



Fagfelleurdert vitenskapelig artikkel

Svenska kommuners samverkan om gymnasieskolan: drivkrafter, förutsättningar och hinder

Bo Persson och Elin Backström*

Sammanfattning

Gymnasieskolan är ett område där mellankommunal samverkan har blivit vanligare under senare år. Starka förhoppningar knyts till att kommunerna, genom att samverka med varandra, ska kunna producera utbildningar mer effektivt och ändamålsenligt. Tidigare forskning pekar dock på att mellankommunal samverkan om gymnasieutbildning kan vara förknippad med betydande kostnader och risker. Trots att mellankommunal samverkan om gymnasieskolan är nödvändigt för de flesta kommuner, finns det inom detta område samtidigt starka incitament för kommunerna att konkurrera med varandra om gymnasieelever. Syftet med den här studien är att analysera svenska kommuners syn på drivkrafter, förutsättningar och hinder för mellankommunal samverkan om gymnasieskolan. Studien baseras på empiriska data från en enkätundersökning riktad till tjänstemän med ansvar för gymnasieskolan i kommunerna. Studien visar att kommunernas samverkan i hög utsträckning drivs av en vilja att bredda utbildningsutbudet. Studien visar också att samverkan försvåras av det som man upplever som krångliga samverkansprocesser och en ojämn fördelning av makt mellan kommunerna. Däremot verkar inte brist på tillit mellan deltagande kommuner, eller att man har dåliga erfarenheter av tidigare samarbeten, utgöra

*E-mail Bo Persson: bo.persson@liu.se. Biträdande professor i statsvetenskap, Avdelningen för statsvetenskap, Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling (IEI), Linköpings Universitet, 581 83 Linköping, Sverige, Telefon: +46 13 284455. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8377-0929>

E-mail Elin Backström: elin.backstrom@liu.se. Forskningsassistent, Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet, Campus Norrköping, 601 74 Norrköping, Telefon: 011-36 30 61

Denna uppsats har möjliggjorts genom finansiering från Centrum för kommunstrategiska studier till projektet "Utbildningspolitik som verktyg i regional utvecklingspolitik: Kommunerna och regional samverkan om yrkesutbildning". Vi vill tacka tidskriftens anonyma granskare, samt Gissur Erlingsson och Susanne Wallman Lundåsen för värdefulla inspel och bidrag till manuskriptet.

några stora hinder för samverkan. Slutligen visar studien att de större stadskommunerna upplevs som centrala noder för mellankommunal samverkan inom detta område.

Nyckelord: Mellankommunal samverkan; kommuner; utbildningspolitik; gymnasieskolan; institutionell teori

1. Introduktion

Mellankommunal samverkan betraktas i många länder som allt viktigare för att hantera olika samhällsutmaningar. Starka förhoppningar knyts till att kommunerna genom att samverka med varandra ska kunna producera välfärdstjänster mer effektivt och med högre kvalitet. Dessutom samverkar kommuner ofta för att främja regional utveckling, turism och platsmarknadsföring (Gossas, 2006; Pierre, 2019). Mellankommunal samverkan ses ibland som ett alternativ till sammanslagningar av kommuner. Förhoppningen är att samverkan ska bidra till stordriftsfördelar och mobilisering av gemensamma resurser utan att den lokala demokratin ska behöva försämrats (Hulst & van Montfort, 2011; Swianiewicz & Teles, 2018).

Sverige är ett exempel på ett land där mellankommunal samverkan har blivit vanligare under senare år. Detta kan tydligast observeras i ett ökat antal kommunalförbund och gemensamma nämnder, men också i framväxten av en stor flora av mellankommunala avtal och informella samverkansarrangemang (Mattisson, 2013; SCB:s statistikdatabas). Mellankommunal samverkan har på samma sätt som i många andra länder betraktats som ett effektivt verktyg för att möta olika utmaningar (krav på kostnadsbesparingar, högre kvalitet, kompetensbrist med mera) som kommunsektorn står inför (Erlingsson et al., 2015). Kommunernas samverkan har dessutom uppmuntrats av staten. Nyligen beslutades om lagändringar för att underlätta för kommunerna att samverka genom avtal (SFS, 2018:569) och inom flera politikområden stöttas och uppmuntras mellankommunal samverkan. En statlig utredning om hur kommunernas kan utveckla sin kapacitet att hantera samhällsutmaningar föreslog i sitt slutbetänkande att kommuner borde utveckla mer stabila och långsiktiga samarbeten för att driva verksamheter tillsammans och agera gemensamt i olika typer av utvecklingsfrågor. Förhoppningen är att mellankommunal samverkan ska stärka i synnerhet de mindre kommunernas möjligheter att leverera välfärd av god kvalitet och därmed förbättra den nationella likvärdigheten i välfärdsproduktionen. Även om utredningen inte uteslöt att kommunsammanslagningar kunde bli nödvändiga på sikt, framhölls att mellankommunal samverkan på kort sikt var den mest realistiska lösningen för att stärka kommunernas kapacitet (SOU 2020:8).

Mellankommunal samverkan är dock alltid förknippat med betydande utmaningar. En omfattande forskning har visat att det finns en rad transaktionskostnader förenade med mellankommunal samverkan, till exempel förhandlingskostnader och kostnader för styrning och kontroll. Sådana kostnader antas vara större om antalet kommuner som deltar i

samverkan är stort och deras mål och förutsättningar olika, men mindre om kommunernas relationer kännetecknas av stark tillit och förtroende (Feiock, 2007; Teles, 2016).

Förutsättningarna för mellankommunal samverkan varierar dessutom mellan olika politikområden. I flera studier framhålls att administrativa och tekniska uppgifter är enklare att samverka om jämfört med frågor som berör produktionen av välfärdstjänster (Tavares & Feiock, 2018; Lundqvist, 1998). Kvaliteten i många välfärdsverksamheter (till exempel äldreomsorg och skola) är starkt förknippad med att de produceras lokalt och för kommunpolitikerna ligger dessa områden dessutom "nära väljaren", vilket gör att mellankommunal samverkan inom sådana verksamheter är mindre vanligt (Mattisson & Knutsson, 2015). Inom områden som berör ekonomisk utveckling och näringspolitik, där kommunerna ofta konkurrerar med varandra om investeringar och företagsetableringar, kan också kommunerna förväntas vara mer försiktiga med att samverka (Lee, 2016; Persson, 2010). På många områden kan kommunernas förhållningssätt till mellankommunal samverkan dessutom påverkas av olika, och ibland motstridiga, mål och drivkrafter. Inom vissa politikområden kan till exempel gemensam planering och samverkan mellan kommunerna försvåras av statliga regelverk som uppmuntrar konkurrens och marknadsutsättning (Mattisson och Thomasson 2019). Förutsättningarna för mellankommunal samverkan inom ett och samma politikområde kan dessutom se väldigt olika ut beroende på om kommuner befinner sig i en expanderande stadsregion eller i en glesbygdsregion där befolkningen minskar.

I den här studien riktar vi fokuset mot kommunernas samverkan om gymnasieskolan. Gymnasieskolan är ett intressant fall för att undersöka hur kommuner hanterar utmaningar i mellankommunal samverkan. I skollagen slås det fast att varje kommun är ansvarig för att erbjuda sina medborgare en gymnasieutbildning av god kvalitet. Området är således ett typiskt exempel på ett välfärdsområde där staten är angelägen om att medborgarna i hela landet har likvärdiga förutsättningar. För att hantera detta har mellankommunal samverkan varit nödvändigt för många kommuner; inte minst i mindre kommuner med begränsat elevunderlag och brist på lärarkompetens (Rosén, 2003). På senare år har staten också uppmärksammat behovet av att kommunerna samverkar mer för att bättre kunna anpassa utbildningar till den regionala arbetsmarknadens behov (SOU 2020:33). Samtidigt som samverkan på många sätt är nödvändigt för kommunerna, och uppmuntras av staten, är det också förknippat med svåra avvägningar eftersom kommunerna också konkurrerar med både varandra och med friskolor om elever. Förutsättningarna för olika typer av kommuner är dessutom mycket olika. Flera mindre kommuner har idag svårt att leverera den mångfald av utbildningsprogram som de enligt lag ska erbjuda sina invånare (Lidström & Syssner, 2017), medan det i storstadsregioner växt fram gymnasiemarknader med ett stort utbud av både kommunala och privata gymnasieskolor (Lundahl et al., 2013).

