

Mellankommunal samverkan: Vad är känt om dess effekter?

En inventering av kunskapsläget

Gissur Ó Erlingsson, Zeth Isaksson, Bo Persson
Centrum för kommunstrategiska studier
Linköpings universitet

2021-10-28



KOMMUNINVEST
FORSKNINGSBEREDNING

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Inledning	3	Studier som finner (övervägande) positiva utfall	12
Inhemskt kunskapsläge i blyxtbelysning	5	Studier som finner (övervägande) negativa utfall	14
Rapportens syfte	7	Studier om bakgrundsfaktorer samt något mer	
En not om tillvägagångssätt och avgränsningar	7	blandade resultat	17
Disposition	7	Effekter: några summerande ord	21
Bakgrund: varför samverkar kommuner?	9	Avslutande diskussion: vad kan vi lära oss?	23
Effekter av mellankommunal samverkan: vad vet vi?	12	Referenser	26

Författarpresentation

Gissur Ó Erlingsson är biträdande professor i statsvetenskap, Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet. Hans forskning handlar om kommunal demokrati, orsaker till och effekter av territoriella reformer, förhållandet mellan centrum och periferi, och offentlig korruption i mogna välfärdsstater.

Bo Persson är biträdande professor i statsvetenskap vid Linköpings universitet. Hans forskning handlar om drivkrafter och förutsättningar för mellankommunal samverkan, organisering och styrning av kommunal och

regional utvecklingspolitik samt utmaningar i samverkan mellan offentliga aktörer och näringslivet inom yrkesutbildningsområdet.

Zeth Isaksson har mastersexamen i statsvetenskap och är forskningsassistent vid Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet. Hans forskningsintressen rör lokal politik. I sitt arbete har hand bland annat berört frågor om demokrati, polarisering och konflikter mellan stad och land. Under 2021 har han varit involverad i forskningsprojekt som dels rör mellankommunal samverkan, dels geografisk samhällspolarisering.

Inledning

I länder som organiserar sin kommunnivå på det så kallade ”nordliga” sättet (t.ex. Kuhlmann & Wollman 2019; jfr John 2001)¹, har kommuner ett omfattande ansvar för att besluta om och implementera verksamheter som ligger nära välfärdsstatens kärna. I Sverige rör detta frågor som brukar hamna i topp när medborgarna ska ranka vad som är viktigt för dem, framför allt förskola, grundskola och gymnasium liksom äldreomsorg. En konsekvens av detta är att viktiga värden – som givetvis också har stort riksintresse – i slutändan realiserar och får sitt slutliga innehåll ute i kommunerna. Detta gäller kanske i synnerhet så grundläggande värden som ”demokrati”, ”rättssäkerhet” och ”samhällsekonomisk stabilitet” (jfr SOU 2007:10).

Att kommuner ansvarar för så mycket som utgör välfärdsstatens kärna – som dessutom utgör finansiellt tunga områden – gör det motiverat att noggrant följa och analysera hur läget i kommunsektorn utvecklas. Härvid illustreras kommunernas vikt i den svenska samhällsmodellen av statsmaktens starka engagemang i kommunsektorns utveckling. De senaste 15 åren har betänkanden som dels syftar till att diagnostisera kommunsektorns problem och framtidsutmaningar, dels föreslår reformer som ska lösa och hantera dessa, avlöst varandra i en aldrig sinande ström (t.ex. SOU 2006:101; SOU 2007:10; SOU 2007:72; SOU 2007:93; SOU 2009:92; SOU 2011:39; SOU 2012:30; SOU 2015:101; SOU 2015:24; SOU 2017:1; SOU 2017:77; SOU 2018:74; SOU 2020:8).

Sett över en längre tid har ansvar för ett flertal politikområden överförts från stat till såväl regioner (förr, landsting) som kommuner (jfr Lemne & Strömberg 2003). Konsekvensen har blivit att svenska kommuner kommit att få *ännu fler* uppgifter och följaktligen kommit att bli *ännu viktigare* samhällsaktörer jämfört med hur läget var omedelbart efter de långtgående kommunsammanslagningarna 1952 respektive 1962–1974. Statens stigande intresse för och engagemang i kommunsektorn blir än mer begripligt om man beaktar att när de flesta andra västerländska demokratier sedan 1990-talets mitt initierat reformer för att slå samman kommuner (Swianiewicz m. fl. 2017),

har Sveriges kommunstruktur i princip varit intakt i ungefär 50 år. Faktum är att 13 *nya* kommuner har skapats sedan 1970-talets slut, vilket gör Sverige smått unikt i ett västerländskt jämförande perspektiv.

Frånvaron av omfattande svenska territoriella reformer blir kanske än mer iögonfallande i ljuset av att Sveriges befolkning har ökat med drygt två miljoner invånare sedan 1970-talets början och där befolkningsutvecklingen i olika landsdelar varit mycket ojämn. Ungefär hälften av landets kommuner har färre invånare idag jämfört med 1970-talet, en period under vilken kommuner i tillväxtregioner genomgått en stark befolkningsstillväxt. Befolkningsutvecklingen har gjort att situationen i dag ser ut som följer:

- Knappt 50 kommuner har färre än 8 000 invånare, vilket var den gränsindelningssakkunniga ansåg krävas för att kommuner skulle vara bärkraftiga inför kommunblocksreformen (SOU 1961:9) för 60 år sedan.
- Knappt 80 kommuner har färre än 10 000 invånare, som är den gräns för bärkraft som Långtidsutredningen (SOU 2015:101) resonerade runt.
- Knappt 170 kommuner har färre än 20 000 invånare, som är den minimigräns för kommunstorlek som sattes inför den danska sammanläggningsreformen år 2007.

En minimigräns om 20 000–30 000 invånare är något som också diskuterats i kölvattnet av den (relativt) nyligen avslutade svenska Kommunutredningen (SOU 2020:8). Under det senaste decenniet är för övrigt sammanläggningar den sannolikt mest återkommande diskuterade åtgärden för att komma till rätta med kommunsektorns – särskilt de små och krympande landsbygds kommunernas – framtidsutmaningar (t.ex. Erlingsson 2020).

Att det finns en stigande oro för de svenska kommunerna beror förstås på att utmaningarna för kommunsektorn är omfattande. Bland annat varnar återkommande prognoser

¹) Den ”nordliga kommunmodellen” brukar sägas kännetecknas av att den har sin grund i romersk lagtradition – likt de s.k. kontinentaleuropeiska kommunmodellerna – men skiljer sig från den i att rekryteringen till offentliga tjänster sker betydligt mer meritokratiskt och i öppen konkurrens samt att offentlighetsprincipen har en stark formell ställning. Den nordliga modellen sägs också karakteriseras av att kommunerna har ansvar för många, viktiga och finansiellt tunga uppgifter, samt att kommunal självstyrelse generellt sett värnas i konstitutionerna. De länder som författarna sorterar under denna modell är Danmark, Finland, Island, Nederländerna och Norge; somliga forskare har också sorterat Storbritannien hit.

för växande ekonomiska problem för kommunerna och svårigheter att klara balanskravet (t.ex. ESV 2020). Till detta kommer en prognostiserad kompetens- och rekryteringskris: som följd av den förhållandevis hastiga befolkningsökningen, där andelen barn och äldre blir större, antas att nästan en halv miljon människor behöver rekryteras till välfärden framöver (bl.a. SOU 2020:8, s. 253ff; Romilsson 2018). Tillkommer gör att särskilt krympande och avlägset belägna landsbygdskommuner ofta upplever svårigheter att attrahera kvalificerad kompetens till expertfunktioner, vilket gör att dessa kommuner förväntas få extra stora bekymmer framöver (t.ex. Mörk m. fl. 2019; SOU 2020:8).

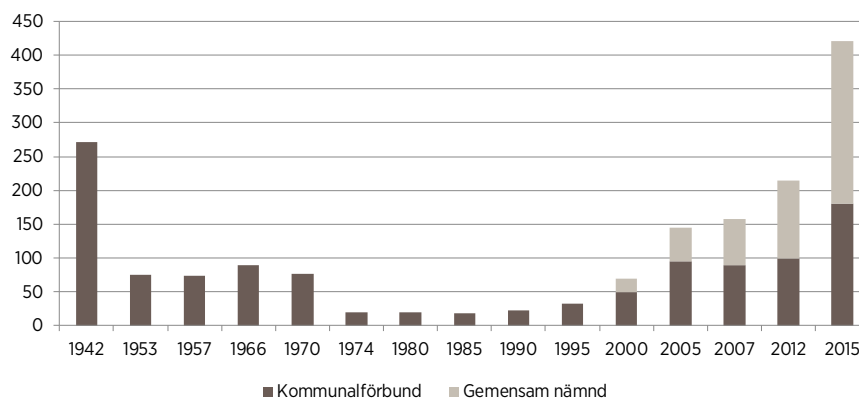
Att döma av hur Kommunutredningen (2020:8) mottagits, tycks det emellertid som om att sammanläggningar *inte* är den åtgärd som – åtminstone på kort till medellång sikt – blir lösningen på de förväntade bekymren. Emellertid finns, precis som i övriga Europa, såväl i kommunsektorn som bland tunga beslutsfattare i staten en relativt stark tilltro till att mer och fördjupad mellankommunal samverkan (MKS) är ett verkningfullt verktyg för att möta kriser och besparingskrav som följd av kommunsektorns växande problem (t.ex. Teles & Swianiewicz 2018; Nergelius 2013).

Utvecklingen av formaliserad samverkan mellan svenska kommuner understryker

detta. Som framgår av Figur 1 nedan, från att knappt ha funnits under 1970- och 1980-talen, har antalet formaliserade samarbeten i form av kommunalförbund och gemensamma nämnder formligen exploderat – framför allt som en följd av lagändringar vid 1980-talets slut samt i slutet av 1990-talet, då gemensam nämnd tilläts. Ytterligare lagändringar genomfördes sommaren 2018 som syftar till att underlätta för och uppmuntra till mer och djupare avtalssamverkan mellan svenska kommuner (SOU 2017:77). Viktigt att nämna i det här sammanhanget är att fast och formaliserad samverkan historiskt sett varit mindre vanlig än det som kanske kan betecknas som något mer ”lösa” formen av samverkan, samverkan som tagit sina uttryck i avtal och utbyten. Äldre uppskattningar har gått så långt som att säga att den här sortens lösa samverkansformer har stått för omkring 75 procent av all MKS som sker i den svenska kommunsektorn (Mattisson & Knutsson 2015). Såvitt vi kan överblicka saknas uppdaterade och systematiska kartläggningar av förekomsten av avtal och utbyten, eller för den delen något mer institutionaliserade mellankommunala nätverk.

Ett viktigt skäl till att formaliserad MKS, i form av gemensam nämnd och kommunalförbund, skjutit fart från 1990-talet och framåt är att utvecklad och fördjupad kommunal

Figur 1: Utveckling av formaliserad mellankommunal samverkan 1942–2015.



Källa: Folkesson (2017).

samverkan då kom att bli ledordet för att hantera kommunernas utmaningar. Demokratifördelar och effektivitetsfördelar – som antas följa av närhet – ansågs vara att föredra framför kommunsammanläggningar. Strategin för kommunerna skulle vara att ”söka samverkanslösningar för att småkommunerna ska kunna bära sitt ansvar” (SOU 1992:63, s. 86), eller som Lennart J. Lundqvist (1995, s. 112) skriver:

Att gå utöver kommunens administrativa gränser ger högre ekonomisk effektivitet. Verksamheter kan drivas till lägre kostnader, eftersom man uppnår stordriftsfördelar. Kommunerna kan både få och ge mer för pengarna. Samtidigt kan den demokratiska närheten behållas ... Samverkansstrategier kan alltså användas för att lösa olika slags resursproblem som kommunerna ställs inför.

Men fastän tilltron till – och förhoppningarna på – samverkan historiskt sett varit (och fortfarande på sina håll är) mycket stora, får man lov att säga att det i allt väsentligt saknas empiriskt grundad kunskap om hur verkningsfullt MKS i själva verket är. En nyckelfråga som sällan eller aldrig tas upp i anslutning till diskussioner om samverkansfördelar, är huruvida mellankommunalt samarbete i slutänden faktiskt förmår realisera de effektivitetsvinster som anhängarna menar att de gör, alltså att genom stordriftsfördelar nå a) kostnadsbesparingar, b) högre servicekvalitet, c) bredare serviceutbud och/eller d) ökad förmåga att rekrytera kompetens.

Inhemskt kunskapsläge i blyxtbelysning

Mot bakgrund av de starka förhoppningar som knyts till samverkan – liksom att det samverkas så mycket mellan kommuner att Markus Gossas (2004) för 17 år sedan menade att MKS skulle ses som en ”partiell kommunreform” – anser vi att den existerande svenska forskningen på området måste beskrivas som ganska begränsad. För att hårdra

något: den som finns är ofta deskriptiv och teoretiskt resonerande, sällan empirisk eller med fokus på utfall som följd av samverkan. Kvalitativa metoder dominerar, kvantitativa är ovanliga. De empiriska studier som analyserar utfall är lättträknade.

Vi medger att den översikt vi här presenterar av svensk MKS-forskning är kortfattad. Vi är dessutom medvetna om att det kan uppfattas som att vi gör fältet orättvisa. Därför vill vi peka den vetgirige läsaren vidare mot två andra forskningsöversikter², för att få en mer rättvis och bredare täckning över vad som gjorts. Den första är Anell och Mattissons (2009) *Samverkan i kommuner och landsting: en kunskapsöversikt*. Vår översikt skiljer sig från denna genom att ha ett huvudsakligt fokus på internationella studier med kvantitativt tillvägagångssätt och som genomförts de senaste 10–15 åren, varför föreliggande översikt är något mer uppdaterad än deras. Den andra är Mattissons och Thomassons (2019) underlagsrapport till Kommunutredningen, som fått titeln *Interkommunal samverkan – en kunskapsöversikt*. Denna har uteslutande referenser till inhemsk forskning med – såvitt vi kan bedöma – företagsekonomisk inriktning, och lejonparten hänvisar till författarnas egna verk. Den skiljer sig härvid från vår studie i det att vi har försökt fånga internationella studier från en bred uppsättning akademiska ämnen.

