

Studie av mellankommunal samverkan ur ett
effektivitetsperspektiv med fokus på
transaktionskostnader
– en kunskapsöversikt

*Författare: Anna Thomasson, docent, Lunds universitet, Ekonomihögskolan och
Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet*

Underlagsrapport till Kommunutredningen Fi 2017:02

Innehållsförteckning

Förord.....	3
Inledning.....	4
Studiens syfte och inriktning.....	4
Bakgrund.....	4
Samverkan som begrepp.....	4
Förekomsten av samverkan och forskning på området.....	5
Tillvägagångssätt och rapportens upplägg.....	6
Transaktionskostnadsteorin.....	7
Vad är transaktionskostnader och hur uppstår dem?.....	7
Vad orsakar kostnader i samband med en transaktion?.....	8
Relationen mellan transaktions- och produktionskostnader.....	9
Typer av relationer och styrning av relationer.....	10
Sammanfattning.....	10
Interkommunal samverkan.....	11
Vad är interkommunal samverkan?.....	11
Upplevda hinder och problem vid samverkan.....	11
Koordinera intressen och förväntningar.....	11
Skapa, styra och leda gemensamma organisationer.....	12
Möjliga transaktionskostnader vid samverkan.....	13
Antalet parter påverkar.....	13
Makt och beroendeförhållanden påverkar.....	13
Betydelsen av strukturella faktorer, tjänsters komplexitet och externaliteter.....	14
Sammanfattning och översikt av kostnader vid interkommunal samverkan.....	14
Transaktionskostnader kopplade till olika samverkanslösningar.....	17
Avtal.....	17
Transaktionskostnader vid samverkan via avtal.....	18
Gemensam nämnd.....	19
Transaktionskostnader i samband med samverkan genom gemensam nämnd.....	19
Kommunalförbund.....	21
Transaktionskostnader vid samverkan i kommunalförbund.....	22
Kommunalt bolag.....	24
Transaktionskostnader i samband med samverkan genom gemensamt bolag.....	24
Sammanfattning.....	26
Avslutande reflektioner samt förslag till fortsatta studier.....	28
Referenser.....	30

Förord

Kommunutredningen (FI 2017:02) har i uppdrag att analysera hur kommunernas kapacitet kan stärkas för att bättre kunna möta framtida utmaningar. Inom ramen för utredningen finns ett behov av att ta fram fördjupande kunskapsunderlag inom vissa områden. Kommunutredningen har därför gett docent Anna Thomasson, Ekonomihögskolan vid Lunds universitet, i uppdrag att utarbeta ett kunskapsunderlag om transaktionskostnader kopplat till interkommunal samverkan.

Kunskapsunderlaget blir ett viktigt underlag i utredningens fortsatta arbete och vi tror också att det finns ett mer allmänt intresse av rapportens innehåll.

För innehåll och slutsatser i rapporten svarar författaren själv.

Stockholm i april 2018

Sverker Lindblad

Huvudsekreterare i Kommunutredningen

Inledning

Studiens syfte och inriktning

I fokus för den här rapporten är interkommunal samverkan, dvs samverkan som sker mellan två eller fler kommuner för att lösa ett problem, tillhandahålla en tjänst eller gemensamt producera offentliga tjänster. Mer specifikt syftar den här rapporten till att skapa en bild av vilka kostnader som kan tänkas uppstå vid interkommunal samverkan och som kan relateras till den relation som genom samverkan skapas mellan de samverkande parterna. Övrig forskning kring samverkan kommer inte att diskuteras inom ramen för denna rapport. För att kunna skapa en bild av vilka kostnader som kan uppstå vid interkommunal samverkan kommer utgångspunkt att tas i transaktionskostnadsteorin. Fokus kommer här att vara på de delar av transaktionskostnadsteorin som behandlar relationen mellan de parter som ingår en transaktion och vad som i denna relation kan anses generera kostnader. Författaren till rapporten är medveten om transaktionskostnadsteorins omfattning och förgreningar, men då syftet med den här rapporten enbart är att diskutera möjliga kostnader i en samverkansrelation kommer redogörelsen av transaktionskostnadsteorin här att begränsas till att enbart behandla relationsspecifika kostnader.

Bakgrund

Det verkar som det allt mer talas om samverkan i samhället idag. Går man till forskningen på området finns det en hel del skrivet om samverkan mellan aktörer i samma sektor eller från olika sektorer (privat, offentlig och ideell). Ofta handlar det om att de problem och utmaningar som samhället möter är för komplexa för att en enskild organisation eller myndighet ska klara av att hantera eller lösa dem på egen hand (Huxham, 1996; Sullivan och Skelcher, 2002; Osborne, 2006; Hilwert och Swindell, 2013). Istället antas det behövas samverkan för att öka såväl tillgången på kompetens som resurser. Således förekommer samverkan mellan offentliga och privata aktörer, mellan aktörer i offentlig och ideell sektor och mellan myndigheter och organisationer i offentlig sektor. Inte bara i Sverige utan i de flesta länder runt om i världen.

Samverkan som begrepp

Som nämndes i början av denna rapport förekommer olika typer av samverkan. Om det är aktörer från flera sektorer talar man om sektorsövergripande samverkan (Bryson et al., 2006). Till skillnad från när samverkan sker mellan aktörer inom samma sektor då man istället talar om intersektoriell samverkan. I fokus för den här rapporten är intersektoriell samverkan och mer specifikt samverkan som sker mellan två eller flera kommuner. I internationell forskning används begreppet *inter-municipal co-operation* för att beskriva samverkan mellan kommuner.

Den svenska motsvarigheten är interkommunal samverkan. Bergenholtz (2018) definierar interkommunal samverkan på följande sätt: "kommuner tillhandahåller viss offentlig service gemensamt, men förblir självständiga i alla andra avseenden" (Bergenholtz, 2018, s. 23, rapportförfattarens översättning till svenska). En definition som väl beskriver det fenomen som den här rapporten belyser.

Samverkan ska inte förväxlas med samarbete. Samarbete innebär en gemensam aktivitet som bygger på kontinuerlig interaktion mellan parterna som samarbetar utifrån en gemensam uppfattning om ett problem som ska lösas, medan samverkan kan definieras som en situation där deltagande aktörer arbetar mot ett gemensamt mål och gör det genom att fördela ansvar mellan sig (Roschelle och Teasly, 1995).

Interkommunal samverkan är inget nytt fenomen i Sverige, utan något som förekommit under flera decennier (Anell och Mattisson, 2009). Inte heller är interkommunal samverkan utifrån ett internationellt perspektiv något nytt, utan är något som förekommer i många länder. T.ex. har det funnits länge i USA och Australien (Margerum, 2007; Keast och Mandell, 2012), men även i flera europeiska länder (Bergholz, 2018; Bel och Warner, 2015; Steiner, 2013; Rodrigues et al., 2012; Warner, 2011). Däremot skiljer sig formerna och förutsättningarna för interkommunal samverkan åt mellan länder och detta beror framförallt på att den offentliga sektorns uppbyggnad och lagar och regler är olika i olika länder (Warner, 2011; Bel och Warner, 2015).

Förekomsten av samverkan och forskning på området

Hur vanligt är då samverkan i olika länder? Den frågan är det inte helt enkelt att svara på då det är svårt att hitta någon enhetlig statistik på området. I Sverige finns det t.ex. ingen samlad statistik kring hur mycket kommuner samverkar. Den som gjorts av SKL (Sveriges Kommuner och Landsting) har några år på nacken och inkluderar inte alla typer av samverkansformer¹ och är därför inte rättvisande. Om man tittar i Europa finns det viss statistik för Nederländerna som visar att av kommunernas totala budget har andelen som går till interkommunal samverkan av olika slag ökat från 7 procent 2005 till 18 procent 2013 (Bel och Gradus, 2018). Interkommunal samverkan är emellertid vanligt förekommande i Europa och förutom i Nederländerna sker samverkan mellan kommuner även i bl. a Italien, Tyskland, Norge, Danmark, Spanien, Frankrike, Storbritannien, Portugal, Schweiz och Tjeckien (Bergholz, 2018; Allers och de Greef, 2018; Bel och Gradus, 2018; Kim, 2018; Blaeschke och Haug, 2018; Liebherr, 2011; Steiner, 2013; Rodrigues et al., 2012; Warner, 2011).

Att samverkan är vanligt förekommande är även något som uppmärksammats inom forskningen där samverkan ofta lyfts fram som ett alternativ för kommuner som inte vill ta hjälp av privata aktörer för att lösa offentliga uppgifter när de själva är för små för att kunna lösa försörjningen (Allers och de Greef, 2018; Blaeschke och Haug, 2018; Kalu, 2012; Warner, 2011; Margerum, 2007). Interkommunal samverkan är då också något man ofta ser som något positivt och som ett sätt för framförallt mindre kommuner att hantera krav på effektivisering genom skalfördelar och synergieffekter (Allers och de Greef, 2018; Kim, 2018; Warner, 2011).

Samverkan har emellertid inte enbart fördelar, utan kan även ha nackdelar. Den generella hållningen tycks emellertid vara att samverkan är bra. Därför handlar en stor del av forskningen på området om hur problem ska hanteras och lösas för att få till en bättre samverkan och åstadkomma de synergieffekter som man förväntar sig att samverkan ska ge (Huxham och Vangen, 2005; Huxham, 1996; Kalu, 2012; Keast och Mandel, 2012). Mer sällan diskuteras samverkans vara eller inte vara och huruvida fördelarna med samverkan överväger nackdelarna. Vad som också är mindre vanligt är studier där man försöker kartlägga vad samverkan faktiskt kostar i termer av resursåtgång och om vinsterna med samverkan överväger kostnaderna (Bel och Gradus, 2018). Det finns emellertid några studier gjorda och bland dessa finns forskare som

¹ Information inhämtad från företrädare för SKL på seminarium kring kommuners framtid i Hässleholm, januari 2018.

diskuterar och lyfter fram möjliga kostnader med samverkan utifrån ett transaktionskostnadsperspektiv (Jager, 2016; Kalu, 2012; Margerum, 2007).

Transaktionskostnadsteorin är en teori vars fokus är att beskriva och förklara de kostnader som uppstår i samband med att två eller flera parter ingår en relation för att genomföra en transaktion (Williamson, 1979; 1998). Även om transaktionskostnadsteorin ursprungligen utvecklades för att förklara transaktioner på en marknad och varför företag uppstår, har den också ansetts ha ett förklaringsvärde även när det gäller transaktioner som sker i offentlig sektor (Williamson, 1999). Även om det i litteraturen förekommer vissa försök till att analysera transaktionskostnader i samband med samverkan är de än så länge begränsade vad det gäller såväl omfattning som antal och resultaten varierar (Warner, 2011; Rodrigues et al., 2012; Bel och Warner, 2015).

Tillvägagångssätt och rapportens upplägg

Framställan i den här rapporten baseras enbart på vad som framkommit i studier av litteratur kring samverkan och transaktionskostnader och då såväl svensk som international forskning på området. Inga empiriska studier är gjorda inom ramen för arbetet med den här rapporten.