Syftet med den här studien är att analysera kommuners syn på drivkrafter, förutsättningar och hinder för mellankommunal samverkan om gymnasieskolan. Dessutom jämförs hur olika typer av kommuner, som i viktiga avseenden kan förväntas ha olika förutsättningar för mellankommunal samverkan, ser på dessa frågor. Studien baseras på empiriska data från en enkätundersökning riktad till kommunala tjänstemän med ansvar för gymnasieskolan samt på tidigare studier inom området. Studiens huvudfokus ligger på samverkan om gymnasieskolor, det vill säga gymnasieutbildning för ungdomar. Kommunerna ansvarar även för gymnasieutbildning inom ramen för till exempel kommunal vuxenutbildning (komvux), där mellankommunal samverkan också är vanligt. Det är dock inom ungdomsgymnasiet som spänningarna mellan kraven på samverkan och den konkurrens som finns mellan kommunerna är tydligast. Analysen tar sin huvudsakliga utgångspunkt i forskning och teorier om mellankommunal samverkan som kollektivt handlande.

Genom studien vill vi bidra till kunskap om drivkrafter, förutsättningar och hinder för mellankommunal samverkan inom ett område där olika, och ibland motstridiga, mål och förväntningar måste hanteras. Vi vill genom studien också bidra till en bredare diskussion om vilka faktorer som påverkar mellankommunal samverkan i olika institutionella sammanhang och inom olika politikområden. Det finns få studier om hur svenska kommuner förhåller sig till mellankommunal samverkan inom enskilda politikområden. De flesta empiriska studier av mellankommunal samverkan i Sverige har inriktats på analyser av enskilda samverkansstrukturer eller av kommuners generella förhållningssätt till samverkan (se till exempel Mattison & Knutsson, 2015; Mattison & Ramberg, 2015; Thomasson, 2017). Med tanke på de stora förhoppningar som knyts till mellankommunal samverkan, både i Sverige och i andra länder, finns det behov av mer kunskap om hur förutsättningarna för detta ser ut inom olika politikområden.

Artikeln är disponerad på följande sätt. Vi inleder, i avsnitt 2, med en diskussion om hur vi teoretiskt kan förstå de drivkrafter, förutsättningar och hinder som karakteriserar mellankommunala relationer. I avsnitt 3, presenterar vi en kortfattad bakgrund om de institutionella förutsättningarna för mellankommunal samverkan om gymnasieskolan i Sverige och i avsnitt 4 redogör vi för studiens metod. Efter detta följer, i avsnitt 5, en presentation av undersökningens resultat. I avsnitt 6, slutligen, diskuterar vi resultaten och sammanfattar studiens slutsatser.

2. Mellankommunal samverkan som kollektivt handlande

Hur kan vi då teoretiskt förstå de drivkrafter och hinder som karakteriserar mellankommunala relationer? I denna studie tar vi vår huvudsakliga teoretiska utgångspunkt i

litteratur som betraktar mellankommunal samverkan som en form av rationellt kollektivt handlande, och som stått i centrum för den statsvetenskapliga forskningen inom detta område under senare år (Feiock, 2013; Kim et al., 2022). Kommuner som överväger att samarbeta med varandra står enligt ett sådant perspektiv inför en form av kollektivt dilemma: alla har ett gemensamt intresse av att genom samarbete minska sina kostnader eller producera gemensamma nyttigheter (i vårt fall ett större utbud av utbildningar och/eller ett utbud som motsvarar efterfrågan på arbetskraft i regionen), men samtidigt innebär samverkan risker för varje enskild kommun. Sådana risker kan handla om att man missgynnas vid fördelningen av de resurser som samverkan genererar eller att någon aktör inte uppfyller ingångna avtal. Det kan också handla om risker förknippade med de inskränkningar i en kommuns autonomi som samverkan kan innebära (Tavares & Feiock, 2018). Sammantaget gör detta att mellankommunal samverkan, fastän det skulle ligga i alla inblandade aktörers intresse, inte alltid kommer till stånd.

Inom denna teoribildning betonas särskilt betydelsen av de transaktionskostnader som mellankommunal samverkan innebär för enskilda kommuner. Det kan handla om kostnader för att skaffa information inför, förhandla om eller övervaka samverkan. Dessa kostnader utgör enligt teorin hinder för att utveckla samarbete mellan kommuner (Feiock, 2013). Kostnaderna för samverkan kan dock begränsas om aktörerna lyckas bygga upp institutionella strukturer som bidrar till trovärdiga utfästelser och tillitsfulla relationer (Kim et al., 2022; Jfr. Ostrom, 2009). Starka och etablerade kontakter mellan kommuner och positiva erfarenheter av tidigare samarbeten förväntas också främja samverkan (Silva & Puey, 2018).

Enligt den rationalistiska teoribildningen har kommuner som är mer lika varandra – exempelvis genom att de har liknande intressen eller ekonomiska förutsättningar – ofta lättare att samverka. Annorlunda uttryckt hävdas att homogenitet gynnar mellankommunal samverkan (Feiock, 2013). Resultaten från empiriska studier är dock motstridiga. Samverkan mellan kommuner som är för lika varandra kan till exempel försvåras av att de då är konkurrenter om till exempel företagsetableringar eller nya innevånare (Kim, 2020). Andersen och Pierre (2010) pekar på att samverkan mellan en större och flera mindre kommuner är förhållandevis vanligt. Större kommuner tar inte sällan på sig rollen som värdkommun i förhållande till de mindre. De menar dessutom att frivilligheten i mellankommunal samverkan i praktiken ofta är begränsad. Kommunerna har på grund av strukturella förutsättningar (regelverk, traditioner, normer, geografi m. m.) begränsade möjligheter till att fritt välja samverkanspartners (s. 234).

Flera forskare har pekat på att riskerna med mellankommunal samverkan varierar beroende på vilken typ av fråga som man samverkar om. Inom den rationalistiska teoribildningen har man tagit fasta på att typen av resurs som ska hanteras i samverkan påverkar benägenheten

hos kommunerna att samverka. Feiock (2013) menar att samverkan som rör fasta tillgångar ofta är svårare att samarbeta om, liksom samverkan där effekterna är svåra att mäta och övervaka. Lundqvist (1998) skiljer i ett liknande resonemang på tre typer av resurshantering som kan komma i fråga i mellankommunal samverkan: resursutnyttjande, resursmobilisering och hantering av hållbara resurser. Det är de två första typerna av resurshantering som är relevanta i denna studie. Resursutnyttjande handlar om hur befintliga resurser kan utnyttjas på bästa sätt. Målet med samverkan är då att åstadkomma stordriftsfördelar. Lundqvist menar att incitamenten för kommunerna att samarbeta om detta ofta är starka, givet att utmaningar om fördelning av kostnader och nytta kan hanteras på ett för alla deltagande kommuner godtagbart sätt. Resursmobilisering handlar om att genom samverkan locka nya resurser (innevånare, företag m.m.) till kommunernas gemensamma region. Här är utmaningarna för samverkan större, eftersom det även finns en stark konkurrens mellan kommunerna inom detta område (Lundqvist 1998). Huruvida detta resonemang verkligen återspeglar inom vilka områden kommuner i realiteten samarbetar är mer osäkert. Enligt en studie av Gossas (2006) verkar till exempel regional resursmobilisering vara ett vanligare motiv än resursutnyttjande i mellankommunal samverkan.

Andra forskare har pekat på hur legitimiteten för samverkan varierar mellan olika politiska frågor. Andersen och Pierre (2010) menar att frågan om demokratisk legitimitet har underskattats i den rationalistiska litteraturen inom detta område. De hävdar att litteraturen i liten utsträckning tagit hänsyn till de problem för kommunernas demokratiska legitimitet som samverkan om i synnerhet olika kommunala kärnuppgifter innebär (s. 230). Mattisson och Knutsson (2015) pekar, baserat på resultat från en intervjustudie där ledande kommunföreträdare intervjuats, att vissa typer av områden, som grundskola och äldreomsorg, verkar vara känsligare att samverka om eftersom de är mer lokala till sin karaktär.

Slutligen pekar flera studier på att mellankommunal samverkan påverkas av förhållandet till andra nivåer i det politiska systemet (Kim et al., 2022; Teles, 2016). Statlig styrning och lagstiftning ger till exempel olika möjligheter och incitament för kommuner att samverka. Tavares och Feiock (2018) menar att förutsättningarna för tillitsfull mellankommunal samverkan är mest gynnsamma i länder med starka traditioner av lokal självstyrelse och konsensusinriktad samverkan, som till exempel de nordiska länderna. De menar också att förekomsten av regionala självstyrande organ, som befinner sig på "samma nivå" som mellankommunala samverkansarrangemang, kan påverka mellankommunal samverkan på olika sätt. Författarna pekar på att sådana arrangemang kan ge olika dynamiska effekter, till exempel genom att de kan stödja mellankommunal samverkan, men att de också kan konkurrera med och "tränga ut" mellankommunala samverkansarrangemang (s. 307).