Eftersom vi här primärt är intresserade av forskning om *effekter* av MKS, vill vi framför allt lyfta fram fyra empiriska studier som uttryckligen försökt säga något initierat om denna fråga.

Den första är Mattisson och Knutsson (2015). De identifierar visserligen några problematiska aspekter av MKS – t.ex. hur svårt det kan vara för politiker att styra och kontrollera samverkansorganen, som tenderar att kunna bli en ”stat i staten”. Men vi tolkar den övergripande slutsatsen som ganska positiv, nämligen att det ”står klart att samverkan uppskattas som en verkningsfull strategi av de kommunala aktörerna” (Mattisson & Knutsson 2015: 105). Fastän studien är viktig – den är närmast unik i sitt slag i svensk kontext – måste den i slutänden ses som ett slags

2) För ordningens skull bör nämnas att Kommunutredningen (SOU 2020:8) – under rubriken ”Internationella studier om effektivitet i interkommunal samverkan” – gör en liten utblick mot internationella studier av MKS. Litteratursökningen är något begränsad. Här återges fyra referenser. Jämfört med den, motiverar vår översikt sin existens i det att läsaren möter något fler internationella effektstudier.

explorativ, hypotesgenererande pilotstudie då den uteslutande bygger på a) intervjuer, med b) aktörer fjärrade från det vardagliga arbetet med samverkan och eventuellt med vissa incitament att framställa samverkan i hyggligt ljus dager, samt är c) avgränsad sett till antal respondenter (9 kommunstyrelseordförande, 9 kommunchefer).

Den andra är Bergmans (2013) övergripande genomlysning av MKS i Sverige, där också han genom explorativa intervjuer identifierar problem och möjligheter associerade med MKS. Bergman slår oss som något mer bekymrad för MKS än Mattisson och Knutsson, då han menar sig finna stöd för slutsatsen att det antagande om ekonomisk stordrift som dominerat litteraturen och svensk debatt är förenklat och inte verkar få något gott stöd i kommunerna, att de ekonomiska konsekvenserna därför är begränsade och inte kan sägas leva upp till de förhoppningar som ofta knyts till MKS. Däremot, menar Bergman, verkar förutsättningarna för kompetensförsörjning ha förbättrats.³ Emellertid vill vi sätta visst frågetecken för resultatet. Precis som för Mattissons och Knutssons studie, anser vi att studien bör betraktas som en välgjord och intressant, men fortfarande explorativ pilotstudie: den bygger uteslutande på intervjuer med kommunstyrelseordförande och kommunchefer i fyra mindre västgötska kommuner.

Den tredje vi väljer att uppmärksamma anser vi vara den mest omfattande och rigorösa, nämligen Kommunutredningens (SOU 2020:8, s. 391ff) analys av effektiviteten svenska kommuners räddningstjänstförbund. Både samverkande och icke-samverkande kommuner jämförs. Den övergripande slutsatsen är att det inte går att säga att MKS är mer kostnadseffektivt än att driva verksamheten i egen regi. Men när man delar upp kommunerna i kommuntyperna, tycks det som om MKS är kostnadseffektivt för storstads- och storstadsnära kommuner, men alltså inte andra.

Den fjärde är Flemgårds (2019) masteruppsats som analyserar effektivitet i service och kompetensförsörjning inom kommunal livsmedelskontroll. Det är en viktig kommunal uppgift och flera statliga instanser uppmanar kommuner att samverka om

detta för att bli mer resurseffektiva och mindre sårbara personalmässigt (t.ex. Statskontoret 2017). Med en forskningsdesign som kombinerar deskriptiv statistisk analys och intervjuer, nås slutsatsen att det är svårt att säga om samverkan påverkar verksamhetens effektivitet.

Med detta sagt är empiriska studier med fokus på effekter – i synnerhet sådana som bygger på kvantitativ metod och som fokuserar på objektiva utfallsdata (t.ex. kostnader) – ovanliga i Sverige. De flesta nyttjar kvalitativa metoder, många är studentuppsatser och majoriteten av studierna resonerar kring och uppmärksammar demokrati- och styrningsdilemman (se t.ex. Falkerby & Gossas 2006; Larsson 2012; Fjertorp & Mattisson 2013; Gutlic 2015; Nordh 2016; Meltzer & Kastberg Weischelberger 2021). Ett spännande undantag är dock Bromans (2021) kvantitativt orienterade uppsats om kommuners val att ingå avtalsamverkan.

De iakttagelser vi med några breda och hastiga penseldrag skisserat här, att svensk forskning inte ägnat sig särskilt mycket åt MKS, bekräftas av tidigare kommentarer till forskningsfältet. Bl.a. konstaterar Bergman (2013, s. 19) att MKS inte är ”ett ämne som upptar många hyllmeter forskning ... Snarare är frågan underutforskad” (se även Anell och Mattisson 2009); och Kommunutredningen (SOU 2020:8, s. 402) att trots ”den omfattande interkommunala samverkan råder det brist på systematiska utvärderingar av ekonomiska effekter.” Med andra ord, med hänsyn till hur mycket MKS omhuldas och uppmantras, kombinerat med hur spridd MKS är i kommunsektorn, finner vi det beklagligt ...

- att det finns så begränsat med svensk empirisk forskning
- att den empiriska forskning som trots allt finns om svensk MKS sällan utgörs av kvantitativa studier med statistisk forskningsdesign som över längre tidsperiod gör före och efter-analyser av både samverkande och icke-samverkande kommuner

3) Samma slutsats uppmärksammas också av t.ex. Folkesson (2017), där argumentet är att tjänster i MKS kan bli mer attraktiva än i en enskild liten kommun. Arbetsplatsen blir mer attraktiv när det finns kolleger och volym i verksamheten, liksom att arbetstagaren får möjlighet att specialisera sig på en eller ett fåtal expertfunktioner snarare än att tvingas arbeta med en mängd områden utanför ens omedelbara expertis (jfr Mattisson & Knutsson 2015; SOU 2012:30).

- att den empiriska forskning som trots allt finns sällan har fokus på effekterna av samverkan, det vill säga om MKS faktiskt leder till det de är avsedda att leda till.

Detta är, som sagt, beklagligt. Det finns goda teoretiska skäl för att vara skeptisk till MKS, eftersom det är långt ifrån uppenbart att samverkan är friktionsfri och oproblematiske. Som till exempel Anna Thomasson (2018) har uppmärksammat, finns en rad transaktionskostnader förenade med MKS – exempelvis förhandlingskostnader, kontrollkostnader samt styr- och koordineringskostnader.

Så fastän teorier om stordriftsfördelar leder till hypoteser om kostnadsbesparingar, ökad servicekvalitet och bättre förutsättningar för kompetensförsörjning, ger framför allt den så kallade principal-agentteorin, liksom teorier som tar hänsyn till transaktionskostnader, upphov till hypoteser om att samverkan istället kan bli kostnadsdrivande, ge upphov till sämre service och dessutom skapa styrnings- och demokratiproblem. Med andra ord: utan systematisk och noggrann empirisk analys kan vi helt enkelt inte riktigt *veta* åt vilket håll MKS slår, och vad det är som skiljer framgångsrik från misslyckad samverkan. Detta, menar vi, motiverar föreliggande översikt och fokus på förhållandevis ny internationell forskning.

Rapportens syfte

Mot bakgrund av att MKS i Sverige blivit allt vanligare, att det också är ett verktyg som omhuldas och uppmuntras av viktiga aktörer – men samtidigt att kunskapsläget om dess effekter i Sverige är begränsat – är det i hög grad motiverat att kartlägga resultat från internationella studier som haft effekterna av MKS som huvudsakligt fokus. För det är inte bara i Sverige, utan framför allt i övriga Europa och USA, som MKS kommit att bli allt vanligare (Bel m. fl. 2014; Bel & Warner 2015, se även Jacobsen & Kiland 2017). Syftet med vår forskningsöversikt är därför att redovisa empiriska resultat från i huvudsak internationella studier som analyserat just

frågor om effekterna av MKS. En bieffekt av detta är att den litteraturlista som genereras av översiktsarbetet kan betraktas som ett slags uppdaterat arkiv med förhållandevis nya, empiriska studier som ställer frågor om effekterna av MKS.

En not om tillvägagångssätt och avgränsningar

I den här översikten har vi haft som huvudsaklig målsättning att titta närmare på a) moderna (i bemärkelsen nya) b) internationella studier som c) främst fokuserar på mogna västerländska demokratier och som d) företrädesvis bygger på en kvantitativ forskningsdesign med ambition att fånga kausalitet.⁴ Detta anser vi vara viktigt för att resultaten ska ha potential att informera den svenska samhällsdebatten. Med dessa principer som utgångspunkt har vi därefter strävat efter att – via en slags snöbollsmetod – söka oss till respektive studiers nyckelreferenser. En ytterligare avgränsning har varit att så långt som möjligt söka efter vetenskapliga artiklar som är publicerade i ansedda vetenskapligt granskade tidskrifter, för att ytterligare försäkra oss om att de studier vi återger håller någorlunda hög standard. Avslutningsvis: givet den begränsade tid vi haft till uppdraget att författa översikten, vill vi understryka att vi inte gör anspråk på att översikten är uttömmande. Har vi missat viktiga, nya studier på forskningsområdet är vi de första att beklaga.

Disposition

Vi inleder med ett bakgrundsavsnitt som har till övergripande syfte att contextualisera fenomenet MKS. Här återger vi framför allt studier som syftar till att förklara varför kommuner väljer att ingå i samverkan med andra kommuner. I Sverige lyfts MKS ofta fram som ett sätt att hantera ökade kostnader eller demografiska förändringar, men förklaringarna kan ibland vara mer intrikata än så. Att vi ägnar utrymme åt denna fråga, är för att vi menar att det är viktigt att förstå de bakomliggande motiven till att ingå samverkan för

4) Detta var vår initiala målsättning med materialinsamlingen och översikten. Med tanke på den snöbollsmetod vi tillämpat, och forskningsområdets allmänna karaktär har vi då och då tvingats göra undantag från ambitionen. Inspirationen till detta översiktsarbete är hämtad Gendzwill med flera (2021). I sin forskningsöversikt om effekter av kommunsammanläggningar avgränsade de sig unikt till studier som endast använder avancerad kvasiexperimentell forskningsdesign för att komma åt den kausala kopplingen mellan förändringar i kommunstorlek och ekonomiska utfall.

att kunna utvärdera och förstå vilka effekter de har (eller inte har). En misstanke man kan ha är härvid att om bakgrundsfaktorerna skiljer sig åt, så kan också utfallen bli olika (jfr Camões m. fl. 2021).

Efter detta bakgrundsavsnitt struktureras översikten enligt följande. Först presenteras studier som övervägande uppmärksammat positiva utfall av MKS, följt av de som övervägande funnit motsatsen. Därefter

återger vi studier som funnit lite mer blandade resultat, dvs. att MKS verkar kunna ge både önskade och oönskade effekter, i en och samma kontext. Rapporten avslutas med att vi summerar huvudintrycken från litteraturen, reflekterar över deras relevans för svensk forskning och samhällsdebatt för att därefter peka på och diskutera vägar framåt för forskningen om MKS i framför allt det svenska sammanhanget.

Bakgrund: varför samverkar kommuner?

Inte sällan kan man läsa i äldre studier om MKS – ja, uppriktigt sagt, ganska nya också – att forskningsobjektet är begränsat utforskat. Ett sådant svepande omdöme om MKS-forskningen stämmer inte längre, då forskningsfältet har varit stort i kraftig tillväxt under senare år. I ljuset av tidigare studier – som både varit få och sällan använt statistiska metoder – har det tidigare varit otacksamt att göra en systematisk inventering av orsakerna till och effekterna av MKS. På senare tid har den nya, strida strömmen av studier som publicerats ökat förståelsen av fenomenet. Ett stort och viktigt spår i den här litteraturen är att flera forskare har fokuserat på, och försökt förklara, *varför* kommuner alls väljer att ingå i samverkan.

Flera motiv förekommer samtidigt. Den ena förklaringen behöver inte utesluta den andra. I grunden återkommer ungefär samma förklaringar. En första huvudsaklig förklaring tar avstamp i de utmaningar som uppstår som följd av negativ demografisk utveckling. Små och krympande kommuner går samman och samverkar med grannkommuner i syfte att förstå upprätthålla kvaliteten i en kommunal service som upplevs försämrats, liksom för att kunna bevara det serviceutbud som kommunen erbjuder (t.ex. Eythórsson m.fl. 2018; Meltzer & Kastberg Weichselberger 2021). En andra huvudsaklig förklaring är knuten till kommunernas önskan och förhoppning om att få ned sina kostnader. Här ses MKS som ett verktyg för kommunerna att uppnå stordriftsfördelar, något som tros leda till kostnadsminskningar då kostnaden per producerad enhet är tänkt att falla ju större produktionsvolymen är. Ofta pekas just jakten på kostnadsminskningar ut som den viktigaste och vanligaste förklaringen till varför kommuner samverkar (t.ex. Tavares & Feiock 2018; Sandberg 2017). En tredje huvudsaklig förklaring hör också samman med stordriftsfördelar, nämligen föreställningen om att den rationalisering och effektivisering som följer av stordrift kan göra att kommunerna kan utöka sitt erbjudande till medborgarna – alltså erbjuda mer service, men till samma kostnad som tidigare. En fjärde huvudsaklig förklaring är att MKS upplevs vara ett effektivt sätt

att möta rekryteringskrisen: kommuner går samman och kan därmed exempelvis dela på expertfunktioner och/eller som större organisation vara en mer attraktiv arbetsgivare (jfr Mattisson & Knutsson 2015). En femte förklaring, som intimt hänger samman med de föregående förklaringarna, finner vi i länder som t.ex. Belgien. Här sägs ibland utbredd och långtgående MKS drivits på som kommunsektorns proaktiva svar på statsmaktens hot om en större sammanläggningsreform, där kommunerna funnit det mer fördelaktigt att samarbeta än att under större eller mindre inslag av tvång giftas ihop med grannkommuner (t.ex. de Peuter & Wayenberg 2007).