För att åstadkomma rapportens syfte är resten av rapporten upplagd på följande sätt: Efter denna inledande introduktion och bakgrund följer en redogörelse för transaktions-kostnadsteorin med fokus på kostnader som uppstår i relationer. Därefter följer en översikt över forskningen kring vad som vid interkommunal samverkan (dvs i relationen mellan kommuner) kan tänkas vara resurskrävande och således generera kostnader för att skapa och upprätthålla relationen. Denna del inleds med att ge en övergripande bild av forskning kring problem och hinder vid samverkan. Därefter följer en presentation av olika typer av former för interkommunal samverkan som förekommer i Sverige samt vilka transaktionskostnader som olika typer av samverkansformer kan tänkas ge upphov till. Rapporten avslutas med en diskussion kring resultaten samt förslag på fortsatta studier inom området.

Transaktionskostnadsteorin

Vad är transaktionskostnader och hur uppstår dem?

Transaktionskostnadsteorin har sina rötter i ekonomisk teori. Transaktionskostnadsteorin kan beskrivas som en teori för att förklara kostnader förknippade med att upprätthålla marknadssystemet då den beskriver kostnader förknippade med att skaffa sig information kring köpare och säljare på en marknad samt genomföra en transaktion (Williamson, 1985; Demsetz, 1997). Transaktionskostnader ska därför inte förväxlas med det som i litteraturen kallas ”management costs” och avser kostnader för att genomföra transaktioner inom en organisation (Demsetz, 1988). Transaktionskostnader uppstår p.g.a. att säljare och köpare har tillgång till olika typer av information, *informationsasymmetri*, att människor bara delvis agerar *rationellt*² och att det alltid finns en risk att den ena parten använder den information hen har till att skaffa sig fördelar gentemot den andra parten, d.v.s. agerar *opportunistiskt* (Rodrigues et al., 2012).

Att ingå i en transaktion genom att teckna ett avtal med en part på en marknad innebär således alltid en *risk* och denna risk motsvaras av en kostnad³. Ju högre risken är, desto större uppskattas kostnaden för transaktionen bli. Med ökad risk ökar också *osäkerheten* kring hur motparten kommer att agera och därmed också behovet av att övervaka transaktionen i syfte att säkerställa att motparten håller sin del av avtalet. *Övervakning*⁴ kräver resurser och genererar således kostnader för en organisation. När risken är högre, blir behovet av övervakning högre och därmed också resursåtgången för att upprätthålla relationen.

Utöver osäkerheten upplevs risken och därmed också kostnaderna öka om tjänsten eller varan som köps är *komplex*⁵ eller om *relationsspecifika investeringar*⁶ eller kompetenser krävs för att ingå i transaktionen⁷ (Rodrigues et al., 2012). Anledningen till att risken och därmed också kostnaderna ökar om varan/tjänsten är komplex till sin art eller utformning är att det blir svårare att övervaka och kontrollera att det som avtalats också levereras. Utbildningsplatser torde kunna klassificeras som komplexa tjänster då utbildningens kvalitet inte bara påverkas av innehållet i undervisningen, utan även hur undervisningen sker och hur den anpassas till individers behov samt hur förutsättningarna för hur undervisningen bedrivs ser ut. Att kontrollera att god undervisning med bra innehåll ges är således en komplex sak och kräver en mer omfattande utvärdering än att kontrollera att snöröjning sker enligt avtal.

Med *relationsspecifika investeringar* slutligen syftar på ett eventuellt behov av specifik kompetens eller specifika investeringar för att fullfölja transaktionen (Rodrigues et al., 2012). Om ena eller båda parterna måste investera i relationen ökar risken parten/parterna tar om motparten inte fullföljer sin del av avtalet innan motparten hunnit få ersättning/kostnadstäckning för den gjorda investeringen. Ju högre investeringen är desto högre

² I litteraturen benämns detta som *bounded rationality*

³ I litteraturen benämns detta som *moral hazard*

⁴ I litteraturen benämns detta som *monitoring*

⁵ Service complexity i litteraturen

⁶ Detta kallas för *asset specificity*

är risken. Risken ökar också om investeringen är relationsspecifik, dvs om den part/de parter som gör investeringen inte kan nyttja den i en transaktion med en annan part på marknaden.

Det finns således en koppling mellan relationsspecifika faktorer och det som benämns för *sunk costs*, dvs kostnader som uppstår oavsett om avtalet blir av eller ej. Sunk costs för att ingå samverkan kan exempelvis handla om att göra en utredning kring behovet och värdet av samverkan i ett fall där samverkan sedan aldrig kommer till stånd. I en sådan situation har kommunen betalat för att få en utredning gjord, men den utredningen leder inte till något beslut om samverkan. Kostnaderna för utredningen är således att betrakta som sunk costs. Relationsspecifika investeringar är även kopplat till begreppet *inlåsnings* (hold-up). Om en part har gjort en relationsspecifik investering är denna part mer beroende av relationen och har således svårt att lämna relationen innan avkastning på gjord investering uppnås. Detta oavsett hur motparten sköter sin del av avtalet.

Moral hazard påverkas även av hur relationen ser ut mellan parterna som ingår ett kontrakt (Williamson, 1985). Framförallt hur långvarigt kontraktet är eller om relationen upprepas är faktorer som har betydelse. Om kontraktet löper på lång tid ökar parternas beroende av varandra, dvs långvariga avtal skapar ett ömsesidigt beroende. Ett *ömsesidigt beroende* har i sin tur en form av inlåsnings effekt (hold up). *Långsiktiga relationer* gör det svårare för parterna att inte uppfylla sin del av avtalet då det blir mer kostsamt om tvist uppstår. Likaså minskar risken om relationen har byggts upp över tid, dvs om parterna sedan tidigare har en relation och ingått avtal med varandra. Då känner de varandra, vilket skapar *förtroende*. Förtroende i sin tur reducerar osäkerhet och risk och därmed de upplevda kostnaderna. Förtroende såväl som frekvensen av transaktioner påverkar således också hur höga kostnaderna blir (Williamson, 1985).

Utöver ovan nämnda kostnader finns det i litteraturen något som benämns politiska transaktionskostnader. Med politiska transaktionskostnader avses kostnader för koordinering på politisk nivå (Rodrigues et al., 2012). Att förhandlingar mellan politiker på styrande nivå tar tid och resurser från verksamheten är något som också lyfts fram i litteraturen kring samverkan (Rodrigues et al., 2012). Vad som också lyfts fram i relation till detta är hur mandatperioderna påverkar en relation och kan bidra till att öka osäkerheten och därmed risk och kostnader. Om det politiska styret riskerar att bytas ut med jämna mellanrum kan det upplevas som mer riskfyllt att ingå i en relation med den parten, än med en part som har ett stabilt styre (Rodrigues et al., 2012). Att ta hänsyn även till politiska transaktionskostnader vid studier av kostnader i samband med samverkan torde därför vara såväl relevant som intressant.

Vad orsakar kostnader i samband med en transaktion?

I litteraturen kring transaktionskostnader förekommer olika definitioner och olika förslag på hur transaktionskostnader kan delas upp i mindre delar och därmed specificeras ytterligare. Ett förslag som lyfts är att skilja mellan faktiska kostnader och kostnader som är förknippade med den risk som det innebär att ingå i en transaktion med en annan part. En annan vanlig indelning är i kostnader som uppstår ex ante en transaktion och kostnader som uppstår ex post en transaktion (Williamson, 1985). Med kostnader ex ante avses alla kostnader förknippade med att söka efter en lämplig motpart samt förhandla och ingå ett avtal med denna motpart, dvs

upprätta ett kontrakt (Williamson, 1985). Med kostnader *ex post* avses kostnader förknippade med att följa upp och säkerställa att motparten följer sin del av avtalet och att avtalet genomförs i enlighet med överenskommelsen mellan parterna (Williamson, 1985). Här ingår således också kostnader för att hantera risken av att motparten inte fullföljer sin del av kontraktet.

Utifrån detta kan följande uppdelning göras (Williamson, 1985):

- Kostnader *ex ante* en transaktion: Informations- och sökkostnader, kostnader för förhandling och att ingå avtal.
- Kostnader *ex post* en transaktion: Övervakning, uppföljning och utvärdering av ingångna avtal. Här uppstår således framförallt kostnader relaterade till risk och osäkerhet (moral hazard) inklusive relationsspecifika investeringar och produktens/tjänstens komplexitet. Eventuellt även kostnader för åtgärder av icke fullföljda kontrakt i form av tvist och vite.

Det går även enligt Williamson (1985) att tala om rörliga respektive fasta kostnader i förhållande till transaktionskostnader. Fasta kostnader är kostnader som organisationen har oavsett vilket avtal de ingår, det kan t.ex. vara juridisk kompetens eller ett IT-stöd för avtalshantering. Rörliga kostnader är kostnader som påverkas av den specifika relationen och transaktionen och detta kan t.ex. vara kostnader för uppföljning och övervakning som kan variera med graden av risk och hur beroendeförhållandena ser ut i samband med en viss transaktion.

Det är utifrån de här faktorerna som vi kan uppskatta storleken på transaktionskostnaderna (Williamson, 1979). Att faktiskt mäta transaktionskostnader är emellertid mer komplext och en sammanställning av forskares försök att hitta former för att mäta transaktionskostnader som återfinns i Knutsson (2000), visar på frågans komplexitet. Icke desto mindre går det att använda sig av dessa faktorer för att förstå var och hur transaktionskostnader uppstår och vad som bidrar till att påverka dess omfattning.

Relationen mellan transaktions- och produktionskostnader

Transaktionskostnader diskuteras även i relation till produktionskostnader (Williamson, 1985) då kostnaderna för inköp av varor och tjänster påverkar den totala kostnaden för produktionen av en vara eller tjänst. Till exempel, för en kommun som är beroende av att säkerställa utbildningsplatser på gymnasienivå och gör detta genom avtal med grannkommunen, ingår det i den totala kostnaden per elev och år, utöver kostnaderna för själva utbildningen, även kostnader förknippade med avtalet med grannkommunen. Om förhandlingarna om ett avtal drar ut på tiden eller om grannkommunen inte levererar platser på gymnasieutbildningar i enlighet med överenskommelsen ökar kostnaderna för transaktionen och därmed också de totala kostnaderna per elev och år för gymnasieutbildningen. Transaktionskostnaderna påverkar således de totala kostnaderna och om kostnaderna för att köpa platser på gymnasium blir högre än kostnaden för att producera egna platser är det för en kommun lönsamt att överväga att starta en egen gymnasieskola. Det är således en avvägning mellan kostnaderna för att köpa en vara eller tjänst och att producera den själv som görs. På samma sätt resonerar privata företag när

det gäller inköp av varor och tjänster. Det är också utifrån den här ansatsen som transaktionskostnadsteorin bidrar med förklaringar till hur organisationer fattar beslut om vad de ska köpa respektive göra själva, så kallade "make or buy" beslut (Williamson, 1985).

Typer av relationer och styrning av relationer

Mekanismer för att styra och påverka transaktioner varierar mellan typen av relation (Williamson, 1996). För att styra och påverka transaktioner inom en organisation används hierarki och auktoritet, medan transaktioner på en marknad styrs genom pris (Williamson, 1975, 1979). De två ytterligheterna är således marknad och hierarki där kostnaden för transaktionen i kombination med produktionskostnaderna avgör om transaktionen ska styras med pris eller ske inom en organisation (köpa eller tillverka själv). Mellan valet av en marknadslösning eller att producera själv (hierarki) finns det alternativ som kombinerar de båda lösningarna, så kallade hybrida lösningar.