Vi kommer i vår analys av kommunernas förhållningssätt till mellankommunal samverkan fokusera på fyra centrala aspekter som diskuterats i detta avsnitt. För det första betydelsen

av de olika hinder, risker och transaktionskostnader som pekas ut som centrala i litteraturen; för det andra hur sammansättningen av deltagande kommuner påverkar förekomsten av samverkan; för det tredje betydelsen av vilken typ av fråga eller resurs som samverkan avser; och slutligen, för det fjärde, vilken roll andra offentliga aktörer (med fokus på stat och region) spelar för mellankommunal samverkan.

3. Mellankommunal samverkan om gymnasieskolan: bakgrund och institutionella förutsättningar

Gymnasieutbildning för ungdomar är en av kommunernas obligatoriska verksamheter. Enligt skollagen har varje kommun ett huvudansvar för att alla ungdomar som är folkbokförda i kommunen erbjuds gymnasieutbildning av god kvalitet. Kommunerna har även ansvaret för att fördela resurser till såväl egna skolenheter som till enskilda huvudmän med skolenheter (fristående skolor) i kommunen, samt genom interkommunala bidrag fördela resurser till andra kommuner där deras ungdomar har sin gymnasieutbildning (SFS 2010:800). Slutligen är kommuner även huvudmän för kommunala gymnasieskolor. Huvuddelen av de svenska gymnasieeleverna går på kommunala gymnasieskolor, men i synnerhet i storstadsregionerna är andelen elever som går på fristående gymnasieskolor stor (Skolverket, 2018; Lundahl et al., 2013).

Samverkan mellan svenska kommuner kan vara mer eller mindre reglerad. En stor del av den mellankommunala samverkan är oreglerad och informell och sker ofta inom ramen för olika nätverk och projekt. Samverkan kan också vara privaträttsligt reglerad och hanteras inom ramen för kommunala bolag eller genom privata avtal. Slutligen kan samverkan vara offentligrättsligt reglerad och bedrivs inom ramen för kommunalförbund, gemensam nämnd eller så kallad avtalssamverkan (Mattisson & Thomasson, 2019). Förutsättningarna för offentligrättslig samverkan regleras i huvudsak i kommunallagen (SFS 2017:725).

Kommunalförbund är den starkaste juridiska formen för mellankommunal samverkan. Samverkansformen innebär att två eller flera kommuner (eller regioner) överlämnar ansvaret för någon eller flera kommunala verksamheter till ett kommunalförbund. Förbundet blir i och med inrättandet en egen offentligrättslig juridisk person, fristående från medlemmarna. Samverkan i en *gemensam nämnd* innebär att två eller flera kommuner överlåter åt en nämnd, med säte i någon av kommunerna, att hantera vissa typer av uppgifter för alla medverkande kommunerna. Sedan 2018 har kommunallagen kommit att uppdateras i syfte att förenkla för kommuner och regioner att ingå i *avtalssamverkan*. Lagändringen innebär att kommuner och regioner, utan hinder av lokaliseringsprincipen,

genom avtalssamverkan kan komma överens om att vissa uppgifter helt eller delvis ska utföras av en annan kommun eller en annan region (SFS 2017:725, 9 kap 37 §).

Förutom den generella regleringen av mellankommunal samverkan finns det när det gäller gymnasieskolan, liksom inom flera andra politikområden, även särskild lagstiftning som reglerar samverkan. I skollagen anges att kommuner har möjligheten att hantera sitt ansvar om att erbjuda gymnasieutbildning för alla kommunens ungdomar genom att överlåta detta till en annan kommun, och att man kan bilda samverkansområden med andra kommuner (SFS 2010:800, kap. 15). I skollagen regleras också frågor om interkommunal ersättning (kap.16).

4. Metod och material

För att undersöka kommunernas förhållningssätt till mellankommunal samverkan om gymnasieskolan har vi använt oss av data från en enkätundersökning som genomfördes under våren 2020. Syftet med enkäten var att samla in information om hur kommunerna samverkar om gymnasieskolan samt identifiera drivkrafter bakom och hinder för samverkan. Enkäten skickades ut via e-post till kommunala tjänstemän med ansvar för gymnasieskolan i Sveriges samtliga 290 kommuner. För att stärka undersökningens validitet diskuterades utformningen av frågorna med dels en tjänsteman med ansvar för samverkan inom gymnasieutbildningsområdet i en kommun, dels med tjänstemän med ansvar för gymnasieutbildningsfrågor på Sveriges kommuner och regioner (SKR). Förutom data från enkäten bygger studien även på material från tidigare studier (forskningsrapporter och utredningar) och SCB-statistik.

Ett syfte med studien är att undersöka hur kommuner med olika förutsättningar hanterar mellankommunal samverkan. För att möjliggöra en sådan analys har respondenterna i enkätstudien kategoriserats utifrån den typ av kommun de representerar (baserat på SKR:s kommuntypsindelning; se SKL 2017). Resultaten har sedan analyserats utifrån tre aggregerade kommungrupper: 1) Storstäder och större städer, 2) pendlingskommuner näraorstäder/större städer samt 3) mindre städer/tätorter, pendlingskommuner nära mindre stad/tätort och landsbygdskommuner (se tabell 1; i bilaga 1 redogörs för respektive kommuntyp som ingår i grupperna). För att underlätta redovisningen av resultaten benämner vi ofta i den löpande texten kommungrupperna 1) ”stora städer”, 2) ”pendlingskommuner” och 3) ”mindre kommuner”.

Tabell 1*Indelning i kommungrupper och svarsfrekvens*

Kommungrupper	Totalt antal kommuner	Antal kommuner som svarat på enkäten (andel av det totala antalet kommuner i gruppen)
1. Storstäder och större städer	23	17 (73,9 %)
2. Kommuner näraorstäder/nära större städer	130	83 (63,8 %)
3. Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner	136	83 (61,0 %)
Summa	290	183

Indelningen av kommunerna har gjorts utifrån antagandet att kommunerna i respektive grupp kan förväntas ha olika förutsättningar och incitament för mellankommunal samverkan om gymnasieskolan. I grupp 1,orstäder och större städer, finns sannolikt flera "värdkommuner" som kan förväntas vara dominerande aktörer i samverkanskonstellationer. Flera av dessa kommuner kan dessutom förväntas ha kapacitet att bedriva egen gymnasieutbildning, och därför sannolikt ha svagare incitament att samverka med andra kommuner. Grupp 2 består av pendlingskommuner som ligger nära en större stad. Vi kan förvänta oss att flera av dessa kommuner har ett nära samarbete med (och är beroende av) en storstad eller en större stad. I grupp 3, slutligen, finns sannolikt många kommuner som är starkt beroende av mellankommunal samverkan för att överhuvudtaget kunna erbjuda utbildningar på gymnasienivå.

Det finns naturligtvis även intressanta variationer inom respektive kommungrupp. I synnerhet är variationen stor i kommungrupp 2. Där återfinns såväl förhållandevis stora kommuner i storstadsregioner som mindre kommuner nära större städer. Vi försöker därför att i någon mån även ta hänsyn till skillnader inom respektive kommungrupp i vår analys, i synnerhet då när det gäller kommungrupp 2.

Svarsfrekvensen i enkätundersökningen är förhållandevis hög (63,1 %). Enkäten har i flertalet fall besvarats av förvaltningschefer med ansvar för gymnasieutbildning i kommunerna, men i några fall har enkäten fyllts i av andra i kommunen centralt placerade tjänstemän. Svarsfrekvensen är något lägre i de mindre kommunerna, vilket sannolikt kan förklaras av att många av dessa inte har egna gymnasieskolor och därför funnit att enkätfrågorna varit svåra att besvara. Vi har i analysen försökt ta hänsyn till detta och diskuterar i slutsatserna vilka konsekvenser detta har för hur resultaten kan tolkas. En svaghet i studien är att vi, eftersom studien riktats till tjänstemän och inte till politiker, sannolikt i något mindre utsträckning fångat in de "politiska" faktorernas betydelse i samverkan (till exempel kommunernas

relation till medborgarna, betydelsen av kommunens autonomi etc.). Samtidigt bedömer vi dock att de ansvariga tjänstemännen sammantaget kan förväntas ha större kunskaper om hur samverkan fungerar i praktiken än de politiskt ansvariga för gymnasieutbildningsfrågor som inte alltid har nära insyn i detta och som ofta är fritidspolitiker.