När det kommer till empiriska studier har få studier faktiskt lyckats belägga att det just är demografiska förändringar som driver fram ökad mellankommunal samverkan. Ett undantag är Bischoff och Wolfschütz (2020) som genom sina studier i tysk kontext visat hur just demografiska förändringar lett till ökad kommunal samverkan. Dessutom har de visat att kommuner som befinner sig i ett kluster av befolkningsmässigt minskande kommuner tenderar att vara mer benägna att inleda samarbeten över kommungränserna. Deras slutsatser är ett slags bekräftelse av Bergholz (2018) analys, som fann att kommuner som befinner sig nära andra kommuner med liknande intressen och preferenser, och har möjlighet att dra nytta av varandras resurser, tenderar att inleda samverkan. MKS uppstår därför mer sannolikt i kluster av kommuner som har liknande demografiska problem och är geografiskt nära varandra.

Demografiska förändringar är intimt associerade med förändrade ekonomiska förutsättningar. I små och krympande kommuner brukar det få till följd att den så kallade försörjningsbördan ändras – när unga flyttar och fler dör än det föds, blir det färre individer i arbetande och barnafödande ålder. Det innebär att färre ska försörja fler. De ekonomiska förutsättningarnas betydelse för viljan att samverka tycks dessutom ha blivit en allt viktigare faktor under senare år. I synnerhet efter 2008 års kris stod många kommuner runt om i världen inför ökade kostnader med begränsad stöd från statsmakten. I den internationel-

la litteraturen menar man sig se att 2008 varit ett slags katalysator för samverkan då man runt om i världen observerat att kommunerna i stigande grad sök sig till varandra för att gemensamt möta de utmaningar de stod inför (t.ex. Teles & Swianiewicz 2018).

Då beslutsfattare i stat och kommunen generellt sett betraktat MKS som ett effektivt sätt att möta tuffare tider, var det bara förväntat att de kommuner som mötte allt mer försämrade finanser såg MKS som ett bra alternativ (t.ex. Raudla & Tavares 2018). Detta har framför allt används som den huvudsakliga förklaringen till varför MKS vuxit kraftigt i popularitet i USA, men en liknande argumentation har också förts i Europa (t.ex. Teles & Swianiewicz 2018a; Jacobsen & Kiland 2017). I USA omfördelades sällan federala medel till kommunerna under finanskrisen när kommunerna stod inför stora ekonomiska utmaningar. I USA är många kommuner utanför de stora städerna små och sålunda bedömdes stordriftsfördelar på många håll som enkla att uppnå, varför MKS ofta sågs som en framkomlig väg. I sammanhanget måste det dock betonas att det finns vissa viktiga skillnader mellan framför allt den nordiska kommuntypen, däribland Sveriges, och USA:s sätt att territoriellt organisera sig. Sverige har geografiskt större kommuner och tendensen i det europeiska perspektivet är att det huvudsakligen är demografiskt krympande kommuner som samverkar. I USA är det mestadels förortskommuner som samverkar, där avstånden är korta, infrastrukturen är väl utbyggd och demografin rätt så stabil (Bel & Warner 2016; Hawkins 2017).

Förekomsten av MKS kan inte bara förklaras av kommunernas intressen, behov och strukturella förutsättningar. Flera studier har uppmärksammat att drivet mot MKS inte alltid sker spontant och *bottom up* utan ofta kan vara en *top down*-initierad process, alltså en konsekvens av medveten statligt orkestrerad politik. Ser vi specifikt till det svenska sammanhanget har inte sällan den svenska staten uppmuntrat kommuner till frivillig samverkan genom framför allt a) informationsinsatser, b) ekonomiska styrmedel liksom c) reformerad lagstiftning som syftar till att uppmuntra till samverkan genom att ta bort

barriärer för samarbete mellan kommuner (se bl.a. Statskontoret 2017; Gossas 2006). Ett exempel härvid är att svenska kommuner måste samverka med varandra för att få tillgång till statsbidrag för yrkesinriktad vuxenutbildning (SKL 2018).

Staten har dock andra verktyg för att förmå kommuner att samverka med varandra: i vissa fall *tvingar* man till och med kommuner till samverkan genom lagstiftning. I de andra nordiska länderna finns exempel på hur staten genom lagstiftning styr kommunernas samverkan (t.ex. Eythórsson m. fl. 2018), där Finland ibland lyfts fram som exempel på ett land där staten tvingar kommuner att samverka med varandra (Statskontoret 2017). Det finns ytterligare exempel på länder som arbetar med tvångsmedel för att få kommuner att samverka. I Frankrike blev till exempel samverkan påtvingat kommunerna vid en kommunreform 2010, men – som vi utvecklar längre fram – med resultat som beskrivits i mindre lyckade termer (Tricaud 2021). Även Italien stiftade år 2010 en lag som tvingade mindre kommuner att samarbeta (Bolgherini m. fl. 2018), där några studier – tvärtemot det franska exemplet – uppmärksammat positiva effekter (t.ex. Giacomini m. fl. 2018). I sammanhanget ska nämnas att en svensk statlig utredning nyligen föreslagit att de svenska kommunerna ska tvingas till ökad samverkan med varandra om planering och dimensionering av gymnasieskolan (SOU 2020:33).

Bischoff och Wolfschütz (2020) har pekat på att ekonomiska incitament ovanifrån är centrala för att kommuner ska inleda samverkan. Detta kan ses som ett slags *seed money*: det är alls inte orimligt att anta att de höga omställnings- och uppstartskostnaderna som ofta kännetecknar den initiala fasen av samarbeten förklarar behovet av en initial morot, en knuff framåt, och att det då upplevs som en framkomlig väg att låta staten stå för sådana kostnader. Eftersom det ofta är ekonomiskt sårbara kommuner som brukar sägas vara den kommuntyp som har störst behov av att inleda samverkan är det också rimligt att tro att de initiala kostnaderna ofta upplevs som relativt sett höga för denna kommungrupp, vilket kan vara en barriär för att samarbete alls ska initieras. I Italien har mekanismer

som liknar detta observerats, där ekonomiska incitament ovanifrån har bidragit till att samverkan inletts – men har inte alltid inneburit att MKS bibehållits på sikt (Sorrentino & Simonetta 2011, 2013).

Sammanfattningsvis: drivkrafterna bakom samverkan kan variera, men behöver – som identifierats ovan – inte vara ömsesidigt uteslutande. Gemensamt är ofta det underliggande antagandet om att samverkan innebär stordriftsfördelar, som i sin tur bidrar till att uppnå något av de huvudsakliga syftena med samverkan, det vill säga:

1. Det kan handla om små och krympande kommuner som vill kunna behålla kvaliteten på sin service och/eller inte tvingas begränsa sitt erbjudande, sitt utbud av service, till sina medborgare.
2. Det kan handla om alla slags

kommuntyper – alltså även större och växande – som vill samverka i hopp om att öka kvaliteten på sin service eller t.o.m. utvidga sitt serviceutbud till medborgarna.

3. Det kan handla om kommuner som vill få ned sina kostnader.
4. Det kan handla om kommuner som samverkar i hopp om att få det lättare att rekrytera expertis och kompetens.

Här är det också på sin plats att understryka anledningen till att kommuner vänder sig till varandra för samverkan kan vara antingen övervägande frivilligt och *bottom-up*, eller framdrivet av statsmakten *top-down* med större eller mindre inslag av morötter och piskor – i extremfallet, med tvingande lagstiftning.

Effekter av mellankommunal samverkan: vad vet vi?

Studier som finner (övervägande) positiva utfall

Som framgått av föregående avsnitt, är det underliggande teoretiska antagandet att MKS har en rad positiva effekter. Framför allt handlar det om att sänka verksamhetens kostnader, stärka kvalitet i service, bredda det utbud av service man erbjuder och/eller stärka förmågan att rekrytera kompetent personal. Detta, så går antagandet, blir effekten av stordriftsfördelar och möjligheten att dela på kostnader och kompetens (t.ex. Niaounakis & Blank 2017).

Antagandet om att det finns stordriftsfördelar associerat med samverkan bygger på argumentet att storleken på och gränserna för dagens kommuner i ett givet land – såväl yt- som befolkningsmässigt – förklaras av olika historiska och kulturella faktorer, vilket sällan överlappar med vad som är storleksmässigt ekonomiskt ändamålsenligt (t.ex. Bel & Sebő 2021). Fördelarna av stordrift kan exemplifieras med att en mindre kommun inte använder hela lastutrymmet i en lastbil, eller har ett för litet behov av en fullastad lastbil. Kommunen kan då samverka med intilliggande kommuner i en liknande situation och dela på kostnaderna. Det gör också att mindre kommuner i kluster av andra små kommuner tenderar att lättare nå upp till de stordriftsfördelar som samverkan är tänkt att förlösa (Bel & Warner 2015). Det är därför som antagandet om stordriftsfördelar är det huvudsakliga motivet till att kommuner väljer att samverka (Niaounakis & Blank 2017).

På senare tid har ett antal studier av MKS bekräftat den teoretiska förväntningen om samverkans positiva effekter, men det ska samtidigt sägas att lejonparten av dessa studier har tittat på ganska avgränsade verksamhetsområden: Med en huvudinriktning på framför allt avfalls- och avloppshantering har flera studier funnit att MKS tycks vara ett effektivt sätt att sänka kostnaderna, åtminstone just här (t.ex. Hophmayer-Tokich & Kliot 2008; Bel & Mur 2009; Soukopová & Klimovský 2016; Silvestre, m. fl. 2018; Baba & Asami 2020a; Bel & Sebő 2021). En

tämligen nyligen publicerad studie av MKS i Tjeckien har visat kostnadsminskningar inom just avfallshantering som på lång sikt är rejäla – och att de har sänkt dem med så mycket som 13 procent (Struk & Bakoš 2021). Ja, faktum är att just avfallshantering är ett av de mer genomstuderade MKS-fallen. Det tycks dessutom vara ett policyområde där stordriftsfördelar – och därmed positiva utfall – ofta går att uppnå.

Men det finns också andra studier som har visat att MKS kan ha positiva utfall inom så vitt skilda policyområden och i så vitt skilda nationella sammanhang som elförsörjning i El Salvador (Muraoka & Avellaneda 2021), kulturområdet i Brasilien (Silvestre, m. fl. 2020) och näringslivspolitik i Tyskland (Wolfschütz 2020). Andra studier är månne lite mer svepande i sina positiva omdömen, men där grundbudskapet ändå är att det är effektivt och sänker kostnader. Exempelvis menar Broekema med flera (2016) att den stora förekomsten av MKS i Flandern (Belgien) varit så framgångsrik att det hållit tillbaka behovet – och viljan – att slå ihop kommuner. En liknande slutsats nås av Klok med flera (2018: 170) i det nederländska fallet, där de når slutsatsen att det omfattande lapptäcket av MKS som finns där ”all in all ... seems to be working quite well”.

Trots att avfallshantering är det i särklass mest studerade policyområdet, finns som sagt andra områden där positiva utfall av MKS observerats. I en studie av MKS i Nederländerna har Niaounakis och Blank (2017) funnit att samverkan om skatteförvaltning bidrar till kostnadsminskningar för kommunerna. Emellertid fann en studie om en liknande typ av samverkan i Storbritannien inga sådana samband (Dixon & Elston 2019). En annan studie, som just berörde hur effekter kan variera mellan verksamhetsområden – men mest finner positiva utfall – hämtas från Japan. Här observerade Baba och Asami (2020b) att MKS har gett kostnadsminskningar inom både räddningstjänst och vård. Däremot fann de att vinsterna av MKS var olika beroende på område, och var väsentligt tydligare inom vårdområdet.

En av de studier som mest explicit redo-

visar positiva effekter är Giacomini med flera (2018). Här bygger resultaten på en enkät som gått ut till 1 360 förvaltningschefer i 280 italienska kommuner med färre än 5 000 invånare. Syftet var att undersöka effekterna av 2010 års reform, som alltså tvingade mindre italienska kommuner att samarbeta med varandra. Enligt enkätsvaren, var erfarenheterna överlag positiva:

The findings show that in more than two-thirds of the municipalities participating in IMC, there were benefits in terms of costs reduction and better public services, whereas greater institutional legitimacy was detected in about half of the cases. The statistical analysis with logistic regression highlighted that IMC type is particularly critical for explaining successful IMC. In particular, the positive effects of IMC were mainly detected in those small municipalities that promoted a service delivery organization rather than participating in service delivery agreements or opting for mixed arrangements of joint public services delivery.

Resultaten är förstas spännande: att de flesta berörda politiker och tjänstemän som deltar i dessa mellankommunala samarbeten anser att det fungerar bra och har lett till besparingar. Men studier som försöker fånga kausala effekter av en reform med hjälp av enkäter, vid ett enda tillfälle och utan en "före och efter"-design, bör man ta med en nypa salt. Härvid är Ferraresi med fleras (2018) ett bra komplement, men med en metodologiskt betydligt mer sofistikerad design. Deras metod är kvasiexperimentell och de använder objektiva indikatorer för kostnadsutveckling för mellankommunala samarbeten i Emilia-Romagna-regionen. Resultaten bekräftar intrycken av positiva effekter av mellankommunala samarbeten som nåddes med enkätstudien av Giacomini med flera (2018), och författarna drar slutsatsen att:

We find that being in a municipal union reduces the total per capita current expenditures by around 5 percent, without

affecting the level of local public services. The effect is robust, persistent, and increasing up to six years after entrance.

Det finns skäl att för en stund uppehålla oss vid Ferraresi med fleras (2018) analys, för att göra en metodologisk poäng. De använder nämligen förhållandevis sofistikerade empiriska strategier: försöker närma sig kausala mekanismer med en forskningsdesign byggd på statistiska metoder kombinerade med objektiva utfallsvariabler, alltså att de undersöker verkliga kostnader, och inte ber respondenter i enkäter eller intervjuer uppskatta ekonomiska utfall (jfr Bel and Sebö 2021). Den illustrerar också vikten av att lägga upp en studie med en före och efter-design, liksom jämföra med icke-samverkande. Att samverkande kommuner uppvisar minskade kostnader behöver inte per automatik betyda att det är samverkan som förklarar dessa minskade kostnader. Det kan vara konjunkturfluktuationer som är uniforma över landet som helhet och trycker ned kostnader för både samverkande och icke-samverkande kommuner. Tvärsnittsstudier och/eller studier som uteslutande analyserar samverkande kommuner förmår inte fånga upp sådant. När studier inte är longitudinella och inte i en och samma analys tar hänsyn till icke-samverkande kommuner, begränsas tillförlitligheten i forskarnas kausala anspråk. Dessutom anser vi att man ska ta studier med en nypa salt som uteslutande bygger sina resultat om t.ex. kostnadsminskningar och ökad kvalitet på enkäter, och inte objektiva utfallsmått.