Förekomsten av transaktionskostnader förklarar inte bara uppkomsten av organisationer, utan även varför olika typer av samarbeten mellan organisationer förekommer. Dessa uppstår som ett led i behovet av att styra relationer mellan organisationer (Williamson, 1979; 1996). Olika former av samarbeten och samverkan mellan parter uppstår som ett led i att hantera den risk och osäkerhet som en transaktion innebär för parterna. Risken uppstår som en konsekvens av att det kan vara svårt att lita på att motparten fullföljer sin del av avtalet. Ett sätt att komma runt detta är att fördjupa relationen (och därmed skapa ömsesidigt beroende och inlåsningar), i olika typer av hybrida lösningar (Williamson, 1996). Exempel på vad som enligt transaktionskostnadsteorin anses vara hybrida lösningar är olika former av samverkan mellan organisationer, exempelvis *joint ventures*⁸ och allianser.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan således konstateras att transaktionskostnader handlar om kostnader förknippade med att genomföra en viss transaktion och då avses kostnader som uppstår såväl före som under själva transaktionen. För att analysera transaktionskostnader är det av vikt att göra en distinktion mellan transaktionskostnader och produktionskostnader å ena sidan och transaktionskostnader och management-kostnader å andra sidan. Det är de totala kostnaderna för en lösning som avgör vilken organisationsform som väljs, dvs transaktionskostnader och produktionskostnader sammantaget avgör om en organisationsform är mer lämplig än någon annan.

⁸ Joint ventures innebär att två företag förenas på något sätt i en gemensam organisation. Det är inte detsamma som sammanslagning (*merger* på engelska), utan liknar snarare samverkan i bolag eller kommunalförbund.

Interkommunal samverkan

Vad är interkommunal samverkan?

Interkommunal samverkan syftar på alla typer av samverkan mellan två eller flera kommuner. Mer specifikt innebär samverkan att kommuner kommer överens om att göra något tillsammans (Huxham, 1996; Ansell och Gash, 2008; Anell och Mattisson, 2009). Det kan handla om att lösa ett gemensamt problem, utbyta erfarenheter, dela kompetens, genomföra upphandlingar tillsammans, göra gemensamma investeringar eller att fusionera verksamheter för gemensam drift (Lowndes och Skelcher, 1998; Osborne 2006; Anell och Mattisson, 2009).

Kommuner samverkar idag inom en rad olika områden och inom olika verksamheter. Samverkan förekommer t.ex. när det gäller räddningstjänst, VA-tjänster, avfallshantering, upphandlingar av olika slag, gymnasieskolor och olika myndighetsfunktioner. Samverkan kan således ske mellan personer inom samma profession (interprofessionell samverkan), samverkan mellan organisationer (interorganisatorisk samverkan) och mellan huvudmän (intersektoriell samverkan) (Anell och Mattisson, 2009).

Upplevda hinder och problem vid samverkan

När det gäller samverkanslösningens för- respektive nackdelar finns det en hel del forskning att luta sig på, såväl svensk som internationell (Vangen och Huxham, 2003; Anell och Mattisson, 2009; Klijn et al., 2010; Jeffares och Skelcher, 2011; Klijn och Koppenjan, 2012; Edelenbos et al., 2012; Verweij et al., 2013; Thomasson, 2013; 2018). Det finns även forskning från privat sektor kring samarbeten och fusioner av företag som till viss del är relevant även för samverkan i kommuner (Ansell och Gash 2007; Johnston et al. 2010; Rigg och O'Mahony 2013; Birkinshaw et al. 2000; Schweiger och Very 2003). Kanske speciellt i de fall där samverkan handlar om att skapa gemensamma organisationer för drift och underhåll. Syftet med den här rapporten är emellertid att fokusera på hinder och potentiella nackdelar med samverkan. För även om samverkan kommuner emellan har många fördelar, innebär det även också utmaningar för kommunerna och dessa måste hanteras för att samverkan ska ge upphov till de förväntade fördelarna (Ansell och Gash 2007; Johnston et al. 2010; Rigg och O'Mahony 2013; Thomasson, 2018).

Koordinera intressen och förväntningar

En utmaning som ofta lyfts fram i litteraturen kring samverkan är behovet av att koordinera de samverkande parternas olika intressen och förväntningar. Svensk såväl som internationell forskning kring offentlig samverkan visar på utmaningar kring att styra samverkan (Vangen och Huxham, 2003; Klijn, 2008). Även om kommuner som samverkar oftast gör det utifrån gemensamt upplevda problem eller behov, kvarstår fortfarande det faktum att olika kommuner kan vilja lösa problemen eller tillgodose behoven på olika sätt (Thomasson, 2013; 2018). En annan utmaning är att man kan ha olika bilder av vad man förväntar sig få ut av samverkan. I ett inledande skede kan det upplevas som det finns en samsyn och att man har en gemensam målbild, men efterhand som samarbetet fördjupas är det inte ovanligt att det framkommer att

kommunerna har olika syn på hur något ska lösas (Klijn, 2008; Thomasson, 2013; 2018). Det handlar också om att skapa förtroende för motparterna och detta är något som gradvis byggs upp över tid (Vangen och Huxham, 2003).

Skapa, styra och leda gemensamma organisationer

När samverkan väl är på plats krävs det styrning och ledning för att säkerställa att fördelarna av att samverka realiserar (Huxham, 2003; Hilvert och Swindell, 2013; Bryson et al., 2006). I de fall en gemensam organisation har bildats handlar det om att utforma den gemensamma organisationen. Detta arbete innebär beslut om och implementering av gemensamma administrativa och tekniska system, samordning av verksamheter och processer för att fusionera tidigare separata organisationer, omorganisering av personal, upprätta ansvarsfördelning inom organisationen samt upprätta och säkerställa kommunikation med samverkande kommuners respektive tjänstemän och politiska styre (Johnston et al., 2010; Klijn et al., 2010; Jeffares och Skelcher, 2011; Edelenbos et al., 2012; Verweij et al., 2013; Thomasson, 2013; 2018).

Att skapa en gemensam organisation är således resurskrävande. Forskning från såväl offentlig som privat sektor visar på att fusioner av organisationer tar tid och det är inte ovanligt att det krävs två till tre år innan den nya organisationen har formats och verksamheten konsoliderats (Ansell och Gash 2007; Johnston et al. 2010; Rigg och O'Mahony 2013; Thomasson, 2013; 2018). Det handlar om att hitta nya former för hur man arbetar och detta tar tid och kräver såväl resurser som viljan att förändras (Keast och Mandell, 2014). Resurserna som krävs för koordinering torde öka med fler samverkande kommuner, vilket forskning också indikerar (Kalu, 2012; Rodrigues, 2012; Thomasson, 2013). Framförallt handlar det om behovet av att säkerställa dialogen med ägarna och beställarna (Rodrigues, 2012). Kopplat till den politiska styrningen har även diskussioner avseende hur inflytande och transparens säkerställs i samverkanskonstellationer lyfts fram i litteraturen (Durose et al., 2015; Klijn och Koppenjan, 2012; Skelcher et al, 2011). Det finns forskare som hävdar att samverkan ökar avstånden mellan medborgaren och det politiska styret då samverkanslösningar tenderar att ligga utanför den kommunala förvaltningens organisation. Detta inte bara ökar avståndet, utan gör det även svårare för medborgare att förstå hur verksamheter är organiserade, vilket i sin tur riskerar att ha en negativ inverkan på såväl transparens som möjligheten till ansvarsutkrävande (Mathur och Skelcher, 2007; Skelcher et al, 2011; Kalu, 2012; Durose et al., 2015).

Det har även visat sig finnas en risk vid samverkan att tjänstemännens makt ökar i relation till de styrande politikernas (Thomasson, 2017). En större organisation med mer kompetens och mer resurser har en annan möjlighet att bedriva utredningar, ta fram underlag och driva frågor som av tjänstemännen upplevs som viktiga. En organisation som ligger utanför den inom offentlig sektor traditionella vertikala relationen för ansvarsutkrävande har dessutom en annan relation till kommunledningen än vad verksamheter som är organiserade i förvaltningar har. Kombinationen av dessa båda faktorer innebär att det uppstår en risk att tjänstemännens makt ökar på bekostnad av politiskt inflytande (Thomasson, 2017). Speciellt torde risken för detta vara stor i de fall verksamheten och dess särart är sådan att specialistkompetens behövs för att förstå och utvärdera konsekvenserna av förslagen. Därmed inte sagt att de förslag som tjänstemännen lyfter fram inte gagnar verksamheten eller ökar kvaliteten, men det är inte säkert att det utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv är en god investering (Thomasson, 2017).

Möjliga transaktionskostnader vid samverkan

Transaktionskostnadsteorin avser en transaktion på en marknad under konkurrens. Denna situation återfinns inte vid interkommunal samverkan. Däremot finns det en rad likheter mellan den typ av relation som transaktionskostnadsteorin beskriver och den som uppstår mellan kommuner som avser inleda samverkan med varandra. Det är kanske därför inte konstigt att det finns en del studier av interkommunal samverkan som använder sig av transaktionskostnadsteorin för att öka förståelsen för effekterna av kommunal samverkan (se t.ex. Allers och de Geer, 2018; Jager, 2016; Warner, 2011).

Antalet parter påverkar

De studier som använder sig av transaktionskostnadsteorin lyfter bl.a. fram antalet samverkande parter som en faktor som bidrar till att öka kostnaderna för samverkan. I dessa studier avses då främst kostnader förknippade med förhandling och koordinering av intressen inför en samverkan d.v.s. ex ante samverkan och kostnader för koordinering och uppföljning ex post (Kalu, 2012; Jager, 2016). Kostnaderna för samverkan torde således vara lägre i de fall det bara är två kommuner som samverkar (bimodal samverkan) till skillnad från när samverkan sker mellan tre eller fler kommuner (multimodal) (Kalu, 2012). I linje med detta resonemang följer även antagandet att samverkan leder till ökad komplexitet och därmed också ökade kostnader (Kalu, 2012). Anledningen är att samverkan (oavsett antalet deltagare) innebär ett ökat behov av att samordna och kommunicera med fler aktörer och ta hänsyn till och balansera fler olika intressen och detta är resurskrävande (Kalu, 2012). Till detta kommer de politiska transaktionskostnaderna och osäkerheten i relationen mellan ägare och den gemensamma organisationen som kan uppstå i samband med val (Rodrigues, 2012).

Makt och beroendeförhållanden påverkar

En annan faktor som lyfts fram i forskningen är relationen mellan de samverkande parterna och då framförallt hur maktförhållandena ser ut, men även till vilken grad relationen är ömsesidig (Kalu, 2012; Keast och Mandell, 2014). Med det senare avses i vilken utsträckning parterna bidrar i arbetet med att uppnå de med samverkan överenskomna målen. Såväl makt som ömsesidighet antas påverka relationen mellan parterna och därmed också hur mycket resurser som relationen kräver. Generellt anses arbetet med att skapa förtroende mellan de samverkande parterna som något som är resurskrävande (Margerum, 2007).