5. Resultat

I detta avsnitt presenteras resultaten från undersökningen. Vi inleder med en beskrivning av i vilka former kommunerna samverkar. De efterföljande avsnitten har strukturerats utifrån forskningsfrågorna och de aspekter som presenterades i teoriavsnittet. Inom ramen för varje avsnitt har också jämförelser gjorts mellan de olika kommuntyperna.

Former för samverkan

Hur samarbetar kommunerna med varandra om gymnasieskolan? Hur formaliserad och omfattande är samverkan? Enkätundersökningen visar att i stort sett alla kommuner (98 %) samverkar med andra kommuner om gymnasieutbildning. Den vanligaste formen för samverkan är olika typer av avtal. 88% av kommunerna har upprättat ”formaliserad avtals-samverkan” med andra kommuner om antagning, mottagning och interkommunal ersättning (tabell 2). Enligt en undersökning från Sveriges kommuner och landsting (SKL), numera Sveriges kommuner och regioner (SKR), från 2018 är det ”mycket vanligt att kommuner genom avtal har en gemensam antagningsorganisation, vilket innebär att administrationen av ansökningar sköts av ett gemensamt kansli även om det är respektive kommun som fattar själva besluten om behörighet, mottagande och antagning till de utbildningar som den anordnar” (SKL 2018). Därutöver förefaller det vanligt att kommunerna upprättar samverkansavtal som reglerar likvärda sök- och antagningsvillkor. Enligt utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskolan, ingår en stor andel av kommunerna i vad som de betecknar som multilateral avtalssamverkan, där grundförutsättningen är att samtliga kommuners elever inom området söker och konkurrerar om platserna på lika villkor till alla program. En mindre andel av kommunerna har i praktiken bildat liknande samverkansområden utifrån ett flertal bilaterala avtal (SOU 2020:33, s. 319).

Ett förhållandevis stort antal kommuner samverkar också inom ramen för kommunalförbund. Då enkäten skickades ut (våren 2020) fanns det femton kommunalförbund som hanterade gymnasieutbildningsfrågor. Av dessa hade tio ett direkt ansvar för gymnasieutbildning (s.k. gymnasie- eller utbildningsförbund som äger och driver skolor), medan de övriga hanterade vissa gemensamma uppgifter i förhållande till kommunerna (till exempel övergripande planering och utvecklingsverksamhet). Vi vet från SCB:s statistik att totalt 30 kommuner (ca 10% av alla kommuner) ingår i den första kategorin (gymnasie- eller utbildningsförbund) och 55 i den andra (totalt 85 kommuner, dvs 30% av alla kommuner)

(SCB:s statistikdatabas). Kommunutredningen konstaterar också att gymnasieutbildning är ett av de områden där det är vanligt att samverkan anordnas i kommunalförbund (SOU 2020:8, s. 378). Det kan dock noteras att två av gymnasieförbunden har avvecklats sedan vår undersökning genomfördes, och ett förbund är under avveckling. Gemensam nämnd är ovanligare som samverkansform inom detta område. Enligt kommunutredningen samverkar ca 6,5 % av kommunerna i gemensamma nämnder (SOU 2020:8, s. 382). I stort sett alla kommuner är såldes involverade i mellankommunal samverkan genom avtal, medlemskap i kommunalförbund eller överenskommelse om gemensamm nämnd (Jfr SKL, 2018).

Tabell 2

Förekomsten av olika former av mellankommunal samverkan (andel i procent)

Former för samverkan	Totalt	Storstäder och större städer	Kommuner nära storstäder och större städer	Mindre städer/tätorter och landsbygds-kommuner	Chi ² (sig.)
Formaliserad avtalssamverkan	88	94	94	80	8,2 *
Kommunalförbund	21	12	15	30	7,0 *
Gemensam nämnd	7	6	5	10	6,4 *
Informella nätverk och dialogforum	49	88	45	44	11,7 **
Vård- och omsorgscollege	51	82	40	56	11,2 **
Teknikcollege	40	65	30	44	4,7
Regional kompetens-plattform	14	24	12	13	1,6
Program- och/eller branschråd	25	47	23	23	4,7 **
<i>N</i>	<i>178</i>	<i>17</i>	<i>82</i>	<i>79</i>	

Signifikansen i skillnaderna mellan kommungrupperna har testats genom chi²-test (*p<0.05, **p<0.01).

Det finns också många kommuner som har avtal om mellankommunal samverkan inom ramen för olika former av college för yrkesutbildning (till exempel Teknikcollege samt Vård- och omsorgscollege). Collegesamarbetena är initierade av aktörer på arbetsmarknaden och ställer krav på de utbildningar som vill medverka (och bli certifierade som college) att utifrån särskilda kriterier stärka arbetsplatsanknytningen och kvaliteten inom yrkesutbildningarna. För att utbildningar ska certifieras måste de dessutom styras av regional samverkan mellan minst tre kommuner. Huruvida dessa avtal i praktiken innebär starka åtaganden från alla kommunerna verkar variera. I vissa fall innebär de skarpa överenskommelser mellan kommunerna om fördelningen av gemensamma kostnader, i andra fall är de mer att betrakta som "letters of intent". Vi vet utifrån andra källor att omkring 60% av kommunerna är involverade i teknikcollegesamverkan, och 75% i vård- och omsorgscollege (Persson & Hermelin, 2018; <https://www.vo-college.se>). De lägre siffrorna i enkätsvaren är möjligen en

indikation på att engagemanget i kommunernas collegesamverkan varierar eller att det hanteras utanför respondenternas ansvarsområden.

Slutligen förekommer även olika former av informell samverkan mellan kommunerna. Omfattningen av denna samverkan är som alltid svår mätbar. Nästan 50% av respondenterna i vår enkätundersökning uppger att de samverkar i "Informella nätverk och dialogforum" (exempelvis att de träffar och samtalar med andra kommunrepresentanter). Nästan en fjärdedel av respondenterna anger att de samverkar med andra kommuner inom ramen för regionala bransch- eller programråd. Många framhåller att det finns flera länsövergripande nätverk för samverkan. Regionerna har till uppdrag av staten att samordna samverkan om kompetensförsörjning inom sina respektive län, men detta verkar enligt vår undersökning i relativt liten utsträckning beröra tjänstemän med ansvar för gymnasieutbildning.

Sammantaget kan det konstateras att mellankommunal samverkan om gymnasieutbildning är vanligt förekommande. I stort sett alla kommuner samverkar genom avtal som syftar till att bredda utbildningsutbudet eller hantera gemensamma stödfunktioner. De kommuner som samverkar inom särskilda gymnasie- eller utbildningsförbund har den mest omfattande och längst gående typen av samverkan i och med att den inkluderar ägandet av skolor. Ofta omfattar den dessutom andra relaterade områden, exempelvis vuxenutbildning, yrkes- högskola och särskola samt ibland mer strategisk och utvecklingsinriktad samverkan. Många kommuner samverkar dessutom på olika sätt samtidigt, till exempel genom samverkan reglerad i avtal, collegesamverkan och samverkan i informella nätverk. Jämförs kommungrupperna med varandra framkommer det att storstäderna och de större städerna är de som verkar samverka mest (eller åtminstone samverkar i flest former). En tolkning av detta är att det är de större kommunerna som dominerar i många samarbeten och också är populära samarbetspartners för många andra kommuner. De blir således naturliga centralnoder för många mellankommunala samverkansaktiviteter.

Drivkrafter och hinder i samverkan

De centrala drivkrafterna bakom kommunernas samverkan verkar ha att göra med att använda sina resurser på ett mer effektivt sätt. En stor andel av respondenterna anger att "Kunna erbjuda ett större och mer varierat utbildningsutbud" i mycket hög eller hög utsträckning är en drivkraft för kommunens samverkan med andra kommuner om gymnasieskolan. En förhållandevis stor andel av respondenterna anger också att samverkan drivs av faktorer som har med kvalitet och resurseffektivitet att göra (tabell 3). Detta kan tolkas som att en stor andel av kommunerna måste, för att kunna ge sina ungdomar ett rimligt brett utbud av gymnasieutbildningar, samarbeta med varandra. Man kan också förvänta sig att detta är ett lättare område att samverka om än andra välfärdsområden eftersom gymnasieungdomars vilja att pendla till skolor utanför kommungränserna kan förväntas vara ganska

stor (i synnerhet om det handlar om pendling från en mindre till en större kommun), till skillnad från områden som äldreomsorg och grundskola som är verksamheter med en starkare lokal anknytning (Jfr. Mattisson & Thomasson, 2019).

