiska avståndet, där avståndet blir viktigt för verksamhetsproduktionen.



Länkar: Avhandling och forskningspodd (KAU)

<http://kau.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A1653645&dswid=5374>

<http://kau.diva-portal.org/smash/get/diva2:1653645/AUDIO01.mp3>