En större och mer resursstark kommun som samverkar med mindre kommuner torde enligt detta resonemang ha mer makt (Kalu, 2012). Med mer makt kommer också mer inflytande över inriktningen på samverkan. Detta antas skapa en obalans i relationen som i sin tur kan ha en negativ inverkan på förtroendet och tilliten mellan parterna (Kalu, 2012). På samma sätt antas brist på ömsesidighet också ha en negativ inverkan på parternas tillit till varandra (Kalu, 2012). För att kompensera för bristande tillit krävs det mer styrning och uppföljning vilket i sin tur är resurskrävande. Baserat på detta resonemang torde således samverkan mellan mer likvärdiga parter vara att föredra då det är mindre resurskrävande. Utöver detta finns det indikationer på att mindre kommuner som ingår samverkan med större kommuner riskerar att förlora såväl inflytande som makt över den eller de tjänster samverkan avser (Blaeschke och Haug, 2018). Å andra sidan tenderar de att få en större positiv effekt av de skalfördelar som uppstår än större

kommuner som redan innan samverkan når en viss volym i sin produktion (Blaeschke och Haug, 2018).

Betydelsen av strukturella faktorer, tjänsters komplexitet och externaliteter

Förutom storleken på kommuner som samverkar tros även övriga strukturella faktorer som geografi och demografi ha betydelse för val av samverkanspartner (Kim, 2018). Med andra ord, kommuner som liknar varandra och som upplever liknande problem och utmaningar har lättare att hitta varandra och också förhandla med varandra. Detta torde kunna påverka storleken på transaktionskostnaderna såväl ex ante som ex post. Speciellt med tanke på att samverkan oftast sker med närliggande kommuner, vilket i sig begränsar urvalet och påverkar därmed också sök- och informationskostnaderna ex ante en relation.

Ytterligare en faktor som påverkar beslutet att samverka tycks enligt tidigare studier vara om kostnaderna för att inte samverka överstiger kostnaderna för att samverka, dvs den totala kostnaden (produktion tillsammans med transaktionskostnaderna) är högre om man inte samverkar. En sådan situation uppstår t.ex. i de fall där det finns så kallade externaliteter (Bergholz, 2018). Med externaliteter menas att det en kommun gör påverkar en annan närliggande kommun positivt eller negativt. Det kan t.ex. handla om översvämningar vars orsak ligger i en kommun, men vars effekter uppstår i grannkommunen. Om en sådan situation uppstår finns det tydliga incitament för att samverka (Bergholz, 2018).

Slutligen har studier kring kostnader vid interkommunal samverkan visat på att typen av tjänst som samverkan avser kan ha betydelse för hur stora kostnaderna för samverkan blir och därmed också viljan att samverka (Warner, 2011). Graden av komplexitet i den tjänst som samverkan avser torde således ha betydelse för kostnadsbilden vid samverkan, vilket är i linje med det resonemang som lyfts fram inom ramen för transaktionskostnadsteorin.

Sammanfattning och översikt av kostnader vid interkommunal samverkan

Sammanfattningsvis kan konstateras att samverkan för med sig en del problem som måste hanteras och hinder som måste överkommas innan en väl fungerade samverkan kan komma till stånd. Det handlar dels om problem och hinder som förekommer ex ante, dels om de problem som kan uppstå ex post. Såväl upplevda hinder som problem påverkar hur stora transaktionskostnaderna blir.

Utöver vad som anges i litteraturen kring transaktionskostnader, uppstår det vid bildandet av en gemensam organisation *management costs*. Management costs kan i sin tur delas in i vad författaren till den här rapporten valt att benämna: organisatoriska kostnader, styr- och koordineringskostnader, administrativa kostnader och demokratiska kostnader. Till dessa kommer även politiska transaktionskostnader (Rodrigues et al., 2012). Dessa olika typer kan utifrån vad som framkommit i genomgången av tidigare forskning definieras i enlighet med vad som beskrivs i tabell 1 nedan.

Tabell 1: Översikt över kostnader som kan antas ingå i management costs

Typ av kostnad	Definition
Organisatoriska kostnader	Kostnader för: Bildandet av en gemensam organisation och för att samordna produktion och processer.
Styr- och koordineringskostnader	Kostnader för: Styrning av gemensam organisation och koordinering av olika ägares intressen.
Administrativa kostnader	Kostnader för att: Upprätta gemensamma administrativa system och rutiner.
Politiska transaktionskostnader	Kostnader för att: Hantera politiska förhandlingar och för att hantera osäkerhet inför och efter val.
Demokratiska kostnader	Hur samverkan påverkar transparens och inflytande. Om inverkan är negativ uppstår det en kostnad för medborgare och folkvalda.

Om man fördelar de olika typer av kostnader som här anses ingå i management costs, efter huruvida de uppstår ex ante eller ex post samt lägger till det som redan nämns i transaktionskostnadsteorin kan man göra en sammanställning i enlighet med vad som visas i tabell 2 nedan. Tabell 2 sammanfattar även vilka faktorer som kan tänkas påverka hur stor transaktionskostnaderna blir i det enskilda fallet. Dessa faktorer är hämtade från transaktionskostnadsteorin och redovisades i rapportens första avsnitt.

Tabell 2: Transaktionskostnader som kan uppstå vid interkommunal samverkan – en sammanfattning

Typ av kostnader	Typer av kostnader
Ex Ante	Informationskostnader Sökkostnader Förhandlingskostnader Kontraktskostnader Politiska kostnader
Ex Post	Övervakningskostnader Organisatoriska kostnader Styr- och koordineringskostnader Politiska kostnader Administrativa kostnader Demokratiska kostnader Kostnader för eventuell tvist och avbrott – exit
Faktorer som påverkar kostnadernas storlek	Moral Hazard – osäkerhet och risk Inlåsnings effekter Hold-up problematik Relationsspecifika investeringar Tjänstens komplexitet Förtroende Frekvens i relation Strukturella faktorer Förekomsten av externaliteter Organisationsform

Vad som också lyfts fram i studier av interkommunal samverkan och dess potentiella kostnadsbesparande effekter är möjligheten till att uppnå skalekonomiska fördelar i produktionen vilket kan bidra till att sänka de totala kostnaderna (Bel och Warner, 2015; Blaeschke och Haug, 2018). Om produktionskostnader minskar vid samverkan, t.ex. för att produktionen blir effektivare, kan det väga upp för att samverkan medför transaktionskostnader. Det är således de totala kostnaderna som ska förhållas till de totala vinsterna när effekterna av samverkan bedöms. Om samverkan däremot leder till faktiska effektivitetsvinster är däremot oklart då forskningen på området inte är entydig. Vad man däremot kan se är att samverkan kan bidra till att höja kvaliteten på tjänsterna eller medför möjligheter att arbeta mer hållbart (Allers och De Greef, 2018). Resultaten är emellertid inte entydiga. Det går därför inte att säga vilka effekter samverkan får på de totala kostnaderna. Speciellt inte med tanke på att många av de ovan diskuterade faktorerna som påverkar transaktionskostnader förekommer i olika omfattning beroende på vilka förutsättningarna är i det specifika fallet.

Utöver vad som redan nämnts är det även rimligt att anta att formen för samverkan också påverkar kostnadsbilden, dvs om den interkommunala samverkan sker genom bildandet av en gemensam organisation eller genom någon form av överenskommelse. Följande avsnitt kommer därför att mer specifikt diskutera vilka typer av transaktionskostnader som kan uppstå kopplat till val av samverkansform (Bel och Warner, 2015; Blaeschke och Haug, 2018). När vi gör det tar vi med oss resultaten från tabell 2 in i det resonemanget.

Transaktionskostnader kopplade till olika samverkanslösningar

Det finns också olika former för hur kommuner kan samverka med varandra. Samverkan kan innebära allt från mer lösa överenskommelser och icke formaliserade utbyten och samarbeten till mer formella avtal kring samverkan eller att man bildar en gemensam organisation. Oavsett hur kommuner väljer att samverka kräver samverkan att de samverkande parterna kommer överens om formerna för samverkan. När det gäller interkommunal samverkan har svenska kommuner fyra huvudsakliga alternativ att välja mellan. Samverkan kan ske genom (SKL, 2009):

- Avtal
- Gemensam nämnd
- Gemensamt bolag
- Kommunalförbund

Vilket alternativ en kommun väljer för sin samverkan har visat sig bero dels på syftet med samverkan, dels på om man inom någon av de samverkande kommunerna har tidigare erfarenhet av någon av dessa former (Thomasson, 2013). De olika formerna har olika för- och nackdelar. Det finns således anledning att låta syftet med samverkan styra val av form. Det finns också en anledning att tro att det finns ett samband mellan val av samverkansform och upplevda transaktionskostnader (Bel och Warner, 2015; Blaeschke och Haug, 2018). Detta är ett rimligt antagande då val av organisationsform påverkar relationerna parterna emellan. Bl.a. påverkar val av form vilken risk parterna tar när de ingår samverkan, hur lätt det är att dra sig ur samverkan och vilken möjlighet parterna har att påverka och ha inflytande över den eller de verksamheter de samverkar kring. Det finns därför anledning att titta närmre på vad de olika samverkansformerna innebär.

Avtal

Interkommunal samverkan via avtal innebär att två eller flera kommuner gemensamt kommer överens om att samverka och då oftast genom att en kommun köper sig rätt att ta del av en annan kommuns verksamhet eller anläggning (SKL, 2009). Det handlar således inte om att bilda gemensamma beslutande organ (SKL, 2009). Relationerna mellan kommuner som samverkar regleras via avtalet. Den kommun som via avtal nyttjar annan kommuns anläggning/del av verksamhet kan bara utöva inflytande i enlighet med vad som står i avtalet. Interkommunal samverkan via avtal möjliggör således inte att något gemensamt beslutande organ upprättas (SKL, 2009). Däremot är det möjligt att i avtalet skriva in och reglera former för samråd (SKL, 2009). Avtalets utformning avseende möjligheter till insyn och kontroll blir således avgörande för möjligheten för den kommun som via avtal köper tjänster av en annan kommun att påverka sin situation (SKL, 2009).

Transaktionskostnader vid samverkan via avtal

Interkommunal samverkan via avtal liknar till stora delar de relationer som aktörer på en konkurrensutsatt marknad ingår med varandra och detta speglar även vilka typer av transaktionskostnader som kan uppstå såväl ex ante som ex post.

Ex ante handlar det om kostnader för att söka efter lämplig partner, förhandla fram kontakt och ingå själva avtalet. Det handlar även om att lösa frågor kring avtalstiden och vad avtalet ska omfatta samt hur prissättning och ekonomiska transaktioner ska hanteras och kostnader fördelas. I avtalet regleras även hur formerna för samråd mellan parterna ska se ut under avtalstiden och hur nya behov och förutsättningar ska hanteras (t.ex. nya behov av investeringar). Det är även viktigt att inkludera om möjligheten att avbryta kontraktet innan avtalstiden är slut ska finnas och hur villkoren i så fall ska se ut samt eventuella sanktionsmöjligheter vid avtalsbrott. Ex post handlar det framförallt om kostnader förknippade med att följa upp och säkerställa att motparten levererar i enlighet med vad som avtalats. Detta gäller framförallt den köpande kommunen som själv inte har rådighet eller beslutanderätt över den verksamhet/anläggning som samverkan via avtalet avser.