Tabell 3

I vilken utsträckning är, enligt din bedömning, följande faktorer drivkrafter för din kommuns mellankommunala samverkan om gymnasieskolan? Andel (i procent) som uppgivit i mycket hög eller hög utsträckning.

	Totalt	Storstäder och större städer	Kommuner nära orstäder/ nära större städer	Mindre städer/ tätorter och landsbygds- kommuner	Chi ² (sig.)
Kunna erbjuda ett större och mer varierat utbildningsutbud	84	71	85	86	10,7
Ökad utbildningskvalitet	63	59	60	65	6,7
Ekonomiska, administrativa eller resurseffektiverande fördelar	61	53	67	56	7,7
Kompetens-försörjning för lokalt/regionalt näringsliv	53	53	49	53	2,9
Kompetensförsörjning för offentlig sektor	49	53	45	53	9,6
Främja lokal ekonomisk utveckling	38	35	33	43	7,0
Realisera regionala utvecklingsmål	27	29	28	25	5,7
Möjlighet att dela på personal mellan kommuner	11	6	11	12	15,3
<i>N</i>	<i>171–182</i>	<i>17</i>	<i>76–82</i>	<i>78–83</i>	

Signifikansen i skillnaderna mellan kommungrupperna har testats genom chi²-test (*p<0.05, **p<0.01).

En mindre, men ändå förhållandevis stor andel av respondenterna anser att viktiga drivkrafter för mellankommunal samverkan är kompetensförsörjning för näringslivet (lokalt och regionalt) och den offentliga sektorn. Detta är drivkrafter som har med effektivitet att göra (att bidra med kompetens till befintliga verksamheter), men de berör också mål om att göra kommuner och regioner mer attraktiva genom att en fungerande kompetensförsörjning kan bidra till att locka nya företag. En mindre andel av respondenterna anser dock att "främjandet av lokala ekonomiska mål" är en viktig drivkraft för mellankommunal samverkan. Detta kan ses som ett uttryck för en viss tveksamhet till om mellankommunal samverkan främjar den egna kommunens utveckling. Respondenterna verkar dessutom inte heller tycka att samverkan om gymnasieskolan i någon högre utsträckning drivs av regionala

utvecklingsmål (tabell 3). Resultatet är sannolikt ett uttryck för att det i många regioner finns en viss konkurrens mellan kommunerna, och i någon utsträckning mellan kommuner i olika delar av landet, om att locka elever till sina kommuner eller, vilket kanske är mer vanligt, att få dem att stanna i hemkommunen. Noterbart är dock att respondenter i de kommuner som är involverade i kommunalförbund i högre utsträckning än övriga ser lokal och regional utveckling som en viktig drivkraft för samverkan, liksom de som är engagerade i samarbeten om Teknikcollege. En möjlig tolkning av detta är att dessa typer av samverkansstrukturer är inriktade på, eller främjar, bredare typer av samverkan som också inkluderar utvecklingspolitiska mål.

Vilka hinder upplever då respondenterna att det finns i samverkan om gymnasieskolan? Vilken roll spelar de olika typer av risker som diskuterades i teoriavsnittet? För att få svar på detta lät vi respondenterna i enkäten bedöma i vilken utsträckning olika faktorer utgjorde hinder för deras samverkan. Det övergripande resultatet är att kommunerna inte verkar se några stora hinder för mellankommunal samverkan om gymnasieskolan. Andelen av respondenterna som när det gäller någon av faktorerna uppgivit att den "i mycket hög" eller "hög utsträckning" utgör ett hinder, är inte i något fall högre än 20 %. Men svaren indikerar ändå att det finns vissa faktorer som respondenterna ser som större hinder, och andra mindre. Dessutom finns det skillnader mellan kommungrupperna.

Två av de faktorer som flest respondenter upplever som stora hinder berör kommunens autonomi. Andelen respondenter som upplever att faktorerna "För stort ingrepp på kommunens självbestämmande" respektive "Ojämn fördelning av makt och inflytande mellan samverkanspartners" i hög eller mycket hög utsträckning utgör hinder för samverkan är förhållandevis stor (tabell 4). Det är utifrån undersökningen svårt att dra några säkra slutsatser av skillnader mellan kommunerna, men resultaten tyder på att ojämn fördelningen av makt och inflytande uppfattas som ett större hinder i pendlingskommunerna i jämförelse med de övriga. En möjlig tolkning av detta resultat är att flera av pendlingskommunerna har en tillräcklig befolkningsstorlek för att kunna bedriva gymnasieutbildning på den egna orten, men att detta kan försvåras av en ökad samverkan med en näraliggande större stad eftersom det medför större möjligheter för eleverna att studera utanför hemkommunen.

Tabell 4

I vilken utsträckning är, enligt din bedömning, följande faktorer hinder för din kommuns mellankommunala samverkan om gymnasieskolan? Andel (i procent) som uppgivit i mycket hög eller hög utsträckning.

	Totalt	Stor- städer och större städer	Kommuner nära storstäder/ nära större städer	Mindre städer/ tätorter och landsbygds- kommuner	Chi ² (sig.)
Brist på tid och resurser internt	14	18	12	16	6,0
För små ekonomiska, administrativa eller kvalitetsmässiga fördelar	12	12	9	16	12,4
För krångliga samverkansprocesser	18	24	12	22	11,1
För stort ingrepp på kommunens självbestämmande	20	24	18	20	8,7
Ojämn fördelning av makt och inflytande mellan samverkans-partners	18	6	25	15	13,7
Bristande förtroende för samverkans- partners	6	12	8	4	12,1
Tidigare negativa erfarenheter av samverkan	6	12	9	3	14,2
Brist på kontaktytor och dialogforum	2	0	3	3	7,9
Otillräcklig lagstiftning som möjliggör rätten att samverka	11	24	8	10	11,9
Politiska invändningar i den egna kommunen	7	6	5	9	6,7
Stora geografiska avstånd	13	0	8	22	14,1
<i>N</i>	<i>170–174</i>	<i>17</i>	<i>76–78</i>	<i>77–79</i>	

Signifikansen i skillnaderna mellan kommungrupperna har testats genom chi²-test (*p<0.05, **p<0.01).

I frisvaren framkommer också en viss frustration från respondenter i de mindre kommunerna över att behöva finansiera en gymnasieutbildning som de saknar inflytande över. Så här skriver en respondent från en mindre kommun:

Det är ett stort demokratiskt problem att samverkan kring gymnasieskolan brister i vår region. Skattebetalarna i de mindre kommunerna bekostar elevernas gymnasieutbildning som sker på andra orter med väldigt liten möjlighet till inflytande och delaktighet i planering och dimensionering för de mindre kommunerna som inte kan bedriva gymnasieskola.

En förhållandevis stor andel respondenter betraktar också vissa typer av praktiska problem som hinder för samverkan. Krångliga samverkansprocesser och brist på tid och resurser internt är ett par av de faktorer som, i jämförelse med de andra faktorerna, anses vara mer

problematiska. Även om signifikansen i skillnaderna mellan kommungrupperna även här är låg, tyder resultaten på att respondenterna från stadskommunerna uppfattar dessa typer av hinder som mer betydelsefulla än respondenter i de andra grupperna. En orsak till detta kan vara att stadskommunerna, som ofta både har egna gymnasieskolor och friskolor, har mindre att vinna på samverkan i jämförelse med kommunerna i de andra grupperna. De mindre kommunerna uppfattar däremot i större utsträckning "Stora geografiska avstånd" som ett praktiskt hinder för samverkan. Slutligen verkar inte faktorer som har med tillit till andra kommuner att uppfattas som ett stort hinder för samverkan. Endast ett fåtal av respondenterna anger att ett bristande förtroende för samverkanspartners eller tidigare negativa erfarenheter av samverkan i hög eller mycket utsträckning utgör hinder för samverkan.