Nå, utöver kostnadsbesparingar uppmärksammar litteraturen också andra fördelar för samverkande kommuner, fördelar bortom det specifika policyområdet som samverkan ska handla om. I takt med att samverkan inom ett specifikt område ökar, blir också kontakten mellan politiker och tjänstemän inom de samverkande kommunerna mer frekvent och tätare. Om kommuner börjar samverka kring t.ex. miljöfrågor, tycks sannolikheten kunna öka att de börjar se över andra områden att samarbeta kring – bl.a. att man diskuterar skola, sjukvård eller infrastruktur. Det här gör att samverkan kan minska kostnaderna inom

andra områden än det specifika formaliserade policyområdet (t.ex. Muraoka & Avellaneda 2021). Att mycket samverkan också har en informell karaktär ökar sannolikheten för att den här typen av spridningseffekter, även om det begränsade antalet studier gör det svårt att dra alltför långtgående slutsatser om detta (t.ex. Sedmihradská 2018). Flera studier har funnit att när kommuner har tidigare positiva erfarenheter av MKS blir de mer benägna att investera i nya samarbeten. Lyckade försök till MKS förefaller kunna stärka tilliten och förståelsen mellan de medverkande kommunerna och – i bästa fall – stärka och utveckla allianserna mellan dem (Camões m. fl. 2021; Hawkins m. fl. 2016).

Studier som finner (övervägande) negativa utfall

Att det teoretiskt går att argumentera för stordriftsfördelar som följd av MKS, och att flera studier funnit positiva effekter i skilda kontexter och på skilda policyområden, är dock ingen garanti för att vinsterna alltid förlöses och i slutändan leder till t.ex. kostnadsbesparingar och stärkt service. De transaktionskostnader som kan uppstå i samband med MKS – förhandlings-, kontroll- samt styr-, övervaknings- och koordineringskostnader (jfr Thomasson 2018) – skulle i själva verket kunna leda till att kostnaderna ökar snarare än minskar. Längre kommunikationskedjor, långdragna förhandlingar mellan kommunerna och ett mer omfattande behov av kontroll och översyn är faktorer som potentiellt skulle kunna bidra till att vinsterna med MKS helt eller delvis uteblir, som t.ex. för samverkan kring vatten- och avlopp i Tyskland (Blaesche & Haug 2017) eller t.o.m. leder till *ökade* problem för de samverkande kommunerna (Bel & Warner 2015; Tavares & Feiock 2018; Baba & Asami 2020b).

Mycket riktigt: det finns ett antal studier som på olika sätt funnit att bl.a. transaktionskostnader tagit udden av de presumtiva positiva effekterna av MKS. En spännande fåra i den här litteraturen är forskningen om just gemensamt ägda bolag. T.ex. har Garrone med

flera (2013) analyserat effekterna av MKS genom skapande av bolag som ägs gemensamt av flera kommuner. De fann att denna bolagisering visserligen ledde till vissa kostnadsminskningar, men samtidigt att galopperande administrativa kostnader inom samverkan blev så pass höga att besparingarna i slutändan uteblev (Garrone m. fl. 2013). Den här formen av kommunala bolag - gemensamt ägda av flera kommuner - är förhållandevis vanliga i Sverige. Även om några spännande fallstudier av styrningsproblem kopplade till gemensamt ägda bolag existerar (t.ex. Jonsson & Thomasson 2020; Meltzer & Kastberg 2021), saknas oss veterligen undersökningar som analyserat huruvida de leder till kostnadseffektivisering och/eller stärkt kvalitet i den service som de gemensamt ägda bolagen levererar.

Liknande och smått nedslående resultat som följd av gemensamt ägda bolag har även hittats i Nederländerna (Voorn 2021) och Norge (Sørensen 2007). I en studie av mellankommunala bolag inom avfallssektorn i Norge, uppmärksammade Sørensen (2007) att de gemensamt ägda bolagen får ett mer passivt ägarskap än bolag som sköts s.a.s. i ordinarie förvaltning, alltså i kommunens egen regi, vilket – enligt studien – försämrar effektiviteten. Denna mekanism framhålls också i Garrone med flera (2013). I mellankommunala bolag blir ansvarsfördelningen i ägarskapet otydlig, vilket förefaller leda till sämre beslut som helt enkelt verkar ha potential att äta upp de stordriftsfördelar som samverkan genom gemensamt ägande hade för avsikt att uppnå. Bilden av gemensamt ägda bolag är dock rätt så komplex, vilket uppmärksammas i Voorn med fleras (2017, s. 833) metaöversikt om kommunala bolag: studier från Nederländerna och Spanien hittar betydligt mer positiva utfall.

Till diskussionen om negativa kontra positiva effekter går det, åtminstone hypotetiskt, att argumentera för att kvaliteten i service sjunker när maktförhållanden mellan kommuner är asymmetriskt och ojämnt fördelat. Att större kommuner skulle ha mer att säga till om skulle göra det möjligt för dem att koncentrera serviceställen inom just deras egna gränser – till nackdel för de mindre och

förhandlingsmässigt svagare kommunerna. Denna aspekt är också relevant för insynen i verksamheten och förmågan till ansvarsutkrävande. När kommuner delar på ansvaret blir det otydligt vem som ska hållas ansvarig och det är inte osannolikt att det minskar väljarnas möjligheter att ställa ansvariga politiker till svars, framför allt inom mellankommunala bolag. Detta har dock inte, såvitt vi kan överblicka, prövats empiriskt.

Som nämnts tvingades en del kommuner i Frankrike att inleda samverkan med varandra år 2010. Det har gjort det möjligt för forskare att studera effekterna av samverkan hos kommuner som *inte* frivilligt ingick i det. Intressant nog har det visat på negativa effekter för *både* större och mindre kommuner. Mindre kommuner har som följd av samverkan – likt effekten av kommunsammanslagningar i vissa fall (Erlingsson 2020) – fått sämre service då avståndet för en del medborgare till kommunal service har ökat. Den effekten är särskilt tydligt när det gäller förskoleverksamhet och bibliotek där samverkande landsbygdskommuner fått uppåt 20 procent färre serviceställen. Samtidigt har samverkan inom byggområdet ökat antalet utfärdade bygglov för stora kommuner. Det har i sin tur lett till förtätning. Tricaud (2021) hävdar att det är just det ökade antalet bygglov som förklarar varför kommunerna inte velat ingå i samverkan. Befolkningstäta kommuner har velat ha kontroll över bebyggelsen, och vem som bor där. Det kan ifrågasättas om det ska ses som något negativt att kommuner tvingas öka bebyggelsen, men att invånare i socioekonomiskt starka kommuner är skeptiska till att öka förtätningen är inte förvånande.

Även om Frankrike har betydligt mindre kommuner än Sverige är resultaten spännande: just byggområdet är ett av de områden som svenska kommuner samverkar allra mest om. Dessutom är det landsbygdskommuner som ofta betraktar MKS som ett verktyg för att möta de utmaningar de står inför. En arbetshypotes är att sådana negativa effekter skulle kunna bli ännu större i Sverige då den stora geografiska arealen i flera av våra små och krympande kommuner gör att avstånden blir betydligt längre här än i Frankrike. Att

mindre kommuner fått försämrad servicekvalitet påminner som sagt om de effekter som skett vid kommunsammanslagningar, där de mer perifera delarna av kommunerna upplevt att service omlokaliserats till centralorten (se också Baba & Asami 2020b). Det ska också nämnas att skattetrycket höjdes substantiellt när kommuner i Frankrike inledde MKS. Då serviceutbudet blivit sämre, samtidigt som skattetrycket har höjts, finns det även ekonomiska problem med MKS i den här kontexten (Breuillé m. fl. 2018). En annan, tidigare studie av det franska fallet visar också på att kostnadsutvecklingen bland icke-samverkande kommuner som befann sig i närheten av samverkande kommuner inte skilde sig åt (Frère m. fl. 2014).

Mot den bakgrunden är det nog ett rimligt antagande att MKS i Frankrike faktiskt *inte* riktigt har lyckats infria de förväntningar som funnits och att samverkan inte bidragit till kostnadsminskningar utan tvärtom snarare ökat kostnaderna för verksamheterna, samtidigt som att indikationer finns på att de försämrat servicekvaliteten. Resultaten från det franska sammanhanget påminner oss om att MKS nog inte bör ses som en universallösning på kommunernas problem, utan är en åtgärd som måste analyseras noggrant i den specifika kontexten den sker inom.

I svensk debatt har MKS effekter på insyn, ansvarsutkrävande och demokrati ofta stått i centrum. Empiriskt är dock denna typ av effekter lite besvärligare att mäta än rent ekonomiska effekter. Men eftersom de demokratiska avigsidorna av MKS kan vara betydande är det en aspekt som bör ges uppmärksamhet i en översikt om detta fenomen. De flesta tar nämligen närmast för givet att insynen i MKS arrangemang försämrats samtidigt som det blir otydligt vem som är ansvarig för samverkan, varför det ofta uttrycks oro över hur MKS kan inverka på ansvarsutkrävande (se Wollmann 2010, Camões, m. fl. 2021). Det här har varit ett återkommande tema, ofta i den svenska litteraturen (Klasson 1974; Andersen 2011; Albrecht 2018; jfr SOU 2020:8), men i svensk debatt stannar man uppriktigt sagt oftast just där – vid teorier och logiskt resonande om demokratiskt underskott, en verbal

oro och hypoteser som sällan eller aldrig prövas empiriskt.

Internationellt diskuteras också demokrati-frågan flitigt, och ofta kopplas analysen till hur lokalpolitiker avhänder sin styrnings- och kontrollkapacitet till nya byråkratiska arrangemang där tjänstemän med egna agendor och intressen tar över politikområdet (t.ex. Zeemering 2016, 2012; Jacobsen & Kiland 2017; Pierre 2011). Emellertid är det ungefär samma situation i den internationella litteraturen som i den svenska – rigorösa studier som empiriskt granskar demokrati-frågan är betydligt mer sällsynta än de som intresserar sig för effektiviteten i MKS. Men låt oss lyfta fram fyra studier vi funnit särskilt intressanta.

Den första är ett opublicerat konferenspaper som analyserar MKS i Nederländerna. Här argumenterar författarna att det generellt sett inte förefaller finnas något demokratiskt underskott i kommuner som samverkar, åtminstone inte i Nederländerna (Denters, m. fl. 2016). En liknande författarkonstellation (Klok m. fl. 2018b) nådde samma slutsats, att den spridda föreställningen att mellankommunala samarbeten lider av demokratiska underskott, inte bekräftas. De skriver:

In terms of a democratic deficit, the general conclusion is that, as far as the representative institutions are concerned, there is little evidence of systematic deficit. Citizens and organizations are, however, to a large degree dependent on their representatives to have any influence on the IMCs. (s. 166).

Den andra studien om demokrati och MKS hämtas från amerikansk kontext och berör hur stödet för samverkan förändrats över tid. Den studien är något äldre. Här menar sig Warner (2006) finna att den ökade effektiviteten som samverkan ska ha resulterat i inledningsvis försvann med tiden samt att detta kunde förklaras med just minskad insyn. Stödet för fortsatt samverkan hade också försvunnit över tid och det, menar författaren, är just den bristande demokratin som ligger till grund för detta skifte (Warner 2006). Vår genomgång av forskningsområdet ger vid

handen att det uppenbarligen finns behov av studier av effekterna av MKS på insyn, ansvarsutkrävande och demokrati, inte minst i ljuset av att detta i t.ex. utredningar typiskt beskrivs som den stora akilleshälen med samverkan (t.ex. SOU 2020:8, SOU 2007:10). Samtidigt är det en fråga det påstås och gissas rätt mycket om, men som det uppriktigt saknas rigorösa empiriska studier kring.

Den tredje är Eythórssons (2019) studie av MKS och demokrati på Island. Han skickade enkäter till högt uppsatta kommunala företrädare, fann att de både såg och uppfattade demokratiproblem förenade med MKS.

Den fjärde är Spicers (2017) mycket spännande metod- och teoriutvecklande artikel, där han inledningsvis just argumenterar för behovet att analysera MKS ur ett demokratiperspektiv just för att dessa blir allt vanligare. Därefter konstruerar han en modell för att empiriskt studera demokratin i MKS, och applicerar den på MKS i Kanada och drog slutsatsen att de MKS som analyserats är svåra att utkräva ansvar från, och att de ”score very low on our accountability scale, mainly because of low levels of public access and poor internal accountability”.

Eventuellt skulle en förklaring till det begränsade antalet studier om demokratiska effekter vara att MKS ofta rör frågor av låg politisk vikt. Sophantering är ett exempel på en fråga man ofta samverkar kring. Samtidigt är det ett område där man kan tänka sig att ”hälsan tiger still”: så länge det håller en rimlig och adekvat nivå, bryr man sig inte om hur den styrs. Det kan ses som en tämligen teknisk och politiskt perifer fråga för väljarna, som (nog) sällan spelar en avgörande roll i lokala valrörelser. Om väljarna inte är intresserade av, och/eller har djupare kunskap om frågan som samverkan berör, kan det förstås vara svårt för forskare att mäta effekterna av samverkan på nöjdhet med demokratin.

Som en avslutande not till en diskussion om MKS och demokrati kan tilläggas att somliga argumenterar för att MKS kan ha mer grundläggande, omvälvande och långsiktiga effekter för den lokala demokratin genom att den har potential att långsamt urholka den kommunala självstyrelsen (se t.ex. Andersen

& Pierre 2010). All form av MKS innebär närmast per definition att den enskilda kommunens autonomi i någon mån avhänds till ett överkommunalt samverkansarrangemang (men där grundtanken – precis som i övernationellt samarbete som t.ex. EU – är att det är värt det pga. de vinster man får av samverkan). Så länge som MKS är väl avgränsad och reglerad på ett sätt som gör att de ingående har goda och jämlika möjligheter till insyn, beslutsfattande och kontroll, är riskerna att den lokala demokratin ska drabbas rätt så begränsad.