Vid samverkan via avtal blir avtalets utformning således viktigt för hur relationen mellan parterna kommer att se ut under avtalstiden. Den största risken torde den köpande kommunen som inte har något inflytande över verksamheten ta. Med ökad risk ökar också transaktionskostnaderna då mer tid behöver läggas såväl ex ante (förhandlingar) som ex post (uppföljning och eventuell sanktionsåtgärd). Vad som kan bidra till att minska risken är om parterna redan i förväg har en relation med varandra och byggt upp ett visst förtroende och tillit för varandra. Förtroende och tillit minskar inte bara den upplevda risken, utan också kostnaderna för att ingå transaktionen. Om parterna tidigare samverkat med varandra blir t.ex. sökkostnaderna och kostnaderna för förhandling antagligen lägre då mindre tid behöver läggas på att hitta rätt partner och komma överens. Detta kan t.ex. vara fallet om kommunerna redan samverkar inom ett annat område eller förnyar ett befintligt avtal.

En annan faktor som bör tas i beaktande och som påverkar graden av risk är avtalets längd, hur beroendeförhållandena mellan parterna ser ut samt om någon eller båda parter gör så kallade relationsspecifika investeringar inom ramen för samverkan. Längden på avtalet beror på verksamhetens art. Långa avtal kan det t.ex. vara rimligt att ha när det handlar om gemensamma investeringar. Investeringar kan vara gemensamma eller bara krävas av en av parterna. Hur det ser ut beror på vad parterna samverkar kring och hur utformningen av samverkan ser ut. Det kan t.ex. handla om investeringar i en anläggning. Det kan även röra sig om investeringar i administrativa system eller liknande som innebär att en part eller flera tar på sig kostnader i samband med att samverkan ingås. Långa avtal å andra sidan kan ge upphov till inlåsnings effekter då flexibiliteten minskar och det blir svårare att anpassa verksamheten till förändrade omständigheter. Framförallt torde det senare gälla för den köpande kommunen som inte har någon möjlighet att fatta beslut eller påverka inriktningen på verksamheten.

Gemensam nämnd

Samverkan genom bildandet av gemensam nämnd är ett sätt för kommuner att samverka utan att någon av de samverkande parterna åtminstone teoretiskt gör avkall på sitt politiska inflytande över den verksamhet som de samverkar kring (SKL, 2009) då även den eller de kommuner som inte agerar värdkommun har rätt att utse förtroendevalda till den gemensamma nämnden. Detsamma gäller för relationen till medborgaren då en medborgare ska ha samma möjlighet till insyn och inflytande i den gemensamma nämnden som i en vanlig nämnd (SKL, 2009). Rent juridiskt betraktas den gemensamma nämnden som vilken annan nämnd som helst och verksamheten ska i den mån de är möjligt därför också bedrivas som i en vanlig nämnd (SKL, 2009).

När en gemensam nämnd skapas utses en värdkommun inom vilken den gemensamma nämnden bildas. Den gemensamma nämnden utgör därför en förvaltning med en egen politisk nämnd alternativt ingår som en del i en befintlig förvaltning i värdkommunen. En gemensam nämnd är således ingen egen juridisk person, utan den gemensamma nämnden ses som en del av värdkommunens organisation. Den kommun som inte är värdkommun flyttar över sin verksamhet till värdkommunen. Frågor kring vilka kommunerna samverkar styrs av politiker från de samverkande kommunerna som är valda till nämnden av respektive kommuns fullmäktige.

Den ekonomiska redovisningen sker inom ramen för värdkommunens ekonomi. Till grund för bildandet av den gemensamma nämnden ligger en överenskommelse om samverkan kommunerna emellan samt ett reglemente för den gemensamma nämnden som måste antas av de samverkande kommunernas respektive fullmäktige (Anell och Mattisson, 2010). Överenskommelsen reglerar relationen mellan parterna under samverkan och där preciseras även vilka behörigheter och befogenheter den gemensamma nämnden kommer att ges (SKL, 2009). I avtalet mellan parterna behöver även ekonomiska transaktioner regleras och hur eventuella överskott eller underskott som kan uppstå ska hanteras och regleras mellan parterna. I reglemente och överenskommelse/avtal mellan de samverkande parterna regleras även hur eventuella tvister eller avveckling av den gemensamma nämnden ska hanteras.

Transaktionskostnader i samband med samverkan genom gemensam nämnd

De kostnader som uppstår i samband med samverkan i form av gemensam nämnd är ex ante till stora delar lika de kostnader som uppstår vid samverkan genom avtal. Det handlar om kostnader för att hitta lämplig partner (sökostnader) och kostnader för att förhandla fram villkoren för samverkan och utforma och förhandla fram ett avtal/överenskommelse samt ett reglemente för den gemensamma nämnden. Dessa delar blir viktiga då det reglerar hur de samverkande parternas relation kommer att se ut när den gemensamma nämnden har bildats. Det handlar också om att komma överens om vem som ska vara värdkommun, vem som ska inneha ordförandeposten och hur många ledamöter respektive samverkande part ska utse till den gemensamma nämnden. Den här typen av frågor kan ta tid att förhandla om och politiska transaktionskostnader kan uppstå i samband med sådana förhandlingar. Förhandlingarna ex ante bildandet av den gemensamma nämnden kan således eventuellt bli mer resurskrävande än i fallet med samverkan via avtal.

Precis som i fallet med samverkan via avtal påverkas emellertid förhandlingarna ex ante av upplevd risk, graden av förtroende samt maktförhållandena mellan de samverkande parterna. Ju högre risken upplevs desto mer kostsam upplevs samverkan. Risken och därmed också kostnaderna varierar med om parterna har förtroende för varandra eller om det finns ett ömsesidigt beroende parterna emellan. Problem kan t.ex. uppstå om den ena kommunen är större än den andra och den större kommunen dessutom agerar värdkommun och innehar ordförandeskapet. Då kan den större kommunen, som redan har en fördel genom sin storlek, upplevas få mer inflytande än övriga kommuner som ingår i den gemensamma nämnden och därmed tar övriga kommuner en större risk. Storleken på risken påverkas även av hur stora kostnaderna förväntas bli för respektive part om samverkan misslyckas. Här torde en upplösning av den gemensamma nämnden bli mindre resurskrävande för värdkommunen eftersom denna kommun till skillnad från övriga kommuner inte för över sin verksamhet till en annan kommuns förvaltning.

Ytterligare en faktor som påverkar den upplevda risken är vilka typer av investeringar eller ekonomiska förbindelser parterna gör i samband med att de ingår samverkan. Ju mer parterna investerar i samverkan och gemensamma tillgångar desto mer har de att förlora om motparten inte uppfyller sina åtaganden. Om båda parter gör likvärdiga investeringar är däremot risken likvärdig och beroendeförhållandet mer ömsesidigt. Då båda har något att förlora uppstår inlåsnings effekter som kan antas minska risken då sannolikheten för att båda parter anstränger sig för att få samverkan att fungera ökar. Hur parterna upplever förhandlingarna och hur man ser på ordförandeskap och rollen som värdkommun kan även påverkas av vilket förtroende parterna sedan tidigare har för varandra. Har de sedan tidigare en nära relation då kan förhandlingarna underlättas av att parterna redan känner varandra och därmed har etablerat en relation. Om parterna däremot är ovana vid samverkan kan risken och därmed kostnaderna upplevas som högre.

Om vi istället ser närmre på de kostnader som kan uppstå ex post, dvs efter den gemensamma nämnden bildats skiljer karaktären på kostnaderna sig något åt från samverkan via avtal. Anledningen till detta är att när en gemensam nämnd bildas ser styrning av och inflytande över samverkan något annorlunda ut. När det gäller inflytande blir det något bättre då alla parter ska utse ledamöter till den gemensamma nämnden, hur stort inflytandet blir beror emellertid på hur reglementet utformas. Detta är en skillnad från avtalssituationen där den köpande parten inte hade något inflytande över verksamhetens utformning (SKL, 2009). Likaså stärkts medborgares inflytande över verksamheten då alla kommuner som samverkar i den gemensamma nämnden, till skillnad från vid samverkan via avtal, utser representanter till nämnden. De demokratiska kostnaderna minskar således. När en gemensam nämnd bildas krävs det också en politisk samordning mellan de samverkande kommunerna och då framförallt i nämnden, men även bakåt till den politiska ledningen i respektive medlemskommun. Det finns därför anledning att anta att så kallade politiska transaktionskostnader (Rodrigues et al., 2012) kan uppstå ex post. I och med detta ökar också komplexiteten i styrningen vilket i sin tur ger upphov till ökade kostnader för koordinering och samordning (Blaeschke och Haug, 2018).

Vad som däremot inte skiljer situationen med samverkan via avtal åt från samverkan via gemensam nämnd är det faktum att samverkande parter ex post måste bevaka sina intressen och att motparterna fullföljer sin del av överenskommelsen. Det finns alltid en risk att motparten inte fullföljer sina åtaganden och att samverkan upplöses. Hur stora kostnaderna blir för detta beror på vad som är reglerat i avtalet och överenskommelsen. Tvister är resurskrävande för

båda parter och kan ha en negativ inverkan på verksamheten under den tid som tvisten pågår. Självva upplösandet av nämnden är också något som kräver resurser, men hur stora resurser som krävs beror på vad som avtalats. Då en gemensam nämnd inte är en juridisk person torde det emellertid vara relativt enkelt att rent administrativt föra tillbaka ansvaret för verksamheten till respektive kommuns förvaltning. En fråga är emellertid om det är rent praktiskt möjligt då en sådan process skulle vara resurskrävande, speciellt för en liten kommun. Speciellt också för en kommun som inte är värdkommun och därmed i praktiken redan lyft ut verksamheten ur den egna förvaltningens organisation. Frågan är också hur omställningen påverkar verksamheten och det beror på hur samverkan utformats om det t.ex. finns gemensam personal och gemensamma tillgångar eller inte.

Kommunalförbund

Ett kommunalförbund är en offentligrättslig juridisk person och formerna för kommunalförbundet regleras i kommunallagen. Till skillnad från den gemensamma nämnden är kommunalförbundet en fristående enhet och därmed inte en del av någon av de samverkande kommunernas förvaltning (SKL, 2009). Ett kommunalförbund är när det gäller styrning och insyn till stora delar likt en kommun och förbundet kan vara huvudman för de frågor medlemskommunerna väljer att flytta över till förbundet (Anell och Mattisson, 2010). Bildandet och överförandet av en verksamhet till ett kommunalförbund ska således inte ha någon negativ inverkan på medborgares möjlighet till insyn och inflytandet (SKL, 2009). Däremot har medlemmarna i förbundet kvar det ekonomiska ansvaret och är skyldiga att täcka kostnader som uppstår om kommunalförbundet saknar tillgångar (SKL; 2009).

Relationen mellan medlemskommunerna regleras i en förbundsordning som upprättas vid förbundets bildande. Förbundet styrs antingen av en direktion och tillhörande nämnder eller av ett förbundsfullmäktige och tillhörande nämnder. Ett förbundsfullmäktige fungerar som ett kommunfullmäktige och det finns således möjlighet för medlemmarna att ha politiska representanter i förbundet från flera partier (Anell och Mattisson, 2010). En direktion är ett mindre styrande organ än fullmäktige och där kan inte politisk representativitet tillgodoses på samma sätt. Å andra sidan innebär en direktion ett mer operativt styre (Anell och Mattisson, 2010). Båda lösningarna innebär emellertid löpande insyn och politisk styrning av verksamheten och kommunstyrelsen i respektive kommun har även uppsyn över kommunalförbundet (SKL, 2009). Kommunalförbundet kan bildas på bestämd eller obestämd tid. Oavsett om tiden för samverkan är begränsad eller ej har en medlem alltid rätt att dra sig ur förbundet (SKL, 2009). Om det uppstår en tvist avseende hur utträde för en medlem ska ske måste kommunalförbundet upplösas och likvideras (SKL, 2009).