Aktörskonstellationernas betydelse: homogenitet, geografi och flernivårelationer

I teorin om institutionellt kollektivt handlande betraktas homogenitet (att kommunerna som samverkar med varandra i relevanta avseenden är lika varandra, har liknande mål etc.) som en faktor som underlättar samverkan. Även om detta samband inte testats i vår undersökning, kan vi konstatera att väldigt få respondenter anger att de framför allt samverkar med kommuner som har liknande förutsättningar som den egna kommunen. Endast 9 % menar att detta är fallet i mycket stor eller stor utsträckning och 46 % har svarat "inte alls". Det är i första hand grannkommuner som de flesta kommuner verkar samarbeta med, vilket är i linje med tidigare forskning (se till exempel Lundqvist, 1998). Länsgränserna förefaller också vara viktiga för de nätverk och bredare samverkansavtal som kommuner ingår i. Skillnaderna mellan kommungrupperna är förhållandevis små. Resultaten tyder sammantaget på att strukturell homogenitet är mindre viktigt, medan länsgränser och grannskap verkar spela störst roll för vilka kommunerna samverkar med (se tabell 5).

En särskild analys av kommunalförbunden inom detta område visar hur sammansättningen av kommunerna i samverkan varierar. När det gäller samverkan i gymnasie- eller utbildningsförbund (kommunalförbund som bedriver gymnasieutbildning på uppdrag åt kommunerna som ingår i förbundet), kan två huvudtyper identifieras: 1) förbund med 3–5 medlemmar där en stor kommun på ett tydligt sätt utgör värd och draglok i samverkan; 2) förbund med 2–4 medlemmar där storleksskillnader mellan kommunerna är relativt små, men där det oftast finns en (eller ibland två) som är något större än de(n) andra. Kommunerna är i allmänhet grannar (enbart något undantag finns). I de kommunalförbund som inte bedriver egna gymnasieutbildningar är antalet deltagande kommuner stort och oftast med en eller två större kommuner som tydliga nav för samverkan.

Tabell 5

Svar på frågan "I vilken utsträckning stämmer följande påståenden in på er mellankommunala samverkan om gymnasieskolan?". Andel (i procent) som uppgivit i mycket hög eller hög utsträckning.

	Totalt	Storstäder och större städer	Kommuner nära orstäder/ nära större städer	Mindre städer/ tätorter och lands- bygds- kommuner	Chi2
Samverkan sker i huvudsak inom ramen för regionala nätverk, inkluderande alla kommuner i länet	63	56	68	59	13,1
Samverkan sker i huvudsak med de närmaste grannkommunerna	69	71	66	71	4,9
Samverkan sker i huvudsak med kommuner med liknande förutsättningar som vår kommun (exempelvis avseende kommunstorlek, näringslivsstruktur och kompetens-försörjningsbehov)	9	6	7	11	6,2
<i>N</i>	147–173	16–17	67–81	64–76	

Signifikansen i skillnaderna mellan kommungrupperna har testats genom chi²-test (*p<0.05, **p<0.01).

En stor andel av kommunerna anser också, vilket är i linje med resultatet ovan, att länets största kommun är viktig för samverkan (se tabell 6). Resultatet är inte särskilt förvånande. Det är i länens största kommuner som det i allmänhet finns flest gymnasieskolor, vilket gör att de övriga kommunerna blir beroende av att på olika sätt samverka och förhålla sig till dessa kommuner. Resultaten tyder på att samverkan inom detta område ofta sker i mer heterogena strukturer (mellan länets största kommun och en eller flera av de andra).

Det råder knappast något tvivel om att statens politik och nationell lagstiftning har en stor betydelse för kommunernas samverkan inom detta område. Kommunernas reglerade ansvar att erbjuda alla ungdomar gymnasieutbildning är, som framgick tidigare, ett centralt motiv till varför kommunerna samverkar med varandra. Inställningen till statlig lagstiftning och styrning bland respondenterna i enkätundersökningen skiljer sig dock något åt. I större kommuner och storstadskommuner är det en förhållandevis stor andel (24 %) av respondenterna som tycker att "Otillräcklig lagstiftning som möjliggör rätten att samverka" är ett stort eller mycket stort hinder till samverkan, medan det är en ganska liten andel av de övriga, mindre, kommunerna som svarat detta (tabell 4). Det är också en större andel av respondenterna i stadskommuner som anger att staten är en betydelsefull aktör för mellankommunal samverkan (se tabell 6). I frisvaren framkommer dock att lagstiftning inom

utbildningsområdet påverkat förutsättningarna för att samverka om gymnasieskolan även för de mindre kommunerna. I ett frisvar påpekar en respondent att:

(...) vi har tvingats till samverkan om gymnasieutbildning i andra kommuner då elevunderlaget var så litet i den egna kommunen. Vi hade tidigare en fantastiskt bra gymnasieskola i egen regi som höll mycket hög kvalitet. Gy-11 [2011 års gymnasiereform] och nya skollagen, framförallt regelverket kring interkommunal elevsättning som bygger på att kommunen måste betala sina egna kostnader för samma utbildning till andra huvudmän, innebar dödsstöten för många små kommuner med pendlingsavstånd till större kommuner.

I ett annat frisvar efterfrågar en respondent en ökad statlig styrning för att stärka gymnasieskolans likvärdighet, möjliggöra ett utbildningsbud som bättre matchar arbetsmarknadens behov samt öka kommunernas resurseffektivitet.

Av särskilt intresse för denna studie är om regionerna upplevs som viktiga för mellankommunal samverkan. Regionerna har i takt med att de under de senaste åren tagit över det regionala utvecklingsansvaret från länsstyrelser och regionförbund, fått en starkare roll i frågor som berör kompetensförsörjning. Detta innebär bland annat att de har ett formellt ansvar för regionala kompetensförsörjningsstrategier, vilket också inkluderar frågor som berör gymnasieutbildningen (inte minst yrkesutbildningar).

Tabell 6

Svar på frågan "I vilken utsträckning bedömer du att följande påståenden stämmer in på er mellankommunala samverkan om gymnasieskolan?" Andel (i procent) som uppgivit i mycket hög eller hög utsträckning.

	Totalt	Storstäder och större städer	Kommuner nära storstäder/ nära större städer	Mindre städer/ tätorter och landsbygds- kommuner	Chi ²
Länets största kommun utgör en betydelsefull aktör för mellan-kommunal samverkan	50	63	59	39	10,2
Regionen utgör en betydelsefull aktör för mellankommunal samverkan	32	12	35	32	18,5*
Staten utgör en betydelsefull aktör för mellan-kommunal samverkan (exempelvis genom finansiering eller lagstiftning)	17	29	17	15	14,3
<i>N</i>	<i>176–178</i>	<i>16–17</i>	<i>77–79</i>	<i>81–83</i>	

Signifikansen i skillnaderna mellan kommungrupperna har testats genom chi²-test (*p<0.05, **p<0.01).

En ganska liten andel av respondenterna i undersökningen anger dock att regionerna är betydelsefulla aktörer för att underlätta eller medverka i samverkan (tabell 6). En möjlig anledning till detta kan vara att de som ansvarar för gymnasieskolan i kommunerna inte är särskilt involverade i arbeten med regionernas utvecklingsstrategier. Det finns dock stora skillnader mellan kommungrupperna. I de mindre kommunerna och i pendlingskommunerna fäster man en betydligt större vikt vid regionens roll än i de större städerna. I enkätsvaren går det även att identifiera stora regionala skillnader; i vissa län betraktas regionen som mer betydelsefull. En orsak till detta kan vara att överenskommelser mellan kommuner och regioner om samverkan i kompetensförsörjnings- och gymnasieutbildningsfrågor ser olika ut i olika delar av landet (Hermelin & Wänström, 2017). Det kan noteras att i SKL:s enkätundersökning om mellankommunal samverkan om gymnasieskolan från 2018 uppgav 41 procent av de svarande kommunerna att de önskade se en ökad regional styrning av gymnasieskolan. Bland dessa kommuner menade också ett flertal att de önskade ett regionalt huvudmannaskap över gymnasieskolan (där såväl finansiering som huvudmannaskap flyttas från kommunal till regional nivå) (SKL, 2018).

6. Avslutande diskussion och slutsatser

I denna studie har vi undersökt kommunernas förhållningssätt till mellankommunal samverkan om gymnasieskolan i Sverige. I studien har vi undersökt hur kommunerna samverkar med varandra, vilka drivkrafter och hinder som finns med samverkan, i vilka konstellationer som kommuner samverkar samt vilken betydelse statliga och regionala aktörer har för mellankommunal samverkan. Vi har även jämfört hur olika typer av kommuner samverkar med varandra. Analysen har tagit sin utgångspunkt i teorier om mellankommunal samverkan som kollektivt handlande och baseras på empiriska data från en enkätundersökning riktad till ledande tjänstemän i kommunerna samt på tidigare studier inom området. Genom studien har vi velat bidra till kunskap om drivkrafter, hinder och förutsättningar för mellankommunal samverkan inom ett område som innebär att många olika mål och förväntningar – som berör såväl välfärdens kvalitet som lokal utveckling – måste hanteras, men också till en bredare diskussion om vilka faktorer som påverkar mellankommunal samverkan i olika institutionella sammanhang och inom olika politikområden.