Men när allt fler verksamheter i en kommun sker i samverkan med andra kommuner, och då samverkansarrangemangen blir mer oöverskådliga och komplexa, ökar risken för att de valda politikernas – och därmed också väljarnas – inflytande över verksamheten minskar. En illustration härvid är Arntsen med flera (2021). Författarna studerade hur MKS kring hälso- och sjukvård i Norge påverkar kommunpolitikernas inflytande över beslutsfattandet. De har undersökt MKS-konstellationer som är asymmetriska i bemärkelsen att en större värdkommun genom avtal får ett huvudansvar för att distribuera välfärdsservice till ett större antal omgivande mindre kommuner. Författarna fann att, ja, samverkan leder till avsevärda förbättringar av servicekvaliteten i de mindre kommunerna. Men, och detta är viktigt ur demokrati-perspektivet: kommunpolitikerna i de mindre kommunerna upplever samtidigt att deras inflytande över verksamheterna som är föremål för samverkan minskar, och därmed också att demokratin påverkas negativt.

Studier om bakgrundsfaktorer samt något mer blandade resultat

Att det inte finns någon klar linje i resultaten i forskningen om effekterna av MKS är måne inte särskilt förvånande. Att studierna finner olika saker kan ha mängd orsaker. Det kan t.ex. hänga samman med varierande kvalitet på forskningsdesign, men minst lika viktigt är att det finns en rad variabler som förefaller kunna påverka förutsättningarna

för framgång. Det kan vara allt från unika nationella förhållanden (t.ex. genomsnittlig kommunstorlek, de uppgifter kommunerna ombesörjer, lagstiftning som reglerar MKS, etc.), hur det kommer sig att samarbetet en gång alls kom till stånd (tvång, frivillighet, stimulans från statliga bidrag), till vilken typ av uppgift/verksamhetsområde som kommunerna samverkar om.

Ofta framhålls exempelvis att mer administrativa och tekniska uppgifter är enklare att samverka om jämfört med frågor som berör produktionen av välfärdstjänster (jfr Tavares & Feiock 2018; Lundqvist 1998). Kvaliteten i många välfärdsverksamheter som de svenska kommunerna ansvarar för – till exempel äldreomsorg och grundskola – är starkt förknippad med att de är personalintensiva och produceras lokalt, vilket har gjort att MKS inom sådana verksamheter i tyfallet uppfattas som mer utmanande (Mattisson & Knutsson 2015). Det är därför långt ifrån orimligt att anta att utfallen av MKS kan förväntas variera beroende på vilket verksamhetsområde som samverkan sker inom (jfr Bel & Warner 2015, Niaounakis & Blank 2017). Geografiska faktorer är potentiellt också bidragande. Avfallshantering över stora ytor, som i Sverige och Norge, torde exempelvis ha annorlunda förutsättningar jämfört med avfallshantering i Spanien, där kommunerna är betydligt mindre. Med andra ord är frågor som t.ex. hur stora och glesbefolkade samverkande kommuner är kontra små och tätbefolkade faktorer som kan inverka på framgång.

Att det är en stor övervikt av studier som analyserar avfallshantering i väst- och sydeuropeiska länder gör också att resultaten om lyckosam MKS inte med nödvändighet är överförbara till andra policyområden i andra länder. Det är rimligt att anta att olika verksamhetsområden har olika kostnadsfunktioner, och därför kan man inte ta för givet att det går att generalisera resultat från ett visst land och ett visst politikområde, till t.ex. Sverige. Som Andrew Sancton – författaren till bl.a. boken *Merger Mania: The Assault on Local Government* – uttryckte det i en intervju:

The fundamental problem is that there are different cost curves or levels of economies of scale for different municipal services. Some services, like water supply systems and sewage systems, do have economies of scale and people benefit from having larger organizations provide those services. But there's a whole range of other municipal services for which there is certainly no evidence of economies of scale, and some evidence that there are diseconomies of scale (Policy Options Politiques 2001).

Med det sagt, finns emellertid ingen anledning att tro att de internationella studierna inte ger oss goda fingervisningar eller hypoteser om vad det är som kan påverka förutsättningarna för framgångsrik MKS, något som gör det lättare att skapa sig idéer om hur utfallet skulle kunna bli i det svenska sammanhanget.

Härvidlag ska nämnas att storleken på kommunen ofta nämns som en kritisk faktor för att förklara effekter av MKS. Flera studier uppmärksammar att det tycks vara något besvärligare för större kommuner att nå de stordriftsfördelar som i typfallet är syftet med samverkan. Omvänt tycks förutsättningarna för detta vara något bättre för mindre kommuner (Bel & Sebő 2021). Hur förutsättningarna för att nå stordriftsfördelar påverkas av befolkningsstorlek har också flera studier berört. Problemet är att det är otydligt när nettovinsterna uteblir eller blir till förluster – och studierna spretar betydligt. I Italien har den ändamålsenliga storleken fastställts till färre än 55 000 invånare (Sarra m. fl. 2020), runt 10 000 i Nederländerna (Niaounakis & Blank 2017), färre än 20 000 i Spanien (Pérez-López, m. fl. 2016) och färre än 10 000 i Tjeckien (Soukopová & Vaceková 2018).

Allers och de Greef (2018) genomförde en studie av effekterna av MKS på utgifter och visade att kostnaderna inte generellt sjunker av MKS, istället ökade de något i både de relativt sett minsta och största kommunerna. Således verkar det inte bara finnas en övre gräns för hur MKS påverkar, utan det talar också för ett slags ”u-format” samband, där det är i en specifik grupp av kommuner som nettofördelarna förlöses.⁵ Från ett teoretiskt

perspektiv förklaras variationen i kostnader mellan kommunerna med att transaktionskostnaderna överstiger skalfördelarna i mindre och större kommuner (Baba & Asami 2020b). De här resultaten visar på vikten av att fortsätta studera effekterna av MKS i fler kontexter. Framför allt så bör fler studier göras av den svenska kontexten där asymmetriska storleksförhållanden mellan kommuner i samverkan alls inte är ovanligt.

Medan många studier fokuserat på vikten av befolkningsstorlek, har befolkningstätheten betydelse uppmärksamats betydligt mindre. I Sverige, där många av kommunerna som dras med störst problem är ytmässigt enorma men mycket små befolkningsmässigt, är befolkningstätheten en faktor som skulle kunna inverka på förutsättningarna för positivt utfall av MKS. I SOU 2020:8 (s 393) presenteras några resultat om hur MKS har påverkat kostnaderna för räddningstjänst i Sverige. Med just bakgrund i den internationella forskningens intresse för hur geografiska skillnader påverkar slog utredningen fast att storstad och storstadsnära kommuner har lägre kostnad per person inom räddningstjänst, men att de här effekterna inte riktigt finns till stades hos mindre kommuner. Det stärker misstanken att både storlek och befolkningstäthet kan spela roll för hur effektivt ett samarbete i slutändan blir. Mindre kommuner som ligger nära varandra och med väl utbyggd infrastruktur, får förstås kortare avstånd och har därför bättre potential att nå stordriftsfördelar, medan det omvända torde gälla för ytmässigt stora men befolkningsmässigt små kommuner. Studier av svenska kommuners samverkan om gymnasieskolan tyder på ett sådant samband (SKL 2018b).

Befolkningsstorleken i sig är inte uteslutande den mest centrala faktorn – hur *lika* kommunerna är varandra har också uppmärksamats som en faktor. Det är ganska vanligt att kommuner av olika storlek inleder samverkan. Detta är förväntat och förefaller rationellt: det är just mindre kommuner som ofta har något svårare att upprätthålla servicekvalitet i sina verksamheter, och därför söker de sig till större för att samverka med dem. I Sverige är samverkan mellan en större

5) En intressant pendang är att det spännande nog också finns diskussionen om ett u-format samband i teorin om stordriftsfördelar också i forskningen om kommundansammanläggningar. Blesse och Baskaran (2016) för en teoretisk diskussion om varför verksamheten är särskilt dyr att bedriva i riktigt små och riktigt stora kommuner, och empiriska illustrationer över att så faktiskt kan vara fallet finns i Dollery och Byrnes (2002) liksom Erlingsson med flera (2021).

och flera mindre kommuner vanligt, till exempel inom miljö- och byggområdet liksom vid samverkan om gymnasieskolan (Persson & Backström 2021). I Norge är denna typ av samverkan vanlig inom hälso- och sjukvårdsområdet: Närmare 80 procent av de norska kommunerna samverkar med varandra på detta område och ofta i konstellationer där en större kommun är värdkommun i förhållande till de övriga (Arntsen m. fl. 2018, 2020, 2021). Enligt Arntsen m. fl. (2021) upplever, intressant nog, de större kommunerna något lägre servicekvalitet vid samverkan, medan kvaliteten upplevs som högre i de mindre kommunerna.

I sammanhanget ska också Blåkas (2017) studie nämnas. Hon har analyserat effekterna av MKS inom räddningstjänsten i Norge. Studien uppmärksammar att samverkan ledde till betydande kostnadsminskningar. Men, och tankeväckande nog, var vinsterna avhängiga strukturen på samverkan: ju fler kommuner som samverkade, desto mer avtog vinsterna. Blåka förklarar detta med att transaktionskostnaderna ökar ju fler som samverkar: organisationer som dras med dessa högre transaktionskostnader kännetecknas av att de kräver en större överbyggnad och administrativ infrastruktur än samverkan innehållande få aktörer. På det sättet finns det fog för att tänka över vilken form och struktur MKS ges. Iakttagelsen är högrelevant för svenska förhållanden. Framgångsrik MKS i ett mindre kluster av grannkommuner skulle kunna attrahera andra närliggande kommuner att ansluta sig till samverkan, men på sikt skulle detta kunna bli kostnadsdrivande.

Som tidigare berörts, förefaller medborgarnas inställning till MKS kunna bero på vilken typ av verksamhet man samverkar om. Holum och Jakobsen (2016) testade hur berörda invånare i Norge uppfattade servicekvalitet när kommunerna börjat samverka inom flera policyområden. I deras jämförande studie analyserades MKS om brandkår, sophämtning och avfallssortering. När det gäller brandkåren observerade de att MKS tycktes leda till minskad nöjdhet bland medborgarna, medan samverkan om sopsortering ledde till något ökad tillfredsställelse med servicen. Rö-

rande sophämtning fann de att MKS inte ledde till några skillnader alls i nöjdhet. Så även om det, till skillnad från fallet med brandkåren, inte ledde till mindre nöjdhet ökade heller inte nöjdheten. Det förklarades dels med att sophämtning är en förhållandevis lågt prioriterad politisk fråga och dels att den eventuella ökade kvaliteten som – teoretiskt sett – borde ha uppnåtts av samverkan kan ha uteblivit eftersom kostnaderna för sophantering förefaller ha ökat i Norge (Holum & Jakobsen 2016). Det kan därför vara viktigt att betona att hur nöjda befolkningen är med en service skiljer sig beroende på hur politiskt viktig en fråga är. Märker inte de berörda av att samverkan pågår är det också svårt för dem att bedöma om effekterna hänger samman med MKS. Det kan också vara en förklaring till att debatten runt MKS i Sverige än så länge varit relativt begränsad och kanske också fått så förhållandevis begränsad uppmärksamhet i svensk empirisk forskning.

Holum och Jakobsen (2016) berör även att policyområdena skiljer sig åt, inte minst beroende på att servicen används olika mycket och att effekterna därmed kan bli olika. Kontakten mellan invånare och utförarna av tjänsterna är olika frekvent inom olika policyområden. Vissa områden flyger typiskt under radarn för medborgarna så länge som de fungerar tillfredsställande. Sophantering märks möjligen mer av hos politiker om kostnaderna ökar, medan enskilda medborgare – så länge servicen upprätthålls och inte blir dyrare – inte reagerar över ändrade former för organisering och styrning. Det är sannolikt så att invånarna inte märker av eller bryr sig om hur styrningen av brandkåren är strukturerad så länge som skatten förblir opåverkad, eller skandaler och kriser uteblir.

Det här perspektivet är viktigt för förståelsen av hur MKS påverkar kostnader och servicekvalitet, och det finns generellt sett en brist på studier som i en och samma studie jämför utfall av samverkan inom två olika policyområden med varandra. Som redogörelsen ovan gör gällande är det inte orimligt att ställa upp hypotesen att samverkan kan minska kostnader inom ett område samtidigt som de ökar inom ett annat – just beroende

på att olika verksamhetsområden kräver olika storlek för att stordriftsfördelar ska realiseras.

Ett exempel på en sådan sällsynt studie, just med ett sådant jämförande perspektiv, är den tidigare nämnda studien av Baba och Asami (2020): Japan har, liksom Sverige, ett stort antal kommuner med en åldrande befolkning. Baba och Asami visar att fastän det förefaller materialiseras stordriftsfördelar i alla MKS, varierar dessa betydligt mellan kommuner och det är sannolikt att dessa varierande effekter beror på policyområde och befolkningsstorlek (Baba & Asami 2020b). De utvecklar dock inte vad detta kan bero på, utan bekräftar bara den generella observationen att olika policyområden verkar nå ”optimal storlek” vid olika storlek på samverkan.

En annan studie med ett liknande tillvägagångssätt och upplägg är Aldag med flera (2020). Här analyserades avfall, infrastruktur, polis, bibliotek, avlopp, tillväxtpolitik, räddningstjänst, ungdomspolitik, äldreomsorg och bygg och detaljplanering i USA. Studien visade att det fanns stora skillnader mellan politikområdena. Inom infrastruktur, polis, bibliotek och avlopp tenderade MKS att leda till minskade kostnader, inom tillväxtpolitik, räddningstjänst, och ungdomspolitik märktes inga skillnader, och inom äldreomsorg och bygg så ökade kostnaderna (Aldag, m. fl. 2020).