Hur väl kommunalförbundet som form fungerar beror till stor del på om politikerna som representerar de olika samverkande kommunerna kan komma överens om inriktningen på verksamheten. Om samsyn saknas riskerar detta att leda till konflikter på styrande nivå i förbundet som i sin tur kan få en negativ inverkan på verksamheten (Anell och Mattisson, 2010).

Bildandet av ett kommunalförbund innebär att en ny juridisk person skapas. Detta sker när förbundsordningen antagits av fullmäktige i medlemskommunerna. Kommunalförbundet

omfattas av kommunallagen (SKL, 2009). Utöver det regleras kommunalförbundet av vad som står i förbundsordningen och medlemmarna kan även i viss utsträckning skriva in i förbundsordningen att undantag ska göras från kommunallagen t.ex. när det gäller mandatperioden (SKL, 2009). Förbundsordningen reglerar således hur relationen ser ut mellan medlemmarna och kommunalförbundet efter förbundets bildande. Exakt vad den ska innehålla anges i kommunallagen. Här ingår bl.a. namn och säte, verksamhetens art och omfattning av verksamhet och ansvar, antal medlemmar, den politiska styrningen representationen i nämnder och fullmäktige eller direktion, hur styrning av ekonomi och budget ska se ut, fördelning av kostnader, skulder och tillgångar mellan medlemmar, hur utträde och likvidation ska ske och hur tvister ska lösas.

Medlemmarna kan välja mellan att ge förbundet stor frihet eller begränsa deras möjlighet att råda över en verksamhet. Kommunalförbundet har efter bildandet självbestämmanderätt över de verksamheter som förbundet enligt förbundsordningen ansvarar för. Medlemmarna har därför inte längre befogenhet att verka inom dessa områden. Det är de förtroendevalda som representerar medlemmarna i fullmäktige och direktionen som är ansvariga för att säkerställa att förbundet förverkligar sitt syfte (SKL, 2009). Förtroendevalda i direktion respektive fullmäktige utses av kommunfullmäktige i medlemskommunerna. Hur fördelningen av politisk representation från förbundets medlemmar ser ut regleras i förbundsordningen.

Transaktionskostnader vid samverkan i kommunalförbund

De kostnader som uppstår i samband med samverkan i kommunalförbund ex ante handlar framförallt om kostnader för att hitta lämplig partner (sökostnader) och kostnader för att förhandla fram villkoren för samverkan samt kostnader för att utforma och komma överens om innehållet i förbundsordningen. Precis som i övriga samverkanslösningar blir innehållet i överenskommelsen mellan medlemmarna viktiga då det är avgörande för hur relationen mellan parterna kommer att se ut när förbundet är bildat. Förhandlingarna kan ta tid och vara resurskrävande då det precis som i fallet med gemensam nämnd kan handla om såväl prestige som att avsäga sig inflytande och ge avkall på egna intressen. Frågor kring representation i direktion/fullmäktige, förbundets namn och säte och fördelning tillgångar och kostnader är alla känsliga frågor som kan komma att kräva långa förhandlingar. Det politiska transaktionskostnaderna (Rodrigues et al., 2012) kan således vara höga ex ante.

Precis som i fallet med samverkan via avtal eller bildandet av en gemensam nämnd, påverkas förhandlingarna ex ante av upplevd risk, graden av förtroende samt maktförhållandena mellan de samverkande parterna. Ju högre risken upplevs desto mer kostsam upplevs samverkan. Risken och därmed också kostnaderna om parterna har förtroende för varandra eller om det finns ett ömsesidigt beroende parterna emellan. Problem kan t.ex. uppstå om den ena kommunen är större än den andra och den större kommunen dessutom vill att sätet för förbundet ska ligga i den kommunen eller har högre andel politiska ledamöter i direktion eller fullmäktige. Då kan den större kommunen, som redan har en fördel genom sin storlek, upplevas få mer inflytande än övriga kommuner som ingår i förbundet.

Ytterligare en faktor som påverkar den upplevda risken är vilken typ av investeringar eller ekonomiska förbindelser parterna gör i samband med att de ingår samverkan. För kommunalförbund gäller precis som för avtal och gemensam nämnd att ju mer parterna investerar i samverkan eller ju större andel gemensamma tillgångar som skapas inom förbundet,

desto mer har de att förlora om motparten inte uppfyller sina åtaganden. Speciellt om problem uppstår tidigt i samverkansrelationen innan man hunnit få utväxling på gjorda investeringar. Hur parterna upplever förhandlingarna och att överföra en verksamhet eller delar av en verksamhet till en annan juridisk person kan även påverkas av vilket förtroende parterna sedan tidigare har för varandra. Har de sedan tidigare en nära relation då kan förhandlingarna underlättas av att parterna redan känner varandra och därmed har etablerat en relation. Om parterna däremot är ovana vid samverkan kan risken och därmed kostnaderna upplevas som högre.

Om vi istället ser närmre på de kostnader som kan uppstå ex post, skiljer sig situationen från såväl avtal som gemensam nämnd. Kommunalförbundet är en egen juridisk person med ansvar och full rådighet över verksamheten som medlemmarna överfört till förbundet. Det politiska inflytandet och möjligheten att påverka verksamhetens utveckling och inriktning är bättre än vid samverkan via avtal, men likvärdig den vid samverkan i gemensam nämnd. Likaså är de demokratiska kostnaderna låga då medborgare och fullmäktige har insyn in förbundets verksamhet. Kommunstyrelsen har även uppsynsplikt.

Precis som vid samverkan via avtal eller genom bildandet av en gemensam nämnd måste de samverkande parterna bevaka sin situation, sina intressen och att motparterna fullföljer sin del av överenskommelsen. Om en tvist skulle uppkomma blir det viktigt vad man ex ante kom överens om och skrev in i förbundsordningen. Detta kommer att vara avgörande för hur stora kostnaderna blir för respektive part. Har utträde inte reglerats måste t.ex. förbundet upplösas och likvideras eftersom utträde är en rättighet för medlemmarna (SKL, 2009). En sådan situation skulle bli kostsam för alla parter och medföra kostnader även för verksamheten. Ett utträde eller en likvidering handlar oavsett orsak och bakgrund om en organisationsförändring och en sådan kräver alltid resurser.

Vad som också kostar pengar ex post är bildandet av en ny organisation och överföring av personal och tillgångar till den nya juridiska personen som tagit över ansvaret för verksamheten. Att sätta upp och bilda en ny organisation kräver alltid resurser och tar tid i anspråk från alla inblandade parter. Det kan komma att kräva nya administrativa system och rutiner, nya vägar för kommunikation och rapportering till ansvariga politiker, samordning och koordineringskostnader mellan bolagets ledning och förbundets medlemmar. Dessutom kan det påverka verksamheten då en omställning och organisationsförändring kräver engagemang och fokus av personalen och ledningen.

En annan faktor som tycks påverka kostnadsbilden efter bildandet av en gemensam organisation är att de administrativa kostnaderna ökar. Från att verksamhetens administration sköts internt i den egna kommunen ska en ny administrativ apparat och byråkrati byggas upp för den gemensamma organisationen. Kostnaderna för denna fanns inte tidigare, utan ska fördelas på respektive medlem som dessutom fortfarande har kvar kostnaderna för den egna kommunala förvaltningen. De senare torde inte minska nämnvärt för att en verksamhet lyfts ut. Snarare riskerar andelen kostnader för kvarvarande verksamheter att öka då färre verksamheter är med och delar på overheaden.

Det finns också anledning att även här beakta såväl politiska transaktionskostnader som kostnader för koordinering och samordning av de samverkande kommunerna (Rodrigues et al., 2012; (Blaeschke och Haug, 2018). Ett rimligt antagande är att ju fler medlemmar kommunförbundet har desto högre blir de politiska transaktionskostnaderna.

Kommunalförbundet är även en mer komplex organisatorisk lösning vilket torde bidra till att ytterligare öka koordineringskostnaderna (Bel och Hefetz, 2011; Blaeschke och Haug, 2018).

Kommunalt bolag

Det fjärde sättet kommuner kan välja att samverka på är genom bildandet av ett gemensamt bolag. I kommunallagen finns det reglerat vad som gäller för att en kommuns ska få lov att bedriva en verksamhet i bolagsform samt villkoren för bildandet av ett sådant (Stattin, 2007). När bolaget väl är bildat är det aktiebolagslagen som reglerar hur verksamheten bedrivs inom ramen för bolaget. Bolagsformen är således en privaträttslig form och det bolag som bildas är en egen juridisk person skild från kommunen. Styrningen av bolaget sker i enlighet med de regler som anges i aktiebolagslagen och de innebär i stort att ägaren/ägarna har rätt att utse styrelseledamöter och revisorer, att skriva aktieägardirektiv och att välja ombud till bolagsstämman (Stattin, 2007). Däremot har kommunstyrelsen i respektive ägarkommun enligt kommunallagen en uppsynsplikt över de bolag kommunen äger.

När flera kommuner gemensamt äger ett bolag kan de skriva ett konsortialavtal. Konsortialavtalet reglerar relationen mellan aktieägarna. En kommun kan även välja att bedriva mer än en verksamhet i samma bolag. Konsortialavtalet blir i samverkan genom bildandet av ett gemensamt bolag således centralt för hur relationen mellan ägarna ska se ut. Här ska det stå vem som har rätt att utse ledamöter till styrelsen, vem som utser lekmannarevisor, styrelsens sammansättning, när en fråga ska avgöras av ägarnas respektive fullmäktige, hur ansvaret för ekonomin ska fördelas, hur ägarförhållandena kan regleras och försäljning av andelar ske, hur bolaget ska avvecklas eller ägarförändringar ska skötas samt hur tvister ska lösas. Utöver konsortialavtal ska ägarna skriva ägardirektiv till bolaget. I ägardirektiven regleras relationen mellan ägarna och bolaget och där ingår bl.a. en beskrivning av bolagets syfte och uppdrag, bolagets skyldigheter när det gäller ekonomi och att lämna uppgifter till ägarna.

Det finns ingen lagstadgad rätt för en ägare att utse ledamöter till styrelsen. Hur många ledamöter som ska utses, dvs om man vill ha en stor eller liten styrelse, avgör om alla ägare kommer att ha en representant i styrelsen. Det finns emellertid möjlighet att låta ansvaret för att utse ledamöter till styrelsen rotera mellan ägarna (SKL, 2009). Det finns också anledning att anta att fullmäktiges möjlighet till insyn och inflytande begränsas med flera ägare då ett sådant förfarande skulle bli tidskrävande. Det kan också vara komplicerat om varje enskild ägare ska utse en egen lekmannarevisor utöver den auktoriserade revisorn. En lösning kan därför vara att låta en kommun utse lekmannarevisor.

Ansvaret för styrningen av den verksamhet som bedrivs inom ramen för bolaget vilar på styrelse och vd. Även om kommunala bolag lyder under offentlighetsprincipen är således möjligheten till insyn och inflytande mer begränsad än vid samverkan genom bildandet av en gemensam nämnd eller kommunalförbund. Den begränsade möjligheten till insyn och inflytande i kommunala bolag är något som lyfts fram som ett problem inom litteraturen (Grossi och Thomasson, 2015).