Studien visar att gymnasieskolan utgör ett politikområde med omfattande mellankommunal samverkan. Nästan alla svenska kommuner deltar i samverkan, men formerna varierar. Den vanligaste samverkansformen är avtal där kommuner reglerar gemensamma frågor som exempelvis berör antagning och interkommunal ersättning. En stor andel kommuner har också en mer institutionaliserad samverkan genom kommunalförbund. Vissa av dessa äger skolor och bedriver gymnasieutbildningar på uppdrag av medlemskommunerna. Dessutom

ingår en stor andel av kommunerna i mer informella samverkansstrukturer som ofta organiseras länsvis. Resultaten överensstämmer med tidigare studier som visat att formell och informell mellankommunal samverkan ofta förekommer parallellt. Tidigare studier tyder dessutom på att informella strukturer kan vara viktiga som kompletterande och stöttande strukturer för mer formella och verksamhetsnära samverkansarrangemang.

Tidigare studier har pekat på att en viktig drivkraft för kommunernas engagemang i mellankommunal samverkan är att man vill utnyttja resurserna på ett mer effektivt sätt. Detta verkar också vara fallet inom detta område. En stor andel av respondenterna i vår undersökning anger att kommunerna samarbetar med varandra för att kunna erbjuda kommunens ungdomar ett brett utbud av gymnasieutbildningar. Drivkraften är med andra ord inte främst att spara pengar, utan att i samarbete med andra kommuner utnyttja resurserna på ett mer effektivt sätt och erbjuda en service med högre kvalitet. Samverkan om gymnasieskolan verkar i mindre utsträckning handla om att mobilisera resurser. Trots att en väl fungerande gymnasieutbildning är viktigt för regional kompetensförsörjning och utveckling, verkar inte detta vara en viktig drivkraft för mellankommunal samverkan. Noterbart är dock att respondenter som företräder kommuner (oftast mindre) som samverkar i kommunalförbund verkar vara mer benägna att betrakta regional utveckling som en drivkraft för mellankommunal samverkan. Det tyder på att kommunalförbund, i de fall kommunerna lyckas etablera stabila samverkansallianser, inom detta område kan fungera som verktyg för regional mobilisering.

I litteraturen diskuteras olika typer av hinder och risker som kommunerna står inför i mellankommunal samverkan. Denna studie visar att samverkan försvåras av det som man upplever som krångliga samverkansprocesser och en ojämn fördelning av makt mellan kommunerna. Däremot verkar inte brist på tillit mellan deltagande kommuner, eller att man har dåliga erfarenheter av tidigare samarbeten, utgöra några stora hinder för samverkan. Detta kan tolkas som att det centrala för många kommuner är att de kan upprätthålla styrningen över gymnasieutbildningens organisering och inriktning (som man bedömer är av vikt för medborgarna och för lokal utveckling) och att fördelningen av kostnader och inflytande fördelas på ett rättvist sätt mellan kommunerna. Svaren kan tolkas som att kommunerna ser autonomikostnader, dvs. risker som samverkan för med sig för kommunernas självbestämmande och handlingsutrymme, och olika transaktionskostnader förknippade med förhandlingar, som de största problemen med mellankommunal samverkan.

Enligt den rationalistiska teoribildningen har kommuner som är mer lika varandra – exempelvis genom att de har liknande intressen eller ekonomiska förutsättningar – ofta lättare att samverka. Detta antagande verkar dock inte finna något stöd i denna undersökning. Samverkanskonstellationerna karaktäriseras enligt respondenterna inte i

någon större utsträckning av att kommuner som är strukturellt lika varandra samverkar. I likhet med flera tidigare studier tyder resultaten i denna undersökning på att länsgränser och grannskap verkar spela störst roll för vilka man samverkar med. Som studien visar är gymnasieskolan också ett område där de större stadskommunerna upplevs som viktiga noder för samverkan. Studien pekar således på vikten av att ta större hänsyn till den regionala kontexten i forskningen om mellankommunal samverkan. Mer forskning behövs om hur faktorer som har att göra med tidigare erfarenheter av regionala samarbeten, informella regionala nätverk och maktstrukturer påverkar hur kommunerna väljer att samverka med varandra (se Casula, 2020).

Statens politik och nationell lagstiftning har naturligtvis en stor betydelse för kommunernas samverkan inom gymnasieutbildningsområdet. Kommunernas reglerade ansvar att erbjuda alla ungdomar gymnasieutbildning är ett centralt motiv till varför kommunerna samverkar. I vår undersökning har vi uppmärksammat att regionerna på senare år fått ett utvidgat ansvar över frågor som berör kompetensförsörjning och utbildning. I utredningar och offentlig debatt har till och med idén att regionerna skulle kunna ta över ansvaret för gymnasieskolan ibland vädrats. En stor del av respondenterna i pendlarkommunerna och de mindre kommunerna upplever också att regionerna spelar en stor roll för mellankommunal samverkan. Denna bild delas emellertid inte av respondenterna i storstadskommunerna. En möjlig tolkning av detta, och som även finner stöd i en del tidigare studier, är att regioner kan spela en särskilt viktig roll för mindre kommuner inom områden som utvecklingspolitik och kompetensförsörjning.

Sammanfattningsvis har studien visat att mellankommunal samverkan om gymnasieskolan har flera intressanta särdrag. Kommunernas samverkan påverkas inom detta område, liksom inom många andra, av statliga mål och regler, men studiens resultat pekar på att detta också är ett område som är viktigt för kommunernas utvecklingspolitik, kompetensförsörjning och relation till medborgarna. Fler studier behövs dock för att förstå faktorer bakom framväxten av effektiva, stabila och demokratiskt legitima samverkanskonstellationer för gymnasieutbildning. Det finns i synnerhet ett behov av ytterligare studier för att förstå hur mellankommunal samverkan om gymnasieskolor har påverkats av marknadsutsättning och valfrihet. En hypotes är att konkurrensen mellan kommunala och fristående gymnasieskolor både kan ha försvårat och främjat samverkan. Framväxten av en gymnasiemarknad med ett stort antal skolor i Stockholmsregionen verkar till exempel ha försvårat för en del mindre grupper av kommuner att upprätthålla samarbeten med varandra. Samtidigt har friskolornas etablering på vissa håll skapat starkare incitament för kommunala huvudmän att samverka för att kunna fortsätta att fungera som konkurrenskraftiga utbildningsaktörer (Skolinspektionen 2018).

Vi kan slutligen notera att en statlig utredning nyligen har föreslagit att kommunerna ska tvingas till ökad samverkan med varandra om planering och dimensionering av gymnasieskolan, under överseende av Skolverket och i samråd med regionala branschorganisationer (SOU 2020:33). Det finns därför anledning att närmare analysera vilken roll staten kan spela för att främja framgångsrik och innovativ mellankommunal samverkan.

Referenser

- Andersen, O. J. & Pierre, J. (2010). Exploring the Strategic Region: Rationality, Context, and Institutional Collective Action. *Urban Affairs Review*, 46(2): 218-240.
<https://doi.org/10.1177/1078087410367756>
- Arntsen, B., Torjesen, D.O. & Karlsen, T-I. (2018). Drivers and barriers of inter-municipal cooperation in health services – the Norwegian case. *Local Government Studies*, 44(3), 371-390. <https://doi.org/10.1080/03003930.2018.1427071>
- Casula, M. (2020). A contextual explanation of regional governance in Europe: insights from inter-municipal cooperation. *Public Management Review*, 22(12), 1819-1851.
<https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1665700>
- Erlingsson, G., Syssner, J. & Ödalen, J. (2015). *Strategier för att möta småkommunernas utmaningar*. SNS.
- Feiock, R. C. (2007). Rational choice and regional governance. *Journal of Urban Affairs*, 29(1): 47-63. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9906.2007.00322.x>
- Feiock, R. C. (2013). The Institutional Collective Action Framework. *The Policy Studies Journal*, 41(3): 397-425. <https://doi.org/10.1111/psj.12023>
- Gossas, M. (2006). *Kommunal samverkan och statlig nätverksstyrning*. Institutet för framtidsstudier.
- Hermelin, B. & Wänström, J. (2017). *Att organisera för regional utveckling. Erfarenheter från regionbildning i Östergötland* (CKS-rapport 2017:7). Centrum för kommunstrategiska studier (CKS), Linköpings universitet.
<http://urn.kb.se/resolve?urn=urn%3Anbn%3Ase%3Aliu%3Adiva-144401>
- Hulst, R. & van Montfort, A. (2011). Institutional features of inter-municipal cooperation: Cooperative arrangements and their national contexts. *Public Policy and Administration*, 27(2), 121–144. <https://doi.org/10.1177/20952076711403026>
- Kim, S. (2020). Inter-municipal relations in city-region governance. *Cities*, 104.
<https://doi.org/10.1016/j.cities.2020.102771>