Precis som vi uppmärksammat ovan indikerar detta resultat att vissa verksamhetsområden lämpar sig bättre att samverka om än andra, liksom att geografiska skillnader kan påverka hur lyckosamt ett samarbete i slutändan blir. Alla typer av tjänster lämpar sig helt enkelt inte att samverka om, alternativt, är inte lika attraktiva att samverka om. I en äldre svensk studie kunde exempelvis Lundqvist (1998) visa att samverkan var vanligt på områden som handlar om att utnyttja befintliga resurser bättre (t.ex. administration, avfall, utbildning). Däremot var samverkan i syfte att gemensamt mobilisera nya resurser – genom t.ex. näringslivs- eller arbetsmarknadspolitik – betydligt mindre vanligt. Förklaringen, enligt Lundqvist, var att riskerna för att fördelningen av vinster blir ojämlig när samarbetet syftar till att skapa/bygga nya resurser. Som exempel: alla samverkande kommuner bär

kostnader för en gemensam tillväxtpolitik för det samverkande geografiska territoriet, men det är kanske bara en som i slutändan skördar frukter av det i form av t.ex. företagsetableringar, investeringar eller arbetstillfällen. Att samverka om resurseffektivisering är sålunda betydligt mindre riskfyllt.

Hur lyckad samverkan är kan också bero på kanske något mer svåråtgångade kulturfaktorer. Några studier har observerat att mer homogena kommuner, som har mer tillit till varandra, tenderar att uppfatta MKS som mer lyckosamt än andra samverkanskonstellationer (se t.ex. litteratur som refereras till i Kim m.fl. 2020). Spännande är också att tilliten, enligt några studier, tenderar att öka över tid, alltså ju längre samverkan fortgår. Detta kan förklaras med att ju längre kommuner samverkar, desto mer lika blir de varandra, samtidigt som förtroendet växer över tid. De höga inledande kostnaderna kan därför även bero på initialt låg tillit mellan kommunerna (Arntsen m. fl. 2020). Detta kan också vara förklaringen till att det är ovanligt att samverkan upphör efter att den väl har påbörjats. Hursomhelst är detta ett område där det behövs fler studier av när samverkan bryter samman och avslutas, i syfte att analysera när tillit inte växer fram eller fördjupas, utan eroderas, som följd av samverkan.

Vidare har studier i Nederländerna och i USA slagit fast att just tillit mellan aktörerna är avgörande för att samarbetet ska uppfattas som lyckat (Hawkins 2017; Klok, m. fl. 2018a). Det är inte så förvånande att mer homogena kommuner som samverkat länge uppfattar att samarbetet fungerar friktionsfritt. Vi nämnde ovan hur just utdragna förhandlingar, som ibland kan ha sin grund i misstro, är en av de faktorer som tenderar att driva upp kostnaderna. Att kommuner som är mycket olika varandra fastnar i långa förhandlingar som driver upp kostnaderna är därför inte förvånande. Dessutom är det rimligt att samverkande kommuner som har lägre tillit till varandra också vill avsätta en större del av budgeten på kontroll och översyn över de verksamheter man samverkar om, vilket också det är kostnadsdrivande. Även om det här är rimliga slutsatser finns det ett övergripande

problem med ett litet inneboende problem i studiernas forskningsdesign – de tenderar att mäta uppfattningen av lyckat samarbete. Om homogena kommuner samarbetar är det inte orimligt att deras samarbete uppfattas som mer lyckosamt än det de facto är. Enkät- och intervjustudier som ämnar att mäta hur lyckat ett samarbete är riskerar att fastna i just det: Att *uppfatta* ett samarbete som lyckosamt är inte riktigt detsamma sak som att det är det och det finns en risk att svaren i enkätstudier om samverkan blir tendentiösa, åtminstone i de fall när respondenterna råkar ha ett intresse av att framhålla samarbetet i positiva termer, alternativt drivs av ett slags bekräftelsebias där respondenterna – medvetet eller inte – bara uppmärksammar positiva sidor av MKS och omvänt negligerar mindre önskade dito.

Det är även viktigt att betona att MKS i sig kan förändra strukturen av kommunerna. Vi nämnde ovan hur informellt kunskapsutbyte mellan samverkande kommuner kan leda till spridningseffekter mellan policyområden. Kunskapen som finns i en kommun underlättar på det sättet arbetet som pågår i en annan (Muraoka & Avellaneda 2021). Detta kan vara förklaringen till varför kommuner som samverkar på sikt kan börja likna varandra allt mer. Samverkande kommuner får liknande strukturer över tid och på så sätt blir de mer homogena (Camões, m. fl. 2021). Detta borde ha en positiv inverkan på samverkan då det stärker tilliten men också för att stabilitet och långvarighet i samverkan verkar ha positiva effekter på den uppfattade vinsten av samverkan (Arntsen m. fl. 2020).

Huruvida homogenitet ökar eller minskar kostnaderna behöver dock analyseras i en kontext där kommunerna är jämförbara. Att använda så kallad ”*matching*” är potentiellt ett framgångsrikt sätt för att få bukt med det problemet. Tekniken går ut på att man matchar varje kommun med en som är jämförbar på ett antal indikatorer som forskaren i förväg bedömt som teoretiskt relevanta. Urvalet görs utan att hänsyn tas till utfallet, så som geografiska eller demografiska indikatorer. Såvitt vi kan bedöma använder inte särskilt många MKS-studier sig av den här tekniken.

Spännande undantag är två studier av MKS i Italien: dels den redan nämnda studien av Ferraresi med flera (2018), dels en färsk studie av Luca och Modrego (2021). Här undersöker författarna hur effektiviteten i italienska kommuner påverkas av att de inleder samverkan. Men till skillnad från Ferraresi med flera – som ju fann ganska uppmuntrande resultat – fann Luca och Modrego *inte* att de samverkande kommunerna uppnådde den eftersträvade kvalitetsförbättringen. Vad som är intressant är att de använder sig av avancerade beräkningar och använder just *matching* för att göra kommunerna jämförbara. Att effekten uteblir indikerar tydligt att det inte bara är typen av länderspecifikt sammanhang eller policyområde som är relevant för vilka resultaten blir, utan också att det spelar roll med vilka metoder och vilken forskningsdesign man väljer att undersöka det. Skillnaderna skulle också kunna förklaras med att Ferraresi fokuserade på en region medan Luca och Modrego använde sig av hela Italien som urval. Det är alls inte orimligt att tro att regionala skillnader påverkar utfallet, i synnerhet i ett land som Italien med sina dokumenterade skillnader mellan nord och syd.

Effekter: några summerande ord

I en rad länder har MKS kommit att bli ett allt vanligare sätt att möta ekonomiska och demografiska utmaningar som flera länders kommunsektorer står inför. I denna forskningsöversikt har vi försökt ta reda på i vilken utsträckning MKS verkligen är ett ändamålsenligt och evidensbaserat sätt att möta dessa utmaningar, åtminstone enligt den forskning vi funnit och återgivit.

Resultaten spretar. Ett flertal studier från olika länder visar att kommuner kan spara in på kostnader genom MKS. Detta verkar dock framför allt vara fallet inom områden där verksamhetens prestationer är rätt så tekniska, ganska enkla att mäta och som är politiskt okontroversiella (dvs väljarnas intresse för verksamheten och hur den bedrivs är svagt). Ett typiskt exempel på ett område där MKS ofta verkar vara kostnadseffektivt är avfallshandling.

Samtidigt hör det alls inte till ovanligheterna att MKS i vissa fall tycks leda till att de totala kostnaderna ökar för de kommuner som deltar. Orsaker till ökade kostnader har ofta att göra med olika typer av transaktionskostnader som är förknippade med MKS, till exempel administrativa kostnader, förhandlingskostnader, kostnader för översyn och längre kommunikationskedjor.

Översikten visar att olika strukturella förhållanden påverkar förutsättningarna för en effektiv MKS. Demografiska, geografiska, kulturella och policyspecifika faktorer spelar roll. Flera studier pekar på att befolkningsstorleken har en direkt och stark påverkan på hur effektivt samarbetet blir. Däremot finns det inget entydigt resultat för hur stora kommunerna som samverkar ska vara och framförallt finns det nästan inga studier som beaktar geografisk storlek, vilket sannolikt

försvårar sannolikheter att nå de stordriftsfördelar som samverkan ämnar uppnå. Kulturella faktorer betraktats som avgörande för hur lyckat samverkan uppfattas. Med mer tillit och homogenitet, kommunerna emellan, ökar de uppfattade fördelarna. Resultaten från dessa studier behöver emellertid stärkas med mer empiri och bättre kausal identifikation – samarbetar tillitsfulla kommuner mer ofta och på ett lättare sätt, eller blir kommunerna mer tillitsfulla visavi varandra efter att de samverkat under en period? Dessutom har olika policyområden inom samma länder visat på olika resultat. Då studier ofta har fokuserat på avfallshantering så finns det goda skäl att fortsätta analysera andra policyområden. Det potentiellt tydligaste exemplet är hur räddningstjänst och avfallshantering i Norge skiljer sig åt.

Avslutande diskussion: vad kan vi lära oss?

Låt oss påminna om att huvudargumentet att vi för 30 år sedan införde möjlighet att skapa gemensam nämnd – liksom de förenklade reglerna för kommunalförbund – var att effektivisera verksamheter (prop 1996/97:105). Till detta ska läggas att det vid bildande av MKS ofta finns uttalade förväntningar från kommunernas sida på ekonomiska stordriftsfördelar (jfr Folkesson 2017), bland annat genom att kommuner kan dela på fasta kostnader inom en och samma verksamhet (t.ex. SOU 2012:30). Låt oss också påminna om Figur 1 i introduktionskapitlet: förekomsten av gemensam nämnd och kommunalförbund har ökat i rask takt sedan 1990-talets mitt.

I ljuset av motiven till MKS och ökningen av MKS, är det en smula nedslående att det forskats så lite om dem i svensk kontext. Av det begränsade antal MKS-studier som finns hör det till undantagen att man försöker utvärdera effekterna av dem, och om MKS verkligen infriar löften om stordrift: besparingar och/eller bättre service, lättare att rekrytera kompetens, förbättrat utbud av den service man erbjuder. Av de empiriska undersökningar som faktiskt ställt sådana frågor, reser de också kritiska frågor om huruvida fördelarna verkligen alltid materialiseras (Bergman 2013; Flemgård 2019; SOU 2020:8). Därför vill vi börja med en uppmaning till forskningen att studera om MKS infriar vad teorin om stordriftsfördelar utlovar.

Innan vi lyfter fram konkreta lärdomar är en reservation på sin plats. Givet översiktens ambitioner – att kartlägga någorlunda moderna studier om effekter av MKS – är en kritisk fråga i vilken utsträckning man egentligen kan lära sig någonting substantiellt av resultat från andra länder. Även om en studie skulle vara metodologiskt väl genomförd, finns det så många länderspecifika variabler att ta hänsyn till: kommunsystemets geografiska utformning (hur många och hur genomsnittligt stora är kommunerna?), den lagstiftning som reglerar MKS, om MKS tillkommit frivilligt eller under tvång, vilka uppgifter kommunerna i ett land har och vilka finansiella muskler de givits, etcetera. Med andra ord: det går inte att ta för givet att bara för att något gått åt skogen med MKS i land x, så kommer det

att göra det i Sverige också; och omvänt med framgångsfall i land y och hur väl det kan generaliseras till Sverige.

Med detta sagt vill vi ändå framhärda att de internationella studierna trots allt kan ge rimligt goda ledtrådar om var vi ska leta efter intressanta frågeställningar samt var vi ska söka den bästa jordmånen för framgångsrik MKS. Nedan listar vi *sex* lärdomar som enligt vår mening inte bara kan utgöra inspiration och injektion för framtida forskning, utan också kan ha potential att tillföra näring till samhällsdebatten:

1. Vi ber er dra till minnes bakgrundsavsnittet ovan: motivet till samverkan är nästan uteslutande att nå stordriftsfördelar för att effektivisera verksamheter så att kommunerna kan a) sänka kostnaderna, b) stärka servicekvaliteten, c) bredda utbudet av sitt serviceerbjudande och/eller d) bli en attraktiv arbetsgivare för att underlätta rekrytering och kompetensförsörjning. I det ljuset är det slående att lejonparten av *output*-studierna mest intresserar sig för kostnadssidan, alltså om kostnaderna sjunker. Teoretiskt är det möjligt att uteblivna besparingar *skulle kunna* förklaras med att kvaliteten i verksamheten stärks. Härvid vore det önskvärt med fler studier som försöker fånga de tre andra (hypotetiska) positiva utfallen av MKS – och alltså inte uteslutande ställa frågor om kostnader.
2. Tidigare forskning indikerar att det spelar stor roll *vad* man samverkar om för att positiva utfall ska materialiseras. Frågor som uppfattas som opolitiska och är tekniska till sin karaktär tycks lättare att samverka om och möjligen enklare att utvinna positiva effekter från, vilket också gäller verksamheter som är känsliga för geografiska avstånd. Mer personalinintensiva områden, som kanske har en något mer lokal logik – t.ex. förskola och hemtjänst – kan däremot vara svårare få ned kostnader kring med

hjälp av MKS. Som Andrew Sancton argumenterar för – i det längre citat vi återgav ovan på s 18 – är det mycket rimligt att anta att kostnadsfunktioner kan variera mellan verksamhetsområden, därmed alltså ge stordriftsfördelar vid helt olika verksamhetsstorlek. På ett liknande sätt tycks det som om MKS som syftar till att använda redan befintliga resurser bättre är lättare än MKS som syftar till skapa/mobilisera *nya* resurser (t.ex. locka investeringar, företag och arbetstillfällen). Insikten kan tyckas självklar och trivial, men vårt intryck är att den är nog så relevant för både framtida forskning och för praktiker som överväger vilken samverkan de ska ge sig in i.

3. Det hänger förstås ihop på ett intrikat sätt, men (viss) tidigare forskning antyder att antalet samverkande kommuner liksom geografi – tolkat som befolkningstäthet – kan ha betydelse för hur väl MKS fungerar. För det första tyder Blåkas (2017) på ett slags ”ju fler kockar, desto sämre soppa”-mekanism: att nå positiva effekter verkar försvåras av ett större antal samverkande kommuner, och detta kan förklaras med högre transaktionskostnader ju fler det är som ska komma överens (mer komplicerade förhandlingar, större risk för misstro mellan parter, mer behov av övervakning/kontroll/granskning). För det andra tyder t.ex. Kommunutredningens (SOU 2020:8) analyser av kostnader inom räddningstjänst på att geografisk yta och befolkningstäthet spelar roll. I tätbebyggda storstadsregioner med väl utbyggd infrastruktur kan det, inom vissa verksamhetsområden, vara enklare att få till stånd stordrift jämfört med i landsdelar där kommunerna är glesbefolkade och ytmässigt stora. Båda dessa aspekter kräver fler studier

och fördjupad analys. Nya resultat på området kan ge kommunsektorn viktiga inblickar i när och var förutsättningarna för framgångsrik MKS är som bäst.