Transaktionskostnader i samband med samverkan genom gemensamt bolag

Såväl ex ante som ex post finns det stora likheter i transaktionskostnader mellan kommunalförbund och bildandet av ett gemensamt bolag. Framförallt beror det på att i båda

fallen innebär det att en verksamhet flyttas över till en ny juridisk person och det innebär i båda fallen en del risker och kostnader för de samverkande kommunerna. Den största skillnaden är att insynen och möjligheten för medborgare och folkvalda att påverka och utöva inflytande är mindre i relationen till ett gemensamt bolag än i relationen till ett kommunalförbund. De demokratiska kostnaderna ökar således i samverkan i form av bildandet av ett gemensamt bolag. Å andra sidan finns det de som anser att styrningen i ett kommunalt bolag är mer effektiv (det är andra sidan av myntet), detta minskar således kostnaderna för samordning och koordinering mellan ägarna och verksamheten i fallet med ett gemensamt bolag. Samordningskostnader och kostnader för administration torde således vara mindre i ett gemensamt bolag än i ett kommunalförbund. Likaså de politiska transaktionskostnaderna. Detta är emellertid inget fastlagt, utan en uppgift som baseras på upplevelser av gjorda av personer med erfarenhet från de olika formerna (Thomasson, 2013).

Ex ante är således kostnaderna vid bildandet av ett gemensamt bolag i stort sett desamma som vid bildandet av ett kommunalförbund. Det handlar även i detta fall om kostnader för att hitta en lämplig kommun/kommuner att samverka med, förhandla fram villkoren för samverkan och komma överens om namn, säte och hur styrning och ledning ska fungera. Skillnaden är att i fallet med ett gemensamt ägt bolag är det ingen förbundsordning som ska skrivas utan ägardirektiv och konsortialavtal som ska utformas. Precis som i övriga samverkanslösningar blir innehållet i överenskommelsen mellan medlemmarna viktig då det är avgörande för hur relationen mellan parterna kommer att se ut när förbundet är bildat.

Även vid bildandet av gemensamma bolag kan förhandlingarna vara resurskrävande och därmed också öka kostnaderna för att ingå samverkan. Precis som i tidigare fall påverkas förhandlingarna ex ante av upplevd risk, graden av förtroende samt maktförhållandena mellan de samverkande parterna. Ju högre risken upplevs desto mer kostsam upplevs samverkan och desto större är risken att någon part drar sig ur innan samverkan kommit till stånd. Hur stor risken upplevs vara påverkas även i detta fall av hur stora kostnaderna förväntas bli för respektive part om samverkan misslyckas. Tidigare relation och förtroende mellan parterna kan underlätta förhandlingarna då det minskar den upplevda risken. Likaså påverkas förhandlingarna av maktbalansen mellan de samverkande kommunerna samt hur makten fördelas i det gemensamma bolaget. Om t.ex. alla ägare har en ledamot i styrelsen och lika många aktier upplevs samverkan antagligen som mindre riskfylld för mindre kommuner än om den största kommunen har flest aktier och utser fler ledamöter alternativt innehar ordförandeposten.

Precis som i tidigare fall påverkas risken även av i vilken utsträckning de samverkande parterna gör investeringar eller ekonomiska förbindelser när de ingår samverkan. Investeringar och ekonomiska förbindelser kan skapa så kallade inlåsnings effekter som gör det svårt eller kostsamt för en part att dra sig ur samverkan allt för tidigt eller överhuvudtaget. Även för gemensamma bolag gäller att om båda parter gör likvärdiga investeringar är däremot risken likvärdig, beroendeförhållandena mer ömsesidiga och därmed även möjligheten att båda parter anstränger sig för att samverkan ökar. Sådant agerande minskar den upplevda risken och därmed också kostnaderna med samverkan.

Vad som också kostar pengar ex post vid bildandet av ett gemensamt bolag är precis som i fallet med kommunalförbundet, etableringen av en ny gemensam organisation. Att sätta upp och bilda en ny organisation kräver alltid resurser och tar tid i anspråk från alla inblandade

parter. Det kan komma att kräva nya administrativa system och rutiner, nya vägar för kommunikation och rapportering till ansvariga politiker, samordning och koordineringskostnader mellan bolagets ledning och förbundets medlemmar. Dessutom kan det påverka verksamheten då en omställning och organisationsförändring kräver engagemang och fokus av personalen och ledningen.

En annan faktor som tycks påverka kostnadsbilden efter bildandet av en gemensam organisation är att de administrativa kostnaderna ökar. Från att verksamhetens administration sköts internt i den egna kommunen ska en ny administrativ apparat och byråkrati byggas upp för den gemensamma organisationen. Kostnaderna för denna fanns inte tidigare, utan ska fördelas på respektive medlem som dessutom fortfarande har kvar kostnaderna för den egna kommunala förvaltningen. De senare torde inte minska nämnvärt för att en verksamhet lyfts ut. Snarare riskerar andelen kostnader för kvarvarande verksamheter att öka då färre verksamheter är med och delar på overheaden.

Det finns också skäl att beakta politiska transaktionskostnader och kostnader för koordinering av intressen även i fallet med samverkan via ett kommunalt bolag (Rodrigues et al., 2012; Bel och Hefetz, 2015; Blaeschke och Haug, 2018). Visserligen är beslutsvägarna ofta kortare i bolagsformen än i förbundet eller nämnden, men det handlar fortfarande om olika intressen som ska koordineras och frågor som ska förhandlas och förankras på politisk nivå. Andra kostnader som kan uppstå ex post är det som i den här rapporten kallas för demokratiska kostnader. Det politiska inflytandet och möjligheten att påverka verksamhetens utveckling är sämre i bolaget än i kommunalförbundet.

När de gäller behovet av bevakning och risken för tvist och att någon ägare drar sig ur är emellertid situationer som kan uppstå i ett gemensamt bolag likvärdig den som kan uppstå i ett kommunalförbund och en gemensam nämnd. Ett utträde eller en likvidering handlar oavsett orsak och bakgrund om en organisationsförändring och en sådan är resurskrävande. Hur mycket resurser som kommer att krävas beror på hur väl de samverkande kommunerna reglerat detta i samband med att de ingick samverkan med varandra. När det gäller det gemensamägda bolaget blir således konsortialavtalet och dess innehåll avgörande om tvist skulle uppstå.

Sammanfattning

Resultaten från genomgången av vilka transaktionskostnader som kan förväntas uppstå i olika organisationsformer sammanfattas i tabell 3 nedan. Tabell 3 bygger i sin tur på resultaten från den sammanställning som gjordes i tabell 2 ovan och som diskuterades i det förra avsnittet. Vad tabell 3 inte tar hänsyn till är att även om en typ av transaktionskostnad förekommer i flera olika organisationsformer kan storleken på denna kostnad variera, dels beroende på organisationsformens karakteristika, dels beroende på förekomsten av faktorer som enligt sammanfattningen i tabell 2 anses påverka transaktionskostnaders storlek. De faktorer som där nämndes var (förutom val av organisationsform) moral hazard, inlåsnings effekter och hold-up problem, relationsspecifika investeringar, tjänstens komplexitet, graden av förtroende mellan parterna, frekvens i parternas relation, strukturella faktorer och förekomsten av externaliteter. Detta är något man bör ta i beaktande när man läser tabellen nedan.

Tabell 3: Översikt över transaktionskostnader som kan uppstå vid samverkan fördelat på olika samverkansformer

Samverkans form/ Kostnader	Avtal	Gemensam nämnd	Kommunal-förbund	Gemensamt bolag	
Ex ante	Informationskostnader	Informationskostnader	Informationskostnader	Informationskostnader	
	Sökkostnader	Sökkostnader	Sökkostnader	Sökkostnader	
	Förhandlingskostnader	Förhandlingskostnader	Förhandlingskostnader	Förhandlingskostnader	
	Kontraktskostnader	Kontraktskostnader	Kontraktskostnader	Kontraktskostnader	
	Politiska transaktionskostnader	Politiska transaktionskostnader	Politiska transaktionskostnader	Politiska transaktionskostnader	
Ex post	Övervakningskostnader	Övervakningskostnader	Övervakningskostnader	Övervakningskostnader	
	Kontroll	Kontroll	Kontroll	Kontroll	
	Kostnader för eventuell tvist och avbrott – exit	Eventuell tvist	Eventuell tvist	Eventuell tvist	Eventuell tvist
		Kostnader för eventuell tvist och avbrott – exit	Kostnader för eventuell tvist och avbrott – exit	Kostnader för eventuell tvist och avbrott – exit	Kostnader för eventuell tvist och avbrott – exit
		Organisatoriska kostnader	Organisatoriska kostnader	Organisatoriska kostnader	
		Styr- och koordineringskostnader Administrativa kostnader	Styr- och koordineringskostnader Administrativa kostnader	Styr- och koordineringskostnader Administrativa kostnader	
		Politiska transaktionskostnader	Politiska transaktionskostnader	Politiska transaktionskostnader	
			Demokratiska kostnader		

Avslutande reflektioner samt förslag till fortsatta studier

Resultaten från studiens olika delar sammanfattas i tabell 2 respektive tabell 3 ovan. I tabell 2 görs en sammanställning på vilka transaktionskostnader som kan förväntas uppstå vid interkommunal samverkan. Framställningen baseras på dels, transaktionskostnadsteorin, dels på forskning kring samverkan och interkommunal samverkan. Vad tabell 2 också ger för handen är att utöver de kostnader som anges i transaktionskostnadsteorin, kan även andra kostnader antas uppstå vid interkommunal samverkan. Detta är framförallt kostnader relaterade till bildandet av en gemensam organisation men också kostnader förknippade med den offentliga och demokratiska kontexten inom vilken kommuner verkar. Denna kontext bidrar även till att andra faktorer utöver vad som nämns inom transaktionskostnadsteorin kan antas påverka storleken på transaktionskostnaderna som uppstår.

Resultaten från studiens andra del sammanfattas i tabell 3. Där kan man se hur förekomsten av transaktionskostnader kan antas variera beroende på vilken samverkansform kommuner väljer för sin interkommunala samverkan. Generellt kan konstateras att samverkansformer som kräver skapande av en gemensam organisation är mer resurskrävande än avtalssamverkan.

Utöver de resultat som redovisas i tabellerna har det även genom den här rapporten framkommit att det finns flera områden relaterade till interkommunal samverkan och transaktionskostnader där det finns behov av mer forskning. Att överhuvudtaget studera transaktionskostnader i relation till interkommunal samverkan har i sig visat sig vara ett utforskat fält i behov av mer forskning. Forskning behövs därför med fokus på vilken typ av kostnader som kan uppstå vid interkommunal samverkan. Vad som gjorts här utgör enbart ett första försök att kartlägga vilka dessa kostnader kan tänkas vara. Empiriska studier som specifikt tittar på typer av kostnader vid interkommunal samverkan behövs för att ytterligare utveckla vår kunskap på området.