- Kim, S. Y., Swann, W. L., Weible, C. M., Bolognesi, T., Krause, R. M., Park, A. Y. S., Tang, T., Maletsky, K., & Feiock, R. C. (2022). Updating the Institutional Collective Action Framework. *Policy Studies Journal*, 50(1), 9–34. <https://doi.org/10.1111/psj.12392>
- Lee, Y. (2016). From Competition to Collaboration: Intergovernmental Economic Development Policy Networks. *Local Government Studies*, 42(2), 171-188. <https://doi.org/10.1080/03003930.2015.1096267>
- Lidström, A. & Syssner, J. (2017). Storstadens & landsbygdens utmaningar. I J. Syssner, S. Häggroth & U. Ramberg (Red.), *Att äga framtiden* (s. 57-64). LiU Tryck.
- Lundqvist, L. (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* (s. 93-111). Macmillan Press. https://doi.org/10.1007/978-1-349-14408-2_6
- Lundahl, L., Arreman, I.E., Holm, A-S & Lundström, U. (2013). Educational Marketization the Swedish Way. *Education Inquiry* 4(3), 497–517. <https://doi.org/10.3402/edui.v4i3.22620>
- Mattisson, O. (2013). *Organisation och styrning på den lokala samhällsnivån – en forskningsöversikt om förändringar och utvecklingstendenser* (Underlag till Utredningen om en kommunallag för framtiden SOU 2015:24). Företagsekonomiska institutionen, Lunds universitet. <https://www.regeringen.se/49bb0f/contentassets/98220fbc7a8e410a9eae1665f3ac9443/en-kommunallag-for-framtiden-del-2-av-2-sou-201524>
- Mattison, O. & Knutsson, H. (2015). Samverkan för en fungerande lokal samhällsstruktur. I J. Amcoff, S. Sandberg, A. Lindström, J. Syssner, A. Olausson, O. Mattisson, H. Knutsson & B-P. Larsson (Red.), *Urbanisering. Utmaningar för kommuner med växande och minskande befolkning* (s. 93-107). Sveriges kommuner och landsting (SKL).
- Mattison, O. & Ramberg, U. (2015). Co-owned Local Government Organisations: Conditions for Strategy Development. *Financial Accountability & Management*, 31(3), 269–286. <https://doi.org/10.1111/faam.12057>
- Mattisson, O. & Thomasson, A. (2019). *Interkommunal samverkan – en kunskapsöversikt* (Underlagsrapport till Kommunutredningen). Lunds universitet. <http://www.sou.gov.se/wp-content/uploads/2017/05/Interkommunal-samverkan-002.pdf>
- Ostrom, E. (2009). Allmänningen som samhällsinstitution. Arkiv förlag.

- Persson, B. (2010). *Lokal och regional näringslivspolitik – konkurrens, samarbete, utveckling. Linköpings universitet (CKS-rapport 2010:5)*. Centrum för kommunstrategiska studier (CKS). <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn%3Anbn%3Ase%3Aliu%3Adiva-62282>
- Persson, B. & Hermelin, B. (2018). Mobilising for change in vocational education and training in Sweden – a case study of the 'Technical College' scheme. *Journal of Vocational Education & Training*, 70(3), 476-496.
<https://doi.org/10.1080/13636820.2018.1443971>
- Pierre, J. (2019). Multilevel governance as a strategy to build capacity in cities: Evidence from Sweden. *Journal of Urban Affairs*, 41(1), 103–116.
<https://doi.org/10.1080/07352166.2017.1310532>
- Rosén, T. (2003). *Kommun och landstingssamarbete. En studie om demokrati och effektivitet*. Sveriges kommuner och landsting (SKL).
- Rosén, T. (2005). *Samverkan pågår, möjligheter och begränsningar*. Sveriges kommuner och landsting (SKL).
- SCB:s statistikdatabas. <https://www.scb.se/statistikdatabasen>
- SFS 2010:800. *Skollag*. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/skollag-2010800_sfs-2010-800
- SFS 2017:725. *Kommunallag*. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/kommunallag-2017725_sfs-2017-725
- SFS 2018:569. *Lag om ändring i kommunallagen (2017:725)*.
<https://svenskforsattningssamling.se/sites/default/files/sfs/2018-05/SFS2018-569.pdf>
- Silva, P. & Puey, E. P. (2018). Striving for Local Governance Capacity in Portugal and Spain. I F, Teles & P. Swianiewicz, P. (Red.), *Inter-municipal Cooperation in Europe: Institutions and Governance* (s. 79-104). Palgrave MacMillan. https://doi.org/10.1007/978-3-319-62819-6_5
- Skolinspektionen (2018). Kommuners styrning av gymnasieskolan. Ger kommunerna alla elever möjlighet att nå målen? Skolinspektionen.
- Sveriges kommuner och landsting (2017). Kommungruppsindelning 2017. Omarbetning av Sveriges kommuner och landstings kommungruppsindelning. Sveriges kommuner och landsting.
- Sveriges kommuner och landsting (2018). *Resultat från enkät om gymnasial samverkan*. Sveriges kommuner och landsting.

SOU 2020:8. *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget.*

Finansdepartementet. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2020/02/sou-20208/>

SOU 2020:33. *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning.* Utbildningsdepartementet. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2020/06/sou-202033/>

Swianiewicz, P. & Teles, F. (2018). Inter-municipal cooperation: Diversity, evolution and future research agenda. I F. Teles & P. Swianiewicz (Red.), *Intermunicipal Cooperation in Europe: Institutions and Governance*. Palgrave MacMillan.

https://doi.org/10.1007/978-3-319-62819-6_20

Tavares, A. F. & Feiock, R. C. (2018). Applying an Institutional Collective Action Framework to Investigate Intermunicipal Cooperation in Europe. *Perspectives on Public Management and Governance*, 1(4), 299-316. <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvx014>

Teles, F. (2016). *Local Governance and Inter-municipal Cooperation*. Palgrave Macmillan.

<https://doi.org/10.1057/9781137445742>

Thomasson, A. (2017). Professionalization vs democratic control – are they mutually exclusive in collaboration for local service provision? *Statsvetenskaplig tidskrift*, 119(1), 137-153. <https://journals.lub.lu.se/index.php/st/article/view/16646/0>

Bilaga 1

Tabell B1

Indelning i kommungrupper

Kommungrupper	Totalt antal kommuner i gruppen	Antal svarande kommuner (andel av totalt antal kommuner i gruppen)
1. Storstäder och större städer	23	17 (73,9 %)
A1. Storstäder – kommuner med minst 200 000 invånare varav minst 200 000 invånare i den största tätorten.		
B3. Större stad – kommuner med minst 50 000 invånare varav minst 40 000 invånare i den största tätorten.		
2. Kommuner näraorstäder/nära större städer	130	83 (63,8 %)
A2. Pendlingskommun näraorstad – kommuner där minst 40 procent av nattbefolkningen pendlar till arbete i enorstad ellerorstadsnära kommun.		
B4. Pendlingskommun nära större stad - kommuner där minst 40 procent av nattbefolkningen pendlar till arbete i en större stad.		
B5. Lågpndlingskommun nära större stad – kommuner där mindre än 40 procent av nattbefolkningen pendlar till arbete i en större stad.		
3. Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner	136	83 (61,0 %)
C6. Mindre stad/tätort – kommuner med minst 15 000 men mindre än 40 000 invånare i den största tätorten.		
C7. Pendlingskommun nära mindre stad/tätort - kommuner där minst 30 procent av nattbefolkningen pendlar till arbete i annan mindre ort och/eller där minst 30 procent av den sysselsatta dagbefolkningen bor i annan kommun.		
C8. Landsbygdskommun – kommuner med mindre än 15 000 invånare i den största tätorten, lågt pendlingsmönster (mindre än 30 procent).		
C9. Landsbygdskommun med besöksnäring – landsbygdskommun med minst två kriterier för besöksnäring, dvs antal gästnätter, omsättning inom detaljhandel/ hotell/ restaurang i förhållande till invånarantalet.		
Summa	290	183