4. Det behöver utredas bättre vilken roll som förekomst av storleksasymmetrier har för MKS. Många MKS-studier intresserar sig för aggregerade utfall, dvs. hur MKS som enhet fungerar. Men, i vilken utsträckning är effekterna av samverkan uniforma hos de samverkande kommunerna? Påverkas verkligen kostnader och kvalitet i verksamheten jämlikt och likadant hos alla ingående parter? Här kan man tänka sig olika hypoteser om utfall – antingen a) att mindre kommuner åker snålskjuts och vinner på samarbetet med en större och dominerande kommun, eller b) att den dominerande kommunen diktar villkor med starkare förhandlingskraft och därmed drar de största fördelarna. Hypotetiskt kan också vem som ges rollen som värdkommun inverka på fördelningen av vinster i en MKS. Det gäller för övrigt samverkan mellan lika stora och jämbördiga parter: kan det vara så att värdkommuner i större utsträckning än andra drar fördel av samverkan? Både frågan om storleks- och maktasymmetrier och frågan om värdkommun förtjänar närmare utredning när det gäller frågor om vissa vinner mer än andra på MKS.
5. Internationellt, men kanske särskilt i inhemsk MKS-debatt, förekommer mycket stor oro för MKS negativa påverkan på demokrati och självstyrelse. På papperet är oron befogad och rimlig, men vi slås av den utbredda tvärsäkerheten om att det är en minuspost som *alltid* kan räknas hem. Illustrativt är Ansvarskommitténs slut-

betänkande (2007:10, s. 22). Här oroade man sig för att alltmer MKS bidrar till en otydlig samhällsorganisation där ansvarsutkrävandet blir svagare. Ju mer kommuner samverkar, och ju mer fördjupad denna samverkan blir, desto mindre blir medborgarens insyn i organisationen och arbetsprocesserna – och dessutom, ansåg man, urholkar MKS självstyrelsevärde. Starkt kritiska reflektioner kring demokratispekten av MKS lyfts även av Kommunitretningen (SOU 2020:8, s. 394ff; s. 507). Det måste understrykas att denna teoretiskt verbaliserade oro i princip *aldrig* analyseras empiriskt. Vi anser därför att det vore mycket välkommet med studier som kreativt utvecklade en forskningsdesign med ambition att fånga hur demokratin *empiriskt* påverkas av samverkan och inte bara *påstår* att försvagad demokrati automatiskt följer av MKS.

6. Vi vill passa på att knyta samman några av de metodanmärkningar vi gjort oöversiktligt igenom. När man bekantar sig med forskningsfältet står det ganska snabbt klart att avancerade kvantitativa studier av MKS – med goda förutsättningar att fånga kausalitet – är lätträknade. Detta är särskilt uttalat i nordisk forskning. Det är vanligt att effektstudierna bygger på intervjuer eller enkäter som riktas till högt uppsatta politiker och tjänstemän (t.ex. Hawkins 2017; Giacomini m. fl. 2018; Sedmíhradská 2018; Arntsen; m. fl. 2020; se också Bel and Sebő 2021). Detta är typiskt enkäter som genomförs vid ett enda tillfälle och analyseras sedan med tvärsnittsanalys. Det finns anledning att vara något skeptisk till sådana upplägg. Man kan tänka sig att dessa aktörer kan ha ett intresse av att bevara status quo och framställa samverkan i god dager, alternativt, att

bekräftelsebias gör att de helt enkelt inte förmår se avigsidorna med MKS. Vi vill därför understryka vikten av att finna objektiva indikatorer för det man vill mäta (kostnader, kvalitet, breddat utbud, kompetensförsörjning) för att kunna skapa en bättre förståelse för effekterna av MKS.

Likaså reagerar vi på den allmänna frånvaron av längre tidsserieanalyser. Majoriteten av undersökningarna försöker fånga effekterna av MKS inom en rätt så begränsad tidsrymd. Det är alls inte märkligt att formulera hypotesen att MKS kan ha effekter – såväl avsedda som oavsedda – som uppträder efter en längre tidsperiod. Forskaren riskerar att missa detta när tidsperspektivet är kort.

För att på allvar och på djupet förstå effekterna av den massiva introduktion av MKS som vi sett i svensk kommunsektorn sedan 1990-talet och framåt måste nog poängerna ovan beaktas. Förutom det, bör dessa ansatser med fördel kombineras med rigorös statistisk forskningsdesign där man i en och samma studie fångar längre tidsperspektiv, jämför samverkande med icke-samverkande kommuner och nyttjar objektiva indikatorer. Detta kan göras med upplägg av typen *difference-in-differences*, *matching* och *synthetic control method*. Med tanke på hur spridd MKS är ute i kommunsektorn, och den höga kvaliteten av data som brukar finnas att tillgå i Sverige, vore det välkommet med mer utfallsstudier åt det här hållet. Inte minst skulle kollegerna inom nationalekonomi ha mycket att bidra med, men än så länge har få – om ens någon – nationalekonom beträtt denna jungfruliga mark i svensk kontext.

Referenser

Albrecht, I (2018), "Mellankommunal samverkan och demokrati: en fallstudie av Familjen Helsingborg", masteruppsats vid Blekinge Tekniska Högskola.

Aldag, A M, M E Warner och G Bel (2020), "It Depends on What You Share: The Elusive Cost Savings from Service Sharing", *Journal of Public Administration Research and Theory*, årg 30, s 275-89.

Allers, M A, och De Greef, J (2018), "Intermunicipal Cooperation, Public spending and Service evels", *Local Government Studies*, årg 44, nr 1, s 127-150.

Andersen, O J (2011), "Balancing Efficiency, Effectiveness and Democracy in Organizing Inter-Municipal Partnerships: Conflicting Aims?", *Scandinavian Journal of Public Administration*, årg 15, nr 2, s 25-46.

Andersen, O J och J Pierre (2010), "Exploring the Strategic Region: Rationality, Context, and Institutional Collective Action", *Urban Affairs Review*, årg 46, nr 2, s 218-240.

Anell, A och O Mattisson (2009). *Samverkan I kommuner och landsting: en kunskapsöversikt*. Studentlitteratur, Lund.

Arntsen, B, D O Torjesen och T-I Karlsen (2018), "Drivers and Barriers of Inter-Municipal Cooperation in Health Services—the Norwegian Case", *Local Government Studies*, årg 44, s 371-90.

Arntsen, B, D O Torjesen och T-I Karlsen (2020), "Associations Between Structures, Processes and Outcomes in Inter-Municipal Cooperation in Out-of-Hours Services in Norway: A Survey Study", *Social Science & Medicine*. Early view online.

Arntsen, B, D O Torjesen och T-I Karlsen (2021), "Asymmetry in Inter-Municipal Cooperation in Health Services—How Does It Affect Service Quality and Autonomy?", *Social Science & Medicine*. Early view online.

Baba, H och Y Asami (2020a), "Estimating the Minimal Efficient Scale and the Effect of Intermunicipal Cooperation on Service Provision Areas for Waste Treatment in Japan", *Asia-Pacific Journal of Regional Science*, årg 4, s 139-158.

Baba, H och Y Asami (2020b), "Municipal Population Size and the Benefits of Inter-Municipal Cooperation: Panel Data Evidence from Japan", *Local Government Studies*, årg 46, s 371-393.

Bel, G och M Mur (2009), "Intermunicipal Cooperation, Privatization and Waste Management Costs: Evidence from Rural Municipalities", *Waste Management*, årg 29, s 2772-2778.

Bel, G och M Sebó (2021), "Does Inter-Municipal Cooperation Really Reduce Delivery Costs? An Empirical Evaluation of the Role of Scale Economies, Transaction

Costs, and Governance Arrangements", *Urban Affairs Review*, årg 57, s 153-188.

Bel, G, och M E Warner (2016), "Factors Explaining Inter-Municipal Cooperation in Service Delivery: A Meta-Regression Analysis", *Journal of Economic Policy Reform*, vol 19, s 91-115.

Bel, G, och M E Warner (2015), "Inter-Municipal Cooperation and Costs: Expectations and Evidence", *Public Administration*, vol 93, s 52-67.

Bergholz, C. (2018), "Inter-Municipal Cooperation in the Case of Spillovers: Evidence from Western German Municipalities", *Local Government Studies*, vol 44, s 22-43.

Bergman, E (2013), *Interkommunal samverkan: en nödvändig lösning på kommunala utmaningar?* Förvaltningshögskolans rapport nr 126, Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet, Göteborg.

Blaeschke, F och P Haug (2017), "Does Intermunicipal Cooperation Increase Efficiency? A Conditional Meta-frontier Approach for the Hessian Wastewater Sector", *Local Government Studies* årg 44, 151-171.

Blesse, S och T Baskaran (2016), "Municipal Mergers Reduce Costs? Evidence from a German Federal State", *Regional Science and Urban Economics*, vol 59, s 54-74.

Blåka, S. (2017), "Does Cooperation Affect Service Delivery Costs? Evidence from Fire Services in Norway", *Public Administration*, vol 95, s 1092-1106.

Bolgherini, S, M Casula och M Marotta (2018), "Municipal Reaction to Functional Rescaling in Italy", *International Journal of Public Sector Management*, vol 31, s 448-465.

Breuillé, M-L, P Duran-Vigeneron, och A-L Samson (2018), "Inter-Municipal Cooperation and Local Taxation", *Journal of Urban Economics*, vol 107, s 47-64.

Broekema, W, T Steen och E Wayenberg (2016), "Explaining Trajectories of Municipal Amalgamations: A Case Comparison of the Netherlands and Flanders", i S Kuhlman och G Bouckaert (red) *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis*. Palgrave MacMillan, Cham.

Broman, M (2021), "Det rationella valet att samverka: en kvantitativ analys om mellankommunal avtalssamverkan och kommunala kapacitetsutmaningar bland svenska kommuner", masteruppsats. Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet, Stockholm.

Camões, P J, A Tavares, och F Teles (2021), "Assessing the Intensity of Cooperation: A Study of Joint Delegation of Municipal Functions to Inter-Municipal Associations", *Local Government Studies*, årg 47, nr 4, s 1-23.

Denters, B, P-J Klok, M Boogers och M Sanders (2016), "Inter-Municipal Cooperation: A Democratic Deficit",

working paper, presenterad vid 24th IPSA World Congress on Political Science. Poznan.

De Peuter, B och E Wayenberg (2007). "Belgium: Flemish Inter-municipal Cooperation Under Reform", i R Hulst och A van Montfort (red) *Inter-municipal Cooperation in Europe*. Chester: Springer.

Dixon, R och T Elston (2019), "Should Councils Collaborate? Evaluating Shared Administration and Tax Services in English Local Government", *Public Money & Management*, årg 39, s 26-36.

Dollery, B och J Byrnes (2002), "Do Economies of Scale Exist in Australian Local Government? A Review of Evidence", *Urban Policy and Research*, årg 20, s 391-414.

Erlingsson, G Ó (2020), "Något att läsa innan du slår samman kommuner", *Arena Essä*, 11 oktober 2019.

Erlingsson, G, E Mörk och J Klarin (2021), "Does Size Matter? Evidence from Municipality Break-Ups", CESifo Working Paper, Nr 9042, <https://ssrn.com/abstract=3837770>

ESV 2020, "Prognos: Statens budget och de offentliga finansierarna" (Juni 2020). Nås på: <https://www.esv.se/contentassets/71a9227e3e4c47f6a2c2b59b73080268/prognos-juni-2020.pdf>

Eythórsson, G (2019), "Decision-Making Efficiency, Accountability and Democracy in Inter-Municipal Cooperation Arrangements: The Case of Iceland", *Icelandic Review of Politics & Administration*, årg 15, s 21-38.

Eyhtórsson, G T, P Kettunen, J-E Klausen och S Sandberg (2018), "Reasons for Inter-municipal Cooperation: A Comparative Analysis of Finland, Iceland and Norway", i Teles F och P Swianiewicz (red) *Inter-municipal Cooperation in Europe*, Palgrave MacMillan, Basingstoke.

Falkner, J och M Gossas (2006), "Kommunal samverkan och demokrati", Institutet för framtidsstudier, Stockholm.

Ferraresi, M, G Migali och L Rizzo (2018), "Does Intermunicipal Cooperation Promote Efficiency Gains? Evidence from Italian Municipal Unions", *Journal of Regional Science*, årg 58, s 1017-1044.

Flemgård, J (2019), "Effekter av mellankommunal samverkan: om skalfördelar och demokratiska implikationer", masteruppsats. Statsvetenskapliga institutionen, Linköpings universitet, Linköping.

Folkesson, A (2017), "Mellankommunal samverkan – den bortglömda kommunreformen", Politologerna. Nås på: <https://politologerna.wordpress.com/2017/12/16/lucka-16-mellankommunal-samverkan-den-bortglomda-kommunreformen/>

Frère, Q, M Leprince och S Paty, (2014), "The Impact of Intermunicipal Cooperation on Local Public Spending", *Urban Studies*, årg 51, s 1741-1760.

Garrone, P, L Grilli och X Rousseau (2013), "Management Discretion and Political Interference in Municipal Enterprises. Evidence from Italian Utilities", *Local Government Studies*, årg 39, s 514-540.

Gendzwill, A, A Kurniewicz och P Swianiewicz (2021). "The Impact of Municipal Territorial Reforms on the Economic Performance of Local Governments: A Systematic Review of Quasi-experimental studies", *Space and Polity* årg 25, s 37-56.

Giacomini, D, A Sancino, och A Simonetto (2018), "The Introduction of Mandatory Inter-Municipal Cooperation in Small Municipalities: Preliminary Lessons from Italy", *International Journal of Public Sector Management*, årg 31, nr 4, s 331-346.

Gossas, M (2004), "En kommunreform för 2000-talet", *Kommunal ekonomi och politik*, årg 8, 27-49.