Vad som också saknas är kunskap kring hur kommuner kan arbeta med att, om inte beräkna exakt, så åtminstone uppskatta den totala kostnaden vid interkommunal samverkan (dvs transaktionskostnaderna tillsammans med produktionskostnaderna). Detta skulle eventuellt kunna underlätta ett beslut om interkommunal samverkan. Man ska emellertid komma ihåg att beslut kring interkommunal samverkan ytterst är politiska beslut och det kan finnas andra anledningar utöver de ekonomiska till varför kommuner väljer att samverka.

Vad som också framkommit under arbetet med den här rapporten är betydelsen av olika incitament för interkommunal samverkan samt vilka faktorer som påverkar om kommuner samverkar med varandra eller inte. Vad som bl.a. framkommit i samband med arbetet med den här rapporten är betydelsen av strukturella faktorer, förekomsten av externaliteter och politiska transaktionskostnader för om interkommunal samverkan kommer till stånd eller ej. Det hade varit av intresse att ytterligare fördjupa kunskapen inom det här området genom empiriska studier. Detta för att öka förståelsen för mekanismerna bakom interkommunal samverkan samt hur kommuner väljer vem de samverkar med. En sådan kunskap kan eventuellt användas för att hjälpa kommunerna att hitta rätt partner för interkommunal samverkan, något som i sin tur eventuellt skulle kunna bidra till att sänka transaktionskostnaderna ex ante interkommunal samverkan.

Val av organisationsform och hur val av form för interkommunal samverkan påverkar kostnaderna är ett annat område som det hade varit intressant att titta närmre på. Framförallt

med tanke på att det från sammanställningen i tabell 3 samt i tidigare studier tycks finnas samband mellan val av form för samverkan och vilken typ av transaktionskostnader som uppstår samt hur omfattande de blir. Med en sådan kunskap hade ett resonemang kring eventuell förändring av befintligt regelverk kring interkommunal samverkan kunnat påbörjas med syfte att underlätta för kommuner som vill samverka.

Vad som också hade varit intressant att studera är möjligheten att utforma någon form av stödfunktion för kommuner som antingen överväger samverkan eller behöver hjälp för att få befintlig samverkan att fungera. Den typen av offentligt stöd finns t.ex. på olika ställen i USA och i Australien (Bel och Warner, 2015) och hade kunnat bidra till att reducera bl.a. risk vid interkommunal samverkan och därmed också transaktionskostnaderna.

Ytterligare ett område som det hade varit av intresse att undersöka närmre är om olika typer av tjänster är olika lämpade att samverka kring. Forskning kring interkommunal samverkan indikerar att det kan vara mer vanligt att kommuner samverkar kring tekniska verksamheter. Detta är något som framträder i såväl nationella som internationella studier (se t.ex. Bel och Warner, 2015). Det finns emellertid inga tydliga resultat eller studier som tittat närmre på detta och antagandet kan därför inte styrkas.

Referenser

- Anell, A. och Mattisson, O. 2009. *Samverkan i kommuner och landsting: En Kunskapsöversikt*, Lund: Studentlitteratur.
- Ansell, C. och Gash, A. 2007. Collaborative Governance in Theory and Practice', *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18: 543–571.
- Allers, M. A. och de Greef, J. A. 2018. *Local Government Studies*, 44(1): 127-150.
- Bel, G. och Gradus, R. 2018. Privatisation, contracting-out and inter-municipal cooperation: new developments in local public service delivery, *Local Government Studies*, 44(1): 11-21.
- Bel, G. och Warner, M. 2015. Inter-Municipal Cooperation and costs expectations and evidence, *Public Administration*, 93(1): 52-67.
- Bergholz, C. 2018. Inter-municipal cooperation in the case of spillovers: evidence from Western German municipalities, *Local Government Studies*, 44(1): 22-43.
- Birkinshaw, J., Bresman, H. och Håkansson, L. 2000. Managing the Post-Acquisition Integration Process: How the human integration and task integration process interact to foster value creation, *Journal of Management Studies*, 37 (3): 395–425.
- Blaeshke, F. och Haug, P. 2018. Does inter-municipal cooperation increase efficiency? A conditional metafrontier approach for the Hessian wastewater sector, *Local Government Studies*, 44(1); 151-171.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C. och Stone, M. M. 2006. The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the literature, *Public Management Review*, (Special issue): 44–55.
- Demsetz, H. 1988. The Theory of the Firm Revisited. *Journal of Law, Economics and Organization*, 4(1): 141-161.
- Demsetz, H. 1997. *The Economics of the Business Firm*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Durose, C., Justice, J. och Skelcher, C. 2015. Governing at arm's length: eroding or enhancing democracy?, *Policy and Politics*, 43(1): 137-153.
- Edelenbos, J., Van Bururen, A och Klijn, E, H. 2013. Connective Capacities of Network Managers: A comparative study of management styles in eight regional governance networks, *Public Management Review*, 15 (1): 132–159.
- Grossi, G. & Thomasson, A. (2015). Bridging the accountability gap in hybrid organizations: The case of Malmö-Copenhagen Port, *International Review of Administrative Science*, 81(3): 604-620.
- Hilvert, C. och Swindell, D. 2013. Collaborative Service Delivery: What Every Local Government Manager Should Know, *State and Local Government Review*, 45 (4) 240-254.

- Huxham, C. 1996. *Creating Collaborative Advantage*, Sage: London.
- Huxham, C. 2003. Theorizing Collaborative Practice, *Public Management Review*, 5(3): 401-423.
- Huxham, C. och S. Vangen, 2005. *Managing to Collaborate: The Theory and Practice of collaborative advantage*, Routledge.
- Jager, N. 2016. Transboundary Cooperation in European Water Governance – A set-theoretic analysis of International River Basins, *Environmental Policy and Governance* 26: 278-291.
- Jeffares, S. och Skelcher, C. 2011. Democratic subjectivities in network governance: A Q methodology study of English and Dutch public managers, *Public Administration*, 89(4): 1253-1273.
- Johnston, E. W., Hicks, D., Nan, N. och Auer, J. C. 2010. Managing the Inclusion Process in Collaborative Governance, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21: 699–721.
- Kalu, N.K. 2012. All That Glitters: Competing Narratives and Transaction Costs in Complex Collaborative Environments, *Administration & Society*, 45(4): 420-442.
- Keast, R. och Mandell, M. 2014. The collaborative push: moving beyond rhetoric and gaining evidence, *Journal of Management and Governance*, 18: 9-28.
- Kim, Y. Can alternative service delivery save cities after the Great Recession? Barriers to privatization and cooperation, *Local Government Studies*, 44(1): 44-63.
- Klijin, E-H. 2008. Governance and Governance Networks in Europe, *Public Management Review*, 10 (4): 506–525.
- Klijin, E., H., Steijn, B. och Edelenbos, J. 2010. The impact of network management outcomes in governance networks, *Public Administration*, 88(4): 1063-1082.
- Klijin, E.H. och Koppenjan, J. 2012. Governance network theory: past, present and future of governance network theory, *Policy and Politics*, 40(4): 587-606.
- Knutsson, H. 2000. *Process-Based Transaction Cost Analysis: A Cost Management Exploration in SCA Packaging*, Lund: Ekonomihögskolan, Lunds universitet.
- Lieberherr, E. 2011. Regionalization and water governance: a case study of a Swiss wastewater utility, *Procedia Social and Behavioral Science*, 14: 73–89.
- Lowndes, V. och Skelcher, C. 1998. The Dynamics of Multi-Organizational Partnerships: An analysis of changing mode of governance, *Public Administration*, 6: 313–333.
- Mathur, N. och Skelcher, C. 2007. Evaluating Democratic Performance: Methodologies for Assessing the Relationships between Network Governance and Citizens, *Public Administration Review*, March-April: 228-237.
- Margerum, R.D. 2007. Overcoming Locally Based Collaboration Constraints, 20(2): 135-152.

- Osborne, S. P, 2006. The New Public Governance, *Public Management Review*, 8(3): 377-387.
- Rigg, C. och N. O'Mahony, 2013, Frustrations in collaborative working: Insights from institutional theory, *Public Management Review*, 15 (1): 83–108.
- Roschelle, J., & Teasley, S. D. (1995). The construction of shared knowledge in collaborative problem solving. Paper presented at the Computer-supported collaborative learning.
- Rodrigues, M., Tavares, A. F. och Araújo, F. J. 2012. Municipal service delivery: The role of transaction costs in the choice between alternative governance mechanisms, *Local Government Studies*, 38(5): 615-638.
- Schweiger, D. M. och Very, P. 2003. Creating Value through merger and acquisition integration, *Advances in Mergers and Acquisitions*, 2: 1–26.
- Skelcher, C., Klijn, E.H., Kübler, D., Sörensen, E. och Sullivan, H. 2011. Explaining Democratic Anchorage of Governance Networks: Evidence from four European countries, *Administration Theory and Practice*, 33(1): 7-38.
- SKL, 2009. *Kommunala Samverkansformer*, Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Stattin, D. 2007. *Kommunal aktiebolagsrätt: Bolagsrätt och bolagsstyrning för kommun- och landstingsägda bolag*. Solna: Nordstedts Juridik AB.
- Steiner, R. 2013. The causes, spread and effects of intermunicipal cooperation and municipal mergers in Switzerland, *Public Administration Review*, 5 (4): 551–571.
- Sullivan, Helen. och Skelcher, Chris, 2002. *Working across boundaries: Collaboration in Public Services*, New York: Palgrave Macmillan.
- Thomasson, A. 2009. *Navigating in the Landscape of Ambiguity: A Stakeholder Approach to the Governance and Management of Hybrid Organizations*. Lund: Lund Business Press.
- Thomasson, A. 2013. *Organisering för ökad uthållighet – En studie av olika organisationsformer inom den svenska VA-sektorn. SVU-rapport 2013-13*. Stockholm: Svenskt Vatten.
- Thomasson, A. 2017. Professionalization vs democratic control – are they mutually exclusive in collaboration for local service provision? *Statsvetenskaplig tidskrift*, 2017/1: 137-153.
- Thomasson, A. 2018. *Samverkan för ökad resursbas – för vem och hur? Svenskt Vatten Utveckling*, Nr 2018-1.
- Thomasson, A. 2018. *Management Across Boundaries – A Municipal Dilemma*, Financial Accountability & Management.
- Vangen, S. och Huxham, C. 2003. Nurturing Collaborative Relations: Building Trust in Interorganizational Collaboration, *Journal of Applied Behavioral Science*, 39 (5): 5–31.

- Verweij, S., Klijn, E.H., Edelenbos, J. och Buuren van, A. 2013. What makes governance networks work? A fuzzy set of qualitative comparative analysis of 14 Dutch spatial planning projects, *Public Administration*, 91(4): 1035-1055.
- Warner, M. 2011. Competition or cooperation in urban service delivery? *Annals of Public and Cooperative Economics*, 82(4); 421-435.
- Williamson, O. E. 1975. *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, New York: Free Press.
- Williamson, O. E. 1979. Transaction-Costs Economics: The Governance of Contractual Relations, *The Journal of Law, Economics and Organization*, 22(2): 233-261.
- Williamson, O. E. 1985. *The Economic Institutions of Capitalism*, Free Press: New York.
- Williamson, O. E. 1996. *The Mechanism of Governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Williamson, O. E. 1998. *De Economist*, 146(1): 23-58.
- Williamson, O. E. 1999. Public and Private Bureaucracies: a transaction costs economic perspective, *The Journal of Law, Economics and Organization*, 15(1): 306-342.