Gossas, M (2006), *Kommunal samverkan och statlig nätverksstyrning*, doktorsavhandling. Institutet för framtidsstudier, Stockholm.

Gutlic, S (2015), "Samverkan mellan kommuner: en fallstudie om fyra kommuner i Västra Götaland", masteruppsats. Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet, Göteborg.

Hawkins, C V 2017. "Political Incentives and Transaction Costs of Collaboration Among US Cities for Economic Development", *Local Government Studies*, årg 43, s 752-775.

Hawkins, C V, Q Hu och R C. Feiock (2016), "Self-Organizing Governance of Local Economic Development: Informal Policy Networks and Regional Institutions." *Journal of Urban Affairs*, årg 38, s 643-660.

Holum, M L, och T G Jakobsen (2016), "Inter-Municipal Cooperation and Satisfaction With Services: Evidence From the Norwegian Citizen Study", *International Journal of Public Administration*, årg 39, s 597-609.

Hophmayer-Tokich, S, och N Kliot. (2008), "Inter-Municipal Cooperation for Wastewater Treatment: Case Studies From Israel", *Journal of Environmental Management*, årg 86, s 554-565.

Jacobsen, D I och C Kiland (2017), "Success With a Bitter Aftertaste: Success Factors in Inter-Municipal Cooperation", *Scandinavian Journal of Public Administration* årg, 21, s 53-76.

John, P (2001), *Local Governance in Western Europe*, Sage Publications, London.

Kim, S. Y, W L Swann, C M Weible, T Bolognesi, R M Krause, A Y S Park, T Tang, K Maletsky, och R C Feiock (2020), "Updating the Institutional Collective Action Framework", *Policy Studies Journal*. Early view online.

- Klasson, L-E (1974), *Kommunalförbund och demokrati: En studie av kommunikationsprocesser i kommunalförbund*. Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet, Stockholm.
- Klok, P-J, B Denters, M Boogers och M Sanders (2018a), "Intermunicipal Cooperation in the Netherlands: The Costs and the Effectiveness of Polycentric Regional Governance", *Public Administration Review*, årg 78, s 527-536.
- Klok, P-J, M Boogers, B Denters och M Sanders (2018b), "Intermunicipal cooperation in the Netherlands", i F Teles och P Swianiewicz (red.) *Inter-municipal Cooperation in Europe*. Palgrave MacMillan, Cham.
- Kuhlmann, S och H Wollmann (2019), *Introduction to Comparative Public Administration. Administrative Systems and Reform in Europe*. (Andra upplagan). Edward Elgar, Cheltenham.
- Larsson, F (2012), "Kommunalförbund och demokrati: en studie om hur kommunalförbund påverkar demokratin", masteruppsats. Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet, Göteborg.
- Lemne, M och I Strömberg (2003), "Från ansvarsskiften till samordning – om ansvarsförändringar mellan staten, kommunerna och landstingen under 30 år", promemoria, Finansdepartementet, Stockholm.
- Luca, D och F Modrego (2021), "Stronger Together? Assessing the Causal Effect of Inter-Municipal Cooperation on the Efficiency of Small Italian Municipalities" *Journal of Regional Science*, årg 61, s 261-293.
- Lundqvist, L J (1995), "Kommunal samverkan: ett strategival i tiden", i L Lundqvist och J Pierre (red.) *Kommunal förvaltningspolitik*. Studentlitteratur, Lund.
- Lundqvist, L J (1998), "Local- to-Local Partnerships among Swedish Municipalities: Why and How Neighbours Join to Alleviate Resource Constraints", i J Pierre (red.) *Partnerships in Urban Governance: European and American Experience*. MacMillan, Basingstoke.
- Mattisson, O och H Knutsson (2015), "Samverkan för en fungerande lokal samhällsstruktur", i *Urbanisering: Utmaningar för kommuner med växande minskade befolkning*, Sveriges Kommuner och Landsting, Stockholm.
- Meltzer, I, och G Kastberg Weichselberger (2021), "Styrningsutmaningar i mellankommunala samarbeten – en empirisk studie". KFI Rapport 165. Kommunforskning i Västsverige, Göteborg.
- Muraoka, T och C N Avellaneda (2021), "Do the Networks of Inter-Municipal Cooperation Enhance Local Government Performance?", *Local Government Studies*, årg 47, nr 4, s 616-636.
- Mörk, E, G Ó Erlingsson och L Persson, (2019). *Kommunernas framtid*, SNS, Stockholm.
- Niaounakis, T och J Blank (2017), "Inter-Municipal Cooperation, Economies of Scale and Cost Efficiency: An Application of Stochastic Frontier Analysis to Dutch Municipal Tax Departments", *Local Government Studies*, årg 43, s 533-554.
- Nergelius, J (2013), *Samarbete vs. storkommuner: vad kan småkommuner vinna på vidgat samarbete?* Reforminstitutet, Stockholm.
- Nordh, M (2016), "Mellankommunal samverkan och demokrati: en fallstudie om kommun- och kommunalförbunds företrädares syn på samverkan", kandidatuppsats. Fakulteten för humaniora och samhällsvetenskap, Karlstads universitet, Karlstad.
- Pérez-López, G, D Prior, J L Zafra-Gómez och A M Plata-Díaz (2016), "Cost Efficiency in Municipal Solid Waste Service Delivery. Alternative Management Forms in Relation to Local Population Size", *European Journal of Operational Research*, årg 255, s 583-92.
- Persson, B och E Backström (kommande), *Mellankommunal samverkan om gymnasieskolan: en jämförelse mellan tre kommunalförbund*, Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet, Norrköping.
- Pierre, J (2011), "Cost-Efficiency and Public Interest in Inter-Local Partnerships", *Urban Research & Practice*, årg 4, nr 1, s 13-22.
- Prop. 1996/1997:105, *Kommunal samverkan*, Inrikesdepartementet, Stockholm.
- Raudlam R och Tavares, A F (2018), "Inter-Municipal Cooperation and Austerity Policies: Obstacles or Opportunities?", i Teles F och Swianiewicz P (red), *Inter-Municipal Cooperation in Europe. Governance and Public Management*, Palgrave Macmillan, Cham.
- Policy Options Politiques (2001). "How Big Should City Governments Be?" <https://policyoptions.irpp.org/fr/magazines/how-big-should-city-governments-be/how-big-should-city-governments-be-two-academics-respond/>
- Romilson C (2018), "Arbetsvillkor orsakar kompetenskris i välfärden", debattartikel, *Svenska Dagbladet*, 2018-03-22.
- Sandberg, S. (2017), "Hög tröskel för att slå ihop kommuner", i Syssner, J, S Häggroth och URamberg (red), *Att äga framtiden: perspektiv på kommunal utveckling*, Centrum för kommunstrategiska studier (CKS), Linköpings universitet, Norrköping.

- Sarra, A, M Mazzocchitti och E Nissi (2020), "A Methodological Proposal to Determine the Optimal Levels of Inter-Municipal Cooperation in the Organization of Solid Waste Management Systems", *Waste Management*, årg 115, s 56-64.
- Sedmíhradská, L (2018), "Inter-Municipal Cooperation in the Czech Republic: A Public Finance Perspective", *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, årg 11, s 153-170.
- Silvestre, H C, R C Marques, B Dollery och A M Correia (2020), "Is Cooperation Cost Reducing? An Analysis of Public-Public Partnerships and Inter-Municipal Cooperation in Brazilian Local Government", *Local Government Studies*, årg 46, s 68-90.
- Silvestre, H C, R C Marques och R C Gomes (2018), "Joined-up Government of Utilities: A Meta-Review on a Public-Public Partnership and Inter-Municipal Cooperation in the Water and Wastewater Industries" *Public Management Review*, årg 20, s 607-631.
- SKL (2018a), *Utbud, söktryck och samverkan i yrkesvux*. Kommunenkät om regionalt yrkesvux, Sveriges kommuner och landsting, Stockholm.
- SKL (2018b), *Resultat från enkät om gymnasial samverkan*, Sveriges kommuner och regioner, Stockholm.
- SOU 1961:9, *Principer för en ny kommunindelning*, betänkande avgivet av Indelningskommittén.
- SOU 1992:63, *Regionala roller, en perspektivstudie*, betänkande av Regionutredningen.
- SOU 2006:101, *Se landsbygden! - myter, sanningar och framtidsstrategier*, slutbetänkande av Landsbygdskommittén.
- SOU 2007:10, *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*, slutbetänkande av Ansvarskommittén.
- SOU 2007:72, *Kommunal kompetens i utveckling*, betänkande av Kommunala kompetensutredningen.
- SOU 2007:93, *Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd*, expertgruppsrapport.
- SOU 2009:92, *Se medborgarna, för bättre offentlig service*, slutbetänkande / av Utveckling av lokal service i samverkan.
- SOU 2011:39, *Likvärdiga förutsättningar - översyn av den kommunala utjämningen*, betänkande av Utjämningskommittén.08.
- SOU 2012:30, *Vital kommunal demokrati*, betänkande av Kommittén för förstärkning av den kommunala demokratis funktionssätt.
- SOU 2015:101, *Demografins regionala utmaningar*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2015:24, *En kommunallag för framtiden*, slutbetänkande av Utredningen om en kommunallag för framtiden.
- SOU 2017:1, *För Sveriges landsbygder: en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd*, slutbetänkande av Parlamentariska landsbygdskommittén.
- SOU 2017:77, *En generell rätt till kommunal avtals-samverkan*, delbetänkande av Kommunutredningen.
- SOU 2018:74, *Lite mer lika, översyn av kostnadsutjämnningen för kommuner och landsting*, betänkande av Kostnadsutjämningsutredningen.
- SOU 2020:8, *Starkare kommuner, med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*, slutbetänkande av Kommunutredningen.
- Statskontoret 2017, *Stärkt livsmedelskontroll genom ökad kommunal samverkan*. Statskontoret, Stockholm.
- Swianiewicz, P, A Gendźwiłł och A Zardi (2017), *Territorial Reforms in Europe: Does Size Matter?* Centre of Expertise for Local Government Reform, Council of Europe, Bryssel.
- Sorrentino, M och M Simonetta (2011), "Assessing Local Partnerships: An Organisational Perspective", *Transforming Government: People, Process and Policy*, årg 5, nr 3, 207-224.
- Sorrentino, M och M Simonetta (2013), "Incentivising Inter-Municipal Collaboration: The Lombard Experience", *Journal of Management & Governance*, vol 17, s 887-906.
- Soukopová, J och D Klimovský (2016), "Intermunicipal Cooperation and Local Cost Efficiency: The Case of Waste Management Services in the Czech Republic", paper presenterat vid Proceedings of the 20th International Conference Current Trends in Public Sector Research Masarykova univerzita, Brno.
- Soukopová, J och G Vaceková (2018), "Internal Factors of Intermunicipal Cooperation: What Matters Most and Why?", *Local Government Studies*, vol 44, s 105-126.
- Spicer, Z (2017), "Bridging the Accountability and Transparency Gap in Inter-municipal Collaboration", *Local Government Studies*, vol 43, s 388-407.
- Struk, M och E Bakoš (2021), "Long-Term Benefits of Intermunicipal Cooperation for Small Municipalities in Waste Management Provision", *International Journal of Environmental Research and Public Health*, årg 18, nr 4, 1449.
- Sørensen, R J (2007), "Does Dispersed Public Ownership Impair Efficiency? The Case of Refuse Collection in Norway", *Public Administration*, vol 85, s 1045-1058.

- Tavares, A F och R C Feiock (2018), "Applying an Institutional Collective Action Framework to Investigate Intermunicipal Cooperation in Europe", *Perspectives on Public Management and Governance*, vol 1, s 299-316.
- Teles, F. & P. Swianiewicz (2018a). *Inter-Municipal Cooperation in Europe: Institutions and Governance*, Palgrave MacMillan, Cham.
- Teles, F. & P. Swianiewicz (2018b), "Motives for Revisiting Inter-Municipal Cooperation", i Teles F och P Swianiewicz (red) *Inter-Municipal Cooperation in Europe: Institutions and Governance*, Palgrave MacMillan, Cham.
- Thomasson, A (2018), "Studie av mellankommunal samverkan ur ett effektivitetsperspektiv med fokus på transaktionskostnader – en kunskapsöversikt", Lunds universitet, Ekonomihögskolan, Lund.
- Thomasson, A och R Jonsson (2020), "Ägarstyrning i praktiken: VA-bolag, samordning och långsiktig samhällsbyggnad", i Erlingsson, G Ó och A Thomasson (red) *Kommunala bolag*, Studentlitteratur, Lund.
- Tricaud, C. (2021), "Better Alone? Evidence on the Costs of Inter-Municipal Cooperation", CESifo Working Paper Series 9000, CESifo.
- Voorn, B och M van Genugten (2021), "Dealing with Multiple Principals in at Arm's Length Organizations: A Qualitative Study of Dutch Municipally Owned Corporations." *Public Administration*, s 1– 17. Early view online.
- Voorn, B, van Genugten och S van Thiel (2017). "The Efficiency and Effectiveness of Municipality Owned Corporations: A Systematic Review", *Local Government Studies*, årg 43, 820-841.
- Warner, M E (2006), "Inter-Municipal Cooperation in the US: A Regional Governance Solution?", *Urban Public Economics Review*, vol 6, s 221-239.
- Wolfschütz, E (2020). "The Effect of Intermunicipal Cooperation on Local Business Development in German Municipalities", Joint discussion paper 5/2020 (av universiteten I Aachen, Giessen, Göttingen, Kassel, Marburg och Siegen).
- Wollmann, H (2010), "Comparing Two Logics of Interlocal Cooperation: The Cases of France and Germany", *Urban Affairs Review*, vol 46, s 263-292.
- Zeemering, E (2012), "The Problem of Democratic Anchorage for Interlocal Agreements", *American Review of Public Administration*, årg 42, nr 1, s 87-103.
- Zeemering, E (2016), "Assessing Local Elected Officials' Concerns About Interlocal Agreements", *Urban Studies*, årg 53, nr 11, s 2347-2362.



KOMMUNINVEST

Postadress: Box 124, 701 42 Örebro. Besöksadress: Fenixhuset, Drottninggatan 2, Örebro.
Telefon: 010-470 87 00. Telefax: 019-12 11 98. E-post: förnamn.efternamn@kommuninvest.se
www.kommuninvest.se